

Approbation de la reconduction de l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes

Explications relatives à la consultation

Table des matières

1	Contexte.....	2
2	Expériences faites jusqu'à présent avec la libre circulation des personnes.....	3
2.1	Libre circulation des personnes au sens étroit	3
2.1.1	Immigration de ressortissants de l'UE	3
2.2	Sécurité sociale	12
2.2.1	Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité	12
2.2.2	Assurance-maladie et assurance-accidents	13
2.2.3	Assurance-chômage.....	13
2.2.4	Allocations familiales	13
2.3	Reconnaissance des diplômes	14
2.3.1	Coordination interne	14
2.3.2	Coordination externe	15
2.3.3	Signification pour les étudiants et pour les institutions de formation suisses	15
2.3.4	Synthèse des expériences en matière de reconnaissance des diplômes	16
2.4	Effets sur l'emploi et le chômage.....	16
2.4.1	Personnes actives occupées	16
2.4.2	Chômage	18
2.5	Mise en œuvre des mesures d'accompagnement.....	19
2.5.1	Généralités	19
2.5.2	Expériences faites lors de la mise en œuvre de la loi sur les travailleurs détachés.....	20
2.6	Retombées sur le marché du logement.....	23
2.7	Expériences faites avec le Comité mixte	24
2.7.1	Comité mixte de l'ALCP.....	24
2.7.2	Sous-comité « assurances sociales »	25
2.7.3	Sous-comité « reconnaissance des diplômes »	25
2.8	Comités de comitologie	26
2.8.1	Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants ...	26
2.8.2	Groupe des coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles	27
2.8.3	Comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles.....	27
3	Développement de l'accord.....	27
3.1	Développement du contenu de l'accord	27
3.1.1	Modifications effectuées depuis l'entrée en vigueur	28
3.1.2	Eventuelles adaptations à venir	29
3.2	Extension du champ d'application territorial	30
4	Signification de la reconduction de l'accord pour la Suisse	32
4.1.1	Droit international.....	32
4.1.2	Droit national.....	33
4.2	Signification économique et politique	34
4.3	Signification des accords bilatéraux liés à L'ALCP.....	36
4.3.1	Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics	36
4.3.2	Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité 36	
4.3.3	Accord relatif aux échanges de produits agricoles	37
4.3.4	Accord sur le transport aérien.....	38
4.3.5	Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route .	38
4.3.6	Accord sur la coopération scientifique et technique	39

4.3.7	Schengen/Dublin	40
5	Conséquences financières et sur l'état du personnel	40
5.1	Libre circulation / droit des étrangers.....	40
5.2	Sécurité sociale	40
5.3	Reconnaissance des diplômes.....	41
6	Constitutionnalité et référendum facultatif.....	42
6.1	Arrêté fédéral et constitutionnalité	42
6.2	Mesures de mise en œuvre formelles (notification UE).....	42

1 Contexte

Signé le 21 juin 1999¹, l'accord entre la Communauté européenne et ses quinze Etats membres d'alors (UE-15)², d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP) est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002 en tant qu'accord sectoriel dans le cadre des Bilatérales I. Grâce à l'ALCP et à son Protocole, l'accès réciproque au marché du travail ainsi que la prise de domicile de ressortissants de l'UE en Suisse et de citoyens Suisses dans l'UE sont facilités. Le droit de libre circulation est complété par des dispositions concernant les prestations temporaires de services personnels, la coordination des systèmes de sécurités sociale et la reconnaissance réciproque des diplômes professionnels.

Après une période transitoire de cinq ans, les ressortissants de l'UE-15, de Chypre et de Malte bénéficient, à titre d'essai, de la totale liberté de circulation depuis le 1^{er} juin 2007. En cas d'augmentation démesurée de l'immigration à partir de ses Etats, la Suisse peut invoquer une clause de sauvegarde permettant de réintroduire jusqu'en 2014 des contingents en vue de contrôler les mouvements migratoires.

Lors de l'élargissement de l'UE de 2004, les accords bilatéraux existants entre la Suisse et l'UE ont été automatiquement étendus aux dix nouveaux Etats membres (UE-10³). A l'exception toutefois de l'ALCP, du fait de son caractère "mixte" conclu à la fois avec la CE et avec chacun de ses Etats membres. Conformément aux dispositions communautaires pertinentes, la modification du champ d'application territorial de l'accord ou des parties contractantes a nécessité la négociation d'un protocole complémentaire. Soumis au référendum facultatif, le protocole à l'ALCP a été accepté par le peuple suisse le 25 septembre 2005. Il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006⁴. Les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE demeurent soumis au plus tard jusqu'en 2011 aux délais transitoires s'agissant de l'accès au marché du travail.

¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)

² Font partie de l'UE-15 l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

³ Font partie de l'UE-10 Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la Tchéquie.

⁴ Protocole à l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, à la suite de leur adhésion à l'Union européenne (RO 2006 995).

Les accords conclus dans le cadre des Bilatérales I, hormis celui sur la recherche⁵, ont été conclus pour une durée initiale de sept ans. Ils sont prolongés pour une durée indéterminée, sous réserve d'autres dispositions notifiées soit par la CE soit par la Suisse à l'autre partie contractante avant l'échéance du délai initial, à savoir le 31 mai 2009. S'agissant de la reconduction de l'ALCP, l'Assemblée fédérale a décidé qu'elle ferait l'objet d'un arrêté fédéral sujet au référendum⁶. Une éventuelle votation, devrait avoir lieu avant fin mai 2009, afin qu'une notification soit possible en cas de non-prolongation.

Les accords bilatéraux I⁷ sont liés juridiquement. Si l'un d'entre eux est dénoncé ou s'il n'est pas prolongé, tous les accords cesseraient automatiquement d'être applicables six mois après la réception de la notification⁸. La non-reconduction de l'ALCP par la Suisse ébranlerait tout l'édifice des accords bilatéraux.

Des explications détaillées concernant le contenu des accords bilatéraux I figurent dans le message correspondant⁹. Dans le présent commentaire, l'accent est porté sur les expériences faites avec l'ALCP.

2 Expériences faites jusqu'à présent avec la libre circulation des personnes

Les expériences tirées de l'analyse des effets de la libre circulation des personnes sont multiples et seuls les principaux résultats sont résumés dans ce commentaire. Cependant, ainsi que le Conseil fédéral l'a annoncé dans sa réponse au Postulat (07.3184) du groupe UDC «Conséquences de la libre circulation des personnes. Rapport» du 22 mars 2007, les résultats détaillés des effets de la libre circulation des personnes depuis l'entrée en vigueur de l'accord le 1^{er} juin 2002 jusqu'au 31 décembre 2007 seront analysés dans le quatrième rapport annuel de l'Observatoire de la libre circulation des personnes du Département fédéral de l'économie (DFE), du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de justice et police (DFJP). Il sera publié au printemps 2008.

2.1 Libre circulation des personnes au sens étroit

2.1.1 Immigration de ressortissants de l'UE

Dans l'ALCP, un délai de transition de cinq ans à compter du 1^{er} juin 2002 a été prévu s'agissant des Etats de l'UE-15. Pendant cette période transitoire, un travailleur ressortissant

⁵ Sa durée de validité a été limitée à la durée de deux programmes-cadres de recherche alors en cours, soit de 1999 à 2002.

⁶ Arrêté fédéral portant approbation des accords sectoriels entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne ainsi que, le cas échéant, ses Etats membres ou la Communauté européenne de l'énergie atomique, du 8 octobre 1999 (FF 1999 7963), art. 2, let. a.

⁷ Soit l'accord sur le transport aérien, l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, l'accord relatif à l'échange de produits agricoles, l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, l'accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics ainsi que l'accord sur la coopération scientifique et technologique.

⁸ L'accord sur la recherche est soumis à une réglementation spéciale ; voir infra 4.1.1.

⁹ Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, du 23 juin 1999 (FF 1999 5440).

d'un Etat de l'UE-15 ou de l'AELE¹⁰ bénéficiait d'un droit d'entrée et d'accès à une activité économique, pour autant qu'il disposât d'un contrat de travail et que des contingents fussent disponibles. En outre, jusqu'au 31 mai 2004, le respect de la priorité de la main-d'œuvre indigène et des conditions de salaires et de travail était exigé. Depuis le 1er juin 2007, seul un contrat de travail ou la preuve d'une activité indépendante est requis pour accéder à une activité économique en Suisse. Si la durée de ce contrat est au moins égal à douze mois ou la preuve de la qualité d'indépendant peut être présentée, un titre de séjour valable cinq ans (permis B-CE/AELE) est délivré. Dans le cas contraire, seul un titre de séjour de courte durée (permis L-CE/AELE), correspondant à la durée du contrat est octroyé. Ces titres de séjour sont renouvelables.

Une période transitoire similaire (contrôle des conditions de salaires et de travail, contrôle de la priorité du travailleur indigène et contingents progressifs) peut être maintenue jusqu'au 30 avril 2011 vis-à-vis des pays de l'UE-10, à l'exception de Malte et Chypre qui sont soumis au même régime que les pays de l'UE-15.

2.1.1.1 Immigration en provenance de l'UE-15/AELE¹¹

Au cours des cinq années ayant suivi l'ALCP, l'immigration en provenance des Etats de l'UE-15 [et de l'AELE] était soumise à des contingents. Ceux des autorisations de séjour durable (15'300 par an) ont été épuisés en très peu de temps au cours de la phase de transition. A l'aide des chiffres concernant l'immigration aux fins d'un séjour permanent (autorisation B-CE/AELE et autorisation d'établissement C-CE/AELE), il est néanmoins possible de dégager certains effets de l'ALCP. Comme le montre le tableau ci-dessous, excepté un recul temporaire constaté au cours de la troisième année, l'immigration en provenance de l'UE-15/AELE de personnes de nationalité étrangère titulaires d'un permis d'établissement ou d'une autorisation de séjour à l'année actifs ou non, a régulièrement augmenté au cours des cinq premières années d'application de l'ALCP, soit entre juin 2002 et mai 2007.

D'autre part, l'immigration en provenance d'Etats tiers a suivi la tendance inverse : sur toute la période d'observation postérieure à l'entrée en vigueur de l'ALCP, elle n'a pas cessé de diminuer. De plus, les contingents destinés aux personnes actives de cette catégorie n'ont pas été épuisés. Globalement, l'immigration de résidents permanents a légèrement diminué au cours des trois premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP pour augmenter à nouveau durant les deux dernières années.

¹⁰ Outre la Suisse, l'AELE comprend la Norvège, l'Islande et la Principauté de Liechtenstein. La circulation des personnes entre les Etats de l'AELE est régie - de manière analogue à ce qui est prévu dans l'ALCP - dans l'annexe K de la Convention instituant l'AELE (RS 0.632.31). Cependant, la Convention instituant l'AELE n'est pas liée juridiquement au présent projet (voir infra 4.1.1).

¹¹ Ces données sont tirées de l'Observatoire de la libre circulation des personnes dont les analyses portent sur les effets de la libre circulation dans son ensemble. Toutes les personnes au bénéfice des dispositions de libre circulation sont donc comprises dans l'étude, à savoir les ressortissants de l'UE-15 et de l'AELE. Vu que seul un nombre relativement restreint de ressortissants de l'AELE ont immigré en Suisse, les valeurs indiquées ne sont pertinentes que pour l'ALCP avec l'UE.

Immigration de la population résidente permanente ressortissante de l'UE-15/AELE et des Etats tiers¹²

	Juin 00 - Mai 01	Juin 01 - Mai 02	Juin 02 - Mai 03	Juin 03 - Mai 04	Juin 04 - Mai 05	Juin 05 - Mai 06	Juin 06 - Mai 07
UE-15/AELE	44'213	45'350	50'036	53'985	52'525	59'189	64'980
Etats tiers	50'480	56'875	47'080	42'242	39'521	39'076	37'073
Total*	94'693	102'225	97'116	96'227	92'046	98'265	106'926

* sans UE-10

L'immigration de personnes actives, titulaires d'une autorisation valable pour moins d'un an provenant de l'UE-15/AELE (permis L-CE/AELE) a augmenté durant la première année qui a suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, diminué au cours de la deuxième et troisième année et augmenté pendant la quatrième et la cinquième, sans toutefois revenir au niveau qui a précédé l'entrée en vigueur de l'ALCP. Le taux d'épuisement de ces contingents a avoisiné 97 % pendant la dernière année d'application de la période transitoire. La diminution constatée pendant la période juin 2004-mai 2005 s'explique en partie par l'entrée en vigueur du devoir d'annonce pour les personnes séjournant moins de 90 jours par année civile en Suisse.

L'augmentation de l'immigration des résidents de courte durée des Etats tiers s'explique notamment par l'engagement de stagiaires d'Europe de l'Est, par exemple pour la période des récoltes, auxquels des contingents dits «spéciaux» furent accordés.

Immigration de la population résidente non-permanente ressortissante de l'UE-15/AELE et des Etats tiers¹³

	Juin 00 - Mai 01	Juin 01 - Mai 02	Juin 02 - Mai 03	Juin 03 - Mai 04	Juin 04 - Mai 05*	Juin 05 - Mai 06*	Juin 06 - Mai 07*
UE15/AELE	106125	112774	118945	103722	83313	93217	105265
Etats tiers**	10134	10902	13734	13512	15385	17994	20349
Total**	116259	123676	132679	117234	98698	111211	125614

* sans les personnes soumises au devoir d'annonce

** sans UE-10

Au cours des deux années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le nombre de travailleurs frontaliers étrangers a augmenté de 7,5 % par an en moyenne (+10'800 p.a.). Dès l'entrée en vigueur de l'accord, ce taux de croissance a diminué et est resté quasi stable du-

¹² Font partie de la population résidente permanente, les titulaires d'un permis B ou C ainsi que les personnes qui sollicitent plusieurs titres de séjours de courte durée et qui ainsi séjournent en Suisse plus de douze mois. Ces chiffres concernent les actifs et les non-actifs.

¹³ Personnes séjournant en Suisse jusqu'à douze mois (permis L), sans les personnes soumises à l'obligation d'annonce.

rant près de quatre ans à 2,8 % en moyenne (+4'700 p.a.). Il fallut attendre que la demande de main-d'œuvre se renforce au deuxième semestre 2006 pour constater une nouvelle augmentation significative de l'emploi des travailleurs frontaliers. Au deuxième trimestre 2007, selon les résultats de la statistique des frontaliers, sous l'effet de la bonne conjoncture, le nombre de travailleurs frontaliers de nationalité étrangère s'élevait à 195'724 (+13'875 ou 7,6 %).

2.1.1.2 Immigration en provenance de l'UE-10

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'entrée en vigueur de l'ALCP pour les Etats de l'UE-10 le 1er avril 2006 a eu pour conséquence un certain effet sur l'immigration en provenance de ces pays. Ainsi la demande d'autorisations de séjour de courte durée a-t-elle été relativement élevée : 73 % des 15'800 contingents disponibles ont été attribués, sachant qu'une forte demande due aux variations saisonnières est aussi attendue pour les mois d'avril et de mai. En comparaison, la demande d'autorisations de séjour de longue durée a été moins importante : seuls 57 % des 1'700 contingents disponibles ont été attribués. La plus forte demande d'autorisations de séjour de courte durée s'explique par l'évolution conjoncturelle et le besoin de main-d'œuvre ressenti dans certaines branches, telles que l'agriculture, la restauration, l'hôtellerie et le tourisme. La relative augmentation de l'immigration en provenance de ces dix Etats, telle qu'on l'attendait à la suite de l'entrée en vigueur de l'ALCP, s'est vue ainsi confirmée.

Immigration de la population résidente permanente ressortissante de l'UE-10¹⁴

	Juin 00 - Mai 01	Juin 01 - Mai 02	Juin 02 - Mai 03	Juin 03 - Mai 04	Juin 04 - Mai 05	Juin 05 - Mai 06	Juin 06 - Mai 07
EU-10	2'447	2'785	2'154	2'207	2'091	2'635	3'812

La part des ressortissants de l'UE-10 dans la population étrangère résidant en Suisse est toutefois faible. Fin 2006, elle s'élevait à 1,4 %, soit 20'869 personnes résidant à titre permanent. 11'182 ressortissants de l'UE-10 exerçaient une activité professionnelle en Suisse, ce qui représentait le 1,3 % de la population active étrangère permanente.

¹⁴ Font partie de la population résidente permanente, les titulaires d'un permis B ou C ainsi que les personnes qui sollicitent plusieurs titres de séjours de courte durée et qui ainsi séjournent en Suisse plus de douze mois. Ces chiffres concernent les actifs et les non-actifs.

2.1.1.3 Emigration de ressortissants de l'UE / Solde migratoire

La première année d'application de l'accord, soit entre le 1^{er} juin 2002 et le 31 mai 2003, l'émigration de ressortissants de l'UE-15/AELE s'est élevée à 30'302 personnes contre 33'721 pour la même période - sans ALCP - une année auparavant, soit un recul de 10 %. Puis elle est restée stable pendant une année pour ensuite repartir à la hausse. Entre la deuxième et la cinquième année d'application de l'accord, l'émigration a ainsi progressé annuellement de 30'250 à 42'304 personnes, soit une augmentation de presque 40 %. A titre comparatif, l'émigration de ressortissants d'Etats tiers est restée quasi stable, oscillant entre 16'000 et 17'000 personnes par année. En ce qui concerne les ressortissants de l'UE-10, la croissance lente enregistrée depuis 2002 s'est accélérée pendant la dernière année d'application de l'accord, connaissant une hausse de quelque 40 % pour s'établir à 1624 personnes. On peut donc affirmer que le nombre d'immigrants européens retournant dans leur pays fluctue de manière relativement forte.

En conséquence, et ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le solde migratoire de la population étrangère résidente permanente en Suisse a constamment reculé depuis 2002, pour augmenter à nouveau à partir de juin 2005 et redescendre légèrement la cinquième année.

Solde migratoire de la population résidente permanente par groupe de nationalités

	Juin 00 mai 01	Juin 01 mai 02	Juin 02 mai 03	Juin 03 mai 04	Juin 04 mai 05	Juin 05 mai 06	Juin 06 mai 07
UE-15/AELE	7'638	11'629	18'797	22'848	19'602	24'800	21'160
Etats tiers*	31'112	38'119	29'165	24'340	20'442	20'227	23'238
Total	38'750	49'748	47'962	47'188	40'044	45'027	44'398

* Sans UE-10

2.1.1.4 Expériences faites jusqu'à présent avec la totale liberté de circulation depuis le 1^{er} juin 2007

Au cours des six mois ayant suivi l'introduction de la totale liberté de circulation des personnes (suppression du contingentement au 1^{er} juin 2007) vis-à-vis des Etats de l'UE-15 et de l'AELE ainsi que de Chypre et de Malte (UE-17/AELE), 50'168 autorisations B, autrefois contingentées, ont été délivrées à des personnes actives en provenance de ces pays, contre seulement 7650 durant de la même période de l'année précédente, qui était encore sous le régime du contingentement. Parallèlement, le nombre des autorisations de courte durée L délivrées a chuté de 52'718 à 28'659 unités. L'analyse montre que 60 % environ des autorisations B ont été octroyées à des personnes qui étaient déjà sur le marché du travail suisse. Il s'agit soit de titulaires d'une autorisation de courte durée ayant changé leur statut de séjour, soit de frontaliers ayant transféré leur domicile en Suisse. Au cours des six mois ayant suivi

la levée du contingentement, environ 41'000 autorisations initiales L ou B ont été délivrées, contre 36'000 environ au cours de la même période de l'année précédente¹⁵.

Les anciens titulaires d'une autorisation L ayant obtenu une autorisation B sont en particulier des personnes qui remplissaient, avant le 1^{er} juin 2007 déjà, les conditions matérielles requises pour recevoir une autorisation B (contrat de travail d'une durée supérieure à une année auprès d'un employeur suisse), mais qui ne pouvaient l'obtenir en raison du contingentement. Depuis la levée de ce dernier, il existe un droit à cette autorisation dès lors que les conditions matérielles sont remplies. Le nombre des demandes d'autorisation de courte durée a diminué en conséquence.

Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), la population résidente de nationalité étrangère provenant de l'UE17/AELE (titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation d'établissement exerçant ou non une activité lucrative) a connu une croissance de 2,7% en 2006 et de 3,2 % en 2007. La faible hausse par rapport à l'année précédente s'explique par une croissance de 5,1 % de la population résidente permanente de nationalité étrangère¹⁶ et une diminution concomitante de 24,5 % de la population résidente étrangère non permanente¹⁷. La structure de la population résidente de nationalité étrangère a donc été légèrement modifiée, la proportion des résidents permanents ayant augmenté de 1,7 % pour passer à 95,2 %.

La croissance de la population résidente permanente de nationalité étrangère et la baisse concomitante de la population résidente étrangère non permanente ont été enregistrées surtout entre juin et décembre 2007, c.-à-d. suite à l'introduction de la totale liberté de circulation des personnes. L'évolution globale de la population résidente étrangère reflète le transfert des autorisations de courte durée L vers les autorisations de séjour B.

Grâce à l'introduction de la totale liberté de circulation des personnes, de nombreux travailleurs qualifiés, très sollicités par l'économie, qui étaient déjà sur le marché du travail suisse, ont pu améliorer leur statut de séjour. L'obtention facilitée de l'autorisation B a rendu la Suisse plus attrayante auprès des spécialistes recherchés au niveau international, qui auraient pu être rebutés par les inconvénients inhérents aux autorisations de courte durée.

Toutefois, l'immigration en provenance de l'UE-17 et de l'AELE a surtout été influencée par la bonne conjoncture économique et, partant, la demande de main-d'œuvre. Le chômage a fortement diminué ces dernières années. L'OFS indique une forte croissance de l'emploi au cours du troisième trimestre 2007 également. Par rapport au même trimestre de l'année précédente, l'emploi en termes de postes à temps plein a augmenté de 2,7 %. Cette progres-

¹⁵ Des données concernant les personnes provenant de l'UE-17/AELE ayant obtenu le statut de frontalier dès juin 2007 seront disponibles en mai 2008, lorsque l'OFS publiera la statistique des frontaliers portant sur le quatrième trimestre 2007. Les autorisations frontalières n'étaient pas contingentées non plus avant le 1^{er} juin.

¹⁶ Font partie de la population résidente permanente de nationalité étrangère les titulaires d'une autorisation B (livret C), d'une autorisation de séjour (livret B) et d'une autorisation de séjour de courte durée supérieure à une année (livret L).

¹⁷ Font partie de la population résidente étrangère non permanente les titulaires d'une autorisation de séjour inférieur à une année (livret L)

sion favorable concerne aussi bien le secteur secondaire que le tertiaire. Selon le baromètre de l'emploi publié par l'OFS, cette tendance devrait se poursuivre au cours du quatrième trimestre. L'immigration de travailleurs bien et hautement qualifiés en provenance de l'UE, d'Allemagne en particulier, répond donc aux besoins de notre économie.

2.1.1.5 Prestataires de services de l'UE en Suisse

L'admission réciproque sur le marché du travail, telle que la prévoit l'ALCP, est complétée par une libéralisation partielle des prestations de services personnels transfrontalières. Dans les domaines dans lesquels un accord spécifique relatif à la prestation de services existe ou sera conclu entre la Suisse et la CE/AELE, la prestation de services fondée sur les accords ne doit pas être entravée par des dispositions de l'ALCP. Tel est p. ex. le cas pour l'accord sur les marchés publics ou les accords sur les transports terrestres et aériens.¹⁸

L'ALCP accorde à un prestataire de services le droit de fournir un service pour une prestation sur le territoire de l'autre partie contractante qui ne dépasse pas 90 jours de travail effectif par année civile¹⁹. Depuis le 1^{er} juin 2004, les prestataires de services indépendants ainsi que les travailleurs détachés en provenance des Etats membres de l'UE-15 sont délivrés de l'obligation d'autorisation si leur séjour n'excède pas 90 jours ouvrables par année civile. Ils sont en revanche tenus de déclarer leur arrivée au préalable. Depuis le 1^{er} avril 2006, les prestataires de services des Etats de l'UE-10 bénéficient de la même réglementation, sauf dans certaines branches²⁰.

Le nombre des prestataires de services en provenance de l'UE-17²¹ qui sont soumis à l'obligation de déclarer leur arrivée a augmenté de manière significative au cours des dernières années. En 2006, ils étaient 46'594, soit 15 % de plus qu'en 2005 (40'593)²². Les chiffres enregistrés de janvier à septembre 2007 font apparaître une nouvelle augmentation, ce qui est imputable à la conjoncture très favorable du moment. En 2006, les prestataires annoncés provenant de l'UE-8²³ représentaient environ 1,6 % (764) des prestataires ressortissants de l'UE-25. Toutefois, la prestation de services transfrontalière jusqu'à 90 jours ouvrables par année civile fournie à partir de l'UE-8 n'est plus soumise à autorisation depuis le 1^{er}

¹⁸ Art. 5, al. 1, en relation avec l'art. 10, al. 2, ALCP.

¹⁹ Art. 5, al. 1, ALCP.

²⁰ S'agissant d'entreprises ayant leur siège dans l'UE-10, les prestations de services en Suisse dans les domaines de l'aménagement paysager, de la construction et du génie civil, de la surveillance et de la sécurité (bureaux de détectives, services de surveillance et de sécurité) et du nettoyage (nettoyage d'immeubles, de routes et de moyens de transport) restent soumises à autorisation jusqu'au 30 avril 2011 au plus tard (NACE-Codes: 01.41, 45.1 bis 4, 74.60, 74.70). Les prestataires des autres branches sont quant à eux tenus de s'annoncer. L'obligation de s'annoncer est également valable pour les prestataires chypriotes et maltais, peu importe la branche.

²¹ Par UE-17, l'on entend l'UE-15 plus Chypre et Malte. Depuis le 1^{er} avril 2006, les prestataires de services de Chypre et de Malte bénéficient des mêmes conditions que ceux de l'UE-15 et sont donc inclus dans l'analyse à partir de là.

²² Source : Statistique ODM.

²³ Par UE-8, l'on entend les Etats membres de l'UE ayant adhéré à l'UE en 2004, à l'exclusion de Chypre et Malte.

avril 2006, mais à l'obligation de déclarer l'arrivée²⁴. Au cours de neuf premiers mois de 2007, leur proportion a augmenté, passant à 3,9 %.

Au cours du premier semestre 2007, environ 83 % des prestataires de services en provenance de l'UE étaient annoncés en Suisse en tant que travailleurs détachés. Les prestations restantes, soit 17 %, ont été fournies par des indépendants. Les prestations de service dépassant 90 jours ouvrables sont soumises à autorisation. Vu la conjoncture favorable, quelque deux mille autorisations de courte durée contingentées ont été délivrées à des entreprises de service européennes au cours de chacune des deux dernières années.

Le nombre de jours de travail fournis par les prestataires devant déclarer leur arrivée varie fortement selon le canton. De manière générale, les proportions sont plus élevées dans les cantons proches de la frontière²⁵. Au cours des dernières années, la plupart des journées de travail ont été enregistrées dans la construction, suivie par l'industrie et l'artisanat. La proportion était légèrement inférieure dans le secteur des services proprement dit. Dans l'agriculture, les prestations transfrontalières ont été relativement peu élevées au cours des trois dernières années.

La procédure de déclaration d'arrivée introduite le 1^{er} juin 2004 a simplifié la prestation de services en Suisse, ce qui a conduit temporairement à la hausse du nombre de titulaires d'autorisations de séjour inférieur à une année.

2.1.1.6 Suisses dans l'UE

Emigration suisse vers l'UE

S'il existe des relevés statistiques précis concernant l'immigration en Suisse de ressortissants de l'UE, il en va autrement de l'émigration suisse vers l'espace UE. A tout le moins, l'évolution du nombre de Suisses nouvellement immatriculés auprès des représentations suisses dans les Etats membres de l'UE-15 et dans les pays tiers constitue un indicateur permettant d'estimer l'ampleur du mouvement²⁶.

Au cours de la période de 1998 à 2001, soit les quatre années ayant précédé l'entrée en vigueur de l'ALCP, 4229 Suisses en tout ont été nouvellement immatriculés dans un Etats de l'UE-15, et 3074 dans un pays hors de l'UE-15. Au cours des quatre années ayant suivi l'entrée en vigueur, soit de 2003 à 2006, 5244 citoyens suisses se sont immatriculés dans l'UE-15 et 2447 dans un pays tiers. Alors que les nouvelles immatriculations ont *augmenté*

²⁴ Exceptions : voir la note infrapaginale 18.

²⁵ Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007. SECO. 3 et 15 octobre 2007. Page 11.

²⁶ Les Suisses qui émigrent ne sont pas tenus de s'annoncer auprès de la représentation suisse compétente. En outre, il n'a pas été tenu compte ici des ressortissants suisses possédant également un passeport délivré par un pays de l'UE, car il est rare que ces doubles nationaux aient à invoquer l'ALCP. Les Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004 ne sont pas pris en considération vu que leurs ressortissants n'ont guère manifesté, jusqu'à présent, d'intérêt à séjourner à l'étranger ou à émigrer.

de près de 25 % dans les pays de l'UE-15, elles ont *diminué* de quelque 20 % hors de l'UE-15 au cours de la même période.

Bien qu'il n'y ait pas d'explication mono-causale, cette hausse est suffisamment significative du point de vue statistique pour qu'il soit permis d'affirmer que l'ALCP a contribué de manière à ce développement. Manifestement, il a été fait usage des possibilités offertes par l'accord, qui a grandement renforcé l'attrait exercé par l'UE sur les émigrants suisses, les « mono-nationaux » du moins. Ce constat est étayé par le fait que le service d'émigration auprès de l'Office fédéral des migrations (ODM) a enregistré ces dernières années un net accroissement des demandes au sujet de séjours dans l'UE.

Par ailleurs, l'ALCP offre également des avantages aux Suisses qui vivaient déjà dans un pays de l'UE au moment de son entrée en vigueur²⁷, en leur apportant en partie des facilités notables, s'agissant par ex. des assurances sociales ou de l'achat de bien-fonds.

De manière générale, l'on peut affirmer que les citoyens suisses ont pu bénéficier sans aucun problème des droits prévus dans l'ALCP. Les difficultés ponctuelles (annoncées à l'administration) ont, dans la plupart des cas, pu être maîtrisées grâce aux contacts existants (représentations à l'étranger).

Prestataires de services suisses dans l'UE

S'il existe des relevés statistiques précis concernant les prestataires de services de l'UE en Suisse, il en va autrement des prestataires suisses dans l'UE. Certains indices laissent présumer que les prestataires suisses connaissent parfois des problèmes pratiques dans les pays de l'UE²⁸. Les difficultés invoquées par les entreprises suisses n'ont cependant à ce jour pas été illustrées par des exemples concrets. A la connaissance de l'administration, elles tiennent en partie à diverses exigences non discriminatoires posées par certains Etats de l'UE concernant par exemple l'obligation d'assurance ou de produire différents certificats. Ces problèmes sont également connus à l'intérieur de la CE. L'administration fédérale est en dialogue étroit sur ces points avec les associations concernées afin de trouver des solutions.

Les prestataires de service sont également concernés par la reconnaissance de leur diplôme lorsque l'exercice de l'activité qu'ils souhaitent temporairement exercer dans un Etat membre de la CE nécessite la possession d'un diplôme déterminé (profession réglementée). L'ALCP ne prévoit en effet pas la dispense de l'obligation de faire reconnaître son diplôme pour les prestataires de service. Une motion parlementaire (CER 05-3473) a été acceptée à ce sujet à la fin de l'année 2005 et demande en substance de simplifier la procédure permettant d'apporter la preuve que le prestataire a effectivement exercé son métier en Suisse. Le

²⁷ Au 31 décembre 2002, 358'347 ressortissants suisses étaient immatriculés dans l'UE-15, dont 99'424 possédant uniquement la nationalité suisse.

²⁸ Voir par ex. MO Robbiani 06.3379

Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion afin de déterminer dans quelle mesure les activités des prestataires suisses dans l'UE peuvent être facilitées.

2.2 Sécurité sociale

Dans le domaine de la sécurité sociale, la Suisse applique les règles de coordination des règlements (CEE) 1408/71 et 574/72, avec certaines adaptations. Cette réglementation et ses conséquences pour la Suisse ont été présentées en détail dans le message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999²⁹.

L'application de ces règles s'est avérée globalement positive. Les obstacles à la libre circulation des personnes, inhérents aux différentes lois nationales de sécurité sociale, ont été en grande partie levés. La protection par les assurances sociales des Suisses dans l'UE et des ressortissants communautaires en Suisse s'est améliorée. La collaboration avec les institutions des Etats de l'UE s'est intensifiée et des échanges réguliers ont lieu afin d'optimiser la coordination. Les problèmes d'application ponctuels sont traités dans les paragraphes ci-après consacrés aux diverses assurances sociales.

Pour chaque branche d'assurance, il importe en premier lieu de savoir quelle législation est applicable. Afin d'éviter qu'une personne relève simultanément des législations de sécurité sociale de plusieurs Etats, les règlements communautaires contiennent un ensemble de dispositions permettant de déterminer l'Etat dans lequel cette personne doit être assujettie. Cette réglementation concerne toutes les branches d'assurances. Elle reflète la diversité des situations sur le marché du travail, permet d'éviter des lacunes d'assurance, des doubles assujettissements, des détournements de législation ou des abus. Cette réglementation est complexe et son application n'est pas toujours aisée, notamment dans les cas de personnes exerçant leur activité dans plusieurs Etats. Elle présente cependant le grand avantage d'être homogène et de s'appliquer à tous les Etats. Le travail administratif afférent à cette réglementation s'est accru globalement mais, en revanche, les entreprises et les organes d'application ont moins de procédures individuelles à mener parallèlement.

2.2.1 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Les citoyens suisses bénéficient d'un accès plus étendu aux prestations des Etats de l'UE qu'avec les conventions bilatérales antérieures. La coordination multilatérale fonctionne bien et la Suisse a intégré le réseau d'informations transfrontalier grâce aux efforts fournis par les institutions concernées. Les procédures sont unifiées pour tous les Etats. Les formulaires standardisés facilitent l'échange des données et le traitement des demandes de prestations.

²⁹ FF 1999 5440.

Les assurés s'adressent à une seule institution qui assure la liaison avec les organismes étrangers concernés.

2.2.2 Assurance-maladie et assurance-accidents

L'entraide internationale en matière de prestations est gérée avec efficacité grâce à l'organisme de liaison suisse en matière d'assurance-maladie, l'Institution Commune Loi fédérale sur l'Assurance-Maladie (LAMal) qui a été mis sur pied à cet effet. Les Suisses ont accès aux soins dans l'UE sans discrimination ni application de tarifs majorés. L'introduction de la carte européenne d'assurance-maladie a facilité les procédures et les démarches. Des retards dans le remboursement de certaines prestations de la part de quelques Etats ont cependant entraîné une augmentation des frais liés aux intérêts à la charge de la Confédération. Des arrangements bilatéraux prévoyant un remboursement accéléré entre Etats ont permis d'améliorer la situation.

L'assurance obligatoire pour des assurés à l'étranger est gérée sans difficultés majeures par les assureurs suisses. La possibilité pour certains assurés de demander l'exemption de l'assurance-maladie suisse et d'opter pour une assurance dans leur Etat de résidence (droit d'option) est certes complexe à appliquer pour les assureurs et les organes de contrôle, mais fonctionne à la satisfaction des intéressés. L'octroi de subsides aux primes pour des assurés résidant à l'étranger n'a pas soulevé de difficultés ni engendré les coûts estimés initialement (à cet égard, cf. 5.2).

2.2.3 Assurance-chômage

Dans le domaine de l'assurance-chômage, l'accord sur la libre-circulation des personnes a introduit le droit à l'exportation des indemnités de chômage pour trois mois au maximum et la totalisation des périodes d'assurances. Les expériences des cinq premières années d'application de l'accord ont montré que les dépenses supplémentaires sont restées sous contrôle et n'ont pas dépassé les estimations (à cet égard, cf. 5.2). Aucune vague de chercheurs d'emploi au chômage ne s'est manifestée : entre juin 2003 et 2006, seules 400 personnes par an en moyenne sont venues chercher du travail en Suisse en étant au chômage et 750 personnes en moyenne sont allées en chercher dans un pays de l'UE (exportation des prestations).

2.2.4 Allocations familiales

La coordination permet de déterminer l'Etat qui aura la charge de la prestation lorsque l'Etat de travail diffère de l'Etat de résidence. Des compléments différentiels sont prévus en cas de concours de droits dans deux ou plusieurs Etats, évitant ainsi un cumul de prestations injustifié. Ce système a indéniablement conduit à une répartition plus juste des charges.

2.3 Reconnaissance des diplômes

La reconnaissance des diplômes est un des instruments permettant la libre circulation effective des travailleurs. Il faut rappeler que ce système présente plusieurs particularités. En premier lieu, il est techniquement très complexe ; il nécessite un important accompagnement des différentes autorités concernées en Suisse et une importante information des citoyens et des entreprises suisses. Son bon fonctionnement est tributaire d'une intense coopération entre les divers services suisses concernés et les Etats membres de l'UE ainsi que la Communauté. De plus la participation au système européen de reconnaissance des qualifications a aussi une importance particulière pour les institutions de formation suisses (voir ci-dessous 2.3.3).

La reconnaissance des diplômes ne touche que les professions dites réglementées, soit celles pour l'exercice desquelles un diplôme déterminé est exigée dans l'Etat d'accueil. La Suisse a repris le système sectoriel de reconnaissance (médecins, dentistes, vétérinaires, pharmaciens, sages-femmes, infirmiers, architectes), le système général (les autres professions), et les directives applicables aux avocats.

2.3.1 Coordination interne

La coordination interne a été assurée avec les représentants des cantons (Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé CdS, Conférence des gouvernements cantonaux CdC, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP) et les différents offices concernés, ainsi qu'avec la Croix Rouge Suisse. Elle s'est souvent opérée par des contacts directs avec l'instance concernée, mais a aussi donné lieu à des séances plénières. Il est prévu à l'avenir de poursuivre ces séances, notamment pour régler différentes questions transversales relatives à la reconnaissance des diplômes (p. ex. les connaissances linguistiques, mise en œuvre des mesures de compensation, rédaction des décisions de reconnaissance, etc.) et uniformiser la pratique des différentes autorités.

Dans l'ensemble, la Suisse reconnaît en application de l'ALCP en moyenne 4450 diplômes par an, sur la base de l'annexe III ALCP (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT : 350 demandes ; CDIP : 400 demandes ; Croix Rouge Suisse : 2000 demandes ; Office fédéral de la santé publique OFSP : 1'700 demandes)

L'expérience a démontré que la mise en œuvre du système de reconnaissance en Suisse était confrontée aux mêmes difficultés que dans que dans nombreux Etats membres de l'UE. Des mesures de compensation existent pour toutes les professions courantes ; celles-ci sont cependant plus difficiles à organiser pour des professions où les demandes de reconnaissance sont rares, car des formations doivent être mises sur pied parfois pour un seul candi-

dat. Il faut cependant préciser que les cas d'application des directives européennes de reconnaissance des diplômes sont d'autant plus rares que le nombre de professions réglementées en Suisse est faible.

2.3.2 Coordination externe

Les contacts bilatéraux avec les autorités des Etats membres ont permis de constater que l'ALCP était dans la plupart des cas bien appliqué. Lorsque des problèmes ponctuels sont survenus, les contacts bilatéraux ont permis le plus souvent de régler le dossier d'une manière satisfaisante. Concernant les relations avec la Commission européenne voir point 2.7.3.

2.3.3 Signification pour les étudiants et pour les institutions de formation suisses

La possibilité de pouvoir obtenir une reconnaissance de diplôme dans l'UE, et ainsi de pouvoir aller travailler à l'étranger, revêt une importance particulière pour les étudiants et apprenants suisses. Dans de nombreux domaines, les expériences faites à l'étranger sont très prisées, raison pour laquelle elles revêtent une grande importance pour les universitaires et les travailleurs suisses fraîchement diplômés. Vu la globalisation croissante et l'évolution du marché suisse du travail qui requiert de plus en plus du personnel hautement qualifié, les séjours à l'étranger joueront un rôle plus important encore.

Le système européen de reconnaissance des diplômes a aussi une fonction secondaire, mais dont l'importance est néanmoins considérable : Il est essentiel pour les instituts de formation suisses, et spécialement pour les hautes écoles. Il apparaît en effet que la reconnaissance des diplômes suisses est un instrument de promotion de l'espace de formation suisse. Les écoles concernées par certaines professions sectorielles (filiales ES et HES en soins infirmiers, filiales HES pour sages-femmes, filiales HES et EPF en architecture) sont toutes très attachées à ce que leurs diplômes soient reconnus dans la CE. Il y va de leur positionnement dans le système européen de formation.

Cependant la participation au système européen de reconnaissance des diplômes a eu pour conséquence de mettre sous pression certaines filiales de formation. La possibilité de suivre des formations à l'étranger, parfois plus courtes et moins coûteuses qu'en Suisse, renforce la compétitivité mais n'a pas été sans provoquer de légitimes questions chez certains prestataires suisses. Afin de maintenir la qualité des formations suisses, il faut impérativement que les autorités concernées puissent continuer à contrôler minutieusement les demandes de reconnaissances de diplômes étrangers et à appliquer strictement les mesures de compensation prévues par les directives européennes.

2.3.4 Synthèse des expériences en matière de reconnaissance des diplômes

La reconnaissance des diplômes avec la CE se déroule à satisfaction et répond aux attentes des citoyens, des entreprises et de l'espace suisse de formation. Il faut cependant reconnaître que son introduction a eu des effets inattendus (voir point 2.3.3 consacré aux effets sur les filières de formation suisses) Une vigilance élevée devra aussi être consacrée à ces questions à l'avenir.

Bien que l'annexe III de l'accord soit appliquée depuis cinq ans, il reste encore beaucoup de points à régler, tant à l'interne au niveau de la mise en œuvre pratique de l'accord, qu'à l'externe au travers des contacts avec la Commission européenne (voir chapitre 2.7.3 et 3.1.2.3.). La mise en œuvre, le suivi et l'évolution de l'annexe III de l'ALCP continueront de solliciter fortement les partenaires concernés, qu'il s'agisse d'autorités fédérales, cantonales ou d'associations.

2.4 Effets sur l'emploi et le chômage

Lors de l'introduction de l'ALCP le 1er juin 2002, la Suisse se trouvait dans une situation conjoncturelle faible, et le besoin de main-d'œuvre stagnait. La reprise conjoncturelle s'est dessinée dès le deuxième trimestre 2003, mais ses effets positifs sur la croissance de l'emploi ont été relativement longs à se faire sentir. Manifestement, les entreprises ont été en mesure de faire face à la première phase de la reprise sans augmenter leurs effectifs. En outre, la croissance économique reposait en grande partie sur des branches qui faisaient de grands progrès en termes de productivité (notamment l'industrie et les finances). Ce n'est qu'au second semestre 2005, au moment où l'activité professionnelle entrait en phase d'expansion, que le marché du travail a reçu de fortes impulsions. L'automne 2005 fut marqué par un net recul du chômage alors qu'il se situait à un taux élevé depuis deux ans, quasi sans interruption. Entre 2005 et 2006, le taux de chômage est passé de 3,8 % à 3,3 % en moyenne annuelle. A la fin de l'année 2007 le taux de chômage désaisonnalisé s'est monté à 2.6 %.

2.4.1 Personnes actives occupées

Selon l'enquête suisse sur la population active (ESPA), le nombre de personnes actives occupées a connu une croissance de 4,0 % (+159'000) entre le deuxième trimestre 2003 et le deuxième trimestre 2007. Alors que l'augmentation de l'activité professionnelle chez les Suisses était de 3,1 % (+97'000), elle était largement supérieure à la moyenne chez les ressortissants des Etats tiers, à +5,3 % (+17'000), et surtout chez les citoyens et citoyennes de l'UE-15/AELE, à +9,0 % (+45'000). Pour autant, il est faux de conclure à une éviction des

travailleurs suisses : une analyse selon les groupes professionnels permet de constater que les personnes étrangères en provenance de l'UE-15/AELE³⁰ trouvaient plus facilement une activité professionnelle dans des domaines qui créaient également des emplois pour les Suisses. D'un point de vue quantitatif, la croissance de l'activité professionnelle chez les citoyens de l'UE-15/AELE entre 2003 et 2007 a été la plus significative dans les professions dites académiques (+24'000), dans les professions intermédiaires (+10'000) et chez les dirigeants et cadres supérieurs (+6000). Pour ces trois groupes le développement de l'activité professionnelle était supérieur à la moyenne, et la part de personnes sans emploi était en moyenne inférieure à celle présente, dans les autres catégories professionnelles. Par contre, dans la plupart des professions qui n'ont connu qu'un développement faible, voire même un recul, comme par exemple les employés de type administratif (-3000), les conducteurs et assembleurs (+1000) ou les ouvriers et employés non qualifiés (+1000), aucune augmentation notable du nombre de personnes actives occupées en provenance de l'UE-15/AELE n'a été identifiée.

Activité professionnelle de la population résidente permanente, selon les catégories professionnelles principales (ISCO) et les nationalités, variations observées entre 2003 et 2007 (au 2^e trimestre de chaque année)

	Variations absolues en 1'000			Variation relative
	CH/ Etats tiers	UE-15/ AELE	Total	Total
Dirigeants, cadres supérieurs	9	6	15	6.2 %
Prof. intellectuelles et scientifiques	54	24	78	11.8 %
Professions intermédiaires	60	10	70	8.6 %
Employés de type administratif	-58	-3	-61	-11.5 %
Personnel des services et vente	9	6	15	2.8 %
Agriculteurs	-3	3	0	-0.2 %
Artisans et ouvriers	33	-4	30	5.1 %
Conducteurs et assembleurs	3	(1)	4	1.9 %
Ouvriers et employés non qualifiés	7	(1)	8	3.4 %
Total personnes actives occupées*	114	45	159	4.0 %

* Inclut les personnes actives occupées sans indication sur leur profession. Les valeurs entre parenthèses ne sont pas garanties sur le plan statistique.

Source : OFS (ESPA)

Le fait que les travailleurs immigrés provenant de l'UE-15/AELE soient venus principalement compléter la main-d'œuvre indigène dans des domaines où l'emploi des Suisses avait également augmenté indique que la main-d'œuvre indigène n'a pas suffi à occuper ces places de travail. Cet aspect va à l'encontre des craintes de voir les travailleurs immigrés en provenance de l'UE-15/AELE évincer du marché du travail la main-d'œuvre indigène. Par contre, l'hypothèse qui veut que la main-d'œuvre en provenance de l'UE-15/AELE contribue à palier le manque chronique de personnel qualifié s'est confirmée.

³⁰ Conformément au rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, ce chapitre se concentre sur les ressortissants de l'UE 15/AELE.

2.4.2 Chômage

Aucun signe tangible d'une éventuelle influence de l'ALCP sur le chômage n'a été constaté depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Les taux de chômage des Suisses, des ressortissants de l'UE-15 et des Etats tiers ont évolué largement de manière proportionnelle. Ceci est montré en particulier dans la phase de croissance actuelle : Entre octobre 2005 et octobre 2007, leurs taux de chômage respectif ont décru de 31 % (Suisses), 25 % (UE-15)³¹ et 27 % (Etats tiers). Sur la période 2000-2006, le taux de chômage des ressortissants de l'UE-15 resp. des ressortissants d'Etats tiers était supérieur d'un facteur 1,7 resp. 3,7 à celui des Suisses. Ces chiffres montrent que les Suisses sont moins susceptibles d'être touchés par le chômage que les étrangers, et que les ressortissants de l'UE-15 sont mieux intégrés dans le marché du travail que les ressortissants des Etats tiers.

Dans les branches qui ont connu un accroissement de l'immigration après l'entrée en vigueur de l'accord, l'évolution du nombre de chômeurs n'avait rien de plus de surprenant. Parmi les branches concernées, on nommera l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie, l'immobilier, le conseil, l'informatique, le R&D (recherche et développement), l'enseignement et la catégorie des autres services. Seule l'hôtellerie a vécu, au cours de la deuxième et de la troisième année d'application de l'ALCP, une élévation du taux de chômage un peu supérieure à celle qui a touché le monde du travail en général. De juin 2002 à décembre 2006, le taux moyen dans l'hôtellerie était 2,6 plus haut que le taux de chômage global, donc légèrement plus élevé que juste avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Comparé à une moyenne sur plusieurs années avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux de chômage relativement élevé dans le domaine de l'hôtellerie n'a cependant rien d'exceptionnel. Dans les années 1992-2001, le taux de chômage moyen dans ce secteur était 2,7 fois plus haut que la moyenne de toutes les branches. A l'heure actuelle, l'hôtellerie voit son chômage diminuer dans la foulée du recul global du chômage : entre octobre 2005 et octobre 2007, il a diminué de - 31 % contre - 29 % en total.

Ces dernières années, l'évolution du chômage a présenté de faibles variations régionales. Dans la plupart des cantons de Suisse alémanique, le taux de chômage a diminué, d'abord légèrement depuis 2003, puis de façon toujours plus marquée depuis 2006. Il n'a par contre pas cessé de progresser jusqu'à la moitié de l'année 2005 dans la région lémanique, et jusqu'à la fin 2005 au Tessin. En moyenne, de juin 2002 à décembre 2006, le taux de chômage se situait dans ces deux régions respectivement à 46 % et à 27 % en dessus de la moyenne nationale. La région lémanique, en particulier, fait partie des régions les plus touchées par le renforcement de l'immigration en provenance de l'UE-15/AELE ; une corrélation entre ces

³¹ La baisse du taux de chômage des ressortissants de l'UE-15 est quelque peu sous-estimée dans la statistique officielle car il n'est pas tenu compte de la croissance de la population active.

deux facteurs ne peut donc être totalement exclue. D'un autre côté, le taux de chômage dans ces deux régions se situait nettement en dessus de la moyenne nationale déjà avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Une comparaison avec des phases antérieures permet d'affirmer là encore que le taux relativement élevé de chômage dans les deux régions concernées, au cours des quatre ans et demie qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, n'a rien d'exceptionnel. Dans les années 90, par exemple, le taux de chômage du Tessin était de 58 % supérieur au taux de chômage global, et celui de la région lémanique de 55 %. Aucun indice ne laisse penser que le niveau du chômage structurel ait augmenté suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP. Si l'on compare la période 2000-2005 à la période 1997-1999, le chômage dit non conjoncturel aurait même baissé. En conclusion du point de vue de l'emploi et du chômage, les expériences tirées de l'application de l'ALCP montrent que le marché a profité des nouvelles conditions qui s'offraient à lui. Il n'y a eu ni éviction des Suisses au profit des ressortissants de l'UE-15/AELE sur le marché du travail ni hausse du chômage. La bonne situation sur le marché du travail des dernières deux années a bénéficié à tous les sous-groupes de la population active.

2.5 Mise en œuvre des mesures d'accompagnement

2.5.1 Généralités

Suite à l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE-15, le contrôle des conditions de salaire et de travail en préalable à l'octroi d'une autorisation est tombé le 1^{er} juin 2004. Afin de garantir une protection contre les abus, des mesures d'accompagnement sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2004, en parallèle avec la deuxième phase de la libre circulation des personnes, dans le but d'empêcher la sous-enchère salariale et sociale. En vue de l'extension de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres de l'UE, des améliorations ont été apportées aux mesures d'accompagnement. Elles sont entrées en force le 1^{er} avril 2006.

Le système actuel prévoit des mesures au niveau individuel (par ex. des sanctions à l'encontre d'employeurs étrangers fautifs) et au niveau général (par ex. l'extension facilitée des conventions collectives de travail (CCT)). Le paquet de mesures comporte trois points :

- **La loi sur les travailleurs détachés**³² et l'ordonnance s'y rapportant³³ fixent les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse par un employeur étranger dans le but d'y fournir une prestation de travail. Le respect des conditions minimales est vérifié moyennant de contrôles ultérieurs par sondage.

³² Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement, RS 823.20.

³³ Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse, RS 823.201.

- En cas de sous-enchère abusive et répétée, il est plus facile de rendre obligatoire des salaires minimaux et des dispositions relatives au temps de travail dans le cadre d'une **CCT**. Il est possible aussi de déclarer **obligatoire** des contrats-types de travail.
- A l'échelon de la Confédération et des cantons ont été instaurées des **commissions tripartites** dans lesquelles sont représentés les autorités, les employeurs et les syndicats. Elles observent le marché du travail, examinent les situations suspectes et s'efforcent de s'entremettre. En cas de sous-enchères salariales abusives et répétées, elles demandent aux autorités cantonales compétentes de faciliter l'extension des CCT ou de déclarer obligatoire des contrats-types de travail.

Les commissions tripartites contrôlent les contrats de travail établis hors des conventions collectives de travail étendues. Les commissions paritaires, où siègent des représentants des partenaires sociaux, veillent au respect des CCT étendues. Le 1^{er} septembre, on dénombrait 62 CCT étendues.

Une description détaillée des mesures d'accompagnement figure dans le rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du 27 septembre 2007 sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007.

2.5.2 Expériences faites lors de la mise en œuvre de la loi sur les travailleurs détachés

Le passage des contrôles préalables généralisés lors de la procédure d'octroi d'une autorisation de séjour et de travail aux contrôles ultérieurs par sondage a constitué un grand défi pour les cantons chargés de les exécuter ainsi que pour les commissions tripartites et paritaires. S'il a fallu surmonter quelques difficultés lors de la phase initiale, la collaboration entre les organes d'exécution fonctionne entre-temps bien grâce à l'instauration d'une « task force ».

Depuis l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement, des rapports périodiques ont rendu compte de leur mise en œuvre. Il en ressort que les activités de contrôle ont fortement augmenté d'année en année. Un point positif à relever est que, au cours des trois premières années, les conditions de salaire et de travail usuelles ont été respectées dans la grande majorité des cas ayant fait l'objet d'un contrôle. Le rapport précité du SECO, du 27 septembre 2007, en particulier, fournit des chiffres intéressants.

2.5.2.1 Contrôles

Durant la période du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007, 31'243 contrôles ont été effectués en tout, soit une hausse de 80 % par rapport à 2005. Cette évolution s'explique en partie par le

fait que le nombre des inspecteurs effectuant les contrôles dans les branches pourvues ou non d'une CCT a passé à 153 personnes.

2.5.2.2 Taux d'abus

Selon les indications fournies par les cantons et les commissions tripartites cantonales, le taux des violations supposées ou constatées des dispositions concernant soit les salaires minimaux dans les branches régies par une CCT étendue soit les conditions salariales usuelles dans les branches non pourvue d'une CCT étendue se situe vers 8 % s'agissant aussi bien des entreprises employant des travailleurs détachés que des employeurs suisses ayant fait l'objet d'un contrôle. Les contrôles se sont concentrés sur les branches dites à risque. Selon les enquêtes des commissions paritaires, le taux d'abus est nettement plus élevé – de l'ordre de 26 % en moyenne – dans les domaines régis par une CCT étendue. Une comparaison avec les scores de 2005 n'aurait pas de sens vu que l'exécution des mesures et la saisie des violations et des abus ont connu des changements significatifs dans plusieurs cantons.

2.5.2.3 Sanctions

Une grande partie des 5112 sanctions administratives ont été prononcées suite à des violations de l'obligation de déclarer par des employeurs de travailleurs détachés. Dans la moitié des cas environ, les entreprises fautives ont reçu un avertissement (2833 ou 55 % des sanctions administratives). Cela représente une hausse de 57 % par rapport à 2005. Aux sanctions administratives étatiques viennent s'ajouter les sanctions découlant de violations des CCT étendues. Il s'agit de peines conventionnelles (à l'encontre de 566 entreprises) et de la mise à charge des frais de contrôle (à l'encontre de 399 entreprises).

Outre l'augmentation strictement quantitative, l'on constate une tendance allant des sanctions modérées (avertissements, amendes pour violation de l'obligation de déclarer) à des sanctions plus dures (amendes pour violation des conditions salariales ou autres, blocage des autorisations).

2.5.2.4 Efficacité des sanctions

En vue d'évaluer l'efficacité des sanctions, l'on s'est référé en premier lieu au nombre d'abus commis par le même employeur. La publication de la liste des employeurs ayant été sanctionnés en vertu de la loi sur les travailleurs détachés a également eu un effet préventif.

Selon les indications fournies par les cantons et les commissions tripartites, les violations répétées des dispositions légales dans les branches dépourvues d'une CCT étendue sont en

baisse, passant de 11 % environ en 2005 à 6 % en 2006. Dans les branches dotées d'une CCT étendue, seuls 22 cas ont été signalés par les commissions paritaires.

Les études les plus récentes montrent que les mesures d'accompagnement remplissent de mieux en mieux leur fonction. Formant aujourd'hui un système bien établi visant à empêcher la sous-enchère salariale et sociale, elles seront nécessaires aussi en cas de reconduction de l'ALCP. Si les expériences faites avec les mesures d'accompagnement s'avèrent positives du point de vue suisse, force est de reconnaître que les mesures sont en partie considérées dans les régions limitrophes de la Suisse comme des entraves aux prestations de services transfrontalières et, partant, comme discriminatoires. Cependant, le respect des conditions de salaires et de travail dans le cadre des prestations de services transfrontalières ne se limite pas aux relations entre la Suisse et les Etats de l'UE, puisqu'il est également exigé entre les Etats de l'UE. Les mesures nationales s'appuient sur la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Il en est tenu compte dans l'ALCP et dans la loi sur les travailleurs détachés. Afin que les mesures d'accompagnement soient mieux acceptées à l'étranger, il est nécessaire de fournir des informations claires et facilement accessibles sur les rémunérations et les conditions de travail en Suisse, notamment au sujet des branches dotées d'une CCT étendue. A cet égard, il reste à combler certaines lacunes tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons.

2.5.2.5 Effets de l'ALCP sur l'évolution des salaires

Outre les indications fournies par les enquêtes réalisées dans le cadre des mesures d'accompagnement, l'évolution des salaires constitue un indicateur probant s'agissant des effets de l'ALCP sur le marché du travail suisse, notamment en ce qui concerne les bas salaires. Dans le troisième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes, du 31 mai 2007, l'évolution des salaires a été analysée au moyen, d'une part, de *l'indice des salaires* et, d'autre part, de *l'enquête sur la structure des salaires*.

L'*indice des salaires* laisse apparaître une augmentation de 1,1 % en moyenne entre 2003 et 2006. Cette croissance relativement modeste reflète la faible progression du marché du travail durant cette période. Une analyse par branches fondée sur l'indice des salaires n'apporte aucun élément significatif. Dans les branches où la probabilité d'une augmentation de l'offre en main-d'œuvre due à l'immigration était la plus élevée, l'évolution est loin d'être uniforme : dans certaines (par ex. l'hôtellerie et restauration, les autres services) la progression des salaires a été supérieure à la moyenne, alors que dans d'autres (par ex. la construction et le génie-civil, l'enseignement) elle est restée inférieure à celle-ci. Il n'existe par conséquent aucun élément permettant d'affirmer que l'ALCP aurait eu un effet négatif sur les salaires.

L'enquête bisannuelle sur la structure des salaires est une autre source permettant une analyse de l'évolution des salaires. Selon les chiffres recueillis, la valeur médiane du salaire mensuel brut standard s'est accrue de 4,3 % entre 2002 et 2006 pour l'ensemble des branches du secteur privé. Les salaires ayant connu une augmentation supérieure à la moyenne sont situés aux extrémités de l'échelle des salaires (premier décile : +5.4% ; dernier décile : +7.5%). Alors que les hauts salaires s'éloignent de plus en plus de la valeur médiane, les classes de salaire inférieures s'en rapprochent. Cette évolution fait apparaître que, de manière générale, les plus bas revenus n'ont pas eu à pâtir de l'ALCP.

Connaissant l'évolution générale des salaires, il est intéressant de se demander si l'immigration supplémentaire est susceptible d'entraîner des effets négatifs sur les bas salaires. Une attention particulière doit donc être apportée aux variations enregistrées au bas de l'échelle des salaires (10^e et 25^e percentile). Tout comme pour l'évolution générale des salaires analysée sur la base de l'indice des salaires, les données tirées de l'enquête sur la structure des salaires 2002 et 2004 ne permettent pas d'établir un lien de cause à effet entre l'évolution de l'immigration et celle des salaires dans certaines branches. Il faut attendre les analyses qui seront réalisées au titre de l'observation permanente des effets de la libre circulation des personnes pour savoir dans quelle mesure les résultats du troisième rapport de l'observatoire se confirment ou non.

2.6 Retombées sur le marché du logement

La lex Koller³⁴ a été adaptée à l'ALCP le 8 octobre 1999³⁵. Les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2002. Depuis lors, les ressortissants des Etats membres de l'UE domiciliés en Suisse sont libérés de l'assujettissement à autorisation pour toute acquisition immobilière (art. 5, al. 1, let. a), de même que les frontaliers ressortissants de l'UE pour l'acquisition d'une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail (art. 7, let. j). Aucune autre adaptation de loi n'a été nécessaire.

Les expériences faites avec la libre circulation des personnes dans l'UE-15 ont montré que les flux migratoires entre les Etats membres étaient relativement faibles et que leur influence sur le marché du travail et le marché immobilier était marginale. Des petits Etats comme le Luxembourg et l'Irlande constituent des exceptions, qui connaissent une longue et importante phase de croissance. La Confédération ne dispose que de peu de données statistiques et d'analyses s'agissant des acquisitions immobilières durant la période ayant suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP. L'Office fédéral du logement (OFL) a passé commande d'une étude sur le sujet, qui a été achevée en juillet 2007 et publiée en septembre 2007³⁶. Selon celle-ci,

³⁴RS 211.412.41

³⁵ Le 14 décembre 2001, elle a été adaptée également à la modification apportée à la Convention instituant l'AELE du 21 juin 2001.

³⁶ Zentrum für Wirtschaftspolitik auprès de la Haute école spécialisée de Zurich-Winterthur, Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt, Zürich/Winterthur, 20.7.2007

les changements structurels dans le domaine de l'immigration n'ont eu jusqu'à présent que des répercussions ponctuelles sur le marché immobilier en Suisse. L'arrivée de travailleurs qualifiés s'est concentrée sur les agglomérations urbaines caractérisées par une forte croissance économique. Vu sa concentration spatiale et les profils de revenus concernés (main-d'œuvre qualifiée surtout), l'immigration en provenance de l'UE y entraîne en partie une raréfaction de l'offre et, partant, une hausse des prix dans le segment des logements de standing bien situés. La demande peut engendrer des effets de substitution au détriment de la population autochtone. S'il est vrai que les immigrés sont moins souvent propriétaires de leur logement que la population autochtone, leur proportion a toutefois fortement augmenté parmi les arrivants en provenance de l'UE-15, puisqu'elle passe de 15 % en 1996 à 24 % en 2006³⁷.

Il existe en outre des différences régionales. L'évolution constatée depuis 2002 montre que la tendance décrite concerne avant tout la région lémanique et l'agglomération zurichoise. Elle est perceptible dans une moindre mesure à Bâle, qui pratiquait déjà une politique d'immigration libérale avant l'introduction de la libre circulation des personnes.

Si la conjoncture favorable persiste, l'immigration devrait croître encore compte tenu notamment de l'introduction de la totale liberté de circulation avec l'UE-15 le 1^{er} juin 2007. De ce fait, la pression sur les logements attrayants dans les principales agglomérations du pays va sans doute croître encore. Pour le moment, la demande accrue devrait pouvoir être couverte par une augmentation de l'offre.

2.7 Expériences faites avec le Comité mixte

L'art. 14 ALCP institue un Comité mixte responsable de la gestion et de la bonne application de l'accord. Il peut décider de constituer un groupe de travail ou d'experts propre à l'assister dans l'accomplissement de ses tâches (art. 14, al. 6, ALCP).

2.7.1 Comité mixte de l'ALCP

Le Comité mixte facilite les échanges d'information et les consultations entre les parties contractantes et il s'efforce de régler les différends dont il est saisi. Dans le cadre de ses activités, il est appelé à formuler des recommandations et à prendre des décisions dans les cas prévus à l'accord (v. chap. 3). Il est composé de représentants des parties contractantes et se prononce d'un commun accord.

La délégation suisse au Comité mixte ALCP est dirigée par l'ODM, le Bureau de l'intégration (BI) étant coresponsable. Y prennent également part la Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne, de même que les cantons et les offices compétents en fonction des objets traités (notamment SECO, OFFT, Office fédéral des assurances sociales OFAS, Di-

³⁷ Cette définition diffère du taux couramment utilisé qui renvoie à la proportion des ménages vivant dans leur propre logement.

rection du droit international public DDIP). La délégation de l'UE est dirigée par la direction générale des relations extérieures de la Commission européenne. Selon l'ordre du jour, des experts d'autres directions et des représentants d'Etats membres prennent part aux séances.

Suite à l'entrée en vigueur de l'accord, le comité mixte s'est réuni annuellement, soit six fois jusqu'à présent. Cet organe s'est révélé être une précieuse plate-forme afin de donner un poids politique à des questions concrètes. Le fait de traiter certains problèmes d'application dans le cadre du comité mixte a contribué à leur prompt résolution. A titre d'exemple, il convient de citer la mise en œuvre juridiquement correcte de l'ALCP dans le droit national d'une partie des Etats membres ou le remboursement de prestations dans le cadre de l'entraide en matière d'assurance-maladie. Le comité mixte a également servi à l'information mutuelle concernant les développements dans les divers pays. La Suisse y a en particulier communiqué les statistiques de l'immigration, conformément à l'art. 10, al. 6, ALCP. Parmi les points prioritaires à l'ordre du jour figurait le développement de l'*acquis* au sein de l'UE et les adaptations pouvant en résulter pour l'ALCP. Le caractère dynamique du droit communautaire constitue un défi au plan conventionnel et administratif. Ainsi, les annexes II et III ont-elles été adaptées à trois reprises depuis l'entrée en vigueur de la convention suite à des décisions du Comité mixte (cf. point 3.1), et d'autres mises à jour devraient suivre (cf. point 3.2).

2.7.2 Sous-comité « assurances sociales »

Un groupe de travail au sens de l'art. 14, al. 6, ALCP a été formé dans le domaine de la sécurité sociale. Réuni en 2004, il a constitué un sous-comité et défini les méthodes de travail. Par ailleurs, il a établi à l'intention du Comité mixte que la deuxième série d'adaptations concernant l'annexe II de l'ALCP pouvait être adoptée. Par la suite, il s'est avéré qu'il suffisait que la Suisse participe aux séances de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants pour garantir un échange d'informations régulier et efficace (cf. point 2.8.1.). Pour cette raison, il n'a pas été nécessaire d'assister depuis lors à d'autres séances du sous-comité.

2.7.3 Sous-comité « reconnaissance des diplômes »

Le sous-comité mixte « reconnaissance des diplômes » est un groupe de travail au sens de l'art. 14, al. 6, ALCP. Il se réunit deux à trois fois par an afin de discuter de points techniques relatifs à l'annexe III ALCP et à ses modifications périodiques. La délégation suisse est dirigée par l'OFFT ; selon l'ordre du jour, la délégation suisse se compose de représentants du BI, de la Mission suisse, des cantons ou des offices concernés. La Commission européenne est représentée par l'unité « professions réglementées » de la Direction générale Marché intérieur et services.

Ces réunions sont importantes car elles permettent de discuter de l'application concrète de l'annexe III entre les membres de la CE et de la Suisse. Le sous-comité est un instrument indispensable à la bonne mise en œuvre de l'annexe III de l'ALCP. Il permet d'avoir un dialogue régulier et de qualité avec la Commission européenne, même si celle-ci n'a pas toujours la disponibilité souhaitée en raison du grand nombre de dossiers qui l'occupe sur la scène européenne. Les discussions permettent par exemple de préparer les dossiers qui seront présentés aux Etats membres, de planifier les modifications de l'annexe III de l'ALCP, de régler des questions d'application de l'accord liées à la compréhension du système européen de reconnaissance des diplômes.

2.8 Comités de comitologie³⁸

Pour être complet, il sied d'évoquer brièvement la coopération avec l'UE et ses Etats membres au sein des comités de comitologie dont les activités concernent la libre circulation des personnes. La participation de la Suisse aux travaux de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants et du Groupe de coordination sur la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur était déjà prévu dans l'acte des accords bilatéraux I. Cette implication assure un complément aux activités auprès du Comité mixte et contribue à une application plus efficace de l'accord.

2.8.1 Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

Comme l'ALCP est un accord statique et sectoriel qui ne contient pas l'ensemble de l'acquis communautaire, des questions substantielles sur la pertinence de nouveaux actes communautaires pour la Suisse qui peuvent se poser sont débattues au sein de ce groupe de travail. Puisque la Suisse assiste à titre d'observateur comme les Etats de l'AELE/EEE aux séances de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM) et de ses sous-groupes, les informations mutuelles sur les développements de la législation et de la jurisprudence s'effectuent en général dans ce cadre.

Ces comités gèrent la coordination et ses problèmes pratiques et débattent des mises à jour des règlements au sein de l'UE. Le statut d'observateur permet aux experts suisses de participer activement aux débats sans droit de vote. Ce forum est extrêmement utile pour suivre le développement du droit communautaire, anticiper les problèmes susceptibles de toucher la législation suisse et établir d'étroits contacts avec les spécialistes des différents Etats. De nombreux points délicats ont pu être discutés et réglés avec les experts en marge des ré-

³⁸ Système de comités de représentants de l'administration et d'experts utilisé pour contrôler la Commission quand celle-ci adopte des mesures d'exécution dans le cadre de la législation communautaire. Y siègent un représentant de la Commission (assurant la présidence) et des délégués des Etats membres (généralement des représentants des ministères nationaux et des experts reconnus).

unions (p.ex. introduction de la carte européenne d'assurance-maladie, cas d'affiliation, remboursement des prestations de maladie etc.).

2.8.2 Groupe des coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles

La Suisse participe au groupe des coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles en tant qu'observateur. Ce comité a remplacé le Groupe de coordination sur la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur mentionné dans l'acte final des accords bilatéraux I. Il s'agit d'un groupe d'experts créé par décision de la Commission du 19 mars 2007. Il a pour mission de préciser l'interprétation de la directive 2005/36/CE³⁹, d'assister la Commission dans la mise en œuvre, et en général d'instaurer un dialogue entre les Etats membres afin de faciliter la mobilité professionnelle.

La participation à ces séances revêt une grande importance pour la Suisse. Elle permet en effet d'obtenir de précieuses informations sur le fonctionnement des directives de reconnaissance des diplômes et sur leur mise en œuvre dans les Etats membres. Il est également possible de rencontrer les représentants des Etats membres et de la Commission, et ainsi de traiter de nombreux problèmes d'application de l'annexe III de l'ALCP.

2.8.3 Comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles

Ce comité est un comité comitologie créé par la directive 2005/36/CE. La Suisse y participe également avec un statut d'observateur. Les tâches du groupe, énumérées dans la directive 2005/36/CE, consistent essentiellement à modifier les annexes de la directive (notamment les conditions de formation des médecins, dentistes, pharmaciens, vétérinaires, infirmiers, sages-femmes et architectes) et se prononcer sur la création des plates-formes professionnelles visées à l'art. 15 de la directive 2005/36/CE.

3 Développement de l'accord

3.1 Développement du contenu de l'accord

L'art. 18 ALCP règle la révision de l'accord. Si une partie contractante désire une révision, elle soumet une proposition à cet effet au Comité mixte. La modification n'entre en vigueur que lorsque les procédures internes respectives ont été accomplies. Les modifications aux annexes II et III sont entérinées par le Comité mixte – après approbation interne – et entrent aussitôt en vigueur. Jusqu'à présent, l'on a procédé à deux modifications de l'annexe II et à

³⁹ Directive 2005/36/CE du Parlement Européen et du conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

une mise à jour de l'annexe III. L'accord de même que l'annexe I sont restés inchangés jusqu'ici, si l'on excepte l'extension du champ d'application territorial (cf. chap. 3.2.2).

3.1.1 Modifications effectuées depuis l'entrée en vigueur

3.1.1.1 Sécurité sociale

L'annexe II de l'ALCP a été actualisée une première fois suite à la décision n° 2/2003 du Comité mixte. Il y a été tenu compte des modifications du droit européen de la coordination intervenues depuis la signature de l'accord (calcul au prorata de la rente d'orphelin, prise en considération des systèmes de fonctionnaires, décisions de la Commission administrative de l'UE, etc.). En outre, des précisions ont été apportées à l'annexe VI du règlement (CEE) n° 1408/71 concernant l'application des prescriptions légales suisses (notamment droit d'option en matière d'assurance-maladie, complément d'assurance concernant les prestations de l'assurance-invalidité), afin de tenir compte de l'évolution du droit interne et de faciliter l'application de l'accord.

La deuxième et jusqu'ici dernière adaptation est intervenue suite à la décision 1/2006 du Comité mixte. Elle a concerné la substitution des formulaires papier par la carte européenne d'assurance-maladie, la simplification des procédures et l'alignement des droits dans le domaine de l'assurance-maladie. Si elle n'avait pas repris ces changements, la Suisse n'aurait pratiquement plus pu participer au système européen d'entraide en matière d'assurance-maladie. L'application de réglementations différentes aurait entravé l'entraide et conduit à une situation intolérable pour les assureurs et les assurés. Pour cette raison, les modifications ont été appliquées dès le 1^{er} juin 2004, soit en même temps que dans l'UE. En outre, il a été tenu compte d'une série d'adaptations des ordonnances d'exécution suite à des révisions des prescriptions légales et des compétences dans les Etats membres de l'UE.

Les adaptations effectuées jusqu'à présent ont été des actualisations techniques devenues indispensables en vue de garantir le bon fonctionnement du droit de coordinations multilatéral. En procédant de la sorte, la Suisse n'a pas eu à prendre de nouveaux engagements importants et il n'a pas été nécessaire de modifier la législation nationale.

3.1.1.2 Reconnaissance des diplômes

Depuis le 1er juin 2002, l'annexe III a été modifiée à une reprise en 2004 notamment pour intégrer les directives 99/42/CE (reconnaissance sur la base de l'expérience professionnelle) et 2001/19/CE (modernisation du système de reconnaissance) et le diplôme d'architecture de l'Università della Svizzera italiana USI afin qu'il soit automatiquement reconnu dans l'UE.

3.1.2 Eventuelles adaptations à venir

3.1.2.1 Libre circulation des personnes

Lors de la cinquième réunion du Comité mixte (2006), il a été mentionné pour la première fois l'écart existant entre les dispositions (figées) de l'accord et l'acquis communautaire (dynamique) dû en particulier à l'entrée en vigueur au 30 avril 2006 de la nouvelle directive de l'UE sur le droit de séjour des citoyens de l'UE (directive sur la citoyenneté)⁴⁰. Outre le fait que cette directive rassemble en un seul texte tout le domaine du droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'UE auparavant régi par deux règlements et neuf directives, elle modifie d'autre part considérablement les droits des ressortissants des Etats membres de l'Union à la libre circulation des personnes, leur conférant ainsi une véritable citoyenneté – d'où son nom – et le statut qui va avec, y compris à l'égard de ressortissants d'Etats tiers en cas de regroupement familial avec un citoyen communautaire. La directive sur la citoyenneté reprend en particulier la jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) dont certains arrêts ne doivent pas être repris par le Tribunal fédéral suisse (TF) dès lors qu'ils sont postérieurs à la date de la signature de l'accord⁴¹.

Le Comité mixte n'étant pas compétent pour modifier le texte de l'accord et son annexe I qui règle les droits conférés aux citoyens suisses et de l'UE, seule une révision de l'accord, au sens de son art. 18, soumis à adoption du Parlement suisse permettrait de pallier ce décalage qui s'installe actuellement entre l'acquis communautaire d'une part et l'accord sur la libre circulation des personnes d'autre part. Une éventuelle reprise de cette directive sera examinée à titre définitif une fois que la procédure d'autorisation en vue de la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes sera close.

3.1.2.2 Sécurité sociale

L'objectif dans ce domaine est de maintenir le bon fonctionnement de la coordination actuelle, en suivant les développements du droit communautaire. Il s'agira par exemple d'analyser les répercussions de la modernisation des règles de coordination en matière de sécurité sociale entreprise au sein de l'UE. Le règlement (CEE) 1408/71 sera à terme remplacé par le règlement (CE) 883/2004. Tant que son règlement d'application (qui devrait remplacer le règlement (CEE) 574/72) n'aura pas été adopté, il est difficile d'apprécier la portée exacte du nouveau règlement. Mais les grandes lignes sont arrêtées et montrent qu'il s'agit, en premier lieu, d'une consolidation et d'une modernisation des principes de coordination que la Suisse applique dans le cadre de l'ALCP.

⁴⁰ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.04.2004, p. 77)

⁴¹ cf. par exemple la prise de position du TF dans l'arrêt non-publié 2A.130/2005.

De manière générale, les nouvelles règles de coordination seront intégrées par la Suisse lorsque ce sera nécessaire pour le bon fonctionnement et conformément aux procédures d'adaptation prévues par l'accord.

3.1.2.3 Reconnaissance des diplômes

L'annexe III de l'ALCP devrait dans l'idéal être modifiée tous les un-à deux ans afin de tenir compte de l'évolution des formations, tant en Suisse que dans l'UE. Cette fréquence n'a pas pu être atteinte jusqu'à présent. En raison de la nature statique de l'ALCP il y a toujours un décalage temporel entre le moment où les nouvelles filières émettent leurs diplômes et le moment où ce diplôme est inséré dans l'annexe III de l'ALCP.

Une actualisation devrait avoir lieu dans le courant de 2008 pour insérer la nouvelle filière "Bachelor HES in nursing", la spécialisation médicale en infectiologie et dans un deuxième temps le "Master HES en architecture". Il est prévu aussi que la directive 2005/36/CE⁴² soit reprise dans l'annexe III en 2008. Cette directive prévoit en substance la consolidation de 15 directives en un seul texte, la libéralisation partielle des prestations de service, la possibilité, pour les associations professionnelles représentées au niveau européen, de créer des plateformes communes, et la simplification de la coopération administrative. Elle reprend dans l'essentiel du système actuel, la libéralisation partielle des prestations de service constituant certainement la principale nouveauté. La date d'entrée en vigueur de cette directive pour la Suisse n'a pas encore été déterminée.

3.2 Extension du champ d'application territorial

Dans le sillage des élargissements de l'UE en 2004 et en 2007, les domaines d'application des accords sectoriels entre la Suisse et la CE (ou Euratom) ont été automatiquement étendus aux nouveaux Etats membres de l'UE. Compte tenu de son caractère mixte, l'ALCP constitue toutefois une exception. Dans les traités d'adhésion correspondants, que des négociations devaient être menées avec la Suisse au sujet de l'ALCP, la compétence de négocier étant déléguée à la Commission européenne. Le Conseil des Ministres de l'UE est quant à lui habilité à approuver les protocoles. Cela signifie que les deux protocoles relatifs à l'extension de l'ALCP aux Etats membres d'Europe centrale et de l'Est n'ont pas été ou ne sont pas soumis aux procédures d'approbation et de ratification des Etats membres de l'UE. Tout porte à croire que cette procédure sera également retenue si l'accord devait être étendu encore. Du côté suisse, l'extension de l'ALCP est adoptée par le Parlement sous la forme d'un arrêté soumis au référendum facultatif (cf. 6.1).

⁴² Directive 2005/36/CE du Parlement Européen et du conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

3.2.1 Elargissement de l'UE en 2004

Suite à l'élargissement de l'UE du 1^{er} mai 2004, l'accord sur la libre circulation des personnes a été complété par un protocole réglant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec les dix nouveaux Etats membres. Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006. Les ressortissants des Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 seront soumis jusqu'en 2011 au plus aux délais transitoires s'agissant de l'accès au marché du travail⁴³. Les restrictions portent sur la priorité des travailleurs indigènes, le contrôle préalable des conditions de salaire et de travail ainsi que le contingentement annuel des autorisations de courte durée et des autorisations de séjour. La clause de sauvegarde prévue dans l'accord est également valable vis-à-vis des ressortissants des nouveaux Etats membres. Elle offre à la Suisse la possibilité de réintroduire unilatéralement, jusqu'au 31 mai 2014, des nombres maximums lorsque l'immigration de travailleurs dépasse un certain seuil, défini dans l'accord.

3.2.2 Extension de l'accord à la Roumanie et la Bulgarie

Avec l'adhésion le 1er janvier 2007 de la Bulgarie et la Roumanie, l'Union européenne a clôturé sa cinquième vague d'élargissement. Comme pour les Etats y ayant adhéré au 1er mai 2004, l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à ces deux nouveaux Etats membres nécessite la conclusion d'un deuxième protocole additionnel à l'ALCP.

Les négociations ont débuté le 10 juillet 2007 et seront terminées prochainement. Jusqu'à présent elles ont porté principalement sur, d'une part, les termes du régime transitoire et son point de départ, et d'autre part, la durée de la clause de sauvegarde spécifique permettant de réintroduire des contingents une fois la période transitoire échue. Restent ouvertes pour l'instant les questions du point de départ du régime transitoire ainsi que de la durée de la clause de sauvegarde spécifique. Ont également fait l'objet des négociations la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II) et la reconnaissance des diplômes qui font partie intégrante de l'ALCP. Des adaptations d'ordre technique ont été opérées dans ces domaines.

L'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie doit être sera soumise aux Chambres en même temps que la question de la reconduction de l'ALCP, pour autant que les négociations correspondantes puissent être conclues à temps. A l'instar de la décision plus fondamentale relative la reconduction de l'ALCP, celle concernant son extension à la Roumanie et la Bulgarie sera également sujette au référendum facultatif.

3.2.3 Eventuelles extensions ultérieures

⁴³ Cette restriction ne s'applique pas aux citoyens chypriotes et maltais qui, à l'instar des ressortissants de l'UE-15, bénéficient aujourd'hui déjà, à titre d'essai, de la totale liberté de circulation des personnes.

La Commission européenne négocie avec la Croatie et la Turquie une adhésion à l'UE. Les pays des Balkans occidentaux sont des candidats potentiels à l'adhésion. Il n'est pas possible, aujourd'hui, de prédire la durée et l'issue des négociations qui ont été entamées. S'agissant de la libre circulation des personnes et d'autres domaines sensibles, l'UE se réserve le droit d'envisager des délais de transition, des exceptions voire des clauses de sauvegarde durables. Les réglementations transitoires, internes à l'UE, pourraient servir, à l'avenir, de référence à la Suisse. Compte tenu du contexte, il n'est pas possible de livrer des indications pertinentes quant aux pays qui pourraient rejoindre prochainement l'UE et quant aux modalités d'une nouvelle extension de l'ALCP.

4 Signification de la reconduction de l'accord pour la Suisse

L'ALCP est sans conteste l'un des plus importants du premier paquet d'accords bilatéraux, avec lesquels il est d'ailleurs juridiquement lié par une clause dite guillotine (v. ch. 4.1.1). Sa reconduction est ainsi essentielle la poursuite de l'application des sept accords de 1999 et partant pour la défense des intérêts du pays, tant du point de vue juridique, politique qu'économique.

4.1 Signification juridique

La reconduction de l'ALCP signifierait le maintien de l'acquis actuel découlant de l'ALCP⁴⁴. En revanche, la non-reconduction de l'ALCP aurait des conséquences tant au niveau du droit international qu'à celui du droit national.

4.1.1 Droit international

L'ALCP contient à l'art. 25, al. 4, la clause dite guillotine. Celle-ci prévoit que la non-reconduction ou la dénonciation de l'ALCP mettrait fin aux six autres accords conclus dans le cadre des Bilatérales I, ceci six mois après la réception de la notification relative auxdites non-reconduction ou dénonciation. Il convient de relever que de telles clauses figurent également dans les dispositions finales des autres accords bilatéraux I.

Sont concernés :

- l'accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics ;
- l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité ;
- l'accord relatif aux échanges de produits agricoles ;
- l'accord sur le transport aérien ;
- l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route ; ainsi que
- l'accord sur la coopération scientifique et technique⁴⁵.

L'abrogation de l'ALCP et des autres accords issus des Bilatérales I pourrait être estompé en réactivant d'anciens accords bilatéraux. L'abrogation créerait en tout cas une insécurité du droit lourde de conséquence.

La non-reconduction de l'ALCP ne serait pas non plus sans conséquence pour l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (ci-après accord d'association à Schengen, FF 2004, 6071 ss ; RS 0.360.268). Le système mis en place dans ce cadre est étroitement lié à l'existence de la libre circulation des personnes. Sans elle, sa mise en œuvre serait rendue difficile. Il existe dès lors également un lien indirect entre une éventuelle non-reconduction de l'ALCP et les accords Schengen/Dublin appartenant au paquet des accords bilatéraux II.

En outre il faut signaler que si l'ALCP n'était pas reconduit, la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (ci-après Convention AELE⁴⁶) continuerait d'être applicable avec nos partenaires de l'AELE. Bien que cette Convention ait été révisée suite à la conclusion des accords bilatéraux I, elle ne contient aucune disposition faisant un lien avec ceux-ci. La non-reconduction engendrerait, dans le domaine des Bilatérales I, une asymétrie notable dans les relations contractuelles de la Suisse avec, d'une part, les Etats membres de l'AELE et, d'autre part, la CE, puisque l'acquis des Bilatérales I serait maintenu avec la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

4.1.2 Droit national

En cas de reconduction de l'ALCP, il ne sera pas nécessaire de modifier le droit national⁴⁷. En revanche, une dénonciation nécessiterait une réadaptation des dispositions légales fédérales et cantonales qui ont été modifiées en lien avec les Bilatérales I⁴⁸. Compte tenu de la clause guillotine (cf. point 4.1.1), cela est valable tant pour les dispositions relatives à l'ALCP que pour celles modifiées dans le sillage des autres accords négociés dans le cadre des Bilatérales I, soit une vingtaine de lois en tout.

Le cas échéant, il conviendrait d'examiner cas par cas s'il y a lieu de revenir à la situation antérieure à l'accord ou s'il ne serait pas dans l'intérêt de la Suisse de maintenir unilatéralement les dispositions en question.

⁴⁴ Sous réserve d'adaptations du droit national suite à des actualisations ou des modifications de l'ALCP.

⁴⁵ La durée de validité de l'accord sur la recherche, qui était partie intégrante des Bilatérales I, a été limitée à la durée de deux programmes-cadres de recherche alors en cours. L'accord consécutif portant sur une participation au septième programme-cadre de recherche (2007-2013) ne tombe plus sous le coup de la clause « guillotine ». Cependant, le projet de décision de l'UE concernant l'approbation de l'actuel accord sur la recherche prévoit que celui-ci ne serait pas prorogé en cas de non-reconduction ou de dénonciation des accords bilatéraux I.

⁴⁶ RS 0.632.31

⁴⁷ Sous réserve d'adaptations du droit national suite à des actualisations ou des modifications de l'ALCP.

⁴⁸ FF 1999 5440

4.2 Signification économique et politique

L'ALCP représente – avec l'accord de libre échange de 1972⁴⁹ – le plus important accord économique conclu par la Suisse. Il contribue de manière significative à renforcer l'un des avantages comparatif de la place économique suisse, à savoir son marché du travail flexible, mobile et son attrait international.

Les entreprises suisses profitent à double titre de l'ALCP. D'une part parce qu'il facilite l'envoi de travailleurs détachés dans les Etats de l'UE (par ex. pour le montage et la maintenance d'installations), d'autre part en améliorant les chances de trouver les travailleurs requis en nombre suffisant.

L'économie suisse est tributaire des travailleurs étrangers. En Suisse, une personne active sur cinq est de nationalité étrangère. Ce constat est valable aussi bien pour les spécialistes au bénéfice d'une formation complète, recherchés en Suisse comme ailleurs, que pour la main-d'œuvre peu qualifiée. Le marché du travail européen offre des qualifications comparables tout en étant culturellement et géographiquement proche. Vu les quelque 493 millions d'habitants que comptent les 27 Etats membres de l'UE⁵⁰, l'ALCP agrandit considérablement le potentiel de recrutement des entreprises sises en Suisse.

L'ouverture du marché du travail vis-à-vis de l'Europe favorise la croissance économique en atténuant, d'une part, le danger de restriction de la production et d'inflation des salaires en raison d'une pénurie de main-d'œuvre, et, d'autre part, la pression sur les entreprises qui pourraient sous-traiter en partie la production. Le Conseil fédéral et les partenaires sociaux s'accordent pour dire que sans la libre circulation des personnes la récente reprise économique n'aurait pas été aussi forte et durable. A moyen terme, un marché du travail ouvert sera d'autant plus important que l'offre de main-d'œuvre autochtone s'amenuisera en raison de l'évolution démographique.

Grâce à l'ouverture du marché du travail, la Suisse voit son rôle de place industrielle et de pôle économique durablement renforcé, ce dont profitent également les travailleurs suisses. Les premières expériences avec l'ALCP montrent que l'afflux de travailleurs en provenance de l'UE ne se fait pas au détriment de la main-d'œuvre locale (cf. chapitre 2.4).

Une ouverture unilatérale du marché du travail ne constitue pas une alternative. En effet, la mobilité des travailleurs a pour corollaire une réglementation détaillée de la reconnaissance des diplômes et des assurances sociales. En particulier, la question des assurances sociales ne pourrait être réglée qu'en collaboration avec les divers Etats membres de l'UE, ce qui nécessiterait une (re-)négociation des accords bilatéraux correspondants. Par ailleurs, les

⁴⁹ RS 0.632.402

⁵⁰ Relevé Eurostat pour l'année 2006.

entreprises suisses doivent pouvoir, en cas de besoin, détacher du personnel à l'étranger. Enfin, un accès entravé au marché du travail de l'UE pour les ressortissants suisses constituerait une détérioration massive par rapport au statu quo, puisqu'ils ne pourraient plus profiter de l'accès libre et non discriminatoire au marché du travail de l'UE. Ils n'auraient plus la possibilité non plus de s'y établir en bénéficiant de conditions facilitées.

La reconduction de l'ALCP assure le maintien de tout l'édifice des relations bilatérales avec l'UE et, partant, l'accès des entreprises suisses au marché intérieur européen, accès qui revêt un caractère existentiel. L'UE est, de loin, le partenaire économique le plus important de la Suisse. Un franc sur trois gagné en Suisse l'est au travers des échanges avec l'UE. Au cours des dix dernières années, le commerce bilatéral des marchandises a connu une croissance annuelle moyenne de 5 %. L'échange économique (marchandises et services) atteint aujourd'hui un volume d'un milliard de francs par jour. 80 % des importations et 62 % des exportations sont réalisées avec l'UE. S'agissant des prestations de services et des investissements directs, le marché européen domine de la même manière. Si l'ALCP n'est pas reconduit, la Suisse risque de perdre son accès privilégié au marché intérieur européen et d'affaiblir durablement la place économique.

Cependant, la signification de l'ALCP va bien au-delà de sa valeur économique, la libre circulation des personnes représentant en fait l'une des quatre libertés fondamentales du marché commun.

La prolongation de cet accord est en effet un acte politique confirmant la volonté de la Suisse de poursuivre la voie bilatérale dans ses relations avec l'UE, voie qui est gage de succès pour la défense effective des intérêts du pays et qui a été confirmée par le peuple à diverses reprises. Hormis les implications sur le plan du droit international, dont il a déjà été question, la non-reconduction pourrait avoir des conséquences négatives sur la prorogation d'autres accords ou la négociation de nouveaux accords. Elle provoquerait donc une remise en cause profonde de la voie bilatérale et de la politique européenne du Conseil fédéral. De nouvelles solutions devraient être trouvées avec l'UE qui pourraient ne pas être aussi favorables que celles obtenues jusqu'à présent. Les relations avec le principal partenaire de la Suisse à tous les niveaux s'en trouveraient fortement affectées. Il en découlerait de manière générale une incertitude juridique, économique et politique qui nuirait gravement aux intérêts de la Suisse.

4.3 Signification des accords bilatéraux liés à L'ALCP

L'ALCP étant lié directement (Bilatérales I) ou indirectement (Schengen/Dublin) à d'autres accords, les pages qui suivent visent à montrer la plus-value que la Suisse tire de ces conventions et la situation qui résulterait de leur dénonciation.

4.3.1 Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics

L'accord sur les marchés publics ouvre aux fournisseurs suisses un accès non discriminatoire par rapport à leurs concurrents de l'UE aux mandats des entreprises chargées de l'approvisionnement en eau et en énergie, de l'offre de transports urbains et régionaux, ainsi que des chemins de fer. Les acteurs économiques suisses ont accès aux marchés publics européens, grâce à des procédures d'adjudication transparentes. A l'inverse, la concurrence au sein des marchés publics suisses, y compris au niveau communal, se verra renforcée.

La dénonciation de l'accord signifierait la fin de la libéralisation des marchés publics allant au-delà des engagements pris au sein de l'OMC. Les prestataires suisses auraient à subir des restrictions s'agissant de l'accès au marché. Perdant son statut d'observateur au sein du comité consultatif des Etats membres de l'UE sur les marchés publics, la Suisse se verrait privée d'un instrument précieux lui permettant de s'informer, de consulter ses partenaires et de régler sans complications administratives divers problèmes.

4.3.2 Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

L'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité va diminuer les obstacles techniques au commerce dans les échanges de produits industriels entre la Suisse et l'UE. Il introduit des facilitations notables dans des secteurs économiques importants comme l'industrie des machines, l'industrie pharmaceutique et des produits médicaux ainsi que les télécommunications. La dénonciation de l'accord aurait des répercussions négatives sur la compétitivité de l'économie suisse. Pour les quinze secteurs de produits concernés, l'accès au marché ne pourrait plus se faire dans les termes de l'accord. Les entreprises qui peuvent aujourd'hui exporter leurs produits sur la base d'un certificat établi par un organisme suisse d'évaluation de la conformité reconnu dans le cadre de l'accord, devraient alors requérir un tel certificat auprès d'un organisme agréé par la CE. Les entreprises exportatrices seraient confrontées non seulement à des frais plus élevés mais aussi à des retards lors du lancement de nouveaux produits dans l'espace UE. Dans certaines branches, il faut s'attendre alors à un transfert de la production et/ou de la distribution à l'étranger, ce qui se traduirait par une perte de places de travail en Suisse.

S'agissant des importations, l'on assisterait sans doute à des pressions croissantes afin que les vérifications et certifications faites à l'étranger ne soient plus reconnues, ce qui renchérirait les importations et réduirait l'intensité de la concurrence sur le marché intérieur. Les organismes suisses d'évaluation de la conformité perdraient des clients dans la mesure où leurs vérifications et certifications ne seraient plus reconnues dans la CE ou l'EEE. Selon les estimations, un tiers environ des plus de 700 organismes accrédités en Suisse est menacé et risque de disparaître. Il en résulterait non seulement une perte considérable de savoir-faire en matière de recherche et de développement, mais aussi des répercussions sur la mise en œuvre des prescriptions relatives aux produits, notamment sur l'observation du marché. Vu que les autorités suisses n'auraient plus, comme prévu dans l'accord, accès aux informations de la CE concernant les prescriptions relatives aux produits, la mise en œuvre des prescriptions suisses seraient considérablement compliquée, ce dont pâtirait les importateurs, les commerçants et les consommateurs.

4.3.3 Accord relatif aux échanges de produits agricoles

L'accord relatif aux échanges de produits agricoles (accord sur l'agriculture) a facilité et intensifié l'échange de produits agricoles de l'UE dans des secteurs donnés. La dénonciation de l'accord signifierait la perte de prérogatives que la CE a accordées à la Suisse. Les intérêts à l'exportation de produits bénéficiant aujourd'hui d'un traitement préférentiel, comme par exemple le fromage⁵¹ seraient affectés. En sens inverse, la Suisse n'accorderait plus un tel traitement aux produits de la CE. Les prix évolueraient en conséquence au détriment des consommateurs.

Dans le domaine non tarifaire, certaines entraves techniques au commerce qui ont été levées seraient réintroduites, par exemple pour les produits phytosanitaires, les aliments pour animaux, les semences, le vin, les spiritueux et les produits biologiques.

S'agissant du vin et des spiritueux, la protection réciproque des appellations géographiques et traditionnelles deviendraient caduques. Dans ce cas, les accords bilatéraux visant à protéger les appellations géographiques, qui ont une portée moindre et n'ont été conclus qu'avec quelques Etats membres de l'UE, seraient réactivés, tout comme l'échange de lettres entre la Suisse et la Communauté économique européenne relatif à la coopération en matière de contrôle officiel des vins⁵².

La dénonciation de l'annexe à l'accord relative aux questions vétérinaires aurait pour conséquence que les réglementations et les facilités concernant le commerce transfrontalier d'animaux et de produits animaux entre l'UE et la Suisse deviendraient elles aussi caduques.

⁵¹ La libéralisation totale du commerce du fromage entre la Suisse et l'UE a été introduite le 1^{er} juin 2007.

⁵² RS 0.817.423

L'exportation d'animaux et de produits animaux (du fromage notamment) serait de nouveau confrontée à des charges coûteuses (réintroduction de l'obligation de certificat et des visites vétérinaires à la frontière).

La dénonciation de l'accord sur l'agriculture compliquerait singulièrement le commerce entre la Suisse et l'UE. Les contrôles à la frontière nécessiteraient du personnel nouveau et la réintroduction de certificats qui étaient devenus inutiles, ce qui engendrerait des frais administratifs et des investissements considérables.

4.3.4 Accord sur le transport aérien

L'accord bilatéral sur le transport aérien (ATA) a ouvert aux compagnies aériennes suisses, sur une base réciproque, l'accès au marché libéralisé du transport aérien en Europe. Grâce à l'octroi des droits de trafic et à l'interdiction de discriminer, les compagnies suisses ont été mises sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes européennes. Elles peuvent ainsi choisir librement les destinations qu'elles souhaitent desservir, les tarifs qu'elles entendent pratiquer ou encore les appareils qu'elles souhaitent engager. Du point de vue du consommateur, l'accord a par ailleurs facilité la reprise par des compagnies communautaires des lignes abandonnées par Swiss, ainsi qu'un développement des compagnies à bas coûts.

Avant l'entrée en vigueur de l'ATA, la Suisse connaissait un grand nombre d'accords plus ou moins libéraux conclus séparément avec pratiquement tous les Etats membres de l'UE. Ces accords n'ont pas été dénoncés et seraient à nouveau applicables si l'ATA ne l'était plus. Les conditions concurrentielles offertes aux compagnies suisses seraient toutefois fortement péjorées et les bénéfices tirés par les consommateurs de l'ouverture réciproque des marchés anéantis. La participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AE-SA) et au Ciel unique européen, qui a été convenue dans le cadre de l'ATA, serait également remise en cause.

4.3.5 Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route

L'accord bilatéral sur les transports terrestres (ATt) libéralise le transport des personnes et des marchandises par route, à l'exception du cabotage, et améliore l'accès réciproque aux réseaux des compagnies de chemin de fer pour le transport de marchandises. Il détermine de plus les modalités d'une politique coordonnée des transports entre la Suisse et l'UE et constitue la base contractuelle pour le prélèvement de la redevance poids-lourds liée aux prestations (RPLP) dont les recettes contribuent au financement du développement des infrastructures ferroviaires en Suisse. En contrepartie, la Suisse a accepté une augmentation de 28 à 40 tonnes de la limite de poids pour les camions autorisés à circuler en Suisse. Avec

l'ATt, la RPLP et les véhicules de 40 tonnes, le nombre de poids lourds franchissant chaque année les Alpes suisses a diminué de 16 % en 2006 par rapport à 2000, alors que, dans les années 1990, ce nombre augmentait annuellement d'environ 7 %.

Avant l'entrée en vigueur l'ATt, les relations entre la Suisse et les Etats membres de l'UE étaient généralement régies dans le domaine routier par des accords bilatéraux. Ceux-ci étaient plus ou moins libéraux et certains prévoyaient même des contingents.⁵³ Ces accords n'ont pas été dénoncés et seraient à nouveau applicables si l'ATt ne l'était plus. L'UE ne pourrait toutefois vraisemblablement plus accepter que ses entreprises s'acquittent en Suisse d'une fiscalité plus lourde que celle qui a cours dans la plupart de ses Etats membres. Elle serait susceptible d'adopter des mesures de rééquilibrage dont pâtiraient en premier lieu les transporteurs suisses dans l'UE. La politique des transports de la Suisse devrait être réévaluée, de même que le financement de ses infrastructures.

4.3.6 Accord sur la coopération scientifique et technique

Grâce à l'accord d'association en matière de recherche conclu pour la première fois dans le cadre des Bilatérales I, la Suisse dispose d'un accès non discriminatoire au cœur de la coopération européenne dans les domaines scientifique et technologique. Concrètement, il permet aux chercheurs, instituts et entreprises suisses de participer notamment aux programmes-cadres recherche et de développement de l'UE en leur donnant la possibilité de soumettre et de diriger des projets en tant que « coordinateurs ». En outre, ils obtiennent les résultats des autres projets réalisés à la même enseigne. La participation intégrale aux programmes-cadres a eu des effets très bénéfiques, comme l'atteste une évaluation indépendante approfondie⁵⁴. En cas de non-reconduction de l'ALCP, la participation directe serait très rapidement rendue impossible (cf. note 44)⁵⁵. L'on ignore si l'UE serait disposée à accorder à la Suisse une participation selon le mode « projet par projet ». Celle-ci comporterait toutefois de sérieux désavantages : les projets suisses ne seraient acceptés que s'ils présentent un intérêt pour les pays de l'UE, les initiatives en vue de projets communs ne seraient plus possibles et le flux d'information vers la Suisse serait fortement entravé. Enfin, les partenaires suisses auraient à vaincre de nombreux obstacles administratifs.

⁵³ L'accord Suisse-CE sur le transit de 1992 avait été conclu pour une durée limitée et a cessé d'être applicable en 2005. (Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne sur le transport de marchandises par route et par rail (RO 1993 1197).

⁵⁴ Cf. le message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pendant les années 2007 à 2013 (RS 06.078, chap. 1.2.9 ss).

⁵⁵ A l'exception de la participation suisse au programme de recherche de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la fusion thermonucléaire, qui fait l'objet d'un accord séparé d'une durée de validité illimitée (RS 0.424.11). Toutefois, l'UE pourrait être amenée à le dénoncer suite à la non-reconduction des autres accords sectoriels.

4.3.7 Schengen/Dublin

En vertu de l'ALCP, les ressortissants suisses et ceux des Etats membres de l'UE sont autorisés à s'établir et à travailler dans un Etat partie, pour autant qu'ils remplissent les conditions requises. Les accords d'association à Schengen/Dublin complètent l'ALCP en ce sens qu'ils facilitent la circulation des voyageurs dans l'«espace Schengen», sans diminuer le niveau de sécurité. La suppression des contrôles aux frontières intérieures (entre les Etats Schengen) s'accompagne ainsi de mesures compensatoires visant à mieux garantir la sécurité intérieure (renforcement des contrôles aux frontières extérieures et amélioration de la coopération policière et judiciaire transfrontalière). Ces mesures tendent aussi à mieux répartir les charges dans le domaine de l'asile (règlement Dublin sur l'Etat compétent pour l'examen d'une demande d'asile). La dénonciation de l'ALCP menacerait la mise en œuvre et l'application des accords d'association à Schengen/Dublin, lesquels supposent du reste implicitement la libre circulation des personnes. Les avantages inhérents aux deux accords (par exemple le visa de Schengen qui revêt une grande importance pour le tourisme) resteraient lettre morte⁵⁶.

5 Conséquences financières et sur l'état du personnel

5.1 Libre circulation / droit des étrangers

La non-reconduction ne devrait pas avoir de répercussions directes sur les finances et le personnel.

5.2 Sécurité sociale

Concernant les assurances sociales, les coûts annuels supplémentaires étaient estimés à quelque 424 millions de francs au plus (message (1999), chap. 311.1). Or, ils s'avèrent être nettement inférieurs à ce montant. En 2006, ils se sont élevés à 240 millions de francs (charges pour les allocations de maternité introduites le 1^{er} juillet 2005 incluses). La participation de la Confédération⁵⁷ se monte à 34 millions de francs (estimée à 96,8 millions⁵⁸), celle des cantons à 6,3 millions (estimée à 35,7 millions), selon la clé de répartition de la nouvelle péréquation financière.

S'agissant de l'AVS/AI, les coûts supplémentaires annuels (passage d'un système de rentes partielles à un système au prorata, exportation des quarts de rente de l'AI) ont dépassé les estimations (127 au lieu de 105 millions de francs). Cette différence est imputable à la hausse du nombre des bénéficiaires et à l'augmentation des rentes intervenue entre-temps. En revanche, en ce qui concerne l'assurance-maladie, les charges supplémentaires ont été

⁵⁶ Cf. le message relatif aux Bilatérales II, FF 2004 5593, chap. 2.6.

⁵⁷ AC non comprise.

⁵⁸ AC non comprise.

nettement inférieures à ce qui avait été prévu (9,2 au lieu de 96⁵⁹ millions de francs). De même, pour l'assurance-chômage, les coûts supplémentaires pour les titulaires d'une autorisation de courte durée sont restés en deçà des estimations (71,6 au lieu de 210 millions)⁶⁰.

Les répercussions sur l'état du personnel ont été relativement modérées puisqu'il a fallu créer 82 postes au lieu des 162 annoncés.

En ce qui concerne les recettes, il sied de rappeler que la libre circulation des personnes profite aux assurances sociales. En effet, les immigrants en provenance des Etats membres de l'UE sont en grande majorité des personnes en âge de travailler qui améliorent l'équilibre entre les actifs et les rentiers. Ils cotisent davantage à l'AVS/AI qu'ils n'en touchent de prestations. En 2005, les ressortissants de l'UE participaient pour 20 % aux prestations salariales totales alors qu'ils ne retiraient que 16 % des rentes versées par l'AVS et l'AI.

Par ailleurs, seul un quart des rentiers AVS/AI ressortissants d'un Etat membre de l'UE vit en Suisse. La majorité des immigrants quitte en effet la Suisse après y avoir versé des cotisations. N'ayant pas droit aux prestations supplémentaires (prestations complémentaires, allocations pour impotents AVS/AI, aide sociale, etc.), qui sont réservées aux personnes résidant en Suisse, ils n'alourdissent pas le budget des assurances sociales dans ce domaine.

Avec la poursuite de l'accord, la fin de la période transitoire pour l'assurance-chômage (le 31 mai 2009) pourrait générer des coûts supplémentaires pour indemniser les titulaires d'un permis de séjour de courte-durée. Cependant, ils seront bien compensés par la suppression de la rétrocession des cotisations des travailleurs frontaliers. Cette mesure permettra au fonds de l'assurance-chômage d'économiser environs 200 millions de francs par an.

Même s'il est difficile d'estimer les conséquences financières et sur l'état du personnel auxquelles la Suisse devra faire face à l'avenir, tout porte à croire que les coûts et les recettes supplémentaires ne devraient pas dépasser le cadre actuel.

5.3 Reconnaissance des diplômes

S'agissant de la reconnaissance des diplômes, le message sur l'approbation de l'Accord sectoriel entre la Suisse et la CE⁶¹) ne mentionne pas de charges supplémentaires. Toutefois, il y a lieu d'envisager une augmentation des ressources dans ce domaine, car la charge de travail qui en est résulté pour l'administration (traitement de demandes spécifiques émanant notamment des associations professionnelles, notification de nouvelles dénominations de profession, accroissement du nombre des séances de coordination) a été sous-estimée. En outre, il est prévu que la Suisse intègre, dans le courant de 2008, la directive 2005/36/CE dans l'annexe III. La reprise de ce texte de loi engendrera un besoin supplémentaire en per-

⁵⁹ Dans le message de 1999 (FF 1999, 5440 ss), les coûts ont été estimés à 95 millions de francs. Suite à la modification de la LAMal du 6 octobre 2000, la Confédération a pris en charge de nouvelles tâches dont les coûts devraient s'élever à 1 million de francs.

⁶⁰ Les ressortissants de l'UE titulaires d'une autorisation de séjour durable avaient droit aux prestations de l'assurance-chômage avant l'entrée en vigueur de l'ALCP déjà.

⁶¹ 1999, point 311.17.

sonnel. Ces ressources supplémentaires seront requises dans le cadre de l'adaptation en question de l'annexe III de l'ALCP.

6 Constitutionnalité et référendum facultatif

6.1 Arrêté fédéral et constitutionnalité

L'accord de 1999 entre, d'une part, la Communauté européenne et ses 15 puis 25 Etats membres et, d'autre part, la Suisse a été conclu pour une période initiale de sept ans. Avant l'expiration des sept ans, la Suisse a la possibilité de décider de la reconduction de l'accord. Pour sa part, l'UE reconduira l'accord de façon tacite⁶². Dans l'arrêté fédéral portant approbation des accords sectoriels, du 8 octobre 1999⁶³, il est stipulé que l'Assemblée fédérale adoptera un arrêté fédéral sujet au référendum pour reconduire l'ALCP.

En introduisant cette clause se référant spécifiquement à l'ALCP, l'Assemblée fédérale a anticipé la question de la constitutionnalité. Elle a en effet jugé que la décision relative à la reconduction de l'ALCP constituait un acte relevant d'une règle de droit international au sens des art. 54, al. 1, et 166, al. 2, Cst., acte suffisamment important pour être soumis au référendum facultatif. L'Assemblée fédérale part du principe que cette décision doit répondre par analogie aux dispositions de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Pour les raisons indiquées, la décision concernant la reconduction de l'ALCP sera soumise au référendum facultatif au titre de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

6.2 Mesures de mise en œuvre formelles (notification UE)

En cas de reconduction de l'ALCP, aucune autre mesure de mise en œuvre ne doit être prise. En vertu de l'art. 25, al. 2, ALCP, une notification à l'autre partie contractante n'intervient qu'en cas de non-reconduction.

⁶² Art. 25, al. 2, ALCP; déclaration de la Suisse dans l'acte final de l'ALCP; message relatif au Bilatérales I FF 1999 5440 ss, point 147.1.

⁶³ RO 2002 1527