



Berne, le 30 janvier 2008

Destinataires:

Gouvernements cantonaux

Extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 à la Bulgarie et la Roumanie: Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère d'État,
Monsieur le Conseiller d'État,

Le 30 janvier 2008, le Conseil fédéral a donné mandat au DFJP, au DFAE et au DFE d'ouvrir une procédure de consultation sur le thème susmentionné auprès des gouvernements cantonaux, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faîtières de l'économie et autres milieux concernés. C'est avec plaisir que nous donnons suite à ce mandat. Nous vous rendons attentifs au fait qu'en raison des circonstances particulières, le terme de la procédure de consultation a été fixé au **20 mars 2008**.

L'Accord¹ sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu le 21 juin 1999 entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses quinze Etats membres d'alors est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 comme accord sectoriel issu des Bilatérales I. L'extension de l'ALCP aux dix nouveaux Etats membres suivants est, pour sa part, entré en vigueur au 1^{er} avril 2006.

Suite à l'élargissement au 1^{er} juin 2007 de l'UE à ces deux nouveaux Etats membres que sont la Bulgarie et la Roumanie, l'ALCP doit également être étendu à ces deux Etats. Le fait qu'il s'agit d'un accord mixte qui a été conclu, du côté de l'UE, tant avec la Communauté européenne qu'avec ses Etats membres, est la raison pour laquelle son extension, dans le cadre d'un élargissement de l'UE, ne peut se faire de manière automatique. La négociation d'un protocole additionnel II à l'ALCP a été au demeurant nécessaire. Ce dernier doit être approuvé par le Parlement et soumis au référendum facultatif.

Résultat des négociations

L'objet des négociations a été de définir des dispositions transitoires appropriées afin d'introduire de façon progressive et contrôlée l'accès au marché du travail avec la Bulgarie et la Roumanie. Le nœud des négociations aura été de régler les délais transitoires ainsi que la durée de la clause de sauvegarde spécifique (clause de ventilation).

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

Une unité de vue a rapidement pu être trouvée sur le régime transitoire applicable ainsi que sa durée, l'idée étant d'adopter un régime séparé fondé sur un protocole similaire à celui adopté pour les Etats ayant adhéré à l'UE au 1^{er} mai 2004 (période transitoire maximale de sept ans durant laquelle la Suisse peut maintenir ses restrictions en matière d'accès au marché du travail - priorité aux indigènes, contrôle des salaires - y compris une augmentation progressive des contingents d'autorisations proportionnels à la population des deux nouveaux Etats membres).

Un accord a finalement pu être trouvé consistant à fixer à l'entrée en vigueur du protocole additionnel II le début de la période transitoire. De son côté, la Suisse a décidé d'accepter de prolonger à trois ans la durée de la clause de sauvegarde spécifique (clause de ventilation) donnant ainsi la possibilité à notre pays de réintroduire durant cette période des quotas en cas d'immigration excessive de ressortissants de Bulgarie et de Roumanie.

Le mandat de négociations du Conseil fédéral du 22 mai 2007 prévoit que la Suisse exige des deux nouveaux Etats membres de l'UE qu'ils s'engagent à reprendre à leur frais leurs ressortissants séjournant sans droit sur le territoire suisse. Entretemps, une entente a pu être trouvée de manière à ce que les accords de réadmission actuellement en vigueur depuis les années nonante soient actualisés sur les standards européens. Etant donné la durée probable des négociations relatives à la révision de ces accords de réadmission et l'importante diminution des demandes d'asile en Suisse de ressortissants bulgares et roumains qui a été constatée depuis le printemps 2007, il a été décidé de séparer cette thématique des négociations sur l'extension de la libre circulation des personnes.

L'extension de l'annexe II à l'ALCP (sécurité sociale) fait partie intégrante du présent protocole additionnel II au contraire de l'extension de l'annexe III (reconnaissance des diplômes). Les modifications techniques de l'annexe III seront prises en compte dans le cadre des développements futurs et de la mise à jour de cette annexe devant le Comité mixte à la libre circulation des personnes. Une explication commune à ce sujet figure dans l'annexe au présent protocole additionnel II.

Signification politique et économique de l'ALCP

L'ALCP représente – avec l'accord de libre échange de 1972² – le plus important accord économique conclu avec l'UE. Il contribue de manière significative à renforcer les avantages comparatifs de la place économique suisse. L'économie suisse dépend de la main-d'œuvre étrangère. Un cinquième des personnes actives en Suisse est de nationalité étrangère. Cela vaut aussi bien pour la main-d'œuvre formée, très courtisée au niveau international, que pour le personnel moins qualifié. Le marché du travail européen offre un profil de qualification comparable à celui de la Suisse ainsi que l'avantage d'une proximité culturelle et géographique.

L'ouverture du marché du travail à l'égard de l'Europe soutient la croissance économique dans la mesure où elle adoucit le risque de sous-capacité et d'un développement inflationniste des salaires en raison d'un manque de personnel et d'une pression sur l'externalisation des étapes de production. Sans la libre circulation des personnes, l'essor récent de l'économie n'aurait, de l'avis concordant du Conseil fédéral

² RS 0.632.402

et des partenaires sociaux, pas été possible, ni dans son étendue ni dans sa durée. A moyen terme, un marché du travail ouvert sera d'autant plus important que l'offre de main-d'œuvre interne à la Suisse diminuera pour des raisons démographiques.

Avec l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumanie, l'adaptation du cadre des accords relatif à la cinquième vague d'élargissement de l'UE est achevée. L'extension représente ainsi une avancée conséquente de la voie des bilatérales. Si la Suisse devait refuser l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumanie, cela créerait une inégalité de traitement de ces deux Etats européens à l'égard des autres Etats membres avec le risque que l'UE résilie l'ALCP pour ce motif. La conséquence serait l'inapplication non seulement de la libre circulation des personnes mais également des autres accords bilatéraux compte tenu de la clause guillotine³.

Suivi temporel

A côté du protocole additionnel II relatif à l'extension de l'ALCP aux deux nouveaux Etats membres de l'UE que sont la Bulgarie et la Roumanie, il y a également lieu de se prononcer sur la reconduction de l'accord de base de 1999. Si l'ALCP devait ne pas être reconduit, cela devrait être notifié à l'UE jusqu'au 31 mai 2009 au plus tard, faute de quoi l'accord serait automatiquement reconduit pour une durée indéterminée.

Compte tenu du lien intrinsèque existant entre les deux affaires, il est prévu que la procédure d'approbation se fasse en parallèle avec celle relative à la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes. En raison des considérations contractuelles et législatives (délai maximal au 31 mai 2009, possibilité de référendum) et de l'urgence qui y est liée, un traitement des deux affaires est prévu pour approbation finale du Parlement lors de la session d'été 2008.

En cas de référendum contre l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumanie ainsi que la reconduction de l'ALCP, il s'agira d'examiner si les projets doivent être soumis à la votation populaire le même jour, soit le 17 mai 2009.

Association des cantons

Les gouvernements cantonaux ont été associés aux négociations sur le protocole additionnel II relatif à l'extension de l'ALCP et représentés dans la délégation suisse. Cette participation est prévue par l'article 55 de la Constitution fédérale et dans le cadre de la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (RS 138.1). Cette collaboration a été fructueuse.

³ Il s'agit des accords sur la coopération scientifique et technologique, sur certains aspects relatifs aux marchés publics, sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, relatif aux échanges de produits agricoles, sur le transport aérien et celui sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route. Une exception est prévue pour les programmes de recherche. Le contrat conclu dans le cadre des bilatérales I était en effet limité à la durée du 5^{ème} Programme de recherche (PRP). L'accord actuellement en cours ouvrant une participation au 7^{ème} Programme de recherche (2007-2013) n'est pas touché par la clause guillotine. Le projet de décision de l'UE relatif à l'approbation de l'accord actuel sur la recherche prévoit cependant que ce dernier ne sera pas reconduit en cas de résiliation ou de non-reconduction de l'un des accords liés aux Bilatérales I.

Forme et durée

En vertu de l'article 147 de la Constitution fédérale et de l'article 3 alinéa 1 lettre c de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061), une consultation est organisée sur les travaux préparatoires de traités internationaux soumis au référendum prévu par l'article 140 alinéa 1 lettre b et l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3 de la Constitution fédérale ou qui touchent des intérêts essentiels des cantons. L'accord requiert une révision partielle de lois fédérales (au sens de l'art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst féd). La procédure peut être menée sous la forme d'une conférence ou par écrit, auquel cas elle doit durer en principe trois mois. Ce délai peut cependant être raccourci pour des motifs importants. Etant donné l'urgence découlant des raisons évoquées ci-dessus, la durée de la procédure de consultation a dû être raccourcie. Le délai de cette procédure de consultation a par conséquent été fixé au 20 mars 2008. Nous vous remercions vivement de votre compréhension.

Des exemplaires supplémentaires des documents de consultation peuvent être obtenus à l'adresse Internet suivante :

<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>

Nous vous prions de nous faire parvenir, **d'ici au 20 mars 2008**, vos avis écrits à l'ODM, Quellenweg 6, 3003 Berne-Wabern, Fax: 031 323 58 43.

Veuillez croire, Madame la Conseillère d'État, Monsieur le Conseiller d'État, à l'assurance de notre considération distinguée.

Département fédéral
de justice et police
DFJP



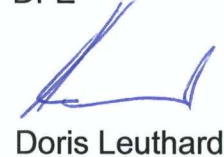
Eveline Widmer-Schlumpf

Département fédéral des
affaires étrangères
DFAE



Micheline Calmy-Rey

Département fédéral
de l'économie
DFE



Doris Leuthard

Annexes:

- projet mis en consultation
- rapport explicatif (d, f, i)
ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG: d
VD, NE, GE, JU: f
BE, FR, VS: d, f
GR: d, i
TI: i
- liste des organisations consultées