

Extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumanie

Résultats de la procédure de consultation

1 Généralités

La procédure de consultation concernant l'extension de l'accord du 21 juin 1999 à la Bulgarie et à la Roumanie a porté sur un délai courant du 23 janvier 2008 au 27 février 2008. Ont participé à cette procédure de consultation, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), certains gouvernements cantonaux, les partis politiques, les associations faitières, partenaires sociaux ainsi que d'autres organisations intéressées par le protocole.

Une partie importante des destinataires des documents soumis à consultation ont pris position, d'autres renonçant expressément ou non à se prononcer. Les principaux arguments avancés par les participants sont énoncés ci-après :

- Pratiquement tous les participants – à quelques rares exceptions près – ont émis un avis positif concernant les résultats des négociations obtenus avec le protocole relatif à l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie (ci-après protocole II) et relèvent l'importance que revêt la reconduction de cet accord et son extension à ces deux pays pour l'économie suisse et son marché du travail.
- La grande majorité des intervenants approuvent le régime transitoire tel que prévu par ce protocole, en particulier les restrictions posées à l'accès au marché du travail (contingents progressifs, priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et de travail) pendant une période de sept ans après son entrée en vigueur et la possibilité qui existe de réintroduire, en cas d'immigration massive des contingents d'autorisations sur une période supplémentaire de trois ans (clause de sauvegarde spécifique). L'ouverture graduelle et contrôlée du marché du travail suisse est, dans ce sens, considérée par la plupart comme un résultat pleinement satisfaisant.
- L'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumanie simplifie les procédures de recrutement de la main-d'œuvre dans ces deux pays et permet d'améliorer le fonctionnement et la flexibilité du marché du travail suisse. Elle ouvre aux entreprises suisses un nouveau marché d'exportation auprès d'une population de 30 millions de consommateurs.
- La grande majorité des prises de position voient l'extension de l'accord à ces deux pays comme une chance pour la Suisse dans la mesure où elle constitue un prolongement de la voie bilatérale approuvée à plusieurs occasions par le peuple suisse. Un rejet du protocole entraînerait une grave déstabilisation de nos relations avec l'UE et des conséquences négatives considérables pour notre économie.
- Trois partis (PS, PCS, Parti écologique suisse) et plusieurs syndicats soutiennent le projet à la condition que les mesures d'accompagnement soient renforcées. Un certain nombre d'autres participants jugent également un tel renforcement souhaitable.
- Deux partis (UDC, UDF) exigent le référendum obligatoire ou se réservent le droit de faire usage du référendum facultatif. Différents participants du centre et de la droite, ainsi que la CdC, se prononcent en outre explicitement contre un renforcement des mesures d'accompagnement à l'occasion de la reconduction de l'ALCP.

- Les modifications légales nécessaires à la mise en œuvre du protocole sont approuvées à l'unanimité.

2 Résultats de la consultation des cantons

Ont été impliqués dans la procédure de consultation aussi bien la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) que la totalité des cantons. La CdC a élaboré une prise de position commune soutenue par tous les gouvernements cantonaux¹.

En matière de libre circulation des personnes au sens strict, les cantons sont d'avis que le résultat des négociations répond pleinement à leurs attentes de s'inspirer des délais transitoires (contingents d'autorisations progressifs, priorité aux indigènes et contrôle des conditions de salaire et de travail) de l'ALCP et de son protocole d'extension aux Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 (protocole I) afin de ne pas compliquer inutilement les systèmes d'admission pour les travailleurs. Bien que soutenant la politique menée actuellement par le Conseil fédéral - et en particulier l'augmentation des chiffres maximaux d'autorisations de séjour de courte durée et le maintien au moins au niveau actuel des autorisations de séjour accordées aux ressortissants en provenance d'Etats tiers), les gouvernements cantonaux signalent les difficultés d'organisation engendrées par l'existence côte à côte de plusieurs systèmes différents d'admission des travailleurs : personnes soumises aux dispositions de l'ALCP et de son protocole I, personnes soumises au protocole II et ressortissants des Etats tiers. Ils demandent par conséquent à la Confédération d'adopter les directives assez tôt et de tenir compte, lors de l'élaboration de l'ordonnance d'application (OLCP) et des directives, des expériences réalisées tant par la Confédération que par les cantons. S'agissant des indépendants, les gouvernements cantonaux relèvent que les expériences réalisées sous l'empire de l'ALCP sont positives. Bien qu'il ne faille pas rejeter d'un revers de main la possibilité de certains abus, seules les personnes hautement qualifiées osent se lancer dans une telle activité.

En matière de sécurité sociale, les cantons soutiennent également le résultat des négociations. On ne doit guère s'attendre, selon eux, à des frais supplémentaires importants. Quant à la reconnaissance des diplômes, les gouvernements cantonaux saluent le fait que le protocole ne contienne aucune disposition matérielle à ce sujet et que les adaptations relatives à la reprise de la Directive 2005/36/CE se fasse dans le cadre des compétences du Comité mixte. Les cantons requièrent expressément un délai transitoire pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions qui concernent la prestation de services transfrontalières.

Les cantons saluent donc les résultats obtenus dans les négociations qui tiennent largement compte des revendications qu'ils ont formulées. Ils relèvent que leur association aux négociations, tout comme la collaboration avec la Confédération, s'est bien déroulée sans qu'aucune divergence déterminante n'apparaisse par rapport à la position du Conseil fédéral. Les gouvernements cantonaux saluent d'ailleurs le fait que la question de la réadmission des ressortissants bulgares et roumains et de la prise en charge des frais y relatifs ait été dissociée de l'extension de l'accord à ces deux Etats.

S'étant déjà prononcés en faveur d'une consolidation des accords bilatéraux existants avec l'UE, les gouvernements cantonaux partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie est dans l'intérêt de la Suisse, de son économie et de son marché du travail. Ils considèrent au demeurant que les mesures d'accompagnement existantes ont atteint leur but et qu'il s'agit à présent d'en optimiser l'application. Les cantons ne voient actuellement aucune nécessité de prévoir d'autres mesures. Les gouver-

¹ La prise de position de la CdC sera adoptée officiellement par les gouvernements cantonaux lors de la séance plénière du 20 mars 2008. La CdC a toutefois adressé à l'administration fédérale un projet de prise de position et les résultats de sa consultation interne sans attendre cette date, afin de permettre à l'administration fédérale de poursuivre ses travaux.

nements cantonaux sont convaincus qu'un rejet de cette extension et les possibles conséquences qui s'en suivraient entraîneraient une grave déstabilisation des relations entre la Suisse et l'UE, ce qui aurait notamment aussi des conséquences négatives considérables pour l'économie suisse. C'est pourquoi ils estiment qu'une importance particulière devrait être accordée à une information claire et objective du public.

3 Résultats de la consultation des partis politiques

Le PDC, le PRD, le PS, l'UDC, le PCS, le PLS et le Parti écologique suisse et l'UDF se sont prononcés explicitement. Tous les partis, à l'exception de l'UDC, approuvent l'extension de l'accord sur la libre circulation à la Bulgarie et la Roumanie et se félicitent des résultats obtenus dans les négociations et en particulier des délais obtenus, avec une ouverture graduelle et contrôlée du marché du travail, et la clause de sauvegarde spécifique permettant de réintroduire des contingents en cas d'augmentation massive de l'immigration en provenance de ces deux pays. Ils relèvent les expériences positives faites avec l'accord et son extension aux dix pays ayant adhéré à l'UE en 2004. L'immigration en provenance de l'UE s'est faite de manière contrôlée, sans dumping salarial systématique et répond aux besoins de notre économie. Le succès obtenu avec les Bilatérales I, dont l'ALCP joue un rôle central dans la croissance économique suisse avec l'arrivée de travailleurs communautaires qualifiés et l'accès à un marché commun étendu, ne doit pas être remis en cause par un rejet de l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie. Tant la reconduction de l'accord que son extension à ces deux nouveaux Etats membres de l'UE consolident la voie bilatérale telle que voulue par le peuple suisse.

Outre les considérations présentées ci-dessus, le PDC estime que, au même titre que la Suisse ne peut pratiquer de discrimination entre ses cantons, les membres de l'UE ne peuvent être traités différemment entre eux. Il constate que, depuis l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, les bas salaires appliqués là où il y a le plus de risque de dumping ont, en moyenne, augmentés. La main-d'œuvre indigène n'a pas été mise en danger et aucun abus dans le domaine des assurances sociales (tourisme social) n'a été constaté. Le PDC ne requiert pas de nouvelles mesures d'accompagnement mais une harmonisation des contrôles, un abandon de la pratique des avertissements, une hausse des amendes ainsi que des inspecteurs du travail de manière à pouvoir augmenter les contrôles de 25%. L'élargissement de l'UE est un gage de stabilité, de sécurité et de croissance économique auquel la Suisse doit participer. Compte tenu de l'évolution démographique constatée dans notre pays, les 10'000 places de travail dont nous aurons besoin au moment où la libre circulation des personnes avec la Bulgarie et la Roumanie entrera en vigueur pourront ainsi être occupées. Les questions de sécurité doivent être prises au sérieux et, bien que les accords de réadmission avec ces deux pays fonctionnent bien, le Conseil fédéral doit informer le peuple suisse des discussions et développements en cours en vue de leur renforcement.

Le PRD considère au demeurant qu'il est primordial de continuer sur cette voie qui a fait ses preuves et ne pas mettre en danger l'ensemble des accords sectoriels par un refus de l'extension de l'accord (clause guillotine). Le long régime transitoire obtenu lors des négociations ainsi que les mesures existantes permettant d'éviter des abus dans le domaine social plaident en faveur d'une approbation du protocole. Le PRD ne voit pas la nécessité de créer de nouvelles mesures d'accompagnement. Tout comme les mesures sécuritaires existantes, leur application peut cependant être encore améliorée.

Le PS considère en particulier que les dispositions transitoires négociées dans le protocole II permettent une protection adéquate de notre marché du travail. Il en est de même en matière d'acquisition de biens immobiliers et dans le domaine de la sécurité sociale. Là où il y a lieu de poursuivre des négociations (reconnaissance des diplômes, accord de réadmission), elles doivent progresser rapidement et aboutir, avant un vote populaire, à une solution permettant de clarifier la situation. L'augmentation du pouvoir d'achat et le rattrapage économique que vivent la Bulgarie et la Roumanie en font des marchés intéressants pour nos entre-

prises. Déjà actuellement, on constate un excédant commercial d'exportation vers la Bulgarie et la Roumanie de plus d'un demi-milliard de francs. Le PS accordera son soutien à la reconduction de l'accord et son extension aux deux nouveaux Etats membres pour autant que les lacunes constatées dans l'application des mesures d'accompagnement soient comblées, notamment de la manière suivante : forte augmentation des contrôles, durcissement des sanctions, amélioration de la procédure. Le PS considère en effet que seule une application complète et efficace des mesures d'accompagnement permettra d'empêcher un dumping salarial et social.

Le PCS estime que la reconduction de l'ALCP et les Accords bilatéraux I représentent globalement un pas logique et cohérent pour garantir des relations stables avec l'UE. Comme d'autres, il subordonne néanmoins son soutien au projet à certaines conditions : les mesures d'accompagnement doivent à ses yeux être complétées et il convient d'envisager sérieusement le recours à la clause de sauvegarde et de l'appliquer au besoin. Enfin, le PCS juge que la reconduction de l'ALCP et l'adaptation des mesures d'accompagnement devraient être traitées conjointement et être soumises ensemble au peuple avant le projet d'extension.

Tout comme le PS et le PCS, le Parti écologiste suisse conditionne son soutien à l'extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie à une amélioration de l'application des mesures d'accompagnement. Il s'agit en particulier pour ce parti de doubler les contrôles et d'en rendre leur nombre contraignant pour les services compétents, d'annoncer les salaires préalablement au début de l'activité ou encore de transmettre systématiquement les annonces aux organes de contrôle.

Selon l'UDC, tout comme pour l'UDF, la Suisse doit en premier lieu préserver ses propres intérêts et, en particulier, sa souveraineté fiscale. C'est pourquoi cette question doit tout d'abord être clarifiée avant toute extension de l'ALCP à laquelle profite uniquement l'UE. Au cas où l'UE ne devrait pas reconnaître notre souveraineté fiscale par le biais d'un écrit à caractère contraignant, l'UDC déposera un référendum contre l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumanie.

4 Résultats de la consultation des associations faitières, des partenaires sociaux et des autres organisations intéressées

La très grande majorité des organisations consultées considèrent que l'ALCP et son extension constituent un facteur de croissance pour notre pays. L'élargissement de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie favorise en particulier la stabilité politique et économique du continent européen ainsi que le maintien d'une paix durable. Etant donné que tant la Bulgarie que la Roumanie font partie intégrante de l'UE et qu'il ne peut y avoir une inégalité de traitement entre ses Etats membres, on ne saurait s'opposer à l'extension de l'accord sur la libre circulation, faute de quoi on créerait une insécurité juridique préjudiciable. Les expériences positives constatées avec les bilatérales, une amélioration de l'application des mesures d'accompagnement, la mise en œuvre d'un régime transitoire similaire à celui actuellement en vigueur pour les Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 (dont les contingents ne sont pas épuisés) et la nécessité de s'ouvrir à de nouvelles forces de travail étrangères qui tiennent compte de l'évolution démographique actuelle de la Suisse sont autant d'éléments qui militent fortement pour une extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie. Le fait de dissocier cette extension à la question des accords de réadmission est également salué. L'avenir montrera en effet qu'avec une introduction progressive de cette libre circulation, en combinaison avec d'autres facteurs comme le développement conjoncturel, le comportement migratoire de la population de ces Etats sera fortement influencé par les restrictions initiales et l'élévation du niveau de vie dans ces pays.

Les organisations consultées évoquent en outre un accès facilité pour nos entreprises à un marché de 30 millions de consommateurs potentiels supplémentaires. Le commerce entre la Suisse et ces deux Etats a augmenté en moyenne de 15% ces deux dernières années. Les

entreprises helvétiques pourront notamment détacher leurs employés en vue d'exercer par exemple des activités de montage ou d'entretien de machine dans ces deux pays. La Suisse aura également de nouvelles possibilités de recruter de la main-d'œuvre étrangère et de répondre à la demande, notamment dans certains secteurs (tourisme, hôtellerie, santé, construction, agriculture), de travailleurs moins qualifiés. Compte tenu des expériences constatées ces dernières années avec l'application de l'accord et de son extension aux dix Etats ayant adhéré à l'UE en 2004, la plupart des participants à la consultation sont certains que l'extension progressive de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie ne provoquera pas d'immigration massive en Suisse. Les délais transitoires négociés et les mesures de restriction prévues à l'accès au marché du travail suisse (contingents, priorité à la main-d'œuvre qualifiée, contrôle des conditions de travail et de salaire pendant une période de sept ans au plus après l'entrée en vigueur du protocole II, possibilité de réintroduire des contingents en d'immigration massive pendant trois années supplémentaires) sont qualifiés d'appropriés.

La grande majorité des organisations considèrent qu'il n'y a pas lieu de prévoir un troisième paquet de mesures d'accompagnement mais qu'il conviendrait d'en améliorer l'application. Les avis divergent par contre tant sur les effets actuellement constatés que sur la manière d'en améliorer l'efficacité. L'USS, Travail.Suisse, Unia et Syna estiment en particulier que la pression sur les salaires est grande et que les contrôles mis sur pied ne donnent pas entière satisfaction. Pour cette raison, ils lient leur soutien à la condition que ces lacunes soient comblées et qu'un accord soit trouvé dans le domaine de la construction.

Dans des domaines déterminés, certaines interventions apportent des éléments complémentaires. Ainsi, les Hôpitaux suisses soutiennent l'extension de l'ALCP mais considèrent que les délais transitoires sont trop longs étant donné les besoins de travailleurs dans cette branche. Ils demandent en outre à ce que l'annexe III ALCP relative à la reconnaissance des diplômes s'applique le plus rapidement possible à la Bulgarie et la Roumanie. Un refus de l'extension à l'accord serait catastrophique pour la branche.

Dans le domaine de l'agriculture, Prométerre relève que, si le secteur agricole est en principe favorable à l'accord et à son extension à la Bulgarie et la Roumanie, il ne l'acceptera que si ses propres intérêts sont suffisamment préservés dans le contexte global de la politique internationale menée par la Suisse et en particulier dans le cadre du projet d'accord de libre-échange avec l'UE. En ce qui concerne la libre circulation des personnes, cette organisation constate que des mesures d'accompagnement sévères préviennent toute influence négative sur le niveau des salaires en Suisse, ce qui n'est pas le cas à l'égard des marchandises.

Dans le domaine industriel, Suissetec rejette l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie compte tenu de la reprise probable de la Directive 2005/36/CE qui présente le danger d'abaisser le niveau de qualité dans la branche et correspondrait à une discrimination des indigènes. L'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie ne ferait qu'accentuer ce danger.

L'Organisation des Suisses de l'étranger accueille positivement l'élargissement du champ d'application de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie qui offre de nouvelles perspectives et permet aux Suisses qui souhaitent s'installer dans ces pays de bénéficier des mêmes droits que dans les autres Etats membres de l'UE. L'OSE regrette cependant que ces pays n'aient pas fait usage des règles particulières convenues en matière d'assurance-maladie rendant ainsi impossible aux assurés suisses y résidents de se faire soigner dans notre pays.