

Berne, le 24 septembre 2004

Protocole concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes : résultats de la procédure de consultation
--

1 Résultats de la procédure de consultation**11 Généralités**

La procédure de consultation concernant l'extension de l'accord du 21 juin 1999 aux nouveaux Etats membres de l'UE a commencé le 2 juillet 2004 et s'est achevée le 17 septembre 2004. Ont participé à cette procédure de consultation, que le Conseil fédéral a effectuée par écrit, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), certains gouvernements cantonaux, les partis politiques, les associations faîtières ainsi que d'autres organisations intéressées par le protocole.

Seule une partie des destinataires des documents soumis à la consultation ont pris position. Les principaux arguments avancés par les participants sont énoncés ci-après :

- Presque tous les participants – à quelques rares exceptions près – ont émis un avis positif concernant les résultats des négociations et relèvent l'importance que revêt l'accord sur la libre circulation des personnes pour notre économie. Ils estiment que le maintien des restrictions en matière de marché du travail (priorité des travailleurs indigènes, contingents progressifs, contrôle des conditions de salaire et de travail) jusqu'en 2011 au plus, ainsi que l'ouverture graduelle et contrôlée du marché, constituent une grande chance pour la Suisse.
- Les résultats des négociations garantissent à la Suisse des conditions aussi favorables que celles accordées aux quinze anciens membres de l'UE (solution équivalente).
- L'extension de la libre circulation des personnes simplifie la procédure de recrutement de la main-d'oeuvre dans les nouveaux Etats membres, au cas où aucun travailleur correspondant au profil requis n'est disponible en Suisse. Elle permet également d'améliorer le fonctionnement et la flexibilité du marché du travail suisse.
- Il importe que la libre circulation des personnes entre la Suisse et les nouveaux Etats membres de l'UE n'entraîne pas de dumping salarial ou social. Dans cette optique, les mesures d'accompagnement permettront d'éviter que les pratiques relatives aux horaires de travail et aux salaires ne soient sapées par une concurrence déloyale.
- Les modifications légales nécessaires à la mise en oeuvre du protocole sont approuvées à l'unanimité.
- Plusieurs milieux consultés se disent préoccupés par l'éventualité d'un référendum contre l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, qui pourrait avoir

des conséquences fatales pour la voie bilatérale. La dénonciation des Bilatérales I causerait un très grave dommage à l'économie suisse.

111 Résultats de la consultation des tribunaux fédéraux

Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances ont renoncé à une prise de position explicite.

112 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 qu'elle a soumise aux autorités cantonales pour décision. Lors de l'assemblée plénière de la CdC, qui s'est tenue le 17 septembre 2004, les 26 gouvernements cantonaux ont adopté une prise de position commune. En outre, les autorités des cantons d'Appenzell Rhodes Intérieures, de Bâle-Campagne, de Fribourg, de Vaud, et du Valais ont envoyé un avis propre.

Les cantons sont certains que l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aura des avantages, aussi bien pour la Suisse que pour les nouveaux Etats membres de l'UE. Ils souhaitent de ce fait que cet accord entre bientôt en vigueur. Ils prennent en outre connaissance avec satisfaction du fait que le présent protocole permet de répondre à leurs attentes. Ils estiment positif le résultat des négociations consistant à mettre la Suisse sur un pied d'égalité avec les anciens membres de l'UE concernant le régime transitoire applicable aux nouveaux membres.

Bien qu'ils approuvent les résultats des négociations, les cantons estiment qu'ils poseront des problèmes organisationnels dus à la présence parallèle de trois systèmes différents d'admission des travailleurs : personnes soumises aux dispositions de l'ALCP; personnes soumises au protocole et ressortissantes des Etats tiers. Ils demandent par conséquent à la Confédération de tenir compte, lors de l'élaboration de l'ordonnance d'application (OLCP) et des directives, des expériences réalisées par les cantons.

Les cantons sont opposés à une réintroduction des contingents indicatifs; des contingents spéciaux sont admis pour les nouveaux Etats membres de l'UE. Ils exigent en outre un contrôle du système des contingents trimestriels dans le cadre de la gestion des contingents OLCP. Ils comptent aussi sur le maintien du volume actuel des contingents relatifs aux ressortissantes des Etats tiers. En la matière, ils attendent une décision rapide et précise du Conseil fédéral.

S'agissant des indépendants, la réglementation prévue par le protocole ne convainc pas les cantons. Ils ont des doutes quant à leur pseudo-indépendance et recommandent de contrôler cet aspect dans les mesures d'accompagnement. Les cantons n'ont aucune proposition à formuler concernant les annexes I à III.

En conclusion, les cantons sont convaincus que le rejet de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes et les incidences de l'abrogation de tous les accords sectoriels en vertu de l'application de la clause « guillotine », entraîneraient une grave déstabilisation des relations entre la Suisse et l'UE, ce qui aurait notamment des conséquences négatives considérables, en particulier pour l'économie suisse.

Le PDC, le PRD, le PS, l'UDC, les Verts et les DS se sont prononcés explicitement. Tous les partis, à l'exception de l'UDC et des DS, approuvent l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats-membres de l'UE. La majorité d'entre eux se félicitent de l'ouverture graduelle et contrôlée du marché du travail ainsi que des dispositions adoptées en vue de renforcer les mesures d'accompagnement.

Le PDC estime qu'il est primordial de sauvegarder l'attrait du marché du travail et de contrôler l'immigration. L'extension des accords bilatéraux aux nouveaux Etats membres est aussi liée à l'accès facilité de nos entreprises aux marchés expansifs d'Europe centrale et orientale de même qu'à une amélioration de la sécurité en matière d'investissements. Les nouvelles possibilités de recrutement de main-d'œuvre très qualifiée dynamiseront le marché du travail pour en augmenter le volume d'un bon cinquième. Le PDC estime qu'il est indispensable d'étendre l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres.

Le PRD est certain que l'extension des Bilatérales I aura des retombées positives sur la croissance économique et qu'un rejet du protocole pourrait se révéler néfaste à la Suisse (clause « guillotine »). Le PRD est satisfait du résultat des négociations concernant le contingentement et l'ouverture graduelle du marché du travail selon les délais transitoires fixés. Cela garantit que la Suisse ne sera pas désavantagée par rapport aux Quinze. L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes ne permettra pas seulement d'accéder à de nouveaux marchés mais aussi de répondre à la demande de personnel dans certaines branches, telles que l'hôtellerie, la restauration, la santé, la construction ou l'agriculture. Cette extension se traduira par de nouvelles possibilités de recrutement, qu'il s'agisse de travailleurs qualifiés ou moins qualifiés.

Le PS réserve un accueil favorable au protocole, notamment pour des raisons de politique d'intégration. Le but du PS est et reste l'adhésion de la Suisse à l'UE. A cet égard, le protocole est une étape supplémentaire en direction d'un rapprochement. Le PS suisse se félicite de l'ouverture progressive (jusqu'en 2011) et contrôlée (priorité des travailleurs indigènes, contrôle des salaires, contingents croissants) à l'égard des citoyens des nouveaux Etats membres. L'économie suisse et l'agriculture auront accès au marché du travail des pays d'Europe centrale et orientale, ce qui leur donnera de nouvelles impulsions. Selon le PS, la mise en œuvre du protocole suppose l'adoption d'importantes mesures d'accompagnement. Le PS soutient explicitement les nouvelles dispositions légales qui sous-tendent l'application du protocole.

Dans leur rejet de l'extension de l'accord, l'UDC et les DS sont confrontés à un large front de partisans. Tandis que les associations économiques sont disposées à faire des « concessions considérables » aux syndicats en ce qui concerne les mesures d'accompagnement, l'UDC exclue toute approbation de l'extension. A ses yeux, aucune expérience concluante n'a pu être réalisée ces deux dernières années, depuis que les accords bilatéraux sont entrés en vigueur. En outre, il faut s'attendre à une augmentation massive des coûts dans le domaine des assurances sociales. Il y a donc lieu d'expérimenter la situation actuelle avec les Quinze et de ne rien bousculer.

Pour les Verts, l'extension est une nécessité.

114.1 Généralités

Globalement, les organisations consultées ont également réservé un accueil favorable à l'extension graduelle et contrôlée de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. Elles évoquent d'une part un accès facilité au marché pour 75 millions de consommateurs potentiels supplémentaires et, d'autre part, les nouvelles possibilités qu'aura la Suisse de recruter de la main-d'oeuvre qualifiée, mais aussi de répondre à la demande, dans certains secteurs (tourisme, hôtellerie, santé, construction, agriculture, notamment), de travailleurs moins qualifiés. La plupart des participants à la consultation sont certains que l'extension progressive de l'accord sur la libre circulation des personnes ne provoquera pas d'immigration excessive en Suisse. Ils qualifient les délais transitoires d'appropriés, dans l'optique d'un consensus politique en la matière.

Un participant (Association des communes suisses) relève l'absence de commentaire dans les documents soumis à la consultation sur les éventuelles incidences de l'application du présent accord à l'échelon communal, en particulier dans les régions proches de la frontière. Les associations évoquent les suites fatales, pour la Suisse, d'un rejet de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes. A leurs yeux, les conséquences de l'application de la clause « guillotine » seraient catastrophiques pour l'économie suisse.

114.2 Libre circulation des personnes au sens strict

Dans le domaine de l'agriculture, deux associations (Union Suisse des Paysans et l'Union maraîchère suisse) sont d'un autre avis. Elles exigent que les conditions relatives à la qualification professionnelle soient entièrement supprimées pour les titulaires d'autorisations de courte durée non contingentées. Ils estiment par ailleurs que les dispositions en vigueur telles que la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail sont suffisantes pour limiter le nombre d'entrées. Ils sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'introduire des restrictions en matière d'admission, ni d'augmenter considérablement les contingents.

Une association (Hotel & Gastro Union) considère important que la Suisse coordonne l'ouverture progressive avec les Quinze, notamment en raison des salaires élevés en Suisse. Notre pays est de ce fait particulièrement intéressant pour les ressortissants des dix nouveaux Etats membres de l'UE. La réglementation relative aux contingents comporterait avant tout un risque si les anciens Etats membres maintenaient les restrictions nationales en matière d'admission durant les sept années du régime transitoire.

114.3 Reconnaissance des diplômes

La position de la Croix-Rouge Suisse concernant la reconnaissance des diplômes est claire. Cette institution prend connaissance avec satisfaction du fait que la Suisse se soit réservé le droit de soumettre la reconnaissance de certains diplômes (soins généraux, obstétrique) à un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude. Cela permet d'éviter que la bonne qualité - reconnue en Suisse - de ces prestations ne soit remise en question après l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes.

114.4 Sécurité sociale

La coordination de la sécurité sociale avec les dix nouveaux Etats membres de l'UE est en général approuvée. Cependant, seules deux positions concrètes nous sont parvenues. Selon l'organisation faîtière des PME, la coordination contribue à améliorer la compréhension de l'application de la législation actuelle. L'extension apporte une sécurité juridique qui n'est pas garantie actuellement entre la Suisse et les dix nouveaux Etats membres de l'UE.

La Fédération des Entreprises Romandes déplore que les questions de la prise en compte des périodes de cotisations étrangères dans les cas de rentes pour enfants au sens de l'AVS/AI ainsi que de l'exclusion du champ d'application des indépendants assujettis au régime d'allocations familiales ne soient pas encore réglées.

Réponses enregistrées

Legende:

+	=	oui
0	=	non
0/+	=	réserve
--	=	pas de déclaration

Questions:

1. Etes-vous favorables à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE?
2. Le régime transitoire est-il trop restrictif (extension non automatique)?
3. Le régime transitoire est-il trop libéral?

Cantons	1	2	3
Fribourg	+	0	0
Appenzell Rhodes-Intérieures	+	0	0
Appenzell Rhodes-Extérieures	+	0	0
Bâle-Campagne	+	0	0
Vaud	+	0	0
Tessin	--	--	--
Valais	+	0	0

Partis politiques	1	2	3
PDC	+	0	0
PRD	+	0	0

PS	+	0	0
UDC	0	--	0
DS	0	--	0

Organisations faïtières employeurs/employés	1	2	3
Union patronale suisse	+	0	0
Economiesuisse	+	0	0
Travail.Suisse	+	0	0

Autres	1	2	3
Tribunal fédéral des assurances	--	--	--
Tribunal fédéral	--	--	--
Commission de la concurrence	--	--	--
Croix-Rouge suisse	+	--	--
Conférence des offices AI	--	--	--
Union Suisse des Installateurs-Electriciens	+	0	0
Association Suisse des Ergothérapeutes	+	0	0
Association intercantonale pour la protection des travailleurs-AIPT	+	0	0
ChiroSuisse	+	--	--
GastroSuisse	+	0	0
Centre Patronal	+	0	0
SwissBanking	+	0	0
Organisation des Suisses de l'étranger	--	--	--
Union suisse des fiduciaires	+	0	0
Pro Senectute	--	--	--
Chambre suisse des actuaires-conseils	+	0	0
Organisation faïtière des petites et moyennes entreprises PME	+	0	0
Société suisse de politique extérieure	+	+	0

Union maraîchère suisse			
Conférence des Caisses de compensation cantonales	--	--	--
Association des autorités cantonales en matière de migration	--	--	--
Les Hôpitaux de Suisse H+	+	--	--
Union Suisse des Paysans	+	+	0
Fédération des Entreprises Romandes	+	0	0
Conférence d'assureurs suisses maladie et accident	+	--	--
Association suisse du tourisme	+	0	0
Hotel & Gastro Union	+	0	0
Conférence des associations professionnelles suisses des logopédistes	--	--	--
Les assureurs-maladie suisses	--	--	--
Association suisse des communes	+	0	0
Société suisse des employés de commerce	+	0	0
Fondation Institution supplétive LPP	--	--	--
Hotellerie Suisse	+	0	0
Association des offices suisses du travail	+	0	0
Conférence des organisations faitières de l'aide privée aux handicapés	--	--	--
Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents	--	--	--
Commission fédérale des étrangers	+	0	0