

Libre circulation des personnes : une nécessité pour l'économie

Les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE permettent une collaboration pragmatique avec notre principal partenaire et offrent aux entreprises suisses un accès pratiquement sans discrimination au marché de leur premier client. L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) est la pierre angulaire de l'édifice. Il facilite l'accès réciproque au marché du travail et contribue ainsi fortement à préserver et à promouvoir la croissance et la prospérité de notre pays. Le Conseil fédéral et le Conseil des États soutiennent clairement la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie. Le Conseil national traitera ce dossier lors de la session d'été.

Position d'economiesuisse

L'ALCP revêt une importance particulière pour l'économie suisse. Les expériences faites jusqu'ici sont très positives. Un refus de reconduire ou d'étendre l'accord menacerait nos bonnes relations avec l'UE ainsi que l'ensemble des accords bilatéraux. Les entreprises suisses en subiraient les conséquences. economiesuisse soutient fermement la reconduction de l'accord ainsi que son extension à la Roumanie et à la Bulgarie.

23 mai 2008

Numéro 10

dossierpolitique

La libre circulation des personnes soutient la croissance et la prospérité

La population soutient les accords bilatéraux

1 Les accords bilatéraux sont une réussite

Vu l'étroite interpénétration économique qui existe entre la Suisse et l'Union européenne, les entreprises suisses ont besoin de conditions-cadre stables. La voie bilatérale a largement fait ses preuves. Le réseau d'accords bilatéraux permet une collaboration pragmatique avec l'UE et offre aux entreprises suisses un accès au marché intérieur européen pratiquement sans discrimination. Tant la population helvétique que l'économie sont favorables aux accords bilatéraux. Après l'accord de libre-échange de 1972, celui sur la libre circulation des personnes (ALCP) est le plus important sur le plan économique. Il facilite l'accès réciproque au marché du travail et contribue fortement à préserver et à promouvoir la croissance et la prospérité de notre pays. En mai 2000, 67,2 % de la population suisse ont approuvé cet accord qui fait partie des accords bilatéraux I. Il est maintenant en vigueur depuis six ans. A la suite de l'élargissement de l'UE en 2004, le souverain a accepté avec 56 % de oui l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux États membres de l'UE.

Le Parlement doit se prononcer sur la reconduction et l'extension de l'ALCP

2 Deux décisions importantes doivent être prises

Sur le plan politique, deux décisions importantes pour l'avenir de l'accord sont à l'ordre du jour :

- Les accords bilatéraux I ont été conclus pour une durée initiale de sept ans et seront prolongés pour une durée indéterminée, sauf décision contraire des parties contractantes d'ici au 31 mai 2009¹. Du côté suisse, le Parlement doit décider de la reconduction de l'ALCP dans un arrêté fédéral sujet à référendum.
- La Roumanie et la Bulgarie ayant adhéré à l'UE l'an dernier, les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE ont été automatiquement étendus à ces deux pays. L'ALCP, qui est un accord « mixte » – les compétences sont partagées entre la Communauté européenne et les États membres –, constitue la seule exception. Comme lors du premier élargissement de l'UE à l'est, la Suisse et l'UE ont négocié une extension contrôlée et par étapes de la libre circulation des personnes à la Roumanie et à la Bulgarie dans un protocole additionnel à l'ALCP (protocole II). Ce protocole doit être approuvé par un arrêté fédéral et est soumis au référendum facultatif.

Dans son message, le Conseil fédéral demande à la fois la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie. Les deux questions étant liées, le Parlement traite ces arrêtés fédéraux conjointement. En avril 2008, le Conseil des États a choisi de réunir les deux arrêtés fédéraux et a accepté le projet par 34 voix contre 3. Le Conseil national délibérera au cours de la session d'été et procèdera au vote final. Le délai référendaire de trois mois commencera à ce moment. Si une demande de référendum aboutit, une votation populaire aura lieu en février ou au plus tard en mai 2009. Si deux demandes aboutissent, deux référendums seront organisés.

¹ Les accords peuvent être dénoncés par les deux parties à tout moment avec un préavis de six mois. En cas de résiliation d'un des sept accords, les autres accords bilatéraux I cessent automatiquement d'être applicables puisqu'ils sont liés sur le plan juridique (clause « guillotine »).

3 L'accord sur la libre circulation des personnes

Ouverture progressive et contrôlée du marché du travail

L'accord sur la libre circulation des personnes permet aux Suisses d'habiter et de travailler au sein de l'UE. De même, il permet aux ressortissants des États membres de l'UE d'habiter et de travailler en Suisse. Cependant, ni l'accord initial ni les protocoles additionnels devenus nécessaires avec l'élargissement de l'UE ne prévoient une ouverture immédiate des marchés du travail. Des périodes de transition de plusieurs années sont prévues. Pendant cette phase, l'accès au marché du travail helvétique est restreint. Des quotas annuels ont été fixés pour les permis de séjour de courte durée (4 à 12 mois) et ceux de longue durée (5 ans). De plus, les travailleurs nationaux ont la priorité. Cela signifie que les employeurs doivent privilégier les travailleurs déjà intégrés sur le marché du travail national aux candidats de l'étranger. A cela s'ajoutent les contrôles préalables des conditions de travail et de salaire. En effet, le contrat de travail doit respecter les dispositions helvétiques. Ces trois éléments (contingents progressifs, préférence nationale et contrôle préalable des conditions de travail et de salaire) garantissent un passage graduel et contrôlé à la libre circulation des personnes. Si, contre toute attente, on constate une progression de l'immigration au terme des périodes de transition, des contingents peuvent être réintroduits pour plusieurs années (clause de sauvegarde). Une clause de protection générale perdure même au delà.

Après l'écoulement des périodes de transition, il n'y aura pas de libre circulation des personnes ...

Même après la période de transition, tout le monde ne jouira pas de la libre circulation. Pour en profiter, une personne doit remplir une des trois conditions suivantes : elle doit disposer d'un contrat de travail valable, elle doit pouvoir attester d'une activité lucrative indépendante ou disposer de ressources financières suffisantes et posséder une assurance maladie.

... pour les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale

La libre circulation des personnes ne s'adresse ni aux chômeurs ni aux bénéficiaires de l'aide sociale. Les ressortissants de l'UE qui sont au chômage peuvent néanmoins séjourner trois mois en Suisse sans permis de séjour pour chercher du travail. Ils peuvent également prolonger leur séjour de trois mois à condition d'obtenir une autorisation. Pendant leur séjour en Suisse, ces personnes n'ont pas droit aux indemnités de chômage ni à l'aide sociale suisses.

Prestations de services transfrontières

L'ALCP règle trois autres domaines. Il permet d'une part la prestation de services transfrontières pendant 90 jours par an au maximum. Les dispositions englobent tant les interventions transfrontières de travailleurs indépendants que le détachement à l'étranger de travailleurs d'une entreprise. Les interventions ne nécessitent pas forcément une autorisation, mais elles doivent être déclarées.

Coordination de l'assurance sociale

D'autre part, la question des assurances sociales est aussi réglée. La coordination du système des assurances sociales empêche la perte des droits acquis lorsqu'une personne accepte un emploi dans un autre État. Les principes qui s'appliquent sont avant tout l'égalité de traitement entre les Suisses et les étrangers ainsi que la reconnaissance réciproque des périodes d'assurance. Cependant, les conditions nationales définies pour faire valoir des droits, comme les durées de cotisation minimales, continuent de s'appliquer à tous les individus.

Reconnaissance des diplômes

Enfin, l'accord prévoit aussi la reconnaissance réciproque des diplômes. Cela vaut uniquement pour les professions réglementées – des activités dont l'exercice dans l'État hôte nécessite un diplôme, un certificat de capacité ou une attestation. Dès lors que le contenu et la durée de la formation sont comparables, le diplôme est reconnu dans l'autre État. Cela augmente les chances des travailleurs suisses à l'étranger et peut aussi avoir un impact positif sur la rémunération.

Les accords bilatéraux I sont importants pour l'économie

L'ALCP fait partie des accords bilatéraux I. Cette série d'accords regroupe les accords sur les obstacles techniques au commerce, les marchés publics, les transports terrestres, le transport aérien, l'agriculture et la recherche. Une enquête réalisée par economiesuisse et l'Union patronale suisse² démontre que l'économie suisse profite des accords bilatéraux I. Les sept accords sont reliés entre eux, sur le plan juridique, par une clause guillotine.

² economiesuisse / Union patronale suisse (2008) : La voie bilatérale a fait ses preuves – résultats d'une enquête auprès des milieux économiques

Risque de la clause guillotine L'ALCP peut être résilié à tout moment par les deux parties. L'accord cesserait d'être applicable six mois après la dénonciation (ou la notification de la non-reconduction au terme des sept premières années). En raison de la clause guillotine, les autres accords bilatéraux disparaîtraient aussi.

4 Mesures d'accompagnement

Protection des travailleurs Lors de la conclusion de l'ALCP, des craintes ont été soulevées concernant une sous-enchère abusive des conditions de travail et de salaire usuelles dans les différentes branches et régions. Afin de protéger les travailleurs, des mesures d'accompagnement sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2004. Ces mesures comprennent la loi sur les travailleurs détachés qui soumet les travailleurs envoyés temporairement en Suisse par un employeur étranger aux conditions de travail et de salaire minimales helvétiques. Désormais, en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, il est plus facile de rendre les conventions collectives de travail contraignantes et de fixer des salaires minimaux pour les contrats de travail normaux. Des commissions tripartites (réunissant des représentants des autorités, des employeurs et des syndicats) fédérales et cantonales sont responsables des contrôles. Lors de la première extension de l'ALCP en 2006, les mesures d'accompagnement ont été durcies. Les cantons sont par exemple tenus de disposer d'un nombre suffisant d'inspecteurs du travail et les travailleurs indépendants doivent donner la preuve de leur activité indépendante lorsqu'ils démarrent leur travail en Suisse.

5 Protocole additionnel II

Extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie Le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie ont adhéré à l'Union européenne. Les accords conclus entre la Suisse et l'UE ont été automatiquement étendus aux deux nouveaux États membres. Seule l'extension de l'ALCP a dû être négociée. Les négociations avec l'UE avaient pour but de définir des modalités de transition adaptées afin d'introduire progressivement et de manière contrôlée la libre circulation des personnes. Le protocole II, qui règle l'extension de l'ALCP par analogie avec la première extension de l'accord aux pays qui ont adhéré à l'UE en 2004, constitue une bonne solution. La préférence nationale, les contrôles préalables des conditions de travail et de salaire et les contingents restreignent l'accès au marché du travail pendant une période de transition de sept ans. Le nombre de permis de séjour est limité : il passera de 362 permis de longue durée, la première année, à 1207 la septième année ; de même, 3620 permis de séjour de courte durée pourront être délivrés la première année et 11 664 la septième.

Les délais de transition ne sont pas rétroactifs, ils commenceront à courir lors de l'entrée en vigueur du protocole (vraisemblablement en 2009). Il en ressort que le marché du travail helvétique ne sera pas complètement ouvert avant 2016, voire 2019 dans l'éventualité où la clause de sauvegarde serait invoquée.

6 Expériences positives

Les expériences faites dans le domaine de la libre circulation des personnes sont très positives :

Nos entreprises ont besoin de travailleurs de l'UE — En raison notamment de l'évolution démographique en Suisse, les besoins en personnel hautement qualifié et moins qualifié ne peuvent être couverts par la seule population autochtone. La libre circulation des personnes facilite la mobilité des travailleurs et améliore les chances des entreprises de recruter le personnel adéquat en Europe, ce qui permet de mieux positionner la Suisse dans la concurrence internationale. La place financière, l'industrie des machines, les industries chimiques et pharmaceutiques ou l'industrie horlogère ont autant besoin de la libre circulation des personnes que les secteurs de la construction, de la restauration, de l'hôtellerie et l'agriculture. L'enquête menée par economiesuisse et l'Union patronale suisse montre que plus de 85 % des sondés considèrent l'accord comme important à très important pour l'embauche de

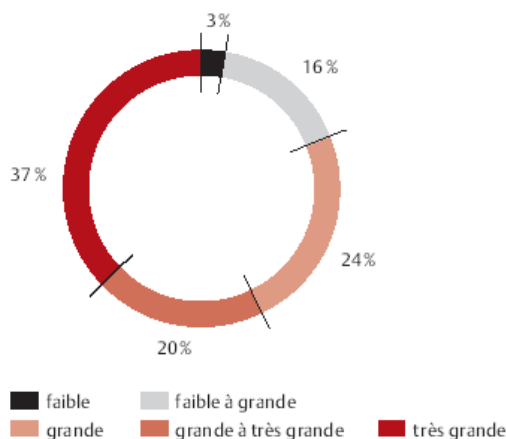
L'ALCP est un facteur de croissance essentiel

travailleurs qualifiés. L'accord permet aussi aux entreprises suisses d'envoyer plus facilement leurs collaborateurs dans l'UE. Grâce à lui, les Suisses ont un accès illimité au marché du travail communautaire. L'allègement des charges administratives et la réciprocité constituent des améliorations nettes par rapport à la gestion unilatérale de l'accès prévalant jusqu'en 2002. Dans l'ensemble, l'accord a amélioré le fonctionnement de notre marché du travail.

- Sans l'ALCP, l'essor économique de ces dernières années n'aurait pas atteint la même ampleur. Le SECO estime que sur les 2,9 % en moyenne de croissance économique enregistrés entre 2004 et 2007, un tiers environ est attribuable à la libre circulation des personnes. Plus de 80 % des membres d'économiesuisse et de l'Union patronale suisse qui ont répondu au questionnaire attribuent une importance décisive à l'ALCP pour la croissance de leur branche au cours de ces dernières années.

Plus de 80 % des membres d'économiesuisse et de l'Union patronale suisse qui ont répondu au questionnaire attribuent une importance décisive à l'ALCP pour la croissance de leur branche au cours de ces dernières années.

Quelle est l'importance de l'ALCP dans votre branche ?



Recul du chômage, pas d'immigration massive

Les craintes exprimées par certains milieux se sont révélées infondées :

- On n'a pas constaté d'immigration massive depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP. L'immigration est contrôlée ; elle est régulée en fonction des besoins de l'économie. La provenance des travailleurs a changé. Les ressortissants d'États tiers ont cédé leur place aux citoyens européens. De plus, l'immigration en provenance des « nouveaux » États membres de l'UE s'est révélée bien moins importante que prévu. Les contingents fixés dans l'accord ont été sollicités à hauteur de 57 % seulement la première année pour les séjours de longue durée et à hauteur de 73 % pour les séjours de courte durée. On n'a pas observé d'éviction des travailleurs suisses ni d'augmentation du taux de chômage. Au contraire, le taux de chômage a reculé à 2,6 %, alors qu'il atteignait près de 4 % en 2003. Quelque 180 000 emplois ont été créés entre 2005 et 2007 en Suisse. L'immigration concerne avant tout les professions et les branches affichant un taux de croissance élevé. Ce constat positif ressort aussi de l'enquête d'économiesuisse et de l'Union patronale suisse.

Les mesures d'accompagnement ont l'effet escompté

- Les réponses à l'enquête démontrent encore plus fermement l'absence d'un lien systématique entre immigration et évolution des salaires ou conditions de travail. Au contraire, dans le segment de revenu le plus bas, pour lequel les craintes étaient les plus grandes, les salaires ont enregistré une croissance supérieure à la moyenne ces dernières années. Le rapport du SECO du 27 septembre 2007 relate les bonnes expériences faites jusqu'ici avec les mesures d'accompagnement. Les conditions de travail sont respectées dans la majorité des cas. Des instruments permettent de découvrir et de sanctionner les abus. Cette évaluation de la situation est aussi confirmée par l'enquête : selon 90 % des participants, les mesures d'accompagnement produisent l'effet escompté. Le dispositif en place est suffisant. Plusieurs participants à l'enquête ont déploré les importantes charges administratives lors de la mise en œuvre et mis en garde contre des interventions déplacées sur le marché du travail. Partant, de nouvelles mesures

Assurances sociales : pas d'augmentation des abus

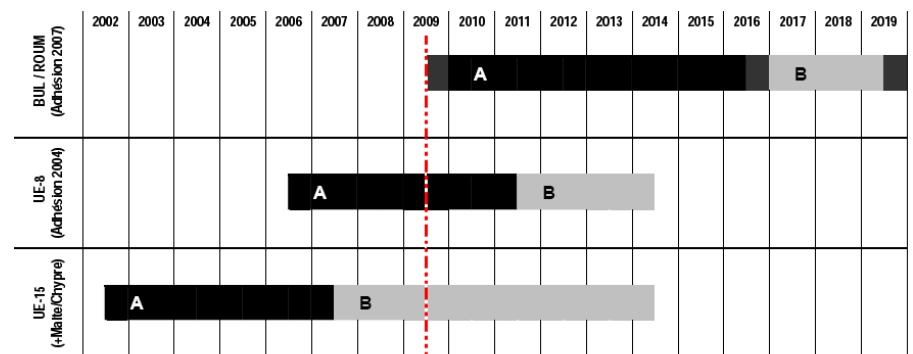
d'accompagnement non seulement seraient inutiles, mais elles détérioreraient les conditions-cadre. Il faut cependant accorder une attention particulière à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement existantes.

— La libre circulation des personnes n'a pas entraîné une hausse des charges ni une augmentation des abus dans les assurances sociales. Pour rappel : seules les personnes qui possèdent un contrat de travail valable, qui peuvent attester d'une activité lucrative indépendante ou de moyens financiers suffisants peuvent profiter de la libre circulation des personnes. Si des personnes abusent des assurances sociales, nos autorités peuvent leur retirer leur permis de séjour. Dans l'ensemble, il apparaît que les estimations de charges supplémentaires étaient beaucoup trop élevées. En effet, l'AVS bénéficie même de la libre circulation des personnes puisque ce sont généralement des personnes jeunes exerçant une activité lucrative qui immigreront depuis l'UE. De plus, les ressortissants de l'UE cotisent davantage aux assurances sociales (19 %) qu'ils n'en retirent de prestations (15 %).

Ni l'accord initial ni les protocoles additionnels devenus nécessaires avec l'élargissement de l'UE ne prévoient une ouverture immédiate des marchés du travail. Des périodes de transition (A) de plusieurs années sont prévues. Si, contre toute attente, on constate une progression de l'immigration, des contingents peuvent être réintroduits pour plusieurs années (clause de sauvegarde B).

Calendrier

Régimes transitoires



- A : Accès au marché restreint : préférence nationale, contrôles préliminaires des salaires et des conditions de travail, contingents croissants
- B : Clause de sauvegarde spéciale
- : Délai pour l'information officielle de l'UE (notification) relative à la reconduction de l'accord (31 mai 2009)
- UE-15 : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède
- UE-8 : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie

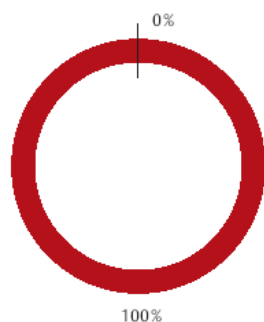
La reconduction et l'extension de l'ALCP sont de la plus haute importance pour l'économie

7 La position de l'économie

Les expériences faites par l'économie suisse dans le domaine de la libre circulation des personnes sont très positives. Les entreprises suisses peinent à trouver en nombre suffisant les travailleurs adéquats pour de nombreux postes. L'extension du marché du travail donne aux entreprises suisses la possibilité de saisir davantage d'opportunités de croissance et de créer des emplois dans notre pays. Toute la Suisse en profite. L'accord ne facilite pas seulement l'embauche de travailleurs, il facilite le déplacement de collaborateurs dans des filiales à l'étranger et le détachement d'employés pour des prestations de services comme la réalisation de travaux de montage ou d'installation par exemple. En outre, il permet la prestation de services transfrontières pour une durée limitée.

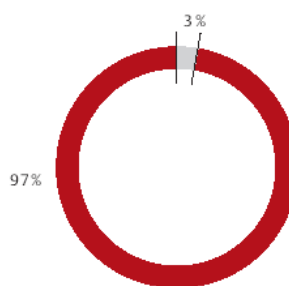
L'Union européenne est de loin le principal partenaire commercial de la Suisse. Près de 80 % des importations viennent de l'UE. De même, plus de 60 % des exportations suisses sont destinées aux pays membres de l'UE-27. Grâce aux accords bilatéraux, l'économie suisse profite d'un accès quasiment sans discrimination au marché intérieur de l'UE et à ses 490 millions de consommateurs. A l'avenir aussi, l'élargissement du marché du travail et l'accès privilégié au marché communautaire contribueront à la croissance et à la prospérité de notre pays. Remettre en jeu ces accords provoquerait des conséquences négatives imprévisibles pour la croissance, l'emploi et la prospérité dans notre pays. C'est pourquoi les membres des organisations faïtières de l'économie réclament unanimement la reconduction de l'ALCP ainsi que son extension à tous les membres de l'UE.

Etes-vous favorable à la reconduction de l'ALCP ?



■ oui ■ non

Etes-vous favorables à l'extension de l'ALCP ?



■ non ■ oui

Les accords bilatéraux I sont liés juridiquement les uns aux autres en vertu de ce qu'on appelle la clause « guillotine ». Dans l'éventualité de la résiliation d'un des sept accords, les autres cessent automatiquement d'être applicables six mois plus tard. En cas de refus de la reconduction, la Suisse mettrait en jeu non seulement l'ALCP, mais aussi les bonnes relations avec l'UE et l'ensemble des accords bilatéraux I. Cela aurait des conséquences imprévisibles sur l'économie helvétique. Si la Suisse refuse d'étendre l'accord à la Roumanie et à la Bulgarie, elle crée une différence de traitement par rapport aux autres pays de l'UE. Ce serait comme si l'UE traitait différemment deux de nos cantons par rapport au reste de la Suisse. Tout comme nous, l'UE n'accepterait pas une telle discrimination. Par conséquent, un refus de la part de la Suisse risque de pousser l'UE à dénoncer l'ALCP. Cela annulerait automatiquement les autres accords bilatéraux I. Même si les accords n'étaient pas résiliés immédiatement, l'insécurité juridique créée nuirait à la place économique. C'est pourquoi l'économie suisse s'engage fermement en faveur des accords bilatéraux.

Pour toutes questions :

peter.flueckiger.economiesuisse.ch
catherine.lance@economiesuisse.ch