

## **Poursuite de la libre circulation des personnes avec les 25 Etats membres de l'UE**

Poursuite de la voie bilatérale

27 juin 2005

Numéro 25

# dossierpolitique



## Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE

Le 25 septembre 2005, le peuple suisse se prononcera sur l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. Pour l'économie suisse, une chance s'offre de profiter davantage de la forte croissance économique des pays d'Europe centrale et orientale, d'intensifier ses relations et donc de garantir des emplois en Suisse. La libre circulation des personnes sera introduite progressivement, avec de longues périodes transitoires. Des mesures d'accompagnement assurent la protection des conditions salariales et de travail suisses. Un rejet reviendrait à supprimer la base contractuelle de nos relations économiques avec l'UE et remettrait en question la voie bilatérale choisie par la Suisse. En revanche, une acceptation représente une opportunité pour les entreprises et les emplois.

Depuis le non à l'EEE en 1992, la Suisse a emprunté la voie bilatérale avec l'Union européenne (UE). Après des années de négociations avec notre principal partenaire commercial, une série de sept accords sectoriels (accords bilatéraux 1) a pu être conclue. Ces textes sont liés entre eux, sur le plan juridique, par une clause « guillotine ». Lors de la votation populaire de mai 2000, plus de 67 % des votants ont dit oui aux sept accords économiques. Ces accords sont en vigueur depuis juin 2002. Ils complètent de manière profitable l'accord de libre-échange de 1972 dans les domaines de la circulation des personnes, des transports terrestres, du transport aérien, des obstacles techniques au commerce, des marchés publics, de l'agriculture et de la recherche. Depuis, les accords bilatéraux 1 ont fait leurs preuves et sont devenus indispensables pour l'économie suisse.

### Elargissement de l'UE et libre circulation des personnes

L'accord sur la libre circulation des personnes occupe une place à part au sein des accords bilatéraux 1. C'est l'accord qui donne les plus grandes impulsions économiques, mais c'est aussi le seul qui a pris la forme d'un « accord mixte ». Cela signifie qu'il a été conclu non seulement avec la CE (ou UE), mais également avec chacun des pays contractants. A la suite de l'élargissement de l'UE aux dix nouveaux Etats membres que sont la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et Chypre, six des sept accords ont été étendus à l'UE élargie à compter du 1er mai 2004. Des négociations complémentaires s'imposaient pour l'accord sur la libre circulation des personnes. La Suisse a obtenu

les délais transitoires supplémentaires demandés pour les nouveaux Etats membres de l'UE. Taillée sur mesure, la transition sera progressive et contrôlée.

### Ouverture progressive et contrôlée du marché du travail

Ainsi, le protocole additionnel à l'accord sur la libre circulation des personnes donne aux Suisses la possibilité d'habiter et de travailler dans l'ensemble de l'UE. Cela vaudra aussi pour les citoyens des nouveaux Etats membres de l'UE, mais progressivement et au terme de longues périodes de transition. En Suisse, les nationaux resteront prioritaires, les conditions salariales et de travail feront l'objet de contrôles et des contingents très modestes seront imposés jusqu'en 2011.

### Contingents annuels pour les nouveaux Etats membres de l'UE

	Permis de longue durée	Permis de Courte durée
2005	900	9000
2006	1300	12400
2007	1700	15800
2008	2200	19200
2009	2600	22600
2010	2800	26000
2011	3000	29000

L'exemple d'un travailleur tchèque montre la rigueur avec laquelle est réglé l'accès au marché du travail suisse. L'an prochain, le travailleur tchèque pourra venir habiter et travailler en Suisse à condition de posséder un contrat de travail. Il obtient cet emploi uniquement si l'entreprise ne trouve personne en Suisse pour pourvoir ce poste. En effet, les travailleurs nationaux — ceux qui sont déjà intégrés dans le marché du travail suisse — sont prioritaires. Le contrat de ce travailleur tchèque doit respecter les conditions salariales et de travail suisses et sera vérifié par les autorités. Par conséquent, il ne peut être embauché qu'aux conditions salariales et pour le nombre d'heures de travail usuelles dans la branche. Les règles à respecter sont les mêmes que celles appliquées aux travailleurs suisses. Enfin, le nombre de travailleurs des nouveaux pays membres de l'UE pouvant venir chaque année travailler en Suisse est limité. Le travailleur

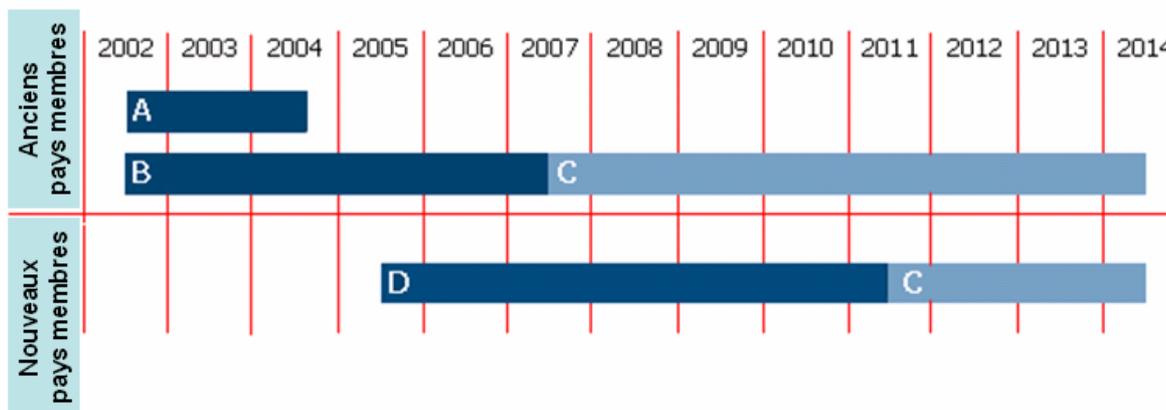
tchèque ne peut venir que si le contingent annuel n'est pas encore épuisé. Au cours des douze mois suivants, 1300 citoyens des nouveaux pays membres de l'UE au total pourront venir en Suisse pour travailler. Les mêmes mesures de protection s'appliquent à tous les citoyens des nouveaux pays membres de l'UE.

La délégation de négociateurs suisses a en outre obtenu la possibilité de réintroduire des contingents jusqu'en 2014 en cas d'augmentation massive de l'immigration. Une clause de protection générale perdure même au delà de 2014.

#### Prescriptions strictes pour les travailleurs indépendants

Seuls les travailleurs qui décrochent un contrat de travail et les personnes qui possèdent des ressources financières suffisantes peuvent bénéficier de la libre

#### Régime transitoire en vue de l'introduction de la libre circulation des personnes



#### Introduction de la libre circulation des personnes pour les quinze premiers Etats membres de l'UE

- A 2 ans, priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de rémunération et de travail (jusqu'au 31.05.2004)
- B 5 ans, contingents (jusqu'au 31.05.2007)
- C Clause de protection spéciale pour la Suisse en cas d'augmentation exceptionnelle de l'immigration (jusqu'en 2014)

#### Introduction de la libre circulation des personnes pour les dix nouveaux Etats membres de l'UE

(hormis Malte et Chypre, au plus tôt à partir du deuxième semestre 2005)

- D Priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de rémunération et de travail et contingents jusqu'en 2011
- E Clause de protection spéciale pour la Suisse en cas d'augmentation exceptionnelle de l'immigration (jusqu'en 2014)

circulation des personnes. L'accord facilite également le séjour de personnes sans activité lucrative indépendantes sur le plan financier (des étudiants, par exemple). Ces derniers ont cependant six mois pour prouver qu'ils peuvent vivre de leur activité et doivent satisfaire des conditions rigoureuses pour que leur statut de travailleur indépendant soit reconnu en Suisse, comme l'inscription à l'AVS. Il n'existe pas de liste exhaustive des critères à satisfaire. Chaque cas est évalué individuellement. Des investissements importants, la création en bonne et due forme d'une exploi-

tation artisanale générée selon les règles du commerce ou d'une société juridique, des locaux, du personnel ainsi qu'un risque d'entreprise supérieur à celui d'une perte d'emploi dans le cas d'un employé, en sont les caractéristiques parmi d'autres. Les travailleurs indépendants reconnus sont soumis aux structures de coûts suisses et doivent verser à leurs employés éventuels les salaires usuels dans la branche. Partant, les éventuelles sous-enchères ne devraient être que de courte durée. A cela s'ajoute le fait qu'au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de l'accord

### **Mesures d'accompagnement I**

(en vigueur depuis juin 2004)

#### **Les dispositions suisses relatives aux conditions salariales et de travail valent aussi pour les travailleurs détachés en Suisse**

Les dispositions minimales suisses relatives au salaire, aux heures de travail et de repos, aux vacances, à la sécurité du travail, à la protection de la santé, à la protection des femmes enceintes et ayant accouché, au travail des enfants et des jeunes ainsi qu'à la non-discrimination (notamment entre les hommes et les femmes) doivent être respectées.

Des atteintes graves sont sanctionnées par une interdiction de travailler en Suisse pouvant atteindre cinq ans et par une amende pouvant atteindre un million de francs.

#### **Extension facilitée des conventions collectives de travail (CCT)**

En cas d'abus, l'extension des dispositions des CCT à toutes les entreprises d'une branche est facilitée. Condition : 30 % des employés et 30 % des employeurs, au minimum, ont adopté les CCT.

#### **Salaires minimaux grâce à des contrats-type de travail**

S'il n'est pas possible d'étendre l'application d'une CCT, un contrat-type de travail permet de fixer des salaires minimaux contraignants.

#### **Surveillance du marché du travail**

Dans les branches où une CCT est déclarée de force obligatoire, les commissions paritaires des partenaires sociaux se chargent de la surveillance, dans les autres branches ce sont des commissions tripartites (autorités, employeurs, syndicats).

### **Mesures d'accompagnement II**

Dispositions complémentaires pour l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (votation du 25 septembre 2005)

#### **Durcissement des sanctions pour les entreprises détachant des travailleurs**

Pour les entreprises étrangères détachant des travailleurs, l'obligation de déclarer est étendue et les sanctions durcies. Autres aspects : Possibilité de prononcer des peines conventionnelles, participation aux coûts de contrôle, dépôt d'une caution qui peut être saisie en cas de dumping salarial.

#### **Extension simplifiée des conventions collectives de travail**

Il faudra dorénavant que 50 % des employés soient assujettis à une CCT. Un quorum déterminé d'employeurs n'est plus requis. Il faut toutefois tenir compte des particularités de la branche économique concernée.

#### **Obligation d'information des employeurs**

L'employeur informe l'employé par écrit et dans un délai d'un mois des aspects essentiels du contrat de travail.

#### **Mesures contre les « pseudos-indépendants »**

Les travailleurs indépendants étrangers doivent apporter la preuve du statut qu'ils revendiquent.

#### **Implication d'agences de travail temporaire**

Contrôles relatifs au respect des dispositions de CCT déclarées contraignantes

#### **Des inspecteurs épaulent les commissions de contrôle tripartites**

Jusqu'à 150 inspecteurs surveillent le respect des mesures d'accompagnement. Cela revient à professionnaliser les contrôles.

avec les quinze premiers Etats membres de l'UE 2002/2003, 1 % des permis de longue durée été délivrés à des travailleurs indépendants. Rapporté aux contingents des nouveaux Etats membres de l'UE cela représenterait, pour 2009, une personne seulement par canton en moyenne.

Les chômeurs et les personnes au bénéfice de l'aide sociale ne peuvent profiter de l'accord sur la libre circulation des personnes. Les citoyens de l'UE qui sont au chômage ont, certes, la possibilité de chercher un emploi en Suisse pendant six mois, mais ils doivent satisfaire des conditions d'admission strictes et n'ont droit à aucune aide pendant cette période.

Le protocole additionnel permet aussi aux ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE de fournir des services à concurrence de 90 jours de travail par an. La préférence des nationaux, le contrôle des conditions salariales et le respect des conditions de qualification s'appliqueront à la fourniture de services transfrontières dans les domaines de la construction, du nettoyage, de la sécurité et du jardinage, pendant la phase transitoire.

### **Diplômes suisses reconnus**

L'ouverture des marchés du travail s'accompagne de la reconnaissance réciproque des diplômes, à condition que les formations soient comparables. Non seulement cela augmente les chances des travailleurs suisses sur le marché du travail de l'UE, mais cela peut aussi avoir un impact positif sur leur rémunération. Les systèmes d'assurance sociale sont aussi coordonnés. Ainsi, les Suisses qui souhaitent profiter de la libre circulation des personnes avec les nouveaux Etats membres de l'UE restent couverts sur le plan social. Les droits – accumulés en matière de prévoyance vieillesse, par exemple – ne sont pas perdus. Dans le domaine de la sécurité sociale, on applique le principe du traitement national. Cela signifie qu'un citoyen des nouveaux Etats membres de l'UE devenu involontairement chômeur peut solliciter des prestations d'assurance chômage seulement s'il satisfait les conditions minimales suisses. A l'instar des nationaux, il doit être apte au placement et doit avoir cotisé à l'assurance chômage pendant douze mois au moins au cours des deux années écoulées. Jusqu'en 2009, les cotisations payées à l'étranger par des personnes au bénéfice d'un permis de courte durée ne sont pas prises en considération, autrement dit toutes les cotisations doivent avoir eu lieu en Suisse.

### **Les mesures d'accompagnement protègent les employés et les artisans**

La préférence des nationaux ainsi que le contrôle des conditions salariales et de travail ont été supprimés pour les citoyens des quinze premiers Etats membres de l'UE le 1<sup>er</sup> juin 2004. Les mesures d'accompagnement actuelles sont entrées en vigueur au même moment. De plus, plusieurs instruments protègent le marché du travail suisse des abus. La loi sur les travailleurs détachés établit que les conditions salariales et de travail suisses s'appliquent aussi aux employés détachés provisoirement en Suisse par des entreprises étrangères. Des mesures strictes sanctionneront les éventuels abus. De plus, en cas d'abus, il sera possible de fixer des salaires minimaux dans des conventions collectives de travail déclarées de force obligatoire ou dans des contrats-type de travail. Le marché du travail est surveillé par des commissions paritaires et tripartites cantonales et fédérales (représentants de la Confédération/du canton, des employés et des employeurs).

Les mesures d'accompagnement garantissent que l'accord sur la libre circulation des personnes n'engendre pas une pression abusive sur les salaires. Elles s'appliquent tant aux travailleurs des quinze premiers Etats membres de l'UE qu'aux travailleurs des nouveaux Etats membres de l'UE. Les mesures d'accompagnement ne se contentent pas de protéger les conditions salariales et de travail des employés, elles garantissent également que les entreprises étrangères observent les mêmes règles que les entreprises suisses. Cet aspect est surtout important pour les artisans.

Les mesures d'accompagnement ont été complétées au cours de la session parlementaire d'hiver 2004. La révision améliore la mise en œuvre des mesures dans la perspective de l'extension de l'accord aux nouveaux Etats membres de l'UE en durcissant l'application de la loi sur les travailleurs détachés et en prescrivant aux cantons un nombre suffisant d'inspecteurs. C'est à cette occasion également qu'ont été adoptées les mesures de lutte contre les « pseudos-indépendants ». Le Parlement a couplé la révision des mesures parlementaires à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté l'objet dans son ensemble par respectivement 142 voix contre 40 et 40 voix contre 0. La révision des mesures d'accompagnement protège le marché du travail national, sans réduire excessivement sa flexibilité.

## Commentaire

En mai 2000, 67 % des Suisses acceptaient les accords bilatéraux 1. Grâce à ces accords, la Suisse s'est taillé un accès sur mesure aux marchés du travail et des marchandises de l'UE taillé sur mesure. Les accords bilatéraux 1 ont fait leurs preuves et sont devenus indispensables pour l'économie suisse.

Pour la Suisse, il est vital de soigner ses relations extérieures. Elle gagne un franc sur deux à l'étranger. L'UE est de loin notre principal partenaire commercial. Sur la totalité des exportations suisses, plus de 60 % sont destinés aux pays de l'UE. Cela signifie qu'un franc sur trois est généré dans le cadre des échanges avec l'UE. Et un point encore plus important pour la Suisse en tant que place économique : un emploi sur trois dépend directement ou indirectement de l'UE.

Du fait de l'élargissement de nos relations avec l'UE, effectif depuis le 1er mai 2004, notre premier partenaire commercial a encore pris de l'importance. En effet, grâce à l'extension des accords bilatéraux, la Suisse reçoit un accès privilégié au marché des dix nouveaux Etats membres de l'UE. Les pays d'Europe centrale et orientale affichent un taux de

croissance deux fois supérieur à celui des quinze premiers Etats membres de l'UE et trois fois supérieur à celui de la Suisse. Un grand nombre de nouvelles opportunités s'ouvrent ainsi à nos entreprises. L'augmentation des exportations destinées aux pays émergents garantit déjà de nombreux emplois. Dans l'industrie d'exportation mais pas seulement : qu'elles soient grandes ou petites, les entreprises qui ont le vent en poupe renforcent l'économie intérieure. Les fournisseurs et les artisans locaux reçoivent des

commandes et la hausse du revenu national renforce la consommation. Le bénéfice que retire l'économie suisse de l'élargissement de l'UE atteint jusqu'à 2 mrd fr. par an. Une étude de l'Université de Saint-Gall confirme que l'élargissement de l'UE constitue une chance pour l'économie suisse ; elle table sur une amélioration de la compétitivité, une augmentation de la prospérité et une diminution du chômage.

A l'heure actuelle, en Suisse, il n'est pas possible de pourvoir de nombreux postes malgré le chômage. Cela vaut en particulier pour les branches de l'agriculture et de la construction, de la gastronomie, de la santé, mais aussi des télécommunications. Grâce aux accords bilatéraux, les entreprises suisses peuvent recruter les travailleurs dont elles ont besoin, notamment dans les nouveaux Etats membres de l'UE. De même, l'envoi d'employés suisses sur les marchés émergents pour ouvrir des filiales s'en trouve facilité. Avec la libre circulation des personnes, les Suisses pourront plus facile-

ment acquérir une expérience précieuse à l'étranger.

En négociant intelligemment et adroitement, les négociateurs suisses ont obtenu beaucoup. Les

---

**L'augmentation des exportations destinées aux pays émergents garantit aujourd'hui déjà de nombreux emplois. Les entreprises qui ont le vent en poupe renforcent l'économie intérieure et l'artisanat local.**

---

délais transitoires et les clauses protection négociés pour les nouveaux Etats membres de l'UE sont plus longs et plus stricts que ceux appliqués aux quinze premiers pays membres de l'UE. Des contingents stricts seront maintenus jusqu'en 2011. Sur le marché du travail suisse, les nationaux sont privilégiés par rapport aux citoyens des nouveaux Etats membres. En cas d'immigration massive, il sera possible de réintroduire des contingents jusqu'en 2014. Ensuite, ce sera pareil que pour les quinze premiers Etats membres :

seules les personnes qui possèdent un contrat de travail ou suffisamment de ressources pour subvenir à leurs besoins pourront immigrer. Par conséquent, c'est l'offre de travail qui déterminera qui peut venir en Suisse. La libre circulation des personnes ne s'appliquera pas aux chômeurs. Ni le tourisme du chômage ni une immigration massive ne seront possibles.

De longs délais de transition, mais aussi un vaste système de mesures d'accompagnement protègent le marché du travail suisse. Plusieurs mesures sont en vigueur depuis juin 2004. Ces mesures seront durcies. Les conditions salariales et de travail suisses s'appliquent aussi aux entreprises étrangères ; il est interdit d'y déroger. En cas d'abus répétés, les entreprises étrangères peuvent être exclues du marché suisse pour une durée allant jusqu'à cinq ans. Les amendes peuvent atteindre un million de francs. Les contrôles des inspecteurs cantonaux du marché du travail et les sanctions sévères en cas d'abus grave jouent un rôle préventif contre le dumping salarial et social. Un premier contrôle de

14 000 contrats de travail a montré que les mesures sont efficaces : Les abus en matière de salaire étaient inférieurs à 3 %.

Le 25 septembre, l'enjeu ne sera pas uniquement

l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. Le non mettrait en péril l'ensemble des accords bilatéraux. L'UE ne peut accepter la discrimination de certains de ses membres. En cas de refus, Bruxelles risque de résilier l'accord sur la libre circulation des personnes. Comme les sept accords bilatéraux 1 sont liés entre eux par une clause guillotine, en cas de refus, les six autres accords seraient aussi résiliés automati-

quement. Cela nuirait fortement à la Suisse :

- Le recrutement simplifié de spécialistes étrangers en Suisse et l'accumulation facilitée d'expériences (professionnelles) à l'étranger ne seraient plus possibles. Le détachement de travailleurs suisses dans des succursales suisses à l'étranger serait entravé par d'importants obstacles administratifs.
- Les entreprises suisses seraient discriminées pour les mandats publics sur le marché intérieur de l'UE, comme par le passé. Dans le domaine des infrastructures (construction, rail, ports, aéroports, trafic régional, énergie, eau potable), les entreprises suisses obtiendraient moins de contrats et subiraient un manque à gagner important.
- Les chercheurs suisses seraient discriminés, voire exclus de projets de recherche menés à l'échelle européenne.
- Les examens conformité des produits suisses ne seraient plus reconnus par l'UE. Les entreprises devraient accepter des procédures d'examen supplémentaires dans les pays de l'UE. Cela renchérirait et ralentirait les exportations. Nos entreprises, en particulier dans les domaines des machines et appareils, de la chimie, de la pharmacie, des produits médicaux, des moyens de télécommunication, des équipements de protection et des jouets, seraient fortement pénalisées sur leur principal marché.
- L'amélioration de l'accès au marché pour les produits agricoles suisses (fromage, légumes, fruits) ne serait plus garantie. Or ce marché représente 450 millions de consommateurs.

**Le 25 septembre l'enjeu ne sera pas uniquement l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, un non mettrait en péril l'ensemble des accords bilatéraux.**

- Le cloisonnement du marché et les divers obstacles au commerce qui en découleraient entraîneraient une augmentation encore plus marquée des prix dans l'îlot de cherté qu'est la Suisse. Cela réduirait le pouvoir d'achat de tous les consommateurs.

Les faits sont là, un refus de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes nuirait gravement à l'image de la Suisse. Nous serions le seul pays à considérer les Hongrois et les Tchèques comme des citoyens européens de deuxième catégorie. Même si la clause guillotine n'est pas invoquée, les entreprises suisses ne décrocheraient plus guère de mandats publics dans les nouveaux Etats membres de l'UE.

Tout le monde s'obstine à parler de souveraineté, or un refus ne ferait qu'intensifier notre dépendance à

l'égard de l'UE. Nous deviendrions dépendants de la bonne volonté de l'UE dans la recherche de nouvelles solutions. La Suisse subirait une très forte pression lors des négociations, de sorte que les résultats ne pourraient être guère meilleurs.

En d'autres termes, de nombreux emplois seraient menacés dans l'éventualité d'un refus. La perte de confiance se traduirait par une retenue correspondante en ce qui concerne les investissements et le remplacement des investissements. Les entreprises pourraient envisager une délocalisation totale de leurs activités dans l'UE, afin de survivre sur le long terme. La question n'est pas uniquement politique – souhaitons-nous poursuivre sur la voie bilatérale – il y va aussi de l'avenir de la place économique suisse et des emplois en Suisse.

**Pour toutes questions : Roberto Colonnello**  
roberto.colonnello@economiesuisse.ch