

Monsieur
Ignazio Cassis
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral des affaires
étrangères DFAE
3003 Berne

Genève, le 3 avril 2019

Consultation : accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne

Monsieur le Conseiller fédéral,

En date du 7 décembre 2018, le Conseil fédéral a décidé de mener une consultation sur le projet d'accord institutionnel négocié entre la Suisse et l'Union européenne (UE).

Compte tenu de l'importance de la thématique, la Chambre de commerce, d'industrie et des services (CCIG) tient à faire part de sa position sur le projet en consultation.

1. La voie bilatérale : un concept durable pour garantir une relation stable entre la Suisse et l'Union européenne

La Suisse et l'UE sont liées par cinq accords bilatéraux d'accès au marché: la libre circulation des personnes, les transports terrestres, les transports aériens, les obstacles techniques au commerce et l'agriculture. Pour que ces accords restent d'actualité, ils doivent régulièrement être adaptés à l'évolution du droit européen et intégrés dans le droit suisse. La Suisse le fait en général sur une base volontaire, mais elle garde la liberté de refuser certains éléments du droit européen. Cette situation ne plaît pas à l'UE qui menace de laisser s'éroder les accords actuels et de ne pas en signer de nouveaux.

Le projet d'accord institutionnel, présenté le 7 décembre 2018 par le Conseil fédéral, a comme but de pérenniser la voie bilatérale. Il instaure une actualisation dynamique des accords d'accès au marché de 500 millions de consommateurs. Il introduit aussi un mécanisme de règlement des différends. Il offre ainsi aux entreprises et aux citoyens suisses une sécurité juridique qui les protège contre des discriminations par rapport à la concurrence européenne.

De nombreux arguments militent en faveur d'une signature :

- l'assurance de l'accès actuel au marché intérieur de l'UE ;
- le maintien de la possibilité d'un développement futur de la voie bilatérale avec de nouveaux accords d'accès au grand marché européen ;

- l'adaptation possible des traités existants ;
- la participation au programme-cadre de recherche et
- la reconnaissance possible d'équivalence boursière.

Compte tenu de l'ambiance qui entoure cette consultation relative à un dossier aussi émotionnel que complexe, il apparaît nécessaire d'insister sur un certain nombre de points importants pour notre économie.

La Suisse est entrée en matière sur les négociations d'un accord institutionnel en y voyant une chance d'améliorer sa position face à l'UE. Comme c'est le cas dans chaque négociation, elle n'a pas obtenu tout ce qu'elle aurait voulu, notamment dans le domaine de la libre circulation des personnes. Mais elle a obtenu des avantages substantiels. L'heure est au pragmatisme.

1.1 Tribunal arbitral

L'accord prévoit le règlement des différends par voie d'un tribunal arbitral, comme c'est déjà le cas pour la Suisse à l'OMC ou dans d'autres accords de libre-échange. En cas de différend entre la Suisse et l'UE, par exemple parce que la Suisse décide de ne pas reprendre une disposition européenne, le cas sera soumis à une instance d'arbitrage paritaire. Cette dernière tranchera le différend, et non la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et jugera de la proportionnalité des contre-mesures européennes si la Suisse refuse d'adapter son droit.

En cas de conflit, la Suisse obtient ainsi une protection juridique au lieu de dépendre de décisions politiques. Les tribunaux suisses et en dernière instance le Tribunal fédéral continueront de décider de manière indépendante de l'interprétation des traités. Rappelons que l'Union européenne a très longtemps voulu un organe de surveillance supranational, exigence à laquelle elle a finalement renoncé.

1.2 Reprise dynamique du droit européen

La Suisse est parvenue à éviter de devoir reprendre automatiquement du droit européen. Elle a obtenu ce que l'on appelle une « reprise dynamique ». Lorsque l'UE édicte de nouvelles dispositions entrant dans le champ de l'accord institutionnel, la Suisse aura deux ans pour les mettre en œuvre (trois en cas de référendum). De plus, la Suisse sera consultée lors de l'élaboration de ces normes, ce qui lui permettra de faire valoir ses intérêts.

Aujourd'hui déjà, de nombreuses lois suisses reprennent des réglementations européennes. Par ailleurs, le Tribunal fédéral est régulièrement amené à citer la jurisprudence de la CJUE pour appuyer ses décisions. Le mécanisme de reprise dynamique tel que projeté au sein de l'accord ne bouleversera pas totalement notre système qui intègre d'ores et déjà dans les faits le droit européen. La Suisse demeure libre de ne pas procéder à une reprise d'un développement du droit européen.

2. Accord institutionnel : des clarifications s'imposent

Pour la CCIG, les milieux économiques ont un intérêt vital à poursuivre la voie bilatérale avec l'UE. Mais il est néanmoins indispensable de clarifier certains points avant de parapher l'accord institutionnel.

2.1 Mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement constituent le principal point de discordance entre la Suisse et l'UE, qui a accepté que la Suisse conserve des mesures de surveillance plus strictes que celles qui sont autorisées dans l'UE, au regard des particularités de son marché du travail. L'UE ne conteste pas le fondement des contrôles des conditions de travail et des salaires en Suisse, mais juge les contraintes imposées aux entreprises de l'UE disproportionnées et discriminatoires.

2.1.1 Le délai d'annonce des travailleurs détachés 8/4

Selon le projet d'accord, les entreprises étrangères venant travailler en Suisse ne devront plus s'annoncer que quatre jours à l'avance, au lieu de huit. Ce délai d'annonce réduit concerne uniquement les secteurs à risque de dumping. Sachant que la performance économique globale des travailleurs détachés représente environ 0.7% en moyenne suisse, l'impact d'éventuelles adaptations des mesures de protection doit aussi être examiné au regard de l'importance économique de la voie bilatérale. Dès lors, le débat actuel qui porte sur les conséquences d'un passage de huit jours calendaires à quatre jours ouvrables nous paraît exagéré. A notre avis, ce seul point ne justifie pas raisonnablement de mettre en péril l'entier de l'accord.

Si certains voient dans le délai d'annonce réduit le risque d'un affaiblissement des contrôles, une réforme administrative visant à accélérer le traitement des dossiers de détachement par les autorités compétentes pourrait être envisagée. Cette réforme pourrait s'appuyer sur la mise en place d'outils et de programmes informatiques plus performants. Par ailleurs, les cantons semblent également reconnaître qu'un ajustement serait envisageable moyennant des forces supplémentaires et une adaptation des outils informatiques.

Cela étant, la CCIG souligne que le travail effectué par les partenaires sociaux va bien au-delà du contrôle des travailleurs détachés. Dans les branches couvertes par une convention collective de travail étendue, les commissions paritaires contrôlent le respect des dispositions de la convention de travail auprès des entreprises indigènes et étrangères.

La CCIG affirme que le système de partenariat social et des contrôles paritaires par les partenaires sociaux suisses ne doit pas être restreint. Les commissions tripartites et les partenaires sociaux sont responsables de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement. L'accord doit donc garantir le système d'exécution dual décentralisé des mesures d'accompagnement que pratique la Suisse soit maintenu. Les partenaires sociaux doivent être reconnus dans la même mesure qu'à présent comme des organes de droit privé pleinement habilités à faire appliquer les conditions de travail et de rémunération minimales.

La CCIG demande au Conseil fédéral de préciser le fait que la directive relative aux travailleurs détachés et la directive d'exécution ne restreignent pas le système des contrôles paritaires des partenaires sociaux suisses. En d'autres mots, il faut maintenir le niveau actuel des mesures d'accompagnement.

2.1.2 L'obligation de caution

Aujourd'hui, la Suisse exige une garantie financière des entreprises européennes venant travailler en Suisse, afin de pouvoir être sûre de pouvoir leur faire payer une amende si elles sont prises en faute. Cette disposition constitue un instrument essentiel des mesures d'accompagnement car elle est relativement dissuasive sous sa forme actuelle. Le protocole au projet d'accord prévoit que les cautions avancées par les entreprises étrangères lorsqu'elles détachent du personnel en Suisse sont uniquement versées par les entreprises ayant déjà manqué à leurs obligations financières.

Le quasi-démantèlement de l'obligation de caution nous paraît problématique. Sans obligation de verser une caution, il faut s'attendre à ce que de nombreuses entreprises condamnées ne paient pas leurs amendes. Vu le nombre important de sous-traitants et d'entreprises "boîte aux lettres" qui peuvent disparaître inopinément, les tricheurs risquent bel et bien de rester impunis avec cette nouvelle règle.

Il n'est donc pas souhaitable de diminuer les contrôles effectués sur les travailleurs détachés.

La CCIG insiste sur le fait que l'accord institutionnel ne doit pas aboutir à un relâchement de la surveillance du marché du travail, mais à une amélioration de son efficacité.

La CCIG incite le Conseil fédéral à réfléchir à la mise en place d'un organe d'inspection paritaire des entreprises, tel qu'il existe à Genève, pour renforcer les contrôles des entreprises dans les secteurs à risque.

Par ailleurs, le Conseil fédéral pourrait envisager de créer un fonds de responsabilité solidaire pour les marchés publics, tel qu'il existe déjà en Ville de Genève.

2.2 Aides d'état

Pour soumettre les entreprises suisses et celles de l'UE à des conditions identiques et ne pas fausser la concurrence sur le marché intérieur, le projet d'accord contient des principes généraux prévoyant l'interdiction des aides d'Etat. Ils ne sont pas immédiatement applicables et ne concernent que l'accord sur le transport aérien, ainsi que d'éventuels nouveaux accords que la Suisse et l'UE pourraient signer. Des exceptions à l'interdiction des aides d'Etat sont explicitement prévues. Les aides destinées à favoriser le développement de régions économiquement défavorisées ou à promouvoir la réalisation de projets importants servant l'intérêt d'un pays sont exclues du dispositif.

Cela étant, la CCIG souligne que la souveraineté des cantons dans les aides d'Etat ne doit pas être affectée.

Le Conseil fédéral est invité à préciser ce que recouvre ce mécanisme et à clarifier les effets des principes relatifs aux aides d'Etat sur le droit suisse.

2.3 Directive européenne sur la citoyenneté

La directive sur la citoyenneté donne davantage de droits aux travailleurs sur le regroupement familial, un accès un peu plus étendu aux assurances sociales et un permis d'établissement après cinq ans déjà.

Actuellement, la reprise de la directive européenne sur la citoyenneté n'est pas mentionnée dans le projet d'accord. Mais l'éventualité d'une reprise de la directive sur la citoyenneté n'est pas à exclure, les avis sur la directive comme une extension de la libre circulation des personnes divergent en effet. Pour la Suisse, cette directive ne constitue pas un développement de la libre circulation des personnes. Pour sa part, l'UE considère la directive sur la citoyenneté comme un développement de la libre circulation des personnes. Sur le plan du contenu, différents points sont considérés comme problématiques, en particulier l'extension des droits à l'aide sociale, l'extension de la protection contre l'expulsion ainsi que le droit au séjour permanent à partir de cinq ans de séjour.

Cela étant, il convient de préciser que le droit de séjour et le droit à des prestations sociales sont subordonnés à un contrat de travail existant. Les seuls travailleurs européens concernés par cette directive sont ceux qui perdent leur emploi durant la première année. Le nombre de ceux qui toucheront de nouvelles prestations est donc relativement limité.

La CCIG demande au Conseil fédéral de préciser quelles parties de la directive sur la citoyenneté européenne seront effectivement reprises par la Suisse.

En résumé, la CCIG souhaite à ce que le Conseil fédéral précise les points suivants :

1. Les modifications aux mesures d'accompagnement.
2. Les types d'aides d'Etat que l'UE veut abolir.
3. L'éventuelle extension de la libre circulation des personnes pour tenir compte de la directive sur la citoyenneté européenne.

Le but de ces clarifications doit être de se mettre d'accord sur une interprétation commune des dispositions litigieuses ou sur des règles de procédure plus précises, par le biais d'une déclaration politique conjointe.

3. Les conséquences d'un refus de l'accord institutionnel

Une fin de non-recevoir de la part de la Suisse provoquerait probablement une rupture des négociations sur des dossiers importants tel que l'électricité ou la santé ainsi qu'une non-reconnaissance de l'équivalence boursière.

Il est aussi possible que l'accord bilatéral sur les obstacles techniques au commerce ne soit pas renouvelé. Cela poserait problème aux entreprises exportatrices suisses au niveau de la reconnaissance des certifications et aurait un grand impact sur le commerce de certains biens.

Sur le plan de la recherche, la Suisse pourrait perdre le statut de leader de plusieurs projets, avec toutes les conséquences associées pour les universités. Il s'agit de projets de chiffrant en centaines de millions de francs.

L'UE a clairement signalé qu'aucune nouvelle négociation n'est envisageable. Si, par hypothèse, les négociations étaient rouvertes avec l'UE, les acquis mentionnés seraient remis en cause. Tous les signes venant de l'UE indiquant une impatience croissante face à la Suisse, le résultat d'une renégociation lui serait probablement beaucoup moins favorable.

Nous soulignons que le Conseil fédéral reconnaît que 80% du projet d'accord répond au mandat de négociation fixé au départ. Par ailleurs, le Conseil fédéral avait déterminé plusieurs objectifs dont l'absence de reprise automatique du droit européen, la soumission des litiges à une instance arbitrale ainsi que le maintien des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Force est de constater qu'une large majorité de ces points ont été tenus, voire légèrement modifiés.

4. Appréciation

La CCIG souligne que la voie bilatérale est essentielle pour la Suisse et sa prospérité future. Le projet d'accord tel qu'il nous est proposé non seulement préserve cette voie, mais lui assure aussi un avenir.

La CCIG soutient ce compromis, acceptable et viable pour l'économie, tout en demandant les précisions mentionnées ci-dessus. Sans cet accord, nous aurons une régression de la voie bilatérale. Si nous souscrivons à une relation économique et politique avec l'Union européenne, nous avons besoin de ce traité. Rappelons également que le peuple suisse a plébiscité la voie bilatérale à cinq reprises entre 2000 et 2009. Par ailleurs, les sondages montrent qu'il y tient encore.

La CCIG souligne que la voie bilatérale est également indispensable pour l'économie. L'UE est un partenaire économique crucial ; 55% des exportations suisses partent vers l'Union européenne et plus de 70% des importations proviennent de l'UE. Le volume des échanges atteint 1 milliard de francs par jour. La voie bilatérale a aussi contribué à créer quelque 700'000 emplois dans notre pays.

L'UE a indiqué à plusieurs reprises ne plus vouloir reprendre les négociations, réduisant de facto le projet d'accord à une offre à prendre ou à laisser. Si nous voulons tout recommencer à zéro, il n'aura pas de meilleur accord. Nous savons que la Suisse ne pourra pas éternellement poursuivre la voie bilatérale sans accord institutionnel. La CCIG souligne qu'il

n'existe guère d'autres voies, à part une improbable adhésion à l'UE, l'isolation ou la conclusion d'un accord de libre-échange nettement moins avantageux pour nos entreprises.

5. Remarques conclusives

La Suisse se trouve au cœur de l'Europe. Et pour un pays qui gagne un franc sur deux à l'étranger, maintenir de bonnes conditions d'accès aux marchés voisins est primordial. De par sa géographie, la Suisse ne pourra jamais tourner son dos à l'UE.

Avec cet accord, nous restons libres de ne pas procéder à une reprise d'un développement du droit européen. Le tribunal arbitral constitue une garantie que les intérêts de chacune des parties soient respectés. Le nouveau régime des mesures d'accompagnement semble poser plus de questions d'ordre organisationnel que remettre en question la protection des salaires. L'importance de cet accord pour nos relations économiques nous poussent à effectuer un choix pragmatique en faveur de cet accord.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à ces éléments, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations distinguées.

Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève



Juan-Carlos Torres
Président



Nathalie Hardyn
Directrice Département politique

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) a pour objectif d'assurer une économie forte, permettant aux acteurs qui constituent le tissu économique local d'exercer leur activité de manière pérenne. Association de droit privé, indépendante des autorités politiques, la CCIG fait entendre la voix des entreprises, par exemple lors de consultations législatives cantonales et fédérales, et en formulant des propositions ayant trait aux conditions cadre économiques. La CCIG compte plus de 2 500 entreprises membres.