



Procédure de consultation
FER No 15-2024

Personnes responsables:
Mme C. Lance Pasquier

Date de réponse:
13.02.2024

Projet de mandat de négociation avec l'Union européenne

La présente consultation porte uniquement sur les lignes directrices qui devront être suivies par la délégation suisse et qui découlent notamment des résultats des discussions exploratoires avec l'UE et des travaux internes avec les partenaires sociaux et économiques. La Suisse dispose potentiellement encore d'une marge de manœuvre pour des éléments qui pourraient être considérés comme sensibles par certains milieux.

La FER salue l'approche par paquet visant à assurer l'actualisation des accords existants sur le marché intérieur, à conclure de nouveaux accords sectoriels et à obtenir la participation systématique aux programmes de l'UE dans les domaines de la recherche et de l'innovation. La FER apporte son soutien au projet de mandat de négociation.

En résumé :

- Au vu de l'interdépendance entre la Suisse et l'Union européenne, des relations étroites et durables qui s'inscrivent dans un cadre réglementaire sont indispensables.
- La voie bilatérale, qui a été choisie par la Suisse, doit être renforcée et développée. Le règlement des questions institutionnelles est un prérequis.
- La situation actuelle, qui découle de la décision du Conseil fédéral de ne pas signer l'accord institutionnel, génère beaucoup d'incertitudes et d'insécurité juridique. Les accords bilatéraux subissent une lente érosion dommageable pour la Suisse. Il est urgent de stabiliser les relations entre la Suisse et son principal partenaire.
- La priorité est d'assurer durablement un accès sans discrimination au marché intérieur européen, indispensable pour la prospérité suisse.
- La volonté de permettre à la Suisse une participation pleine et entière aux programmes européens de recherche et de développer de nouveaux accords notamment dans le domaine de l'électricité doit être saluée.
- Le dispositif de mesures d'accompagnement a fait ses preuves. Il n'est pas statique, comme le démontrent les adaptations dont il a bénéficié au cours des années ainsi que son application différenciée par les cantons. Il est possible de bénéficier de l'expérience des milieux patronaux ainsi que des cantons, comme Genève, qui ont mis en place des dispositifs volontaristes de surveillance du marché du travail, en vue d'éventuelles adaptations, dans un objectif de maintien du niveau actuel de protection des salaires.
- Le concept de garantie à trois niveaux, qui comprend notamment le principe « un salaire égal pour un travail égal au même endroit » ainsi que la clause de non-régression, doit être salué.

En détail

Il convient de rappeler l'interdépendance en termes économiques et d'investissements entre la Suisse et l'Union européenne ainsi que les relations multidimensionnelles qui les lient. Les deux partenaires partagent une communauté de destin et sont unis dans la défense de valeurs comme la démocratie, l'Etat de droit, la résolution pacifique des conflits ou le soutien au multilatéralisme. Dans ce contexte, des relations étroites et durables qui s'inscrivent dans un cadre réglementaire sont indispensables.

La voie bilatérale a été choisie par la Suisse pour développer ses relations avec l'UE. Ce choix a été soutenu par la population à plusieurs reprises. Les accords bilatéraux ont permis à l'Union européenne et à la Suisse de régler de manière efficace des questions importantes. On peut citer notamment les accords relatifs au marché intérieur, mais aussi la participation à certains programmes ou les accords d'association Schengen/Dublin. L'accord sur la libre circulation des personnes, par exemple, devient toujours plus indispensable, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée. L'édifice des accords bilatéraux, patiemment construit, doit être maintenu et développé.

En mai 2021, le Conseil fédéral a refusé de signer l'accord-cadre négocié avec l'UE. Les conséquences sont nombreuses. L'accès au marché intérieur européen subit une véritable érosion, résultant de la non-adaptation des accords bilatéraux existants et de décisions unilatérales de l'UE concernant l'adéquation ou l'équivalence de la législation suisse dans certains domaines. La conclusion de nouveaux accords est compromise. Cette situation génère une forte insécurité, dommageable à la place économique et scientifique suisse. Il est donc urgent de rétablir le plus rapidement possible des relations stables et durables.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la structure institutionnelle de la plupart des accords, notamment ceux relatifs au marché intérieur, repose sur un « modèle classique » de droit international, qui implique un certain manque de sécurité juridique. Le développement des accords et/ou le renouvellement de la participation à des programmes dépend de décisions explicites et unanimes ou de nouveaux accords. Les intérêts politiques et le poids des acteurs jouent donc un rôle particulièrement important, au détriment du droit¹. Il est dès lors dans l'intérêt de la Suisse, en vue de développer la voie bilatérale, de régler les « questions institutionnelles ».

Dans ce contexte, nous saluons la décision du Conseil fédéral d'adopter le projet de mandat de négociation et soutenons sa volonté de stabiliser et de développer la voie bilatérale avec l'UE. L'accès sans obstacle au marché européen est le pilier du paquet proposé. L'actualisation des accords existants concernant le marché intérieur, en particulier l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce (ARM), doit être réalisée le plus rapidement possible.

Nous saluons la volonté de déblocage de la situation concernant l'association de la Suisse à d'importants programmes de coopération dans les domaines de l'éducation, de la recherche et de l'innovation (paquet Horizon 2021-2027 et Erasmus+ 2021-2027). L'exclusion de la Suisse d'Horizon Europe pénalise lourdement la place scientifique suisse, tant ses hautes écoles que les entreprises actives dans la recherche.

Nous appuyons la volonté de conclure un nouvel accord dans le domaine de la sécurité alimentaire et soutenons la reprise des négociations concernant un accord sur l'électricité qui doit garantir la coopération en matière de stabilité du réseau, simplifier les modalités des échanges d'électricité et renforcer la sécurité de l'approvisionnement. L'atteinte des objectifs climatiques de la Suisse de même que la garantie pour les entreprises d'un approvisionnement

¹ Prof. Astrid Epiney, « Les implications de l'échec des négociations d'un Accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne », Cahiers fribourgeois de droit européen no 30, Université de Fribourg, 2022

sûr et à prix abordable à toute saison ne peuvent être envisagées en l'absence d'un tel accord. La notion d'autosuffisance défendue par certains milieux est tout simplement irréaliste. Nous relevons que selon les discussions exploratoires, le champ d'application de l'accord sur l'électricité doit rester strictement limité aux questions pertinentes pour le commerce de l'électricité. Les ménages et les petites entreprises ne sont pas obligés d'acheter leur électricité sur le marché libre, mais peuvent continuer à compter sur un approvisionnement de base. La Suisse peut par ailleurs mettre en place des mesures nécessaires, proportionnées et sans distorsion pour garantir l'approvisionnement en électricité.

Nous soutenons la reprise du dialogue dans le domaine de la réglementation financière.

Concernant les éléments institutionnels, soit le développement du droit, l'interprétation des accords, la surveillance de l'application des accords et le règlement des différends, une plus grande sécurité juridique découlerait de la clarification et de la réglementation de ces thématiques. Nous relevons que

l'actualisation régulière des accords existants et futurs relatifs au marché intérieur sera assurée à travers la reprise dynamique du droit, à condition que la Suisse puisse participer aux développements du droit de l'UE qui la concernent (decision shaping), que ses procédures constitutionnelles soient respectées et qu'il n'y ait pas de reprise des développements du droit de l'UE qui tombent dans le champ d'application d'une exception. Nous soutenons dès lors cet élément. Par ailleurs, un cadre pour le règlement des différends est dans l'intérêt de la Suisse, qui peut être plus facilement défavorisée par des mécanismes politiques, tels que la pratique d'établir des liens inappropriés entre les dossiers. Le traitement des différends en priorité par le comité mixte politique compétent pour l'accord concerné ainsi que la mise sur pied d'un tribunal arbitral paritaire répondent à cette attente.

Sur la question de la contribution, nous appuyons le fait que la Suisse continue à soutenir certains États membres de l'UE. La Suisse a besoin d'une Europe stable et prospère. Ces contributions renforcent nos liens avec l'UE dans son ensemble sur les plans politique, économique et institutionnel.

Concernant la libre circulation des personnes, nous relevons que la Suisse vise à assurer qu'une reprise de la directive relative au droit des citoyens de l'Union soit assortie d'exceptions et de mesures de sauvegarde afin de limiter les conséquences pour le système social suisse, de garantir le niveau de protection des salaires et de respecter les dispositions de la Constitution.

La Suisse vise une mise en adéquation du droit des travailleurs détachés selon le champ d'application de l'accord sur la libre circulation des personnes avec le droit de l'UE actuellement en vigueur dans ce domaine afin d'assurer les conditions salariales et de travail des travailleurs détachés et de ne pas exposer les entreprises à une concurrence déloyale.

L'UE est prête à accorder à la Suisse des mesures de protection salariale en cas de reprise du droit européen pertinent. Il s'agit tout d'abord de reconnaître le principe du « salaire égal pour un travail égal au même endroit » ainsi que le système d'exécution dual de la Suisse. Elle est disposée à accorder une clause de non-régression qui éviterait à la Suisse de devoir reprendre les développements du droit européen, qui pourraient affaiblir le niveau de protection des travailleurs détachés.

Trois exceptions seraient également consenties : (i) une obligation de déclaration préalable de quatre jours maximums, assortie d'une détermination autonome de la densité des contrôles sur la base d'une analyse objective de risque, proportionnée et non discriminatoire, (ii) le dépôt d'une garantie financière en cas de récidive, avec des sanctions proportionnées, assorti d'une interdiction d'offrir des services, et (iii) une obligation de documentation pour les prestataires de services indépendants.

La question du règlement relatif aux frais doit être à nouveau discutée lors des négociations. La Suisse cherche à obtenir une solution en matière de frais qui ait pour objectif de respecter le principe « à travail égal, salaire égal au même endroit » et d'éviter la concurrence déloyale. Nous soutenons pleinement ce positionnement.

Notre Fédération s'est toujours engagée en faveur d'un marché du travail ouvert et libéral, avec un partenariat social fort et des mesures d'accompagnement en phase avec les réalités économiques. Le soutien des citoyens suisses aux accords bilatéraux est d'ailleurs indissociable de la manière dont notre pays gère son marché du travail, en particulier les abus potentiels. Il est indispensable que le niveau actuel de protection des salaires soit maintenu. Il est donc d'une grande importance d'avoir obtenu de l'UE la reconnaissance du principe « un salaire égal pour un travail égal au même endroit », la clause de non-régression, la reconnaissance du dispositif de contrôle paritaire - pour dissiper toute incertitude quant à une remise en question de la nature du partenariat social et du rôle des partenaires sociaux - ainsi que la détermination autonome de la densité des contrôles sur la base d'une analyse objective des risques.

Le marché du travail n'est toutefois pas statique et il est possible d'adapter les outils de sa gestion à son évolution, en maintenant le niveau actuel de surveillance du marché du travail. L'obligation de déclaration préalable de quatre jours au maximum, au lieu de huit jours, est ainsi par exemple acceptable, d'autant plus si des mesures internes comme une amélioration sensible de la transmission des données permettent de maintenir le niveau de surveillance du marché du travail. Nous rappelons que notre Fédération dispose d'une grande expérience de terrain dans la mise en œuvre paritaire de la surveillance du marché du travail et que, par ailleurs, certains cantons se distinguent par l'usage étendu du dispositif de mesures d'accompagnement. Ces expériences peuvent être mises à profit.

Les travailleurs dit détachés représentent une infime minorité des emplois plein temps en Suisse. S'ils peuvent représenter un poids plus important dans certains secteurs, il nous semble important de souligner que dans ce contexte, et au vu des principes et exceptions reconnus par l'UE, le risque d'une déstabilisation du marché du travail suisse et de concurrence déloyale est plus que marginal. Par ailleurs, les discussions techniques sur les mesures de politique interne relatives à la protection des salaires des travailleurs détachés en Suisse se poursuivent avec les partenaires sociaux et les cantons. Des optimisations ciblées et proportionnées du dispositif peuvent clairement contribuer au maintien du niveau actuel de protection des salaires.

Une négociation implique toujours une pesée d'intérêts et il est essentiel de garder la vue d'ensemble. Les aspects positifs du projet de mandat de négociation l'emportent clairement. Garantir la sécurité juridique, mettre fin à l'érosion des accords bilatéraux et développer de nouvelles collaborations dans certains secteurs clés sont dans l'intérêt supérieur de la Suisse.