

Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)

Une renégociation de l'ALCP est-elle vraiment réaliste?

L'initiative «contre l'immigration de masse» lancée par l'UDC exige une renégociation de l'accord de libre circulation des personnes (ALCP) conclu entre la Suisse et l'UE dans les trois ans qui suivent son acceptation. Une telle renégociation serait-elle possible et quelles en seraient les conséquences? **Par Dieter Grossen**

La libre circulation des personnes est l'un des acquis juridiques les plus précieux de l'UE. Elle repose sur la non-discrimination et l'égalité de traitement pour tous les ressortissants de l'espace commun. Ces principes ayant de facto le rang de droits fondamentaux au sein

«Une renégociation de l'ALCP ne pourrait donner que de mauvais résultats»

de l'UE, il ne saurait être question d'y déroger durablement. Cela explique que seules des solutions transitoires aient pu être obtenues dans le cadre de l'ALCP du 21 juin 1999, au surplus dans un climat de relative bienveillance à notre égard, puisqu'aux 15 Etats membres qui formaient alors l'UE nous liaient des décennies de relations commerciales et touristiques, ainsi que notre collaboration à des organisations internationales comme l'OCDE, le Conseil de l'Europe ou l'AELE.

Avantages particuliers: moins de compréhension

Entre-temps, l'UE s'est élargie à 27 membres. Beaucoup de nouveaux venus ne connaissent pas la Suisse, ni son histoire ni ses institutions politiques. Comme ils ont dû consentir d'énormes efforts et sacrifices pour pouvoir entrer dans l'UE, ils ne sont dès lors pas très enclins, dans les négociations, à octroyer des avantages particuliers à l'un des pays les plus riches d'Europe. Mais chez nos

«vieux» partenaires de l'UE également, on sent de moins en moins de compréhension pour des arrangements spéciaux avec la Suisse. Les problèmes actuels qui nous opposent à l'UE, par exemple les divergences sur les questions bancaires et fiscales, les atterrisages à l'aéroport de Kloten ou le conflit des taxis avec le Bade-Wurtemberg et le Vorarlberg ont contribué à ce changement d'attitude.

Doit-on renégocier l'ALCP?

Trois exigences de l'initiative sont incompatibles avec l'ALCP: le contingentement, la priorité aux travailleurs suisses et l'inclusion des frontaliers dans le contingentement. Rappelons que cette dernière catégorie n'a jamais fait l'objet de restrictions numériques, même avant l'ALCP.

Pour négocier, il faut être au moins deux à le vouloir. Or il est improbable que l'UE désire engager de nouvelles négociations qui auraient pour but de restreindre la libre circulation des personnes. Auquel cas la Suisse devrait se résoudre à dénoncer l'ALCP, ce qui déclencherait la fameuse «clause guillotine», avec des conséquences imprévisibles pour notre pays.

Ce que nous réserverait une nouvelle négociation, les 27 ministres des affaires extérieures de l'UE l'ont déjà clairement donné à entendre: lors de leur réunion du 8 décembre 2008, ils ont qualifié les accords bilatéraux existants de «déséquilibrés et favorisant unilatéralement la Suisse». Dans leur 2^{ème} rapport du 14 décembre 2010 traitant des relations entre la Suisse et l'UE, ils sont même allés plus loin. «Si le système des rapports bilatéraux a bien fonctionné par

le passé», notent-ils, il devient «très lourd et complexe et atteint manifestement ses limites. Il est une source d'insécurité juridique pour les autorités, les prestataires de services et les citoyens».

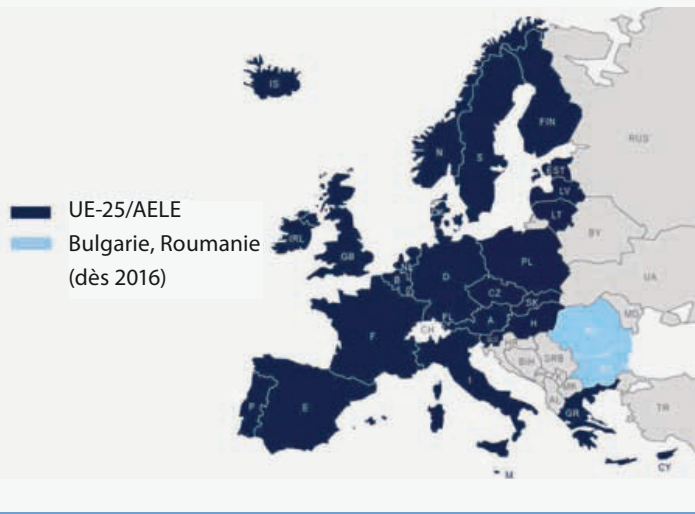
Ils ont énoncé quatre préalables à toute négociation nouvelle avec la Suisse: 1, l'application uniforme et l'interprétation homogène du droit européen; 2, la reprise de la jurisprudence européenne; 3, la reprise du nouveau droit européen («adaptation dynamique des accords bilatéraux au futur droit de l'UE») et 4, la mise en place d'un mécanisme de contrôle et juridictionnel indépendant en cas de différends.

Au-delà de ces exigences institutionnelles, la Suisse devrait se plier à d'autres requêtes européennes, celles portant par exemple sur l'imposition des sociétés ou l'échange automatique de données dans les domaines bancaire et fiscal.

Il existe des variantes plus sages pour la Suisse

En aucun cas la Suisse ne devrait se présenter en demandeur d'une renégociation. Il serait plus sage d'attendre que l'UE réclame concrètement une adaptation de l'ALCP à la situation juridique actuelle. Notre pays pourrait alors se voir accorder des mécanismes de protection contre une immigration excessive en échange de concessions au titre de la reprise de l'acquis ainsi que dans le domaine institutionnel. Le cas échéant, cette avancée pourrait aussi être obtenue dans le cadre d'un nouveau paquet de négociations, plus important. A condition toutefois, dans l'un et l'autre cas, de trouver une solution à la difficile question institutionnelle des mo-

Libre circulation des personnes avec l'UE/AELE



Source: Bureau de l'intégration DFAE/DfE

dalités de reprise par la Suisse du futur droit de l'UE. Le fait que la Suisse affiche l'un des taux de chômage les plus bas d'Europe et qu'elle ait comparative-ment bien surmonté la crise économique mondiale ne devrait pas lui rendre la tâche plus facile pour négocier un mécanisme de protection autonome à l'égard de l'immigration. Sans compter l'obstacle supplémentaire que constitue la ratification obligatoire, par les 27 Etats membres de l'UE, des résultats des négociations.

Naïveté ou subtile tactique politique?

Exiger une renégociation de l'ALCP relève de la naïveté ou alors – plus probablement – d'une subtile tactique politique: au lieu d'attaquer frontalement la libre circulation des personnes – ce qui serait politiquement déraisonnable

«Les problèmes liés à l'ALCP doivent être résolus ou atténués à l'interne»

compte tenu des incontestables avantages économiques de cet accord et du fait qu'il faudrait endosser la responsabilité des conséquences d'une dénon-

ciation – on formule l'exigence a priori innocente d'une renégociation, tout en sachant que celle-ci irait à des fins contraires de l'objectif déclaré des initiants. En cas d'échec prévisible de cette renégociation, on pourrait alors taxer le Conseil fédéral d'impuissance et aller jusqu'à le rendre responsable d'avoir enterré les Accords bilatéraux I.

Des problèmes qui attendent des solutions

L'exigence d'une renégociation de l'ALCP aurait donc un effet boomerang. Le meilleur argument que l'on puisse opposer à l'initiative sur l'immigration est le bon fonctionnement d'un accord réellement efficace. Les problèmes actuels posés par la libre circulation des personnes peuvent et doivent être réglés, ou du moins atténués, par des mesures de politique interne.

Cela s'impose surtout dans le domaine des services, où l'on observe des cas de sous-enchère salariale malgré les mesures d'accompagnement. Les contrôles du marché du travail effectués par les commissions paritaires et tripartites doivent être améliorés, tout comme les possibilités de sanction. Des moyens de contrôle efficaces doivent être créés pour les pseudo-indépendants prestataires de services qui échappent aux mesures d'accompagnement.

Pour assurer la pérennité de l'ALCP – et sauver par la même occasion les six

autres accords bilatéraux I – il faut tenir compte des craintes de la population suisse. Font notamment partie de celles-ci les inquiétudes relatives au marché immobilier. D'où la nécessité d'étudier, par exemple, l'opportunité d'étendre les mesures d'accompagnement au secteur de l'aménagement du territoire, du droit de bail ou de la construction de logements.

Des votations sur l'ALCP nous attendent bientôt: le probable référendum sur l'extension de l'accord à la Croatie ainsi que la votation sur l'initiative «contre l'immigration de masse», qui a toutes les chances de réunir le nombre nécessaire de signatures. Pour combattre celle-ci, il ne suffira pas de mettre en évidence la nécessité économique de l'accord de libre circulation quelques mois avant l'échéance, pas plus que d'agiter la menace de délocalisations à l'étranger. Il faut dès maintenant s'attaquer efficacement aux problèmes qui se posent. A cet égard, la responsabilité du Conseil fédéral, du Parlement, des partis et des partenaires sociaux est engagée.

En résumé: trouver des solutions plus efficaces

Renégocier l'ALCP ne pourrait déboucher que sur une situation moins favorable qu'aujourd'hui. Nous avons intérêt à centrer nos efforts sur l'élimination ou l'atténuation des problèmes posés par l'application de l'ALCP et à négocier avec l'UE une formule de compromis sur les questions institutionnelles, c'est-à-dire l'adaptation de l'ALCP et d'éventuels accords ultérieurs à l'évolution du droit communautaire. ■

Dieter Grossen a été directeur suppléant de l'Office fédéral des migrations et, jusqu'en juin 2008, chef des négociateurs suisses de l'ALCP. Cet article est basé sur l'exposé qu'il a prononcé en novembre 2011 à l'Institut européen de l'Université de Zurich (EIZ).