

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

## La libre circulation des personnes, un casse-tête pour le social

*Dossier préparé par Céline Erard, chargée de projets ARTIAS*

*Décembre 2003*

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## **Introduction**

1. La libre circulation des personnes, l'un des sept accords bilatéraux ratifiés par la Suisse avec les membres de la communauté européenne d'une part et les pays de l'AELE d'autre part, est entrée en vigueur en juin 2002. Il favorise la mobilité des personnes et coordonne le système de sécurité sociale des Etats concernés.

Après un peu plus d'un an, les services latins de l'action sociale ont relevé deux types de questions les concernant plus particulièrement. Des questions d'ordre politique d'une part, d'ordre technique d'autre part.

2. Techniquement, les professionnelle-s de l'action sociale doivent être au fait des nouvelles conditions de séjourner en Suisse pour les ressortissant-e-s UE/AELE, des nouveaux types de permis et les droits y relatifs. Mais au-delà de ces questions, les services sociaux se trouvent face à des situations spécifiques où les principes de l'accord entrent en conflit avec le droit constitutionnel garantissant des conditions minimales d'existence à toute personne indépendamment de son statut. Ce qui amène dans les faits des pratiques différentes d'un canton à l'autre.

3. Politiquement, les conséquences de cet accord sur le domaine de l'action sociale semblent peu prises en compte alors qu'elles sont capitales. Le regroupement familial facilité ou l'obligation d'entrer en matière dans certaines circonstances peuvent avoir des conséquences financières importantes pour les cantons et les communes. L'élargissement en 2004 de la communauté européenne à dix nouveaux membres, dont les conditions de vie sont encore inférieures à celles prévalant au sein de l'UE et en Suisse, peut rendre cette problématique d'autant plus aigue. Dans la réalité, l'action sociale est susceptible d'être sollicitée de manière significative sans que cet état de fait soit visible.

*Nous avons conçu ce dossier en trois chapitres qui peuvent être lus indépendamment les un des autres : rappel des accords bilatéraux, questions techniques et enjeux politiques.*

## **SOMMAIRE :**

- 1. LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES : QUELQUES POINTS DE REPÈRES (p.3)**
- 2. QUESTIONS D'ORDRE TECHNIQUE POUR L'ACTION SOCIALE (p.5)**
- 3. QUESTIONS D'ORDRE POLITIQUE (p.8)**

## **1. LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES: QUELQUES POINTS DE REPÈRES**

### **1.1. Les accords bilatéraux**

Ratifiés par la Suisse et l'Union européenne en 1999, les accords bilatéraux sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Ils visent essentiellement à faciliter les échanges et concernent 7 domaines spécifiques: la libre circulation des personnes, les transports terrestres, les transports aériens, les produits agricoles, la recherche, les marchés publics et les obstacles techniques au commerce. L'élargissement de l'union européenne à 10 nouveaux pays<sup>1</sup> signifie l'ajustement automatique des accords avec les nouveaux membres. Seul l'accord sur la libre circulation des personnes demande des adaptations, actuellement négociées âprement entre la Suisse et l'UE. Ces négociations portent sur les délais transitoires et les contingents, dans le but, pour la Suisse, de maîtriser, voire de limiter l'immigration. La Suisse souhaite obtenir les mêmes modes d'application que ceux adoptés dans le cadre de l'accord déjà en vigueur et qui sont accordés à l'Allemagne et à l'Autriche. L'Assemblée fédérale sera appelée à se prononcer sur l'extension de l'accord de la libre circulation des personnes, et l'arrêté en question sera soumis au référendum facultatif. En vertu de la clause dite *de la guillotine*, un refus de l'extension de l'accord provoquerait l'annulation automatique de tous les autres accords sectoriels de 1999.

En 2009, les Suisses pourront encore se prononcer par référendum sur le prolongement ou non de l'ensemble des accords.

### **1.2. La progressive libre circulation des personnes**

L'accord sur la libre circulation des personnes offre aux citoyens et citoyennes de l'UE et de la Suisse les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail, aussi bien en Suisse que dans l'union européenne selon **le principe d'égalité de traitement**. Cependant, des dispositions transitoires ont été prises afin que la libre circulation des personnes en Suisse se fasse de manière progressive: pendant les cinq premières années de vie des accords, c'est à dire jusqu'en 2007, l'accès au marché du travail est limité par des contingents. Pendant les deux premières années, c'est-à-dire jusqu'à fin mai 2004, la priorité est donnée à la main d'œuvre indigène. En outre, les autorités contrôlent les salaires et les conditions de travail avant de délivrer un permis de travail impliquant un permis de séjour. A partir de juin 2004, en vertu du principe d'égalité de traitement entre nationaux et communautaires, les contrôles sur les salaires et conditions de travail ne pourront plus se faire de la même manière. Ce sont les mesures dites *d'accompagnement*, c'est à dire entre autres la possibilité de contrôle *a posteriori*, et de manière générale (les contrôles ne seront plus ciblés sur les emplois des travailleurs et travailleuses étrangères), qui remplaceront les actuels

---

<sup>1</sup> Les dix pays sont : Pologne, Tchéquie, Hongrie, Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Slovénie, Estonie, Chypre, et Malte.

contrôles *a priori*. Ces mesures d'accompagnement visent à protéger les travailleurs et les travailleuses contre la sous enchère salariale et sociale pouvant résulter de l'embauche de main d'œuvre bon marché de l'étranger.

Nous reviendrons sur le détail des mesures d'accompagnement dans le troisième chapitre.

#### *Coordination des assurances sociales: l'exemple de l'assurance chômage*

La coordination des assurances sociales entre les différents Etats concernés est un point essentiel de l'accord. Les systèmes nationaux de sécurité sociale sont maintenus, mais chaque Etat respecte l'égalité de traitement entre ses résident-e-s et les ressortissant-e-s de l'UE. Dans certains cas, il est prévu de tenir compte des cotisations faites dans un pays membre, ou alors d'offrir la possibilité aux personnes assurées de déménager dans un autre pays et d'y faire suivre les prestations dues. Enfin, l'accord permet une entraide en matière de prestations d'assurance maladie et accident.

Les prestations de l'action sociale sont subsidiaires à toutes les prestations financières d'autres assurances, singulièrement de l'assurance-chômage. Il nous a donc paru important de détailler les principes qui découlent de cet accord dans le cadre de cette assurance:

- Il revient à l'Etat dans lequel la personne en recherche d'emploi a exercé sa dernière activité de payer les prestations de chômage, pour autant que la situation de cette personne soit conforme aux dispositions légales en vigueur. Pour obtenir des prestations de chômage en Suisse, il faut remplir les conditions selon la législation suisse sur l'assurance chômage, notamment en matière de durée de cotisation minimale.

- La durée de cotisation dans un autre Etat membre est prise en compte pour fixer le droit à la prestation. En théorie donc, une personne ayant travaillé deux mois en Suisse, et auparavant 11 mois dans un autre pays européen, aura droit à des indemnités LACI.

Mais, compte tenu du nombre relativement élevé de contrats de travail de durée déterminée pour des travailleurs étrangers, **l'accord prévoit une période de transition de sept ans, pendant lesquels la Suisse ne tiendra pas compte des durées de cotisation à l'étranger pour des salarié-e-s avec un contrat de durée inférieure à un an.** C'est pourquoi ces personnes, au bénéfice d'un permis L, n'auront droit aux prestations de l'assurance chômage suisse que si elles ont cotisé en Suisse pendant au moins une année. En contrepartie, pendant cette phase transitoire de sept ans, la Suisse rétrocède à l'Etat d'origine les primes payées à l'assurance chômage suisse par ces salariés. En revanche, une personne au bénéfice d'un permis B (longue durée) qui verrait son contrat de travail rompu avant l'année de cotisation exigée par le droit suisse peut faire valoir les cotisations préalablement versées dans un pays membre de l'UE.

- Il est possible de recevoir des prestations de chômage pendant trois mois au maximum (et une seule fois entre deux emplois) dans un autre pays en vue d'y trouver un emploi (exportation).

La personne au chômage peut se rendre dans un autre pays signataire pour y chercher un travail tout en conservant son droit aux prestations- elle peut en quelque sorte les emporter avec elle- pendant trois mois. Cette exportation se fait par le biais des caisses de chômage du pays de séjour puisque la personne doit répondre aux critères de contrôle et peut bénéficier des structures d'aide à la recherche d'emploi du pays où elle se trouve. Dans les faits, très peu de personnes font usage de cette possibilité, et lorsqu'elles le font, elles sont plus nombreuses à exporter leurs prestations suisses en vue de trouver un emploi dans un pays de l'UE que l'inverse.

Cependant, bien que possibles, les procédures de coordination sont souvent longues. Ainsi, une personne titulaire d'un permis L, qui obtient à la fin de son contrat de travail une prolongation de son permis de séjour afin de rechercher un nouvel emploi, doit, pour bénéficier de l'exportation de ses prestations, ouvrir préalablement un droit au chômage dans le pays d'où elle vient, formalité qui peut se révéler longue et sans certitude d'aboutissement.

## **2. QUESTIONS D'ORDRE TECHNIQUE POUR L'ACTION SOCIALE**

La libre circulation des personnes élargit les possibilités de mobilité au sein de l'espace Suisse et UE/AELE tout en maintenant des conditions pour séjourner en Suisse et des dispositions transitoires pour contrôler le flux migratoire. Cet accord institue le principe d'égalité de traitement entre travailleurs ou travailleuses ressortissant-e-s de l'espace UE/AELE ET suisses. En outre, la coordination des assurances sociales implique de nombreux changements de procédures, d'ouverture ou non de droits, de mode de calcul, d'échanges d'information entre les pays concernés. L'aide sociale étant subsidiaire à toutes les autres prestations sociales, il est nécessaire, pour les services de l'action sociale, de connaître le cadre posé par cet accord bilatéral. Mais au-delà de ces questions, les services sociaux se trouvent face à des situations spécifiques non réglées dans les accords laissant ainsi une certaine marge de manœuvre aux cantons.

### **2.1. L'action sociale et les bénéficiaires d'autorisation de séjour en provenance de l'UE/AELE**

Les services de l'action sociale peuvent recevoir des demandes d'aide de la part de toute personne en difficulté, et il n'est parfois pas simple de savoir si une intervention est possible ou non, si une prestation d'assurance sociale est envisageable ou non. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de rappeler certains principes découlant de la libre circulation des personnes.

### **2.2. Les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour déterminent l'ouverture du droit aux prestations d'aide sociale.**

Pour obtenir un permis de séjour, les personnes en provenance de l'UE/AELE doivent remplir l'une des deux conditions suivante: soit disposer de ressources

suffisantes (si elles n'exercent pas d'activité lucrative), soit exercer une activité lucrative en Suisse.

- A. La condition de ressources** est exigée de toutes les personnes (et de leur famille en cas de regroupement familial) séjournant en Suisse pour chercher un emploi, vivre leur retraite, bénéficier de cure ou de soins, ou encore étudier. Les moyens financiers considérés comme suffisants sont déterminés sur la base des normes CSIAS (des normes PC pour les personnes à la retraite). En outre, ces personnes doivent attester qu'elles ont contracté une assurance maladie et accident couvrant tous les risques. Elles sont donc en principe exclues de l'aide sociale.
- B. Avec contrat de travail:** la durée du permis de séjour correspond à la durée du contrat de travail s'il est inférieur à une année (permis L) et il est de cinq ans (permis B) si le contrat porte sur une durée indéterminée ou de plus d'une année. Les travailleurs et travailleuses ont droit, eu égard au principe d'égalité de traitement, à tous les avantages sociaux, y compris aux prestations de l'aide sociale. Ce droit s'étend aussi à tous les membres de la famille à charge ayant obtenu le regroupement familial.

**En principe donc, seules les personnes au bénéfice d'un contrat de travail et les membres de leur famille ayant obtenu le regroupement familial peuvent avoir droit sans discrimination à l'aide sociale en cas de nécessité.**

### 2.3. Regroupement familial

Le regroupement familial est autorisé à la condition, soit que toute la famille justifie de ressources suffisantes pour séjourner en Suisse (condition de ressources, sans droit à l'aide sociale), soit que l'un de ses membres soit au bénéfice d'un contrat de travail. Dans ce cas, les autorisations de séjour pour la famille seront logiquement subordonnées à la durée du droit de séjour lié au contrat de travail. Et l'ensemble des membres de la famille regroupée a accès au marché du travail.

Autre critère: la personne qui fait venir les membres de sa famille en Suisse doit posséder un logement convenable, c'est-à-dire qu'il doit correspondre aux usages du lieu. En cas de doute, un consentement écrit de la part du bailleur concernant l'occupation de l'appartement par toute la famille peut être exigé.

Il est bon de rappeler que le regroupement familial peut concerner cinq générations puisque la législation permet de solliciter le regroupement pour: les descendants (enfants, petits-enfants de moins de 21 ans ou à charge) et les ascendants (parents, grands-parents qui sont à charge). Signalons tout de même que les taux de fécondité de tous les membres du Conseil de l'Europe tendent à être relativement bas, exception faite de la Turquie<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sur les dix nouveaux membres de l'Union européenne, seul Chypre et Malte ont un taux de fécondité supérieur à la Suisse. Voir les « Premiers résultats de la collecte de données démographiques pour 2002 en Europe », Statistiques en bref d'Eurostat.

## 2.4. Question technique spécifique à l'aide sociale

Dans la pratique certaines situations mettent en lumière la difficulté d'appliquer à la lettre les principes découlant des conditions de séjour. La situation-type révélant les limites de ces principes est celle des personnes provenant de l'espace UE/AELE en Suisse sous contrat de travail de courte durée (titulaire d'un permis L) et dont le contrat de travail est rompu avant l'échéance. Comment dès lors considérer leur demande d'aide en cas de besoin avéré? La question se pose avec d'autant plus d'acuité dans les cas où l'aide sociale intervenait déjà en complément du salaire pour cette personne et sa famille avant la rupture du contrat de travail.

L'IMES (office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration) rappelle que, contrairement aux titulaires de permis B qui peuvent bénéficier au même titre que les travailleurs et travailleuses suisses de l'aide sociale si cela s'avère nécessaire, les titulaires d'un permis L qui perdent leur emploi n'ont légalement pas de droit à l'aide sociale (dans le cadre de la libre circulation des personnes, le droit à l'aide sociale pour les permis L n'est ouvert que pour les personnes en emploi et leur famille; la perte de l'emploi les renvoie à la case «permis de séjour sous condition de ressources», donc sans droit à l'aide sociale).

Certes, d'un point de vue théorique, la législation sur la libre circulation des personnes est claire dans ce type de situation. D'un point de vue pratique toutefois, les services sociaux doivent naviguer entre deux concepts juridiques contradictoires: d'un côté, le droit lié aux accords bilatéraux qui n'ouvre pas de droit à l'aide sociale, de l'autre côté le droit constitutionnel garantissant des conditions minimales d'existence à toute personne indépendamment de son statut.

En outre, l'aide sociale étant de compétence cantonale ou communale, les cantons bénéficient d'une marge de manœuvre qui les amène à adopter des pratiques différentes.

Sur l'ensemble de la Suisse latine, l'ARTIAS a relevé trois manières différentes d'intervenir dans ces cas de figure: pas d'intervention, intervention minimale, et intervention standard.

La manière de traiter ce type de requête dépendra, pour une partie des cantons, du fait d'être en attente ou non de prestations selon le droit suisse. Pour rappel, les bénéficiaires de permis L, n'ayant pas pu cotiser les 12 mois requis par la LACI (à moins d'avoir pu cumuler deux permis L) et ne pouvant pas faire valoir les périodes de cotisations à l'étranger (jusqu'en 2009) ne pourront pas toucher des indemnités de chômage suisses.

Néanmoins, dans les cas où des personnes sont en attente de prestations suisses (perte de gain, dans de rares cas chômage, etc.), la plupart des cantons interviennent, de manière standard à quelques nuances près. En revanche, lorsque les personnes n'ont droit à aucune prestation, les pratiques cantonales passent du refus d'intervenir au-delà de l'aide au retour ou de l'aide d'urgence à une aide standard (privilegiée surtout lorsqu'il s'agit de familles). Tous les cantons assimilent les attentes de prestations d'un pays tiers à une non attente de prestations et interviennent comme décrit précédemment. Pourtant, en matière d'assurance chômage, les prestations exportées sont versées par les caisses de chômage suisse (qui effectuent les contrôles et refacturent les prestations versées au pays qui a octroyé les prestations) ouvrant ainsi la possibilité de faire des avances

remboursables grâce aux cessions. Il est vrai cependant que, comme nous l'avons vu précédemment, les formalités pour ouvrir un droit au chômage peuvent être longues et sans garantie d'un aboutissement favorable.

L'ARTIAS et les cantons romands ont donc saisi la CSIAS (conférence suisse des institutions d'action sociale) pour qu'elle tente de proposer une harmonisation des pratiques en la matière au plan national.

Ce d'autant que la problématique posée ici est du même type que celle qui concerne les requérantes et requérants d'asile avec une non entrée en matière, pour lesquels la Conférence des directeurs des affaires sociales a mandaté un groupe de travail chargé de fournir une aide pratique aux autorités confrontées à ces demandes, en vertu du « Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse » (art 12 Constitution fédérale).

### **3. QUESTIONS D'ORDRE POLITIQUE**

D'un point de vue politique, les conséquences de cet accord sur le domaine de l'action sociale semblent peu prises en compte alors qu'elles sont capitales. Il est vrai que l'aide sociale étant de compétence cantonale ou communale, aucune instance fédérale n'est spécifiquement en charge de ces questions. Trois exemples significatifs: la commission fédérale qui sera chargée d'évaluer les effets de la libre circulation des personnes une fois les mesures d'accompagnement entrées en vigueur ne compte aucun-e représentant-e de l'action sociale stricto sensu; voulant vérifier un aspect juridique découlant des directives fédérales en matière d'application de l'accord bilatéral, l'ARTIAS a dû solliciter à plusieurs reprises des instances fédérales qui se renvoyaient la balle; le numéro 5/2003 de Sécurité sociale de l'OFAS consacre un dossier complet sur l'accord de libre circulation des personnes, faisant un bilan après la première année de mise en oeuvre: l'action sociale n'est pas mentionnée.

Pourtant, outre les aspects techniques d'application qui touchent aussi ce domaine, le regroupement familial facilité ou l'obligation d'entrer en matière dans certaines circonstances peuvent avoir des conséquences financières importantes pour les cantons et les communes. L'élargissement en 2004 de la communauté européenne à dix nouveaux membres, dont les conditions de vie sont encore inférieures à celles prévalant au sein de l'UE et en Suisse, peut rendre cette problématique d'autant plus aigüe. C'est pourquoi ce chapitre soulève des questions prospectives permettant de cerner les enjeux de la libre circulation des personnes en regard de l'action sociale.

#### **3.1. Les répercussions de la libre circulation des personnes sur l'action sociale :**

Les mesures prises dans l'accord sur la libre circulation des personnes en vue de faciliter la mobilité au sein de l'UE et l'espace AELE se répercutent directement sur l'aide sociale. En effet, l'interdiction de discriminer les travailleurs et travailleuses de l'espace UE/AELE implique l'ouverture d'un droit aux prestations de l'aide sociale

pour ces personnes et les membres de leur famille, (pour celles qui ont obtenu le regroupement familial) aux mêmes conditions que les Suisses ou les personnes établies durablement en Suisse. Cette égalité de traitement et la possibilité de regroupement familial ne sont pas en soi préoccupants. Ce qui peut en revanche susciter des interrogations est la progression des working poor ces vingt dernières années et le fait de projeter que l'embauche d'une main d'œuvre étrangère est susceptible de faire pression sur les salaires, salaires, cas échéant, qui devraient être complétés par l'aide sociale.

Il est actuellement impossible d'estimer le volume qu'atteindront de telles demandes et les conséquences financières qui en découleront. Il est par contre tout à fait légitime de considérer avec attention la libre circulation des personnes, notamment dans le contexte de l'élargissement de la communauté européenne qui peut rendre plus aigue cette problématique. C'est pourquoi les mesures d'accompagnement prévues par la Suisse afin de prévenir une sous-enchère salariale et sociale et une concurrence déloyale envers les petites entreprises suisses retiendront toute notre attention.

### **3.2. Contexte et élargissement de l'Union européenne**

La Suisse n'a pas vraiment le choix: si elle refuse l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux 10 nouveaux membres de la communauté européenne, elle verra les 6 autres accords bilatéraux annulés. L'enjeu est de taille puisque l'extension de l'UE va étendre le marché intérieur de l'UE de 20% et englober près de 450 millions de personnes. C'est dire si la libre circulation ouvre à la Suisse un potentiel important en main d'œuvre qualifiée ou auxiliaire. Mais les intérêts ne s'arrêtent pas là: la croissance enregistrée dans les pays candidats de l'Europe centrale et de l'Est a été, au cours des dernières années, nettement supérieure à celle de l'UE et de la Suisse. Le pouvoir d'achat accru fait de ces nouveaux Etats membres d'importants marchés potentiels pour des produits industriels et des services de haute qualité, soit les biens d'exportation traditionnels de la Suisse.

Mais l'accord sur la libre circulation des personnes, étendu à ces nouveaux membres suscite la crainte de voir la Suisse submergée par une migration massive. Il est vrai que la Suisse a gardé son attrait et qu'elle a un taux de population étrangère établie relativement élevé en comparaison européenne. Pourtant, les expériences faites en Europe ces 100 dernières années<sup>3</sup> montrent que la mobilité des personnes au sein de l'Europe est plutôt faible, mise à part les situations de guerre ou de crises politiques importantes. Par exemple, depuis la chute du mur de Berlin, en dehors des mouvements massifs de populations fuyant la guerre de l'ex-Yougoslavie, les principales migrations de personnes de l'ancien bloc communiste se sont produites entre ces pays et non pas vers l'Europe occidentale. Autre exemple, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la communauté européenne n'a pas provoqué la vague de migration appréhendée entre les pays à bas et à haut niveau salarial.

Cependant il y a peu de chance pour que la migration vers la Suisse s'arrête abruptement; c'est pourquoi la Suisse est en train de négocier des mesures

---

<sup>3</sup> Pour plus d'information sur le sujet de la migration en Europe, voir l'étude Migration, trends in Europe, PHILIPPE WANNER, in : European Population Papers Series n°7, Council of Europe, march 2002

transitoires, comme nous l'avons vu précédemment, afin de contrôler, un certain temps, le flux migratoire.

### **3.3. Pressions sur les salaires? Risques de transfert sur l'action sociale? Les mesures d'accompagnement<sup>4</sup> comme solution?**

Les nouvelles possibilités offertes en terme de main d'œuvre provenant de pays dont le niveau de vie est inférieur à celui prévalant en Suisse sont à même de provoquer une pression importante sur les salaires. Et cela d'autant plus que les conditions actuelles (priorité à la main d'œuvre indigène, système de contrôle des conditions de travail et de salaire avant de délivrer le permis de travail) disparaîtront avec le printemps 2004, en vertu de l'égalité de traitement.

C'est pourquoi, afin de maintenir un marché du travail et de l'emploi équilibré en Suisse, les mesures dites *d'accompagnement* entreront en vigueur au premier juin 2004. Elles avaient été élaborées dans la perspective de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec les quinze membres actuels de la communauté européenne. Le système actuel, relativement restrictif qui prévoit le contrôle individuel *a priori* (avant la prise d'emploi) des conditions de travail et de salaire général s'appliquant à toute prise et changement d'emploi en Suisse par une personne étrangère deviendra un système de contrôles *a posteriori* et ponctuels qui permettront de prendre des mesures, si des abus sont décelés dans une région, une branche ou une profession. Les mesures d'accompagnement ont pour effet de soumettre toute activité professionnelle en Suisse aux conditions de salaire et de travail usuelles dans le pays. Elles visent plus particulièrement à éviter trois types de situations de sous-enchères au détriment de la main d'œuvre active en Suisse:

1. Si des entreprises installées en Suisse engagent du personnel en provenance de l'Europe à des conditions inférieures à celles habituellement pratiquées, la main d'œuvre indigène sera inévitablement incitée à accepter elle aussi ces conditions de travail et de salaire réduites pour conserver son emploi.
2. L'exécution en Suisse de prestation de services par des travailleurs détachés par une entreprise sise dans un Etat membre de la communauté européenne, peut contraindre les entreprises indigènes à péjorer les conditions de travail et de salaire offertes à leur personnel afin de rester compétitives face à cette concurrence extérieure.
3. La location de personnel étranger par des entreprises suisses auprès de sociétés étrangères sises dans l'UE.

Pour éviter ces trois cas de figure, trois mesures d'accompagnement, se complétant, ont été élaborées. Le législateur a prôné un équilibre entre une protection adéquate non seulement des travailleurs et travailleuses individuellement mais aussi du marché du travail suisse tout en évitant de faire payer à l'économie un tribut annihilant les effets positifs attendus de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux.

---

<sup>4</sup> Voir Mesures d'accompagnement de l'Accord sur la libre circulation des personnes, DANIEL VEUVE, in : Accords bilatéraux Suisse UE (commentaires), Dossier de droit européen n°8, DANIEL FELDER / CHRISTINE KADDOUS (éd. Hrsg), Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, Bruylant, Bruxelles 2001

C'est pourquoi ces mesures portent principalement sur une présence fondée de sous-enchère et non pas sur une logique préventive. Il revient aux commissions tripartites cantonales (composées de personnes représentant l'administration/ Etat, le patronat et le syndicat) d'observer le marché du travail et de relever les situations de sous-enchère salariale. Une fois contrôlé leur nature abusive et répétitive, la commission tripartite pourra faire appliquer, selon les cas, l'une des mesures dites d'accompagnement. Il s'agit des mesures suivantes:

1. *L'extension du champ d'application des conventions collectives de travail.*  
Les conventions collectives de travail (CCT) ne règlent en principe que les relations de travail entre les employeurs et les travailleurs membres des associations signataires de ladite convention. Sous certaines conditions, une CCT peut faire l'objet d'une extension dans le but de la rendre obligatoire à tous les employeurs et à tous les travailleurs d'une branche économique sur un territoire donné. L'outil de l'extension des conventions collectives paraît être un moyen efficace de la lutte contre une éventuelle sous-enchère salariale et ou sociale, c'est pourquoi il est apparu judicieux d'en faciliter les conditions. Ainsi, face à une situation de sous-enchère, il sera possible de prononcer l'extension d'une CCT, selon certaines conditions.
2. *La fixation de salaires minimaux par le biais de contrats-type de travail*  
Dans les branches et professions au sein desquelles il n'y a pas de convention collective de travail, la mesure précédente est inefficace. En présence d'une situation de sous-enchère abusive et répétée, l'Etat sera habilité à édicter un contrat-type portant sur des salaires minimaux suite à l'interpellation d'une commission tripartite. Cette commission, cas échéant, fera une proposition concrète à l'autorité quant au montant des salaires minimaux à fixer dans le contrat-type.
3. *L'élaboration d'une nouvelle loi sur les travailleurs détachés*  
Cette loi fédérale règle les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse.

En collaboration avec les commissions cantonales, la commission tripartite fédérale a pour rôle d'observer le marché du travail suisse et de proposer, au besoin, au Conseil fédéral la modification des mesures ou l'adoption de nouvelles mesures.

### **3.4. Les syndicats souhaitent renforcer ces mesures**

En raison de l'élargissement de la communauté européenne à des pays qui connaissent un niveau de vie encore bien inférieur à celui de l'UE, l'union syndicale suisse<sup>5</sup> craint que ces mesures ne soient pas suffisantes pour éviter une pression de l'économie sur les conditions de travail et de salaire en Suisse. Elle demande de renforcer les mesures d'accompagnement, notamment en dotant toutes les commissions tripartites d'inspectrices et d'inspecteurs chargés de contrôler si les conditions de travail font l'objet d'abus. Elle considère en outre indispensable d'assouplir les conditions d'extension du champ d'application des CCT, et

---

<sup>5</sup> Voir « [Elargissement de l'UE vers l'Est : quatre piliers pour éviter la gabegie en matière de conditions de travail](#) », DANIER OESCH, l'Union syndicale suisse.

notamment de pouvoir, à titre préventif, donner à une CCT existante force obligatoire dès qu'il y a indice de sous-enchère salariale dans une branche. Enfin, les syndicats voudraient voir renforcée la protection contre le licenciement des représentant-e-s élu-e-s des travailleurs et travailleuses. Les revendications syndicales font actuellement l'objet de discussion entre tous les partenaires sociaux concernés. Les enjeux de ces négociations sont importantes car elles touchent tant le marché du travail suisse que les conditions de travail et salariales des travailleurs et travailleuses en Suisse.

Les mesures d'accompagnement ont une portée très générale et reposent sur des outils relativement lourds à manier ; les procédures par exemple sont susceptibles de se révéler particulièrement longues. L'efficacité de ce système dépendra en grande partie d'une volonté réelle ou non d'agir pour éviter les risques de sous-enchère salariale. Comme dépendent de la même volonté les actions destinées à empêcher, voire au moins à limiter le travail au noir ! Or, si le système d'accompagnement mis en place n'est pas efficace, les budgets cantonaux et communaux de l'action sociale seront rapidement affectés, l'aide sociale intervenant en dernier ressort lorsque des personnes sont durablement exclues du marché du travail ou que leur revenu ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins.

## Références bibliographiques :

Le numéro 5/2003 de Sécurité sociale de l'OFAS

(lien: <http://www.ofas.admin.ch/publikat/chss/f/2003/chss0305i.htm>)

L'élargissement de l'UE et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, IMES, juin 2003 (lien: [http://www.etrangers.ch/personenverkehr/eu\\_erweiterung/factsheet\\_f.asp](http://www.etrangers.ch/personenverkehr/eu_erweiterung/factsheet_f.asp))

Les citoyens, les citoyennes de l'UE en Suisse, Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, quels changements ?, Bureau de l'intégration

(lien: [http://www.europa.admin.ch/pub/best/f/eu\\_in\\_ch.pdf](http://www.europa.admin.ch/pub/best/f/eu_in_ch.pdf))

Directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, Office fédéral des étrangers, février 2002

(lien: [http://www.etrangers.ch/personenverkehr/weisung/weisung\\_vep\\_f.pdf](http://www.etrangers.ch/personenverkehr/weisung/weisung_vep_f.pdf))

Migration, trends in Europe, PHILIPPE WANNER, in : European Population Papers Series n°7, Council of Europe, march 2002 (lien: [http://www.unine.ch/fsm/publicat/autre/09\\_Migration\\_trends\\_in\\_Europe.pdf](http://www.unine.ch/fsm/publicat/autre/09_Migration_trends_in_Europe.pdf))

« Elargissement de l'UE vers l'Est : quatre piliers pour éviter la gabegie en matière de conditions de travail », DANIER OESCH, l'Union syndicale suisse (lien: <http://www.uss.ch/fr/fhomeframeset.html>)

Premiers constats depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux au 1<sup>er</sup> juin 2002, Observatoire statistique transfrontalier, région Rhône-Alpes et cantons de Genève et Vaud.

(lien: <http://www.statregio-francosuisse.net/publications/sommaire2003.html>)

Le dossier du mois de l'ARTIAS  
Décembre 2003

Mesures d'accompagnement de l'Accord sur la libre circulation des personnes, DANIEL VEUVE, in : Accords bilatéraux Suisse UE (commentaires), Dossier de droit européen n°8, DANIEL FELDER / CHRISTINE KADDOUS (éd. Hrsg), Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, Bruylant, Bruxelles 2001

Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE : Quelles conséquences concrètes pour l'action sociale et les assurances sociales ? Acte de la journée thématique organisée par l'ARTIAS en collaboration avec les sections romandes de la Fédération des employés en assurances sociales, 23 novembre 2000, à Lausanne.

### **Annexe :**

Rappel des différents permis délivrés aux ressortissant-e-s de l'Union européenne et de l'espace AELE.:

- Livret L CE/AELE (violet) Autorisation de séjour de courte durée  
Durée de validité inférieure à un an (max. 364 jours).
- Lors de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative, la validité de l'autorisation correspond à la durée du contrat de travail (moins d'une année).
  - Lors de séjour sans activité lucrative dont la durée est prévue pour moins d'une année (cure, visite, recherche d'emploi, ...).
- Livret B CE/AELE (gris) Autorisation de séjour  
Durée de validité de cinq ans en présence d'un contrat de travail d'une année et plus.
- Prescriptions spéciales relatives aux indépendants, aux prestataires de services, aux non actifs ainsi qu'aux écoliers et aux étudiants.
- Livret C CE/AELE (vert) Autorisation d'établissement  
Durée de validité indéterminée.  
Délai de contrôle du permis fixé dorénavant à cinq ans.
- Livret G CE/AELE (brun) Autorisation frontalière  
Durée de validité correspond à la durée du contrat de travail en présence d'un contrat conclu pour moins d'un an.  
Durée de validité de cinq ans lorsque le contrat de travail est d'une durée supérieure à un an ou indéterminé.