

N° 439

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 28 juin 2001

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 septembre 2001

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la **ratification de l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes,***

Par M. Guy PENNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Auban, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Jean-Yves Mano, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière, Raymond Soucaret.

Voir le numéro :

Sénat : 380 (2000-2001)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LES RAPPORTS INACHEVÉS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE	6
A. LA SUISSE : UN PAYS À PART AU CŒUR GÉOGRAPHIQUE DE L'EUROPE	6
1. <i>Une fédération fondée sur la démocratie participative</i>	6
a) Compétences fédérales et cantonales	6
b) L'usage constant de la démocratie directe	7
2. <i>Une économie prospère</i>	8
B. LES RAPPORTS ENTRE LA SUISSE ET L'UNION EUROPÉENNE : UNE HISTOIRE SEMÉE D'EMBÛCHES	8
II. LE CONTENU DES ACCORDS ENGAGE LA SUISSE DANS UNE DÉMARCHE DE NORMALISATION DE SES RÈGLES SOCIALES ET D'OUVERTURE DE SON MARCHÉ DU TRAVAIL	10
A. LES SIX ACCORDS SECTORIELS NON SOUMIS À RATIFICATION : DES AVANCÉES PROMETTEUSES QUI DEVRAIENT SE CONCRÉTISER AU TERME D'UNE PÉRIODE TRANSITOIRE	10
1. <i>L'accord sur les transports terrestres était très attendu par la France, alors que l'accord sur les transports aériens répond à un souhait de la Suisse</i>	11
a) L'accord sur les transports terrestres	11
b) L'accord sur les transports aériens	12
2. <i>L'accord sur les échanges de produits agricoles peut bénéficier en priorité à la France au sein de l'Union européenne</i>	13
3. <i>L'accord sur la coopération scientifique et technologique associera plus étroitement la Suisse aux programmes européens de recherche</i>	14
4. <i>L'accord sur les marchés publics étend le champ de la libéralisation économique réciproque</i>	14
5. <i>L'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité facilitera les échanges de produits industriels entre la Suisse et la Communauté européenne</i>	15
B. L'ACCORD SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES (LCP) : UNE OUVERTURE MUTUELLE TOTALE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE, AU TERME D'UNE LONGUE PÉRIODE DE TRANSITION	15
1. <i>La situation actuelle en matière d'accès à l'emploi</i>	16
2. <i>Les évolutions impliquées par l'accord de LCP</i>	16
3. <i>Un accord potentiellement bénéfique pour la France, mais dont les modalités d'application ont suscité des réticences dans notre pays</i>	18
a) Les apports de l'accord sur la LCP pour la France.....	18
b) Les réticences de certains travailleurs frontaliers français	20
c) Les réserves des élus français des départements limitrophes	21
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	24
PROJET DE LOI	25

ANNEXES	26
ANNEXE N° 1 ÉTUDE D'IMPACT	27
ANNEXE N° 2 - EXTRAITS DU RAPPORT D'EXPERTS SUR L'ASSURANCE MALADIE DES FRONTALIERS RÉSIDANT EN FRANCE ET TRAVAILLANT EN SUISSE	31
(1) Les solutions ouvertes aux travailleurs frontaliers	31
(2) L'évolution des environnements nationaux	32
(a) <i>La création d'une assurance maladie fédérale obligatoire en Suisse</i>	32
(b) <i>La création de la CMU en France et les conséquences pour les frontaliers</i>	33
(c) <i>L'incidence de l'accord sur la libre circulation des personnes</i>	34
(d) <i>Le choix entre assurances privées, le régime général français facultatif et le régime suisse</i>	34
ANNEXE N° 3 - DÉCLARATION DES SÉNATEURS ET DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE HAUTE-SAVOIE	36
ANNEXE N° 4 - CALENDRIER DES RATIFICATIONS DES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	37
ANNEXE N° 5 - CARTES DES PROJETS DE NOUVELLES LIGNES DU RÉSEAU FERROVIAIRE SUISSE ET DE LEUR INTÉGRATION DANS LE RÉSEAU EUROPÉEN	38
ANNEXE N° 6 - « COMMENT LA SUISSE CHEMINE VERS L'EUROPE » PAR PASCAL COUCHEPIN, MINISTRE SUISSE DE L'ÉCONOMIE	39

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'accord, soumis à la ratification du Parlement français, et touchant à la libre circulation des personnes (L.C.P.) entre l'Union européenne et la Suisse, a été conclu le 21 juin 1999. Cette négociation englobait, outre cet accord relevant des compétences des parlements nationaux, six autres accords sectoriels relevant de la compétence communautaire.

Leur conclusion a été le fruit du volontarisme du gouvernement de Berne qui, après le rejet par sa population de l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen, en 1992, a souhaité entreprendre un rapprochement avec l'Union européenne sur des sujets ponctuels. La conclusion de cet ensemble indissociable de sept accords, qui entreront simultanément en application lorsque tous les pays membres de l'Union européenne auront ratifié l'accord sur la LCP, a été permis par un net effort de la Suisse sur des sujets sensibles, comme l'ouverture de son marché du travail aux ressortissants européens, ou un plus large accès des véhicules de transports routiers sur ses axes de communication.

Pour les pays membres de l'Union européenne, et particulièrement ceux frontaliers de la Suisse, comme la France, ces accords comportent des avancées intéressantes, même si leur application concrète n'a peut-être pas toujours été préparée avec suffisamment de soin ; c'est ainsi que les parlementaires de Haute-Savoie souhaitent des mesures d'accompagnement du gouvernement français.

Néanmoins, ces accords sectoriels sont globalement positifs pour les pays de l'Union européenne, et constituent la première étape d'autres négociations en cours entre les mêmes partenaires sur des sujets particulièrement sensibles dans le nouveau contexte international prévalant après les graves événements survenus aux Etats-Unis le 11 septembre dernier.

En effet, les discussions en cours portent sur la fiscalité de l'épargne placée en Suisse par des non-résidents, l'intégration éventuelle de ce pays dans l'espace Schengen ou une coopération judiciaire accrue.

Le délai qui a séparé la conclusion des accords (21 juin 1999) de son adoption par le Conseil des ministres français (13 juin 2001), est en partie dû à des réticences manifestées par certains travailleurs frontaliers français travaillant en Suisse quant à ses implications sur leur situation. Des tempéraments ont été apportés en ce domaine. Aussi la France, qui figure

maintenant parmi les derniers pays de l'Union européenne à procéder à cette ratification, se doit donc de l'accomplir sans tarder.

I. LES RAPPORTS INACHEVÉS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE

La Suisse, pour des raisons qui lui sont propres, a jusqu'à présent refusé d'adhérer à la construction européenne. La spécificité helvétique, tout comme les modalités particulières de l'édification de l'Union européenne, n'ont pas permis jusqu'à présent à ces deux ensembles de s'unir.

A. LA SUISSE : UN PAYS À PART AU CŒUR GÉOGRAPHIQUE DE L'EUROPE

1. Une fédération fondée sur la démocratie participative

La Confédération helvétique, fondée en 1291, s'est organisée en 1848 en un **Etat fédératif composé de 23 cantons et de 6 demi-cantons**. L'Assemblée fédérale est composée de deux chambres aux pouvoirs égaux, le Conseil des Etats, représentant les cantons, et le Conseil National, représentant le peuple.

Il faut souligner que les cantons veillent étroitement au respect de leurs attributions propres par le pouvoir fédéral.

a) Compétences fédérales et cantonales

L'article 3 de la Constitution dispose que : « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. » Néanmoins, l'article 49 dispose que : « Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral. » **Cette compétence générale des cantons** est atténuée par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral qu'on peut globalement résumer ainsi¹ :

- les affaires internationales sont du ressort de la Confédération, de même que les traités internationaux ;

- les domaines suivants relèvent également de la compétence exclusive de la Confédération : défense nationale, douanes, communications ferroviaires, postes et télécommunications, monnaie ;

¹ Jean-François Aubert : *Traité de droit constitutionnel suisse*, ed. Dalloz, 1967.

- en matière fiscale, la Confédération perçoit des impôts indirects (droits de douane, impôt sur le tabac) et des impôts directs, comme la taxe d'exemption du service militaire. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est perçu à la fois par la Confédération et les cantons.

En résumé, les compétences les plus importantes des cantons portent sur la justice, la police, la fiscalité qui leur est propre, ainsi que la formation.

Ce bref rappel vise à montrer combien les compétences des cantons sont importantes, du fait que les compétences fédérales ne sont, en principe, que résiduelles. Même si, comme dans l'ensemble des pays de structure fédérale, ce « résiduel » ne cesse de s'amplifier, le **principe de la compétence de droit commun des cantons est très ancré dans la réalité institutionnelle suisse**, ce qui a des incidences notables sur la perception par la population suisse des dispositions les plus contraignantes de l'accord sur la libre circulation des personnes, et explique la longue période de transition qui a été ménagée avant sa mise en application, ainsi que la possibilité d'une consultation populaire sur son contenu au bout de sept ans.

b) L'usage constant de la démocratie directe

Les lois et arrêtés fédéraux peuvent être soumis à référendums populaires, sur demande de 50 000 citoyens jouissant du plein exercice de leurs droits politiques. Cette pratique, très vivante, est source d'inquiétude potentielle pour les frontaliers français, qui redoutent que les dispositions adoptées par le gouvernement de Berne en matière d'adaptation du régime suisse de sécurité sociale, en conséquence de l'accord sur la libre circulation des personnes, ne soient rejetées par référendum populaire, du fait de leur caractère contraignant pour la population suisse.

Les spécificités de l'organisation politique de la Suisse entraînent ainsi une certaine circonspection chez ses partenaires étrangers.

Le fonctionnement de cette organisation étatique est fondé sur une réelle conciliation de l'unité dans la diversité –formule souvent recherchée ailleurs dans le monde, mais rarement atteinte-, et se caractérise par le respect du principe directeur de **neutralité**.

La neutralité « permanente et armée » est mentionnée dans la Constitution helvétique (art. 85 et 122) ; elle impose à l'armée nationale un rôle purement défensif.

Ainsi, si la Suisse est membre du Conseil de l'Europe, de l'AELE, de l'OCDE, de l'OIF, du FMI et de la BIRD, ainsi que de l'OMC et de l'OSCE¹, l'adhésion à l'ONU a été rejetée par référendum en 1986. Sur ce dernier point cependant, il faut relever que le Conseil National a approuvé, le 19 septembre 2001, une initiative populaire en faveur de cette adhésion. Une nouvelle consultation populaire pourrait donc être organisée en 2002.

2. Une économie prospère

Avec une population de 7,35 millions d'habitants, la Suisse dispose d'un Produit Intérieur Brut de 1 900 milliards de francs français, **soit un ratio de richesse par habitant qui la place au premier rang dans le monde.**

La population active compte 1,5 million d'étrangers « résidents permanents », dont 65 % de ressortissants de l'Union européenne ou de l'AELE. C'est dire si les besoins en main-d'œuvre de tous niveaux de qualification sont élevés, dans un pays où le secteur primaire (l'agriculture bénéficie d'un fort soutien de l'Etat) regroupe environ 5% de la population active, le secteur secondaire 27 %, et les services 68 %.

On estime que le **secteur bancaire suisse abrite environ un tiers de la fortune mondiale expatriée**, ce qui ne va pas sans susciter certaines interrogations sur l'origine de certaines de ces sommes. Consciente de la nécessité d'une évolution vers plus de transparence dans ce domaine, **la Suisse a accepté d'ouvrir des discussions avec la Commission européenne sur des échanges réciproques d'information concernant les revenus de l'épargne des non-résidents.**

Cependant, la Suisse conditionne la poursuite des négociations sur ce point à l'application des sept accords sectoriels déjà conclus en juin 1999.

B. LES RAPPORTS ENTRE LA SUISSE ET L'UNION EUROPÉENNE : UNE HISTOIRE SEMÉE D'EMBÛCHES

Jusqu'à présent, la population helvétique a majoritairement manifesté une défiance constante envers l'adhésion à l'Union européenne.

¹ AELE : Association Européenne de Libre Echange

OCDE : Organisation Européenne de Coopération Economique

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie

FMI : Fonds Monétaire International

BIRD : Banque Internationale de Reconstruction et de Développement

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

En revanche, **la Suisse a adhéré en 1960 à l'AELE**, constituée dès 1958 par le Royaume-Uni pour regrouper les pays européens ne souhaitant pas adhérer au traité de Rome. Cette structure s'est progressivement vidée de ses membres au profit de l'Union européenne et ne compte plus, **à l'heure actuelle, que quatre membres : la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.**

L'AELE a conclu, en 1972, un accord de libre-échange avec la Communauté Economique Européenne pour améliorer leurs relations commerciales mutuelles. **Vingt ans plus tard**, la C.E.E. devenant économiquement très attractive, **l'AELE a conclu un nouvel accord avec elle, instituant un Espace Economique Européen (EEE)**. Soumis à référendum en Suisse, le 6 décembre 1992, cette adhésion à l'EEE est rejetée par 50,3 % des voix contre 49,7 %. En conséquence de ce rejet, **la Suisse devient le seul Etat membre de l'AELE, mais non membre de l'EEE**, l'accord entrant en vigueur pour les autres Etats de l'AELE en 1994. Ce rejet conduit également à un gel de la demande d'adhésion à l'Union européenne que la Suisse avait déposée en mai 1992.

Cependant, ni la classe politique, ni les entrepreneurs, ni une fraction importante de l'opinion publique ne se sont résignés à la situation résultant de ce rejet.

Ainsi, **une initiative populaire dénommée : « oui à l'Europe », et visant à demander au Conseil fédéral d'engager immédiatement des négociations avec l'Union européenne a-t-elle été soumise à référendum le 4 mars dernier.**

Cette démarche, lancée par le Nouveau Mouvement Européen Suisse (NOMES), n'avait pas reçu approbation du Conseil fédéral, qui la jugeait prématurée ; en effet, elle a été **rejetée par 76,7 % des participants au référendum.**

Ce résultat souligne la réticence de la population suisse envers une démarche d'adhésion globale à l'Union européenne, perçue souvent comme une construction technocratique élaborée au profit des « grands » pays, et ne respectant guère la spécificité des « petits ».

II. LE CONTENU DES ACCORDS ENGAGE LA SUISSE DANS UNE DÉMARCHE DE NORMALISATION DE SES RÈGLES SOCIALES ET D'OUVERTURE DE SON MARCHÉ DU TRAVAIL

Le rejet de l'adhésion à l'Espace économique européen par la population suisse a conduit les autorités helvétiques à adopter une attitude pragmatique pour sortir leur pays de l'isolement économique et diplomatique qui en résultait. Ainsi, ont-elles délimité une série de secteurs sur lesquels une négociation bilatérale avec les institutions de l'Union européenne a été engagée au mois de décembre 1994.

Au terme de longues et âpres négociations, ces accords ont été signés le 21 juin 1999, sous l'impulsion décisive de l'Autriche qui présidait alors l'Union européenne.

Seul, l'accord sur la libre circulation des personnes est soumis à ratification des parlements nationaux, en ce qu'il englobe des dispositions « mixtes », c'est-à-dire relevant à la fois de la compétence de l'Union et de celle des Etats membres, suivant les textes européens en vigueur. En effet, les règles touchant au droit d'entrée et de séjour des personnes, comme celles portant sur l'organisation de la sécurité sociale, relèvent de la compétence des Etats.

Mais c'est un ensemble global et indissociable de sept accords sectoriels qui a été signé en juin 1999. En effet, ces accords sont liés par une clause d'entrée en vigueur simultanée, et par une clause d'existence continue (il n'est pas possible de mettre un terme à l'un des accords sans rendre caduc l'ensemble).

Votre rapporteur s'attachera donc à présenter le contenu des six accords non soumis à ratification, en tâchant d'établir pour chacun d'entre eux un bilan évaluatif de leur portée pour la France.

A. LES SIX ACCORDS SECTORIELS NON SOUMIS À RATIFICATION : DES AVANCÉES PROMETTEUSES QUI DEVRAIENT SE CONCRÉTISER AU TERME D'UNE PÉRIODE TRANSITOIRE

Les accords portent respectivement sur les transports terrestres et aériens, la recherche et le développement technologique, les marchés publics, l'agriculture, et la reconnaissance mutuelle en matière de conformité qui vise les obstacles techniques au commerce et les certifications.

1. L'accord sur les transports terrestres était très attendu par la France, alors que l'accord sur les transports aériens répond à un souhait de la Suisse

a) L'accord sur les transports terrestres

Les termes de cet accord illustrent particulièrement les concessions que les autorités suisses ont été conduites à consentir pour parvenir à la conclusion finale de l'ensemble des négociations sectorielles, et soulignent ainsi le prix qu'elles y attachent.

En effet, la protection de l'environnement alpin relève de la constitution helvétique qui dispose, dans son article 68, que : « le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail ».

De plus, une votation du 26 février 1984 a instauré une redevance sur le trafic des poids lourds, introduite dans la Constitution (article 69).

C'est pour accompagner l'ouverture réciproque, entre l'Union européenne et la Suisse, du marché des transports routiers et ferroviaires que la Suisse s'est engagée à construire les « Nouvelles Lignes Ferroviaires Alpines », sous la forme de deux tunnels reliant l'Allemagne à l'Italie à travers son territoire (tunnel du Loetschberg et tunnel du Saint Gothard)¹. Les investissements considérables que requièrent ces travaux seront en partie financés par la redevance instaurée en 1984 sur les poids lourds empruntant le réseau routier suisse, dénommée Redevance Poids Lourds liée aux Prestations (RPLP).

A l'heure actuelle, les relations franco-suisses dans le domaine des transports terrestres sont régies par un accord bilatéral pour l'accès des transporteurs français au réseau routier suisse. La mise en œuvre de l'accord entre l'Union européenne et la Suisse permettra une ouverture réciproque du marché des transports routiers et ferroviaires au terme d'une période transitoire.

De 28 tonnes maximum aujourd'hui, la limite de poids des véhicules de transport routier issus de l'Union européenne passera à 34 tonnes lors de la mise en place de l'accord, puis à une limite supérieure de 40 tonnes en 2005, avec, durant cette période, un accroissement des contingents pour les véhicules entre 34 et 40 tonnes.

Pour la France, cet accord devrait, selon les termes du ministère français des affaires étrangères « *se traduire par une diminution significative du trafic routier actuellement rejeté sur les routes françaises par la limitation du poids des véhicules admis en Suisse. Il devrait également rendre le*

¹ On trouvera en Annexe 4 deux cartes de ces projets.

transport ferroviaire et combiné plus compétitif par rapport au trafic routier transalpin. L'incidence globale estimée est une réduction de 500 000 véhicules-kilomètre par an. »

Cependant, le trafic de nuit des poids lourds reste interdit de 22 heures à 5 heures du matin.

Les transporteurs suisses pourront, quant à eux, acheminer, dès la ratification de l'accord par l'ensemble des membres de l'Union européenne, des marchandises vers un pays de l'Union et, à partir de 2005, librement transporter des marchandises entre deux pays de l'Union.

Ainsi, le marché des transports de personnes et de marchandises sera libéralisé entre l'Union européenne et la Suisse, sur la base du principe de non-discrimination et du traitement national. La Suisse s'engage à appliquer des dispositions analogues à celles de l'Union européenne en matière d'accès à la profession, de prestations sociales, de normes techniques et de limites de poids.

La Suisse étant un pays pionnier en matière de ferroutage, son impulsion ne pourra être que bénéfique pour parvenir au rééquilibrage entre la route et le rail souhaité par la France, particulièrement depuis l'incendie qui a frappé le tunnel du Mont-Blanc.

Ce rééquilibrage est également fortement appuyé par la Commission européenne ; ainsi, le « livre blanc sur les transports » rendu public le 12 septembre dernier cite, parmi de nombreuses recommandations pour éclairer les choix à faire par les Etats membres de l'Union à l'horizon 2010, la Suisse en exemple « qui s'est dotée d'un programme d'infrastructures ferroviaires financé à plus de 50 % par la route », c'est-à-dire par la RPLP.

L'accord sur les transports terrestres et ferroviaires ne devrait donc pas se traduire, s'il est bien appliqué, par un simple accroissement du transport de fret par la route, mais plutôt par une rationalisation des modes de transport de ce fret.

b) L'accord sur les transports aériens

Comme le ministère des affaires étrangères l'a indiqué à votre rapporteur, « *L'accord instaure une liberté d'établissement et d'investissement fondée sur la non-discrimination et l'égalité de traitement entre les personnes physiques et morales suisses et communautaires. La Suisse reconnaît à la Commission une compétence en matière de surveillance et de contrôle dans le domaine du droit de la concurrence (concentrations, abus de position dominante, ententes, aides d'Etat).*

En étendant à la Suisse la législation européenne en matière de transports aériens, l'accord garantit des conditions de concurrence égales aux compagnies de l'Union européenne et de la Suisse et permet ainsi d'intégrer ce pays dans le marché commun des transports aériens. Cette évolution devrait se traduire par des tarifs plus bas, un service amélioré et une compétitivité renforcée du secteur aéronautique européen. ».

Les compagnies aériennes suisses seront ainsi libres d'établir leurs plans de vol et de desservir les villes de leur choix à l'intérieur de l'Union européenne à compter de 2003. Les destinations définies comme prioritaires par les transporteurs suisses sont Paris, puis Madrid, puis Lyon.

Cependant, la forte crise qui frappe actuellement la compagnie Swissair rend peut-être aléatoires ces ambitieux projets de développement.

La compétitivité des compagnies européennes devrait, en tout état de cause, bénéficier de l'harmonisation des réglementations applicables en matière de transports aériens.

2. L'accord sur les échanges de produits agricoles peut bénéficier en priorité à la France au sein de l'Union européenne

Cet accord vise à renforcer les échanges de produits agricoles entre la Communauté européenne et la Suisse par le biais d'améliorations aussi bien quantitatives (échange de concessions tarifaires réciproques) que qualitatives (suppression d'obstacles techniques aux échanges de produits agricoles).

Des concessions tarifaires sont accordées dans les secteurs des fromages (libre-échange à l'issue d'une période de cinq ans), des fruits et légumes, de l'horticulture, ainsi que pour certaines spécialités de viande porcine et bovine, et certaines spécialités de vins.

L'essentiel est qu'un certain nombre d'obstacles techniques au commerce agricole seront levés par le biais d'arrangements fondés sur le principe de la reconnaissance mutuelle des législations dans les secteurs vétérinaire, phytosanitaire, des aliments pour animaux, des semences, des produits viti-vinicoles et de l'agriculture biologique. L'accord permet cependant à la Commission et aux Etats membres de prendre des mesures de sauvegarde contre les exportations bovines en provenance de Suisse dans le cadre de la lutte contre l'ESB. En outre, les parties s'accordent une protection réciproque de leurs dénominations dans les secteurs des vins et spiritueux.

Pour notre pays, cet accord permet en particulier de mettre fin au différend relatif à l'utilisation, par certains producteurs suisses, de la

dénomination « Champagne ». La partie suisse s'engage ainsi à renoncer à l'utilisation de ce nom, à l'issue d'une période de transition de deux ans.

La France pourra bénéficier de cette ouverture des marchés suisses, du fait du dynamisme de son agriculture ; la Suisse bénéficiera, quant à elle, d'un renforcement de ses capacités d'exportation de ses produits laitiers sur lesquels l'Union européenne abaissera ses droits de douane.

3. L'accord sur la coopération scientifique et technologique associera plus étroitement la Suisse aux programmes européens de recherche

Pour l'instant, la participation de la Suisse au programme-cadre de recherche technologique et de développement (PCRD) s'effectue sur une base *ad hoc*, projet par projet.

L'accord relatif à la coopération scientifique et technologique entre l'Union européenne et la Suisse permettra une participation globale de la Confédération au PCRD et au programme-cadre Euratom, permettant notamment à la Suisse de lancer un projet avec un seul partenaire de l'Espace économique européen (et non deux au minimum, comme c'est le cas actuellement), et d'agir comme chef de file d'un projet.

Réciproquement, l'accord prévoit également, pour les organismes de recherche établis dans l'Union européenne, la possibilité de participer à des projets de recherche nationaux en Suisse, s'ils traitent de domaines scientifiques couverts par le PCRD.

L'accord règle les questions liées à la possession, l'exploitation et la diffusion d'informations, ainsi que les droits de propriété intellectuelle résultant des recherches menées. Il définit aussi une clé de répartition fixant les coûts de la participation de la Suisse au PCRD ; **la contribution annuelle de la Suisse sera supérieure d'environ 40 millions d'euros à son niveau actuel, qui se monte à 90 millions d'euros par an.**

4. L'accord sur les marchés publics étend le champ de la libéralisation économique réciproque

Cet accord relatif aux marchés publics a, selon les indications recueillies par votre rapporteur, pour objet d'aboutir à une ouverture réciproque des marchés publics comparable à celle de l'EEE.

Cet accord étend la libéralisation des marchés publics aux communes, aux entités publiques et privées opérant dans les secteurs des

chemins de fer, des télécommunications, de l'eau, de l'énergie et des transports.

Le marché ainsi libéralisé est estimé à 10 % du PIB des pays intéressés. L'entrée en vigueur de cet accord pourra potentiellement être bénéfique pour les entreprises françaises de BTP, alors que la Suisse s'apprête à mettre en oeuvre un vaste programme de construction d'infrastructures ferroviaires de 20 milliards d'euros sur 20 ans, décrit antérieurement.

5. L'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité facilitera les échanges de produits industriels entre la Suisse et la Communauté européenne

Il prévoit la reconnaissance mutuelle d'évaluation de la conformité dans les domaines ayant fait l'objet d'une harmonisation des normes par voie de directives communautaires, ce qui couvre une grande partie des secteurs de production industrielle. Les autorités des pays signataires désignent à cette fin des organismes de certification, pour la plupart privés, qu'ils autorisent à procéder, dans le pays d'exportation, à des évaluations de la conformité selon les prescriptions en vigueur dans l'Etat d'origine.

L'accord permet ainsi de réaliser un gain de temps et une réduction des coûts lors de la commercialisation des produits à l'exportation. L'Allemagne et la France, qui sont les deux premiers fournisseurs de la Suisse (avec respectivement 31 % et 11 % de parts du marché des importations suisses en 2000), seront les principaux bénéficiaires de cet accord.

Cependant, les formalités douanières resteront nécessaires après l'entrée en vigueur de cet accord, et ne pourraient être supprimées que si la Suisse adhéra à l'Union européenne. De même, la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de conformité dans les domaines dans lesquels les normes n'ont pas été harmonisées au niveau communautaire ne serait possible que si la Suisse adhéra à l'Union européenne ou à l'EEE.

***B. L'ACCORD SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES (LCP) :
UNE OUVERTURE MUTUELLE TOTALE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE
ET LA SUISSE, AU TERME D'UNE LONGUE PÉRIODE DE TRANSITION***

L'article 1 de l'accord en définit le contenu en ces termes :

« I. – Dispositions de base – Article 1^{er} – Objectif : L'objectif de cet accord, en faveur des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et de la Suisse, est :

a) d'accorder un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes ;

b) de faciliter la prestation de services sur le territoire des parties contractantes, en particulier de libéraliser la prestation de services de courte durée ;

c) d'accorder un droit d'entrée et de séjour, sur le territoire des parties contractantes, aux personnes sans activité économique dans le pays d'accueil ;

d) d'accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux. »

1. La situation actuelle en matière d'accès à l'emploi

La portée des objectifs ainsi définis ne peut être clairement appréciée qu'au regard des règles de droit aujourd'hui en vigueur. En effet, **la Suisse applique actuellement des contingents pour l'accès à son marché du travail, qui se traduisent par la délivrance de permis d'emploi délivrés en fonction des disponibilités éventuellement constatées dans les diverses branches professionnelles.**

Ces disponibilités existent à tous les niveaux de qualification, et permettent ainsi à **74 000 frontaliers français d'aller quotidiennement travailler en Suisse**, puis de regagner leur domicile en France. Ce retour journalier est obligatoire du fait de la législation en vigueur en Suisse ; dans les faits, il n'affecte guère nos compatriotes frontaliers dont le domicile se situe, pour la plupart d'entre eux, à une distance raisonnable de leur lieu de travail.

Le niveau élevé des salaires pratiqué en Suisse, et notamment dans les branches déficitaires en main d'œuvre, rend ces trajets supportables du fait des conditions financières d'emploi au-delà de la frontière.

Au total, et en tenant compte de l'apport de la main d'œuvre étrangère, le taux de chômage en Suisse se situait autour de 2,5 % en 2000, soit un taux bien inférieur à celui prévalant dans les pays de l'Union européenne. D'ailleurs, il n'existe pas de mouvements analogues de travailleurs frontaliers passant de Suisse en France.

2. Les évolutions impliquées par l'accord de LCP

Cet accord prévoit que les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne disposeront, au terme d'une période de transition de douze

ans, des mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux. Les droits d'entrée, de résider, de travailler, de s'établir comme travailleur indépendant, d'étudier et de s'affilier au régime suisse de sécurité sociale sont ainsi établis.

Ces droit ne s'exerceront pas immédiatement après ratification de l'accord par tous les Etats membre de l'Union européenne, mais selon l'échéancier suivant :

- **année zéro** : entrée en vigueur de l'accord ;

- **année deux** : abolition de la préférence nationale pour l'emploi en Suisse ; les Français, comme les autres citoyens de l'Union européenne, pourront alors librement accéder aux activités salariées en Suisse, sous réserve du respect de contingents globaux prévus par l'article 10 de l'accord : les minima de nouveaux titres de séjour accordés aux travailleurs salariés et indépendants de la Communauté européenne sont fixés à 15 000 par an pour les titres de séjour d'une durée égale ou supérieure à une année, et à 115 500 pour ceux compris entre 4 mois et un an. De leur côté, les citoyens suisses disposeront d'une libre circulation dans les Etats membres de l'Union européenne ;

- **année cinq** : date de départ de la croissance contrôlée des autorisations de travail accordées par les autorités suisses ;

- **année sept** : prorogation des dispositions ci-dessus décrites pour une durée indéterminée, sauf décision contraire des parties à l'accord ; cette étape a été prévue pour permettre un éventuel référendum en Suisse sur la prolongation des accords ;

- **année douze** : libre circulation totale des personnes, avec une clause de sauvegarde générale, qui sera gérée par le comité mixte instauré par l'article 14 de l'accord ; ce comité sera composé de représentants de chacun des Etats membres de l'Union ainsi que de la Suisse.

Cet échéancier appelle les remarques suivantes :

* la libre circulation des personnes est soumise à une « période d'essai » située entre les années cinq à douze ;

* les travailleurs frontaliers français ne seront plus soumis, dès l'application de l'accord, à l'obligation de regagner quotidiennement leur domicile en France ; un retour hebdomadaire restera requis.

Cette liberté progressive de circulation s'accompagnera d'une égalité de traitement entre Suisses et ressortissants de l'Union européenne en matière d'emploi et de rémunération.

Ainsi, au titre des dispositions transitoires, la Suisse pourra maintenir, pendant les cinq années suivant l'entrée en vigueur du texte, des limitations quantitatives portant sur l'accès à une activité économique. La possibilité est également ouverte aux autorités suisses, après la cinquième année et jusqu'à douze années après l'entrée en vigueur de l'accord, de limiter l'accroissement éventuel du nombre de nouveaux titres de séjour délivrés.

Ces mesures de protection peuvent s'expliquer par la différence de poids démographique entre l'Union européenne et la Suisse, et par le fait qu'un plus grand nombre de demandeurs d'emploi de l'Union européenne demandent à s'installer en Suisse que l'inverse. Ces dispositions transitoires ne s'appliqueront cependant pas aux travailleurs salariés et indépendants qui, au moment de l'entrée en vigueur du texte, étaient déjà autorisés à exercer une activité économique sur le territoire suisse.

Les services du Ministère des affaires étrangères estiment que, outre une ouverture du marché du travail accompagnée d'une large reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, l'accord de libre circulation des personnes comportera à terme des bénéfices pour les ressortissants français actifs en Suisse, dont l'amélioration de la couverture sociale, et l'accès aux prestations de sécurité sociale pour l'ensemble des personnes exerçant ou ayant exercé une activité professionnelle en Suisse, ainsi que pour leurs ayants droit.

Ce jugement n'est cependant pas totalement partagé par certains des intéressés, comme votre rapporteur l'expose ultérieurement.

3. Un accord potentiellement bénéfique pour la France, mais dont les modalités d'application ont suscité des réticences dans notre pays

a) Les apports de l'accord sur la LCP pour la France

Outre le fait que la ratification de l'accord sur la libre circulation des personnes entraînera l'application des six accords sectoriels déjà présentés, et dont certains, comme celui sur les transports terrestres, sont très attendus par la France, les bénéfices spécifiques attendus de cet accord peuvent se résumer ainsi :

- L'accès des nationaux au marché du travail suisse sera plus facile avec, à terme, un effet sur la baisse des demandeurs d'emploi, notamment dans la zone frontalière ;

- La situation du marché du travail suisse et le contrôle des conditions de salaire et de travail ne seront plus opposables aux Français souhaitant y exercer une activité professionnelle salariée après une période de deux ans ;

- Les travailleurs frontaliers et les Français exerçant une activité professionnelle de moins de 4 mois ne seront pas soumis à contingentement. Tout contingentement sera levé au terme d'une période de cinq ans.

Le Ministère des affaires étrangères a par ailleurs indiqué à votre rapporteur que l'amélioration de la protection sociale des personnes exerçant une activité professionnelle en Suisse concourra à faciliter l'accès pour les Français au marché du travail suisse. Le principe, établi par l'Accord, de l'égalité de traitement, aura en outre pour conséquence d'abolir les différences de traitement fondées sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. En conséquence, dès l'entrée en vigueur de l'accord, les travailleurs français exerçant une activité économique ainsi que les membres de leurs familles, quelle que soit leur nationalité, bénéficieront du même traitement dans ces domaines que celui accordé aux travailleurs suisses, ainsi que des mêmes avantages sociaux et fiscaux.

Enfin, le droit d'acquiescer un logement est prévu dans la mesure où celui-ci est lié à l'exercice des droits conférés par l'Accord. Les travailleurs frontaliers ne seront désormais plus contraints de rejoindre quotidiennement leur domicile, mais seulement de façon hebdomadaire. Ils n'auront plus à effectuer de séjour préalable dans la zone frontalière avant d'obtenir le statut de frontalier en Suisse.

Le principe directeur de cet accord est donc fondé sur une ouverture complète du marché du travail suisse aux ressortissants de l'Union européenne, au terme d'une mise en œuvre progressive de 5 ans.

Une stricte égalité de traitement entre travailleurs suisses et travailleurs de l'Union européenne est instaurée dès l'application de l'accord : le bénéfice immédiat pour les travailleurs non-suisse consiste dans une **facilité accrue en matière de mobilité professionnelle**, alors qu'ils peuvent actuellement se voir opposer des quotas prévalant dans une autre branche d'activité que la leur.

Le regroupement familial bénéficie également de cette ouverture, par la plus grande facilité consentie aux conjoints et enfants d'obtenir, s'ils le souhaitent, un emploi en Suisse.

Ces bénéfices peuvent sembler de faible importance. Cependant, en considération des traits distinctifs du marché du travail helvétique, très protecteur pour ses nationaux, ils témoignent d'un **effort marqué d'ouverture**

et de rapprochement avec les normes en vigueur dans les pays de l'Union européenne.

b) Les réticences de certains travailleurs frontaliers français

L'accord prévoit également l'harmonisation des systèmes de protection sociale entre l'Union européenne et la Suisse. **La France a choisi, pour ses ressortissants, d'appliquer le règlement européen qui établit le principe général d'affiliation du travailleur frontalier sur son lieu de travail.** Ceci aurait dû conduire les frontaliers français à se rattacher au régime de sécurité sociale suisse. Cette perspective a suscité chez les intéressés de vives protestations, d'autant que d'autres pays européens, comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Portugal ou la Suède avaient opté pour une dérogation, intégrée dans l'accord qu'ils ont ratifié, permettant à leurs travailleurs déjà installés ou qui s'installeraient en Suisse d'opter pour le régime de protection sociale de leur choix. **Les frontaliers français se voyaient privés de cette possibilité d'option, alors qu'ils souhaitaient, dans leur majorité, continuer à être affiliés aux régimes privés d'assurances français.** Face à leurs demandes de maintien du statu quo, le ministère de l'emploi et celui des affaires européennes ont confié à trois experts issus de l'Université, du CNRS et de la Cour des Comptes, un rapport sur « l'assurance maladie des frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse », rendu public au mois d'octobre 2000. Ce rapport analyse la situation très particulière des travailleurs frontaliers français¹.

Il recommande, en conclusion :

* qu'une information précise soit apportée aux frontaliers par les assurances privées françaises sur la nature et les modalités de prise en charge financière des risques qu'elles couvrent ;

* que, sous cette réserve, les frontaliers actuellement clients de ces assurances privées puissent le rester ;

* que les nouveaux frontaliers devront obligatoirement s'affilier soit, en France, à la Couverture Maladie Universelle (CMU), soit au régime suisse d'assurances sociales, c'est-à-dire exercer leur choix entre deux régimes légaux obligatoires ;

* que la situation de l'ensemble des frontaliers français travaillant en Suisse soit réexaminée au terme d'un délai de transition de sept ans, pour prendre en compte l'évolution de la situation telle qu'elle découlera de l'application de l'accord de libre circulation des personnes.

¹ Cf. Annexe n° 2.

Les préoccupations des frontaliers ont été rappelées par le Président de la République lors de l'adoption du projet de loi de ratification par le conseil des ministres, le 13 juin 2001.

A l'occasion du compte-rendu de ce conseil, le porte parole du Gouvernement a déclaré que le droit, pour les frontaliers français, d'opter pour le maintien de leur affiliation au régime français d'assurance-maladie et figurant dans l'annexe 2 de l'accord, leur sera ouvert dans la définition des modalités d'application qui incombera au comité mixte, composé d'un représentant de chaque Etat partie à l'accord.

Il a été alors précisé que : « **Dans ce but, une concertation sera poursuivie avec les associations de frontaliers et avec les élus des départements intéressés afin de trouver les solutions les plus satisfaisantes sur ces questions d'affiliation** ».

Le cadre de cette concertation doit être précisé par le Premier ministre, et rendu public dans les semaines à venir.

Ainsi pourront être conciliées la position de principe de la France, souhaitant faire prévaloir le droit commun européen affirmant l'affiliation sur le lieu de travail, et les intérêts spécifiques des travailleurs frontaliers français.

c) Les réserves des élus français des départements limitrophes

C'est le département de la Haute-Savoie qui est particulièrement soucieux de l'impact de l'accord de libre circulation des personnes sur sa population et son économie ; en effet, à la différence des autres départements frontaliers, il subit l'attraction de la grande métropole qu'est Genève, et craint d'en devenir, à terme, une sorte de « banlieue ».

Les craintes des élus de ce département sont synthétisées dans l'annexe 3 du présent rapport.

Ils déplorent l'absence de mesures d'accompagnement du gouvernement français, alors que le gouvernement de Berne a, lui, adopté certaines dispositions visant à pallier d'éventuelles conséquences négatives de l'application des accords sectoriels. Ces mesures préventives touchent deux domaines : l'impact de l'accord sur les transports terrestres, et celui sur la libre circulation des personnes.

* S'agissant des transports terrestres, le gouvernement suisse accompagne l'ouverture accrue de son territoire au transit routier par la réalisation accélérée de deux tunnels destinés à augmenter les possibilités de ferroutage entre l'Allemagne et l'Italie.¹

¹ Voir Annexe n° 5.

* S'agissant des salaires de ses nationaux, dont le niveau élevé pourrait fléchir avec l'arrivée en plus grand nombre d'une main-d'œuvre européenne, **le gouvernement a élaboré un projet de législation visant à établir un salaire minimal, projet qui serait soumis à l'approbation du Parlement fédéral en cas de chute importante des salaires.**

Il serait souhaitable que, de façon symétrique, le gouvernement français procède à une concertation élargie sur l'impact de l'accord de libre circulation des personnes dans les zones frontalières françaises susceptibles d'en ressentir certaines conséquences négatives.

CONCLUSION

L'accord sur la libre circulation des personnes est le fruit d'une longue négociation entre l'Union européenne et la Suisse, et la formalisation d'un premier rapprochement entre ces deux entités après le rejet, en 1992, par la population suisse de l'adhésion à l'Espace Economique Européen.

Cet accord, comme les six accords sectoriels qui l'accompagne, est équilibré et mutuellement profitable. De plus, sa ratification conditionne la conclusion d'autres négociations en cours entre les mêmes partenaires sur des sujets auxquels l'Union attache un prix tout particulier, comme la fiscalité de l'épargne des non-résidents déposée en Suisse.

Une plus grande coopération économique, qui est souhaitée par les deux partenaires, est en bonne voie.

Dans ce contexte, votre rapporteur ne peut donc que recommander l'adoption de l'accord sur la libre circulation des personnes.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi lors de sa séance du 19 septembre 2001.

A la suite de l'exposé du rapporteur, et en réponse à M. Robert Del Picchia, MM. Guy Penne, rapporteur, et Xavier de Villepin, président, ont précisé les préoccupations exprimées par leurs collègues sénateurs de la Haute-Savoie, en souhaitant que le gouvernement puisse, lors du débat en séance publique, y apporter des éléments de réponse.

En réponse à M. Xavier de Villepin, président, qui s'était enquis des raisons pour lesquelles les Etats membres de l'Union devaient impérativement conclure leurs procédures de ratification d'ici à la fin de l'année en cours, M. Guy Penne, rapporteur, a précisé que cette date limite avait été retenue lors de la signature des sept accords entre l'Union européenne et la Suisse, en juin 1999 : il s'agissait là d'un engagement politique des membres de l'Union européenne envers la Suisse. De surcroît, celle-ci conditionne la conclusion de l'accord sur la fiscalité de l'épargne, en cours de discussion avec l'Union européenne, à l'entrée en vigueur de ces accords sectoriels.

La commission a alors **adopté** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, fait à Luxembourg le 21 juin 1999, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 380 (2000-2001).

ANNEXES

- Annexe n° 1** *Etude d'impact*
- Annexe n° 2** *Extraits du rapport d'experts sur l'assurance maladie des frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse*
- Annexe n° 3** *Déclaration des sénateurs et du Président du Conseil général de Haute-Savoie sur l'incidence bilatéraux dans leur département*
des accords
- Annexe n° 4** *Calendrier des ratifications des Etats membres de l'Union européenne*
- Annexe n° 5** *Cartes des projets de nouvelles lignes du réseau ferroviaire suisse et de leur intégration dans le réseau européen*
- Annexe n° 6** *« Comment la Suisse chemine vers l'Europe » par Pascal Couchepin, ministre suisse de l'économie, « Le Monde », samedi 8 septembre 2001.*

ANNEXE N° 1 ÉTUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Cet accord a pour objectif de mettre en œuvre progressivement entre les Etats membres de la Communauté européenne et la Suisse l'acquis communautaire et matière de libre circulation des travailleurs et de libre circulation des personnes.

Dans ce but, il fixe les principes applicables tels que le droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique, la non-discrimination, la coordination des systèmes de sécurité sociale et la reconnaissance mutuelle des diplômes.

Le contenu des droits et principes liés à la libre circulation des personnes est précisé à l'annexe I du texte.

La coordination des systèmes de sécurité sociale est établie par les dispositions de l'article 8 et de l'annexe II de l'Accord. Celles-ci visent à étendre aux relations avec les ressortissants le territoire et les régimes de protection sociale suisses, l'application des dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 portant coordination des législations nationales de sécurité sociale, moyennant quelques adaptations. La démarche en ce domaine est donc identique à celle qui avait abouti précédemment à l'accord créant l'Espace Economique Européen, non ratifié ensuite par la Suisse.

Enfin, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles est fixée par l'annexe III, les deux Parties convenant d'appliquer dans leurs relations les actes communautaires pertinents aux diplômes, certificats et autres titres.

- Bénéfices escomptés en matière :

*** *d'emploi***

L'accord facilitera l'accès des nationaux au marché du travail suisse et devrait avoir, à terme, un effet sur la baisse des demandeurs d'emploi, notamment dans la zone frontalière. La situation du marché du travail suisse et le contrôle des conditions de salaire et de travail ne seront plus opposables aux Français souhaitant accéder à une activité professionnelle salariée après une période de deux ans. L'amélioration de la protection sociale des personnes exerçant une activité professionnelle en Suisse concourra à faciliter l'accès pour les Français au marché du travail suisse.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires

Les travailleurs frontaliers et les Français exerçant une activité professionnelle de moins de 4 mois ne sont pas soumis à contingentement. Tout contingentement est levé au terme d'une période de cinq ans.

En outre, le principe établi par l'Accord de l'égalité de traitement aura pour conséquence d'abolir les différences de traitement fondées sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

En conséquence, dès l'entrée en vigueur de l'accord, les travailleurs français exerçant une activité économique, ou autorisée ultérieurement, et ainsi que les membres de leurs familles, quelle que soit leur nationalité, bénéficieront du même traitement dans ces domaines que celui accordé aux travailleurs suisses, ainsi que des mêmes avantages sociaux et fiscaux. C'est ainsi que le droit au regroupement familial entraîne la possibilité pour le conjoint, les enfants de moins de 21 ans ou à charge, les ascendants à charge, quelle que soit leur nationalité, de s'installer auprès du travailleur et d'accéder à une activité économique, à l'exception des ascendants. En ce qui concerne les étudiants, titulaires du droit de séjour, seuls le conjoint et les descendants à charge peuvent bénéficier des dispositions de l'Accord. Il en est de même pour les retraités et autres non actifs, sous réserve de justifier d'une protection sociale et de ressources suffisantes pour ne pas être à la charge de l'aide sociale helvétique.

Enfin, le droit d'acquérir un logement est prévu dans la mesure où celui-ci est lié à l'exercice des droits conférés par l'Accord.

Compte tenu du niveau de vie et de la situation du marché du travail helvétique, les flux de travailleurs suisses vers la France seront très faibles et concerneront majoritairement des techniciens très qualifiés et des cadres. A titre d'exemple, en 1998, les travailleurs suisses en France se répartissaient de la manière suivante :

- 84 travailleurs permanents dont 56 cadres et ingénieurs ;
- 132 travailleurs non permanents dont 32 détachés et 50 stagiaires professionnels.

**** d'intérêt général***

La libre circulation des travailleurs, conformément à l'article 10, est instaurée progressivement sur une période de douze années.

Au bout de cinq ans, le contingentement de nouveaux travailleurs, fixé de manière préférentielle pour les ressortissants de l'Union européenne, ne sera plus appliqué sous réserve d'un mécanisme de sauvegarde utilisable jusqu'à la douzième année. Celui-ci permet de mettre en place un système de contingent pendant une année prorogable une année pour les nouveaux

travailleurs salariés, si l'immigration de travailleurs salariés et indépendants est supérieure de 10 % à la moyenne des trois années précédentes.

L'Accord doit également permettre d'améliorer la couverture sociale et l'accès aux prestations de sécurité sociale pour l'ensemble des personnes exerçant ou ayant exercé une activité professionnelle en Suisse, ainsi que pour leurs ayants droit, en instaurant un système étendu (toutes les branches et risques sont visés) de coordination assurant notamment l'égalité de traitement, le règlement des conflits positifs ou négatifs de législation (détermination de la législation applicable), le maintien des droits en cours d'acquisition (totalisation des périodes d'assurance ou équivalentes) et le maintien des droits acquis (paiement des prestations hors de l'Etat compétent), ainsi que l'entraide et la coopération administratives entre les institutions de sécurité sociale concernées.

Ces avantages attendus de l'Accord du 21 juin 1999 résultent du fait que le système communautaire de coordination, ainsi étendu à la Suisse, est globalement très supérieur au système en vigueur dans les relations avec cet Etat et fondé sur des conventions bilatérales d'Etat à Etat (telles les Conventions franco-suisse de sécurité sociale du 3 juillet 1975 et d'assurance chômage du 14 décembre 1978) et son application commune à 19 Etats (UE + EEE + Suisse) permet en outre de traiter des situations concernant plus de deux de ces Etats.

Enfin, la ratification de cet Accord permettra l'entrée en vigueur des six autres et, en particulier, de la disposition permettant aux poids lourds européens d'emprunter le réseau helvétique, ce qui devrait sensiblement alléger la charge qui pèse sur les routes alpines françaises.

Un bilan de l'application de l'Accord sera réalisé après sept ans et celui-ci sera renouvelé sur décision du Gouvernement et du Parlement suisses, décision soumise à référendum facultatif si plus de 50 000 citoyens suisses en font la demande. Dans le cas d'un vote négatif, l'ensemble des sept accords deviennent caducs. Si, au contraire, la décision est positive, l'Accord continue à s'appliquer avec le maintien du mécanisme de sauvegarde et, la douzième année, la libre circulation des travailleurs sera totale.

** financière*

L'impact sur le budget de l'Etat ou sur les budgets des collectivités territoriales est en principe nul.

L'impact sur les budgets des différents régimes de sécurité sociale est réel, mais très mesuré du fait qu'il ne s'agit, d'une part, que de coordonner l'application des législations nationales, et non de les harmoniser ou de créer des droits nouveaux, et que, d'autre part, c'est la Partie suisse, en fonction des flux de travailleurs, qui est la plus concernée dans la relation franco-suisse de

sécurité sociale. En tout état de cause cet impact peut difficilement être mesuré par avance.

Positivement, par contre, l'Accord aura des incidences sur les ménages en termes d'amélioration ou d'augmentation des prestations reçues, mais, là encore, dans une proportion et avec une ampleur non évaluables.

**** de simplification des formalités administratives***

Les travailleurs frontaliers ne seront désormais plus contraints de rejoindre quotidiennement leur domicile, mais seulement de façon hebdomadaire. Ils n'auront plus à effectuer de séjour préalable dans la zone frontalière avant d'obtenir le statut de frontalier en Suisse.

En ce qui concerne la coordination des régimes de sécurité sociale, s'agissant des entreprises comme des particuliers, assurés et ayants droit d'assurés sociaux, les formalités leur incombant pour les relations impliquant les régimes suisses de sécurité sociale ne seront pas quantitativement modifiées, mais s'en trouveront facilitées du fait de leur normalisation sur le modèle de celles en vigueur pour les relations impliquant les régimes de sécurité sociale d'un autre Etat membre de l'Union européenne.

Pour les institutions françaises de sécurité sociale, l'élargissement du champ d'application personnel et matériel du dispositif de coordination s'appliquant à la Suisse et l'amélioration du contenu de ce dispositif se traduiront par une augmentation quantitative et qualitative des formalités administratives leur incombant, tant pour les dossiers à établir que pour les dossiers à traiter. Toutefois cet effet devrait être largement compensé par l'effet positif de la normalisation évoquée ci-dessus.

**** de complexité de l'ordonnancement juridique***

Dans l'ordonnancement juridique interne proprement dit, l'Accord du 21 juin 1999 n'apporte par nature ni ajout, ni retrait. En ce qui concerne les engagements internationaux de la France, l'Accord se traduit par l'ajout des quelques adaptations nécessaires pour l'application à la Suisse du contenu du règlement (CEE) n° 1408/71. S'il ne se traduit pas par l'abrogation formelle des accords bilatéraux qui lient actuellement la France et la Suisse en matière de sécurité sociale, il faut cependant noter que ses dispositions se substituent à celles desdits accords, c'est-à-dire aux Conventions générales franco-suisse de sécurité sociale du 3 juillet 1975 et d'assurance chômage du 14 décembre 1978, ainsi qu'aux Conventions particulières du 24 septembre 1958 et du 16 avril 1959 concernant les prestations familiales.

**ANNEXE N° 2 -
EXTRAITS DU RAPPORT D'EXPERTS
SUR L'ASSURANCE MALADIE DES FRONTALIERS
RÉSIDENT EN FRANCE ET TRAVAILLANT EN SUISSE**

(1) Les solutions ouvertes aux travailleurs frontaliers

« Jusqu'à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, les frontaliers ont été soumis à la convention bilatérale conclue entre la France et la Suisse le 3 juillet 1975. Celle-ci n'intègre pas un dispositif complet de coordination des régimes d'assurance maladie. Elle inclut le principe de l'égalité de traitement sur le territoire des deux Etats. Elle prévoit, en son article 7, que les travailleurs salariés et non salariés sont soumis à la législation de l'Etat dans lequel ils exercent leurs activités professionnelles, indépendamment de leur lieu de résidence et de la localisation du siège de l'entreprise employeur pour les premiers. Des exceptions sont prévues qui concernent notamment le détachement pour une durée de 24 mois, avec prorogation possible, de manière exceptionnelle et sous condition d'accord entre les autorités compétentes des deux Etats.

Les frontaliers se sont donc retrouvés rattachés, en principe, au régime de protection sociale suisse. Cependant, en matière d'assurance maladie, la convention bilatérale n'avait qu'une portée réduite, son seul véritable intérêt consistant dans le bénéfice de mesures facilitant le passage d'une caisse d'un pays à un autre lorsque le salarié changeait de résidence. Mais à cette époque, l'affiliation à l'assurance maladie n'étant pas obligatoire en Suisse, les frontaliers ont pu conserver l'assurance maladie de leur choix.

Lorsqu'elle est devenue obligatoire, l'assurance maladie suisse est restée néanmoins facultative pour les personnes ne résidant pas en Suisse, ce qui a encore permis aux frontaliers qui le souhaitaient de rester hors du giron du régime suisse.

Dès lors, les frontaliers résidant en France et occupés en Suisse relevaient, à leur choix, de l'un des systèmes suivants :

- une assurance privée en France,
- l'assurance personnelle en France offrant les prestations du régime général en contrepartie d'une cotisation familiale forfaitaire d'un montant modeste,
- une assurance privée en Suisse.

Dans les faits, les travailleurs frontaliers avaient donc très majoritairement choisi d'adhérer à une assurance privée en France, les adhérents à l'assurance personnelle étant minoritaires. Une telle situation est a priori étonnante si l'on compare aux inconvénients déjà rappelés de l'assurance privée les avantages du régime général :

- faible niveau de la cotisation (même s'il faut ajouter une cotisation complémentaire),

- libre accès à l'assurance même à l'occasion d'une maladie ou d'une intervention coûteuse,

- sécurité offerte aux personnes souffrant d'affections graves.

Cette préférence ne peut s'expliquer que par l'histoire et par l'emprise des associations, voire des assureurs.

(2) L'évolution des environnements nationaux

(a) La création d'une assurance maladie fédérale obligatoire en Suisse

Le 1^{er} janvier 1996 est entrée en vigueur la loi fédérale sur l'assurance maladie du 18 mars 1994 (LAMal) et son ordonnance d'application du 27 juin 1995 (OAMal). Cette loi avait deux objectifs : maîtriser les coûts des soins (très élevés en Suisse) et accroître la solidarité face au risque maladie. Ses caractéristiques sont :

- une assurance obligatoire pour les soins médicaux et la pharmacie,

- une prime unique par caisse, quels que soient l'âge et le sexe de l'assuré,

- un panier de soins pris en charge, défini par le législateur, et qui s'impose à tous les assureurs maladie,

- une réduction des primes au profit des assurés de condition modeste.

Ainsi, la Suisse n'a pas choisi de rendre l'assurance maladie obligatoire pour les personnes qui travaillent sur son territoire sans y résider, et cela en dépit du principe d'affiliation dans le pays d'emploi inscrit dans la convention franco-suisse.

Peu de frontaliers auront choisi cette assurance suisse, si l'on en juge par les réactions que suscite la perspective de devoir y adhérer en application des accords entre la Suisse et les pays membres de l'Union européenne. Au contraire, les frontaliers assurés alors en Suisse ont quitté massivement le nouveau système pour venir s'assurer en France.

(b) La création de la CMU en France et les conséquences pour les frontaliers

La loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU a instauré un nouveau cas d'affiliation obligatoire à l'assurance maladie du régime général au profit de toute personne résidant régulièrement en France qui n'est pas déjà rattachée à un régime légal au titre d'une activité professionnelle, de la qualité d'ayant droit d'un assuré ou d'une des possibilités de maintien de droit prévues par les textes.

Les personnes résidant en France dans les régions frontalières avec des pays de l'Union européenne et travaillant dans l'autre pays relèvent toutes actuellement des règlements européens qui prévoient l'affiliation obligatoire dans le pays d'emploi. Seuls, les frontaliers travaillant en Suisse auraient donc pu être intéressés par la CMU **après la disparition de l'assurance personnelle au 1^{er} janvier 2000**. En effet, leur affiliation à l'assurance maladie suisse n'est pas obligatoire.

Mais, en application de l'article 8 de la loi précitée (art. L.380-3, 3° du code de la sécurité sociale), ne peuvent relever de la CMU « les personnes résidant en France qui, au titre d'une activité professionnelle exercée par elles-mêmes ou par un membre de leur famille sur le territoire d'un Etat étranger, ont la faculté d'être affiliés à titre volontaire à un régime d'assurance maladie, conformément à la législation de cet Etat, si cette affiliation leur permet d'obtenir la couverture des soins reçus sur le territoire français ».

Le texte de l'article L. 380-3, 3° exclut donc de la CMU les frontaliers travaillant en Suisse au double motif qu'ils peuvent s'affilier au régime suisse et que celui-ci admet la prise en charge des soins reçus en France. Cette exclusion a été demandée par les associations de frontaliers qui redoutaient le caractère obligatoire de l'affiliation à la CMU sur critère de résidence. Elle a été acceptée d'autant plus facilement par les pouvoirs publics français que venait d'être signé l'accord du 21 juin 1999 entre l'Union européenne et la Suisse lequel impose le principe de l'affiliation dans le pays d'emploi, à défaut d'option pour le choix du pays d'affiliation, option que la France n'a pas retenue. **Le malentendu s'est noué pendant cette période**, alors même que de nombreuses réunions avaient eu lieu depuis deux ans entre le ministère de l'emploi et de la solidarité et les associations de frontaliers. Les associations disent ne pas avoir été consultées ni même informées sur la possibilité offerte par l'accord aux Etats de l'Union d'opter en faveur du libre choix du pays d'assurance par les frontaliers. Certaines, croyant que l'accord imposerait l'affiliation dans le pays d'emploi, ne souhaitent pas que les frontaliers soient obligés de s'affilier à la CMU avant de devoir adhérer à l'assurance suisse.

L'article 19 de la loi CMU a cependant prévu un dispositif transitoire en faveur des frontaliers affiliés au régime de l'assurance personnelle au 31 décembre 1999. Ces personnes peuvent, sauf refus de leur part, être

affiliées au régime général sous condition de résidence pendant une période se terminant au plus tard trois ans après la date de publication de la loi :

- cette affiliation n'est pas obligatoire et peut être résiliée à tout moment,
- elle cessera au plus tard le 30 septembre 2002,
- dès lors qu'ils décident de renoncer à cette possibilité, les assurés ne peuvent plus demander à être à nouveau affiliés au régime général sous condition de résidence, même pendant la période transitoire de trois ans. [.....]

(c) L'incidence de l'accord sur la libre circulation des personnes

Cet accord a été négocié avec une très grande attention par les autorités suisses, en raison des fortes craintes de la population sur l'immigration et le risque de dumping social.

L'accord sur la libre circulation des personnes donne ce droit à toutes les personnes ayant la nationalité suisse ainsi qu'à tous les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne. Autrement dit, il tend à conférer, en cas de déplacement entre un Etat membre de l'Union et la Suisse, les mêmes droits que ceux accordés aux ressortissants communautaires à l'intérieur du territoire de l'Union. A ce titre, il prévoit la coordination des régimes de sécurité sociale en reprenant les règles communautaires avec quelques aménagements. Si la libre circulation est introduite par étapes pour les ressortissants communautaires, par contre, la coordination des régimes s'appliquera dès l'entrée en vigueur de l'accord pour ceux-ci comme pour les Suisses (sous réserve de règles transitoires en matière d'assurance chômage et de prévoyance professionnelle). Autrement dit, le ressortissant communautaire travaillant en Suisse sera soumis, en matière de protection sociale, aux dispositions de l'accord dès l'entrée en vigueur de ce dernier.

Les frontaliers demandent certes la possibilité de rester affiliés aux assurances privées qui les couvrent actuellement, afin d'échapper à l'assurance suisse et de ne pas changer leurs habitudes.

Mais leur demande est plus large : ils veulent un recours possible au régime général français. Or, la loi les exclut de la CMU.

(d) Le choix entre assurances privées, le régime général français facultatif et le régime suisse

Si la loi française a fermé la CMU aux frontaliers, il est néanmoins possible d'adopter une disposition pour les inclure à nouveau dans le régime général à titre facultatif. Il faut se rappeler que les frontaliers sont très

majoritairement hostiles à l'adhésion obligatoire à la CMU mais qu'ils demandent tous la possibilité d'adhérer à titre volontaire au régime général français. Il convient de rappeler que seule l'adhésion au régime suisse ouvre aux frontaliers le bénéfice complet de la coordination des régimes (ce qui est particulièrement important lorsque les frontaliers perdent leur travail en Suisse).

La seule question à discuter porte donc sur un choix politique entre le caractère obligatoire ou non de l'adhésion au régime général pour les frontaliers qui ne seraient pas assurés en Suisse à leur demande. »

**ANNEXE N° 3 -
DÉCLARATION DES SÉNATEURS
ET DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DE HAUTE-SAVOIE**

**ANNEXE N° 4 -
CALENDRIER DES RATIFICATIONS
DES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE**

**ACCORD ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ETATS MEMBRES, D'UNE
PART, ET LA CONFÉDÉRATION SUISSE, D'AUTRE PART,
SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES**

DATE DE SIGNATURE	21/06/1999
LIEU DE SIGNATURE	Luxembourg

ETAT DES PROCÉDURES DE RATIFICATION

BELGIQUE	
DANEMARK	Décembre 2000
ALLEMAGNE	Juillet 2001
GRÈCE	Avril 2001
ESPAGNE	Février 2001
FRANCE	
IRLANDE	
ITALIE	Février 2001
LUXEMBOURG	Juin 2001
PAYS-BAS	Septembre 2001
AUTRICHE	Juillet 2000
PORTUGAL	décembre 2000
FINLANDE	Juin 2001
SUÈDE	Mars 2001
ROYAUME-UNI	Janvier 2001

SUISSE	Octobre 2000
--------	--------------

**ANNEXE N° 5 -
CARTES DES PROJETS DE NOUVELLES LIGNES DU
RÉSEAU FERROVIAIRE SUISSE
ET DE LEUR INTÉGRATION DANS LE RÉSEAU EUROPÉEN**

**ANNEXE N° 6 -
« COMMENT LA SUISSE CHEMINE VERS L'EUROPE »
PAR PASCAL COUCHEPIN, MINISTRE SUISSE DE
L'ÉCONOMIE**