



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Wicht Jean-Daniel / Berset Solange

2020-CE-148

Initiative de limitation : quelles conséquences pour le canton de Fribourg d'une acceptation le 27 septembre 2020 ?

I. Question

L'initiative de l'ASIN et de l'UDC

Lancée et déposée en 2018 par l'Association pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) et par l'Union démocratique du centre (UDC), l'initiative pour une immigration modérée, dite « initiative de limitation », souhaite que la Suisse négocie en vue de mettre fin à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) qui la lie à l'Union européenne depuis 1999 et ce, dans un délai de douze mois. Subsidiairement, une fois ce délai échu et en l'absence d'un nouvel accord, la Suisse devrait dénoncer l'ALCP de manière unilatérale dans les trente jours. Enfin, si elle devait être acceptée, l'initiative interdirait aux autorités fédérales de contracter tout nouvel accord international instaurant un régime de libre circulation des personnes.

Cette initiative, qui devait être soumise au vote le 17 mai 2020, fera finalement l'objet d'un scrutin populaire en date du 27 septembre 2020.

L'ALCP, les accords bilatéraux I et les mesures d'accompagnement

Signé par le Conseil fédéral en juin 1999 et accepté en mai 2000 en votation populaire (67.2 % des voix), l'ALCP facilite les conditions de séjours et de travail des citoyens de l'Union européenne en Suisse et réciproquement. Entre autres éléments, il prévoit des dispositions de reconnaissance mutuelle des diplômes et de coordination des systèmes de sécurité sociale.

S'inscrivant dans la voie bilatérale dessinée par les autorités suisses et européennes comme alternative à l'entrée dans l'EEE refusée par le peuple, l'ALCP fait partie d'un « paquet » de sept accords appelé « Accords bilatéraux I » qui comprend :

- > Accord sur la libre circulation des personnes
- > Accord sur le transport aérien
- > Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route
- > Accord relatif aux échanges de produits agricoles
- > Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
- > Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics
- > Accord sur la coopération scientifique et technologique

Des clauses intégrées dans l'ensemble de ces textes les lient juridiquement entre eux selon le principe dit de la « clause guillotine » ; la non-reconduction ou la dénonciation d'un des sept accords rend l'ensemble des autres accords caducs dans un délai de six mois.

Afin de lutter contre la sous-enchère salariale et le non-respect des conditions de travail - qui peuvent survenir avec la facilitation de l'accès au marché du travail suisse que produit l'ALCP mais aussi apparaître de manière endogène - la Confédération, de concert avec les partenaires sociaux, a mis en place un certain nombre de mesures d'accompagnement qui ont été actualisées et renforcées depuis leur introduction en 2004.

De manière très résumée, ces mesures, qui impliquent la participation des cantons, imposent des conditions minimales obligatoires de salaire et de travail pour les travailleurs détachés, la facilitation de l'extension des conventions collectives de travail (CCT) en cas de sous-enchère abusive et répétée, l'introduction de contrat-type de travail (CTT) à durée déterminée dans les branches dépourvues de CCT en cas d'abus répétés.

Au regard de ce qui précède, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation de l'ALCP pour le canton de Fribourg ?
2. Quelles seraient les conséquences d'une dénonciation de l'ALCP pour les Fribourgeoises et Fribourgeois au bénéfice de la seule nationalité Suisse et travaillant, étudiant ou habitant actuellement dans des Etats-membres de l'UE ou dans d'autres Etats de l'AELE ?
3. Quelles conséquences l'acceptation de l'initiative pourrait avoir sur la pérennité et l'application future des mesures d'accompagnement dans notre canton ?
4. Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation des accords bilatéraux, notamment pour l'emploi, pour l'économie, pour la recherche et pour l'agriculture du canton de Fribourg ?
5. Quels autres accords liant la Suisse avec l'Union européenne pourraient être remis en question par une dénonciation de l'ALCP et des accords bilatéraux ? Quelles en seraient les conséquences ?
6. De manière générale, quelles seraient les conséquences d'une dénonciation des accords bilatéraux et d'une remise en cause éventuelle d'autres accords liant la Suisse à l'UE dans des secteurs stratégiques comme ceux des domaines de la santé, de la sécurité ou encore de la protection de l'environnement ?

28 juillet 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le canton de Fribourg comptait 51 285 habitants de nationalité d'un pays membre de l'Union européenne (UE ; y compris le Royaume Uni) à la fin 2018, soit 16,1 % de la population totale, une proportion proche de la moyenne nationale (16,5 %). Quant à la notion de Fribourgeoise ou Fribourgeois travaillant, étudiant ou habitant dans les pays de l'UE, elle est plus difficile à définir d'un point de vue statistique. Lors des votations de février 2020, 6547 personnes résidant à l'étranger étaient inscrites dans un registre d'électeurs fribourgeois. Mais il ne s'agit que des

personnes de 18 ans au moins, ayant transféré leur domicile à l'étranger et inscrite auprès d'une ambassade ou d'un consulat général. Les données à disposition n'indiquent pas le pays de résidence et on ne sait pas non plus si ces personnes ont aussi une autre nationalité. On sait par contre, au niveau national, que sur les 484 257 Suissesses et Suisses annoncés auprès des représentations diplomatiques dans un pays de l'UE en 2019, un quart seulement (122 842) ne possédait que la nationalité suisse. Si l'on admet que la proportion des Suissesses et Suisses de l'étranger par rapport à la population locale est sensiblement la même pour l'ensemble du pays que pour le canton de Fribourg, on peut estimer que le nombre de Fribourgeoises et de Fribourgeois de nationalité suisse uniquement, résidant dans un pays de l'UE et inscrits dans une ambassade ou un consulat devrait être d'environ 4600.

1. *Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation de l'ALCP pour le canton de Fribourg ?*

De façon générale, il n'y a pas de raison de considérer que les conséquences économiques et sociales concernant le canton de Fribourg diffèrent fondamentalement de celles que subirait l'ensemble du pays. On peut donc estimer que l'analyse des conséquences présentée par le Conseil fédéral dans son message 19.026 du 7 juin 2019 s'appliquerait dans une large mesure aussi au canton de Fribourg, ce d'autant plus que, sous divers aspects comme la part de la population UE, le taux de chômage ou l'évolution du PIB, le canton de Fribourg est souvent proche de la moyenne nationale. L'économie fribourgeoise comporte malgré tout quelques spécificités, comme la forte présence des secteurs de la construction et de l'agro-alimentaire, qui pourraient l'exposer à des pénuries de main-d'œuvre dans ces branches à forte représentation de main-d'œuvre étrangère. Comme partout dans le pays, la coïncidence d'un retour à un système de restriction de l'immigration d'une part et de la sortie des baby-boomers du marché du travail d'autre part pourrait engendrer des pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs clés de l'économie, ainsi qu'une modification de la structure d'âge de la population et des rapports de dépendance. Mais, comme au niveau national, il est difficile de quantifier ces risques sans savoir par quel régime exactement serait remplacé l'accord de libre circulation des personnes. Fribourg est aussi un cas particulier en termes de croissance démographique. L'acceptation de l'initiative pourrait entraîner à ce titre un ralentissement de la croissance démographique, qui pourrait à son tour déboucher sur un affaiblissement de la demande et un ralentissement des activités économiques jusqu'ici portées ou du moins favorisées par la croissance démographique, comme la construction, le commerce et les autres services de proximité.

2. *Quelles seraient les conséquences d'une dénonciation de l'ALCP pour les Fribourgeoises et Fribourgeois au bénéfice de la seule nationalité Suisse et travaillant, étudiant ou habitant actuellement dans des Etats-membres de l'UE ou dans d'autres Etats de l'AELE ?*

Selon le régime qui succéderait à l'ALCP, il est possible qu'une partie des 4600 personnes environ concernées soient amenées à quitter leur pays d'accueil. Ces personnes seraient ainsi privées des opportunités qui les avaient motivées à déménager dans un pays de l'UE, qu'il s'agisse d'un emploi dans un domaine particulièrement pointu, d'une formation qui n'existe pas en Suisse ou de l'acquisition d'une expérience dans entreprise multinationale.

3. *Quelles conséquences l'acceptation de l'initiative pourrait avoir sur la pérennité et l'application future des mesures d'accompagnement dans notre canton ?*

L'abandon de l'ALCP, de l'ensemble des accords bilatéraux 1, voire d'autres accords, nécessiterait la mise en place d'un nouveau cadre et de nouvelles mesures pour tous les domaines concernés et entraînerait certainement une mise en cause ou du moins un remodelage de l'ensemble des mesures qui avaient été mises en place pour accompagner les accords dénoncés.

4. *Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation des accords bilatéraux, notamment pour l'emploi, pour l'économie, pour la recherche et pour l'agriculture du canton de Fribourg ?*

Sous réserve de l'incertitude qui prévaut quant au régime qui succéderait aux accords dénoncés, on pourrait s'attendre à ce que le marché de l'emploi soit soumis à des déséquilibres importants, avec éventuellement une coexistence de pénuries et de chômage, y compris dans les branches évoquées dans la question. Ainsi, la recherche, au sein de l'Université de Fribourg comme au sein des écoles de la HES-SO//FR et de la HEP-PH FR notamment, pourrait être privée, au moins partiellement, des collaborations et échanges internationaux dont elle a impérativement besoin pour garantir une certaine émulation. Par ailleurs, l'attractivité des hautes écoles, notamment de l'Université de Fribourg, pour des chercheurs et professeurs de l'étranger, diminuerait considérablement en raison de l'impossibilité de participer aux programmes européens de recherche. Or, l'ouverture internationale est essentielle pour que l'Université de Fribourg puisse garder et développer son rayonnement national et international, qui est à son tour d'une grande importance pour la ville et le canton de Fribourg, tant d'un point de vue économique que d'un point de vue culturel au sens large.

L'agriculture pourrait être privée de main-d'œuvre, de certains débouchés et de collaboration en matière de protection des origines. Même si l'économie fribourgeoise est très diversifiée, il faudrait s'attendre à un lourd impact. Enfin, les objectifs cantonaux en matière de numérisation et d'industrie 4.0 devraient être revus à la baisse pour les mêmes raisons.

De façon générale, l'abandon de tous ces accords compromettrait les arguments que le canton de Fribourg peut avancer pour amener des entreprises de secteurs à forte valeur ajoutée à s'implanter sur son sol. A terme, même la présence d'entreprises multinationales ou d'importantes entreprises locales à l'ADN européen, pourrait être remise en cause. Pour rappel, la France (345 millions de francs), l'Allemagne (318 millions de francs) et l'Italie (124 millions de francs) figurent parmi les quatre principaux pays d'exportations non polarisantes du canton.

5. *Quels autres accords liant la Suisse avec l'Union européenne pourraient être remis en question par une dénonciation de l'ALCP et des accords bilatéraux 1 ? Quelles en seraient les conséquences ?*

Comme le relève le Conseil fédéral dans le message évoqué ci-dessus, ce sont non seulement les accords bilatéraux 1 qui seraient remis en cause en vertu de la « clause guillotine », mais éventuellement d'autres accords comme ceux de Schengen et de Dublin, qui portent notamment sur les contrôles à la douane et sur la coopération en matière de sécurité, de poursuites pénales et d'asile. Il pourrait en résulter des coûts et des inconvénients supplémentaires pour la population, les milieux économiques, le monde académique (pour rappel, les problèmes rencontrés précédemment avec les programmes européens de recherche) et les autorités, même si Fribourg est le seul canton latin à ne pas avoir de frontière avec l'UE. En matière d'asile précisément, le canton devrait alors

composer avec un nombre beaucoup plus important de requérants d'asile qu'il ne serait plus possible de transférer vers un autre Etat européen.

6. *De manière générale, quelles seraient les conséquences d'une dénonciation des accords bilatéraux l et d'une remise en cause éventuelle d'autres accords liant la Suisse à l'UE dans des secteurs stratégiques comme ceux des domaines de la santé, de la sécurité ou encore de la protection de l'environnement ?*

Tous les secteurs évoqués dans la question concernent des problématiques éminemment globalisées, même la santé. La réintroduction d'obstacles aux échanges en tous genres (personnes, biens, informations) pourrait être fatale à leur développement et à la qualité des services offerts. Sur un plan global, la dénonciation des accords bilatéraux et une remise en cause éventuelle d'autres accords liant la Suisse à l'UE auraient pour conséquences de bloquer fortement l'accès aux talents (mobilité des travailleurs), l'accès aux projets de recherche et de développement européens et, enfin, l'accès aux marchés européens (obstacles tarifaires et non tarifaires aux exportations).

29 septembre 2020