

Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 à la Bulgarie et la Roumanie : Protocole additionnel II à l'accord de libre circulation des personnes (ALCP)

Commentaires pour la consultation

1. Contexte général

Le 1^{er} juin 2002, les sept accords sectoriels (bilatérales I) conclus entre la Suisse et la Communauté européenne (CE) sont entrés en vigueur. Suite à l'élargissement de l'Union européenne (UE) le 1^{er} mai 2004 à vingt-cinq Etats membres, six des sept accords sectoriels conclus avec la Suisse ont été automatiquement étendus aux nouveaux pays membres de l'UE. Contrairement à ces accords, l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) est un accord mixte conclu entre la Suisse et la CE ainsi que ses Etats membres à la date de la signature de l'accord de 1999. Son extension à de nouveaux pays membres nécessite dès lors de nouvelles négociations avec toutes les parties contractantes.

Entre le 16 juillet 2003 et le 7 avril 2004 ont eu lieu les négociations visant à l'extension de l'ALCP aux dix pays ayant adhéré à l'UE au 1^{er} mai 2004. Ces négociations ayant abouti à la conclusion, le 19 mai 2004, d'un premier protocole additionnel à l'accord sur la libre circulation des personnes (protocole additionnel I), les ressortissants de ces Etats bénéficient, depuis l'entrée en vigueur de ce protocole au 1^{er} avril 2006, d'un accès par étapes au marché du travail suisse.

Avec l'adhésion le 1^{er} janvier 2007 de la Bulgarie et la Roumanie, l'UE a clos sa cinquième vague d'élargissement. Comme pour les Etats y ayant adhéré au 1^{er} mai 2004, l'extension de l'ALCP à ces deux nouveaux Etats membres nécessite la conclusion d'un deuxième protocole additionnel à l'ALCP (protocole additionnel II). Conformément à l'acte relatif aux conditions d'adhésion des nouveaux Etats membres à l'UE, la compétence de mener les négociations sur des accords avec des Etats tiers a été déléguée à la Commission européenne; celle d'en ratifier les résultats relèvera du Conseil des ministres. Ce dernier a approuvé le 5 mai 2006 le mandat de négociation de la Commission européenne. En Suisse, le mandat de négociation a été signé par le Conseil fédéral le 22 mai 2007 et les travaux ont débuté, après consultation de la Conférence des gouvernements cantonaux et des commissions de politiques extérieures du Parlement, le 10 juillet 2007 et ont duré jusqu'au début 2008.

L'extension des accords sectoriels à l'UE élargie fait partie des objectifs prioritaires de la politique européenne du Conseil fédéral. Compte tenu de l'accès au marché commun élargi et du développement démographique futur de la Suisse, l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie est dans l'intérêt de la Suisse, de son économie et de son marché du travail. La libéralisation du marché du travail permettra aux entreprises suisses de bénéficier d'une offre de main d'œuvre disponible supplémentaire et de ne pas être discriminée par rapport à leurs concurrents européens.

Les mesures d'accompagnement - en vigueur depuis le 1^{er} juin 2004 et renforcées au 1^{er} avril 2006 - ont fait leurs preuves. Actuellement, les cantons s'engagent en particulier à en améliorer leur application. Elles permettent notamment de parer une détérioration des conditions de salaire et de travail consécutive à une immigration accrue.

2. Déroulements et résultats des négociations

Les négociations avec l'UE ont eu pour objectif de définir des dispositions transitoires appropriées afin d'introduire de façon progressive et contrôlée la libre circulation des personnes avec la Bulgarie et la Roumanie. A l'instar du régime transitoire appliqué aux Etats ayant adhéré au 1^{er} mai 2004 de par le protocole additionnel I à l'accord, l'accès au marché du travail doit intervenir par étapes.

Les négociations ont porté principalement sur, d'une part, les termes du régime transitoire et son point de départ, et d'autre part, la durée de la clause de sauvegarde spécifique permettant de réintroduire des contingents une fois la période transitoire échue. Une unité de vue a rapidement pu être trouvée sur le régime transitoire applicable ainsi que sa durée, l'idée étant d'adopter un régime séparé fondé sur un protocole similaire à celui adopté pour les Etats ayant adhéré à l'UE au 1^{er} mai 2004 (période transitoire maximale de sept ans durant laquelle la Suisse peut maintenir ses restrictions en matière d'accès au marché du travail y compris une augmentation progressive des contingents d'autorisations proportionnels à la population des deux nouveaux Etats membres).

Alors que l'UE entendait initialement faire coïncider le point de départ de l'extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie avec la date d'élargissement de l'UE à ces deux pays, soit au 1^{er} janvier 2007, et demandé en outre à ce que la clause de sauvegarde spécifique soit limitée à trois ans, un compromis a pu être trouvé consistant à fixer à l'entrée en vigueur du protocole additionnel II le début de la période transitoire durant laquelle la Suisse pourra maintenir les restrictions appliquées jusqu'ici en matière de marché du travail (priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et de travail, augmentation progressive des contingents). De même, les parties se sont mises d'accord sur la durée de la clause de sauvegarde spécifique - fixée finalement à trois ans - donnant ainsi à la Suisse la possibilité de réintroduire durant cette période des quotas en cas d'immigration excessive de ressortissants de ces deux pays.

Ce compromis a pu être trouvé en tenant compte également des bonnes dispositions dont ont fait preuve la Bulgarie et la Roumanie en vue d'éclaircir la meilleure façon de renforcer les accords de réadmission déjà conclus avec ces pays en tenant compte des développements actuellement constatés dans le cadre de la mise en œuvre totale de l'acquis de Schengen et Dublin. Le fait finalement de séparer cet objectif de négociation de la libre circulation des personnes se justifiait d'autant plus qu'il a récemment été constaté une importante diminution des demandes d'asile en Suisse de ressortissants bulgares et roumains.

Le résultat des négociations a été rédigé sous la forme d'un protocole additionnel II à l'accord sur la libre circulation des personnes qui fera partie intégrante dudit accord. Ce protocole traite principalement des modalités de la période transitoire sur une base de réciprocité ainsi que de la fixation de contingents progressifs. Ont également fait l'objet des négociations la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II) et la reconnaissance des diplômes (annexe III) qui font partie intégrante de l'ALCP.

Les résultats des négociations soumis en consultation sont satisfaisants. A l'issue de la période transitoire, les ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie bénéficieront du même traitement en Suisse que ceux des autres parties contractantes. Les délais et contingents négociés garantiront une ouverture contrôlée du marché du travail.

3. Appréciation du protocole additionnel II à l'ALCP

L'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie s'inscrit dans la ligne de la politique européenne et migratoire du Conseil fédéral. Les prévisions quant à l'immigration de ressortissants de ces deux nouveaux Etats membres et à son impact sur le marché du travail sont relativement difficiles à effectuer, d'où l'importance de la période transitoire, des contingents et d'une clause de sauvegarde spéciale mesurée.

Le fait que la Suisse peut maintenir durant sept ans des restrictions relatives au marché du travail à l'égard de ces deux pays permettra d'éviter une éventuelle pression sur les salaires. En outre, les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, qui s'appliquent aux Suisses ainsi qu'à tous les travailleurs d'origine étrangère, sont en vigueur depuis le 1^{er} juin 2004 et ont été renforcées en 2006. Elles permettent de prévenir le dumping salarial et social et apportent une protection supplémentaire au marché de l'emploi suisse.

Grâce à l'extension des sept accords bilatéraux à la Bulgarie et la Roumanie, la Suisse bénéficie d'un accès à un marché commun de l'UE une nouvelle fois étendu, ce qui est important pour notre croissance économique. Cette étape permet l'accès privilégié aux consommateurs potentiels des marchés de ces deux pays. Du fait de la flexibilité du marché du travail suisse, nous pouvons augurer de la capacité de notre économie à tirer parti d'une certaine offre de main d'œuvre disponible dans ces deux nouveaux pays membres. Les entreprises suisses auront de ce fait les mêmes chances que leurs concurrentes de l'UE d'y recruter cette main d'œuvre.

La non réalisation de la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Bulgarie et Roumanie créerait un déséquilibre dans les relations contractuelles entre la Suisse et les 27 Etats membres de l'UE. En effet, l'UE constitue un marché intérieur commun à tous ses Etats membres et elle n'accepte pas que les ressortissants de certains de ses Etats membres soient traités de manière différente que les autres citoyens de l'UE, sous réserve de dispositions transitoires négociées entre toutes les parties concernées. L'Union européenne risquerait alors de dénoncer l'ALCP, ce qui entraînerait, en vertu de la clause guillotine définie à l'article 25 alinéa 4 ALCP, la fin de l'application des six autres accords sectoriels conclus en 1999.

4. Dispositions matérielles du protocole additionnel II

4.1 Partie générale

Structure. Ce protocole présente une structure largement comparable à celle utilisée dans le protocole additionnel relatif à l'extension de l'ALCP aux Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 (protocole additionnel I). La partie principale régleme la période transitoire relative au maintien des restrictions nationales relatives au marché du travail (contingents, priorité des travailleurs indigènes et contrôle des conditions de salaire et d'emploi). L'annexe I concerne les mesures transitoires relatives à l'acquisition de terrains et de résidences secondaires. L'annexe II règle la coordination des systèmes de sécurité sociale. Le protocole additionnel II contient en outre un renvoi général rappelant que les parties entendent appliquer mutuellement le système de reconnaissance des diplômes tel qu'il est prévu dans l'ALCP. L'annexe III de cet accord faisant actuellement l'objet de négociations entre la Suisse et la Commission européenne en vue d'une reprise de la directive 2005/36/CE, la question de son application à la Bulgarie et la Roumanie sera réglée au sein du Comité mixte institué par l'accord.

En vertu de l'article 1 alinéa 2 du protocole additionnel II, les ressortissants des deux nouveaux Etats membres de l'UE bénéficieront des dispositions de l'ALCP selon les termes et conditions définies dans ce protocole. Le statut juridique des citoyens de ces deux

nouveaux Etats membres sera régi par l'ALCP sous réserve des dispositions transitoires prévues dans le protocole additionnel II en ce qui concerne l'accès au marché du travail. Ils bénéficieront ainsi, dès l'entrée en vigueur de ce protocole, des dispositions de l'ALCP équivalentes au droit communautaire telles que la non-discrimination dans le domaine de l'accord (égalité de traitement avec les nationaux), le droit au séjour pour les personnes non actives, le droit au regroupement familial, la mobilité professionnelle et géographique ainsi que la durée de validité des autorisations de séjour.

Période transitoire. Dans une première phase, la Suisse maintiendra, pendant deux ans à partir de l'entrée en vigueur du protocole additionnel II, ses restrictions nationales relatives au marché du travail à l'égard des deux nouveaux Etats membres de l'UE. Avant le terme de cette première phase, la Suisse notifiera au Comité mixte institué par l'ALCP si elle maintient les restrictions à l'accès au marché du travail pendant une deuxième phase de trois années supplémentaires. En cas de perturbations importantes du marché du travail ou de l'économie ou lors d'un risque potentiel de perturbations, les prescriptions nationales seront maintenues sur une durée totale de sept ans. Ensuite, la Suisse se réserve la possibilité, en vertu de l'ALCP, de faire appel à une clause de sauvegarde unilatérale applicable pendant trois ans supplémentaire. Elle peut ainsi réintroduire des contingents sans mesures de rétorsion de la part de l'UE en cas d'immigration importante.

Contingents. Des contingents progressifs annuels ont été négociés pour la Suisse. Selon l'article 2 lettre b chiffre 3b, 362 autorisations de séjour durables et 3'620 autorisations de courte durée en vue de l'exercice d'une activité lucrative pourront être délivrées la première année. Ces contingents augmenteront progressivement chaque année pour atteindre respectivement 1'207 unités d'autorisations de séjour durables et 11'664 unités d'autorisations de séjour de courte durée disponibles pour la dernière période de contingentement.

Pour certaines catégories de travailleurs, des conditions spécifiques, applicables durant la période transitoire, ont été négociées:

Travailleurs admis pour quatre mois. En vertu de l'article 2 lettre b chiffre 2b du protocole additionnel II, la Suisse maintiendra la réglementation actuellement en vigueur en ce qui concerne l'admission de travailleurs pour une durée maximale de quatre mois. Conformément à l'article 19 alinéa 4 lettre a de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (OASA; RS 142.20), les activités jusqu'à quatre mois demeureront non contingentées et les exigences quant aux qualifications professionnelles seront maintenues. L'accès au marché du travail de travailleurs de courte durée peu qualifiés sera rendu possible à la condition qu'une unité des contingents de permis de courte durée soit disponible.

Prestataires de services. A l'égard des prestataires de services, la Suisse pourra maintenir, dans une mesure analogue aux dispositions prévues par le premier protocole additionnel à l'accord, des restrictions à l'admission (priorité des travailleurs indigènes, contrôle des salaires et critères de haute qualification) dans certaines branches économiques telles que la construction, le génie civil et le second œuvre, l'horticulture, le nettoyage industriel ou domestique ainsi que les activités de surveillance et de sécurité (art. 2 let. b ch. 2b du protocole additionnel II).

Travailleurs indépendants. Dans l'UE, les indépendants ressortissants des nouveaux Etats membres bénéficient de la liberté d'établissement sans restriction depuis l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion. En vertu du protocole additionnel II, les indépendants des deux nouveaux Etats de l'UE seront dans ce sens traités dans une mesure largement équivalente à ceux des autres Etats de l'UE en Suisse. Les conditions relatives au marché du travail (priorité des indigènes et contrôle des salaires) ne leur seront ainsi pas opposables. Ils

seront par contre soumis aux contingents fixés dans le protocole additionnel II seulement pendant les deux premières années de la période transitoire (art. 2 let. b ch. 1b).

Réglementation actuelle autonome jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole additionnel II. Jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole additionnel II, les ressortissants des deux nouveaux Etats membres demeurent assujettis à la réglementation applicable aux ressortissants des Etats tiers soit la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr; RS 142.20) et l'Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201). Entre la date de la signature du protocole additionnel II et son entrée en vigueur, la Suisse s'est engagée sur une base autonome à mettre à disposition des deux nouveaux Etats membres des contingents préférentiels. 282 unités de contingents d'autorisations annuelles et 1'006 unités de contingents d'autorisations de séjour de courte durée pourront être délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres. Cette décision figure dans une déclaration commune jointe au protocole additionnel II.

4.2 Réglementation transitoire concernant l'acquisition de la propriété foncière et celle de résidences secondaires (Annexe I du protocole additionnel II à l'ALCP)

Dans le cadre des négociations d'adhésion entre l'UE et la Bulgarie/Roumanie, des mesures transitoires ont été consenties à ces derniers pays qui touchent les acquisitions foncières et celles de résidences secondaires. Pendant un certain délai, ces deux nouveaux Etats membres pourront conserver, voire introduire si nécessaire, une interdiction ou des restrictions s'agissant de telles acquisitions par des étrangers non résidents. Pour les terres agricoles, le délai est de sept ans et pour les résidences secondaires de cinq ans.

La Suisse reprend telles quelles ces restrictions transitoires dans le cadre du protocole additionnel II (annexe I) sans se réserver l'adoption de telles mesures. Il ne s'agit donc pas de règles réciproques. Néanmoins, pour l'acquisition d'immeubles en Suisse, les dispositions en vigueur de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41, aussi appelée "Lex Koller") sont applicables aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE, comme aux ressortissants de l'UE-25. Une adaptation de la LFAIE au protocole additionnel II est ainsi superflue. En effet, d'un côté, selon l'actuelle LFAIE, l'acquisition d'une résidence secondaire, correspondant à un logement de vacances, est soumise à autorisation et contingentée et cette autorisation ne peut être obtenue qu'à des conditions bien déterminées. D'un autre côté, si l'acquisition de terres agricoles par des personnes à l'étranger n'est plus soumise aux restrictions de la Lex Koller, la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) restreint, elle, l'acquisition de telles terres par application du principe de "l'exploitant à titre personnel" qui vaut aussi pour les citoyens suisses, de telle sorte que des acquisitions par des personnes venant des nouveaux Etats membres de l'UE ne seront pour ainsi dire pas possibles puisque ces Etats ne sont pas voisins de la Suisse.

4.3 Coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale (Annexe II du protocole additionnel II à l'ALCP)

4.3.1 Contexte initial

En vertu de l'ALCP, les relations en matière de sécurité sociale entre la Suisse et la CE sont réglées, depuis juin 2002 avec les 15 Etats que comptait alors la CE et depuis avril 2006 avec les dix nouveaux Etats membres, par les normes de coordination de la CE en la matière. Celles-ci sont contenues dans les règlements (CEE) 1408/71 (dispositions de droit matériel) et 574/72 (dispositions d'application) et concernent toutes les branches d'assurance classiques (maladie - y c. les accidents non professionnels - et maternité, invalidité, vieillesse, décès - prestations de survivants -, accidents et maladies professionnels, chômage et prestations familiales). «Coordination» signifie que les Etats

contractants doivent respecter, dans l'application de leurs lois sur les assurances sociales, certains principes communs (p. ex. l'interdiction de toute discrimination liée à la nationalité, le versement de prestations en espèces à l'étranger, la totalisation des périodes d'assurance pour répondre à l'exigence de la durée minimale d'assurance, l'entraide en matière de prestations dans l'assurance-maladie et accidents), mais que pour le reste ils sont libres d'organiser leur droit selon leurs besoins. Pour la description des règles de coordination et les particularités structurelles de l'ALCP, voir le message du 23 juin 1999 sur les accords sectoriels entre la Suisse et la CE (FF 1999 5440).

4.3.2 Objectif et déroulement des négociations

Les négociations portaient sur l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie dans la coordination existante en matière d'assurances sociales entre la Suisse et la CE. Cette coordination devait suivre les mêmes règles déjà convenues avec les 25 Etats de la CE, et les adaptations devaient donc se limiter aux domaines pour lesquels des réglementations spéciales étaient déjà prévues dans l'ALCP.

4.3.3 Résultats des négociations

4.3.3.1 Généralités

Par le protocole additionnel II, la Bulgarie et la Roumanie deviennent Parties contractantes de l'ALCP et sont mentionnées dans l'annexe II (sécurité sociale) de l'ALCP. Le règlement communautaire régissant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est inscrit dans la liste de l'acquis communautaire contenue dans l'annexe II, et les annexes des règlements (CEE) 1408/71 et 574/72 sont complétées en y incluant ces Etats. La convention bilatérale de sécurité sociale déjà conclue avec la Bulgarie est en principe suspendue (art. 20 ALCP) et remplacée par les règles de coordination de l'ALCP, dans la mesure où elle règle la même matière. Elle reste applicable aux cas qui ne sont pas couverts par l'ALCP. Les règles de coordination de sécurité sociale sont intégralement applicables dès l'entrée en vigueur du protocole additionnel II, sans période transitoire, à l'exception des dispositions transitoires de l'assurance-chômage.

4.3.3.2 Les règles de coordination et leurs conséquences pour les assurances sociales suisses

Le droit de coordination de la CE et ses conséquences pour les assurances sociales suisses sont commentés en détail dans le message relatif aux accords sectoriels avec la CE (FF 1999 5440, ch. 273.22 et 273.23). L'annexe II de l'ALCP a depuis été modifiée par deux décisions du Comité mixte : décision 2/2003 du 15 juillet 2003 (RO 2004 1277) et décision 1/2006 du 6 juillet 2006 (RO 2006 5851). Ne seront abordées ci-après que les dispositions de l'ALCP concernée par la présente extension.

Assurance-maladie

La Bulgarie et la Roumanie n'ont pas souhaité faire usage des règles particulières convenues en relation avec certains Etats. Les règles normales de coordination seront ainsi applicables.

Assurance vieillesse et survivants

L'ALCP oblige la Suisse à autoriser les ressortissants des Etats parties à s'affilier à l'AVS/AI facultative, en vertu du principe de l'égalité de traitement. Lors de la révision de l'assurance facultative, le Parlement a décidé de supprimer pour les personnes résidant dans l'UE la possibilité de s'affilier à cette assurance. Cette disposition s'applique donc aussi, dès l'entrée en vigueur du protocole additionnel II à l'ALCP, aux nouveaux Etats membres de la CE. Pour les personnes déjà assurées, une réglementation transitoire analogue à celle appliquée dès l'entrée en vigueur de l'ALCP est prévue.

Prévoyance professionnelle

En vertu de la réglementation instaurée par l'ALCP, le versement en espèces de la prestation de sortie du régime obligatoire au moment où la personne assurée quitte la Suisse n'est plus possible à l'échéance d'un délai transitoire de cinq ans, c.-à-d. à partir du 1^{er} juin 2007, si les assurés sont obligatoirement affiliés à une assurance-pensions dans un Etat de la CE. La Bulgarie et la Roumanie seront concernées par cette règle dès l'entrée en vigueur du protocole additionnel II, sans nouveau délai transitoire.

Assurance-chômage

En matière d'assurance-chômage, les dispositions que la Suisse applique actuellement aux ressortissants de l'UE-25 s'appliqueront aussi aux ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie. Une période transitoire de sept ans, similaire à celle en vigueur avec l'UE-15 et l'UE-10, a été négociée. Pendant celle-ci, les ressortissants bulgares et roumains titulaires d'un titre de séjour de courte durée (permis L CE/AELE) n'auront, en cas de chômage, pas le droit, de totaliser les périodes de cotisations effectuées dans un autre pays de l'UE en vue de percevoir des prestations de chômage en Suisse. En revanche, leurs cotisations de chômage versées en Suisse seront rétrocédées à leur pays d'origine.

4.3.4 Importance pour la Suisse de l'annexe II du protocole additionnel II à l'ALCP

La coordination établie entre la sécurité sociale suisse et celle des nouveaux Etats membres de la CE unifie et améliore la protection des citoyens suisses en matière d'assurances sociales dans ces Etats et celle des nouveaux ressortissants communautaires en Suisse.

4.3.5 Conséquences

4.3.5.1 Conséquences financières

Comptant environ 6'000 personnes (état au 31.12.2006), l'effectif des ressortissants des deux nouveaux Etats parties résidant en Suisse est modeste, comme celui des assurés inscrits dans le registre de la Centrale de compensation à Genève (octobre 2007: 6'532 ressortissants bulgares et 13'045 ressortissants roumains).

Ces chiffres pourraient grossir en raison de l'ouverture progressive du marché du travail jusqu'à la complète liberté de circulation, une fois écoulé le délai de transition. Une fois instaurée la complète liberté de circulation, ses conséquences et l'évolution des dépenses sont difficiles à estimer, car elles dépendent de très nombreux facteurs. Les chiffres ci-dessous contiennent une brève présentation des conséquences financières possibles. D'une manière générale, il convient de préciser que, en comparaison avec les dépenses annuelles de l'ensemble des assurances sociales suisses et compte tenu du nombre comparativement modeste estimé des personnes concernées, les conséquences financières seront limitées. De même, par rapport aux coûts engendrés aujourd'hui par l'application de l'ALCP, les conséquences de cette extension seront également de peu d'importance. Il faut encore souligner que l'arrivée de travailleurs étrangers sur le marché du travail suisse a des conséquences positives sur les branches d'assurances sociales financées par répartition. Comme les cotisations et primes donnent cependant droit à plus ou moins long terme à des prestations, on doit s'attendre à ce que la coordination de notre système d'assurances sociales avec ceux des nouveaux Etats membres provoque dans l'ensemble une légère augmentation des dépenses des assurances. Les conséquences financières sur la sécurité sociale suisse ne doivent par ailleurs pas être considérées isolément mais elles doivent être placées dans le contexte global des avantages que le marché du travail et l'économie tire de l'ALCP.

Assurance-maladie

Les intérêts sur les avances de prestations accordées au titre de l'entraide en matière de prestations sont à la charge de la Confédération. L'organe de gestion, l'institution commune LAMal, estime que les coûts supplémentaires à ce titre s'élèveront à 120'000 francs par an. Les réductions de primes en faveur d'assurés résidant dans les deux nouveaux Etats membres devraient entraîner pour la Confédération et les cantons des dépenses supplémentaires négligeables.

Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Comme nous l'avons déjà dit, pour une assurance sociale financée comme l'AVS/AI par répartition, l'arrivée de travailleurs étrangers rendue possible par cette extension de l'ALCP aura d'abord des effets positifs. Les coûts supplémentaires qui interviendront plus tard peuvent être estimés comme suit.

Ces coûts découlent principalement du versement des rentes AVS/AI hors de Suisse. Pour la Bulgarie, le versement des rentes à l'étranger est déjà prévu par la convention bilatérale de sécurité sociale. Les rentes seront désormais aussi exportées pour les ressortissants roumains et le remboursement des cotisations AVS sera supprimé. Dans une première phase (de 30 à 40 ans), on doit s'attendre à des économies, dues d'une part à la suppression du remboursement des cotisations, d'autre part au fait que la somme des cotisations perçues sera plus élevée que la somme des rentes versées. Ensuite, les coûts, estimés sur la base de l'effectif actuel des assurés, atteindront progressivement 10,1 millions de francs par an (rentes de vieillesse et survivants [y. c. rentes pour enfants] : 7,7 millions ; rentes AI: [y. c. les rentes pour enfants] : 2,4 millions). La Confédération prend en charge 5 millions de ce total, le reste étant financé par les assurances et les cotisations.

Quant aux dépenses supplémentaires dues à l'exportation de quarts de rentes, les expériences faites indiquent qu'elles seront négligeables. Les allocations pour impotent de l'AVS devront désormais être versées également aux ayants droit résidant en Suisse qui touchent une pension bulgare ou roumaine. Ces cas devraient être limités et donc représenter des coûts relativement insignifiants. La suppression du délai de carence pour les prestations complémentaires devrait se traduire dans l'ensemble par des coûts supplémentaires minimes, car les bénéficiaires de rente étrangers ne peuvent venir en Suisse que s'ils disposent de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.

Assurance-accidents

Dans ce domaine, les charges dues aux intérêts des avances de prestations accordées au titre de l'entraide dans les Etats de la CE sont à la charge de la Confédération. Avec les deux nouveaux Etats membres, les coûts supplémentaires devraient cependant être négligeables. Il n'est pas possible d'estimer les surcoûts éventuels dus aux indemnités en cas de maladie professionnelle. Les expériences faites jusqu'ici avec l'ALCP fournissent trop peu de points de repère pour pouvoir chiffrer ces coûts.

Assurance-chômage

Eu égard aux expériences faites avec les UE-15 et UE-10, qui ont montré que les coûts attendus à l'époque en matière d'assurance-chômage (AC) ne se s'étaient pas avérés, il ne faudra pas s'attendre - lors de l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE - à une hausse considérable des coûts pour l'AC, et ce d'autant moins que la Suisse ne garantira aux nouveaux Etats membres, notamment pour les séjours de courte durée, que des contingents peu élevés. En prenant pour base de calcul des dépenses pour 2010 (dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur du protocole additionnel II cette année-là), les quelque 6000 unités supplémentaires sur les contingents d'autorisations permanentes et les quelque 5'700 unités supplémentaires sur les contingents d'autorisations de courte durée destinées aux ressortissants des ces Etat membres de l'UE, les coûts supplémentaires nets (dépenses supplémentaires moins cotisations supplémentaires encaissées) pour l'AC devraient être de l'ordre de sept millions de francs suisses dans

l'hypothèse d'une utilisation intégrale des contingents. A l'échéance des délais transitoires, lorsque les contingents auront été portés à quelque 1'200 unités pour les autorisations permanentes et à quelque 11'100 pour les autorisations de courte durée, ils pourraient s'élever à environ douze millions de francs si les contingents sont intégralement utilisés. Ces chiffres incluent les remboursements aux pays d'origine des cotisations d'AC des travailleurs ayant des contrats d'une durée inférieure à un an (soit env. trois millions de francs suisses au début de la période transitoire et cinq millions à la fin).

Allocations familiales

Droit fédéral: les allocations de ménage versées aux travailleurs agricoles dont la famille réside dans l'un des nouveaux Etats membres doivent également être exportées. Les conséquences financières seront cependant minimales, d'une part parce que le nombre d'exploitations dans ce domaine diminue, d'autre part parce que l'engagement de travailleurs des deux nouveaux Etats membres devrait dans la plupart des cas se faire au détriment d'autres ressortissants de la CE.

Allocations cantonales: par manque de données, les dépenses supplémentaires éventuelles dans le domaine des allocations familiales cantonales ne peuvent pas être estimées.

4.3.5.2 Effets sur l'état du personnel

Le protocole additionnel II n'étend que peu nos relations en matière d'assurances sociales avec de nouveaux Etats partenaires. On ne doit pas s'attendre à un surcroît de travail administratif pour les institutions d'assurance ou la Confédération.

La Caisse suisse de compensation et l'Office de l'assurance-invalidité pour les assurés résidant à l'étranger, institutions chargées de l'application des conventions internationales de sécurité sociale et fonctionnant comme organisme de liaison, ont besoin d'un poste de travail supplémentaire. Pour l'application des réductions de primes en faveur de bénéficiaires de rentes et des membres de leur famille, l'institution commune de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (LaMal; RS 832.10) ne prévoit pas un besoin de postes supplémentaires, pas plus que pour les autres tâches qui lui sont attribuées en vertu de l'article 18 alinéa 2bis à 2quater LAMal (décisions sur les demandes d'exemption, affiliation d'office à un assureur, soutien apporté aux cantons dans l'application de la réduction des primes).

Dans le domaine de l'assurance-chômage, une personne supplémentaire serait nécessaire afin de faire face aux besoins dans la mesure où la charge de travail a déjà considérablement augmenté lors de l'entrée en vigueur du protocole d'extension aux pays de l'UE-10 sans que le personnel n'ait pu être adapté à la situation.

4.4 Reconnaissance des diplômes

4.4.1 Introduction

De par leur adhésion à l'UE, la Bulgarie et la Roumanie participent à part entière au système européen de reconnaissance des diplômes. Les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE prévoient les actes communautaires relatifs à la reconnaissance des diplômes qui doivent être modifiés suite à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Ces actes seront également repris dans l'annexe III ALCP.

Les directives de l'UE déterminantes en matière de reconnaissance des diplômes décrivent les conditions requises pour qu'un citoyen d'un Etat membre de l'UE puisse, sur la base d'une sa formation attestée, exercer une activité professionnelle réglementée, à savoir réservée aux titulaires de diplômes étatiques reconnus.

Le contexte des relations entre la Suisse et la CE en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles est en évolution puisque, parallèlement à l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie, la Suisse et la Commission européenne négocient une reprise de la directive 2005/36/CE dans l'annexe III ALCP (entre autres ajouts). En conséquence, la directive 2005/36/CE devrait déjà régir la reconnaissance des diplômes entre la Suisse et les Etats membres de la CE lorsque le protocole additionnel II relatif à la Bulgarie et à la Roumanie entrera en vigueur. La procédure de reprise de la directive 2005/36/CE dans l'annexe III ALCP n'est toutefois pas terminée au moment où les présents commentaires sont rédigés. Il est prévu de le faire avant l'entrée en vigueur du protocole additionnel II.

4.4.2 Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes dans le domaine de la reconnaissance des diplômes

L'annexe III de l'ALCP renvoie à plusieurs systèmes de reconnaissance de diplômes (système général de reconnaissance, système sectoriel de reconnaissance et reconnaissance basée sur l'expérience professionnelle) réglant les droits des citoyens suisses et des citoyens de l'Union européenne; ces systèmes s'appliquent aux professions réglementées. Lorsque la directive 2005/36/CE sera reprise dans l'annexe III ALCP, les aspects liés à la reconnaissance des qualifications professionnelles des prestataires temporaires de service seront également régis par cette annexe.

S'agissant de la reconnaissance des diplômes, l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie consiste concrètement à reprendre, dans l'annexe III ALCP, les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE. La première directive modifie les directives actuelles déjà reprises dans l'annexe III ALCP (en particulier les directives 89/48/CEE, 92/51/CEE et 99/42/CE modifiées par la directive 2001/19/CE, régissant le système général de reconnaissance, ainsi que les directives sectorielles 77/249/CEE et 98/5/CE applicables aux avocats, la directive 93/16/CEE applicable aux médecins, les directives 77/452/CEE et 77/453/CEE applicables aux infirmiers en soins généraux, les directives 78/686/CEE et 78/687/CEE applicables aux praticiens de l'art dentaire, les directives 78/1026/CEE et 78/1027/CEE applicables aux vétérinaires, les directives 80/154/CEE et 80/155/CEE applicables aux sages-femmes, les directives 85/432/CEE et 85/433/CEE applicables aux pharmaciens, et la directive 85/384/CEE applicable aux architectes) ainsi que la directive 2005/36/CE; la seconde modifie les directives 74/556/CEE et 74/557/CEE relatives à la distribution de produits toxiques, également reprises dans l'annexe III ALCP.

Les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE prévoient en substance la participation de la Bulgarie et de la Roumanie au système instauré par les directives citées dans le paragraphe précédent. Pour le système sectoriel de reconnaissance, elles dressent la liste des titres que la Suisse devrait reconnaître automatiquement.

4.4.3 Contenu de l'acte relatif aux conditions d'adhésion

Les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE modifient les actes communautaires repris dans l'annexe III ALCP. Ils s'adaptent dès lors à la situation déjà en vigueur dans les relations entre la Suisse et les Etats membres de la CE, ce pour tous les domaines touchés par l'annexe III ALCP.

4.4.4 Réserve de la Suisse en matière de reconnaissance des diplômes de sages-femmes et d'infirmiers en soins généraux

Les informations détaillées sur les diplômes roumains et bulgares dans le domaine des sages-femmes et d'infirmiers en soins généraux sont disponibles depuis peu seulement et seront examinées par les services compétents (OFFT, Croix-Rouge). Une éventuelle réserve

unilatérale de la Suisse serait ajoutée au protocole additionnel II, avant sa signature, sous la forme d'une déclaration idoine.

4.4.5 Résultat des négociations

Lors des négociations visant à intégrer la directive 2005/36/CE dans l'annexe III ALCP, il a été décidé d'incorporer également les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE. Si la procédure de modification de l'annexe III se déroule conformément au calendrier prévu, les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE devraient être intégrées dans l'annexe III ALCP avant l'entrée en vigueur du protocole additionnel II. Cette manière de faire a pour but de s'épargner une seconde procédure de modification de l'annexe III ALCP sitôt le protocole entré en vigueur. Elle permet également d'éviter le décalage qui se serait produit si l'annexe III était modifiée une fois seulement le protocole additionnel II entré en vigueur.

Puisque l'annexe III ALCP est modifiée non par le protocole additionnel II, mais par une procédure distincte dans le cadre du Comité mixte institué par l'ALCP, le protocole additionnel II ne contient qu'un renvoi général rappelant que les parties entendent également appliquer mutuellement le système de reconnaissance des diplômes tel qu'il est prévu actuellement dans l'ALCP. L'entrée en vigueur des dispositions relatives à la reconnaissance des diplômes entre la Suisse d'une part et la Bulgarie et la Roumanie d'autre part sera reportée à l'entrée en vigueur du protocole additionnel II.

4.4.6 Adaptations du droit suisse

Au niveau fédéral, quelques adaptations des lois dans lesquelles l'ALCP a été transposé seront nécessaires. Il s'agit avant tout de l'annexe de la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61) et de l'ordonnance du 27 juin 2007 concernant les diplômes, la formation universitaire, la formation post-grade et l'exercice des professions médicales universitaires (RS 811.112.0).

4.4.7 Conséquences financières et sur les besoins en personnel

L'élargissement de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie devrait engendrer une hausse modérée des besoins en personnel, du point de vue de la reconnaissance des diplômes. On peut s'attendre à une hausse des demandes de reconnaissance. Bien que la libre circulation sera limitée dans un premier temps par le biais des contingents, un citoyen roumain ou bulgare aura le droit de demander une reconnaissance de son diplôme, ce dès l'entrée en vigueur du protocole additionnel II. En effet, à l'instar du premier élargissement à l'Est, il ne sera pas nécessaire de disposer d'une unité de contingent pour demander une reconnaissance de diplôme. D'éventuelles ressources supplémentaires en personnel pourraient tout au plus être requises dans le cadre de l'actualisation en cours de l'annexe III de l'ALCP.

5. Procédures de conclusion et d'approbation sur le plan national et international

Après la signature par les parties contractantes, le protocole additionnel II devra être approuvé et ratifié, conformément aux procédures internes des parties pour permettre son entrée en vigueur. En Suisse, les deux Chambres fédérales auront à se prononcer sur le résultat des négociations de l'extension de l'ALCP. L'arrêté fédéral relatif à l'approbation du protocole additionnel II sera soumis au référendum facultatif.

L'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumaine sera traitée par le Parlement en parallèle à la reconduction de l'ALCP. Au cas où l'ALCP n'était pas reconduit, la Suisse devrait le notifier avant le 31 mai 2009, faute de quoi l'ALCP serait automatiquement prolongé pour une durée indéterminée. Compte tenu des courts délais

disponibles, ces deux objets seront traités par les Chambres fédérales lors d'une session spéciale en avril 2008 et de la session ordinaire d'été 2008.

Du côté de l'UE, il faut s'attendre à une conclusion des procédures d'approbation au plus tôt pour juillet 2008.