

08.029

**Message
concernant la reconduction de l'accord sur la libre
circulation des personnes et son extension à la Bulgarie
et la Roumanie**

du 14 mars 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons en vous proposant de les adopter deux projets d'arrêtés concernant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Bulgarie et à la Roumanie.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 mars 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Avec le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement tant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes de 1999 conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres ainsi que son extension à la Bulgarie et à la Roumanie. De l'approbation de ses deux arrêtés dépend au final la poursuite de la voie bilatérale.

Les accords sectoriels bilatéraux conclus avec l'UE («Bilatérales I») sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en constitue l'un des plus importants. Il est à l'origine des principales retombées économiques pour notre pays.

Les accords sectoriels passés entre la Suisse et l'UE – à l'exception de l'ALCP – ont été automatiquement étendus aux dix Etats qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004. L'ALCP est un accord mixte, c.-à-d. conclu entre la Suisse et la CE, d'une part, et chacun de ses quinze Etats membres, d'autre part; son extension a nécessité des négociations qui se sont achevées le 19 mai 2004. La signature du protocole relatif à l'extension de l'ALCP aux dix Etats ayant adhéré à l'UE au 1^{er} mai 2004 (protocole I) a eu lieu le 26 octobre 2004. Acceptée par le peuple suisse en date du 25 septembre 2005, l'extension de l'ALCP à ces nouveaux Etats membres est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006.

Les accords des Bilatérales I, hormis celui sur la recherche, ont été conclus pour une durée initiale de sept ans. Ils sont prolongés pour une durée indéterminée, sous réserve d'autres dispositions notifiées par la CE ou par la Suisse à l'autre partie contractante avant l'échéance du délai initial, à savoir le 31 mai 2009. S'agissant de la reconduction de l'ALCP, l'Assemblée fédérale a décidé qu'elle ferait l'objet d'un arrêté fédéral sujet au référendum. La votation devrait avoir lieu avant fin mai 2009 pour qu'une éventuelle non-prolongation puisse être notifiée dans les délais.

L'adhésion, le 1^{er} janvier 2007, de la Bulgarie et de la Roumanie a achevé le cinquième élargissement de l'UE. L'extension de l'ALCP à ces deux nouveaux Etats membres, comme pour les Etats ayant adhéré le 1^{er} mai 2004, nécessite la conclusion d'un protocole à l'ALCP (protocole II). Les négociations se sont formellement achevées par le paraphe de ce protocole le 29 février 2008. La signature doit avoir lieu en mai 2008. Les accords bilatéraux I sont liés l'un à l'autre. Si l'un d'entre eux est dénoncé ou s'il n'est pas prolongé, tous les accords cessent automatiquement d'être applicables six mois après la réception de la notification. La non-reconduction de l'ALCP par la Suisse ébranlerait tout l'édifice. De même, l'UE n'accepterait pas l'inégalité de traitement de ses citoyens au-delà d'une période transitoire. Si la Suisse rejetait l'extension de l'ALCP, il n'est pas exclu que l'UE dénonce l'accord, ce qui entraînerait, en vertu de la clause guillotine prévue par les Bilatérales I, l'abrogation de tous les accords sectoriels.

Table des matières

Condensé	1928
1 Contexte	1933
1.1 Historique	1933
1.2 Extension de l'accord à la Bulgarie et à la Roumanie	1933
1.3 Conséquences juridiques et politiques	1934
2 Reconduction de l'accord sur la libre circulation	1935
2.1 Effets de la libre circulation des personnes	1935
2.1.1 Libre circulation des personnes au sens étroit	1935
2.1.1.1 Immigration de ressortissants de l'UE	1935
2.1.1.1.1 Immigration en provenance de l'UE-15/AELE	1936
2.1.1.1.2 Immigration en provenance de l'UE-10	1937
2.1.1.1.3 Emigration de ressortissants de l'UE et solde migratoire	1938
2.1.1.1.4 Effets de la libre circulation complète depuis le 1 ^{er} juin 2007	1939
2.1.1.1.5 Prestataires de services de l'UE en Suisse	1940
2.1.1.2 Suisses dans l'UE	1942
2.1.1.2.1 Emigration de ressortissants suisses vers l'UE	1942
2.1.1.2.2 Prestataires de services suisses dans l'UE	1942
2.1.2 Sécurité sociale	1943
2.1.2.1 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité	1944
2.1.2.2 Assurance-maladie et assurance-accidents	1944
2.1.2.3 Assurance-chômage	1944
2.1.2.4 Allocations familiales	1944
2.1.3 Reconnaissance des diplômes	1945
2.1.3.1 Coordination interne	1945
2.1.3.2 Coordination externe	1946
2.1.3.3 Signification pour les étudiants et pour les institutions de formation suisses	1946
2.1.3.4 Synthèse des expériences en matière de reconnaissance des diplômes	1947
2.1.4 Effets sur l'emploi et le chômage	1947
2.1.4.1 Personnes actives occupées	1947
2.1.4.2 Chômage	1948
2.1.5 Mise en œuvre des mesures d'accompagnement	1950
2.1.5.1 Généralités	1950
2.1.5.2 Effets de la loi sur les travailleurs détachés	1950
2.1.5.2.1 Contrôles	1951
2.1.5.2.2 Taux d'abus	1951
2.1.5.2.3 Sanctions	1951
2.1.5.2.4 Efficacité des sanctions	1952
2.1.5.2.5 Effets de l'ALCP sur l'évolution des salaires	1952
2.1.6 Mesures en vue d'améliorer l'exécution des mesures d'accompagnement	1953
2.1.6.1 Contexte	1953

2.1.6.2	Détail des mesures	1953
2.1.6.3	Coordination avec les projets ayant trait à l'accord sur la libre circulation des personnes	1955
2.1.7	Retombées sur le marché du logement	1955
2.1.8	Gestion et application de l'ALCP	1956
2.1.8.1	Comité mixte	1956
2.1.8.2	Sous-comité «assurances sociales»	1957
2.1.8.3	Sous-comité «reconnaissance des diplômes»	1957
2.1.9	Comités de comitologie	1958
2.1.9.1	Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants	1958
2.1.9.2	Groupe des coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles	1958
2.1.9.3	Comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles	1959
2.2	Développement de l'accord	1959
2.2.1	Contenu de l'accord	1959
2.2.1.1	Adaptations effectuées depuis l'entrée en vigueur	1959
2.2.1.1.1	Sécurité sociale	1959
2.2.1.1.2	Reconnaissance des diplômes	1960
2.2.1.2	Eventuelles adaptations	1960
2.2.1.2.1	Libre circulation des personnes	1960
2.2.1.2.2	Sécurité sociale	1961
2.2.1.2.3	Reconnaissance des diplômes	1961
2.2.2	Extension du champ d'application territorial	1961
2.2.2.1	Elargissement de l'UE en 2004	1962
2.2.2.2	Extension de l'accord à la Roumanie et la Bulgarie	1962
2.2.2.3	Extensions ultérieures	1962
2.3	Importance de la reconduction de l'accord pour la Suisse	1963
2.3.1	Conséquences juridiques	1963
2.3.1.1	Droit international	1963
2.3.1.2	Droit national	1964
2.3.2	Signification économique et politique	1964
2.3.3	Signification des accords bilatéraux liés à l'ALCP	1966
2.3.3.1	Accord sur les marchés publics	1966
2.3.3.2	Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité	1966
2.3.3.3	Accord relatif aux échanges de produits agricoles	1967
2.3.3.4	Accord sur le transport aérien	1968
2.3.3.5	Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route	1968
2.3.3.6	Accord sur la coopération scientifique et technique	1969
2.3.3.7	Schengen/Dublin	1969
2.4	Conséquences financières et sur l'état du personnel	1970
2.4.1	Libre circulation/droit des étrangers	1970
2.4.2	Sécurité sociale	1970
2.4.3	Reconnaissance des diplômes	1971
2.4.4	Mesures d'accompagnement	1971

3 Extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie	1972
3.1 Généralités	1972
3.1.1 Mandat de négociation	1972
3.1.2 Déroulement des négociations	1972
3.1.3 Accord politique	1973
3.1.4 Relation avec le droit européen	1973
3.1.5 Résultats des négociations	1973
3.1.6 Structure du protocole	1974
3.1.7 Teneur du protocole	1974
3.1.7.1 Passage graduel à la libre circulation	1974
3.1.7.2 Acquisition d'immeubles	1976
3.1.7.3 Autorisations de courte durée non contingentées d'une durée inférieure à quatre mois	1976
3.1.7.4 Indépendants	1977
3.1.7.5 Prestataires de services	1977
3.1.8 Sécurité sociale	1978
3.1.8.1 Coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale	1978
3.1.8.1.1 Contexte initial	1978
3.1.8.1.2 Objectif et déroulement des négociations	1978
3.1.8.2 Résultats des négociations	1978
3.1.8.2.1 Généralités	1978
3.1.8.2.2 Les règles de coordination et leurs conséquences pour les assurances sociales suisses	1979
3.1.8.2.3 Assurance-maladie	1979
3.1.8.2.4 Assurance vieillesse et survivants	1979
3.1.8.2.5 Prévoyance professionnelle	1979
3.1.8.2.6 Assurance-chômage	1980
3.1.8.2.7 Importance de l'annexe II du protocole II	1980
3.1.9 Reconnaissance des diplômes	1980
3.1.9.1 Introduction	1980
3.1.9.2 Extension de l'ALCP dans le domaine de la reconnaissance des diplômes	1981
3.1.9.3 Réserve de la Suisse concernant la reconnaissance des diplômes de sages-femmes et d'infirmiers en soins généraux	1981
3.1.9.4 Résultat des négociations	1981
3.2 Importance pour la Suisse de l'extension de la libre circulation à la Bulgarie et la Roumanie	1982
3.2.1 Sous l'angle économique et politique	1982
3.2.2 Mesures d'intégration	1983
3.3 Adaptation de la législation suisse	1985
3.3.1 Circulation des personnes au sens strict	1985
3.3.1.1 Législation sur les étrangers	1985
3.3.1.2 Acquisition d'immeubles	1985
3.3.2 Sécurité sociale	1985
3.3.2.1 Droit fédéral	1985
3.3.2.1.1 Transposition générale	1985
3.3.2.1.2 Loi sur l'AVS	1986
3.3.2.2 Droit cantonal	1987

3.3.3 Reconnaissance des diplômes	1987
3.4 Conséquences	1987
3.4.1 Conséquences financières	1987
3.4.1.1 Circulation des personnes au sens strict	1987
3.4.1.2 Sécurité sociale	1987
3.4.1.2.1 Généralités	1987
3.4.1.2.2 Assurance-maladie	1988
3.4.1.2.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité	1988
3.4.1.2.4 Assurance-accidents	1988
3.4.1.2.5 Assurance-chômage	1989
3.4.1.2.6 Allocations familiales	1989
3.4.1.3 Reconnaissance des diplômes	1989
3.4.2 Effets sur l'état du personnel	1989
3.4.2.1 Circulation des personnes au sens strict	1990
3.4.2.2 Sécurité sociale	1990
3.4.2.3 Reconnaissance des diplômes	1990
4 Résultats de la procédure de consultation	1990
4.1 Reconduction de l'accord sur la libre circulation	1991
4.2 Extension à la Bulgarie et à la Roumanie	1991
5 Constitutionnalité et référendum facultatif	1992
5.1 Programme de la législature	1992
5.2 Reconduction de l'accord	1992
5.2.1 Arrêté fédéral relatif à l'approbation et constitutionnalité	1992
5.2.2 Mesures de mise en œuvre formelles	1992
5.3 Extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie	1992
5.3.1 Arrêté fédéral relatif à l'approbation et constitutionnalité	1992
5.3.2 Modification du droit en vigueur	1993
Arrêté fédéral portant approbation de la reconduction de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Projet)	1995
Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du protocole relatif à l'extension de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie (Projet)	1997
Protocole à l'accord entre la Confédération Suisse, d'une part, et la Communauté Européenne et ses états membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République de Bulgarie et de la Roumanie, à la suite de leur adhésion à l'Union Européenne (Projet)	2009

Message

1 Contexte

1.1 Historique

Signé le 21 juin 1999¹, l'accord entre la Communauté européenne et ses quinze Etats membres (UE-15)², d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 dans le cadre des Bilatérales I. Grâce à l'ALCP, l'accès réciproque au marché du travail et l'installation des ressortissants de l'UE en Suisse et des citoyens Suisses dans l'UE sont facilités. Le droit de libre circulation est complété par des dispositions concernant les prestations temporaires de services personnels, la coordination des systèmes de sécurité sociale et la reconnaissance réciproque des diplômes professionnels.

Après une période transitoire de cinq ans, les ressortissants de l'UE-15, de Chypre et de Malte bénéficient, à titre d'essai, d'une libre circulation complète depuis le 1^{er} juin 2007. En cas d'immigration massive de ces Etats, la Suisse peut invoquer la clause de sauvegarde qui lui permet de réintroduire des contingents jusqu'en 2014.

Lors de l'élargissement de 2004, les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE ont été automatiquement étendus aux dix nouveaux Etats membres (UE-10)³, à l'exception de l'ALCP, conclu à la fois avec la Communauté européenne (CE) et avec chacun de ses Etats membres. En vertu des dispositions communautaires pertinentes, la modification du champ d'application territorial de l'accord ou des parties contractantes nécessite la négociation d'un protocole additionnel. Sujet au référendum, le protocole I à l'ALCP a été accepté par le peuple le 25 septembre 2005. Il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006⁴. Les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE sont soumis au régime transitoire jusqu'en 2011 au plus tard s'agissant de l'accès au marché du travail.

1.2 Extension de l'accord à la Bulgarie et à la Roumanie

En adhérant à l'UE au 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont repris l'ensemble de l'acquis communautaire. Cette reprise, qui comprend les traités avec

¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS **0.142.112.681**)

² Font partie de l'UE-15 l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

³ Font partie de l'UE-10 Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la Tchéquie.

⁴ Protocole à 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, concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, à la suite de leur adhésion à l'Union européenne (RO **2006 995**).

des Etats tiers, est automatique s'agissant de traités relevant de la compétence exclusive de la CE. En revanche, la reprise d'accords qui, selon la répartition des compétences à l'intérieur de la CE, sont conclus avec des Etats tiers aussi bien par la CE que par chacun des Etats membres de l'UE (accords mixtes), font l'objet de négociations.

A l'exception de l'ALCP, les accords des Bilatérales I ont été automatiquement étendus aux deux nouveaux Etats membres. L'ALCP étant conçu comme un accord mixte, il a été conclu par la Suisse avec la CE et ses quinze premiers Etats membres. La modification de son champ d'application territorial ou des parties contractantes, a fait l'objet de négociations. En vertu de l'art. 6 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion des nouveaux Etats membres à l'UE, la compétence de négocier et d'approuver l'extension de tous les accords mixtes a été déléguée au Conseil des ministres⁵. Par conséquent, le résultat des négociations n'est pas soumis aux procédures d'approbation et de ratification des Etats membres de l'UE. En Suisse, le Parlement est en revanche appelé à se prononcer sur l'extension de l'ALCP sur la base d'un arrêté sujet au référendum.⁶

1.3 Conséquences juridiques et politiques

Les accords des Bilatérales I, hormis celui sur la recherche⁷, ont été conclus pour une durée initiale de sept ans. Ils sont prolongés pour une durée indéterminée, sous réserve d'autres dispositions notifiées par la CE ou par la Suisse à l'autre partie contractante avant l'échéance du délai initial, à savoir le 31 mai 2009. S'agissant de la reconduction de l'ALCP, l'Assemblée fédérale a décidé qu'elle ferait l'objet d'un arrêté fédéral sujet au référendum⁸. La votation devrait avoir lieu avant fin mai 2009 pour qu'une éventuelle non-prolongation puisse être notifiée dans les délais.

Les accords bilatéraux I⁹ sont liés juridiquement. Si l'un d'entre eux est dénoncé ou s'il n'est pas prolongé, tous les accords cessent automatiquement d'être applicables six mois après la réception de la notification¹⁰. La non-reconduction de l'ALCP par la Suisse ébranlerait par conséquent tout l'édifice.

⁵ ABI L 157 du 21.06.05 p. 29

⁶ Art. 2 de l'arrêté fédéral portant approbation des accords sectoriels I: «L'Assemblée fédérale adopte un arrêté fédéral sujet au référendum: (...) b. pour étendre l'Accord sur la libre circulation des personnes à des Etats qui n'étaient pas membres de la Communauté européenne lors de son approbation» (RO **2002** 1527).

⁷ Sa durée de validité a été limitée à la durée de deux programmes-cadres de recherche alors en cours, soit de 1999 à 2002.

⁸ Arrêté fédéral portant approbation des accords sectoriels entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne ainsi que, le cas échéant, ses Etats membres ou la Communauté européenne de l'énergie atomique, du 8 octobre 1999 (FF **1999** 7963), art. 2, let. a.

⁹ Soit l'accord sur le transport aérien, l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, l'accord relatif à l'échange de produits agricoles, l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, l'accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics ainsi que l'accord sur la coopération scientifique et technologique.

¹⁰ L'accord sur la recherche est soumis à une réglementation spéciale; voir la note infrapaginale 49.

Le contenu des accords bilatéraux I est détaillé dans le message correspondant¹¹. Le présent message, met l'accent sur les expériences relatives à l'ALCP.

L'extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie fait l'objet du protocole II à l'ALCP. Ce protocole a été paraphé par la Suisse et la Commission européenne le 29 février 2008 à Bruxelles, et devrait être signé d'ici à fin mai 2008. Il entraîne l'adaptation de douze lois.

L'UE n'accepterait certainement pas l'inégalité de traitement de ses citoyens au-delà d'une période transitoire. Si la Suisse rejetait l'extension de l'ALCP, il n'est pas exclu que l'UE dénonce le présent accord, ce qui entraînerait, en vertu de la clause guillotine prévue à l'art. 25, al. 4, ALCP, l'abrogation automatique des autres accords sectoriels des Bilatérales I.

2 Reconduction de l'accord sur la libre circulation

2.1 Effets de la libre circulation des personnes

Les effets de la libre circulation des personnes sont multiples et le présent message n'en résume que les principaux. Cependant, le Conseil fédéral a annoncé dans sa réponse au Postulat (07.3184) du groupe UDC «Conséquences de la libre circulation des personnes. Rapport» du 22 mars 2007, que les résultats détaillés des effets de la libre circulation des personnes depuis l'entrée en vigueur de l'accord le 1^{er} juin 2002 jusqu'au 31 décembre 2007 seront analysés dans le quatrième rapport annuel de l'Observatoire de la libre circulation des personnes du Département fédéral de l'économie (DFE), du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de justice et police (DFJP). Ce rapport sera vraisemblablement publié à la mi-avril 2008.

2.1.1 Libre circulation des personnes au sens étroit

2.1.1.1 Immigration de ressortissants de l'UE

L'ALCP prévoit un régime transitoire de cinq ans, à compter du 1^{er} juin 2002, pour les Etats de l'UE-15. Pendant cette période, tout ressortissant d'un Etat de l'UE-15 ou de l'AELE¹² bénéficiait d'un droit d'entrée et d'accès à une activité économique, pour autant qu'il disposât d'un contrat de travail et que des contingents fussent disponibles. En outre, jusqu'au 31 mai 2004, le respect de la priorité de la main-d'œuvre indigène et des conditions de salaires et de travail était exigé. Depuis le 1^{er} juin 2007, seul un contrat de travail ou la preuve d'une activité indépendante est requis pour accéder à une activité économique en Suisse. Si la durée de ce contrat est au moins égale à douze mois ou que la preuve de la qualité d'indépendant peut être présentée, un titre de séjour valable cinq ans (permis B CE/AELE) est délivré.

¹¹ Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999 (FF 1999 5440).

¹² Outre la Suisse, l'AELE comprend la Norvège, l'Islande et la Principauté de Liechtenstein. La circulation des personnes entre les Etats de l'AELE est réglée – de manière analogue à ce qui est prévu dans l'ALCP – dans l'annexe K de la Convention instituant l'AELE (RS 0.632.31). Cependant, la Convention instituant l'AELE n'est pas liée juridiquement au présent projet (voir infra 2.3.1.1).

Dans le cas contraire, seul un titre de séjour de courte durée (permis L CE/AELE), correspondant à la durée du contrat est octroyé. Ces titres de séjour sont renouvelables.

Un régime transitoire similaire (contrôle des conditions de salaire et de travail, contrôle de la priorité du travailleur indigène et contingents progressifs) peut être appliqué jusqu'au 30 avril 2011 au pays de l'UE-10, à l'exception de Malte et Chypre qui sont soumis au même régime que les pays de l'UE-15.

2.1.1.1.1 Immigration en provenance de l'UE-15/AELE¹³

Pendant les cinq ans qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration en provenance des Etats de l'UE-15 et de l'AELE était contingentée. Les contingents d'autorisations de séjour durable (15 300 par an) ont été épuisés très rapidement. Les chiffres concernant l'immigration aux fins d'un séjour permanent (autorisation B CE/AELE et autorisation d'établissement C CE/AELE) permettent de mettre en évidence certains effets de l'ALCP. Comme le montre le tableau ci-dessous, excepté le recul temporaire au cours de la troisième année, l'immigration en provenance de l'UE-15/AELE de titulaires d'un permis d'établissement ou d'une autorisation de séjour B CE/AELE, actifs ou non, a régulièrement augmenté au cours des cinq premières années d'application de l'ALCP, soit entre juin 2002 et mai 2007.

A l'inverse, l'immigration en provenance d'Etats tiers n'a pas cessé de diminuer sur toute la période d'observation postérieure à l'entrée en vigueur de l'ALCP, sauf pendant la dernière année. De plus, les contingents destinés aux actifs d'Etats tiers n'ont pas été épuisés. Globalement, l'immigration de résidents permanents a légèrement diminué au cours des trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP pour augmenter à nouveau durant les deux suivantes.

Immigration de la population résidente permanente ressortissante de l'UE-15/AELE et des Etats tiers¹⁴

	Juin 00 – mai 01	Juin 01 – mai 02	Juin 02 – mai 03	Juin 03 – mai 04	Juin 04 – mai 05	Juin 05 – mai 06	Juin 06 – mai 07
EU-15/AELE	44 213	45 350	50 036	53 985	52 525	59 189	63 428
Etats tiers*	50 480	56 875	47 080	42 242	39 521	39 076	43 498
Total	94 693	102 225	97 116	96 227	92 046	98 265	106 926

Source: ODM (RCE)

* Y compris l'UE-10

¹³ Ces données sont tirées de l'Observatoire de la libre circulation des personnes dont les analyses portent sur les effets de la libre circulation dans son ensemble. Toutes les personnes au bénéfice des dispositions de libre circulation sont donc comprises dans l'étude, à savoir les ressortissants de l'UE-15 et de l'AELE. Vu que seul un nombre relativement restreint de ressortissants de l'AELE ont immigré en Suisse, les valeurs indiquées ne sont pertinentes que pour l'ALCP avec l'UE.

¹⁴ Font partie de la population résidente permanente, les titulaires d'un permis B ou C et les personnes qui sollicitent plusieurs titres de séjours de courte durée et qui ainsi séjournent en Suisse plus de douze mois. Ces chiffres concernent les actifs et les non-actifs.

L'immigration de personnes actives, titulaires d'une autorisation de moins d'un an provenant de l'UE-15/AELE (permis L CE/AELE) a augmenté durant l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, diminué au cours des deuxième et troisième années et augmenté de nouveau pendant les quatrième et cinquième années, sans toutefois revenir au niveau antérieur à l'entrée en vigueur de l'ALCP. Le taux d'épuisement de ces contingents a avoisiné 97 % pendant la dernière année de la période transitoire. La diminution constatée pendant la période juin 2004 - mai 2005 s'explique en partie par l'entrée en vigueur de l'annonce obligatoire pour les personnes séjournant moins de 90 jours par année civile en Suisse.

L'augmentation de l'immigration des résidents de courte durée des Etats tiers s'explique notamment par l'engagement de travailleurs d'Europe de l'Est, par exemple pour les récoltes qui ont bénéficié de contingents «spéciaux».

Immigration de la population résidente non-permanente ressortissante de l'UE-15/AELE et des Etats tiers¹⁵

	Juin 00 – mai 01	Juin 01 – mai 02	Juin 02 – mai 03	Juin 03 – mai 04	Juin 04 – mai 05*	Juin 05 – mai 06*	Juin 06 – mai 07*
EU-15/AELE	106 125	112 774	118 945	103 722	83 313	93 217	104 136
Etats tiers*	10 134	10 902	13 734	13 512	15 385	17 994	23 595
Total	116 259	123 676	132 679	117 234	98 698	111 211	127 731

* sans les personnes soumises à l'annonce obligatoire

Source: ODM (RCE)

* Y compris l'UE-10

Au cours des deux années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le nombre de travailleurs frontaliers a augmenté de 7,5 % par an en moyenne (+10 800 p. a.). Dès l'entrée en vigueur de l'accord, ce taux s'est stabilisé durant près de quatre ans à 2,8 % en moyenne (+4 700 p. a.). Il a fallu que la demande de main-d'œuvre se renforce au deuxième semestre 2006 pour que l'emploi des travailleurs frontaliers augmente de manière significative. Au deuxième trimestre 2007, la statistique des frontaliers révèle que le nombre de ceux-ci s'élevait à 195 724 (+13 875 ou 7,6 % par rapport au 2^e trimestre 2006), en raison de la conjoncture.

2.1.1.1.2 Immigration en provenance de l'UE-10

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'entrée en vigueur de l'ALCP pour les Etats de l'UE-10, le 1^{er} avril 2006, a eu certains effets sur l'immigration en provenance de ces pays. La demande d'autorisations de séjour de courte durée a par exemple été relativement élevée: la première année complète d'octroi des contingents (de juin 2006 à mai 2007), 73 % des 15 800 unités de contingents disponibles ont été attribués. Une forte demande due aux variations saisonnières est attendue en particulier pour les mois d'avril et mai. En comparaison, la demande d'autorisations de séjour B CE/AELE, octroyées durant la même période de temps, a été moins

¹⁵ Personnes séjournant en Suisse jusqu'à douze mois (permis L), sans les personnes soumises à l'obligation d'annonce.

importante: seuls 57 % des 1 700 unités de contingents disponibles ont été attribués. Durant la période actuelle de contingentement (état à fin février 2008), 71 % des 2'200 autorisations de séjour B CE/AELE disponibles ont été octroyées et 45 % des 19'200 autorisations de séjour de courte durée CE/AELE. Cette augmentation de la demande est le reflet de la forte croissance économique actuelle. A côté des besoins en main-d'œuvre dans les branches de l'agriculture, la restauration, l'hôtellerie et le tourisme, on devrait constater une demande croissante de main-d'œuvre qualifiée dans les domaines techniques. Dans ce domaine, une autorisation B CE/AELE est en général accordée, au contraire des branches auxquelles il est fait référence ci-dessus.

Immigration de la population résidente permanente ressortissante de l'UE-10¹⁶

	Juin 00 – mai 01	Juin 01 – mai 02	Juin 02 – mai 03	Juin 03 – mai 04	Juin 04 – mai 05	Juin 05 – mai 06	Juin 06 – mai 07
EU-10	2 447	2 785	2 154	2 207	2 091	2 635	3 812

Source: ODM (RCE)

La part des ressortissants de l'UE-10 dans la population étrangère résidant en Suisse est toutefois faible. Fin 2007, elle s'élevait à 1,5 %, soit 23'804 résidents permanents. 13'400 ressortissants de l'UE-10 exerçaient une activité professionnelle en Suisse, ce qui représentait le 1,5 % de la population active étrangère permanente.

2.1.1.1.3 Emigration de ressortissants de l'UE et solde migratoire

La première année d'application de l'accord, du 1^{er} juin 2002 au 31 mai 2003, l'émigration de ressortissants de l'UE-15/AELE s'est élevée à 30 302 personnes contre 33 721 pour la même période – sans ALCP – une année auparavant, soit un recul de 10 %. Puis elle est restée stable pendant une année pour repartir à la hausse. Entre la deuxième et la cinquième année d'application de l'accord, l'émigration a ainsi progressé annuellement de 30 250 à 42 304 personnes, soit de presque 40 %. A titre comparatif, l'émigration de ressortissants d'Etats tiers est restée pratiquement stable, entre 16 000 et 17 000 personnes par année. En ce qui concerne les ressortissants de l'UE-10, la lente croissance enregistrée depuis 2002 s'est accélérée pendant la dernière année de contingentement (de juin 2006 à mai 2007), connaissant une hausse de quelque 40 % pour s'établir à 1 244 personnes. On constate donc que le nombre d'immigrants européens retournant dans leur pays fluctue de manière relativement forte.

En conséquence, et ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le solde migratoire de la population étrangère résidente permanente en Suisse a constamment reculé depuis 2002, pour augmenter à nouveau à partir de juin 2005 et redescendre légèrement la cinquième année.

¹⁶ Font partie de la population résidente permanente, les titulaires d'un permis B ou C ainsi que les personnes qui sollicitent plusieurs titres de séjours de courte durée et qui ainsi séjournent en Suisse plus de douze mois. Ces chiffres concernent les actifs et les non-actifs.

Solde migratoire de la population résidente permanente par groupe de nationalités

	Juin 00 – mai 01	Juin 01 – mai 02	Juin 02 – mai 03	Juin 03 – mai 04	Juin 04 – mai 05	Juin 05 – mai 06	Juin 06 – mai 07
EU-15/AELE	7 638	11 629	18 797	22 848	19 602	24 800	20 970
EU-10	1 329	1 632	988	1026	779	1 333	2 433
Etats tiers *	29 783	36 487	28 177	23 314	19 663	18 894	20 995
Total	38 750	49 748	47 962	47 188	40 044	45 027	44 398

* Sans UE-10

Source: ODM (RCE)

2.1.1.1.4 Effets de la libre circulation complète depuis le 1^{er} juin 2007

Au cours des mois qui ont suivi la mise en œuvre de la libre circulation complète des personnes (suppression du contingentement au 1^{er} juin 2007) pour les Etats de l'UE-15 et de l'AELE, Chypre et Malte (UE-17/AELE), 56 208 autorisations B ont été délivrées à des personnes actives de ces pays, contre seulement 11 475 durant la même période de l'année précédente. Parallèlement, le nombre d'autorisations de courte durée L a chuté de 64 550 à 35 541 unités. L'analyse montre que 62 % environ des autorisations B ont été octroyées à des personnes qui étaient déjà sur le marché du travail suisse. Il s'agit soit de titulaires d'une autorisation de courte durée ayant changé de statut de séjour, soit de frontaliers ayant transféré leur domicile en Suisse. Au cours des mois qui ont suivi la levée du contingentement, environ 48 000 autorisations L ou B ont été délivrées, contre 43 000 environ au cours de la même période de l'année précédente¹⁷.

Les anciens titulaires d'une autorisation L ayant obtenu une autorisation B sont en particulier des personnes qui remplissaient déjà avant le 1^{er} juin 2007 les conditions matérielles requises pour une autorisation B (contrat de travail d'une durée supérieure à une année auprès d'un employeur suisse), mais qui ne pouvaient l'obtenir en raison du contingentement. Depuis la levée de ce dernier, cette autorisation est due dès lors que les conditions matérielles sont remplies. Le nombre de demandes d'autorisation de courte durée a diminué en conséquence.

Selon des estimations de l'Office fédéral de la statistique (OFS) faites sur la base des données brutes provisoires tirées du Registre central des étrangers, la population résidente de nationalité étrangère provenant de l'UE-17/AELE (titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation d'établissement exerçant ou non une activité lucrative) a connu une croissance de 2,7 % en 2006 et de 3,2 % en 2007. La faible hausse par rapport à l'année précédente s'explique par une croissance de 5,1 % de la population résidente permanente

¹⁷ Des données concernant les personnes provenant de l'UE-17/AELE ayant obtenu le statut de frontalier dès juin 2007 seront disponibles en mai 2008, lorsque l'OFS publiera la statistique des frontaliers portant sur le quatrième trimestre 2007. Les autorisations frontalières n'étaient pas contingentées non plus avant le 1^{er} juin.

de nationalité étrangère¹⁸ et une diminution concomitante de 24,5 % de la population résidente étrangère non permanente¹⁹. La structure de la population résidente de nationalité étrangère a donc été légèrement modifiée, la proportion des résidents permanents ayant augmenté de 1,7 % pour passer à 95,2 %.

La croissance de la population résidente permanente de nationalité étrangère et la baisse concomitante de la population résidente étrangère non permanente ont été enregistrées surtout entre juin et décembre 2007, c.-à-d. après la mise en œuvre de la libre circulation complète des personnes à l'égard des UE-17/AELE. L'évolution globale de la population résidente étrangère reflète le transfert des autorisations de courte durée L sur les autorisations de séjour B.

Grâce à l'introduction de la libre circulation complète des personnes, de nombreux travailleurs qualifiés, très sollicités par l'économie, qui étaient déjà sur le marché du travail suisse, ont pu améliorer leur statut. L'obtention facilitée de l'autorisation de séjour B CE/AELE a rendu la Suisse plus attrayante auprès des spécialistes recherchés au niveau international qui auraient pu être rebutés par les inconvénients inhérents aux autorisations de courte durée.

Toutefois, l'immigration en provenance de l'UE-17 et de l'AELE a surtout été influencée par la bonne conjoncture et, partant, la demande de main-d'œuvre. Le chômage a considérablement diminué ces dernières années. L'OFS indique une forte croissance de l'emploi au cours du troisième trimestre 2007 également. Par rapport au même trimestre de l'année précédente, l'emploi en termes de postes à plein temps a augmenté de 2,7 %. Cette progression concerne aussi bien le secteur secondaire que tertiaire. Selon le baromètre de l'emploi publié par l'OFS, la tendance devrait se confirmer au cours du quatrième trimestre. L'immigration de travailleurs qualifiés et très qualifiés en provenance de l'UE, d'Allemagne en particulier, répond donc aux besoins de notre économie.

2.1.1.1.5 Prestataires de services de l'UE en Suisse

L'admission réciproque sur le marché du travail, telle que la prévoit l'ALCP, est complétée par une libéralisation partielle des prestations de services personnels transfrontalières. Dans les domaines dans lesquels un accord spécifique relatif à la prestation de services existe ou sera conclu entre la Suisse et la CE/AELE, la prestation de services fondée sur cet accord ne doit pas être entravée par des dispositions de l'ALCP. Tel est p. ex. le cas pour l'accord sur les marchés publics ou les accords sur les transports terrestres et aériens²⁰.

L'ALCP accorde à un prestataire de services le droit de fournir un service pour une prestation sur le territoire de l'autre partie contractante qui ne dépasse pas 90 jours de travail effectif par année civile²¹. Depuis le 1^{er} juin 2004, les prestataires de services indépendants et les travailleurs détachés en provenance des Etats membres

¹⁸ Font partie de la population résidente permanente de nationalité étrangère les titulaires d'une autorisation de séjour de longue durée (livret C), d'une autorisation de séjour (livret B) et d'une autorisation de séjour de courte durée supérieure à une année (livret L).

¹⁹ Font partie de la population résidente étrangère non permanente les titulaires d'une autorisation de séjour inférieur à une année (livret L).

²⁰ Art. 5, al. 1, en relation avec l'art. 10, al. 2, ALCP.

²¹ Art. 5, al. 1, ALCP.

de l'UE-15 sont déliés de l'obligation d'autorisation si leur séjour n'excède pas 90 jours ouvrables par année civile. Ils sont en revanche tenus de déclarer leur arrivée au préalable. Depuis le 1^{er} avril 2006, les prestataires de services des Etats de l'UE-10 bénéficient de la même réglementation, sauf dans certaines branches²².

Le nombre des prestataires de services en provenance de l'UE-17²³ qui sont soumis à l'obligation de déclarer leur arrivée a augmenté de manière significative au cours des dernières années. En 2006, ils étaient 46 594, soit 15 % de plus qu'en 2005 (40 593)²⁴. Les chiffres enregistrés de janvier à décembre 2007 font apparaître une nouvelle augmentation de 14 858 unités, ce qui est imputable à la conjoncture très favorable du moment. En 2006, les prestataires annoncés provenant de l'UE-8²⁵ représentaient environ 1,6 % (764) des prestataires de l'UE-25. Toutefois, la prestation de services transfrontalière jusqu'à 90 jours ouvrables par année civile fournie à partir de l'UE-8 n'est plus soumise à autorisation depuis le 1^{er} avril 2006, mais à l'obligation de déclarer l'arrivée²⁶. Au cours de neuf premiers mois de 2007, leur proportion a augmenté, passant à 3,9 %.

Au cours du premier semestre 2007, environ 83 % des prestataires de services en provenance de l'UE étaient annoncés en Suisse en tant que travailleurs détachés. Les prestations restantes, soit 17 %, ont été fournies par des indépendants. Les prestations de service dépassant 90 jours ouvrables sont soumises à autorisation. Vu la conjoncture favorable, quelque deux mille autorisations de courte durée contingentes ont été délivrées à des entreprises de service européennes au cours de chacune des deux dernières années.

Le nombre de jours de travail fournis par les prestataires devant déclarer leur arrivée varie fortement selon le canton. De manière générale, les proportions sont plus élevées dans les cantons proches de la frontière²⁷. Au cours des dernières années, la plupart des journées de travail ont été enregistrées dans la construction, suivie par l'industrie et l'artisanat. La proportion était légèrement inférieure dans le secteur des services proprement dit. Dans l'agriculture, les prestations transfrontalières ont été relativement peu élevées au cours des trois dernières années.

La procédure de déclaration d'arrivée introduite le 1^{er} juin 2004 a simplifié la prestation de services en Suisse, ce qui a conduit temporairement à la hausse du nombre de titulaires d'autorisations de séjour inférieur à une année.

²² S'agissant d'entreprises ayant leur siège dans l'UE-10, les prestations de services en Suisse dans les domaines de l'aménagement du paysage, de la construction et du génie civil, de la surveillance et de la sécurité (agences de détectives, services de surveillance et de sécurité) et du nettoyage (nettoyage d'immeubles, de routes et de moyens de transport) restent soumises à autorisation jusqu'au 30 avril 2011 au plus tard (NACE-Codes: 01.41, 45.1 bis 4, 74.60, 74.70). Les prestataires des autres branches sont quant à eux tenus de s'annoncer. L'obligation de s'annoncer est également valable pour les prestataires chypriotes et maltais, peu importe la branche.

²³ Par UE-17, l'on entend l'UE-15 plus Chypre et Malte. Depuis le 1^{er} avril 2006, les prestataires de services de Chypre et de Malte bénéficient des mêmes conditions que ceux de l'UE-15 et sont donc inclus dans l'analyse à partir de là.

²⁴ Source: Statistique ODM.

²⁵ Par UE-8, l'on entend les Etats ayant adhéré à l'UE en 2004, à l'exclusion de Chypre et Malte.

²⁶ Exceptions: voir la note infrapaginale 22.

²⁷ Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007. SECO. 3 et 15 octobre 2007. Page 11.

2.1.1.2 Suisses dans l'UE

2.1.1.2.1 Emigration de ressortissants suisses vers l'UE

S'il existe des relevés statistiques précis concernant l'immigration en Suisse de ressortissants de l'UE, il en va autrement de l'émigration suisse vers l'UE. L'évolution du nombre de Suisses nouvellement immatriculés auprès des représentations suisses dans les Etats membres de l'UE-15 et dans les pays tiers permet d'estimer l'ampleur du phénomène²⁸.

Au cours de la période de 1998 à 2001, soit les quatre années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP, 4 229 Suisses ont été nouvellement immatriculés dans un Etat de l'UE-15, et 3 074 dans un pays hors de l'UE-15. Au cours des quatre années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, soit de 2003 à 2006, 5 244 citoyens suisses se sont inscrits dans l'UE-15 et 2 447 dans un pays tiers. Alors que les nouvelles immatriculations ont *augmenté* de près de 25 % dans les pays de l'UE-15, elles ont *diminué* de quelque 20 % hors de l'UE-15 au cours de la même période.

Bien qu'il n'y ait pas d'explication unique, cette hausse est suffisamment significative du point de vue statistique pour qu'on puisse affirmer que l'ALCP a contribué de manière significative à ce développement. Manifestement, il a été fait usage des possibilités offertes par l'accord, qui a grandement renforcé l'attrait exercé par l'UE sur les émigrants suisses, les «mono-nationaux» du moins. Ce constat est étayé par le net accroissement des demandes concernant les séjours dans l'UE enregistré ces dernières années par le service d'émigration de l'Office fédéral des migrations (ODM).

Par ailleurs, l'ALCP offre également des avantages considérables aux Suisses qui vivaient déjà dans un pays de l'UE au moment de son entrée en vigueur²⁹, s'agissant par ex. des assurances sociales ou de l'achat de bien-fonds.

De manière générale, les citoyens suisses ont bénéficié sans aucun problème des droits prévus dans l'ALCP. Les difficultés ponctuelles (annoncées à l'administration) ont pu être résolues, dans la plupart des cas, par les représentations à l'étranger.

2.1.1.2.2 Prestataires de services suisses dans l'UE

S'il existe des relevés statistiques précis concernant les prestataires de services de l'UE en Suisse, il en va autrement des prestataires suisses dans l'UE. Certains indices laissent présumer que les prestataires suisses connaissent parfois des problèmes pratiques dans les pays de l'UE³⁰. Les difficultés évoquées par les entreprises suisses n'ont cependant été illustrées que par peu d'exemples concrets à ce jour. A la

²⁸ Les Suisses qui émigrent ne sont pas tenus de s'annoncer auprès de la représentation suisse compétente. En outre, les ressortissants suisses possédant également un passeport délivré par un pays de l'UE ne sont pas pris en compte, car il est rare que ces doubles nationaux aient à invoquer l'ALCP. Les Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004 ne sont pas pris en considération car leurs ressortissants n'ont guère manifesté d'intérêt à séjourner à l'étranger ou à émigrer.

²⁹ Au 31 décembre 2002, 358 347 ressortissants suisses étaient immatriculés dans l'UE-15, dont 99 424 possédant uniquement la nationalité suisse.

³⁰ Voir par ex. mo. Robbiani 06.3379

connaissance de l'administration, elles découlent parfois de diverses exigences indirectement discriminatoires posées par certains Etats de l'UE concernant par exemple l'obligation de s'assurer ou de produire différents certificats. Ces problèmes sont également connus dans l'UE, qui a édicté la directive 2005/36/CE (cf. ch. 2.2.1.2.3). L'administration fédérale dialogue intensivement avec les associations concernées afin de trouver des solutions.

Les prestataires de services sont concernés par la reconnaissance de leur diplôme lorsque qu'ils souhaitent exercer temporairement une profession réglementée dans un Etat membre de la CE. L'ALCP ne les dispense pas de l'obligation de faire reconnaître leur diplôme. La motion (CER 05.3473) qui demande en substance de simplifier la procédure permettant au prestataire de services d'apporter la preuve qu'il a effectivement exercé son métier en Suisse a été adoptée en décembre 2005. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion afin de déterminer dans quelle mesure les activités des prestataires suisses dans l'UE peuvent être facilitées.

2.1.2 Sécurité sociale

Dans le domaine de la sécurité sociale, la Suisse applique en les adaptant les règles de coordination des règlements (CEE) 1408/71³¹ et 574/72³². Cette réglementation et ses conséquences ont été présentées en détail dans le message relatif à l'approbation des accords sectoriels du 23 juin 1999³³.

Cette approche s'est avérée globalement positive. Les obstacles à la libre circulation des personnes, inhérents aux régimes nationaux de sécurité sociale, ont été en grande partie levés. La protection sociale des Suisses dans l'UE et des ressortissants communautaires en Suisse s'est améliorée. La collaboration avec les institutions des Etats de l'UE s'est intensifiée et des échanges réguliers ont lieu afin d'optimiser la coordination. Les problèmes d'application ponctuels sont traités ci-après.

Pour chaque branche d'assurance, il importe en premier lieu de savoir quelle législation est applicable. Afin d'éviter qu'une personne relève simultanément du régime de plusieurs Etats, les règlements communautaires permettent de déterminer l'Etat dans lequel elle doit être assujettie. Cette réglementation, qui s'applique à toutes les branches d'assurances, reflète la diversité des situations sur le marché du travail et permet d'éviter les lacunes d'assurance, les doubles assujettissements, le contournement de la législation ou les abus. Elle est complexe et sa mise en œuvre n'est pas toujours aisée, notamment dans le cas des personnes exerçant leur activité dans plusieurs Etats. Elle présente cependant le grand avantage d'être homogène et de s'appliquer à tous les Etats. Le travail administratif afférent s'est accru globalement mais, en revanche, la charge des entreprises et des organes d'exécution a diminué.

³¹ Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté; dans la dernière version contraignante en vigueur telle qu'adoptée par l'ALCP

³² Règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71; dans la dernière version contraignante en vigueur telle qu'adoptée par l'ALCP

³³ FF 1999 5440

2.1.2.1 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Les citoyens suisses bénéficient d'un accès plus étendu aux prestations des Etats de l'UE qu'avec les conventions bilatérales antérieures. La coordination multilatérale fonctionne bien et la Suisse a intégré le réseau d'informations transfrontalier grâce aux efforts fournis par les institutions concernées. Les procédures sont unifiées pour tous les Etats. Les formulaires standardisés facilitent l'échange des données et le traitement des demandes de prestations. Les assurés s'adressent à une seule institution qui assure la liaison avec les organismes étrangers concernés.

2.1.2.2 Assurance-maladie et assurance-accidents

L'entraide internationale en matière de prestations est gérée avec efficacité grâce à l'organisme de liaison suisse en matière d'assurance-maladie, l'Institution commune LAMal qui a été mise sur pied à cet effet. Les Suisses ont accès aux soins dans l'UE sans discrimination ni majoration des tarifs. L'introduction de la carte européenne d'assurance-maladie a facilité les procédures et les démarches. Des retards dans le remboursement de certaines prestations de la part de quelques Etats ont cependant entraîné une augmentation des frais liés aux intérêts à la charge de la Confédération. Des arrangements bilatéraux prévoyant un remboursement accéléré entre Etats ont permis d'améliorer la situation.

L'assurance obligatoire des assurés à l'étranger est gérée sans difficultés majeures par les assureurs suisses. La possibilité de demander l'exemption de l'assurance-maladie suisse et d'opter pour une assurance dans l'Etat de résidence (droit d'option) est complexe à appliquer pour les assureurs et les organes de contrôle, mais fonctionne à la satisfaction des intéressés. L'octroi de subsides aux primes pour des assurés résidant à l'étranger n'a pas soulevé de difficultés ni engendré les coûts estimés initialement (cf. ch. 2.4.2).

2.1.2.3 Assurance-chômage

Dans le domaine de l'assurance-chômage, l'accord sur la libre-circulation des personnes prévoit le droit à l'exportation des indemnités de chômage pour trois mois au maximum et la totalisation des périodes d'assurances. Les expériences des cinq premières années d'application de l'accord ont montré que les dépenses supplémentaires n'ont pas dépassé les estimations (cf. ch. 2.4.2). Aucune vague de chômeurs n'a déferlé: entre juin 2003 et 2006, seuls 400 chômeurs par an en moyenne sont venus chercher du travail en Suisse et 750 personnes en moyenne sont allées chercher un emploi dans un pays de l'UE (exportation des prestations).

2.1.2.4 Allocations familiales

La coordination permet de déterminer l'Etat qui a la charge de la prestation lorsque l'Etat de travail n'est pas l'Etat de résidence. Des compléments différentiels sont prévus en cas de concours de droits dans deux ou plusieurs Etats, évitant ainsi un

cumul de prestations injustifié. Ce système a indéniablement conduit à une répartition plus juste des charges.

2.1.3 Reconnaissance des diplômes

La reconnaissance des diplômes est un des instruments permettant la libre circulation effective des travailleurs. Ce système présente plusieurs particularités. Très complexe, il nécessite un accompagnement considérable de la part des autorités concernées en Suisse et une information importante des citoyens et des entreprises suisses. Son bon fonctionnement est tributaire d'une intense coopération entre les services suisses concernés, les Etats membres de l'UE et la Communauté. De plus la participation au système européen de reconnaissance des qualifications a une importance capitale pour les institutions de formation suisses (voir ci-dessous ch. 2.1.3.3).

La reconnaissance des diplômes ne touche que les professions réglementées, soit celles dont l'exercice requiert un diplôme déterminé dans l'Etat d'accueil. La Suisse a repris le système sectoriel de reconnaissance (médecins, dentistes, vétérinaires, pharmaciens, sages-femmes, infirmiers, architectes), le système général (autres professions et directive 1999/42/CE) et les dispositions applicables aux avocats.

2.1.3.1 Coordination interne

La coordination interne a été assurée avec les représentants des cantons (Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé CdS, Conférence des gouvernements cantonaux CdC, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP), les offices concernés et la Croix-Rouge suisse, notamment par des contacts directs avec les intéressés mais aussi par des séances plénières. Il est prévu de poursuivre ces séances, notamment pour régler des questions transversales relatives à la reconnaissance des diplômes (p. ex. connaissances linguistiques, mise en œuvre des mesures de compensation, rédaction des décisions de reconnaissance, etc.) et uniformiser la pratique des autorités.

Dans l'ensemble, la Suisse reconnaît en moyenne 4450 diplômes par an, en vertu de l'annexe III de l'ALCP (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT: 350 demandes; CDIP: 400 demandes; Croix-Rouge suisse: 2000 demandes; Office fédéral de la santé publique OFSP: 1700 demandes)

L'expérience a montré que la mise en œuvre du système de reconnaissance en Suisse rencontrait les mêmes difficultés que dans de nombreux Etats membres de l'UE. Des mesures de compensation existent pour toutes les professions courantes mais sont plus difficiles à mettre en place pour les professions où les demandes de reconnaissance sont rares, car il arrive qu'une formation doive être organisée pour un seul candidat. L'application des dispositions européennes sur la reconnaissance des diplômes est d'autant plus rare que le nombre de professions réglementées en Suisse est faible.

2.1.3.2 Coordination externe

Les contacts bilatéraux avec les autorités des Etats membres ont permis de constater que l'ALCP était dans la plupart des cas bien appliqué et permettent de régler le plus souvent les problèmes ponctuels de manière satisfaisante. Les relations avec la Commission européenne sont évoquées sous le ch. 2.1.8.3.

Les expériences faites révèlent un problème de fond dans le domaine des prestations de services transfrontalières: l'ALCP ne dispense pas les prestataires de services de l'obligation de faire reconnaître leur diplôme³⁴. La motion CER 05.3473 évoquée ci-dessus (ch. 2.1.1.2.2) aborde la question. Les délais prévus par les directives sur la reconnaissance des diplômes sont trop longs, aux dires des associations concernées pour permettre une prestation effective de services. La reprise de la directive 2005/36/CE améliorera la situation.

2.1.3.3 Signification pour les étudiants et pour les institutions de formation suisses

La possibilité de faire reconnaître son diplôme dans l'UE et de pouvoir travailler à l'étranger revêt une importance particulière pour les étudiants et apprenants suisses. Dans de nombreux domaines, les expériences faites à l'étranger sont très prisées et donc recherchées par les universitaires et les nouveaux diplômés suisses. La mondialisation croissante et l'évolution du marché du travail suisse, qui requiert de plus en plus du personnel hautement qualifié, rendent les séjours à l'étranger encore plus précieux.

Le système européen de reconnaissance des diplômes a aussi une fonction secondaire mais néanmoins considérable: il est essentiel pour les instituts de formation suisses, notamment les hautes écoles. Il apparaît en effet que la reconnaissance des diplômes suisses est un instrument de promotion de l'espace de formation suisse. Les écoles formant aux professions sectorielles (filiales ES et HES en soins infirmiers, filiales HES pour sages-femmes, filiales HES et EPF en architecture) sont très attachées à la reconnaissance de leurs diplômes reconnus dans l'UE. Il y va de leur positionnement dans le système européen de formation.

Cependant la participation au système européen de reconnaissance des diplômes a mis sous pression certaines filières de formation. La possibilité de suivre des formations à l'étranger, parfois plus courtes et moins chères qu'en Suisse, renforce la compétitivité mais n'a pas été sans provoquer de légitimes questions chez certains prestataires suisses. Afin de maintenir la qualité des formations suisses, il faut impérativement que les autorités concernées puissent continuer à contrôler minutieusement les demandes de reconnaissance des diplômes étrangers et à appliquer strictement les mesures de compensation prévues par les directives européennes.

³⁴ Cette dispense est prévue dans la nouvelle directive 2005/36/CE aux conditions posées par l'art. 7 de cette directive. Cette directive n'a pas encore été reprise dans l'ALCP à l'heure de la rédaction de ce message.

2.1.3.4 Synthèse des expériences en matière de reconnaissance des diplômes

La reconnaissance des diplômes avec la CE répond aux attentes des citoyens, des entreprises et de l'espace suisse de formation. Elle a cependant eu des effets inattendus sur certaines filières de formation et la Suisse ne doit pas relâcher sa vigilance.

Bien que l'annexe III de l'accord soit appliquée depuis cinq ans, il y a encore de nombreux points à régler, tant à l'interne, au niveau de la mise en œuvre de l'accord, qu'avec la Commission européenne (cf. ch. 2.1.8.3 et 2.2.1.2.3). La mise en œuvre, le suivi et le développement de l'annexe III de l'ALCP continueront de solliciter fortement les partenaires concernés, qu'il s'agisse d'autorités fédérales, cantonales ou d'associations.

2.1.4 Effets sur l'emploi et le chômage

Lors de l'entrée en vigueur de l'ALCP le 1^{er} juin 2002, la conjoncture était faible et le besoin de main-d'œuvre stagnait. La reprise s'est dessinée dès le deuxième trimestre 2003, mais ses effets positifs sur la croissance de l'emploi ont tardé à se faire sentir. Manifestement, les entreprises ont fait face à la première phase de reprise sans augmenter leurs effectifs. En outre, la croissance économique reposait largement sur des branches en grands progrès en termes de productivité (notamment l'industrie et les finances). Ce n'est qu'au second semestre 2005, lors de l'expansion de l'activité professionnelle que le marché du travail a reçu de fortes impulsions. L'automne 2005 a été marqué par un net recul du chômage qui s'était stabilisé à un taux élevé depuis deux ans. Entre 2005 et 2007, le taux de chômage est passé de 3,8 % à 2,8 % en moyenne annuelle. A la fin de 2007, le taux désaisonnalisé était de 2,6 %.

2.1.4.1 Personnes actives occupées

Selon l'enquête suisse sur la population active (ESPA), le nombre de personnes actives occupées a augmenté de 4,0 % (+159 000) entre le deuxième trimestre 2003 et le deuxième trimestre 2007. Alors que l'augmentation de l'activité professionnelle chez les Suisses était de 3,1 % (+97 000), elle était largement supérieure à la moyenne chez les ressortissants des Etats tiers, à +5,3 % (+17 000), et surtout chez les citoyens de l'UE-15/AELE, à +9,0 % (+45 000). Il ne faut toutefois pas y voir une mise sur la touche des travailleurs suisses: l'analyse selon les groupes professionnels montre que les ressortissants de l'UE-15/AELE³⁵ ont trouvé plus facilement une activité professionnelle dans des domaines qui créaient également des emplois pour les Suisses. D'un point de vue quantitatif, la croissance de l'activité professionnelle chez les citoyens de l'UE-15/AELE entre 2003 et 2007 a été la plus significative dans les professions dites académiques (+24 000), dans les professions intermédiaires (+10'000) et chez les dirigeants et cadres supérieurs (+6 000). Pour ces trois groupes le développement de l'activité professionnelle était supérieur à la moyenne, et la part de personnes sans emploi inférieure en moyenne à celle des

³⁵ Conformément au rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, ce chapitre se concentre sur les ressortissants de l'UE 15/AELE.

autres catégories professionnelles. Par contre, dans la plupart des activités qui n'ont connu qu'un développement faible, voire un recul, comme les employés de type administratif (−3'000), les conducteurs et assembleurs (+1'000) ou les ouvriers et employés non qualifiés (+1'000), aucune augmentation notable du nombre de personnes actives occupées en provenance de l'UE-15/AELE n'a été enregistrée.

Activité professionnelle de la population résidente permanente, selon les catégories professionnelles principales (ISCO) et les nationalités, variations observées entre 2003 et 2007 (au 2^e trimestre de chaque année)

	Variations absolues en 1000		Variation relative	
	CH/ Etats tiers	EU-15/ AELE	Total	Total
Dirigeants, cadres supérieurs	9	6	15	6.2 %
Prof. intellectuelles et scientifiques	54	24	78	11.8 %
Professions intermédiaires	60	10	70	8.6 %
Employés de type administratif	−58	−3	−61	−11.5 %
Personnel des services et vente	9	6	15	2.8 %
Agriculteurs	−3	3	0	−0.2 %
Artisans et ouvriers	33	−4	30	5.1 %
Conducteurs et assembleurs	3	(1)	4	1.9 %
Ouvriers et employés non qualifiés	7	(1)	8	3.4 %
Total personnes actives occupées*	114	45	159	4.0 %

* Inclut les personnes actives occupées sans indication sur leur profession. Les valeurs entre parenthèses ne sont pas garanties sur le plan statistique.

Source: OFS (ESPA)

Le fait que les travailleurs provenant de l'UE-15/AELE ont principalement intégrés des domaines où l'emploi des Suisses avait également augmenté indique que la main-d'œuvre indigène était insuffisante. Cet aspect montre que la crainte que les travailleurs immigrés en provenance de l'UE-15/AELE supplantent la main-d'œuvre indigène n'était pas fondée. Par contre, l'hypothèse selon laquelle la main-d'œuvre en provenance de l'UE-15/AELE contribue à palier le manque chronique de personnel qualifié s'est confirmée.

2.1.4.2 Chômage

Aucun signe tangible d'une éventuelle influence de l'ALCP sur le chômage n'a été constaté. Les taux de chômage des Suisses, des ressortissants de l'UE-15 et des Etats tiers ont évolué de manière proportionnelle, comme le montre la croissance actuelle: entre octobre 2005 et octobre 2007, les taux de chômage ont baissé de 31 % (Suis-

ses), 25 % (UE-15)³⁶ et 27 % (Etats tiers). Sur la période 2000 à 2006, le taux de chômage des ressortissants de l'UE-15 et des ressortissants d'Etats tiers était supérieur d'un facteur 1,7 resp. 3,7 à celui des Suisses. Ces chiffres montrent que les Suisses sont moins susceptibles d'être touchés par le chômage que les étrangers, et que les ressortissants de l'UE-15 sont mieux intégrés dans le marché du travail que ceux des Etats tiers.

Dans les branches, telles que l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie, l'immobilier, le conseil, l'informatique, la R&D, l'enseignement et les autres services, qui ont connu un accroissement de l'immigration après l'entrée en vigueur de l'accord, l'évolution du nombre de chômeurs n'a rien de plus de surprenant. Seule l'hôtellerie a vécu, au cours de la deuxième et de la troisième année d'application de l'ALCP, une augmentation du taux de chômage un peu supérieure à celle du monde du travail en général. De juin 2002 à décembre 2006, le taux moyen dans l'hôtellerie était 2,6 fois plus haut que le taux de chômage global, soit légèrement plus élevé que juste avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Rapporté à la moyenne de plusieurs années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux de chômage de l'hôtellerie n'a cependant rien d'exceptionnel. Dans les années 1992 à 2001, le taux dans ce secteur était 2,7 fois plus haut que la moyenne de toutes les branches. A l'heure actuelle, le chômage dans l'hôtellerie recule dans la foulée du chômage global: entre octobre 2005 et octobre 2007, il a diminué de 31 % contre 29 % en total.

Ces dernières années, l'évolution du chômage a présenté de faibles variations régionales. Dans la plupart des cantons de Suisse alémanique, le taux de chômage a diminué, d'abord légèrement depuis 2003, puis de façon toujours plus marquée depuis 2006. Il n'a par contre pas cessé de progresser jusqu'à la moitié de l'année 2005 dans la région lémanique, et jusqu'à la fin 2005 au Tessin. En moyenne, de juin 2002 à décembre 2006, le taux de chômage se situait dans ces deux régions à 46 % et à 27 % en dessus de la moyenne nationale. La région lémanique, en particulier, fait partie des régions les plus concernées par l'immigration en provenance de l'UE-15/AELE; une corrélation entre ces deux facteurs ne peut donc être totalement exclue. Toutefois, le taux de chômage de la région lémanique et du Tessin se situait déjà nettement au-dessus de la moyenne nationale avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. La comparaison avec des périodes antérieures permet d'affirmer que le taux relativement élevé des deux régions concernées, au cours des quatre ans et demie qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, n'a rien d'exceptionnel. Dans les années 90, par exemple, le taux de chômage du Tessin était de 58 % supérieur au taux global, et celui de la région lémanique de 55 %. Aucun indice ne laisse penser que le niveau du chômage structurel ait augmenté suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP. Si on compare la période 2000 à 2005 à la période 1997 à 1999, le chômage non conjoncturel a même baissé. En conclusion, les expériences tirées de l'application de l'ALCP montrent que le marché du travail a profité des nouvelles conditions qui s'offraient à lui. Il n'y a eu ni éviction des Suisses au profit des ressortissants de l'UE-15/AELE ni hausse du chômage. La bonne situation de l'emploi depuis deux ans a bénéficié à tous les sous-groupes de la population active.

³⁶ La baisse du taux de chômage des ressortissants de l'UE-15 est quelque peu sous-estimée dans la statistique officielle car la croissance de la population active n'est pas prise en compte.

2.1.5 Mise en œuvre des mesures d'accompagnement

2.1.5.1 Généralités

Suite à l'introduction progressive de la libre circulation des personnes (2^e phase) entre la Suisse et l'UE-15, l'octroi d'une autorisation n'est plus liée au contrôle des conditions de salaire et de travail depuis le 1^{er} juin 2004. Afin d'éviter la sous-enchère salariale et sociale, des mesures d'accompagnement sont entrées en vigueur à la même date. Celles-ci ont été améliorées en vue de l'extension de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres de l'UE dès le 1^{er} avril 2006.

Le système actuel prévoit des mesures au niveau individuel (par ex. des sanctions à l'encontre d'employeurs étrangers) et au niveau général (par ex. l'extension facilitée des conventions collectives de travail (CCT)):

- La loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés³⁷ et son ordonnance du 21 mai 2003³⁸ fixent les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse par un employeur étranger dans le but d'y fournir une prestation de travail. Le respect des conditions minimales est vérifié moyennant des contrôles par sondage.
- En cas de sous-enchère abusive et répétée, il est plus facile de rendre obligatoire des salaires minimaux et des dispositions relatives au temps de travail dans le cadre d'une CCT. Il est possible aussi de déclarer obligatoire des contrats-types de travail.
- A l'échelon de la Confédération et des cantons, des commissions tripartites ont été instaurées, dans lesquelles les autorités, les employeurs et les syndicats sont représentés. Ces commissions observent le marché du travail, examinent les situations suspectes et servent d'intermédiaire. En cas de sous-enchères salariales abusives et répétées, elles demandent aux autorités cantonales compétentes de faciliter l'extension des CCT ou de déclarer obligatoire des contrats-types de travail.

Les commissions tripartites contrôlent les contrats de travail établis hors CCT étendues. Les commissions paritaires, où siègent des représentants des partenaires sociaux, veillent au respect de ces CCT. Le 1^{er} septembre 2007, on dénombrait 62 CCT étendues.

Les mesures d'accompagnement sont décrites en détail dans le rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du 27 septembre 2007 sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007.

2.1.5.2 Effets de la loi sur les travailleurs détachés

Le passage des contrôles préalables généralisés lors de la procédure d'octroi d'une autorisation de séjour et de travail aux contrôles par sondage a constitué un grand défi pour les cantons chargés de les exécuter et pour les commissions tripartites ou

³⁷ RS 823.20

³⁸ RS 823.201

paritaires. S'il a fallu surmonter quelques difficultés lors de la phase initiale, la collaboration entre les organes d'exécution fonctionne bien.

Des rapports périodiques ont rendu compte de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement depuis leur entrée en vigueur. Il en ressort que les activités de contrôle ont fortement augmenté d'année en année. Au cours des trois premières années, les contrôles ont montré que les conditions de salaire et de travail usuelles étaient respectées dans la grande majorité des cas. Le rapport du 27 septembre 2007 sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, en particulier, fournit des chiffres intéressants.

2.1.5.2.1 Contrôles

Durant la période du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007, 31'243 contrôles ont été effectués, soit une hausse de 80 % par rapport à 2005. Cette évolution s'explique en partie par le fait que le nombre des inspecteurs effectuant les contrôles dans les branches pourvues ou non d'une CCT a passé à 153 personnes.

2.1.5.2.2 Taux d'abus

Selon les indications fournies par les cantons et les commissions tripartites cantonales, le taux des violations supposées ou constatées des dispositions concernant soit les salaires minimaux dans les branches régies par une CCT étendue soit les conditions salariales usuelles dans les branches non pourvue d'une CCT étendue est d'environ 8 % s'agissant aussi bien des entreprises employant des travailleurs détachés que des employeurs suisses ayant fait l'objet d'un contrôle. Les contrôles se sont concentrés sur les branches dites à risque. Selon les enquêtes des commissions paritaires, le taux d'abus est nettement plus élevé – de l'ordre de 26 % en moyenne – dans les domaines régis par une CCT étendue. La comparaison avec les chiffres de 2005 n'aurait pas de sens vu que l'exécution des mesures et la saisie des infractions et des abus ont connu des changements significatifs dans plusieurs cantons.

2.1.5.2.3 Sanctions

Une grande partie des 5'112 sanctions administratives ont été prononcées contre des employeurs qui n'ont pas respecté l'obligation de déclarer des travailleurs détachés. Dans la moitié des cas environ, les entreprises fautives ont reçu un avertissement (2'833 ou 55 % des sanctions administratives). Cela représente une hausse de 57 % par rapport à 2005. Aux sanctions administratives s'ajoutent les peines conventionnelles (à l'encontre de 566 entreprises) et les frais de contrôle à la charge des contrevenants (à l'encontre de 399 entreprises) qui punissent l'inobservation des CCT étendues.

Outre l'augmentation strictement quantitative, on constate que les sanctions modérées (avertissements, amendes pour inobservation de l'obligation de déclarer) laissent le pas aux sanctions plus dures (amendes pour inobservation des conditions salariales ou autres, blocage des autorisations).

2.1.5.2.4 Efficacité des sanctions

L'évaluation de l'efficacité des sanctions se fonde en premier lieu sur le nombre d'abus commis par le même employeur. La publication de la liste des employeurs sanctionnés en vertu de la loi sur les travailleurs détachés a également eu un effet préventif.

Selon les indications fournies par les cantons et les commissions tripartites, les infractions répétées des dispositions dans les branches sans CCT étendue sont en baisse, passant de 11 % environ en 2005 à 6 % en 2006. Dans les branches dotées d'une CCT étendue, seuls 22 cas ont été signalés par les commissions paritaires.

2.1.5.2.5 Effets de l'ALCP sur l'évolution des salaires

Outre les indications fournies par les enquêtes réalisées dans le cadre des mesures d'accompagnement, l'évolution des salaires constitue un indicateur probant s'agissant des effets de l'ALCP sur le marché du travail suisse, notamment en ce qui concerne les bas salaires. Dans le troisième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes, du 31 mai 2007, l'évolution des salaires a été analysée au moyen, d'une part, de l'indice des salaires et, d'autre part, de l'enquête sur la structure des salaires.

L'indice des salaires laisse apparaître une augmentation de 1,1 % en moyenne entre 2003 et 2006. Cette croissance relativement modeste reflète la faible progression du marché du travail durant cette période. Une analyse par branches fondée sur l'indice des salaires n'apporte aucun élément significatif. Dans les branches où la probabilité d'une augmentation de l'offre en main-d'œuvre due à l'immigration était la plus élevée, l'évolution est loin d'être uniforme: dans certaines (par ex. l'hôtellerie et restauration, les autres services) la progression des salaires a été supérieure à la moyenne, alors que dans d'autres (par ex. la construction et le génie civil, l'enseignement) elle est restée inférieure à celle-ci. Il n'existe par conséquent aucun élément permettant d'affirmer que l'ALCP aurait eu un effet négatif sur les salaires.

L'enquête bisannuelle sur la structure des salaires permet d'analyser leur évolution. Selon les chiffres recueillis, la valeur médiane du salaire mensuel brut standard s'est accrue de 4,3 % entre 2002 et 2006 pour l'ensemble des branches du secteur privé. Les salaires ayant connu une augmentation supérieure à la moyenne sont situés aux extrémités de l'échelle des salaires (premier décile: +5.4 %; dernier décile: +7.5 %). Alors que les hauts salaires s'éloignent de plus en plus de la valeur médiane, les salaires inférieurs s'en rapprochent. Cette évolution montre que, de manière générale, les plus bas revenus n'ont pas eu à pâtir de l'ALCP.

Connaissant l'évolution générale des salaires, il est intéressant de vérifier si l'immigration supplémentaire est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les bas salaires. Une attention particulière doit donc être apportée aux variations enregistrées au bas de l'échelle des salaires (10^e et 25^e percentiles). Pas plus que l'évolution générale des salaires dégagée de l'indice des salaires, les données tirées de l'enquête sur la structure des salaires 2002 et 2004 ne permettent pour l'instant d'établir un lien de cause à effet entre l'évolution de l'immigration et celle des salaires dans certaines branches. Il faut attendre les analyses sur la période 2002 à 2006 qui seront

réalisées à un niveau plus ciblé et détaillé et qui, seules, permettront d'identifier d'éventuels effets négatifs sur les niveaux de salaire.

2.1.6 Mesures en vue d'améliorer l'exécution des mesures d'accompagnement

2.1.6.1 Contexte

La nécessité et l'efficacité des mesures d'accompagnement est aujourd'hui reconnue de toutes parts. Les expériences accumulées jusqu'ici montrent que les mesures d'accompagnement constituent un instrument valable pour éviter la sous-enchère salariale et sociale en Suisse. Les mesures d'accompagnement continueront à être nécessaires après la reconduction et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes. A l'heure actuelle, après une phase de mise en place et de consolidation, il existe un consensus autour de l'idée qu'il n'est plus nécessaire d'introduire des nouveautés fondamentales. Avant la procédure de consultation sur les deux projets ayant trait à l'accord sur la libre circulation des personnes, les organisations de travailleurs ont attiré l'attention sur certaines carences dans l'exécution des mesures. Un groupe de travail composé de représentants des organisations de travailleurs et des organisations d'employeurs, des cantons et de la Confédération s'est ensuite penché sur la question des mesures qui pourraient être prises pour en optimiser l'exécution. Les mesures exposées ci-après répondent partiellement aux souhaits émis par les organisations de travailleurs lors de la procédure de consultation. Aucune nouvelle mesure d'accompagnement n'est prévue.

2.1.6.2 Détail des mesures

Les mesures discutées englobent trois domaines, dont le principal est l'intensification de l'activité de contrôle. A cela s'ajoutent l'amélioration, sur l'internet, de l'information concernant les conditions suisses de travail et de salaire et les mesures visant à combler certaines lacunes dans l'échange d'informations entre les autorités et les organes de contrôle.

- a) D'après l'art. 7a de la loi sur les travailleurs détachés, les cantons doivent mettre à disposition un nombre suffisant d'inspecteurs pour l'exécution des tâches de contrôle prévues par la loi et pour l'observation du marché du travail. Dans les branches pourvues de conventions collectives de travail étendues, les contrôles du respect des dispositions des CCT sont pris en charge par les commissions paritaires ou, plus précisément, par les inspecteurs mandatés par elles. Ce sont au total 153 inspecteurs qui s'emploient au contrôle du marché du travail. Le domaine des travailleurs détachés est l'un des principaux champs d'application des contrôles. Les conditions d'engagement des entreprises suisses font aussi l'objet de contrôles dans lesquels les inspecteurs mettent l'accent sur les branches sensibles, c'est-à-dire celles qui présentent un risque accru de sous-enchère salariale. La répartition des contrôles entre les différentes branches et les différentes catégories de travailleurs relève de l'appréciation des cantons, ce qui permet à ces derniers de prendre en compte leurs particularités économiques et les spécificités de leur

marché du travail. La commission tripartite fédérale peut fixer des priorités en parallèle.

L'introduction progressive de la libre prestation de services pour les nouveaux Etats membres de l'UE, d'une part, et l'augmentation des possibilités de recrutement dans ces Etats qui l'accompagne, d'autre part, entraînent une extension du champ des contrôles. Si l'on conservait le même nombre de contrôles, on aboutirait à une dilution de l'activité de contrôle. Le maintien de la même densité de contrôles implique d'en augmenter le nombre en proportion. Il est donc justifié d'en augmenter le nombre de 20% à partir de 2010, le faisant passer de 22'500 à l'heure actuelle à 27'000 par année.

Il est également prévu de fixer des objectifs quantitatifs contraignants. Le Conseil fédéral doit pouvoir à l'avenir en fixer les critères. Une disposition correspondante doit donc être introduite dans l'ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse.

- b) L'obtention d'informations sur les conditions de travail et de salaire par les employeurs, en particulier par les employeurs étrangers, est souvent ressentie comme laborieuse. La Confédération va par conséquent mettre en place une plate-forme internet sur laquelle on pourra consulter aisément les salaires minimaux ainsi que d'autres informations sur les conditions suisses de travail et de salaire.
- c) Les prises d'emploi pour une durée de 90 jours au maximum auprès d'un employeur suisse sont soumises à une simple procédure d'annonce au canton. Il manque cependant une base légale permettant aux cantons de transmettre les annonces aux organes de contrôle cantonaux. Cette lacune complique l'activité de contrôle des commissions paritaires et tripartites, notamment dans les branches où les emplois de courte durée sont fréquents. Il s'agit de combler cette lacune en introduisant une base légale correspondante dans l'ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes (OLCP).

Les autorités du marché du travail doivent pouvoir collaborer de manière accrue avec les assurances sociales, à l'image de ce que prévoit la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN). L'élément essentiel est la transmission de données des caisses de chômage aux organes de contrôle cantonaux. Lorsqu'une caisse découvre qu'un employeur paye des salaires visiblement trop bas, elle doit pouvoir en informer la commission paritaire ou la commission tripartite pour que cette dernière fasse la lumière sur la situation. Pour répondre aux exigences de protection des données, deux dispositions sont nécessaires: d'une part une disposition dans la loi sur l'assurance-chômage (LACI) permettant la transmission de données, et d'autre part, une disposition dans la loi sur les travailleurs détachés indiquant pour quel usage cette transmission est permise. La concrétisation légale de cette mesure est prévue dans le cadre de la révision de la LACI actuellement en cours.

La limite supérieure des amendes administratives prononcées en vertu de l'art. 9, al. 1, de la loi sur les travailleurs détachés est fixée à 5000 francs par cas, conformément à l'art. 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA). Elle a été considérée comme trop basse et peu dissuasive. Elle sera élevée. Son augmentation sera proposée à l'occasion

d'une révision de la DPA. La limite supérieure des amendes fixée par la loi sur les travailleurs détachés pourrait alors être élevée à l'avenant.

2.1.6.3 Coordination avec les projets ayant trait à l'accord sur la libre circulation des personnes

Les auteurs de nombreuses réponses remises dans le cadre de la procédure de consultation sur les deux projets ayant trait à l'accord sur la libre circulation des personnes ont réclamé l'intégration de l'amélioration des mesures d'accompagnement à ces deux projets. Ils ont également conditionné partiellement leur approbation à la mise en œuvre de ces mesures. Comme cela a été exposé précédemment, les adaptations au niveau législatif sont intégrées à la révision en cours en ce qui concerne la LACI et seront intégrées à une prochaine révision en ce qui concerne le droit pénal administratif. Les adaptations nécessaires au niveau des ordonnances auront lieu d'ici l'entrée en vigueur des projets concernant l'accord sur la libre circulation des personnes.

2.1.7 Retombées sur le marché du logement

La Lex Koller³⁹ a été adaptée à l'ALCP le 8 octobre 1999⁴⁰. La modification est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002. Depuis lors, les ressortissants des Etats membres de l'UE domiciliés en Suisse sont libérés de l'assujettissement à autorisation pour toute acquisition immobilière (art. 5, al. 1, let. a), de même que les frontaliers ressortissants de l'UE pour l'acquisition d'une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail (art. 7, let. j). Aucune autre loi n'a dû être adaptée.

La libre circulation des personnes dans l'UE-15 a montré que les flux migratoires entre les Etats membres sont relativement faibles et que leur influence sur le marché du travail et le marché immobilier est marginale. Des petits Etats comme le Luxembourg et l'Irlande constituent des exceptions, qui connaissent une longue et importante phase de croissance. La Confédération ne dispose que de peu de données statistiques et d'analyses s'agissant des acquisitions immobilières durant la période ayant suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP. L'Office fédéral du logement (OFL) a commandé une étude sur le sujet, qui a été achevée en juillet 2007 et publiée en septembre 2007⁴¹. Selon celle-ci, les changements structurels dans le domaine de l'immigration n'ont eu jusqu'à présent que des répercussions ponctuelles sur le marché immobilier. L'afflux de travailleurs qualifiés s'est concentré sur les agglomérations urbaines caractérisées par une forte croissance économique. Vu sa concentration spatiale et les profils de revenus concernés (main-d'œuvre qualifiée surtout), l'immigration en provenance de l'UE entraîne parfois une raréfaction de l'offre et, partant, une hausse des prix dans le segment des logements de standing. La demande peut engendrer des effets de substitution au détriment de la population autochtone. L'adaptation des prix vers le haut dans les régions concernées affecte

³⁹ RS 211.412.41

⁴⁰ Le 14 décembre 2001, elle a été adaptée également à la modification apportée à la Convention du 21 juin 2001 instituant l'AELE.

⁴¹ Zentrum für Wirtschaftspolitik auprès de la Haute école spécialisée de Zurich-Winterthur, Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt, Zürich/Winterthur, 20.7.2007

tous les segments de marché. S'il est vrai que les immigrés sont moins souvent propriétaires de leur logement que la population autochtone, leur proportion a toutefois fortement augmenté parmi les arrivants en provenance de l'UE-15, passant de 15 % en 1996 à 24 % en 2006⁴².

Il existe en outre des différences régionales. L'évolution constatée depuis 2002 montre que la tendance décrite concerne avant tout la région lémanique et l'agglomération zurichoise. Elle est perceptible dans une moindre mesure à Bâle, qui pratiquait déjà une politique d'immigration libérale avant la libre circulation des personnes.

Si la conjoncture favorable persiste, l'immigration devrait croître encore et augmenter la pression sur les logements. Pour le moment, la demande en hausse devrait pouvoir être satisfaite par une augmentation de l'offre. Si tel n'est plus le cas à l'avenir, il faudra envisager d'autres mesures dans le cadre de l'aide au logement de la Confédération. D'autre part, les règles du droit du bail déterminent les prix sur le marché du logement. Le projet de révision du code des obligations, qui a été mis en consultation par le DFE le 27 février 2008, prévoit de remplacer le système des loyers basés sur les coûts par l'indexation des loyers. Les hausses devraient en être modérées.

2.1.8 Gestion et application de l'ALCP

L'art. 14 ALCP institue un comité mixte responsable de la gestion et de la bonne application de l'accord. Le comité peut décider de constituer un groupe de travail ou d'experts propre à l'assister dans l'accomplissement de ses tâches (art. 14, al. 6, ALCP).

2.1.8.1 Comité mixte

Le comité mixte facilite les échanges d'information et les consultations entre les parties contractantes et il s'efforce de régler les différends dont il est saisi. Dans le cadre de ses activités, il est appelé à formuler des recommandations et à prendre des décisions dans les cas prévus par l'accord (cf. ch. 2.2). Il est composé de représentants des parties contractantes et se prononce d'un commun accord.

La délégation suisse au comité mixte ALCP est dirigée par l'ODM, le Bureau de l'intégration (BI) étant coresponsable. La Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne, les cantons et les offices compétents en fonction des objets traités (notamment SECO, OFFT, Office fédéral des assurances sociales OFAS, Direction du droit international public DDIP) y sont associés. La délégation de l'UE est dirigée par la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne. Selon l'ordre du jour, des experts d'autres directions et des représentants d'Etats membres prennent part aux séances.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, le comité mixte s'est réuni annuellement, soit six fois jusqu'à présent. Cet organe s'est révélé précieux afin de donner un poids

⁴² Cette définition diffère du taux couramment utilisé qui renvoie à la proportion des ménages vivant dans leur propre logement.

politique à des questions concrètes. Le traitement de certains problèmes d'application dans le cadre du comité mixte a contribué à leur prompt résolution. A titre d'exemple, il convient de citer la mise en œuvre correcte de l'ALCP dans le droit national de certains Etats membres ou le remboursement de prestations dans le cadre de l'entraide en matière d'assurance-maladie. Le comité mixte a également servi à l'information mutuelle sur les développements nationaux. La Suisse a en particulier communiqué les statistiques de l'immigration, conformément à l'art. 10, al. 6, ALCP. Parmi les points prioritaires à l'ordre du jour figurait le développement de l'*acquis* au sein de l'UE et les adaptations pouvant en résulter pour l'ALCP. Le caractère dynamique du droit communautaire constitue un défi au plan conventionnel et administratif. Ainsi, les annexes II et III ont-elles été adaptées à trois reprises depuis l'entrée en vigueur de l'accord suite à des décisions du comité mixte (cf. ch. 2.2.1.1), et d'autres mises à jour sont attendues (cf. ch. 2.2.1.2).

2.1.8.2 Sous-comité «assurances sociales»

Un groupe de travail au sens de l'art. 14, al. 6, ALCP a été formé dans le domaine de la sécurité sociale. Il a constitué un sous-comité et défini les méthodes de travail. Par ailleurs, il a établi à l'intention du comité mixte que des adaptations concernant l'annexe II de l'ALCP pouvaient être adoptées.

Comme l'ALCP est un accord statique et sectoriel qui ne contient pas l'ensemble de l'*acquis* communautaire, la pertinence de nouveaux actes communautaires pour la Suisse est débattue au sein de ce sous-comité.

Puisque la Suisse assiste à titre d'observateur, comme les Etats de l'AELE/EEE, aux séances de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM) et de ses sous-groupes, l'information mutuelle sur les développements de la législation et de la jurisprudence a en général lieu dans ce cadre.

2.1.8.3 Sous-comité «reconnaissance des diplômes»

Le sous-comité mixte «reconnaissance des diplômes» est un groupe de travail au sens de l'art. 14, al. 6, ALCP. Il se réunit deux à trois fois par an afin de discuter de points techniques relatifs à l'annexe III de l'ALCP et à ses modifications périodiques. La délégation suisse est dirigée par l'OFFT; selon l'ordre du jour, elle se compose de représentants du BI, de la Mission suisse, des cantons ou des offices concernés. La Commission européenne est représentée par l'unité «professions réglementées» de la Direction générale Marché intérieur et services.

Ces réunions sont importantes car elles permettent aux membres de la UE et de la Suisse de discuter de l'application concrète de l'annexe III. Le sous-comité est un instrument indispensable à la bonne mise en œuvre de l'annexe III de l'ALCP. Il permet un dialogue régulier et de qualité avec la Commission européenne. Les discussions permettent par exemple de préparer les dossiers qui seront présentés aux Etats membres, de planifier les modifications de l'annexe III de l'ALCP, de régler les questions d'application liées à la compréhension du système européen de reconnaissance des diplômes.

2.1.9 Comités de comitologie⁴³

Pour être complet, il sied d'évoquer brièvement la coopération avec l'UE et ses Etats membres au sein des comités de comitologie dont les activités concernent la libre circulation des personnes. La participation de la Suisse aux travaux de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants et du Groupe de coordination sur la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur était déjà prévu dans l'acte final des Bilatérales I. Cette participation complète les activités au sein du comité mixte et contribue à l'efficacité de l'application de l'accord.

2.1.9.1 Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

Cette commission gère la coordination et ses problèmes pratiques et débat des mises à jour des règlements de l'UE. Le statut d'observateur permet aux experts suisses de participer activement aux débats de la commission sans droit de vote. Ce forum est extrêmement utile pour suivre le développement du droit communautaire, anticiper les problèmes susceptibles de toucher la législation suisse et établir d'étroits contacts avec les spécialistes des différents Etats. De nombreux points délicats ont pu être discutés et réglés avec les experts en marge des réunions (par ex. introduction de la carte européenne d'assurance-maladie, cas d'affiliation, remboursement des prestations de maladie).

2.1.9.2 Groupe des coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles

La Suisse participe au groupe des coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles en tant qu'observateur. Ce comité a remplacé le Groupe de coordination sur la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur mentionné dans l'acte final des accords bilatéraux I. Il s'agit d'un groupe d'experts créé par décision de la Commission du 19 mars 2007. Il a pour mission de préciser l'interprétation de la directive 2005/36/CE⁴⁴, d'assister la Commission dans la mise en œuvre, et en général d'instaurer un dialogue entre les Etats membres afin de faciliter la mobilité professionnelle.

La participation aux séances du groupe revêt une grande importance pour la Suisse. Elle permet en effet d'obtenir de précieuses informations sur le fonctionnement des directives de reconnaissance des diplômes et sur leur mise en œuvre dans les Etats membres. Elle permet également de rencontrer les représentants des Etats membres et de la Commission, et ainsi de traiter des problèmes d'application de l'annexe III de l'ALCP.

⁴³ Système de comités de représentants de l'administration et d'experts utilisé pour contrôler la Commission quand celle-ci adopte des mesures d'exécution dans le cadre de la législation communautaire. Y siègent un représentant de la Commission (assurant la présidence) et des délégués des Etats membres (généralement des représentants des ministères nationaux et des experts reconnus).

⁴⁴ Directive 2005/36/CE du Parlement Européen et du conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

2.1.9.3 Comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles

Ce comité est un comité de comitologie créé par la directive 2005/36/CE. La Suisse y participe également avec un statut d'observateur. Les tâches du groupe consistent essentiellement à modifier les annexes de la directive (notamment les conditions de formation des médecins, dentistes, pharmaciens, vétérinaires, infirmiers, sages-femmes et architectes) et à se prononcer sur la création des plates-formes professionnelles visées à l'art. 15 de la directive.

2.2 Développement de l'accord

2.2.1 Contenu de l'accord

L'art. 18 ALCP règle la révision de l'accord. Si une partie contractante désire une révision, elle soumet une proposition à cet effet au comité mixte. La modification n'entre en vigueur que lorsque les procédures internes respectives sont accomplies. La modification des annexes II et III est entérinée par le comité mixte – après approbation interne – et entrent aussitôt en vigueur. Jusqu'à présent, on a procédé à deux modifications de l'annexe II et à une mise à jour de l'annexe III. L'accord de même que l'annexe I sont restés inchangés, si l'on excepte l'extension du champ d'application territorial (cf. ch. 2.2.2).

2.2.1.1 Adaptations effectuées depuis l'entrée en vigueur

2.2.1.1.1 Sécurité sociale

L'annexe II de l'ALCP a été actualisée une première fois suite à la décision n° 2/2003 du comité mixte (RO 2004 1277). Elle tient compte des modifications du droit communautaire de la coordination intervenues depuis la signature de l'accord (calcul au prorata de la rente d'orphelin, prise en considération des systèmes de fonctionnaires, décisions de la Commission administrative de l'UE, etc.). En outre, des précisions ont été apportées à l'annexe VI du règlement (CEE) n° 1408/71 concernant les modalités d'application des dispositions suisses (notamment droit d'option en matière d'assurance-maladie, maintien de la qualité d'assuré dans l'assurance-invalidité), afin de tenir compte de l'évolution du droit interne et de faciliter l'application de l'accord.

La deuxième et dernière adaptation en date découle de la décision n° 1/2006 du comité mixte (RO 2006 5851). Elle porte sur la substitution des formulaires papier par la carte européenne d'assurance-maladie, la simplification des procédures et l'alignement des droits dans le domaine de l'assurance-maladie. Si elle n'avait pas repris ces adaptations, la Suisse n'aurait plus pu participer au système européen d'entraide en matière d'assurance-maladie. L'application de réglementations différentes aurait entravé l'entraide et conduit à une situation ingérable pour les assureurs et les assurés. Pour cette raison, les modifications ont été appliquées dès le 1^{er} juin 2004, soit en même temps que dans l'UE. En outre, les adaptations du règlement d'application dues à la modification des dispositions et des compétences des Etats membres de l'UE ont été prises en compte.

Les adaptations effectuées jusqu'à présent étaient des actualisations techniques indispensables en vue de garantir le bon fonctionnement du droit de coordination multilatéral. Elles n'ont pas entraîné de nouveaux engagements importants pour la Suisse et ni requis la modification de la législation nationale.

2.2.1.1.2 Reconnaissance des diplômes

Depuis le 1^{er} juin 2002, l'annexe III de l'ALCP a été modifiée une fois en 2004, notamment pour intégrer les directives 99/42/CE (reconnaissance sur la base de l'expérience professionnelle) et 2001/19/CE (modernisation du système de reconnaissance) et le diplôme d'architecture de l'Università della Svizzera italiana USI afin qu'il soit automatiquement reconnu dans l'UE.

2.2.1.2 Eventuelles adaptations

2.2.1.2.1 Libre circulation des personnes

Lors de la cinquième réunion du comité mixte (2006), l'écart entre les dispositions (statiques) de l'accord et l'acquis communautaire (dynamique), dû en particulier à l'entrée en vigueur au 30 avril 2006 de la nouvelle directive de l'UE sur le droit de séjour des citoyens de l'UE (directive sur la citoyenneté)⁴⁵, a été mentionné pour la première fois. Cette directive rassemble en un seul texte tout le domaine du droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'UE auparavant régi par deux règlements et neuf directives et modifie considérablement le droit des ressortissants des Etats membres de l'UE à la libre circulation des personnes en leur conférant une véritable citoyenneté et le statut correspondant, y compris à l'égard de ressortissants d'Etats tiers en cas de regroupement familial avec un citoyen communautaire. La directive sur la citoyenneté reprend également la jurisprudence que la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a émise antérieurement à son adoption. Dans la mesure où l'application de l'ALCP implique des notions de droit communautaire, il est tenu compte de la jurisprudence pertinente de la CJCE antérieure à la date de la signature de l'accord (art. 16 al. 2 annexe I ALCP). Dans des arrêts datant des années 2003 et 2004, le Tribunal fédéral (TF) a considéré que le fait que l'ALCP porte sur des champs d'application partiels des quatre libertés de l'UE empêche toute transposition dans l'ordre juridique suisse de certains principes fondamentaux de l'UE tels que celui de la citoyenneté européenne. Il a cependant ajouté que les autorités appelées à faire application de l'ALCP pouvaient être amenées à s'inspirer de la jurisprudence de la CJCE postérieure à la date de la signature de l'ALCP dans la mesure où celle-ci ne faisait que préciser une jurisprudence antérieure à l'ALCP⁴⁶.

Le comité mixte n'étant pas compétent pour modifier l'accord et son annexe I, qui règle les droits conférés aux citoyens suisses et de l'UE, seule une révision au sens

⁴⁵ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.04.2004, p. 77).

⁴⁶ ATF 130 II 1 137

de l'art. 18 de l'accord et soumise au Parlement suisse pour adoption permettrait de pallier le décalage entre l'acquis communautaire et l'ALCP. La reprise de la directive sur la citoyenneté sera examinée lorsque la procédure en vue de la reconduction de l'ALCP sera close.

2.2.1.2.2 Sécurité sociale

L'objectif dans ce domaine est de maintenir le bon fonctionnement de la coordination actuelle, en suivant les développements du droit communautaire. Il s'agira par exemple d'analyser les répercussions de la modernisation des règles de coordination en matière de sécurité sociale entreprise au sein de l'UE. Le règlement (CEE) 1408/71 sera à terme remplacé par le règlement (CE) 883/2004. Il est difficile d'apprécier la portée exacte du nouveau règlement avant que son règlement d'application (qui devrait remplacer le règlement (CEE) 574/72) soit adopté. Mais ses grandes lignes sont arrêtées et montrent qu'il s'agit, en premier lieu, d'une consolidation et d'une modernisation des principes de coordination que la Suisse applique dans le cadre de l'ALCP.

De manière générale, les nouvelles règles de coordination seront intégrées par la Suisse lorsque ce sera nécessaire pour le bon fonctionnement et conformément aux procédures d'adaptation prévues par l'accord.

2.2.1.2.3 Reconnaissance des diplômes

L'annexe III de l'ALCP devrait dans l'idéal être modifié chaque année ou tous les deux ans afin de tenir compte de l'évolution des formations, tant en Suisse que dans l'UE. Cela n'a pas été le cas jusqu'à présent. En raison de la nature statique de l'ALCP, il y a toujours un décalage entre le moment où les nouvelles filières émettent leur diplôme et le moment où ce diplôme est inséré dans l'annexe III de l'ALCP.

L'annexe III devrait être actualisée dans le courant de 2008 pour intégrer la nouvelle filière «Bachelor HES in nursing», la spécialisation médicale en infectiologie et dans un deuxième temps le «Master HES en architecture». Il est prévu aussi qu'elle reprenne la directive 2005/36/CE en 2008. Cette directive prévoit en substance la consolidation de 15 directives en un seul texte, la libéralisation partielle des prestations de services, la possibilité, pour les associations professionnelles représentées au niveau européen, de créer des plates-formes communes, et la simplification de la coopération administrative. Elle reprend pour l'essentiel le système actuel, la libéralisation partielle des prestations de services constituant la principale nouveauté. La date de son entrée en vigueur pour la Suisse n'est pas encore déterminée.

2.2.2 Extension du champ d'application territorial

Dans le sillage des élargissements de l'UE en 2004 et en 2007, les domaines d'application des accords sectoriels entre la Suisse et la CE (ou Euratom) ont été automatiquement étendus aux nouveaux Etats membres de l'UE. Compte tenu de son caractère mixte, l'ALCP constitue toutefois une exception. Les traités d'adhé-

sion des nouveaux membres prévoyaient que des négociations devaient être menées avec la Suisse au sujet de l'ALCP, la compétence de négocier étant déléguée à la Commission européenne. Le Conseil des Ministres de l'UE est quant à lui habilité à approuver les protocoles. Cela signifie que les deux protocoles additionnels relatifs à l'extension de l'ALCP aux Etats membres d'Europe centrale et orientale ne sont pas soumis aux procédures d'approbation et de ratification des Etats membres de l'UE. Tout porte à croire que cette procédure s'appliquera également si l'accord est étendu ultérieurement. Du côté suisse, l'extension de l'ALCP est adoptée par le Parlement sous la forme d'un arrêté sujet au référendum (cf. ch. 5.3.3).

2.2.2.1 Elargissement de l'UE en 2004

Suite à l'élargissement de l'UE du 1^{er} mai 2004, l'accord sur la libre circulation des personnes a été complété par un protocole (protocole I) réglant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec les dix nouveaux Etats membres. Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006. Les ressortissants des Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 seront soumis jusqu'en 2011 au plus tard au régime transitoire applicable à l'accès au marché du travail⁴⁷. Les restrictions portent sur la priorité des travailleurs indigènes, le contrôle préalable des conditions de salaire et de travail et le contingentement annuel des autorisations de courte durée et des autorisations de séjour. La clause de sauvegarde prévue par l'accord est également valable vis-à-vis des ressortissants des nouveaux Etats membres. Elle permet à la Suisse de réintroduire unilatéralement, jusqu'au 31 mai 2014, des contingents lorsque l'immigration de travailleurs dépasse le seuil fixé dans l'accord.

2.2.2.2 Extension de l'accord à la Roumanie et la Bulgarie

L'adhésion, le 1^{er} janvier 2007, de la Bulgarie et la Roumanie à l'UE achève son cinquième élargissement. L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux deux nouveaux Etats membres a nécessité, comme pour les Etats qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004, la conclusion d'un protocole à l'ALCP (protocole II).

2.2.2.3 Extensions ultérieures

La Commission européenne négocie avec la Croatie et la Turquie leur adhésion à l'UE. Les pays des Balkans occidentaux sont des candidats potentiels à l'adhésion. Il n'est pas possible, aujourd'hui, de prédire la durée et l'issue des négociations entamées. S'agissant de la libre circulation des personnes et d'autres domaines sensibles, l'UE se réserve le droit d'appliquer des régimes de transition, des exceptions et des clauses de sauvegarde durables. Les réglementations transitoires de l'UE, pourraient servir de référence à la Suisse. Compte tenu du contexte, il n'est pas possible de donner des informations pertinentes sur les pays qui pourraient rejoindre prochainement l'UE et les modalités d'une nouvelle extension de l'ALCP.

⁴⁷ Cette restriction ne s'applique pas aux citoyens chypriotes et maltais qui, à l'instar des ressortissants de l'UE-15, bénéficient déjà, à titre d'essai, de la libre circulation complète des personnes.

2.3 Importance de la reconduction de l'accord pour la Suisse

L'ALCP est sans conteste l'un des accords les plus importants des Bilatérales I. Il est lié aux autres par une clause guillotine (cf. ch. 2.3.1.1). Sa reconduction est essentielle pour la poursuite de l'application des sept accords de 1999 et partant pour la défense des intérêts du pays, des point de vue juridique, politique et économique.

2.3.1 Conséquences juridiques

La reconduction de l'ALCP implique le maintien de l'acquis de l'ALCP⁴⁸. En revanche, sa non-reconduction aurait des conséquences tant au niveau du droit international qu'à celui du droit national.

2.3.1.1 Droit international

L'art. 25, al. 4, ALCP contient la clause guillotine. En vertu de celle-ci, la non-reconduction ou la dénonciation de l'ALCP mettrait fin aux six autres accords conclus dans le cadre des Bilatérales I, six mois après la réception de la notification de la non-reconduction ou de la dénonciation. Les dispositions finales des autres accords bilatéraux I prévoient la même clause.

Sont concernés:

- l'accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics;
- l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité;
- l'accord relatif aux échanges de produits agricoles;
- l'accord sur le transport aérien;
- l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route; ainsi que
- l'accord sur la coopération scientifique et technique⁴⁹.

L'abrogation de l'ALCP et des autres accords issus des Bilatérales I pourrait être palliée en réactivant d'anciens accords bilatéraux. Elle créerait toutefois une insécurité juridique lourde de conséquence.

La non-reconduction de l'ALCP ne serait pas non plus sans conséquence sur l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en

⁴⁸ Sous réserve d'adaptations du droit national suite à des actualisations ou des modifications de l'ALCP.

⁴⁹ La durée de validité de l'accord sur la recherche, qui était partie intégrante des Bilatérales I, a été limitée à la durée des deux programmes-cadres de recherche en cours. L'accord consécutif portant sur une participation au septième programme-cadre de recherche (2007 à 2013) ne tombe plus sous le coup de la clause guillotine. Cependant, la décision de l'UE concernant l'approbation de l'actuel accord sur la recherche prévoit que celui-ci ne serait pas prorogé en cas de non-reconduction ou de dénonciation des accords bilatéraux I.

œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen⁵⁰. La mise en œuvre du système mis en place dans ce cadre est étroitement liée à la libre circulation des personnes. La non-reconduction de l'ALCP aurait donc un effet indirect sur les accords Schengen/Dublin (accords bilatéraux II).

Si l'ALCP n'était pas reconduit, la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange⁵¹ continuerait d'être applicable à nos partenaires de l'AELE. Bien que cette convention ait été révisée suite à la conclusion des accords bilatéraux I, elle ne contient aucune disposition qui la lie à ceux-ci. La non-reconduction engendrerait, dans le domaine des Bilatérales I, une asymétrie notable dans les relations conventionnelles de la Suisse avec, d'une part, les Etats membres de l'AELE et, d'autre part, la CE, puisque l'acquis des Bilatérales I serait maintenu avec la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

2.3.1.2 Droit national

En cas de reconduction de l'ALCP, il ne sera pas nécessaire de modifier le droit national⁵². En revanche, sa dénonciation nécessiterait la réadaptation des dispositions fédérales et cantonales qui ont été modifiées dans le cadre des Bilatérales I⁵³. Compte tenu de la clause guillotine (cf. ch. 1.3), les dispositions relatives à l'ALCP et celles modifiées dans le sillage des autres accords négociés dans le cadre des Bilatérales I, soit une vingtaine de lois en tout, seraient concernées.

Le cas échéant, il conviendrait d'examiner cas par cas s'il y a lieu de revenir à la situation antérieure à l'accord ou de maintenir unilatéralement les dispositions visées.

2.3.2 Signification économique et politique

L'ALCP est – avec l'accord de libre échange de 1972⁵⁴ – le plus important accord économique conclu par la Suisse. Il contribue de manière significative à renforcer l'un des avantages comparatif de la place économique suisse, à savoir son marché du travail flexible et mobile, et son attrait international.

Les entreprises suisses profitent à double titre de l'ALCP. D'une part parce qu'il facilite l'envoi de travailleurs détachés dans les Etats de l'UE (par ex. pour le montage et la maintenance d'installations), d'autre part parce qu'il améliore les chances de recruter la main d'œuvre nécessaire.

L'économie suisse est tributaire des travailleurs étrangers. En Suisse, une personne active sur cinq est étrangère. Ce constat est valable aussi bien pour les spécialistes au bénéfice d'une formation complète, recherchés en Suisse comme ailleurs, que pour la main-d'œuvre peu qualifiée. Le marché du travail européen offre des qualifications comparables tout en étant culturellement et géographiquement proche. Vu les

⁵⁰ RS **0.360.268.1**; FF **2004** 6071 ss

⁵¹ RS **0.632.31**

⁵² Sous réserve d'adaptations du droit national suite à des actualisations ou des modifications de l'ALCP.

⁵³ FF **1999** 5440

⁵⁴ RS **0.632.402**

quelque 493 millions d'habitants que comptent les 27 Etats membres de l'UE⁵⁵, l'ALCP agrandit considérablement le potentiel de recrutement des entreprises sises en Suisse.

L'ouverture du marché du travail vis-à-vis de l'Europe favorise la croissance économique en atténuant, d'une part, le danger de restriction de la production et d'inflation des salaires en raison de la pénurie de main-d'œuvre, et, d'autre part, la pression sur les entreprises qui pourraient sous-traiter en partie la production. Le Conseil fédéral et les partenaires sociaux s'accordent pour dire que sans la libre circulation des personnes la récente reprise économique n'aurait pas été aussi forte et durable. A moyen terme, l'ouverture du marché du travail sera d'autant plus importante que l'offre de main-d'œuvre autochtone s'amenuisera en raison de l'évolution démographique.

Grâce à l'ouverture du marché du travail, le pôle industriel et économique suisse est durablement renforcé, ce dont profitent également les travailleurs suisses. Les premières expériences relatives à l'ALCP montrent que l'afflux de travailleurs en provenance de l'UE ne se fait pas au détriment de la main-d'œuvre locale (cf. ch. 2.1.4).

L'ouverture unilatérale du marché du travail n'est pas une alternative. En effet, la mobilité des travailleurs a pour corollaire la réglementation détaillée de la reconnaissance des diplômes et des assurances sociales. En particulier, la question des assurances sociales ne pourrait être réglée qu'en collaboration avec les divers Etats membres de l'UE, ce qui nécessiterait la (re-)négociation des accords bilatéraux correspondants. Par ailleurs, les entreprises suisses doivent pouvoir, en cas de besoin, détacher du personnel à l'étranger. Enfin, la perte de l'accès libre et non discriminatoire au marché du travail de l'UE constituerait une détérioration considérable par rapport au statu quo pour les ressortissants suisses, qui ne bénéficieraient plus non plus de facilités pour s'installer dans l'UE.

La reconduction de l'ALCP assure le maintien de tout l'édifice des relations bilatérales avec l'UE et, partant, l'accès au marché intérieur européen, vital pour les entreprises suisses. L'UE est, de loin, le partenaire économique le plus important de la Suisse. Un franc sur trois gagné en Suisse l'est au travers des échanges avec l'UE. Au cours des dix dernières années, le commerce bilatéral des marchandises a connu une croissance annuelle moyenne de 5 %. L'échange économique (marchandises et services) atteint aujourd'hui un volume d'un milliard de francs par jour. 80 % des importations et 62 % des exportations sont réalisées avec l'UE. S'agissant des prestations de services et des investissements directs, le marché européen domine de la même manière. Si l'ALCP n'est pas reconduit, la Suisse risque de perdre son accès privilégié au marché intérieur européen et d'affaiblir durablement la place économique.

Cependant, la signification de l'ALCP va bien au-delà de sa valeur économique, la libre circulation des personnes représentant en fait l'une des quatre libertés fondamentales du marché commun.

La prorogation de cet accord est en effet un acte politique confirmant la volonté de la Suisse de poursuivre la voie bilatérale dans ses relations avec l'UE, voie qui est gage de succès pour la défense effective des intérêts du pays et qui a été confirmée par le peuple à diverses reprises. Hormis les implications sur le plan du droit interna-

⁵⁵ Relevé Eurostat pour l'année 2006.

tional, dont il a déjà été question, la non-reconduction pourrait avoir des conséquences négatives sur la prorogation d'autres accords ou la négociation de nouveaux accords. Elle provoquerait donc une remise en cause profonde de la voie bilatérale et de la politique européenne du Conseil fédéral. De nouvelles solutions devraient être trouvées avec l'UE, qui pourraient ne pas être aussi favorables que celles obtenues jusqu'à présent. Les relations avec le principal partenaire de la Suisse à tous les niveaux s'en trouveraient fortement affectées. Il en découlerait de manière générale une incertitude juridique, économique et politique qui nuirait gravement aux intérêts de la Suisse.

2.3.3 Signification des accords bilatéraux liés à l'ALCP

L'ALCP étant lié directement (Bilatérales I) ou indirectement (Schengen/Dublin) à d'autres accords, la plus-value que la Suisse tire de ces accords et la situation qui résulterait de leur dénonciation sont exposées ci-dessous.

2.3.3.1 Accord sur les marchés publics

L'accord sur les marchés publics ouvre aux fournisseurs suisses un accès non discriminatoire par rapport à leurs concurrents de l'UE aux mandats des entreprises chargées de l'approvisionnement en eau et en énergie, de l'offre de transports urbains et régionaux, ainsi que des chemins de fer. Les acteurs économiques suisses ont accès aux marchés publics européens, grâce à des procédures d'adjudication transparentes. Parallèlement, les marchés publics suisses, y compris au niveau communal, sont plus concurrentiels.

La dénonciation de l'accord signifierait la fin de la libéralisation des marchés publics allant au-delà des engagements pris au sein de l'OMC. Les prestataires suisses auraient à subir des restrictions s'agissant de l'accès au marché. Perdant son statut d'observateur au sein du comité consultatif des Etats membres de l'UE sur les marchés publics, la Suisse se verrait privée d'un instrument précieux qui lui permet de s'informer, de consulter ses partenaires et de régler simplement divers problèmes.

2.3.3.2 Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

L'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité a réduit les obstacles techniques au commerce dans les échanges de produits industriels entre la Suisse et l'UE. Il introduit des facilitations notables dans des secteurs économiques importants comme l'industrie des machines, l'industrie pharmaceutique et des produits médicaux et les télécommunications. La dénonciation de l'accord aurait des répercussions négatives sur la compétitivité de l'économie suisse. Pour les quinze secteurs de produits concernés, l'accès au marché ne pourrait plus se faire dans les termes de l'accord. Les entreprises qui peuvent aujourd'hui exporter leurs produits sur la base d'un certificat établi par un organisme suisse d'évaluation de la conformité reconnu dans le cadre de l'accord, devraient alors requérir un tel certificat auprès d'un organisme agréé par la CE. Les entreprises exportatrices seraient

confrontées non seulement à des frais plus élevés mais aussi à des retards lors du lancement de nouveaux produits dans l'UE. Dans certaines branches, il faut s'attendre alors à un transfert de la production et de la distribution à l'étranger, ce qui se traduirait par une perte d'emplois en Suisse.

S'agissant des importations, on assisterait sans doute à des pressions croissantes afin que les vérifications et certifications faites à l'étranger ne soient plus reconnues, ce qui renchérirait les importations et affaiblirait la concurrence sur le marché intérieur. Les organismes suisses d'évaluation de la conformité perdraient des clients dans la mesure où leurs vérifications et certifications ne seraient plus reconnues dans la CE ou l'EEE. Selon les estimations, un tiers environ des plus de 700 organismes accrédités en Suisse risque de disparaître. Il en résulterait non seulement une perte considérable de savoir-faire en matière de recherche et de développement, mais aussi des répercussions sur la mise en œuvre des prescriptions relatives aux produits, notamment sur l'observation du marché. Vu que les autorités suisses n'auraient plus, comme prévu dans l'accord, accès aux informations de la CE concernant les prescriptions relatives aux produits, la mise en œuvre des prescriptions suisses seraient considérablement compliquée, ce dont pâtirait les importateurs, les commerçants et les consommateurs.

2.3.3.3 Accord relatif aux échanges de produits agricoles

L'accord relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole) a facilité et intensifié l'échange de produits agricoles de l'UE dans des secteurs donnés. La dénonciation de l'accord signifierait la perte de prérogatives que la CE a accordées à la Suisse. Les intérêts à l'exportation de produits bénéficiant aujourd'hui d'un traitement préférentiel, comme par exemple le fromage⁵⁶ seraient affectés. En sens inverse, la Suisse n'accorderait plus ce traitement aux produits de la CE. Les prix évolueraient en conséquence au détriment des consommateurs.

Dans le domaine non tarifaire, certaines entraves techniques au commerce seraient rétablies, par exemple pour les produits phytosanitaires, les aliments pour animaux, les semences, le vin, les spiritueux et les produits biologiques.

S'agissant du vin et des spiritueux, la protection réciproque des appellations géographiques et traditionnelles deviendrait caduque. Dans ce cas, les accords bilatéraux visant à protéger les appellations géographiques, qui ont une portée moindre et n'ont été conclus qu'avec quelques Etats membres de l'UE, seraient réactivés, tout comme l'échange de lettres entre la Suisse et la Communauté économique européenne relatif à la coopération en matière de contrôle officiel des vins⁵⁷.

La fait de ne plus appliquer l'annexe à l'accord agricole relative aux questions vétérinaires aurait pour conséquence que les réglementations et les facilités concernant le commerce transfrontalier d'animaux et de produits animaux entre l'UE et la Suisse deviendraient elles aussi caduques. L'exportation d'animaux et de produits animaux (du fromage notamment) serait de nouveau grevée de charges coûteuses (réintroduction de l'obligation de certificat et des visites vétérinaires à la frontière).

⁵⁶ La libéralisation totale du commerce du fromage entre la Suisse et l'UE date du 1^{er} juin 2007.

⁵⁷ RS 0.817.423

La dénonciation de l'accord agricole compliquerait singulièrement le commerce entre la Suisse et l'UE. Les contrôles à la frontière nécessiteraient du personnel supplémentaire et la réintroduction de certificats, ce qui engendrerait des frais administratifs et des investissements considérables.

2.3.3.4 Accord sur le transport aérien

L'accord bilatéral sur le transport aérien (ATA) a ouvert aux compagnies aériennes suisses, sur une base réciproque, l'accès au marché libéralisé du transport aérien en Europe. Grâce à l'octroi des droits de trafic et à l'interdiction de discriminer, les compagnies suisses ont été mises sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes européennes. Elles peuvent ainsi choisir librement les destinations qu'elles souhaitent desservir, les tarifs qu'elles entendent pratiquer ou encore les appareils qu'elles souhaitent engager. Du point de vue du consommateur, l'accord a par ailleurs facilité la reprise par des compagnies communautaires des lignes abandonnées par Swiss et le développement des compagnies à bas coûts.

Avant l'entrée en vigueur de l'ATA, la Suisse avait conclu un grand nombre d'accords plus ou moins libéraux avec pratiquement tous les Etats membres de l'UE. Ces accords n'ont pas été dénoncés et seraient à nouveau applicables si l'ATA ne l'était plus. Les conditions concurrentielles offertes aux compagnies suisses seraient toutefois fortement péjorées et les bénéfices tirés par les consommateurs de l'ouverture réciproque des marchés anéantis. La participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et au Ciel unique européen, qui a été convenue dans le cadre de l'ATA, serait également remise en cause.

2.3.3.5 Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route

L'accord bilatéral sur les transports terrestres (ATt) libéralise le transport des personnes et des marchandises par route, à l'exception du cabotage, et améliore l'accès réciproque aux réseaux des compagnies de chemin de fer pour le transport de marchandises. Il détermine de plus les modalités d'une politique coordonnée des transports entre la Suisse et l'UE et constitue la base contractuelle pour le prélèvement de la redevance poids-lourds liée aux prestations (RPLP), dont les recettes contribuent au financement du développement des infrastructures ferroviaires en Suisse. En contrepartie, la Suisse a accepté une augmentation de 28 à 40 tonnes de la limite de poids pour les camions autorisés à circuler en Suisse. Avec l'ATt, la RPLP et les véhicules de 40 tonnes, le nombre de poids lourds franchissant chaque année les Alpes suisses a diminué de 16 % en 2006 par rapport à 2000, alors que, dans les années 1990, ce nombre augmentait annuellement d'environ 7 %.

Avant l'entrée en vigueur de l'ATt, les relations entre la Suisse et les Etats membres de l'UE étaient généralement régies dans le domaine routier par des accords bilatéraux. Ceux-ci étaient plus ou moins libéraux et certains prévoyaient même des

contingents⁵⁸. Ces accords n'ont pas été dénoncés et seraient à nouveau applicables si l'ATt ne l'était plus. L'UE ne pourrait toutefois vraisemblablement plus accepter que ses entreprises soient soumises en Suisse à une fiscalité routière plus lourde que celle qui a cours dans la plupart de ses Etats membres. Elle serait susceptible d'adopter des mesures de rééquilibrage dont pâtiraient en premier lieu les transporteurs suisses dans l'UE. La politique des transports de la Suisse devrait être réévaluée, de même que le financement de ses infrastructures.

2.3.3.6 Accord sur la coopération scientifique et technique

Grâce à l'accord d'association en matière de recherche conclu dans le cadre des Bilatérales I, la Suisse dispose d'un accès non discriminatoire au cœur de la coopération européenne dans les domaines scientifique et technologique. Concrètement, cet accord permet aux chercheurs, instituts et entreprises suisses de participer notamment aux programmes-cadres de recherche et de développement de l'UE en leur donnant la possibilité de soumettre et de diriger des projets en tant que «coordinateurs». En outre, ils obtiennent les résultats des autres projets réalisés à la même enseigne. La participation intégrale aux programmes-cadres a eu des effets très bénéfiques, comme l'atteste une évaluation indépendante approfondie⁵⁹. En cas de non-reconduction de l'ALCP, la participation directe deviendrait très rapidement impossible (cf. note 46)⁶⁰. On ignore si l'UE serait disposée à accorder à la Suisse une participation selon le mode «projet par projet». Celle-ci comporterait toutefois de sérieux désavantages: les projets suisses ne seraient acceptés que s'ils présentent un intérêt pour les pays de l'UE, les initiatives en vue de projets communs ne seraient plus possibles et le flux d'information vers la Suisse serait fortement entravé. Enfin, les partenaires suisses auraient à surmonter de nombreux obstacles administratifs.

2.3.3.7 Schengen/Dublin

En vertu de l'ALCP, les ressortissants suisses et ceux des Etats membres de l'UE sont autorisés à s'établir et à travailler dans un Etat partie, pour autant qu'ils remplissent les conditions requises. Les accords d'association à Schengen/Dublin complètent l'ALCP en ce sens qu'ils facilitent la circulation des voyageurs dans l'«espace Schengen», sans diminuer le niveau de sécurité. La suppression des contrôles aux frontières intérieures (entre les Etats Schengen) s'accompagne ainsi de mesures compensatoires visant à mieux garantir la sécurité intérieure (renforcement des contrôles aux frontières extérieures et amélioration de la coopération policière et

⁵⁸ L'accord Suisse-CE sur le transit de 1992 avait été conclu pour une durée limitée et a cessé d'être applicable en 2005. (Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne sur le transport de marchandises par route et par rail (RO 1993 1197).

⁵⁹ Cf. message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pendant les années 2007 à 2013 (06.078, FF 2006 7689, ch. 1.2.9 ss).

⁶⁰ A l'exception de la participation suisse au programme de recherche de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la fusion thermonucléaire, qui fait l'objet d'un accord séparé d'une durée de validité illimitée (RS 0.424.11) que l'UE pourrait être amenée à le dénoncer suite à la non-reconduction des autres accords sectoriels.

judiciaire transfrontalière). Ces mesures tendent aussi à mieux répartir les charges dans le domaine de l'asile (règlement Dublin sur l'Etat compétent pour l'examen d'une demande d'asile). La dénonciation de l'ALCP menacerait la mise en œuvre et l'application des accords d'association à Schengen/Dublin, lesquels supposent du reste implicitement la libre circulation des personnes. Les avantages inhérents aux deux accords (par exemple le visa de Schengen qui revêt une grande importance pour le tourisme) resteraient lettre morte⁶¹.

2.4 Conséquences financières et sur l'état du personnel

2.4.1 Libre circulation/droit des étrangers

La reconduction ne devrait pas avoir de répercussions sur les finances et le personnel.

2.4.2 Sécurité sociale

Concernant les assurances sociales, les coûts annuels supplémentaires étaient estimés à quelque 424 millions de francs (message relatif aux Bilatérales I⁶²). Or, ils s'avèrent nettement inférieurs à ce montant. En 2006, ils se sont élevés à 240 millions de francs (charges pour les allocations de maternité introduites le 1^{er} juillet 2005 incluses). La participation de la Confédération⁶³ se monte à 34 millions de francs (estimée à 96,8 millions⁶⁴), celle des cantons à 6,3 millions (estimée à 35,7 millions), selon la clé de répartition de la nouvelle péréquation financière.

S'agissant de l'AVS/AI, les coûts supplémentaires annuels (passage d'un système de rentes partielles à un système au prorata, exportation des quarts de rente de l'AI) ont dépassé les estimations (127 au lieu de 105 millions de francs). Cette différence est imputable à la hausse du nombre des bénéficiaires et à l'augmentation des rentes intervenue entre-temps. En revanche, en ce qui concerne l'assurance-maladie, les charges supplémentaires ont été nettement inférieures à ce qui avait été prévu (9,2 au lieu de 96⁶⁵ millions de francs). De même, pour l'assurance-chômage, les coûts supplémentaires pour les titulaires d'une autorisation de courte durée sont restés en deçà des estimations (71,6 au lieu de 210 millions)⁶⁶.

Les répercussions sur l'état du personnel ont été relativement modérées puisqu'il a fallu créer environ 80 postes (dont 70 à la Caisse suisse de compensation, les autres étant répartis entre l'OFAS, l'OFSP et le SECO) au lieu des 162 annoncés.

La libre circulation des personnes profite aux assurances sociales. En effet, les immigrants en provenance des Etats membres de l'UE sont en grande majorité des

⁶¹ Cf. le message relatif aux Bilatérales II, FF **2004** 5593, ch. 2.6.

⁶² FF **1999** 6128, ch. 311.1

⁶³ AC non comprise.

⁶⁴ AC non comprise.

⁶⁵ Dans le message de 1999 (FF **1999** 5440 ss), les coûts étaient estimés à 95 millions de francs. Suite à la modification de la LAMal du 6 octobre 2000, la Confédération a pris en charge de nouvelles tâches dont les coûts devraient s'élever à 1 million de francs.

⁶⁶ Les ressortissants de l'UE titulaires d'une autorisation de séjour durable avaient droit aux prestations de l'assurance-chômage avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

personnes en âge de travailler qui améliorent l'équilibre entre les actifs et les rentiers. Ils cotisent davantage à l'AVS/AI qu'ils n'en touchent de prestations. En 2005, les ressortissants de l'UE participaient pour 20 % aux cotisations salariales totales alors qu'ils ne bénéficiaient que de 16 % de la somme des rentes versées par l'AVS et l'AI.

Par ailleurs, seul un quart des rentiers AVS/AI ressortissants d'un Etat membre de l'UE vit en Suisse. La majorité des immigrants quitte en effet la Suisse après y avoir versé des cotisations. N'ayant pas droit aux prestations supplémentaires (prestations complémentaires, allocations pour impotents AVS/AI, aide sociale, etc.), qui sont réservées aux personnes résidant en Suisse, ils ne chargent pas le budget de la sécurité sociale dans ce domaine.

Avec la poursuite de l'accord, la fin de la période transitoire pour l'assurance-chômage (31 mai 2009) pourrait générer des coûts supplémentaires pour indemniser les titulaires d'un permis de séjour de courte durée. Cependant, ils seront compensés par la suppression de la rétrocession des cotisations des travailleurs frontaliers. Cette mesure permettra au fonds de l'assurance-chômage d'économiser environ 200 millions de francs par an.

Même s'il est difficile d'estimer les conséquences financières et sur l'état du personnel auxquelles la Suisse devra faire face, tout porte à croire que les coûts et les recettes supplémentaires ne devraient pas dépasser le cadre actuel.

2.4.3 Reconnaissance des diplômes

S'agissant de la reconnaissance des diplômes, le message sur l'approbation de l'accord de 1999 entre la Suisse et la CE⁶⁷ ne mentionne pas de charges supplémentaires. Toutefois, il y a lieu d'envisager une augmentation des ressources dans ce domaine, car la charge de travail de l'administration (traitement de demandes spécifiques émanant notamment des associations professionnelles, notification de nouvelles dénominations de profession, accroissement du nombre des séances de coordination) a été sous-estimée. En outre, il est prévu que la Suisse intègre, dans le courant de 2008, la directive 2005/36/CE dans l'annexe III de l'ALCP. La reprise de cet acte

communautaire engendrera un besoin supplémentaire en personnel. Les ressources supplémentaires seront requises dans le cadre de l'adaptation de l'annexe III de l'ALCP.

2.4.4 Mesures d'accompagnement

L'augmentation de 20 pour cent du nombre de contrôles dans le cadre des mesures d'accompagnement entraînera à partir de 2010 une augmentation de l'ordre d'un à 2 millions de francs de la participation de la Confédération au coût de l'activité d'inspection. La mise en place de la plate-forme Internet entraînera un coût unique de l'ordre de 0,5 million de francs et nécessitera une ou deux personnes supplémentaires. Le DFE compensera ces coûts supplémentaires selon les possibilités internes.

⁶⁷ FF 1999 6128, ch. 311.17

3 Extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie

3.1 Généralités

Le protocole II a été paraphé par la Suisse et la Commission européenne le 29 février 2008 à Bruxelles, et devrait être signé au mois de mai 2008. Avec ce protocole, nous vous soumettons en outre les adaptations législatives pertinentes, qui concernent douze lois.

3.1.1 Mandat de négociation

Alors que le mandat de négociation de l'UE était accepté par le Conseil des ministres, le 5 mai 2006, le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation suisse, le 22 mai 2007. Après consultation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de la Commission de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats, les négociations ont débuté le 10 juillet 2007 pour s'achever le 29 février 2008.

Les négociations ont porté principalement sur, d'une part, le régime transitoire et son point de départ (2 ans; plus 3 ans; plus 2 ans; maintien des restrictions existantes en matière de marché du travail), et d'autre part, la durée de la clause de sauvegarde spécifique permettant de réintroduire des contingents une fois la période transitoire échue.

Selon le mandat du Conseil fédéral, les négociations concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux deux nouveaux membres de l'UE devaient aboutir à un régime inspiré de celui qui est appliqué aux Etats ayant adhéré le 1^{er} mai 2004. Dans cette optique, un régime transitoire correspondant, du point de vue des délais, à la réglementation actuelle devait constituer la solution minimale. Par ailleurs le mandat de négociation exige la reprise de la clause spéciale (clause de sauvegarde spécifique), laquelle prévoit la possibilité de réintroduire des mesures de limitation en cas d'immigration excessive.

3.1.2 Déroulement des négociations

Les négociations ont commencé formellement le 10 juillet 2007 à Bruxelles. Jusqu'au paraphe du protocole à l'ALCP, il y a eu au total cinq sessions de négociation.

Une unité de vue a rapidement pu être trouvée sur le régime transitoire applicable et 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 le 1^{er} mai 2004.

Alors que l'UE entendait initialement faire coïncider le point de départ de la période transitoire avec la date d'élargissement de l'UE à ces deux pays, soit le 1^{er} janvier 2007, et demandait en outre que la clause de sauvegarde spécifique soit limitée à trois ans, la Suisse exigeait tout d'abord de son côté à ce que le début des délais transitoires coïncide avec la date d'entrée en vigueur du protocole II et une clause de sauvegarde spécifique de cinq ans. Un compromis a pu être trouvé consistant à fixer à l'entrée en vigueur du protocole II le début de la période transitoire durant laquelle la Suisse pourra maintenir les restrictions appliquées jusqu'ici au 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 massive de ressortissants de ces deux pays.

Ce compromis a pu être trouvé également grâce aux bonnes dispositions dont ont fait preuve la Bulgarie et la Roumanie en vue de déterminer la meilleure façon de renforcer les accords de réadmission déjà conclus avec elles, en tenant compte des développements consécutifs à la mise en œuvre totale de l'acquis de Schengen/Dublin. Le fait de séparer cet objectif de négociation de la libre circulation des personnes se justifiait d'autant plus que les demandes d'asile en Suisse de ressortissants bulgares et roumains ont fortement diminué.

3.1.3 Accord politique

Sous l'angle politique, les négociations se sont achevées le 30 janvier 2008 par l'accord donné par la Bulgarie et la Roumanie.

Une déclaration unilatérale figure dans le protocole II selon laquelle la Suisse s'engage, durant la période comprise entre la date de la signature du protocole et son entrée en vigueur, à fixer de manière autonome, dans l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201), les nombres maximums suivants à l'égard des nouveaux Etats membres:

- a) autorisations de séjours à l'année (B): 282
- b) autorisations de séjour de courte durée (L): 1 006

Par ailleurs, cette déclaration unilatérale prévoit qu'en vertu de la pratique en vigueur, 2 011 résidents de courte durée (4 mois au plus) sont admis sans imputation sur les contingents. Jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole, les conditions d'admission et de séjour des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE demeurent régies par la législation sur les étrangers (LEtr/OASA). La Suisse est cependant libre d'adopter d'autres mesures de libéralisation du droit des étrangers. Les nombres maximums précités seront fixés par une adaptation de l'OASA au moment de la signature du protocole.

3.1.4 Relation avec le droit européen

Le protocole II à l'ALCP régit l'extension de l'accord de 1999 sur la libre circulation des personnes, qui a été conclu entre la Suisse, la CE et les quinze Etats membres de l'UE de l'époque.

3.1.5 Résultats des négociations

Rédigé sous la forme d'un protocole à l'accord sur la libre circulation des personnes qui fera partie intégrante dudit accord, le résultat des négociations est satisfaisant. 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.

3.1.6 Structure du protocole

Le protocole II présente une structure largement comparable à celle du protocole relatif à l'extension de l'ALCP aux Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 (protocole I). La partie principale régleme la période transitoire applicable aux 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 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.

Par la conclusion du protocole II à l'accord sur la libre circulation des personnes, la Bulgarie et la Roumanie deviennent parties contractantes de l'accord. Par conséquent, le champ d'application territorial de l'accord est étendu aux deux nouveaux Etats membres de l'UE. Dans les domaines qui ne sont pas couverts par le protocole II, les dispositions de l'accord de base s'appliquent dès l'entrée en vigueur du protocole II.

Le protocole II entrera en vigueur le premier jour du premier mois suivant le dépôt du dernier acte de ratification (art. 7) et fait partie intégrante de l'accord (art. 4). Il restera en vigueur aussi longtemps et aux mêmes conditions que l'accord (art. 8).

3.1.7 Teneur du protocole

3.1.7.1 Passage graduel à la libre circulation

La Suisse peut maintenir, durant sept ans au plus après l'entrée en vigueur du protocole II, les restrictions sur le marché du travail pour les séjours durables et les séjours de courte durée des ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie. Ces restrictions portent sur la priorité des travailleurs indigènes, le contrôle des conditions de salaire et de travail et sur des contingents progressifs annuels.

Les délais transitoires sont définis à l'art. 2 du protocole II. Dans une première phase de deux ans dès l'entrée en vigueur de ce protocole, la Suisse peut maintenir toutes les restrictions relatives au marché du travail à l'égard des ressortissants des deux nouveaux Etats membres de l'UE. Avant que cette première phase n'arrive à son terme, la Suisse livrera un rapport au comité mixte sur la libre circulation des personnes⁶⁸ et lui notifiera sa décision de poursuivre ou non, durant une seconde phase

⁶⁸ Au sujet du comité mixte sur la libre circulation des personnes cf. ch. 2.1.8.1.

de trois années supplémentaires, l'application des restrictions relatives au marché du travail.

Dès que le protocole sera entré en vigueur et jusqu'au terme de la seconde phase transitoire (durant les cinq premières années après l'entrée en vigueur du protocole II), la Suisse mettra des contingents annuels progressifs d'autorisations de courte durée et d'autorisations de séjours à la disposition des ressortissants actifs des deux nouveaux Etats membres de l'UE. Les chiffres correspondants ont été calculés sur la base des contingents relatifs au protocole I en proportion à la population de la Bulgarie et de la Roumanie, ce qui donne les chiffres suivants:

	Autorisations de séjour (B CE/AELE)	Autorisations de courte durée (L CE/AELE)
Première année	362	3 620
Deuxième année	523	4 987
Troisième année	684	6 355
Quatrième année	885	7 722
Cinquième année	1 046	9 090

S'il est avéré, après cinq ans (dès l'entrée en vigueur du protocole II), que le marché de l'emploi ou l'économie connaît ou est menacé de graves perturbations, les restrictions en matière de marché du travail peuvent être maintenues encore deux années supplémentaires. En l'espèce, les contingents suivants d'autorisations de courte durée et d'autorisations de séjours seraient disponibles:

	Autorisations de séjour	Autorisations de courte durée
Sixième année	1 126	10 457
Septième année	1 207	11 664

En vertu de la clause de sauvegarde spéciale, la Suisse a en outre la possibilité, jusqu'à dix ans après l'entrée en vigueur du protocole II, de réintroduire des nombres maximums en cas d'immigration excessive, et ce, sans mesures de rétorsion de la part de l'UE.

Par analogie à l'art. 10, ch. 5 et 5a, ALCP, les dispositions transitoires prévues dans le protocole II, en particulier celles concernant la priorité des travailleurs intégrés dans le marché régulier du travail et le contrôle des conditions de salaire et de travail, ne s'appliquent pas aux travailleurs salariés et indépendants qui, au moment de l'entrée en vigueur du protocole II, sont déjà autorisés à exercer une activité lucrative sur le territoire des parties contractantes. Ces derniers jouissent notamment, au sens des dispositions de l'ALCP, de la mobilité professionnelle et géographique et du droit au regroupement familial. Les titulaires d'une autorisation de séjour d'une durée inférieure à un an ont droit au renouvellement de leur titre de séjour; l'épuisement des nombres maximums ne leur est pas opposable. Les titulaires d'une autorisation de séjour d'une durée égale ou supérieure à un an ont automatiquement droit à la prolongation de leur titre de séjour. Ces travailleurs salariés ou indépen-

dants auront en conséquence, à partir de l'entrée en vigueur du protocole, les droits liés à la libre circulation des personnes établis dans les dispositions de base de l'accord et spécialement de l'art. 7 ALCP.

3.1.7.2 Acquisition d'immeubles

Dans le cadre des négociations d'adhésion entre l'UE et la Bulgarie et Roumanie, des mesures transitoires ont été consenties à ces pays concernant les acquisitions foncières et celles de résidences secondaires. Pendant un certain délai, les 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 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 de la loi Lex Koller (LFAIE; RS 211.412.41) sont applicables aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE, comme aux ressortissants de l'UE-25. L'adaptation de la LFAIE au protocole II est ainsi superflue. En effet, en vertu de la 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. Conformément à l'art. 25 al. 1 annexe I ALCP, le ressortissant d'un Etat de l'UE en tant que partie contractante à l'ALCP qui a un droit de séjour en Suisse qui y constitue sa résidence principale se voit libéré de toute obligation d'autorisation en cas d'acquisition immobilière. 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 du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412) restreint l'acquisition de ces terres par l'application du principe de «l'exploitant à titre personnel» qui vaut aussi pour les citoyens suisses, de telle sorte que les 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.

3.1.7.3 Autorisations de courte durée non contingentées d'une durée inférieure à quatre mois

S'agissant des titulaires d'une autorisation de courte durée n'excédant pas quatre mois, la Suisse peut maintenir, durant la totalité de la période transitoire, les conditions visées à l'art. 23 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20) et applicables jusqu'à ce jour, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail. Concrètement, seuls les travailleurs justifiant d'une bonne qualification professionnelle, dont le marché du travail suisse a besoin, obtiendront une autorisation de courte durée n'excédant pas quatre mois, sans imputation sur les nombres maximums.

En revanche, les titulaires d'une autorisation de courte durée qui ne remplissent pas les conditions visées à l'art. 23 LEtr ne seront admis que si leur autorisation est imputée sur les contingents mentionnés sous ch. 3.1.7.1.

3.1.7.4 Indépendants

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les indépendants en provenance des nouveaux Etats membres de l'UE jouissent de la liberté d'établissement dans l'UE. L'acte d'adhésion à l'UE des nouveaux Etats membres ne prévoit en effet aucun délai transitoire pour cette catégorie de travailleurs. En Suisse, les indépendants des deux nouveaux Etats membres de l'UE seront traités à égalité avec les ressortissants des dix Etats membres ayant adhéré à l'UE en 2004. Ils seront soumis aux nombres maximums fixés dans le protocole II uniquement durant la première phase du régime transitoire, soit deux ans dès la date d'entrée en vigueur du protocole. Ensuite, ils seront totalement libres sur le marché du travail: la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail ne leur seront pas applicables.

3.1.7.5 Prestataires de services

A l'instar de l'ALCP, le protocole II prévoit la libéralisation partielle des prestations de services. Dans les domaines dans lesquels un accord spécial de prestations de services a été conclu entre la Suisse et l'UE, la fourniture de prestations de services ne doit pas devenir plus compliquée à cause des dispositions du protocole. Ce principe est notamment valable pour l'accord sur les marchés publics ou pour l'accord sur le trafic aérien ou routier. Quant aux personnes qui fournissent des prestations de services en application de ces accords, le protocole II leur garantit le droit à l'entrée et au séjour pour toute la durée de l'activité (prestations de services).

Le protocole confère de plus aux prestataires de services (travailleurs salariés ou indépendants) le droit de se rendre dans un Etat hôte pour y fournir des prestations de services d'une durée déterminée (90 jours ouvrables par année civile). S'agissant des branches mentionnées ci-après, la priorité des travailleurs indigènes et les conditions de salaire et de travail sont applicables:

- construction: gros œuvre et second œuvre
- horticulture
- nettoyage industriel et domestique
- surveillance et sécurité.

Par ailleurs, la qualification professionnelle visée à l'art. 23 LEtr pourra être exigée dans ces branches durant toute la période transitoire. Alors que les prestataires de services de ces branches continueront d'être soumis à régime d'autorisation, les prestataires de services des autres branches devront uniquement s'annoncer.

3.1.8 Sécurité sociale

3.1.8.1 Coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale

3.1.8.1.1 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 quinze Etats que comptait alors la CE et, depuis avril 2006, avec les dix nouveaux Etats membres, par les normes de coordination de la CE. 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 parties contractantes 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 CE⁶⁹.

3.1.8.1.2 Objectif et déroulement des négociations

Les négociations ont porté 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 règles convenues avec les Etats de l'UE-25 et les adaptations devaient donc se limiter aux domaines pour lesquels des réglementations spéciales étaient déjà prévues dans l'ALCP.

3.1.8.2 Résultats des négociations

3.1.8.2.1 Généralités

Par le protocole II, la Bulgarie et la Roumanie deviennent parties contractantes à l'ALCP et sont mentionnées dans l'annexe II (sécurité sociale). Le règlement communautaire régissant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est inscrit dans la liste de l'acquis communautaire de l'annexe II et les annexes des règlements (CEE) 1408/71 et 574/72 sont complétées par la mention de ces Etats. La convention bilatérale de sécurité sociale conclue avec la Bulgarie est 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

⁶⁹ FF 1999 5440

l'entrée en vigueur du protocole II, à l'exception des dispositions transitoires de l'assurance-chômage.

3.1.8.2.2 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 Bilatérales I⁷⁰. L'annexe II de l'ALCP a depuis été modifiée deux fois par les décisions du comité mixte n° 2/2003 du 15 juillet 2003⁷¹ et n° 1/2006 du 6 juillet 2006⁷². Seules les dispositions de l'ALCP concernée par la présente extension sont commentées ci-après.

3.1.8.2.3 Assurance-maladie

La Bulgarie et la Roumanie n'ont pas souhaité faire usage des règles particulières⁷³ convenues en relation avec certains Etats. Les règles de coordination normales seront donc applicables.

3.1.8.2.4 Assurance vieillesse et survivants

L'ALCP oblige la Suisse à autoriser les ressortissants des Etats parties contractantes 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 la possibilité de s'affilier à cette assurance pour les personnes résidant dans l'UE. Cette décision s'applique donc aussi aux nouveaux Etats membres de l'UE dès l'entrée en vigueur du protocole II à l'ALCP. Une réglementation transitoire analogue à celle qui est appliquée depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP est prévue pour les personnes déjà assurées.

3.1.8.2.5 Prévoyance professionnelle

En vertu de l'ALCP, le versement en espèces de la prestation de sortie du régime obligatoire au moment où l'assuré 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 l'assuré est obligatoirement affilié à une assurance-pensions dans un Etat de l'UE. Cette règle s'appliquera à la Bulgarie et à la Roumanie dès l'entrée en vigueur du protocole II.

⁷⁰ FF **1999** 5440 (ch. 273.22 et 273.23)

⁷¹ RO **2004** 1277

⁷² RO **2006** 5851

⁷³ FF **1999** 6128, ch. 273.232

3.1.8.2.6 Assurance-chômage

En matière d'assurance-chômage, les dispositions que la Suisse applique aux ressortissants des Etats membres de l'UE-25 s'appliqueront aussi aux ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie. Une période transitoire de sept ans, comme celle qui s'applique aux quinze premiers Etats membres de l'UE et aux dix Etats membres qui y ont adhéré en 2004, 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 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, les cotisations de chômage versées en Suisse seront rétrocédées à leur pays d'origine.

3.1.8.2.7 Importance de l'annexe II du protocole II

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

3.1.9 Reconnaissance des diplômes

3.1.9.1 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 fixent 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 repris dans l'annexe III de l'ALCP.

Les directives de l'UE applicables à la 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 d'Etat reconnus.

Les relations entre la Suisse et la CE en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles évoluent 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 entre autre la reprise de la directive 2005/36/CE dans l'annexe III de l'ALCP. En conséquence, la directive 2005/36/CE devrait déjà régir la reconnaissance des diplômes entre la Suisse et les Etats membres de l'UE lorsque le protocole 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 de l'ALCP est en cours mais devrait être terminée avant l'entrée en vigueur du protocole II.

3.1.9.2

Extension de l'ALCP dans le domaine de la reconnaissance des diplômes

L'annexe III de l'ALCP renvoie à plusieurs systèmes de reconnaissance des diplômes (système général de reconnaissance, système sectoriel et reconnaissance basée sur l'expérience professionnelle) qui régissent 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 de l'ALCP, cette dernière régira également les aspects liés à la reconnaissance des qualifications professionnelles des prestataires temporaires de services.

S'agissant de la reconnaissance des diplômes, l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie consiste à reprendre les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE dans l'annexe III de l'ALCP. La première directive modifie des directives déjà reprises dans l'annexe III de l'ALCP⁷⁴ et 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 de l'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 devra reconnaître automatiquement.

3.1.9.3

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

Les informations détaillées sur les diplômes roumains et bulgares de 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 II, avant sa signature, sous la forme d'une déclaration.

3.1.9.4

Résultat des négociations

Lors des négociations visant à intégrer la directive 2005/36/CE dans l'annexe III de l'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 suit le calendrier prévu, les directives 2006/100/CE et 2006/101/CE seront intégrées dans l'annexe III de l'ALCP avant l'entrée en vigueur du protocole II. Cette décision a pour but

⁷⁴ 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, 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.

d'éviter une seconde modification de l'annexe III de l'ALCP sitôt le protocole entré en vigueur. Elle permet également d'éviter le décalage qui se serait produit si l'annexe III était modifiée après l'entrée en vigueur du protocole II.

Puisque l'annexe III de l'ALCP n'est pas modifiée par le protocole II, mais par une procédure distincte dans le cadre du comité mixte institué par l'ALCP, le protocole 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 par 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 II.

3.2 Importance pour la Suisse de l'extension de la libre circulation à la Bulgarie et la Roumanie

3.2.1 Sous l'angle économique et politique

La conclusion des accords bilatéraux avec l'UE, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002, a facilité l'accès de la Suisse au marché intérieur européen, ce qui lui a permis de bénéficier des mêmes avantages que les Etats membres de l'UE. Les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP et en particulier depuis que les citoyens des quinze premiers Etats membres de l'UE et de l'AELE, de Chypre et de Malte jouissent d'une libre circulation complète (1^{er} juin 2007), sont commentées sous le ch. 2.1.

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 des deux nouveaux Etats membres et à son impact sur le marché du travail sont difficiles à établir, d'où l'importance de la période transitoire, des contingents et d'une clause de sauvegarde spéciale mesurée.

Grâce à l'extension des sept accords bilatéraux I à la Bulgarie et la Roumanie, la Suisse bénéficie d'un accès au marché unique étendu important pour sa croissance et d'un accès privilégié aux consommateurs potentiels de ces deux pays. Les entreprises suisses auront les mêmes chances que leurs concurrentes dans l'UE pour recruter la main d'œuvre autochtone. Du fait de la flexibilité du marché du travail suisse, nous pouvons augurer de la capacité de tout ou partie de notre économie à tirer parti de la main d'œuvre disponible dans les deux nouveaux pays membres, par exemple dans l'agriculture.

Dans un premier temps, les contrôles à l'entrée sur le marché du travail (contingents, priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et de travail) doivent être maintenus durant les sept années suivant l'entrée en vigueur du protocole II. Les nombres maximums négociés visent à éviter une brusque augmentation de l'immigration et à maintenir l'équilibre sur le marché du travail. C'est pourquoi ils augmenteront progressivement, de 362 à 1 207 pour les autorisations de séjour et de 3 620 à 11 664 pour les autorisations de courte durée pendant la période transitoire. En vertu de la clause de sauvegarde prévue à l'art. 10 ALCP, la Suisse peut en outre réintroduire des nombres maximums pendant dix ans au plus après l'entrée en vigueur du protocole II. L'utilisation des contingents dépendra étroitement de l'évolution conjoncturelle.

Durant la période transitoire, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail des immigrants joueront un rôle important. Ces mesures de contrôle à l'entrée sont propres à éviter toute pression salariale sur les travailleurs indigènes. En outre, les mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes en vigueur depuis le 1^{er} juin 2004, qui s'appliquent aussi bien aux Suisses qu'aux travailleurs d'origine étrangère, ont été renforcées en 2006. Elles préviennent la sous-enchère salariale et sociale et assurent la protection globale de l'emploi en Suisse.

Dans le domaine des assurances sociales, les charges supplémentaires sont limitées. L'AVS pourrait même compter sur une embellie à court ou à moyen terme, suite à l'immigration accrue de personnes en âge d'exercer une activité lucrative. En définitive, l'extension de l'accord devrait avoir des retombées positives sur l'emploi et, partant, sur l'économie. Plus le niveau de qualification des travailleurs immigrés sera élevé, plus ils créeront de la valeur ajoutée et plus les incidences sur l'ensemble de l'économie seront positives. Les différentes réglementations applicables durant la période transitoire et les mesures d'accompagnement de l'ALCP constituent une protection efficace contre la montée incontrôlée de l'immigration et ses effets négatifs potentiels sur les conditions de travail des nationaux. Dans une perspective plus éloignée, l'application intégrale de la libre circulation aux deux nouveaux Etats membres de l'UE interviendra à une période où la Suisse devrait connaître une certaine régression de sa population active due à l'évolution démographique.

La non-extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie créerait un déséquilibre dans les relations conventionnelles entre la Suisse et les 27 Etats membres de l'UE. En effet, l'UE n'accepterait guère que les ressortissants de certains de ses Etats membres soient traités différemment des autres, sous réserve des dispositions transitoires négociées par les parties concernées. L'UE pourrait dénoncer l'ALCP, ce qui mettrait un terme à l'application des six autres accords sectoriels conclus en 1999, en vertu de la clause guillotine prévue à l'art. 25, al. 4, ALCP. Les conséquences seraient graves pour notre économie.

3.2.2 Mesures d'intégration

L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE soulève la question de la nécessité de mesures d'intégration supplémentaires et, le cas échéant, de leur ampleur.

Les art. 4 et 53 à 58 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, fixent pour la première fois dans une loi fédérale les principes de la politique d'intégration et les compétences qui s'y rapportent. Ils définissent l'intégration comme un processus réciproque, auquel participent les citoyens suisses et les ressortissants étrangers et qui exige que les immigrés respectent nos valeurs constitutionnelles, observent nos lois et s'efforcent de s'intégrer, notamment en prenant part à la vie active et en acquérant des connaissances d'une langue nationale. Pour leur part, les citoyens suisses doivent faire preuve d'une certaine ouverture. L'intégration vise à permettre aux étrangers de participer à la vie économique, sociale et culturelle avec les mêmes droits que les citoyens suisses. Il incombe à l'Etat de réduire les obstacles juridiques et structurels susceptibles de freiner le processus d'intégration. L'accord sur la libre circulation des personnes

marque une étape importante dans ce sens en instaurant dans une large mesure le principe de l'égalité de traitement des ressortissants de l'UE.

La LEtr n'est applicable aux ressortissants des Etats membres de l'UE, aux membres de leur famille et aux travailleurs détachés en Suisse par un employeur ayant son siège ou son domicile dans un de ces Etats que dans la mesure où l'accord sur la libre circulation des personnes n'en dispose pas autrement ou qu'elle prévoit des dispositions plus favorables (art. 2, al. 2, LEtr). Les dispositions sur l'intégration régissant l'octroi, le refus ou la prolongation d'une autorisation de séjour (art. 54, al. 1, LEtr) ne sont pas applicables. Aussi, il n'est pas possible d'obliger les ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE à suivre un cours de langue ou d'intégration. De même, les personnes qui exercent une activité d'encadrement religieux ou dispensent des cours de langue ou de culture de leur pays d'origine ne peuvent être soumises à des conditions particulières.

Les dispositions de la LEtr relatives à l'intégration – en particulier celles concernant l'encouragement de l'intégration – étant plus favorables que celles de l'accord sur la libre circulation des personnes, elles sont également applicables aux ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE. L'encouragement de l'intégration est considéré comme une tâche pluridisciplinaire et est assuré sur la base d'une collaboration coordonnée entre la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers, dans les structures ordinaires.

Le 22 août 2007, le Conseil fédéral a adopté plus de 45 mesures concrètes visant à combler les lacunes relevées en matière d'intégration. Elaboré par les offices et départements compétents sous la conduite de l'Office fédéral des migrations (ODM), ce plan d'action porte essentiellement sur l'encouragement de l'acquisition de connaissances linguistiques, la formation et le marché du travail. D'autres projets portent sur l'aménagement du territoire et l'habitat (développement des quartiers), le sport, la santé et la prévention de la violence et du racisme. Des mesures spéciales peuvent être adoptées dès lors qu'un soutien particulier semble nécessaire. L'ordre de priorité du DFJP pour les années 2008 à 2011 prévoit de financer des projets axés sur la promotion d'une langue nationale et de la formation, le développement de services spécialisés dans l'intégration et de projets pilotes à raison de 14 millions de francs par année (dès 2009: 16 millions de francs).

La nécessité de mettre en œuvre des mesures d'intégration dépend notamment du niveau de formation, des qualifications professionnelles et des connaissances d'une langue nationale. Le rapport établi en 2004 par l'ancien Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) en prévision du premier élargissement de l'UE à l'Europe centrale et orientale relevait que les citoyens de ces Etats candidats à l'UE présentaient un niveau de formation comparable à celui de la population suisse. De plus, près de la moitié des personnes concernées possèdent des connaissances d'allemand ou de français. Des cours de langue et d'intégration devraient néanmoins s'avérer nécessaire pour une part des migrants. Ces prestations pourraient être dispensées par les établissements dont l'offre de formation comprend déjà des cours d'intégration. L'acquisition, aussi précoce que possible, de connaissances de la langue nationale parlée au lieu de domicile (compréhension, contacts avec la population indigène, réduction des conflits de cohabitation) est essentielle aussi bien du point de vue de l'intégration sociale que de l'intégration au marché du travail.

3.3 Adaptation de la législation suisse

3.3.1 Circulation des personnes au sens strict

3.3.1.1 Législation sur les étrangers

L'extension de la libre circulation ne requiert aucune adaptation de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20), l'extension du champ d'application personnel étant automatiquement prise en compte par la formulation de l'art. 2, al. 2, LEtr.

La LEtr n'est applicable aux citoyens de l'UE que si l'accord sur la libre circulation des personnes, dans la version incluant les différents protocoles additionnels (ceux-ci font en effet partie intégrante de l'accord), ne prévoit pas de dérogation ou que la LEtr ne prévoit pas de statut juridique plus favorable. Ainsi, la LEtr n'est applicable que subsidiairement à cette catégorie de personnes. L'art. 2, al. 2, garantit que leur statut juridique ne peut être moins favorable que celui des autres étrangers (principe de la nation la plus favorisée). Ce principe est aussi consacré à l'art. 12 de l'accord, selon lequel les dispositions plus favorables du droit national continuent d'être applicables.

3.3.1.2 Acquisition d'immeubles

La Lex Koller (LFAIE; RS 211.412.41) ne nécessite pas d'adaptation.

3.3.2 Sécurité sociale

3.3.2.1 Droit fédéral

3.3.2.1.1 Transposition générale

Pour que les règles de coordination contenues dans l'ALCP soient applicables en corrélation avec la législation interne et que, lorsque cette dernière est contraire à la législation conventionnelle, les règles de l'ALCP priment, il a été précisé dans chaque loi de sécurité sociale que cet accord ainsi que les règlements mentionnés sont applicables (cf. message sur l'ALCP⁷⁵). Ces dispositions relevant de la technique du renvoi seront complétées dans chacune des lois concernées, pour mentionner que les mêmes règles s'appliqueront à l'égard des nouveaux Etats membres de la CE et de leurs ressortissants.

L'ALCP ne s'applique pas automatiquement à de nouveaux Etats membres de la CE. Etant donné qu'une extension de cet accord n'est en règle générale applicable qu'après un certain laps de temps, la notion d'«Etat membre de la CE» ne concorde pas toujours avec celle d'Etat membre auquel s'applique l'ALCP. Il est indiqué, pour éviter tout malentendu à ce propos, de définir cette notion dans les législations nationales. Cet ajout apportera l'assurance que le terme utilisé ne s'applique qu'aux Etats membres de la CE compris dans l'ALCP.

⁷⁵ FF 1999 6128, ch. 275.211

Ces modifications concernent les dispositions légales suivantes:

- art. 153*a* de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10);
- art. 80*a* de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20);
- art. 32 de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC; RS 831.30);
- art. 89*a*, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40);
- art. 25*b* de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre-passage (LFLP; RS 831.42);
- art. 95*a* de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10);
- art. 115*a* de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20);
- art. 28*a* de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG; RS 834.1);
- art. 23*a* de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1);
- art. 24 de la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2);
- art. 83 et 121 de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 873.0).

Les modifications de la LAVS sont commentées ci-après.

3.3.2.1.2 Loi sur l'AVS

Assurance facultative: lors de la révision de l'AVS/AI facultative, le Parlement a décidé de supprimer la possibilité de s'affilier à cette assurance sur le territoire de la CE. Le protocole sur l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie entraîne aussi la suppression de cette possibilité dès que l'accord s'appliquera à ces Etats. A l'instar de ce qui a été prévu lors de la dernière extension de l'ALCP aux nouveaux Etats membres de la CE, il convient donc d'insérer une nouvelle disposition transitoire dans la LAVS pour les résidents des pays concernés qui sont affiliés à l'assurance facultative (cf. message du 1^{er} octobre 2004 portant approbation du protocole à l'accord entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes, ch. 5.2.1.2). En vertu de l'al. 1 de cette disposition transitoire, resteront assurées six années consécutives au maximum les personnes qui, à compter de l'entrée en vigueur du protocole II, étaient soumises à l'assurance facultative en Bulgarie et en Roumanie. Celles qui, au moment de la révision de la loi, ont 50 ans révolus, peuvent rester assurées jusqu'à l'âge légal de la retraite. L'al. 2 règle les allocations de secours destinées aux ressortissants suisses. Les prestations acquises avant l'entrée en vigueur de ces modifications continuent à être versées tant que les conditions de revenus sont remplies, mais les montants ne seront plus augmentés.

3.3.2.2 Droit cantonal

Pour la transposition des règles de coordination dans le droit cantonal, nous renvoyons aux explications figurant dans le message relatif aux Bilatérales I⁷⁶.

3.3.3 Reconnaissance des diplômes

Au niveau fédéral, quelques adaptations des actes dans lesquels l'ALCP a été transposé seront nécessaires. Il s'agit avant tout de l'annexe de la loi du 23 juin 2000 sur les 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).

3.4 Conséquences

3.4.1 Conséquences financières

3.4.1.1 Circulation des personnes au sens strict

Le protocole n'aura pas de conséquences financières dans le domaine de la libre circulation des personnes au sens strict.

3.4.1.2 Sécurité sociale

3.4.1.2.1 Généralités

Comptant environ 6'000 personnes (état au 31.12.2006), l'effectif des ressortissants des deux nouveaux Etats parties à l'ALCP 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 l'expiration du délai de transition. Les conséquences de la libre circulation complète et l'évolution des dépenses sont difficiles à estimer car elles dépendent de très nombreux facteurs. Les conséquences financières possibles sont brièvement exposés ci-dessous. D'une manière générale, il convient de préciser qu'en comparaison avec les dépenses annuelles de l'ensemble des assurances sociales suisses et compte tenu du nombre comparativement modeste 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 son extension seront de peu d'importance. 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

⁷⁶ FF 1999 6128, ch. 275.22

assurances. Les conséquences financières sur la sécurité sociale suisse ne doivent par ailleurs pas être considérées isolément mais doivent être placées dans le contexte global des avantages que le marché du travail et l'économie tirent de l'ALCP.

3.4.1.2.2 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.

3.4.1.2.3 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 l'extension de l'ALCP aura d'abord des effets positifs.

Les coûts supplémentaires auxquels il faut s'attendre plus tard 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 2.5 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 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.

3.4.1.2.4 Assurance-accidents

Dans ce domaine, les charges dues aux intérêts des avances de prestations accordées au titre de l'entraide dans les Etats de l'UE 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 depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP fournissent trop peu de points de repère pour pouvoir chiffrer ces coûts.

3.4.1.2.5 Assurance-chômage

Eu égard aux expériences faites avec les quinze premiers Etats membres de l'UE et les dix ayant adhéré en 2004, qui ont montré que les coûts attendus à l'époque en matière d'assurance-chômage (AC) ne s'étaient pas avérés, il ne faudra pas s'attendre – lors de l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats 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 comme base de calcul les contingents alloués à la première année d'application du protocole II, les coûts supplémentaires pour l'AC devraient être de l'ordre de trois millions et demi de francs suisses. A la fin de la période transitoire, lorsque les contingents auront été portés à 1'207 unités pour les autorisations permanentes et à 11'664 pour les autorisations de courte durée, ils pourraient s'élever à environ douze millions et demi de francs. 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. un million et demi de francs suisses au début de la période transitoire et cinq millions et demi à la fin).

3.4.1.2.6 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 agricoles 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 de ressortissants d'autres Etats membres de l'UE.

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

3.4.1.3 Reconnaissance des diplômes

Il est possible que l'entrée en vigueur du protocole II engendre un besoin supplémentaire en ressources en personnel pour l'OFFT, en fonction de l'augmentation du nombre de demandes de reconnaissance et de la complexité des dossiers (cf. ch. 3.4.2.3).

3.4.2 Effets sur l'état du personnel

Les tâches liées à la mise en œuvre du protocole II seront en principe assumées par le personnel actuel des départements concernés.

3.4.2.1 Circulation des personnes au sens strict

Le surplus de travail dû à l'application de l'accord et des mesures d'exécution relevant de la coordination avec les deux nouveaux Etats membres de l'UE nécessite la création d'un poste supplémentaire au sein de l'Office fédéral des migrations (ODM) qui devra être couvert par l'effectif existant.

3.4.2.2 Sécurité sociale

Le protocole II n'étend que peu nos relations internationales en matière de sécurité sociale. 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 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 LAMal ne prévoit pas un besoin de postes supplémentaires, pas plus que pour les autres tâches qui lui sont attribuées en vertu de l'art. 18, al. 2^{bis} à 2^{quater}, 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).

3.4.2.3 Reconnaissance des diplômes

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 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. Des 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.

4 Résultats de la procédure de consultation

Le 23 janvier 2008, la procédure de consultation concernant la reconduction de l'ALCP et son extension à la Bulgarie et à la Roumanie a été ouverte. Cette procédure, conduite par écrit, a duré jusqu'au 27 février 2008. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), certains Exécutifs des cantons et des villes, des partis politiques, des associations économiques faîtières d'envergure nationale et d'autres organisations intéressées par l'ALCP se sont exprimés dans le cadre de la consultation.

4.1 Reconduction de l'accord sur la libre circulation

Une large majorité des participants à la consultation s'exprime positivement quant à la reconduction de l'accord en faisant référence à l'importance de l'ALCP pour l'économie et la politique européenne. Ces participants considèrent que la reconduction est une condition importante en vue de la poursuite fructueuse de la voie bilatérale. Certains participants, tant à gauche qu'à droite, n'adhèrent que partiellement au bilan positif que dresse le Conseil fédéral au sujet de l'accord.

Deux partis (PS, PCS) et plusieurs syndicats soutiennent le projet à la condition que les mesures d'accompagnement soient renforcées. Un certain nombre d'autres participants jugent également un tel renforcement souhaitable.

Trois partis (UDC, ASIN, UDF) exigent le référendum obligatoire ou se réservent le droit de faire usage du référendum facultatif. Différents participants du centre et de la droite, ainsi que la CdC, se prononcent en outre explicitement contre un renforcement des mesures d'accompagnement à l'occasion de la reconduction de l'ALCP.

4.2 Extension à la Bulgarie et à la Roumanie

Pratiquement tous les participants ont émis un avis positif sur les résultats des négociations concernant le protocole II à l'ALCP et relèvent l'importance que revêt l'extension de cet accord à la Bulgarie et la Roumanie pour l'économie suisse et le marché du travail. Ils plébiscitent notamment le régime transitoire tel que prévu par le protocole, en particulier les restrictions posées à l'accès au marché du travail et la possibilité de réintroduire des contingents d'autorisations sur une période supplémentaire de trois ans (clause de sauvegarde spécifique). Selon eux, le protocole simplifie les procédures de recrutement de la main-d'œuvre dans les deux pays concernés et permet d'améliorer le fonctionnement et la flexibilité du marché du travail suisse. Il ouvre aux entreprises suisses un nouveau marché d'exportation auprès d'une population de 30 millions de consommateurs. L'extension de l'accord est vue comme une chance pour la Suisse dans la mesure où elle constitue un prolongement de la voie bilatérale approuvée à plusieurs occasions par le peuple suisse. Le rejet du protocole entraînerait une grave déstabilisation de nos relations avec l'UE et des conséquences négatives considérables pour notre économie.

Comme pour la reconduction, plusieurs réponses vont dans le sens d'un soutien de l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et la Roumanie à la condition que les mesures d'accompagnement soient renforcées.

Tant l'UDC que l'UDF exigent le référendum obligatoire ou se réservent le droit de faire usage du référendum facultatif.

5 Constitutionnalité et référendum facultatif

5.1 Programme de la législature

Le message concernant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Bulgarie et à la Roumanie est inscrit sous le chiffre 4.5.1 du message sur le programme de la législature 2007 à 2011 du 23 janvier 2008⁷⁷, (objectif 13, objet des grandes lignes de la politique gouvernementale).

5.2 Reconduction de l'accord

5.2.1 Arrêté fédéral relatif à l'approbation et constitutionnalité

L'accord de 1999 entre, d'une part, la Communauté européenne et ses quinze (puis 25) Etats membres et, d'autre part, la Suisse a été conclu pour une période initiale de sept ans. Avant l'expiration des sept ans, la Suisse peut décider de la reconduction de l'accord⁷⁸. Pour sa part, l'UE reconduira l'accord de façon tacite. L'arrêté fédéral du 8 octobre 1999 portant approbation des accords sectoriels,⁷⁹ prévoit que l'Assemblée fédérale adopte un arrêté fédéral sujet au référendum pour reconduire l'ALCP.

Par cette disposition se référant spécifiquement à l'ALCP, l'Assemblée fédérale a anticipé la question de la constitutionnalité. Elle a en effet jugé que la décision relative à la reconduction de l'ALCP constituait un acte relevant d'une règle de droit international au sens des art. 54, al. 1, et 166, al. 2, Cst., acte suffisamment important pour être sujet au référendum prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

La reconduction de l'ALCP est donc sujette au référendum prévu l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

5.2.2 Mesures de mise en œuvre formelles

En cas de reconduction de l'ALCP, aucune autre mesure de mise en œuvre ne doit être prise. En vertu de l'art. 25, al. 2, ALCP, la notification à l'autre partie contractante n'est nécessaire qu'en cas de non-reconduction.

5.3 Extension de l'accord à la Bulgarie et la Roumanie

5.3.1 Arrêté fédéral relatif à l'approbation et constitutionnalité

Les adaptations législatives nécessaires à l'application de l'accord sont prévues dans l'arrêté d'approbation. Ainsi, en cas de référendum, le protocole II et les modifications légales pourront être soumis au vote populaire simultanément. L'art. 141a,

⁷⁷ FF 2008 639

⁷⁸ Art. 25, al. 2, ALCP; déclaration de la Suisse dans l'acte final de l'ALCP; message relatif aux Bilatérales I FF 1999 5440 ss, ch. 147.1.

⁷⁹ RO 2002 1527

al. 2, Cst. prévoit que lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité. Par conséquent, l'arrêté d'approbation est conforme à la Constitution.

La constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral portant approbation du protocole II repose sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui consacre à la compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères et l'autorise à conclure des traités internationaux. La compétence d'approbation de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 166, al. 2, Cst.

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst. prévoit que les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui contiennent des dispositions législatives importantes fixant des règles de droit dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujet au référendum.

Le protocole II prévoit l'extension de l'accord de 1999 sur la libre circulation des personnes, conclu entre la Suisse, d'une part, et la CE et les 25 Etats membres de l'UE, d'autre part. Ce dernier est dénonçable et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. En revanche, la mise en œuvre du protocole nécessite la modification de plusieurs lois fédérales.

Au demeurant, l'art. 2 de l'arrêté du 8 octobre 1999 portant approbation des accords sectoriels (RO 2002 1527) prévoit que l'Assemblée fédérale adopte un arrêté fédéral sujet au référendum pour étendre l'accord sur la libre circulation des personnes à des Etats qui n'étaient pas membres de l'UE lors de son approbation.

Le protocole II et les modifications de lois liées à sa mise en œuvre seront donc sujets au référendum prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

5.3.2 Modification du droit en vigueur

La mise en œuvre du protocole II nécessite la modification des douze lois fédérales suivantes:

- loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10);
- loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20);
- loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC; RS 831.30);
- loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP; RS 831.40);
- loi du 17 décembre 1993 sur le libre-passage (LLP; RS 831.42);
- loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10);
- loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20);
- loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG; RS 834.1);
- loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1);
- loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2);

- loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0);
- loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61).

Cette modification se fonde sur les art. 95, 104, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 121, et 196, ch. 11, Cst.

Message concernant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Bulgarie et la Roumanie

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2008
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	08.029
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.04.2008
Date	
Data	
Seite	1927-1994
Page	
Pagina	
Ref. No	10 141 576

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.