



Rapport explicatif

Protocole III relatif à l'extension de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes à la Croatie

Office fédéral des migrations

Berne, août 2013

1. Contexte général

Les sept accords sectoriels (Bilatérales I) conclus avec l'Union européenne (UE) le 21 juin 1999 sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. A l'exception de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), ces accords ont été automatiquement étendus aux dix Etats qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004 (UE-10). L'ALCP étant un accord «mixte» (c'est-à-dire conclu par la Suisse à la fois avec la Communauté européenne et avec les Etats membres de l'UE), des négociations ont été nécessaires (conclusion du protocole I à l'ALCP). Conformément à l'art. 2, let. b de l'Arrêté fédéral du 8 octobre 1999 sur lesdites Bilatérales I (RO 2002 1527), l'Assemblée fédérale adopte un arrêté fédéral sujet au référendum pour étendre l'ALCP à des Etats qui n'étaient pas membres de la Communauté européenne lors de son approbation. C'est la raison pour laquelle une extension automatique dans le cadre de l'élargissement de l'UE est donc exclue. Le protocole I est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006.

Avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE le 1^{er} janvier 2007, l'extension de l'ALCP à ces deux nouveaux membres (UE-2) a nécessité, comme déjà pour l'UE-10, la conclusion d'un nouveau protocole à l'ALCP (protocole II). Le protocole II relatif à l'extension de l'accord de libre circulation des personnes à la Roumanie et à la Bulgarie est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009.

Avec l'adhésion de la Croatie le 1^{er} juillet 2013, l'UE a réalisé sa septième étape d'élargissement. Comme pour les extensions UE-10 et UE-2, l'extension de l'ALCP à la Croatie nécessite la conclusion d'un protocole additionnel (protocole III).

2. Déroulement et résultats des négociations

Le Conseil fédéral a exécuté son mandat dans le cadre des négociations sur l'extension de l'ALCP à la Croatie, et a pleinement atteint tous les objectifs de négociation. Le mécanisme de la clause de sauvegarde, notamment, a pu être nettement amélioré: notamment, une solution a été trouvée pour neutraliser l'effet de contournement par les autorisations de séjour L, lorsque les conditions préalables à l'invocation de la clause de sauvegarde sont satisfaites uniquement pour les autorisations de séjour B, et inversement.

En outre, comme dans le cas des protocoles I et II, les négociations avec l'UE visaient à définir des dispositions transitoires appropriées afin d'introduire la libre circulation des personnes avec la Croatie de façon progressive et contrôlée. Comme dans les protocoles I et II, la période transitoire durant laquelle la Suisse peut limiter l'accès des ressortissants croates au marché du travail suisse sous certaines conditions, durera au total dix ans. La révision du mécanisme de la clause de sauvegarde dans le protocole III a toutefois permis de structurer cette période transitoire de manière plus pertinente. Conformément au régime transitoire qui, en vertu des protocoles I et II à l'ALCP, est appliqué aux Etats de l'UE-10 et à ceux de l'UE-2, l'accès des ressortissants croates au marché du travail suisse doit également intervenir par étapes.

Les principales différences par rapport aux protocoles I et II concernent les points suivants (voir également 3.1.):

- Amélioration du mécanisme de la clause de sauvegarde: si les conditions quantitatives sont remplies pour une catégorie d'autorisations (B ou L), la clause de sauvegarde pourra aussi être simultanément invoquée pour l'autre catégorie

d'autorisations (B et L). Si la clause de sauvegarde 2012/2013 était invoquée dans le cas des Etats d'Europe de l'Est (UE-8) par exemple, ce système permettrait de délivrer environ 1000 autorisations de moins sans effet de contournement.

- Dispositions relatives à la période transitoire: comme dans les protocoles I et II, la durée de la période transitoire est fixée à sept ans (2+3+2) à compter de l'entrée en vigueur du protocole III. Cependant, la Suisse ne peut faire valoir les deux dernières années que si le Comité mixte approuve à l'unanimité le maintien du régime transitoire. A défaut d'approbation, la clause de sauvegarde peut être invoquée durant cinq années supplémentaires à la suite de la période transitoire de cinq ans (2+3); si ce n'est pas le cas, c'est-à-dire si la Suisse fait valoir les sept ans de la période transitoire en intégralité, elle ne peut invoquer la clause de sauvegarde que durant trois ans par la suite. Le régime de transition a donc, de fait, une durée totale de dix ans (période transitoire de sept ans + clause de sauvegarde applicable pendant trois ans, ou période transitoire de cinq ans + clause de sauvegarde applicable pendant cinq ans), ce qui correspond aux régimes de transition définis dans les protocoles I et II. Cette fois en revanche, grâce à la révision du mécanisme de la clause de sauvegarde dans le protocole III, la **période transitoire fixée à dix ans** est structurée de manière plus pertinente.
- Contingents (période transitoire): dès la cinquième année et jusqu'à la septième année à compter de l'entrée en vigueur du protocole III, les contingents seront légèrement augmentés par rapport aux calculs au prorata. Calcul du seuil (clause de sauvegarde): les sixième et septième années, seule l'année précédente sera prise en considération pour le calcul du seuil justifiant l'invocation de la clause de sauvegarde (jusqu'ici était prise en compte la moyenne des trois dernières années).
- Contingentement (clause de sauvegarde): si la clause de sauvegarde est invoquée, le contingent pour l'année suivante est fixé à 105% de la moyenne de l'année en cours et des deux années précédentes pour les autorisations de séjour B, et à 110% pour les autorisations de séjour de courte durée L.

Le résultat des négociations est consigné dans protocole III à l'accord sur la libre circulation des personnes, qui a été paraphé le 15 juillet 2013. Ce protocole, qui fait partie intégrante de l'ALCP, traite principalement des modalités de la période transitoire, fondée sur le principe de réciprocité, ainsi que de la fixation de contingents progressifs. Les négociations ont également porté sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II ALCP, cf. annexe II du protocole III) et sur la reconnaissance des diplômes (annexe III ALCP, cf. annexe III du protocole III); ces deux points font eux aussi partie intégrante de l'ALCP (art. 15 ALCP).

À l'issue du régime transitoire, les ressortissants croates bénéficieront en Suisse du même traitement que les ressortissants des autres parties contractantes. Les délais et contingents négociés garantissent une ouverture contrôlée du marché du travail.

3. Dispositions matérielles du protocole III

3.1. Partie générale

Structure: le protocole III présente une structure largement comparable à celle des protocoles I et II. La partie principale régleme la période transitoire relative au maintien des restrictions nationales applicables au marché du travail (contingents, priorité des travailleurs indigènes et contrôle des conditions de salaire et d'emploi). L'annexe I porte sur les mesures transitoires régissant l'acquisition de terrains agricoles, tandis que l'annexe II traite de la coordination des systèmes de sécurité sociale, et l'annexe III de la reconnaissance des di-

plômes avec la Croatie.

En vertu de l'art. 1, al. 2 du protocole III, les ressortissants de la Croatie bénéficieront des dispositions de l'ALCP aux délais et conditions définis dans ledit protocole. Le statut juridique des ressortissants croates sera réglementé par l'ALCP, sous réserve des dispositions transitoires régissant l'accès au marché du travail prévues dans le protocole III. Sont concernés p. ex. la non-discrimination dans le domaine couvert par l'accord (égalité de traitement avec les nationaux), le droit de séjour pour les personnes non actives, le droit au regroupement familial, la mobilité professionnelle et géographique, ainsi que la durée de validité des autorisations de séjour.

Période transitoire: l'option retenue prévoit l'application d'une période transitoire de sept ans (solution 2+3+2) à compter de l'entrée en vigueur du protocole III. Dans une première phase, soit pendant les deux années qui suivront l'entrée en vigueur du protocole III, la Suisse maintiendra vis-à-vis de la Croatie ses restrictions nationales relatives au marché du travail. Avant le terme de cette première phase, la Suisse notifiera au Comité mixte institué par l'ALCP si elle souhaite maintenir ces restrictions pendant une deuxième phase de trois années supplémentaires. En cas de perturbations graves ou de menace de perturbations graves du marché du travail ou de l'économie, les prescriptions nationales pourront par la suite être maintenues pendant deux années supplémentaires, à condition d'avoir été approuvées par le Comité mixte Suisse-UE.

Au terme de la période transitoire, la Suisse aura encore la possibilité d'appliquer une clause de sauvegarde unilatérale pendant un certain temps. En cas de hausse massive de l'immigration, elle peut réintroduire des contingents sans avoir à craindre de mesures de rétorsion de la part de l'UE. La clause de sauvegarde peut être appliquée soit après l'expiration de la période transitoire de sept ans (2+3+2) pendant trois années, soit, dans le cas d'une période transitoire de cinq ans (2+3), pendant cinq années. Comme jusqu'ici, la clause de sauvegarde ne peut être invoquée que dans la deuxième année qui suit l'expiration du délai transitoire régulier. La durée totale de la période transitoire atteint ainsi dix ans à compter de l'entrée en vigueur du protocole III. En outre, le mécanisme de la clause de sauvegarde a pu être nettement amélioré: les nouvelles dispositions neutralisent l'effet de contournement que cette clause risque d'entraîner, soit le recours aux autorisations L lorsque la clause n'est invoquée que pour les autorisations B ou inversement. Dans le cas de la Croatie, le protocole III prévoit ainsi que si les conditions quantitatives concernant une catégorie d'autorisations sont remplies, la clause de sauvegarde s'applique aussi à l'autre catégorie d'autorisations. Si la clause de sauvegarde était invoquée, le contingentement correspondrait à 105% de la moyenne de l'année en cours et des deux années précédentes pour les autorisations de séjour B, et à 110 % de cette moyenne pour les autorisations de séjour de courte durée L. La prise en compte de l'année en cours dans le calcul des nouveaux contingents a mis fin à la différence de calcul qui existait depuis longtemps avec la Commission européenne.

Contingents: des contingents annuels progressifs ont été négociés pour la Suisse. Conformément à l'art. 2, let. b, ch. 3c du protocole, 54 autorisations de séjour B et 543 autorisations de séjour de courte durée L pourront être délivrées à des ressortissants croates la première année pour l'exercice d'une activité lucrative. Ces contingents seront relevés progressivement d'une année à l'autre, jusqu'à la quatrième année, conformément au calcul au prorata appliqué jusqu'ici. De la cinquième à la septième année, les contingents seront légèrement augmentés par rapport aux calculs au prorata précédents, en raison de l'amélioration de la clause de sauvegarde permettant de neutraliser l'effet de contournement par le biais des

autorisations L (5^e année: 250 autorisations B et 2000 autorisations L; 6^e année: 260 autorisations B et 2100 autorisations L; 7^e année: 300 autorisations B et 2300 autorisations L).

Des conditions particulières, applicables durant la période transitoire, ont été négociées pour certaines catégories de travailleurs. Pour les travailleurs admis pour quatre mois, les prestataires de services, les travailleurs indépendants et les contingents autonomes, des solutions distinctes ont déjà été prévues dans les protocoles I et II. Le protocole III ne constitue donc pas un cas particulier en la matière et se fonde sur les protocoles I et II.

Travailleurs admis pour une durée maximale de quatre mois: en vertu de l'art. 2, let. b, ch. 2c du protocole III, la Suisse maintiendra la réglementation actuellement en vigueur et régissant l'admission de travailleurs pour une durée maximale de quatre mois. Conformément à l'art. 19, al. 4, let. a de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201), les activités limitées à quatre mois maximum resteront non contingentées et les exigences liées aux qualifications professionnelles seront maintenues. Les travailleurs peu qualifiés bénéficieront d'un accès de courte durée au marché de l'emploi à condition que les unités correspondantes du contingent d'autorisations de courte durée soient disponibles

Prestataires de services: la solution applicable aux différentes branches a fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux. D'après les données du SECO, ces dispositions continuent d'assurer une protection supplémentaire aux secteurs les plus sensibles. Dans la construction (génie civil et second œuvre), l'horticulture, les services de nettoyage dans l'industrie et les activités de surveillance et de sécurité, la Suisse peut maintenir, à l'égard des prestataires de services et dans une mesure correspondant aux dispositions prévues par les protocoles I et II à l'ALCP, des restrictions à l'admission (priorité aux travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et critères définissant la qualification élevée, cf. art. 2, let. b, ch. 2c du protocole III).

Travailleurs indépendants: dans l'UE, les travailleurs indépendants qui sont des ressortissants des nouveaux Etats membres jouissent de la liberté d'établissement sans restriction depuis l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion correspondant. Par conséquent, aux termes du protocole III, les travailleurs indépendants venant de Croatie bénéficieront en Suisse d'un traitement dans une large mesure équivalent à celui appliqué aux travailleurs indépendants des autres Etats membres de l'UE. Les conditions en vigueur sur le marché du travail (priorité aux travailleurs indigènes et contrôle des conditions de rémunération) ne leur seront donc pas opposables. En revanche, ils seront soumis aux contingents fixés par le protocole III pendant les deux premières années de la période transitoire (art. 2, let. b, ch. 1c).

Réglementation actuelle autonome jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole III: jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole III, les ressortissants croates demeurent assujettis à la réglementation applicable aux ressortissants des Etats tiers conformément à la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) et à l'OASA. Entre la date de signature et la date d'entrée en vigueur du protocole III, la Suisse s'est engagée à titre autonome à mettre à la disposition de la Croatie des contingents préférentiels: 50 unités de contingent d'autorisations B et 450 unités de contingent d'autorisations L pourront être délivrées aux ressortissants de ce pays. Cette décision figure dans une déclaration commune jointe au protocole III.

3.2. Réglementation transitoire concernant l'acquisition de terrains agricoles (annexe I du protocole III à l'ALCP)

Dans le cadre des négociations d'adhésion entre l'UE et la Croatie, des mesures transitoires ont été consenties à cette dernière pour l'acquisition de terrains agricoles et de résidences secondaires. Pendant une certaine période, la Croatie peut maintenir, voire si nécessaire introduire une interdiction ou des restrictions de telles acquisitions par des étrangers ne résidant pas sur son territoire. Cette période est fixée à sept ans pour les terrains agricoles et à cinq ans pour les résidences secondaires.

La Suisse reprend l'intégralité des restrictions limitées à sept années (dix au maximum) dans le cadre du protocole III (annexe I) et sans se réserver la possibilité d'adopter des mesures similaires. Le délai commence à courir à compter de l'entrée en vigueur du protocole. Il ne s'agit donc pas de règles réciproques. Néanmoins, pour l'acquisition d'immeubles en Suisse, les dispositions de la loi du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41, également appelée « Lex Koller ») seront applicables aux ressortissants de la Croatie, comme aux ressortissants de l'UE-27 et aux citoyens suisses domiciliés à l'étranger. Il est par conséquent superflu d'adapter la LFAIE au protocole III. En vertu de la LFAIE actuellement en vigueur en effet, 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 clairement définies. D'autre part, si l'acquisition de terres agricoles par des personnes à l'étranger n'est plus assujettie aux restrictions de la Lex Koller, la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFF ; RS 211.412.11) limite, elle, l'acquisition de biens fonciers par application très généralisée du principe de « l'exploitant à titre personnel »; autrement dit indépendamment de la nationalité et du domicile. Dans la pratique, toute acquisition par des personnes venant de Croatie sera pour ainsi dire impossible, étant donné que la Croatie n'est pas voisine de la Suisse.

S'agissant de la réglementation transitoire applicable à l'acquisition de terrains agricoles et de résidences secondaires, une solution distincte est déjà prévue dans les protocoles I et II. Le protocole III s'inscrit dans le cadre déjà en vigueur et n'énonce aucune nouvelle disposition particulière en la matière.

3.3. Coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II du protocole III à l'ALCP)

3.3.1. Contexte

En vertu de l'ALCP, les relations entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la sécurité sociale relèvent depuis juin 2002 des normes de coordination de l'UE en la matière. Celles-ci sont contenues dans les règlements (CE) 883/2004¹ (dispositions de droit matériel) et 987/2009² (dispositions d'application) et concernent toutes les branches classiques des assurances sociales. « Coordination » signifie que les Etats contractants doivent respecter, dans l'application de leurs lois sur les assurances sociales, certains principes communs dans le cas des constellations transfrontalières (p. ex. interdiction de toute discrimination liée à la nationalité, versement de prestations en espèces à l'étranger, prise en compte des périodes

¹ JO L 166 du 30.4.2004, p. 1; règlement modifié par le règlement (CE) n° 988/2009 (JO L 284 du 30.10.2009, p. 43); RS 0.831.109.268.1

² JO L 284 du 30.10.2009, p. 1; RS 0.831.109.268.11

d'assurance à l'étranger pour répondre à l'exigence de la durée minimale d'assurance, remboursement des coûts dans le cadre de l'assurance-maladie et accidents); pour le reste cependant, ils sont libres d'organiser leur droit national selon leurs propres besoins. Les règles de coordination et les particularités structurelles de l'ALCP sont décrites dans le Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE (FF 1999 5440).

3.3.2. Objectif et déroulement des négociations

Les négociations ont porté sur l'intégration de la Croatie dans le dispositif de coordination des systèmes d'assurances sociales existant entre la Suisse et l'UE. Cette coordination devait suivre les mêmes règles que celles déjà convenues avec les 27 Etats de l'UE, et les adaptations devaient se limiter aux domaines pour lesquels des réglementations spéciales étaient déjà prévues dans l'ALCP.

3.3.3. Résultats des négociations

3.3.3.1. Généralités

Par le protocole III, la Croatie devient partie contractante de l'ALCP; l'annexe II de l'ALCP portant sur la sécurité sociale est applicable également en Croatie. L'annexe II est modifié en ce que le règlement (CE) n°517/2013 portant adaptation des règlements (CE) 883/2004 et 987/2009 y est intégrée. La convention bilatérale de sécurité sociale³ déjà conclue avec la Croatie est en principe suspendue (art. 20 ALCP). Elle est remplacée par les règles de coordination de l'ALCP sur tous les points régis par celui-ci. La convention bilatérale reste ainsi applicable aux cas qui ne sont pas couverts par l'ALCP. Les règles de coordination de la sécurité sociale de l'ALCP seront applicables sans restriction à compter de l'entrée en vigueur du protocole III, sans période transitoire, à l'exception des dispositions transitoires de l'assurance-chômage (cf. chapitre 3.3.3.2. – Assurance-chômage ci-après).

3.3.3.2. Les règles de coordination et leurs effets sur les assurances sociales suisses

Les principes de coordination définis par l'UE et leurs effets sur les assurances sociales suisses sont commentés en détail dans le Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE (FF 1999 5440, ch. 273.22 et 273.23). Depuis, l'annexe II de l'ALCP a été modifiée par trois décisions du Comité mixte: la décision 2/2003 du 15 juillet 2003 (RO 2004 1277), la décision 1/2006 du 6 juillet 2006 (RO 2006 5851) et la décision 1/2012 du 31 mars 2012 (RO 2012 2345). Seules sont mentionnées ci-après les dispositions de l'ALCP concernées par la présente extension.

Assurance-maladie

La Croatie n'a pas souhaité recourir aux règles particulières convenues avec certains autres Etats de l'UE; en conséquence, sont applicables les règles de coordination usuelles.

Assurance-vieillesse et survivants

L'ALCP oblige la Suisse à autoriser les ressortissants des Etats membres de l'UE 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

³ Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et la République de Croatie; RS 0.831.109.291.1

assurance pour les personnes résidant dans l'espace communautaire. Cette disposition s'appliquera donc aussi à la Croatie à compter de l'entrée en vigueur du protocole III à l'ALCP. Pour les personnes croates déjà assurés, une réglementation transitoire analogue à celle appliquée depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP est prévue.

Prévoyance professionnelle

En vertu de l'ALCP, le versement en espèces de la prestation de sortie du régime obligatoire au moment où la personne assurée quitte la Suisse n'est plus possible, à l'échéance d'un délai transitoire de cinq ans, c.-à-d. à partir du 1^{er} juin 2007, si l'assuré est obligatoirement affilié à une assurance-pensions dans un Etat de l'UE. La Croatie sera concernée par cette règle à compter de l'entrée en vigueur du protocole III, sans nouvelle période transitoire.

Assurance-chômage

Dans le domaine de l'assurance-chômage, les dispositions que la Suisse applique actuellement aux ressortissants de l'UE-27 s'appliqueront également aux ressortissants croates. Une période transitoire de sept ans, similaire à celle en vigueur avec l'UE-15, l'UE-10 et l'UE-2, a été négociée. Pendant cette période, en cas de chômage, les ressortissants croates titulaires d'un titre de séjour de courte durée (livret L UE/AELE) n'auront pas le droit de totaliser les périodes de cotisations écoulées dans un autre pays de l'UE pour prétendre à des prestations de chômage en Suisse. En revanche, leurs cotisations d'assurance-chômage versées en Suisse seront transférées vers leur pays d'origine.

3.3.4. Conséquences

3.3.4.1. Conséquences financières

Avec 4,3 millions d'habitants, la population de la Croatie est relativement modeste. Fin 2011, quelque 33 000 ressortissants croates résidaient en Suisse; dans le canton de Genève, 54 600 citoyens croates (dont 38 400 sont âgés entre 15 et 65 ans) sont inscrits dans le registre des assurés de la Caisse de compensation.

En raison de l'ouverture progressive du marché du travail jusqu'à la complète liberté de circulation une fois le délai de transition écoulé, ce chiffre risque d'augmenter. A l'heure actuelle, il est donc difficile d'estimer les conséquences de la libre circulation sur les relations avec la Croatie et l'évolution des coûts dans le domaine des assurances sociales; elles dépendent de multiples facteurs. Les chiffres ci-après visent à présenter brièvement les éventuelles conséquences financières. De manière très générale, il convient de préciser qu'elles resteront modestes en comparaison des dépenses annuelles de l'ensemble des assurances sociales suisses. De même, par rapport aux coûts engendrés aujourd'hui par l'application de l'ALCP, les conséquences financières de cette extension auront peu d'importance. Il faut encore souligner que l'arrivée de main d'œuvre étrangère sur le marché suisse du travail a des conséquences positives sur les branches des assurances sociales financées selon le système de répartition. Néanmoins, comme les cotisations et primes donnent droit tôt ou tard à des prestations, il faut s'attendre à ce que la coordination de notre système d'assurances sociales avec ceux des nouveaux Etats membres provoquera dans l'ensemble une légère augmentation des dépenses des assurances. Par ailleurs, les conséquences financières sur le système suisse de sécurité sociale ne doivent 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.

Assurance-maladie

Les intérêts perçus sur les avances de prestations accordées dans le cadre des coûts restitués par l'Institution commune LAMal, sont à la charge de la Confédération. Les coûts supplémentaires annuels en la matière sont difficiles à estimer, étant donné qu'ils sont liés au volume des avances. Si l'on se réfère aux expériences faites jusqu'ici avec l'ALCP, les coûts supplémentaires devraient cependant rester modestes.

L'Institution commune LAMal revendique auprès de l'assurance-maladie croate le remboursement intégral des avances de prestations versées dans le cadre de l'entraide en matière de prestations. Quant aux réductions de primes en faveur des personnes assurées vivant en Croatie, elles ne devraient entraîner que d'insignifiants coûts supplémentaires pour la Confédération et les cantons.

Assurance vieillesse et survivants, assurance-invalidité

Comme mentionné précédemment, l'arrivée de travailleurs étrangers rendue possible par l'extension de l'ALCP a dans un premier temps des effets positifs sur les assurances sociales qui, à l'instar de l'AVS/AI, sont financées par répartition. Les coûts supplémentaires qui interviendront plus tard sont en principe dus au versement des rentes AVS/AI à l'étranger. Dans le cas de la Croatie, le versement des rentes à l'étranger est déjà prévu dans l'accord bilatéral sur les assurances sociales déjà en vigueur, sauf pour ce qui concerne le versement des quarts de rentes d'invalidité.

Jusqu'ici, l'expérience montre que les coûts supplémentaires dus à l'exportation de quarts de rentes sont négligeables. Les allocations pour impotent de l'AVS doivent désormais être versées également aux ayants droit résidant en Suisse qui touchent une rente croate. Le nombre de cas devrait rester limité et donc représenter des coûts relativement insignifiants. La suppression du délai de carence pour les prestations complémentaires devrait se traduire dans l'ensemble par des coûts supplémentaires minimes, étant donné que les bénéficiaires de rente étrangers ne peuvent venir en Suisse que s'ils disposent de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.

Assurance-accidents

Dans le domaine de l'assurance-accidents, les intérêts perçus sur les avances de prestations accordées en Croatie dans le cadre de la restitution des coûts, sont à la charge de la Confédération. Cependant, dans le cas de la Croatie, les coûts supplémentaires devraient rester négligeables. Il n'est pas possible d'estimer les surcoûts éventuels dus aux indemnités versées en cas de maladie professionnelle. Les expériences faites jusqu'ici dans le cadre de l'ALCP fournissent trop peu de points de repère pour pouvoir exprimer ces coûts en chiffres.

Assurance-chômage

Les expériences faites jusqu'ici avec l'UE-15, l'UE-10 et l'UE-2 ont montré que les coûts auxquels on s'attendait pour l'assurance-chômage ne se sont pas concrétisés. Il ne faut donc pas craindre que l'extension de la libre circulation à la Croatie entraîne une hausse notable des coûts de l'assurance-chômage. Si l'on se base sur les contingents en vigueur durant la première année d'application du protocole additionnel III (54 autorisations de séjour durable et 543 autorisations de séjour de courte durée), les coûts supplémentaires nets (dépenses supplémentaires moins cotisations supplémentaires encaissées) devraient atteindre au maximum 2 millions de francs suisses – à condition que les contingents soient utilisés dans leur intégralité. A la fin de la période transitoire, lorsque les contingents auront été portés à 300 unités pour les autorisations de séjour durables et à 2300 unités pour les autorisations de séjour de courte durée, les coûts supplémentaires nets pourraient s'élever à 4 millions de francs au maximum si les contingents sont intégralement utilisés. Ces chiffres

incluent le remboursement à la Croatie des cotisations versées à l'assurance-chômage par les travailleurs titulaires d'un contrat de travail d'une durée inférieure à une année (soit environ 1 million de francs suisses au début de la période transitoire, et 2 millions de francs à la fin de ladite période).

Allocations familiales

Droit fédéral: les allocations de ménage versées aux travailleurs dans le secteur agricole dont la famille réside en Croatie doivent également être exportées. Les conséquences financières resteront cependant très modestes: d'une part parce que le nombre d'exploitations dans ce secteur diminue, et d'autre part parce que dans la plupart des cas, l'engagement de travailleurs venant de Croatie devrait se faire au détriment de ressortissants d'autres Etats membres de l'UE.

Allocations familiales cantonales: en l'absence de données en la matière, il n'est pas possible d'estimer les éventuels coûts supplémentaires générés dans le domaine des allocations familiales cantonales.

3.3.4.2. Effets sur l'état du personnel

Le protocole III n'étend nos relations avec la Croatie dans le domaine des assurances sociales que dans une faible mesure. Un surcroît de travail administratif n'est à prévoir ni pour les institutions d'assurance, ni pour la Confédération.

La Caisse suisse de compensation et l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger, deux des institutions chargées de la mise en œuvre des conventions internationales de sécurité sociale, qui simultanément font office d'organe de liaison avec les assurances étrangères, n'ont pas besoin de créer de nouveaux postes. Pour l'application des réductions de prime en faveur de bénéficiaires de rentes et des membres de leur famille, l'Institution commune LAMal, à titre d'instance compétente, n'identifie aucun 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 de dérogation à l'obligation de s'assurer, affiliation d'office à un assureur, soutien apporté aux cantons dans l'exécution de la réduction des primes).

3.4. Adaptations légales nécessaires

Sécurité sociale: 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'ALCP, ch. 275.211). Ces dispositions relevant de la technique du renvoi doivent être complétées dans chacune des lois concernées, pour mentionner que les mêmes règles s'appliqueront également à l'égard de la Croatie et de ses ressortissants.

De plus, les dispositions relevant de la technique du renvoi déjà en vigueur doivent être actualisées et complétées par les nouveaux règlements mentionnés dans l'accord.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, l'annexe II de l'ALCP a été modifiée par trois décisions du Comité mixte: décision n° 2/2003 du 15 juillet 2003 (RO 2004 1277), décision n° 1/2006 du 6 juillet 2006 (RO 2006 5851) et décision n° 1/2012 du 31 mars 2012 ([RO 2012 2345](#)). Une quatrième mise à jour de l'Annexe II de l'ALCP est en cours de préparation.

Le Conseil fédéral a approuvé de sa propre autorité les mises à jour de l'annexe II de l'ALCP, qui consistent à préciser les principes de coordination et leur exécution technique, sans nécessiter des adaptations matérielles au plan légal.

Par contre, il n'a pas pu introduire la référence à l'annexe II de l'ALCP et aux règlements UE qui y sont mentionnés dans les lois sur les assurances sociales, une telle démarche ne relevant pas de sa compétence.

Il en va de même pour l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention institution l'AELE, actualisé à deux reprises jusqu'ici. Une troisième mise à jour est en préparation, qui nécessitera elle aussi la mention des références au droit communautaire dans les lois sur les assurances sociales.

Voilà pourquoi la disposition relevant de la technique du renvoi a été reformulée dans les lois sur les assurances sociales. Le droit applicable est désigné avec davantage de précision à l'al. 1, par référence au champ d'application personnel, aux règlements de l'UE en vigueur et à la version de l'annexe II de l'ALCP déterminante pour la Suisse. Les extensions à de nouveaux Etats membres comme la Croatie sont incluses dans ce nouvel énoncé.

Désormais seront mentionnés les règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009, dans lesquels les principes de coordination des règlements (CEE) n° 1408/71 et 574/72 ont été mis à jour, et qui sont déterminants pour la Suisse depuis la troisième actualisation de l'annexe II de l'ALCP. Dans la mesure où il y est fait référence dans les règlements (CE) n°883/2004 ou (CE) n°987/2009 ou que des cas antérieurs sont concernés, l'annexe II de l'ALCP continue de se référer aux règlements (CEE) n° 1408/71 et 574/72.

À cette occasion, l'énoncé de l'al. 2 relatif à l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE est remanié de façon analogue; les règlements (CEE) n° 1408/71 et 574/72 demeurent cependant applicables dans les relations entre la Suisse et ses partenaires de l'AELE.

Le nouvel alinéa 3 vise à donner compétence au Conseil fédéral d'adapter lui-même les règlements mentionnés aux alinéas 1 et 2 de la disposition relevant de la technique du renvoi dans les lois sur les assurances sociales, dès que l'annexe II de l'ALCP ou l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE auront été modifiés.

L'alinéa 4 précise que toutes les expressions utilisées pour désigner les Etats membres de l'UE dans les lois sur les assurances sociales désignent les Etats contractants dans lesquels l'accord de libre circulation est applicable.

Les modifications citées précédemment concernent les dispositions légales suivantes:

- art. 153a de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10);
- art. 80a de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20);
- art. 32 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS 831.30);
- art. 95a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10);
- art. 115a de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20);
- art. 23a de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1);

- art. 24 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2);
- art. 89a de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40);
- art. 25b de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP; RS 831.42);
- art. 121 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0).

Les modifications spécifiques à la LAVS sont précisées ci-dessous.

La loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10)

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. Dès l'entrée en vigueur du protocole sur l'extension de l'ALCP à la Croatie, cette assurance facultative sera également supprimée dans les Etats concernés. Comme lors de la dernière extension de l'ALCP aux nouveaux Etats membres de l'UE, une nouvelle disposition transitoire doit être intégrée dans LAVS pour les bénéficiaires de l'assurance facultative vivant aujourd'hui en Croatie (cf. Message portant approbation du protocole à l'accord entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes, ch. 5.2.1.2). Conformément à 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, étaient soumises à l'assurance facultative en Croatie. 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 des modifications continuent à être versées tant que les conditions de revenus restent remplies. Mais les montants ne seront plus augmentés.

3.5 Reconnaissance des qualifications professionnelles (annexe III du protocole III à l'ALCP)

3.5.1. Introduction

Dès son adhésion, la Croatie participe pleinement au système européen de reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle applique donc en premier lieu la directive 2005/36/CE⁴ sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, mais aussi les directives relatives aux avocats⁵ et aux produits toxiques⁶. Les règlements en la matière ont été repris dans l'annexe III de l'ALCP au moment de son entrée en vigueur. Le traité d'adhésion de la Croatie a modifié la directive 2005/36/CE⁷ sur deux points relatifs aux professions de la santé et les directives mentionnées ont été modifiées, dans l'UE, par la directive 2013/25/UE⁸, qui fixe en particulier quels diplômes croates doivent être automatiquement reconnus dans l'UE (système applicable aux médecins, dentistes, pharmaciens, vétérinaires, infirmiers, sages-femmes et architectes, ainsi qu'aux avocats aux conditions fixées par les directives pertinentes). Une révision de l'annexe III est donc nécessaire en vue de tenir compte de l'adhésion de la Croatie et des modifications législatives y relatives intervenues

⁴ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255 du 30.9.2005, p. 22, dans la version en vigueur selon l'accord sur la libre circulation des personnes et la Convention AELE révisée

⁵ Directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats, JO L 78 du 26.3.1977, p. 17 et directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise, JO L 77 du 14.3.1998, p. 36

⁶ Directive 74/556/CEE du Conseil du 4 juin 1974 relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités relevant du commerce et de la distribution des produits toxiques et des activités comportant l'utilisation professionnelle de ces produits, y compris les activités d'intermédiaires, JO L 307 du 18.11.1974, p. 1 et directive 74/557/CEE du Conseil du 4 juin 1974 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et la libre prestation des services pour les activités non salariées et les activités d'intermédiaires relevant du commerce et de la distribution des produits toxiques, JO L 307 du 18.11.1974, p. 5

⁷ Art. 23, al. 5 [nouveau] (droits acquis des professions de la santé) et 43b [nouveau] (exclusion de certaines catégories de sages-femmes du système de reconnaissance automatique)

⁸ Directive du Conseil du 13 mai 2013 portant adaptation de certaines directives dans le domaine du droit d'établissement et de la libre prestation de services, du fait de l'adhésion de la République de Croatie, JO L 158 du 10 juin 2013, p. 368

dans l'UE.

3.5.2. Résultats des négociations

Les négociations se sont concentrées sur les diplômes croates concernant les professions de la santé que la Suisse devra reconnaître automatiquement sur la base de la directive 2005/36/CE. La Suisse a pu s'assurer des efforts consentis par la Croatie pour rendre ses formations euro-compatibles. A l'exception de certains diplômes de sages-femmes exclus de la libre circulation des personnes en raison d'un niveau de formation trop bas⁹, toutes les formations croates de la santé atteignent un seuil qualitatif suffisant.

Pour la plupart des autres professions, le système général de reconnaissance laisse la possibilité à la Suisse de comparer les diplômes croates avec ses propres exigences et d'exiger des mesures de compensation en présence de différences substantielles dans les formations, rendant inutile toute disposition particulière à l'annexe III du protocole III.

3.5.3. Contenu de l'annexe III du protocole III

L'annexe III du protocole adapte l'annexe III de l'ALCP afin de reprendre les actes de l'UE relatifs à la reconnaissance des diplômes croates. Il intègre les modifications décrites sous chiffre 3.3.1 ci-dessus, en adaptant les références à la directive 2005/36/CE déjà mentionnées (notamment en y ajoutant deux articles manquants) et en insérant une référence à la directive 2013/25/UE.

3.5.4 Conséquences sur les finances et les besoins d'effectifs

L'extension de l'ALCP à la Croatie engendrera une augmentation des dossiers à traiter, ce dès l'entrée en vigueur du protocole. En effet, les citoyens croates pourront, dès ce moment, demander une reconnaissance de leurs qualifications professionnelles, même s'ils ne disposent pas d'une unité de contingent. Une évaluation précise des ressources supplémentaires nécessaires sera faite ultérieurement.

4. Procédures de conclusion et d'approbation sur les plans national et international

Après avoir été signé par les parties contractantes, le protocole III devra, pour pouvoir entrer en vigueur, être approuvé et ratifié conformément aux procédures internes des parties. En Suisse, il doit être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. L'arrêté fédéral correspondant sera soumis au référendum facultatif.

⁹ Voir le nouvel art. 43b ajouté à la directive 2005/36/CE par l'acte d'adhésion de la Croatie. La Suisse n'aura pas non plus à reconnaître de tels diplômes