



POLITIQUE EUROPÉENNE

Projet de mandat de négociation avec l'Union européenne

Prise de position de l'Union des villes suisses

08.02.2024

Contexte

Le 15 décembre dernier, le Conseil fédéral a adopté un projet de mandat pour les négociations avec l'Union européenne (UE). Le projet de mandat se base sur les résultats des discussions exploratoires avec l'UE et sur le travail effectué avec les cantons ainsi qu'avec les partenaires économiques et sociaux en Suisse. Il contient les lignes directrices qui doivent guider la délégation suisse dans les différents domaines de négociation. Jusqu'à la mi-février 2024, la Confédération mène des consultations sur le projet de mandat auprès des Commissions de politique extérieure du Parlement, des cantons et des partenaires économiques et sociaux. Le Conseil fédéral entend adopter le mandat de négociation définitif fin février ou début mars 2024.

L'approche dite par paquet sert de base aux négociations : Au lieu d'un seul accord réglant les questions institutionnelles pour tous les accords (actuels et futurs) sur le marché intérieur (approche horizontale), il s'agit d'élaborer un paquet qui englobe plusieurs accords. Les éléments institutionnels sont ancrés dans les accords respectifs (approche sectorielle).

Le paquet contient les éléments suivants :

- Nouveaux accords dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé ;
- Participation de la Suisse aux programmes de l'UE, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de l'éducation, de la formation, de la jeunesse, du sport et de la culture ;
- Lancement d'un dialogue politique de haut niveau ;
- Reprise du dialogue dans le domaine de la réglementation financière ;
- Éléments institutionnels, notamment dispositions relatives à l'adoption dynamique, à l'interprétation et au contrôle du droit ainsi qu'au règlement des litiges qui doivent être intégrées dans les accords sur le marché intérieur ;
- Règles sur les aides d'État à inclure dans l'accord sur les transports aériens et terrestres et dans l'accord sur l'électricité ;
- Contribution suisse à la cohésion.

Lors d'une séance extraordinaire le 8 février 2024, le Comité de l'Union des villes suisses (UVS) a examiné le projet de mandat de négociation et a adopté à l'unanimité la présente prise de position.

Appréciation générale

En tant que centres économiques, de recherche, d'innovation, de formation et culturels, les villes suisses sont tributaires de relations intactes et stables avec l'UE ; en effet, les échanges entre la Suisse et l'UE sont nombreux et intenses. Les villes sont particulièrement touchées par l'érosion rampante des accords bilatéraux depuis la rupture des négociations sur l'accord institutionnel. L'UVS estime qu'il est indispensable de clarifier rapidement les relations avec l'UE. Ainsi, elle salue expressément l'adoption par le Conseil fédéral, le 15 décembre 2023, d'un projet de mandat de négociations avec l'UE.

Les villes suisses ont toujours soutenu la voie bilatérale. La poursuite et le développement des accords bilatéraux actuels sont pour elles indispensables et les relations contractuelles doivent également être approfondies dans d'autres domaines. Pour les villes, le futur accord sur l'électricité revêt une importance particulière, mais il ne doit pas entraver la transition énergétique qui est au centre de leur politique énergétique et doit permettre de continuer à assurer la protection à long terme des petits consommateurs. L'accord devra être équilibré et ne devra pas ralentir les investissements, qui sont insuffisants aujourd'hui, dans la production renouvelable locale nécessaires pour sortir du nucléaire, décarboner le système énergétique de la Suisse et garantir la sécurité d'approvisionnement, particulièrement en hiver.

En tant que sites universitaires et de hautes écoles spécialisées, les villes considèrent que les programmes de l'UE pour la recherche et l'innovation ainsi que pour la formation (en particulier Horizon Europe et Erasmus+) sont essentiels. En tant que centres de nombreuses activités et institutions culturelles, elles considèrent également les programmes « Creative Europe » (Culture et MEDIA) comme importants.

L'UVS salue l'approche par paquet proposée par le Conseil fédéral : d'une part, cela permet de conclure de nouveaux accords dans des domaines importants pour la Suisse et de pérenniser la participation de la Suisse aux programmes de recherche, d'innovation et de formation de l'UE. D'autre part, les éléments institutionnels et les aides d'Etat peuvent être réglés dans les accords concernés. Cela crée non seulement une plus grande marge de manœuvre dans la recherche de solutions lors des négociations avec l'UE, mais augmente également la probabilité de réunir une majorité en Suisse lorsque le paquet aura été négocié.

Électricité

La conclusion d'un accord sur l'électricité avec l'UE est d'une grande importance pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité de la Suisse : il contribue à garantir l'approvisionnement en électricité et la stabilité du réseau, il assure les capacités d'importation nécessaires à cet effet, il permet aux entreprises suisses d'approvisionnement en énergie (EAE) d'accéder au marché sur les plates-formes de négoce pertinentes et il offre la sécurité juridique nécessaire. Ces éléments sont importants, mais ne doivent pas mettre en péril la transition énergétique.

L'ouverture complète du marché suisse de l'électricité est pour l'UE une condition préalable à la conclusion d'un accord sur l'électricité. Si un accord avec une ouverture complète doit se faire, l'UVS demande qu'il doive alors prévoir un droit d'option pour les petits consommateurs d'électricité de rester dans un approvisionnement de base réglementé ou d'y revenir à des conditions strictes qui ne sont pas préjudiciables pour les clients restés en approvisionnement de base.

Au cours des négociations, il faut donc absolument clarifier la manière dont les petits consommateurs peuvent être protégés de grandes fluctuations de prix par le biais de l'approvisionnement de base (par exemple au moyen de contrats à long terme). En outre, les conditions-cadres pour le retour à l'approvisionnement de base doivent être clairement définies. Elles doivent permettre à l'approvisionnement de base de continuer d'assurer son rôle pour stimuler les investissements dans les énergies renouvelables. Il faut tenir compte à la fois des intérêts des consommateurs et de ceux des fournisseurs d'électricité.

Avec l'ouverture complète du marché de l'électricité, les EAE seraient exposées à la concurrence en ce qui concerne la fourniture d'électricité, ce qui pourrait entraîner une certaine « consolidation du marché ». Ceci serait contraire au maintien d'un service de proximité auquel les communes sont attachées et devrait alors être encadrée pour en limiter les effets indésirables.

Alors que le droit suisse autorise explicitement l'attribution de concessions pour la production d'électricité sans appel d'offres, le droit européen prévoit une obligation d'appel d'offres à partir d'une certaine valeur seuil. Dans les négociations avec l'UE, il faut s'assurer que le droit suisse (renonciation à l'appel d'offres) puisse continuer à s'appliquer dans ce domaine.

En Suisse, de nombreuses EAE sont la propriété des pouvoirs publics, c'est-à-dire aussi des villes. L'UVS sait que la propriété publique est également très répandue sur le marché intérieur de l'électricité de l'UE. De son point de vue, cela ne doit pas pouvoir être remis en question. D'autres conflits éventuels avec le droit de l'UE en matière d'aides d'État - par exemple l'exonération fiscale des EAE, qui

existe dans certains cantons, ou d'éventuelles garanties (explicites ou implicites) de l'État pour les EAE - doivent être rapidement clarifiés et, le cas échéant, des solutions doivent être recherchées.

En Suisse, les EAE sont tenues d'assurer l'indépendance de l'exploitation du réseau de leurs autres activités sur le plan de l'information et de la comptabilité. Les dispositions de l'UE en matière de séparation vont beaucoup plus loin : l'exploitation du réseau doit également être séparée des autres activités sur le plan opérationnel et juridique. Alors que cela s'applique aux EAE ayant plus de 100 000 clients, les petites entreprises d'électricité bénéficient d'allègement en matière de séparation opérationnelle et juridique. Certaines villes et leurs services industriels seraient donc directement concernés. Beaucoup d'EAE sont multifluides et disposent de synergies de coûts pour le suivi des clients qui seraient perdues en cas de séparation juridique complète, ce qui ne serait pas profitable en particulier pour les petits clients en approvisionnement de base. Il s'agit ici de clarifier rapidement quelles EAE suisses seraient concernées et dans quelle mesure. Par ailleurs, il convient d'intervenir dans les négociations avec l'UE pour obtenir des exceptions raisonnables (pour les petites EAE) ou des délais transitoires appropriés (pour les grandes EAE).

L'UVS demande que ces éléments soient clairement pris en compte dans les négociations et dans la pesée des intérêts d'un accord dans ce domaine qui ne doit pas se faire au détriment du service public, des petits consommateurs et de la transition énergétique.

Libre circulation des personnes

En tant que moteurs économiques, les villes suisses sont tributaires de marchés ouverts et de réseaux internationaux. Pour les entreprises suisses, l'accès au marché intérieur de l'UE n'est pas le seul élément essentiel. Celles-ci doivent également avoir la possibilité de recruter sans bureaucratie de la main-d'œuvre en provenance de l'UE si celle-ci ne peut être trouvée en Suisse. L'UVS salue donc le fait que le Conseil fédéral vise une application complète et une mise à jour régulière de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Du point de vue de l'UVS, l'immigration en provenance des pays de l'UE doit rester axée sur le marché du travail. En d'autres termes, un séjour prolongé en Suisse doit continuer à exiger une activité professionnelle ou des moyens financiers suffisants pour soi-même et les membres de sa famille.

La reprise prévue de la directive relative au droit des citoyens de l'Union répond à la question restée ouverte jusqu'à présent de savoir si celle-ci constitue un développement de la libre circulation des personnes. Cela a l'avantage de garantir la sécurité juridique nécessaire. Dans de nombreux cantons, les villes sont compétentes en matière d'organisation et de financement de l'aide sociale. L'UVS soutient donc le Conseil fédéral dans ses efforts pour limiter les conséquences de la reprise de la directive sur les systèmes sociaux suisses. Elle salue en principe l'exception prévue, selon laquelle l'acquisition du droit de séjour permanent est limitée aux personnes qui exercent une activité lucrative et qui ne dépendent pas entièrement de l'aide sociale pendant une période prolongée, ainsi qu'aux membres de leur famille. La précision et la mise en œuvre de cette mesure doivent toutefois être effectuées avec discernement.

Dans le domaine des mesures d'accompagnement, l'UVS s'est toujours engagée en faveur de la protection des salaires suisses et soutient expressément le principe « salaire égal pour travail égal au même endroit ». De son point de vue, un délai d'annonce préalable de 4 jours et le dépôt d'une caution en cas de récidive constituent des compromis acceptables. En revanche, l'application du principe du pays d'origine pour le remboursement des frais remettrait en question le principe « salaire égal pour travail égal au même endroit ». L'UVS considère que cela ne serait pas acceptable.

L'UVS estime en outre qu'il est indispensable non seulement de protéger le niveau actuel des salaires minimaux en Suisse, mais aussi de maintenir l'assujettissement des travailleurs aux conventions collectives de travail (CCT) qui définissent ces salaires minimaux dans une branche. C'est pourquoi l'UVS demande au Conseil fédéral, dans le cadre de l'accompagnement des négociations avec l'UE sur le plan de la politique intérieure, d'aménager les conditions d'extension du champ d'application des CCT de manière à ce que le niveau de protection actuel reste garanti.

Pour finir, l'UVS constate que des travailleurs européens, engagés par des agences intérimaires suisses avec des contrats de durée indéterminée, utilisent les dispositifs communaux notamment en

matière d'hébergement d'urgence. En effet, ce type de contrat ne permet pas d'obtenir un permis B, facilitant l'accès au marché du logement. L'UVS souhaite donc que le mandat de négociation intègre cette problématique afin que les travailleurs disposant d'un contrat de travail à durée indéterminée dans une agence intérimaire ou d'autres types de contrat précaires puissent bénéficier d'un permis B, afin de leur faciliter l'accès au logement et d'éviter que les collectivités publiques locales ne doivent assumer les coûts d'infrastructures d'hébergement d'urgence pour ces personnes.

Transports terrestres

Les transports publics constituent un élément central d'une mobilité durable que ce soit au niveau des villes et agglomérations ainsi qu'entre les villes. Les villes et l'UVS ont à plusieurs reprises fait part de leur intérêt à ce que les liaisons ferroviaires internationales soient développées. Ces liaisons peuvent en effet constituer des alternatives intéressantes à l'avion sur de courtes et moyennes distances, ce qui a des conséquences positives en matière d'émissions de CO₂. Si l'ouverture du transport ferroviaire international de passagers contribue effectivement à améliorer la connectivité ferroviaire internationale des villes suisses, grâce à un étoffement de l'offre, l'UVS salue alors cette évolution.

L'UVS considère en revanche essentiel que le système de transport public suisse ne se voit aucunement affaibli. Il est positif et important que le trafic interne (longue distance, régional et local) ne soit pas affecté par cette ouverture, que les conditions de travail et de salaire suisses doivent être appliquées par les entreprises ferroviaires étrangères actives sur le territoire suisse et que l'horaire cadencé et l'intégration tarifaire dans les transports publics soient garantis.

La question de la disponibilité des sillons pour ce trafic international supplémentaire et de la priorisation des utilisations se posera dans certaines situations où les capacités sont très limitées. Ici encore, le trafic interne de voyageurs ne devrait subir aucune péjoration.

Il conviendra également d'aborder spécifiquement la question des offres de transport public transfrontalières, qui ne relèvent pas du trafic ferroviaire international longues distances. Une continuité de ces offres, développées conjointement entre la Suisse et ses pays voisins, doit être garantie.

Une éventuelle ouverture du trafic ferroviaire international ne doit pas avoir d'impact négatif sur les transports exclusivement nationaux. Une distinction plus fine entre activités internationales et nationales des CFF pourrait être étudiée.

Programmes

Les conséquences de l'échec des négociations relatives à l'accord institutionnel se font concrètement sentir en ce qui concerne les programmes de l'UE, notamment le programme « Horizon Europe ». L'exclusion de la Suisse d'« Horizon Europe » a de graves conséquences non seulement pour les hautes écoles suisses et leurs chercheurs, mais aussi pour les villes suisses en tant que sites universitaires et de hautes écoles spécialisées. C'est pourquoi l'UVS salue la volonté de pérenniser la participation de la Suisse aux programmes de l'UE et la solution transitoire envisagée pour une association de la Suisse au programme « Horizon Europe » à partir de 2025.

Mécanismes institutionnels

Pour l'UE, la résolution des questions institutionnelles est une condition préalable à la mise à jour des accords actuels sur le marché intérieur et à la conclusion de nouveaux accords. L'UVS estime que l'intégration des éléments institutionnels dans les accords concernés et les mécanismes prévus pour la reprise dynamique du droit, l'interprétation, l'application et la surveillance du droit ainsi que le règlement des différends sont appropriés et satisfaisants. Nous demandons en outre que la « clause guillotine » soit abrogée.

Il est non seulement compréhensible, mais aussi souhaitable que les accords sur le marché intérieur soient régulièrement mis à jour. Cela permet d'éviter de désavantager les acteurs suisses. Le fait que la Suisse adopte les adaptations selon les procédures décisionnelles suisses existantes (Conseil fédéral, Parlement, peuple) exclut une reprise automatique du droit. Il est important que la Suisse soit impliquée

dans le développement du droit européen qui la concerne (decision shaping) afin de pouvoir faire valoir ses préoccupations à un stade précoce.

Dans le domaine de l'interprétation, de l'application et de la surveillance du droit, les autorités suisses peuvent, grâce au modèle des deux piliers, assurer de manière autonome l'interprétation, l'application et la surveillance des accords sur le marché intérieur en Suisse. Les compétences du Tribunal fédéral en matière d'interprétation du droit suisse sont respectées.

Comme il existe toujours un risque résiduel de litige, l'UVS estime qu'il est important de définir clairement la procédure de règlement des différends. La possibilité de mettre en place un tribunal arbitral paritaire est une solution élégante. Le fait que la Cour de justice de l'UE (CJUE) soit chargée d'interpréter le droit européen concerné, si cela est nécessaire pour régler le litige, ne doit pas porter atteinte au principe selon lequel il revient au tribunal arbitral paritaire de trancher le litige concret.

Pour finir, la disposition selon laquelle les mesures de compensation doivent être proportionnées, dans la mesure où l'une des parties ne respecte pas la décision du tribunal arbitral, protège l'autre partie contre des mesures arbitraires.

Dans l'ensemble, l'UVS estime que ces mécanismes sont équilibrés et tiennent compte des intérêts des deux parties.

Aides d'État

La reprise des règles européennes en matière d'aides d'Etat est pour l'UE une condition préalable à l'actualisation des accords actuels sur le marché intérieur et à la conclusion de nouveaux accords. Bien que l'UVS s'oppose à une interdiction globale des aides d'État, elle peut accepter une reprise sectorielle de ces règles. D'une manière générale, il faut veiller, lors des négociations, à ce que les éventuelles règles en matière d'aides d'Etat n'empiètent pas de manière significative sur les compétences et l'organisation des villes et à ce que des exceptions raisonnables et/ou des délais transitoires appropriés soient reconnus par l'UE (voir également nos commentaires sur les aides d'Etat dans l'accord sur l'électricité au point « Electricité »).

Conclusions

L'UVS constate que les documents publiés par le Conseil fédéral suite à sa décision du 15 décembre 2023 laissent encore relativement beaucoup de questions en suspens. Les lignes directrices de négociation sont formulées de manière relativement générale. Le rapport relatif aux discussions exploratoires n'est guère plus détaillé. Par conséquent, il n'est pas encore possible de réellement évaluer l'impact de nombreux éléments du paquet (p. ex. les répercussions sur le marché suisse de l'électricité et sur les systèmes sociaux suisses). L'UVS demande au Conseil fédéral de clarifier rapidement les questions en suspens et d'analyser précisément les répercussions dans les domaines de l'aide sociale et de l'électricité.

Pour conclure, nous attirons encore l'attention sur l'article 50 de la Constitution fédérale : Dans les négociations avec l'UE, il faut toujours tenir compte des répercussions possibles sur le niveau communal ainsi que de la situation particulière des villes et des agglomérations. Les villes, respectivement l'UVS en tant que leur représentant vis-à-vis de la Confédération, doivent être impliquées si des répercussions sont prévisibles.