



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Conseil fédéral

7 juin 2019

Rapport sur les consultations relatives à l'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne

Table des matières

1 Contexte	3
2 Déroulement des consultations	3
3 Résultats des consultations.....	4
3.1 Commissions parlementaires	4
3.1.1 CPE-E.....	5
3.1.2 CPE-N	5
3.1.3 CER-E	6
3.1.4 CER-N	6
3.2 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ;.....	7
3.3 Partis politiques	8
3.4 Partenaires sociaux	9
3.5 Milieux économiques	12
3.6 Milieux scientifiques	15
3.7 Autres prises de position	15
3.8 Conclusion générale.....	17
4 Annexe	19

1 Contexte

Par la conclusion d'un accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne (UE), le Conseil fédéral entend consolider et pérenniser la voie bilatérale et en particulier l'accès au marché intérieur. En outre, la conclusion de nouveaux accords d'accès au marché intérieur de l'UE, par exemple dans le domaine de l'électricité, permet de favoriser le développement de la voie bilatérale. Lors de sa séance du 7 décembre 2018, le Conseil fédéral a pris connaissance du résultat des négociations sur l'accord institutionnel et du fait que l'UE considère les négociations comme terminées. Parallèlement, le Conseil fédéral a publié le projet d'accord institutionnel Suisse-UE en langue originale française ainsi que le document « Accord institutionnel Suisse-UE. L'essentiel en bref ». Il estime que le résultat des négociations correspond dans une large mesure aux intérêts de la Suisse et au mandat de négociation. En raison notamment des questions en suspens concernant les mesures d'accompagnement et la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union, le Conseil fédéral a renoncé, dans un premier temps, à parapher l'accord, et a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), en coordination avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le président de la Confédération, de mener des consultations sur le projet d'accord. Le Conseil fédéral entend ainsi mener une discussion interactive, avec des acteurs politiques et économiques importants, sur les avantages et les inconvénients du résultat des négociations, afin de déterminer leurs positions et, surtout, dans la mesure du possible, d'adopter une position consolidée sur les questions en suspens, et rechercher à nouveau, le cas échéant, le dialogue avec l'UE.

Le Conseil fédéral a fixé les modalités des consultations lors de sa séance du 16 janvier 2019. Il a notamment déterminé le groupe des participants et la délégation du Conseil fédéral. Il a également publié les traductions allemande et italienne de l'accord institutionnel ainsi que le document explicatif dans les trois langues officielles. Le Conseil fédéral souhaitait des rencontres et des contacts directs et interactifs afin de connaître l'avis des milieux concernés. Ces consultations ne remplacent pas la consultation au sens de la loi fédérale sur la procédure de consultation¹ qui serait menée en cas de signature de l'accord. En raison de l'importance du nombre de participants, ces consultations ne peuvent pas non plus être assimilées à des consultations formelles au sens de l'art. 152, al. 3, de la loi sur le Parlement².

2 Déroulement des consultations

Les milieux politiques et économiques importants en Suisse, ainsi que ceux qui sont particulièrement concernés par l'accord institutionnel, ont été invités à participer aux discussions. Ceux-ci ont été divisés en six groupes³ avant d'être consultés : 1) les commissions de politique extérieure (CPE) et les commissions de l'économie et des redevances du Parlement (CER), 2) la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), 3) les partis représentés par un groupe parlementaire au sein de l'Assemblée fédérale, 4) les partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales), 5) les représentants de l'économie et 6) les représentants des milieux scientifiques.

La consultation des différentes commissions parlementaires a donné lieu à une certaine critique, car les modalités envisagées pour les consultations prévues différaient de celles d'une consultation au sens de l'art. 152, al. 3, de la loi sur le Parlement. Le Conseil fédéral en a pris acte et a exprimé sa compréhension.

Au total, neuf réunions⁴ ont eu lieu avec ces commissions parlementaires et une réunion⁵ avec chacun des cinq autres groupes. Le Conseil fédéral était représenté aux séances comme suit :

- Pour la consultation des CPE, par le chef du DFAE.

¹ RS 172.061

² RS 171.10

³ Voir annexe, Groupes consultés.

⁴ CPE-N : 11 février et 26 mars 2019 ; CPE-E : 1^{er} février, 18 février et 4 avril 2019 ; CER-N : 26 février et 16 avril 2019 ; CER- : 14 mars et 9 avril 2019.

⁵ Milieux économiques : 21 février 2019 ; milieux scientifiques : 22 février 2019 ; partis politiques : 11 mars 2019 ; partenaires sociaux : 13 mars 2019 ; Conférence des gouvernements cantonaux : 29 mars 2019.

- Pour la consultation des CER, des partenaires sociaux, ainsi que des milieux économiques et scientifiques, par le chef du DFAE et le chef du DEFR.
- Pour la consultation des partis représentés par un groupe parlementaire au sein de l'Assemblée fédérale et de la CdC par le président de la Confédération, par le chef du DFAE et le chef du DEFR.

Lors de chaque rencontre, la délégation du Conseil fédéral était accompagnée par le secrétaire d'État Roberto Balzaretto et par des experts de l'administration fédérale. De plus, les milieux économiques ont été consultés en présence de la secrétaire d'État du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), Daniela Stoffel, et les milieux scientifiques en présence de la secrétaire d'État du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) Martina Hirayama.

Par ailleurs, les commissions des institutions politiques (CIP) ont souhaité être informées sur l'accord institutionnel. Ce fut chose faite lors de réunions⁶ organisée par la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), à laquelle ont assisté les secrétaires d'État Roberto Balzaretto et Mario Gattiker, ainsi que des experts de l'administration fédérale.

Le processus de consultation comportait trois volets :

- informations sur l'objectif des consultations et présentation par la délégation du Conseil fédéral des résultats des négociations de l'accord institutionnel,
- prises de position des participants consultés,
- échange d'opinions ouvert sur les prises de position et questions.

À la suite des séances de consultation, les milieux consultés ont été invités à transmettre une prise de position écrite. Même les groupes qui n'ont pas été consultés par le Conseil fédéral ont eu la possibilité d'exprimer leur point de vue par écrit au DFAE. Au total, le DFAE a reçu 54 prises de position, dont 20 venant des groupes consultés et 34 d'autres groupes. Une liste de tous les milieux concernés ayant participé aux réunions de consultation ainsi qu'une liste des prises de position reçues figurent en annexe. Les prises de position ont également été publiées sur le site web de la Direction des affaires européennes (DAE)⁷.

Les consultations ont duré du 1^{er} février au 16 avril 2019 et ont abouti au présent rapport qui, essentiellement, reprend les prises de position écrites des groupes consultés et résume les résultats des consultations. Les autres prises de position ont également été prises en compte. Par contre, les points de vue relayés dans les médias ou sur les réseaux sociaux ainsi que dans les *newsletters* n'ont pas été pris en compte.

3 Résultats des consultations

3.1 Commissions parlementaires

Les commissions n'ont pas souhaité anticiper par ces consultations le processus officiel de délibérations parlementaires en cas d'adoption de l'accord institutionnel. En conséquence, les commissions considèrent que leurs déclarations ne constituent pas une prise de position faisant suite à une consultation au sens de l'art. 152, al. 3, de la loi sur le Parlement⁸. Malgré ces réserves, au cours de leurs consultations respectives, les commissions ont discuté avec le Conseil fédéral des différentes thématiques couvertes par l'accord institutionnel et ont fait part de leurs questions, préoccupations et opinions. La CER-N a également commandé un certain nombre de rapports d'expertise sur les répercussions de l'accord institutionnel dans le domaine des aides d'État, du règlement des différends, des mesures d'accompagnement et par rapport à la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union. Elle a par ailleurs auditionné les deux auteurs des rapports d'expertise ainsi que d'autres experts. Enfin, la CPE-N a annoncé en décembre 2018 une audition publique sur l'accord institutionnel, au cours de laquelle un certain

⁶ CIP-E: 28 mars 2019 ; CIP-N ; 11 avril 2019.

⁷ <https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html>.

⁸ RS 171.10

nombre d'experts ont également été interrogés sur divers sujets couverts par cet accord.⁹ Les commissions suivantes ont rendu publics leurs points de vue à l'issue des consultations : la CPE-E, la CPE-N, la CER-E et la CER-N. Les Commissions des institutions politiques du Parlement ont été informées par le Conseil fédéral sur l'accord institutionnel et ont choisi de ne pas prendre position.

Les positions des commissions peuvent être résumées comme suit :

3.1.1 CPE-E

À l'issue des consultations, la CPE-E a fait part de sa prise de position dans une lettre adressée au Conseil fédéral. Elle « estime que le résultat actuel des négociations concernant l'accord-cadre correspond dans une large mesure aux intérêts de la Suisse et au mandat de négociation. »¹⁰ Néanmoins, la Commission estime qu'il est nécessaire d'apporter certaines clarifications et précisions internes et bilatérales (Suisse - UE) à l'accord institutionnel. Au niveau interne, il convient d'« intégrer régulièrement et à temps le Parlement et le peuple dans le processus de la reprise dynamique du droit de l'UE, ceci par le biais d'une législation nationale spécifique. »¹¹ Parallèlement, le Conseil fédéral devrait clarifier « de façon bilatérale avec l'Union européenne – soit à travers de nouvelles négociations, soit par un protocole additionnel ou encore par une déclaration politique conjointe »¹² – les points qui, pour la commission, sont critiques et restent en suspens. C'est le cas des mesures d'accompagnement (maintien du niveau de protection et des processus actuels), des aides d'État (clarification du champ d'application des principes de l'UE en matière d'aides d'État) et de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union (exclusion de toute reprise automatique).¹³ En particulier, il convient d'indiquer explicitement que « la reprise éventuelle de certains éléments de cette Directive directement liés à la libre circulation des personnes ne peut se faire que par le biais d'une négociation politique et non à travers le processus de résolution des différends prévu par l'accord institutionnel. »¹⁴

3.1.2 CPE-N

La CPE-N partage l'appréciation du Conseil fédéral et « estime que le résultat actuel des négociations concernant l'accord institutionnel [...] correspond dans une large mesure aux intérêts de la Suisse et au mandat de négociation.¹⁵ Aux yeux de la commission, le Conseil fédéral devrait tout mettre en œuvre afin de conclure, dans un délai d'un an, un accord [...]. »¹⁶ La CPE-N souhaite cependant que le Conseil fédéral se penche plus avant sur les aspects ci-après « afin de trouver des solutions qui permettraient au projet de rallier une majorité en votation populaire. »¹⁷

- Mesures d'accompagnement : le niveau de protection actuel doit être garanti.
- Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union : la reprise de la directive doit être fondée sur le principe de libre circulation des travailleurs conformément à l'accord sur la libre circulation des personnes.
- Reprise dynamique du droit : la CPE-N exige que les étapes de mise en œuvre de la reprise dynamique du droit soient complétées par des dispositions légales internes, « [...] afin que les droits parlementaires, ainsi que les droits des cantons et des citoyens aux différentes étapes soient clarifiés. »¹⁸

En ce qui concerne les autres thématiques (aides d'État, règlement des différends, révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁹), la CPE-N attend du Conseil fédéral des précisions et des informations plus détaillées²⁰.

⁹ Voir : <https://www.youtube.com/watch?v=L0DKvWROkxU> (état le 11.04.2019), <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2018/mm-apk-n-2018-12-18.aspx>.

¹⁰ Voir la lettre de la CPE-E au Conseil fédéral sous <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/mm-apk-s-2019-04-05-schreiben-f.pdf>.

¹¹ Voir la lettre de la CPE-E au Conseil fédéral.

¹² Voir la lettre de la CPE-E au Conseil fédéral.

¹³ Voir la lettre de la CPE-E au Conseil fédéral.

¹⁴ Voir la lettre de la CPE-E au Conseil fédéral.

¹⁵ Voir l'avis de la CPE-N adressé au Conseil fédéral : <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/mm-apk-n-2019-03-06-presserohstoff-f.pdf>.

¹⁶ Voir la prise de position de la CPE-N.

¹⁷ Voir l'avis de la CPE-N adressé au Conseil fédéral.

¹⁸ Voir l'avis de la CPE-N adressé au Conseil fédéral.

¹⁹ Règlement (CE) n° 883/2004

²⁰ Voir l'avis de la CPE-N adressé au Conseil fédéral.

3.1.3 CER-E

Lors de sa dernière séance sur l'accord institutionnel, la CER-E a adopté une motion de commission (19.3416) qui charge le Conseil fédéral « *de mener des négociations complémentaires avec l'UE ou de prendre d'autres mesures appropriées pour améliorer l'accord institutionnel avec l'UE comme suit : »*²¹

- Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union : cette directive doit être expressément exclue.
- Protection des salaires : « *le niveau de protection actuel des salaires doit être garanti et, au besoin, pouvoir être étendu.* »²²
- Aides d'État : les aides actuellement connues en Suisse doivent continuer à être garanties et la marge de manœuvre nécessaire doit être maintenue à l'avenir.
- Législation d'exécution : malgré la reprise dynamique du droit européen par la Suisse, les droits de participation des électeurs suisses doivent être garantis soit dans l'accord institutionnel, soit dans la législation d'exécution.
- Règlement des différends : il convient de définir clairement quels éléments donnent lieu à une consultation de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) par le tribunal arbitral. L'annulation indirecte des décisions des tribunaux suisses doit être exclue²³.
- Échéances : En outre, « *le traitement de l'initiative populaire fédérale 'Pour une immigration modérée (initiative de limitation)' devrait être avancé dans le temps* »²⁴.

3.1.4 CER-N

Au terme du processus de consultation, la CER-N a adopté une motion de commission (19.3420), qui reprend les trois premières revendications de la motion de la commission CER-E (protection salariale, directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union et aides d'État)²⁵. Cette motion était accompagnée d'une prise de position à l'intention du Conseil fédéral²⁶. Dans cette prise de position, la CER-N préconise l'approche bilatérale, mais « *considère que le présent projet d'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE n'est pas satisfaisant sous sa forme actuelle.* »²⁷ Le Conseil fédéral est donc chargé de présenter un résultat de négociation « *respectant les 'lignes rouges', en particulier pour ce qui est de la protection salariale et de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE de 1972 en ce qui concerne les aides d'État.* »²⁸ Il doit en outre clarifier définitivement si la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union doit être reprise avec le présent accord institutionnel. Une majorité des membres de la CER-N a rejeté une reprise directe ou indirecte par la Suisse de cette directive, tout en demandant des éclaircissements concernant les effets horizontaux des dispositions de l'accord institutionnel relatives aux aides d'État²⁹.

3.1.5 Conclusion

Les CPE se sont dans l'ensemble prononcées en faveur du résultat actuel des négociations. Elles demandent cependant des éclaircissements au Conseil fédéral dans certains domaines (directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union, mesures d'accompagnement, aides d'État) pour accélérer la conclusion de l'accord.

Les CER ont exprimé leur attitude plutôt critique à l'égard de l'accord institutionnel par l'intermédiaire de deux motions. Elles y appellent à des négociations complémentaires ou à d'autres mesures appropriées, qui devraient permettre d'améliorer certains points de l'accord.

²¹ Voir la motion 19.3416 de la CER-E : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193416>

²² Voir la motion 19.3416 de la CER-E.

²³ Voir la motion 19.3416 de la CER-E.

²⁴ Voir la motion 19.3416 de la CER-E.

²⁵ Voir la motion de la CER-N 19.3420 et la prise de position de la CER-N sous : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193420> et <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/wak-n-stellungnahme-2019-04-16-d.pdf>.

²⁶ Voir la prise de position de la CER-N.

²⁷ Voir la prise de position de la CER-N et la motion de la CER-N 19.3420.

²⁸ Voir la prise de position de la CER-N.

²⁹ Voir la prise de position de la CER-N et la motion de la CER-N 19.3420.

3.2 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ;

Dans leur prise de position du 29 mars 2019, les gouvernements cantonaux préconisent clairement la voie bilatérale : Ils « *considèrent que les accords bilatéraux qui régissent actuellement les relations entre la Suisse et l'UE ont fourni la preuve de leur justesse et qu'il convient de les préserver. Ils estiment également qu'il est dans l'intérêt politique et économique de notre pays de renforcer sa collaboration avec l'UE dans des domaines précis.* »³⁰ Dans le cadre de la consultation, ils rappellent que 18 des 26 cantons partagent une frontière avec un État membre de l'UE et constatent que les liens avec le marché intérieur européen sont étroits. La CdC maintient donc sa prise de position exprimée précédemment concernant le mandat de négociation du 13 décembre 2013 en vue d'un accord institutionnel avec l'UE.³¹ Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux approuvent le champ d'application et les aspects institutionnels clés de l'accord- institutionnel (reprise dynamique du droit, surveillance, interprétation du droit, règlement des différends), qui correspondent essentiellement aux conditions formulées par les cantons dans la prise de position précitée. En outre, il est dans l'intérêt des cantons de conserver les exceptions applicables aux transports terrestres et à la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Du point de vue des cantons, des éclaircissements restent toutefois nécessaires dans les domaines suivants :

3.2.1 Aides d'État

Pour les gouvernements cantonaux, « *on ne saurait accepter que des règles en matière d'aides d'État s'appliquent à des secteurs pour lesquels la Suisse n'a aucune garantie d'accès au marché intérieur. Il s'agit en particulier de l'accord sur le libre-échange (ALE) de 1972, mais aussi du droit secondaire horizontal qui devrait être repris dans les accords d'accès au marché.* »³² Concrètement les gouvernements cantonaux s'opposent à ce qu'en raison du projet de décision du Comité mixte de l'ALE, les dispositions sur les aides d'État de l'art. 23 ALE de 1972 soient interprétées à la lumière des dispositions en matière d'aides contenues dans l'accord institutionnel. Il convient par ailleurs de préciser quels éléments, parmi les actes juridiques de l'UE figurant dans l'annexe X de l'accord institutionnel et devant être repris dans l'accord sur le transport aérien, seront réellement pertinents pour le champ d'application de cet accord. Une telle précision ne peut être apportée qu'après discussion au sein du Comité mixte de l'accord sur le transport aérien, et non dans le cadre de l'accord institutionnel. La mise en œuvre des dispositions relatives à la surveillance dans le domaine des aides d'État doit impérativement être effectuée dans le cadre de l'ordre juridique suisse applicable. Les autorités fédérales et cantonales concernées doivent être traitées sur un pied d'égalité et la solution de surveillance doit être élaborée conjointement par la Confédération et les cantons. Une autorité de surveillance suisse pourrait « *tout au plus se voir investie d'un pouvoir de recommandation à l'égard de la Confédération, des cantons et des communes.* » L'imposition d'obligations de restitution ou d'une obligation de notification est à exclure³³.

3.2.2 Mesures d'accompagnement

Les gouvernements cantonaux considèrent que le projet d'accord ne résout pas la question des mesures d'accompagnement et demandent que la solution choisie tienne compte des préoccupations des partenaires sociaux concernant la protection des salaires et des conditions de travail en Suisse.

3.2.3 Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union

Les gouvernements cantonaux regrettent que la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union ne soit pas mentionnée dans le projet d'accord et exigent que le Conseil fédéral précise clairement que l'accord institutionnel n'entraîne pour la Suisse aucune obligation de reprise dynamique de cette directive et de ses développements éventuels.

3.2.4 Droits de participation des cantons

Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il défende les droits de participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération dans le contexte actuel de la politique européenne.

³⁰ Voir la prise de position de la CdC, p. 1

³¹ Voir la prise de position de la CdC, p. 2

³² Voir la prise de position de la CdC, p. 1

³³ Voir la prise de position de la CdC, p. 7

« La Confédération et les cantons doivent définir conjointement l'organisation et les processus qui permettront de garantir l'association des cantons aux mécanismes institutionnels avec l'UE, à l'instar des accords Schengen/Dublin. »³⁴ Les dispositions ad hoc doivent être inscrites dans la loi et les questions de détail doivent être réglées par une convention entre la Confédération et les cantons.

3.2.5 Conclusion

La CdC est favorable aux mécanismes institutionnels de l'accord institutionnel. Les gouvernements cantonaux attendent toutefois du Conseil fédéral qu'il éclaircisse et précise les questions encore ouvertes dans les domaines des aides d'État, des mesures d'accompagnement et de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union avec l'UE et qu'il fasse en sorte que la mise en œuvre de l'accord à l'échelon national ait lieu dans le sens de ce qui précède. « [Les gouvernements cantonaux] procéderont à une nouvelle appréciation et arrêteront leur position définitive une fois qu'ils auront été informés des résultats de ces entretiens. »³⁵

3.3 Partis politiques

Six des sept partis consultés sont favorables, sur le fond, à la conclusion d'un accord institutionnel entre la Suisse et l'UE. Certains ont toutefois formulé des revendications ou des conditions (PBD³⁶, PDC, PLR, pvl, les VERTS, PS³⁷). L'un des partis, l'UDC, a demandé au Conseil fédéral de ne pas parapher ni de signer le projet d'accord, mais de le refuser³⁸.

Parmi les partisans de l'accord institutionnel, certains soutiennent la conclusion du projet d'accord actuel sans réserve (pvl) et d'autres moyennant quelques clarifications (PBD, PLR). Les autres partis favorables à la conclusion de l'accord institutionnel (PDC, les VERTS, PS) assortissent leur soutien de conditions allant plus ou moins loin. Ces demandes de clarifications et ces conditions peuvent être résumées comme suit :

3.3.1 Reprise dynamique du droit

Le PDC demande que soit créée, en cas de signature de l'accord institutionnel, une nouvelle base légale donnant au Parlement, aux cantons et au peuple le droit d'être consulté et de se prononcer dans le cadre de la reprise dynamique du droit de l'UE.

3.3.2 Règlement des différends

Le PDC demande que le rôle exact de la CJUE soit décrit de manière plus précise. Ce n'est pas à la CJUE que doit revenir la décision finale concernant l'interprétation ou l'application du droit de l'UE³⁹. Le PBD souhaite quelques précisions afin de pouvoir cerner le rôle du tribunal arbitral, et ce également par rapport aux tribunaux nationaux et au Tribunal fédéral en particulier. De l'avis du PLR, une précision est nécessaire afin de s'assurer que la dénonciation d'un accord soumis à l'accord institutionnel ne puisse être considérée comme une mesure de compensation proportionnelle et serait, ainsi, inappropriée.

3.3.3 Aides d'État

Des clarifications concernant les conséquences, pour la Suisse, d'une application des règles de l'UE en matière d'aides d'État sont exigées (PBD, PDC, les VERTS, PS). Le PDC demande en outre que des réserves d'interprétation soient émises pour certains domaines relevant de la compétence des cantons.

3.3.4 Mesures d'accompagnement

- Une solution garantissant la protection des conditions salariales et des conditions de travail en vigueur en Suisse doit être trouvée en collaboration avec les partenaires sociaux (PS). En contrepartie, la Suisse doit soutenir les efforts de l'UE visant à mettre en place des taxes minimales

³⁴ Voir la prise de position de la CdC, p. 2

³⁵ Voir la prise de position de la CdC, p. 2

³⁶ Le PBD a indiqué par écrit qu'il renonçait à transmettre une prise de position écrite sur l'accord institutionnel, raison pour laquelle il est fait référence ici aux déclarations orales faites pendant la réunion de consultation.

³⁷ Dans sa prise de position sur le projet d'accord institutionnel, le PS pose au Conseil fédéral 68 questions (catalogue de questions du PS). Les réponses sont accessibles à l'adresse suivante : <https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionnelles-abkommen.html>.

³⁸ Voir la prise de position de l'UDC, p. 4.

³⁹ Voir la prise de position du PDC, p. 3.

pour les entreprises et un dispositif complet concernant l'entraide administrative en matière fiscale (les VERTS).

- Le PLR insiste sur le fait que l'accord institutionnel ne compromet en rien l'effet des mesures d'accompagnement. La mise en œuvre des mesures d'accompagnement pourrait « être adaptée sur le plan technique de sorte à ce que son niveau d'efficacité soit maintenu dans le champ d'application de la directive relative au détachement et à la directive d'exécution »⁴⁰. Pour des raisons de politique intérieure, le PLR estime toutefois que des précisions doivent être apportées sur le fait que le système suisse de partenariat social ne peut pas être affaibli.
- Le PDC demande que soit trouvée une solution qui garantisse la protection des salaires en Suisse et le fonctionnement des commissions paritaires chargées de contrôler les conditions salariales⁴¹.

3.3.5 Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union

Le PDC demande que la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union soit explicitement exclue du champ d'application de l'accord institutionnel. Les VERTS et le PS souhaitent que soit clarifiée la question de savoir si la Suisse est tenue de reprendre cette directive. Le PLR exige quant à lui qu'une éventuelle reprise des développements du droit de l'UE soit limitée au droit relatif à la libre circulation des travailleurs.

3.4 Partenaires sociaux

Les partenaires sociaux invités à prendre part à la consultation étaient, côté syndicats, l'Union syndicale suisse (USS) et Travail.Suisse, et, côté patronat, l'Union patronale suisse (UPS) et l'Union suisse des arts et métiers (USAM).

Sur le fond, les représentants tant des travailleurs que du patronat sont attachés à la voie bilatérale entre la Suisse et l'UE. En substance, ils soutiennent également la poursuite de ces relations par la conclusion d'un accord institutionnel. Les partenaires sociaux estiment que les échanges économiques avec l'UE, dont l'importance est à leurs yeux évidente, doivent être garantis.

L'UPS est favorable à la conclusion d'un accord sur la base du texte actuel. Cela étant, elle estime que des clarifications sont nécessaires dans certains domaines.

L'USAM voit d'un œil critique le projet d'accord actuel. Ainsi, elle estime que le prix à payer est trop élevé et demande certaines améliorations de principe.

Durant la consultation, l'attention des syndicats était focalisée, comme l'on pouvait s'y attendre, sur les questions concernant la protection des salaires et les conditions de travail et, partant, sur les mesures d'accompagnement. Avant les consultations, ils avaient déjà clairement indiqué que les « lignes rouges » fixées dans le mandat de négociation du Conseil fédéral relatives aux mesures d'accompagnement s'appliquaient et qu'en tant que telles, celles-ci n'étaient pas négociables de leur point de vue. Les syndicats rejettent le texte actuel, estimant en substance que le résultat des négociations actuel engendre des coûts trop élevés. Par ailleurs, l'USS demande que la priorité soit donnée à la lutte contre l'initiative populaire « Pour une immigration modérée » (initiative de limitation) plutôt qu'à l'accord institutionnel.

3.4.1 Reprise dynamique du droit

Pour les représentants⁴² des syndicats, il est important que les mesures d'accompagnement soient exclues d'une reprise dynamique du droit et soient ainsi immunisées contre les développements du droit de l'UE. Si l'USAM estime que la reprise dynamique du droit est globalement positive, elle juge toutefois problématique une éventuelle soumission future d'un accord de libre-échange modernisé au principe de reprise dynamique du droit prévu par l'accord institutionnel.

⁴⁰ Voir la prise de position du PLR, p. 2.

⁴¹ Voir la prise de position du PDC, p. 3.

⁴² Par souci de lisibilité, le masculin générique est utilisé pour désigner les personnes des deux sexes.

3.4.2 Règlement des différends

L'USAM adhère au principe du recours à un tribunal arbitral. Cela étant, parce qu'elle la juge très problématique, elle rejette l'éventuelle saisine de la CJUE par le tribunal arbitral en cas de questions d'interprétation concernant le droit de l'UE.⁴³

3.4.3 Aides d'État

Les syndicats ont exprimé leur vif scepticisme concernant les dispositions de l'accord institutionnel portant sur les aides d'État, faisant explicitement référence aux éventuelles conséquences que ces dispositions pourraient avoir sur le service public. Ils demandent ainsi que tout effet horizontal sur les domaines liés au service public soit exclu. L'USS indique par ailleurs qu'une éventuelle future autorité de surveillance dans le domaine des aides d'État soulève quelques inquiétudes sous l'angle démocratique⁴⁴. L'USAM demande que tout effet horizontal des dispositions en question sur les domaines qui ne relèvent pas des accords d'accès au marché soumis à l'accord institutionnel soit exclu⁴⁵.

3.4.4 Mesures d'accompagnement

Les partenaires sociaux ont exprimé clairement leur attachement à la protection des salaires en Suisse, composante essentielle du système suisse de partenariat social. Les syndicats rejettent toutefois le projet d'accord actuel en raison des mesures d'accompagnement. Certes, ils reconnaissent de manière générale les efforts menés au sein de l'UE dans le domaine de la protection des salaires pour renforcer le principe du *salair e égal pour un travail égal au même endroit*. Mais, de leur point de vue, les spécificités du marché suisse du travail nécessiteraient des mesures plus poussées que celles que prévoit le droit de l'UE. En parallèle, tant l'UPS que l'USAM ont exprimé des réserves sur l'accord institutionnel dans le domaine des mesures d'accompagnement. À cet égard, l'USAM s'est clairement positionnée contre un affaiblissement de la protection des salaires. Dans leur prise de position, les différents partenaires sociaux contestent en premier lieu, à propos des mesures d'accompagnement, les points critiques suivants⁴⁶ :

USS et Travail.Suisse :

- De manière générale, l'accord institutionnel remet en question la protection des salaires en Suisse et ne répond pas, ce faisant, au mandat de négociation du Conseil fédéral, dans lequel les mesures d'accompagnement sont définies comme des « lignes rouges ».
- La reprise du droit de l'UE relatif aux travailleurs détachés (directive révisée concernant le détachement de travailleurs 2018/957/UE et directive d'exécution 2014/67/UE) est considérée comme une diminution du niveau de protection des salaires. La directive concernant le détachement et la directive d'exécution ne doivent pas être soumises au principe de la reprise dynamique.
- Les trois mesures de protection salariale garanties expressément par l'UE dans le protocole I de l'accord institutionnel (délai d'annonce préalable de quatre jours ouvrés, dépôt d'une garantie financière pour les acteurs n'ayant pas respecté leurs obligations et obligation de documentation pour les indépendants) sont insuffisantes pour préserver l'efficacité du niveau de protection actuel des salaires.

UPS et USAM :

- But principal : le niveau actuel de protection des salaires doit être préservé (la reprise dynamique du droit ne doit pas affecter le niveau de protection actuel).
- Le maintien du système suisse de surveillance (commissions paritaires et exécution duale) doit être garanti.
- À l'avenir, la Suisse doit encore avoir la possibilité de prendre des mesures de manière autonome dans le domaine de la protection des salaires et de définir les secteurs à risque sur la base de critères objectifs.
- L'obligation de déposer une garantie financière pour les entreprises détachant des travailleurs doit être maintenue.

⁴³ Voir la prise de position de l'USAM, p. 5.

⁴⁴ Voir les prises de position de l'USS, p. 6, et de Travail.Suisse, p. 4.

⁴⁵ Voir la prise de position de l'USAM, p. 5

⁴⁶ Voir les prises de position de l'USS, de Travail.Suisse, de l'USAM et de l'UPS.

En parallèle, l'UPS souhaite savoir si les mesures de protection prises parfois par certains États membres de l'UE sont comparables à celles, de caractère préventif, portant sur le dépôt d'une garantie financière en Suisse, et si elles pourraient, de ce fait, perdurer même après l'entrée en vigueur de l'accord institutionnel⁴⁷. Contrairement aux syndicats, l'UPS et l'USAM estiment que d'éventuelles modernisations des processus concernant le délai d'annonce pourraient s'avérer pertinentes et faire en principe l'objet de discussions⁴⁸.

3.4.5 Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union

Travail.Suisse indique qu'une éventuelle reprise de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union doit être examinée en profondeur et que ses conséquences doivent faire l'objet d'une analyse différenciée de la part de la Confédération. L'USAM demande que la reprise obligatoire de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union soit expressément exclue dans l'accord institutionnel⁴⁹.

3.4.6 Clause de dénonciation

L'USAM rejette la procédure de dénonciation prévue à l'art. 22 de l'accord institutionnel⁵⁰.

3.4.7 Conclusion

De manière générale, les représentants des partenaires sociaux plébiscitent clairement le maintien et la poursuite de la voie bilatérale et sont favorables, en substance, à la conclusion d'un accord-cadre institutionnel. Cependant, les syndicats rejettent le projet d'accord institutionnel sous sa forme actuelle, estimant que d'importantes améliorations sont nécessaires dans le domaine de la protection des salaires. Les représentants des travailleurs justifient leur position en arguant notamment du non-respect des « lignes rouges » fixées dans le mandat de négociation du Conseil fédéral concernant les mesures d'accompagnement. L'USAM voit d'un œil critique le projet d'accord institutionnel et lie la conclusion éventuelle d'un accord à plusieurs conditions. En revanche, l'UPS est favorable à la conclusion de l'accord, mais demande des clarifications juridiquement contraignantes dans certains domaines.

Les revendications des différents partenaires sociaux peuvent être résumées comme suit :

USS et Travail.Suisse :

- Le système suisse de protection des salaires est immunisé et les mesures d'accompagnement sont exclues explicitement du principe de reprise dynamique du droit (conformément aux « lignes rouges » fixées dans le mandat de négociation).
- Le niveau actuel de protection des salaires doit être garanti de manière contraignante ; la Suisse devra encore avoir la possibilité, à l'avenir, de prendre des mesures de manière autonome dans le domaine de la protection des salaires.
- Les conséquences, pour la Suisse, des dispositions relatives aux aides d'État doivent faire l'objet d'une analyse approfondie.

Travail.Suisse :

- Les conséquences d'une reprise de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union doivent être analysées en profondeur.

USAM et UPS :

- Le système dual suisse de surveillance des conditions salariales est garanti (système des commissions paritaires et compétences de celles-ci en matière de contrôle et de sanction).
- La possibilité pour la Suisse de prendre des mesures de manière autonome dans le domaine de la protection des salaires et de définir elle-même les secteurs à risque, ainsi que l'obligation de déposer une garantie financière sont garanties.

⁴⁷ Voir la prise de position de l'UPS, p. 4.

⁴⁸ Voir les prises de position de l'UPS, p. 2, et de l'USAM, p. 4.

⁴⁹ Voir la prise de position de l'USAM, p. 6

⁵⁰ Voir la prise de position de l'USAM, p. 6

USAM :

- La priorité est donnée à la lutte contre l'initiative populaire « Pour une immigration modérée » (initiative de limitation) dans la mesure où l'acceptation de cette initiative pourrait remettre en question tous les accords, existants et futurs, d'accès au marché.
- Les interprétations juridiques de la CJUE ne doivent pas être contraignantes pour le tribunal arbitral.
- La directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union est exclue du champ d'application de l'accord institutionnel.
- Les dispositions relatives aux aides d'État ne doivent avoir aucun effet horizontal sur les domaines qui ne sont pas soumis à l'accord institutionnel (accords d'accès au marché).
- L'accord de libre-échange ne doit pas être soumis au principe de la reprise dynamique du droit.
- Les mesures de compensation⁵¹ prévues par l'accord institutionnel ne peuvent en aucun cas impliquer la dénonciation d'un accord bilatéral.

UPS :

- Il importe de clarifier si les mesures de protection prises par les États membres de l'UE sont comparables à la mesure d'accompagnement, de caractère préventif, portant sur le dépôt d'une garantie financière en Suisse et pourraient, de ce fait, perdurer même après l'entrée en vigueur de l'accord institutionnel.
- Il est nécessaire de s'assurer que la Suisse puisse continuer dans le futur à définir de manière autonome les secteurs à risque.

3.5 Milieux économiques

Les représentants des milieux économiques invités par le Conseil fédéral à prendre part à la consultation étaient les associations et groupes d'intérêt suivants : *economiesuisse*, l'Association des entreprises électriques suisses (AES)⁵², *swissgrid*, la Fédération des industries alimentaires suisses (fial) et l'Union suisse des paysans (USP). En tant qu'organisation faitière des entreprises suisses, *economiesuisse* était représentée par plusieurs de ses membres, mais également par un représentant de l'Association suisse des banquiers (ASB) et un représentant de *scienceindustries*.

De manière générale, les milieux économiques ont confirmé le grand intérêt que représentent pour eux des relations structurées entre la Suisse et l'UE, et plaidé en faveur de la poursuite de la voie bilatérale. Une majorité de représentants de l'économie ont ainsi fait savoir qu'ils soutenaient globalement l'accord institutionnel, non sans toutefois demander certaines précisions concernant des branches spécifiques et soulever quelques points critiques.

3.5.1 Reprise dynamique du droit

Les représentants de l'économie ont soulevé des questions concernant la procédure exacte de la reprise dynamique du droit et l'importance des futurs développements du droit dans l'UE pour chaque branche concernée. Il est important, à leurs yeux, que soient garanties les procédures décisionnelles prévues par le droit suisse lors de la reprise dynamique du droit.

À propos notamment du projet de déclaration politique conjointe dans laquelle la Suisse et l'UE affirment leur volonté d'engager des négociations sur la modernisation de l'ALE, les milieux économiques (*economiesuisse*, *fial* et *USP*) se sont intéressés principalement aux conséquences que pourrait avoir la modernisation de cet accord. Les discussions ont porté essentiellement sur les répercussions éventuelles d'une modernisation de l'ALE dans le domaine des aides d'État. Pour la *fial*, il est fondamental qu'en parallèle à une éventuelle modernisation de l'ALE, les parties s'engagent à assurer la symétrie de la protection douanière concernant les matières premières agricoles et les produits agricoles transformés⁵³. L'*USP* demande en outre que le moratoire sur le génie génétique soit garanti même après la mise en place des mécanismes prévus par l'accord institutionnel.

⁵¹ Dans sa prise de position, l'USAM parle de « mesures de rétorsion ». L'accord institutionnel prévoit des mesures de compensation.

⁵² L'AES n'a pas remis de prise de position écrite.

3.5.2 Règlement des différends

Concernant la procédure de règlement des différends, l'USP a soulevé des questions portant sur la souveraineté de la Suisse et sur les coûts qu'impliqueraient les éventuelles mesures de compensation prises par l'UE. L'USP a vivement critiqué le mécanisme qui permet au tribunal arbitral de saisir la CJUE en cas de question d'interprétation du droit de l'UE. Selon elle, les questions d'interprétation sur lesquelles la CJUE sera amenée à se prononcer doivent être clairement définies. L'analyse de l'USP est largement dominée par la crainte d'une perte de souveraineté significative liée à l'introduction de ce mécanisme⁵⁴.

3.5.3 Aides d'État

Pour les représentants de l'économie, la thématique des aides d'État revêt une grande importance. À cet égard, l'éventuelle interdiction d'octroyer des aides d'État dans divers secteurs économiques figure au premier plan. La déclaration politique conjointe concernant l'engagement de négociations sur la modernisation de l'ALE et qui figure en annexe de l'accord institutionnel a été un point important des discussions. Pour l'industrie alimentaire en particulier, il est primordial de préciser quelles seront les répercussions que pourrait avoir une modernisation de l'ALE sur les dispositions relatives aux aides d'État qu'il contient⁵⁵.

De manière générale, les représentants des milieux économiques soulignent l'importance de pouvoir évaluer la portée et l'application des dispositions relatives aux aides d'État prévues dans l'accord institutionnel, afin de comprendre la manière dont seront définies les dispositions correspondantes qui figureront dans les éventuels futurs accords d'accès au marché. De leur point de vue, les dispositions de l'accord institutionnel relatives aux aides d'État ne doivent pas avoir d'effet horizontal sur des domaines dans lesquels il n'existe pas d'accord d'accès au marché et qui, partant, n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord institutionnel. Des garanties ont ainsi été demandées pour que la décision prévue du comité mixte de l'ALE ne produise pas d'effet juridique directement applicable dans le domaine des aides d'État. Pour l'USP, il est important que la future réglementation en matière d'aides d'État n'empêche pas la Suisse de mener une politique agricole indépendante⁵⁶. La fial demande des clarifications sur la façon dont il faudra interpréter la disposition relative aux aides d'État contenue dans l'ALE et formulée en termes généraux pour que celle-ci soit conforme aux dispositions correspondantes prévues dans l'accord institutionnel⁵⁷.

3.5.4 Mesures d'accompagnement

Les représentants de l'économie ont clairement fait savoir que le maintien du système des mesures d'accompagnement était pour eux important. Ils ont en outre souligné l'importance du système d'exécution dual, où les contrôles sont délégués par la loi aux commissions paritaires rassemblant les partenaires sociaux. La fial et economiesuisse ont indiqué que des précisions dans ce domaine sont nécessaires afin de garantir, même avec un accord institutionnel, l'autonomie de l'exécution des mesures d'accompagnement et du développement de mesures appropriées. La question de savoir si la Suisse aura encore la possibilité dans le futur d'introduire d'éventuelles nouvelles mesures d'accompagnement en parallèle à la reprise du droit de l'UE relatif au détachement des travailleurs a également été discutée. L'USP craint pour sa part un affaiblissement progressif de la protection des salaires et des mesures d'accompagnement actuelles⁵⁸.

3.5.5 Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union

La directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union interpelle les représentants d'economiesuisse et de l'USP en raison, principalement, de ses conséquences potentiellement considérables si elle est reprise. La possibilité d'une reprise partielle de la directive par la Suisse a été discutée lors des consultations menées avec economiesuisse⁵⁹. Pour les représentants d'economiesuisse, il est important

⁵⁴ Voir la prise de position de l'USP, p. 2-3.

⁵⁵ Voir la prise de position de la fial, p. 2-3.

⁵⁶ Voir la prise de position de l'USP, p. 1.

⁵⁷ Voir la prise de position de la fial, p. 2.

⁵⁸ Voir la prise de position de l'USP, p. 2.

⁵⁹ Voir la prise de position d'economiesuisse, p. 13.

qu'une éventuelle reprise de la directive porte uniquement sur les aspects qui représentent un développement du principe de la libre circulation des travailleurs, tel qu'il figure dans l'ALCP⁶⁰. Ceci est crucial pour que l'accord institutionnel puisse être soutenu sur le plan politique. L'USP souhaite pour sa part que la directive soit explicitement exclue dans l'accord institutionnel⁶¹.

3.5.6 Révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

Concernant une éventuelle reprise du règlement révisé sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement CE n° 883/2004), les représentants d'economiesuisse et de l'USP ont demandé quels seront les coûts liés à un tel processus. Les répercussions sur le budget de la Confédération et l'effet ricochet sur certains secteurs de l'économie étaient au cœur des discussions. Economiesuisse a toutefois souligné le fait que, selon son analyse, la question de la reprise du règlement se posera quand même pour la Suisse, avec ou sans accord institutionnel. L'organisation préfère donc que la reprise se fasse dans le cadre des mécanismes institutionnels prévus par l'accord. À cet égard, l'USP souhaite pour sa part que la reprise éventuelle du règlement fasse l'objet d'une exception explicite dans l'accord institutionnel.

3.5.7 Conclusion

En substance, les représentants des milieux économiques sont favorables à la conclusion de l'accord institutionnel. Pour economiesuisse, la conclusion d'un accord institutionnel sur la base du projet de texte actuel est nécessaire pour garantir un développement positif de l'économie suisse. Il importe en effet de préserver l'accès des entreprises exportatrices suisses au grand marché européen et de minimiser les obstacles au commerce par une actualisation de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM). Swissgrid et l'AES ont souligné l'importance de l'accord institutionnel comme condition préalable à la conclusion d'un accord sur l'électricité. Pour les gestionnaires de réseau, il est essentiel qu'un accès sans discrimination soit garanti au marché européen de l'électricité⁶². Bien que favorable en principe à la conclusion de l'accord institutionnel, l'industrie alimentaire est hautement sensible aux questions concernant les aides d'État et la préservation du système suisse actuel de subventions, questions qui nécessitent des clarifications. L'USP rejette l'accord sous sa forme actuelle⁶³.

En parallèle, les représentants des milieux économiques ont soulevé des questions et des points critiques et exprimé des revendications sur différents sujets. Economiesuisse et la fial estiment qu'il est nécessaire d'apporter des précisions et/ou des clarifications contraignantes dans le projet de texte actuel pour pouvoir conclure l'accord institutionnel.⁶⁴ L'USP considère que des améliorations contraignantes doivent impérativement être apportées au texte actuel, sans quoi elle rejette le projet d'accord. Les revendications fondamentales des différents représentants de l'économie peuvent être résumées comme suit :

- Aides d'État : les dispositions de l'accord institutionnel relatives aux aides d'État ne doivent avoir aucun effet horizontal en dehors du champ d'application de l'accord institutionnel (economiesuisse, fial, USP). Par ailleurs, la Confédération doit apporter des garanties pour que le projet de décision du comité mixte de l'ALE ne produise pas d'effet juridique directement applicable⁶⁵ (fial, economiesuisse). Pour l'USP et la fial, la préservation du régime des subventions appliqué actuellement dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie alimentaire doit être une condition sine qua non à la conclusion de l'accord.
- Mesures d'accompagnement : la protection du marché suisse du travail doit être garantie. L'autonomie concernant l'exécution des mesures d'accompagnement et le développement de mesures appropriées doit être garantie même après l'entrée en vigueur d'un accord institutionnel. De même, la Suisse doit encore avoir la possibilité dans le futur de définir de manière autonome les secteurs à risque selon des critères objectifs (economiesuisse, UPS).
- Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union : seuls les aspects de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union qui représentent un développement de l'ALCP devront être repris (economiesuisse). L'USP demande que soient exclues de l'accord institutionnel la

⁶⁰ Voir la prise de position d'economiesuisse, p. 2.

⁶¹ Voir la prise de position de l'USP, p. 2.

⁶² Voir la prise de position de swissgrid, p. 1.

⁶³ Voir la prise de position de l'USP, p. 3.

⁶⁴ Voir les prises de position d'economiesuisse, p. 2, et de la fial, p. 1-2.

⁶⁵ Voir les prises de position d'economiesuisse, p. 8-10, de la fial, p. 1-2, et de l'USP, p. 1.

directive dans son intégralité ainsi que la révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

- Feuille de route : pour le développement des relations entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral doit définir et communiquer les prochaines étapes sous la forme d'une feuille de route (econo-miesuisse). Le but est de garantir une meilleure prévisibilité et une meilleure planification du processus politique engagé entre la Suisse et l'UE et dédié à l'accord institutionnel.

3.6 Milieux scientifiques

Les groupes d'intérêts suivants ont pris part à la consultation des milieux scientifiques : le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), l'association swissuniversities, le Conseil des EPF, les Académies suisses des sciences et Innosuisse.

Les représentants des milieux scientifiques se sont prononcés unanimement et sans ambiguïté en faveur de la conclusion d'un accord institutionnel. Il est à craindre en effet que l'UE fasse de la signature de cet accord une condition politique *sine qua non* à la participation de la Suisse au prochain programme-cadre de recherche (PCR). Pour les chercheurs et universitaires suisses, il est important d'être associés aux PCR, plus précisément au futur programme-cadre *Horizon Europe*. Leur motivation n'est pas uniquement financière (les PCR représentent ainsi la deuxième source de financement de la recherche au sein du Domaine des EPF⁶⁶), mais elle résulte également de l'importance de conserver des liens étroits entre chercheurs, programmes et universités. En parallèle, une mobilité élevée et la possibilité de recruter librement du personnel dans l'UE sont cruciales pour le pôle de recherche scientifique suisse.

En raison d'un manque de lien direct ou concret avec les thèmes traités par l'accord, les représentants des milieux scientifiques choisissent de ne pas s'exprimer sur les points particuliers du texte de l'accord institutionnel. Ils font toutefois remarquer que le Conseil fédéral doit examiner l'option de fournir des précisions sur certains sujets critiques de l'accord institutionnel (mesures d'accompagnement, directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union, aides d'État) s'il s'avérait que cela pouvait favoriser un large soutien par le Parlement et, en définitive, par les électeurs suisses. Les groupes d'intérêts des milieux scientifiques n'ont pas précisé comment et sur quels points les éventuelles précisions devraient être fournies, car ils ne sont pas directement concernés par cette thématique⁶⁷.

3.6.1 Conclusion

Pour les milieux scientifiques, la stabilité des relations avec l'UE est primordiale et la poursuite de la voie bilatérale doit permettre de renforcer ces liens pour l'avenir. C'est pourquoi les représentants des milieux de la science, de l'éducation et de l'innovation sont favorables à la signature de l'accord institutionnel. En même temps, le Conseil fédéral doit, avec l'UE, chercher une solution susceptible de rallier une majorité du Parlement et du peuple pour assurer la conclusion de l'accord. Elle permettrait de renforcer la voie bilatérale, de garantir l'accès aux PCR et d'éviter des incertitudes dommageables au niveau de la planification. Tout en maintenant des relations étroites avec l'UE dans les domaines de la science et de la recherche, la Suisse doit solliciter, intensifier et renforcer les échanges avec les États tiers à la pointe dans ces secteurs (p. ex. États-Unis, Chine, Israël, Canada)⁶⁸.

3.7 Autres prises de position

Parallèlement aux différentes consultations organisées, le Conseil fédéral a estimé important de donner la possibilité à tous les groupes et associations intéressés de donner par écrit leur avis sur l'accord institutionnel. Le Conseil fédéral a ainsi reçu 34 prises de position spontanées⁶⁹. Ces informations transmises par écrit ont révélé les points de vue de larges pans de l'économie, de la société et de la politique par rapport à l'accord institutionnel. Ces prises de position spontanées sont brièvement évoquées ci-après, après celles des acteurs sollicités.

⁶⁶ Voir la prise de position du Conseil des EPF, p. 1.

⁶⁷ Voir la prise de position de swissuniversities, p. 1.

⁶⁸ Voir la prise de position d'Innosuisse, p. 2.

⁶⁹ Pour la répartition et la vue d'ensemble, voir l'annexe sous Prises de position reçues.

En termes de contenu, les prises de position spontanées correspondent pour l'essentiel à l'éventail des opinions exprimées dans les différentes consultations. Elles vont de la demande expresse de conclure l'accord institutionnel au rejet clair du projet actuel voire du principe même d'un accord institutionnel, en passant par un soutien soumis à des exigences spécifiques. Les prises de position reçues ont été classées en différentes catégories en fonction du sujet abordé ; il n'en est donné ici qu'une présentation succincte.

Organisations professionnelles

La majorité des organisations professionnelles s'expriment en faveur d'une conclusion de l'accord institutionnel, en formulant toutefois des précisions et des compléments qu'elles jugent nécessaires d'apporter, notamment concernant la partie de l'accord institutionnel qui traite des aides d'État et de leurs conséquences sur les différentes branches en Suisse. Pour les organisations professionnelles, il est très important que l'accord institutionnel ménage la possibilité de conserver une politique suisse de subvention autonome. En outre, une grande attention est portée sur l'éventualité que l'accord de libre-échange soit soumis à l'avenir aux mécanismes de l'accord institutionnel, ce que la plupart des organisations voient d'un œil plutôt critique. Certaines branches évoquent par ailleurs un besoin de clarification concernant les mesures d'accompagnement et la directive relative au droit des citoyens de l'UE.

Une minorité des organisations professionnelles rejettent l'accord sous sa forme actuelle et réclament que le texte soit renégocié et amélioré, notamment dans le domaine des aides d'État.

Entreprises

Compte tenu des intérêts spécifiques à leur branche ou secteur, certaines entreprises sont plutôt critiques face à l'accord, d'autres considèrent que les avantages de l'accord prévalent sur les éventuels inconvénients.

Régions

Dans leur prise de position, un représentant des intérêts d'une région et un gouvernement cantonal expriment essentiellement un avis favorable à l'accord, mais demandent que leurs intérêts spécifiques soient pris en compte.

Groupements d'intérêts

Les prises de position des groupements d'intérêts se répartissent en deux groupes, à l'instar de celles des organisations professionnelles. Les premiers approuvent dans l'ensemble l'accord institutionnel, certains d'entre eux exigent cependant que des précisions et des compléments y soient apportés. L'accent est ici mis sur l'intégration des partenaires sociaux, la garantie des mesures d'accompagnement, les conséquences sur les aides d'État et en partie aussi sur la reprise de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union.

Une minorité des groupements d'intérêts se déclare opposée à la conclusion d'un accord institutionnel sous sa forme actuelle. La critique porte alors en particulier sur la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union, la reprise dynamique du droit, le règlement des différends, respectivement le tribunal arbitral.

Acteurs politiques

La majorité des acteurs politiques se prononcent également en faveur d'une signature de l'accord. Dans un petit nombre seulement de prises de position, leur soutien à la conclusion d'un accord institutionnel est conditionné à la nécessité d'apporter des précisions, notamment concernant les mesures d'accompagnement et les aides d'État. En revanche, une minorité rejette l'accord de manière catégorique.

3.7.1 Conclusion

On constate que parmi les prises de position spontanées, l'accord institutionnel bénéficie en majorité d'un soutien et qu'il n'est rejeté directement que par une minorité. Certains des partisans demandent que des points soient clarifiés, précisés et complétés. À l'instar des exigences formulées lors des consultations, les revendications exprimées dans ces prises de position spontanées concernent la directive

sur la libre circulation des citoyens de l'Union, les mesures d'accompagnement et les aides d'État. Les revendications concrètes figurent dans les différentes prises de position écrites⁷⁰.

3.8 Conclusion générale

L'objectif des consultations sur l'accord institutionnel était d'obtenir la vue d'ensemble la plus large possible des opinions et des positions des principaux acteurs ainsi que des milieux les plus concernés ou intéressés par l'accord. Ces différentes opinions, synthétisées dans les chapitres précédents, reflètent trois tendances générales ; les limites entre elles ne sont pas toujours clairement définies et les acteurs ne peuvent pas toujours être classés précisément dans l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- 1) Les partisans du présent accord sont en principe favorables à sa signature mais demandent pour certains des clarifications et des précisions sur différents points. Ce groupe rassemble notamment la majorité des associations économiques et les représentants des milieux scientifiques, ainsi que les partis PBD, pvl et PLR.
- 2) Les partisans sous certaines conditions soutiennent en principe le présent accord, mais ce soutien dépend du respect de certaines exigences plus ou moins importantes. Dans ce groupe figurent notamment economiesuisse, l'Union patronale suisse, les cantons, les CPE-E et CPE-N ainsi que les partis PS, PDC et les VERTS. Dans deux motions, qui se recoupent en partie, les CER-E et CER-N chargent le Conseil fédéral « *de mener des négociations complémentaires avec l'UE ou de prendre d'autres mesures appropriées pour améliorer l'accord institutionnel* »⁷¹.
- 3) Les opposants expriment leur désaccord par rapport au résultat actuel des négociations ou exigent que le texte soit au moins renégocié sur le fond, ce qui équivaldrait à le rejeter. Dans ce groupe figurent notamment l'UDC, les syndicats (USS, Travail.Suisse) ainsi que l'USP et l'USAM. Même si ces deux dernières ne s'opposent pas fondamentalement à un accord institutionnel, elles exigent des améliorations à large échelle.

Les résultats des consultations montrent que parmi les milieux activement consultés à ce stade et en l'absence de clarifications supplémentaires et de compléments au résultat actuel des négociations, l'accord institutionnel ne bénéficie pas d'un soutien suffisant. Parmi les prises de position spontanées, une majorité approuve la conclusion d'un accord institutionnel, mais elles exigent toutefois aussi, dans une large mesure, des précisions et/ou des clarifications supplémentaires.

En ce qui concerne le contenu, les partisans de l'accord, de même que ceux qui y sont favorables sous certaines conditions, exigent des clarifications, des précisions ou des adaptations, notamment dans les trois domaines suivants :

- Protection des salaires : garantie de la protection des salaires sous sa forme actuelle ou maintien du niveau de protection actuel ; garantie du système d'exécution dual ; assurance de la possibilité d'adopter des mesures d'accompagnement additionnelles et/ou exclusion des mesures d'accompagnement de la reprise dynamique du droit et de la jurisprudence de la CJUE (au sens des « lignes rouges » fixées dans le mandat de négociation).
- Directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union : pas de reprise des dispositions qui vont au-delà du champ d'application de l'accord sur la libre circulation des personnes ou exclusion du principe de la reprise dynamique du droit (au sens des « lignes rouges » fixées dans le mandat de négociation).
- Aides d'État : égalité de traitement de la Confédération et des cantons en matière de surveillance ; pas d'effet horizontal (à savoir pas d'effet au-delà du domaine des accords d'accès au marché couverts par l'accord institutionnel).

⁷⁰ <http://www.dfae.admin.ch/europe/accord-institutionnel>

⁷¹ Voir les motions 19.3416 de la CER-E et 19.3420 de la CER-N.

La clarification des compétences de la CJUE en cas de règlement des différends et la clause de dénonciation ont aussi été citées.

S'ajoutent par ailleurs des exigences qui ne concernent pas directement le texte de l'accord, notamment le renforcement de la participation du Parlement et des cantons, ainsi que du peuple, dans le cadre de la reprise dynamique du droit, le développement d'une feuille de route avec l'UE se référant aux autres dossiers de négociation et le traitement prioritaire, et anticipé, de l'initiative populaire « Pour une immigration modérée » (initiative de limitation) par rapport à l'accord institutionnel.

Les opposants à l'accord soit le rejettent dans son ensemble, soit posent des conditions qui équivalraient à le renégocier sur le fond (p. ex. garantie de l'ensemble des mesures d'accompagnement ou non reprise de la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union au moyen d'une exception explicite à la reprise dynamique dans l'accord concernant cette directive, exclusion expresse de la saisine de la CJUE en cas de questions d'interprétation du droit de l'UE, garantie des aides d'État connues en Suisse sous leur forme actuelle).

Au niveau formel, les clarifications, précisions et adaptations demandées par les différents acteurs dans le cadre des consultations concernent soit des mesures unilatérales prises par la Suisse (p. ex. dans le cadre de la législation de mise en œuvre ou sous forme de déclarations unilatérales), soit des instruments bilatéraux qui devraient être adoptés conjointement avec l'UE, à savoir des déclarations conjointes qui lient les parties sur le plan politique, voire des adaptations juridiquement contraignantes du texte de l'accord dans le sens d'une renégociation de ce dernier. La forme concrète de ces clarifications et de ces révisions n'a pas été précisée par la majorité des organismes consultés.

4 Annexe

Verzeichnis der konsultierten Gruppen

Liste des groupes consultés

Elenco dei gruppi consultati

Parlamentarische Kommissionen / Commissions parlementaires / Commissioni parlamentari

CPE-E	Commission de politique extérieure du Conseil des États Aussenpolitische Kommission des Ständerates APK-S Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati CPE-S
CPE-N	Commission de politique extérieure du Conseil national Aussenpolitische Kommission des Nationalrates APK-N Commissione della politica estera del Consiglio nazionale CPE-N
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates WAK-S Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati CET-S
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates WAK-N Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale CET-N

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

UDC	Union démocratique du centre Schweizerische Volkspartei SVP Unione Democratica di Centro UDC
PS	Parti socialiste suisse Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Partito Socialista Svizzero PS
PLR	Parti radical-démocratique.Les Libéraux-Radicaux Freisinnig-Demokratische Partei.Die Liberalen FDP Partito liberale-radical.I Liberali PLR
PDC	Parti démocrate-chrétien Christlichdemokratische Volkspartei CVP Partito Popolare Democratico PPD
Les VERTS	Parti écologiste suisse Grüne Partei der Schweiz GRÜNE Partito ecologista svizzero I VERDI
pvl	Parti vert'libéral Grünliberale Partei glp Verdi liberali pvl
PBD	Parti bourgeois-démocratique Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Partito borghese democratico PBD

Kantone / Cantons / Cantoni

CdC	Conférence des gouvernements cantonaux Konferenz der Kantonsregierungen KdK Conferenza dei Governi cantonali CdC
------------	--

Sozialpartner / Partenaires sociaux / Parti sociali

UPS	Union patronale suisse Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV Unione svizzera degli imprenditori USI
USS	Union syndicale suisse Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB Unione sindacale svizzera USS
USAM	Union suisse des arts et métiers Schweizerischer Gewerbeverband SGV Unione svizzera delle arti e mestieri usam
Travail.Suisse	

Wirtschaft / Milieux économiques / Economia

economiesuisse	
fial	Fédération des industries alimentaires suisses Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien Federazione delle Industrie Alimentari Svizzere
USP	Union suisse des paysans Schweizer Bauernverband SBV Unione svizzera dei Contadini USC
swissgrid	Swissgrid AG
AES	Association des entreprises électriques suisses Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen VSE Associazione delle aziende elettriche svizzere AES

Wissenschaft / Milieux scientifiques / Comunità scientifica

AWS	Académies suisses des sciences Akademien der Wissenschaften Schweiz Accademie svizzere delle scienze
Conseil des EPF	Conseil des EPF ETH-Rat Consiglio dei PF
Innosuisse	
FNS	Fonds national suisse Schweizerischer Nationalfonds SNF Fondo nazionale svizzero FNS
swissuniversities	

Eingegangene Stellungnahmen

Prises de position reçues

Pareri ricevuti

Branchenverbände / Organisations professionnelles / Associazioni di categoria

ASTAG	Association suisse des transports routiers Schweizerischer Nutzfahrzeugverband
Chocosuisse	Associazione Svizzera dei Trasportatori Stradali Fédération des fabricants suisses de chocolat Verband Schweizerischer Schokoladefabrikanten
fial	Federazione dei fabbricanti svizzeri di cioccolato Fédération des industries alimentaires suisses Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien Federazione delle Industrie Alimentari Svizzere
GastroSuisse	
H+	Les hôpitaux de Suisse Die Spitäler der Schweiz Gli Ospedali Svizzeri
USP	Union suisse des paysans Schweizer Bauernverband SBV Unione svizzera dei Contadini USC
ASB	Association suisse des banquiers Schweizerische Bankiervereinigung SBVg Associazione Svizzera dei Banchieri ASdB
scienceindustries	Wirtschaftsverband Chemie Pharma Life Sciences Association des Industries Chimie Pharma Life Sciences
SFAMA	Swiss Funds & Asset Management Association
FPS	Fédération des producteurs suisses de lait Schweizer Milchproduzenten SMP Produttori Svizzeri di Latte
SwissHoldings	Fédération des groupes industriels et de services en Suisse Verband der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz
Swissmem	
ABPS	Association de banques privées suisses Vereinigung Schweizerischer Privatbanken VSP
ASSAF	Association suisse pour un secteur agroalimentaire fort ASSAF-Suisse Die Schweizerische Vereinigung für einen starken Agrar- und Lebensmittelsektor

Firmen / Entreprises / Aziende

CFF	Chemins de fer fédéraux suisses Schweizerische Bundesbahnen SBB Ferrovie federali svizzere FFS
SWISS	Swiss International Air Lines
swissgrid	Swissgrid AG

Kantone und Regionen / Cantons et régions / Cantoni e regioni

Kantonsrat ZH	
CdC	Konferenz der Kantonsregierungen KdK Conférence des gouvernements cantonaux

Regio Basiliensis

Sozialpartner / Partenaires sociaux / Parti sociali

Die Plattform	Employés Suisse Angestellte Schweiz
UPS	Union patronale suisse Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV
USS	Unione svizzera degli imprenditori USI Union syndicale suisse Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB
USAM	Unione sindacale svizzera USS Union suisse des arts et métiers Schweizerischer Gewerbeverband SGV
Travail.Suisse	Unione svizzera delle arti e mestieri usam

Interessenverbände / Groupements d'intérêts / Associazioni di interesse

AWS	Académies suisses des sciences Akademien der Wissenschaften Schweiz Accademie svizzere delle scienze
Centre Patronal Economiesuisse Conseil des EPF	Conseil des EPF ETH-Rat Consiglio dei PF
FER	Fédération des entreprises romandes
Handel Schweiz Industrie- und Handelskammer Hochrhein-Bodensee Industrie- und Handelskammer Schwarzwald-Baar-Heuberg	
Innosuisse	
OAR-G	Organisme D'Autorégulation des Gérants de Patrimoine
CSM	Conseil suisse de la musique Schweizer Musikrat SMR Consiglio Svizzero della Musica CSM
ASLOCA	Association suisse des locataires Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband SMV Associazione Svizzera Inquilini ASI
FNS	Fonds national suisse Schweizerischer Nationalfonds SNF Fondo nazionale svizzero FNS
UVS	Union des villes suisses Schweizerischer Städteverband SSV
swissuniversities Zürcher Handelskammer	

Politische Akteure / Acteurs politiques / Attori politici

Initiative des Alpes	Initiative des Alpes Alpen-Initiative Iniziativa delle Alpi
-----------------------------	---

ASE	Association la Suisse en Europe Vereinigung die Schweiz in Europa Unione la Svizzera in Europa
Komitee gegen den schleichenden EU-Beitritt	
NOMES	Nouveau mouvement européen Suisse Neue Europäische Bewegung Schweiz NEBS Nuovo movimento europeo Svizzera
PSE	Plateforme Suisse Europe Plattform-Schweiz-Europa Piattaforma svizzera europea
SP-ad hoc Arbeitsgruppe EU-Beitritt	
ASPE	Association suisse de politique étrangère Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik SGA Associazione svizzera di politica estera
young european swiss	

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

UDC	Union démocratique du centre Schweizerische Volkspartei SVP Unione Democratica di Centro UDC
PS	Parti socialiste suisse Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Partito Socialista Svizzero PS
PLR	Parti radical-démocratique. Les Libéraux-Radicaux Freisinnig-Demokratische Partei. Die Liberalen FDP Partito liberale-radical. I Liberali PLR
PDC	Parti démocrate-chrétien Christlichdemokratische Volkspartei CVP Partito Popolare Democratico PPD
Les VERTS	Parti écologiste suisse Grüne Partei der Schweiz GRÜNE Partito ecologista svizzero I VERDI
pvl	Parti vert'libéral Grünliberale Partei glp Verdi liberali pvl

ADDENDUM du 23 mai 2019⁷²

AES	Association des entreprises électriques suisses Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen VSE Associazione delle aziende elettriche svizzere AES
------------	---

⁷² Prise de position reçue après le bouclage du rapport.