

Consultation sur le paquet d'accords « Stabilisation et développement des relations entre la Suisse et l'Union européenne »

Monsieur le conseiller fédéral,

Le Conseil d'État neuchâtelois vous remercie de le consulter sur le paquet d'accords « Stabilisation et développement des relations entre la Suisse et l'Union européenne ».

Le gouvernement neuchâtelois exprime sa satisfaction pour le résultat des négociations, pour lesquelles les cantons ont été associés de manière appropriée, et la législation de mise en œuvre proposée par le Conseil fédéral, qui correspondent aux attentes et aux principes formulés par les gouvernements cantonaux dans leur état des lieux du 24 mars 2023 et dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation. D'une manière générale, le Conseil d'État neuchâtelois se rallie à la prise de position des gouvernements cantonaux du 24 octobre 2025.

Le Conseil d'État estime en effet que les éléments institutionnels négociés dans chaque accord sont dans l'intérêt de la Suisse dans un objectif de sécurité juridique et de sécurité de planification pour les entreprises et les particuliers. La reprise dynamique du droit est ainsi conforme aux procédures et délais internes d'approbation, respecte le fédéralisme et les possibilités de participation de notre démocratie directe. Le mécanisme de règlement des différends, qui s'appliquera selon une approche à deux piliers – où chaque Partie est compétente pour surveiller, interpréter et appliquer son droit sur son territoire – est également respectueuse des principes du droit international. Enfin, les mesures compensatoires qu'une Partie peut prendre en cas de non-respect d'une décision du tribunal arbitral – dont la composition sera paritaire et qui sera l'instance compétente pour statuer sur un litige – ne pourront plus ne présenter aucun lien avec l'accord concerné d'accès au marché, tel que vécu par le passé avec la non-reconnaissance par la Commission européenne de l'équivalence boursière.

Le gouvernement neuchâtelois est convaincu de l'importance de stabiliser et de développer les relations avec l'Union européenne (UE). L'aboutissement des négociations a aujourd'hui permis une association pleine et entière de la Suisse aux programmes de l'UE en matière de formation, de recherche et d'innovation (dont Horizon Europe, Digital Europe et Erasmus +), ce que nous saluons tout particulièrement. Le Conseil d'État neuchâtelois se félicite aussi de la conclusion d'un accord réglant les modalités et les conditions de la participation de la Confédération suisse aux composantes Galileo et EGNOS du programme spatial de l'UE. Notre Autorité estime important d'associer à présent les acteurs suisses du domaine spatial dans les cantons à la mise en œuvre de cet accord via le Swiss Space Office.

La participation de la Suisse aux programmes de l'UE doit aujourd'hui être pérennisée. Aussi, le Conseil d'État neuchâtelois invite le Parlement à adopter les crédits fédéraux nécessaires pour contribuer aux budgets ordinaires de ces programmes, et souhaite rappeler aux Autorités fédérales que ces contributions ne doivent pas se faire aux dépens des cantons ni des autres crédits versés par la Confédération en soutien à la formation, à la recherche et à l'innovation. À ce propos, le Conseil d'État neuchâtelois estime qu'il appartient à la Confédération de combler l'intégralité du manque à gagner pour les cantons d'une harmonisation des taxes d'études entre ressortissant-e-s suisses et européen-ne-s dans les hautes écoles et universités, dans la mesure où cette concession dans le cadre des négociations a été accordée à l'UE par le Conseil fédéral de manière unilatérale, sans accord ni consultation préalable des cantons. Pour le moins, notre Autorité rejette la durée limitée de la compensation proposée par le Conseil fédéral dans la mesure où il s'agit d'un manque à gagner permanent pour les institutions de formation concernées.

Notre Autorité comprend que l'UE se soucie de garantir un régime de concurrence uniforme aux entreprises qui accèdent à son marché intérieur, notamment eu égard à la réglementation européenne sur les aides d'État. Nous sommes néanmoins satisfaits de constater que cette réglementation ne s'appliquera qu'aux accords qui confèrent à la Suisse un accès élargi au marché (soit uniquement pour les accords sur l'électricité et les transports terrestres et aérien), ce qui exempte par conséquent les garanties d'État aux banques cantonales ainsi qu'aux établissements d'assurance immobilière. Nous relevons aussi que les lignes directrices de l'UE relatives aux aides d'État autorisent des aides au fonctionnement des aéroports régionaux au moins jusqu'en avril 2027, et qu'indépendamment de ce délai, le règlement général d'exemption par catégorie tolère des aides au fonctionnement pour les aéroports comptabilisant jusqu'à 200'000 passagers par an. S'agissant de la mise en œuvre nationale de la réglementation de l'UE en matière d'aides d'État, le gouvernement neuchâtelois souhaite être consulté en bonne et due forme sur la nouvelle loi fédérale sur la surveillance des aides d'État (LSAE), que la Confédération entend élaborer, compte tenu des conséquences importantes pour les cantons du point de vue de la répartition des compétences.

S'agissant de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM), le Conseil d'État neuchâtelois se félicite que les négociations aient permis d'actualiser tous les secteurs de produits couverts par l'ARM (dont notamment ceux liés à l'industrie des machines et aux dispositifs médicaux). Il regrette néanmoins que l'UE n'ait pas accepté une application provisoire immédiate de l'ARM compte tenu de l'importance, pour l'économie d'exportation suisse et neuchâteloise en particulier, de viser la suppression des obstacles techniques au commerce. Dans l'intervalle, et compte tenu aussi du contexte commercial international, qui frappe durement le canton de Neuchâtel, il serait souhaitable que la Confédération prévoie des mécanismes d'accompagnement ou de compensation pour les entreprises concernées, afin de préserver leur compétitivité et leur capacité d'innovation.

S'agissant de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), le gouvernement neuchâtelois salue le travail des négociateurs suisses pour y inscrire de manière permanente une série d'exceptions, de précisions et de mesures de protection liées à la reprise de la Directive sur les citoyens de l'Union (UBRL) dans le but d'éviter des effets indésirables sur le système social suisse, le marché du travail et celui de l'immobilier. L'accord mis à jour contient notamment une clause de sauvegarde que la Suisse peut activer de manière autonome en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique et social résultant de l'ALCP. Si le Conseil d'État salue la possibilité pour chaque canton d'en demander, au besoin, l'activation, nous aurions souhaité connaître au stade de la présente consultation les indicateurs ainsi que les seuils *de minimis*, dont le dépassement doit impérativement déclencher un contrôle, sur la base desquelles le Conseil fédéral se basera pour prendre sa décision. Le Conseil fédéral doit par conséquent étroitement associer les cantons à l'élaboration de cette ordonnance. Celle-ci doit par ailleurs comprendre des aménagements spécifiques pour que la réalité économique et sociale particulière des cantons frontaliers de la Suisse puisse être retenue de manière adéquate par les indicateurs et les seuils *de minimis*.

Le Conseil d'État se félicite aussi de la clause de non-régression, en vertu de laquelle la Suisse ne sera pas tenue de reprendre les futurs amendements ou développements de la législation de l'UE sur les travailleurs détachés qui impliqueraient une détérioration du niveau de protection des salaires ou des conditions de travail. Enfin, les mesures d'accompagnement nationales négociées par les partenaires sociaux sont jugées satisfaisantes par notre Autorité dans la mesure où elles visent au maintien du niveau actuel de protection des salaires, n'introduisent pas de nouvelles contraintes pour les entreprises et répondent aux besoins du marché du travail, pour autant que toutes les incertitudes juridiques y relatives soient levées, et que leur mise en œuvre au niveau national, ainsi qu'au sein des administrations cantonales, soit bien coordonnée.

Le Conseil d'État relève néanmoins que l'introduction du droit de séjour permanent pour les citoyen-ne-s de l'UE et les membres de leur famille engendrera une augmentation des demandes et donc un surcroît de travail pour les autorités migratoires et de recours, en

particulier pour vérifier l'intégration durable sur le marché du travail et veiller à établir l'extinction du droit de séjour des personnes se trouvant en situation de chômage involontaire et ayant fait preuve d'une collaboration manifestement insuffisante avec l'office du travail. Compte tenu du rôle important qu'auront à jouer les services cantonaux des migrations et de l'emploi dans la mise en œuvre de cette révision de l'ALCP, notre Autorité estime qu'il appartient dès lors au Conseil fédéral de prévoir également des mesures d'accompagnement et de soutien des cantons dans leurs tâches d'exécution du droit fédéral.

Le Conseil d'État salue l'actualisation de l'accord sur les transports terrestres mais relève à ce propos qu'il existe des courses de renfort aux heures de pointe qui pourraient être impactées par le trafic international quand bien même la priorité ait été donnée par la Confédération au trafic voyageurs cadencé suisse. Ces courses de renfort doivent avoir la priorité sur le trafic ferroviaire international de voyageurs. A minima, si le sillon devait être attribué au trafic ferroviaire international de voyageurs, il est essentiel que ces trains remplissent deux conditions : (a) pas de réservation sur le tronçon suisse, (b) possibilité de montée et descente à toutes les gares. L'autorisation du cabotage est ainsi favorable.

Enfin, le Conseil d'État neuchâtelois salue le résultat des négociations dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé, ainsi que la législation nationale de mise en œuvre pour ces trois nouveaux accords, qui permettra de sécuriser notre approvisionnement énergétique, de stabiliser le réseau d'électricité suisse, ainsi que de favoriser les collaborations en matière de sécurité alimentaire et sanitaire, notamment en cas de crise. Pour ce qui est de l'accord sur l'électricité, le Conseil d'Etat soutient l'appréciation de la CdC et de l'EnDK.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la reprise dynamique du droit européen représente toutefois un changement des habitudes légistiques et administratives suisses. Le droit européen est en effet complexe avec un développement important et continu. Par conséquent, la mise en œuvre des accords et leur actualisation dynamique nécessitera une formation large des autorités d'exécution dans les cantons, une adaptation des outils informatiques de gestion, l'intégration des normes européennes dans les pratiques quotidiennes et une vaste information à l'ensemble des entreprises concernées, notamment de la filière agro-alimentaire. Ainsi la reprise nécessitera des ressources supplémentaires dans les services de l'État concernés et en matière de conseil et de contrôle, ainsi qu'une forte coordination entre la Confédération, les cantons, les entreprises et les exploitations agricoles par exemple. Notre Autorité souhaite que la Confédération soutienne les cantons dans la mise en œuvre de ces nouveaux accords.

S'agissant de la problématique du référendum applicable, le Conseil d'État neuchâtelois se rallie aux considérations du Conseil fédéral considérant que les conditions exigeant un référendum obligatoire ne sont pas réunies à la lecture du droit.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et, en vous réitérant nos remerciements de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 29 octobre 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
C. GRAF

La chancelière,
S. DESPLAND