

**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
l'importance des accords bilatéraux liant la Suisse et
l'Union européenne pour le canton de Neuchâtel**

(Du 24 septembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Durant ces dernières années, notre canton a beaucoup bénéficié des accords bilatéraux qui lient la Suisse à l'Union européenne (UE). De manière évidente, ces derniers ont largement contribué au développement économique marqué dont notre région profite actuellement. En effet, à l'heure de la mondialisation des échanges, la libre circulation des personnes et des biens au sein de l'Europe a permis d'assurer une croissance économique importante sur l'entier du continent et de bien résister au durcissement de la concurrence mondiale. Malgré notre non-appartenance à l'UE, les accords bilatéraux ont permis à notre pays de profiter de cette tendance. Ils offrent non seulement un accès facilité à notre principal marché d'exportation, mais contribuent aussi grandement à assurer la disponibilité de main d'œuvre qualifiée. Pour une région frontalière et fortement exportatrice comme notre canton, cette ouverture représentait, il y a quelques années encore, un potentiel important. Aujourd'hui, il s'agit d'un besoin économique déterminant.

Mais les avantages que nous procurent les accords bilatéraux ne se limitent pas au seul aspect économique, loin s'en faut. Les quelque vingt accords qui lient la Suisse et l'UE touchent au contraire de très nombreux domaines, qui vont de la formation aux transports, en passant notamment par la recherche, l'agriculture ou la sécurité. Dans plusieurs de ces domaines, notre canton bénéficie grandement de l'ouverture des frontières. En particulier, nos instituts de recherche et nos hautes écoles ne peuvent poursuivre leur développement sans accès aux grands réseaux européens de collaboration, d'échanges et de financement.

Neuchâtel est un canton périphérique dans une perspective suisse. Mais c'est également une région idéalement située au cœur de l'Europe, dès lors que l'on dépasse les séparations artificielles que représentent les frontières. A l'heure où notre canton ose enfin repenser son développement territorial sans complexe, dans une dimension d'agglomération transfrontalière, il est plus que jamais essentiel que la Suisse poursuive la démarche de rapprochement initiée avec les accords bilatéraux.

Sachant que tous les accords bilatéraux sont aujourd'hui menacés par un référendum contre la libre circulation des personnes, le Conseil d'Etat estime qu'il est de sa responsabilité d'informer de leur apport déterminant pour le développement actuel et

futur de notre canton. En plus de plonger la Suisse et Neuchâtel dans une crise économique durable, la suppression des accords anéantirait les effets bénéfiques de la politique de développement économique et territorial menée par notre canton depuis de nombreuses années.

Les enjeux pour le canton et l'ensemble de la population sont tels que le Conseil d'Etat s'engagera dans la campagne avec conviction, en faveur de la poursuite de la libre circulation. C'est parce que cette démarche est aussi importante qu'inhabituelle que le Conseil d'Etat prend l'initiative du débat en transmettant le présent rapport au Grand Conseil.

1. INTRODUCTION

Le premier accord bilatéral entre la Suisse et les pays engagés dans la construction européenne date de 1972. Il fonde une zone de libre-échange pour les produits industriels. Depuis, de nombreux accords ont été passés, notamment en 1999 et 2004, dans le cadre des paquets d'accords «Bilatérales I» et «Bilatérales II».

Conformément à notre Constitution fédérale, chaque accord doit être ratifié par l'Assemblée fédérale et est soumis au référendum facultatif. Certains accords sont conclus pour une durée déterminée, d'autres sans limite de temps. Si certaines évolutions mineures des accords font l'objet d'automatismes ou de décisions exécutives, les modifications importantes sont soumises à l'approbation du Parlement et peuvent dès lors faire l'objet d'un référendum populaire. Chaque votation sur un accord spécifique dépasse la question de l'objet en lui-même, de par l'existence d'une clause dite «guillotine». En résumé, cette clause prévoit qu'en cas de retrait ou de non reconduction d'un accord particulier, l'ensemble des autres accords deviennent caducs.

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), pierre angulaire du paquet «Bilatérales I», a été accepté en votation fédérale le 21 mai 2000, par 67,2% des votants. Il était conclu pour une durée initiale de 7 ans portant de 2002 à 2009, renouvelable par une décision du Parlement suisse, soumise au droit de référendum. En outre, chaque extension de l'accord aux pays nouvellement membres de l'UE est soumise à l'accord du Parlement. En cas de refus, la clause guillotine est applicable. L'Assemblée fédérale a accepté en 2004 l'extension à dix nouveaux pays membres de l'UE. Suite au dépôt d'un référendum, cette décision a été confirmée le 25 septembre 2005 par le peuple suisse, par 56% des votants.

Le 13 juin dernier, l'Assemblée fédérale a ratifié l'extension à la Bulgarie et à la Roumanie, en même temps qu'elle a décidé de grouper cette décision avec son feu vert à la poursuite de la libre circulation. Ainsi, la reconduction de l'ALCP, qui doit intervenir en 2009, et son extension aux nouveaux pays membres de l'UE ne constituent qu'une seule décision. Cela s'explique par le lien évident qui unit les deux objets, l'un ne pouvant être adopté sans l'autre.

Suite à la décision de l'Assemblée fédérale, un référendum populaire a été lancé, notamment par certaines sections cantonales de l'UDC et la Lega ticinese. Les signatures nécessaires ayant été récoltées dans le délai légal, à savoir jusqu'au 2 octobre 2008, la population sera amenée à se prononcer. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà indiqué que la votation aurait lieu le 8 février 2009.

Au vu de l'importance des accords bilatéraux pour notre canton, le Conseil d'Etat a jugé nécessaire de porter à la connaissance du Grand Conseil l'analyse qu'il fait de la situation et les motivations de l'engagement actif qu'il mènera durant la campagne.

2. ACCORDS BILATERAUX ET VOTATION DU 8 FEVRIER 2009

Actuellement, 20 accords bilatéraux lient la Suisse et l'UE. Il s'agit de l'accord de 1972 sur le libre-échange des produits industriels, de l'accord de 1989 sur les assurances, de l'accord de 1990 sur le contrôle des marchandises, des sept accords de 1999 qui forment le paquet «Bilatérales I», des neuf accords de 2004 qui forment le paquet «Bilatérales II» et, finalement, de la participation de la Suisse aux programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse.

Le présent chapitre détaille l'accord sur la libre circulation des personnes, avant que les autres accords soient brièvement décrits et l'objet de la votation populaire précisé. Les informations présentées sont tirées de la documentation fédérale, disponible sur internet à l'adresse <http://europa.admin.ch>.

2.1. Accord sur la libre circulation des personnes, du 20 juin 1999

2.1.1. Contenu de l'accord

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) permet aux Suisses d'habiter et de travailler dans les pays membres de l'UE. Réciproquement, il permet aux Européens d'habiter et de travailler en Suisse.

Toutefois, afin de préserver la souveraineté des Etats en matière de politique sociale, les conditions que doivent remplir les personnes pour s'installer dans un pays autre que le leur excluent de facto les migrations qui impliqueraient à brève échéance un recours aux prestations sociales du pays hôte. Il est en effet exigé que ces personnes soient au bénéfice d'un contrat de travail valide, qu'elles exercent une activité indépendante ou qu'elles disposent d'une assurance-maladie et de moyens financiers suffisants pour assurer leur autonomie.

En outre, de nombreuses dispositions transitoires visant à assurer une ouverture progressive des frontières ont été négociées. Elles prévoient notamment des contingentements limitant temporairement l'immigration en provenance des nouveaux pays membres de l'UE (voir annexe 1). Ces clauses se sont toutefois avérées inutiles jusqu'ici, en raison du faible nombre de ressortissants des pays de l'Est intéressés à s'installer en Suisse.

Outre la création d'un marché du travail dépassant les frontières nationales, l'accord sur la libre circulation ouvre également d'autres opportunités. Il prévoit par exemple la possibilité pour les entreprises de fournir des prestations de services transfrontalières de courte durée. Les travailleurs indépendants peuvent ainsi effectuer des interventions ponctuelles de l'autre côté de la frontière, tandis que les entreprises sont autorisées à détacher des travailleurs qu'elles emploient, pour des durées n'excédant pas 90 jours. L'accord prévoit également une coordination des assurances sociales. Si chaque pays garde son propre régime, des dispositions communes permettent la prise en compte de cotisations payées dans un autre pays et l'exportation des prestations sociales. Les travailleurs peuvent ainsi exercer une activité dans différents pays sans perdre leurs droits acquis. Finalement, l'ALCP prévoit la reconnaissance réciproque des diplômes par la Suisse et l'UE, facilitant ainsi la mobilité des personnes et contribuant à une amélioration des rémunérations servies aux titulaires de formations reconnues. Le système de reconnaissance des diplômes s'applique à toutes les professions réglementées, dont l'exercice est soumis à l'obtention d'un diplôme (voir annexe 2).

2.1.2. Mesures d'accompagnement

Parallèlement à l'introduction de la libre circulation, des mesures d'accompagnement visant à lutter contre le dumping salarial et social ont été décidées au plan national. Leur objectif est de protéger les travailleurs contre la sous-enchère des salaires et des conditions de travail usuels en Suisse. Ainsi, les travailleurs détachés en Suisse par un employeur européen en vue de fournir une prestation de services transfrontalière sont soumis aux conditions minimales impératives de travail et de rémunération en vigueur en Suisse, comme le prévoit la loi fédérale sur les travailleurs détachés. Par ailleurs, en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée dans un secteur économique donné, le champ d'application d'une convention collective de travail (CCT) peut être étendu plus facilement. Dans les branches sans convention collective de travail, il est possible d'adopter des contrats-types de travail imposant des salaires minimaux obligatoires. Ces dernières mesures s'appliquent à toutes les entreprises. Finalement, des commissions tripartites fédérale et cantonales impliquant les partenaires sociaux et l'Etat ont été créées pour veiller à l'application de ces mesures d'accompagnement.

2.1.3. Entrée en vigueur et validité de l'accord

L'ALCP a été accepté en votation fédérale le 21 mai 2000, par 67,2% des votants. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, pour une durée initiale de 7 ans. Cette période arrivant à terme, la Suisse doit indiquer à l'UE si elle veut pérenniser l'accord ou l'abandonner, sachant que cette dernière option activerait la clause guillotine (voir ch. 1, introduction).

Si les accords passés avec l'UE s'appliquent pour tous les Etats membres et s'étendent ainsi aux nouveaux pays membres, l'ALCP réserve cet automatisme par une clause indiquant que chaque extension du champ d'application de l'ALCP est soumise à l'accord du Parlement suisse. En cas de refus, la clause guillotine est également applicable.

2.1.4. Première extension de l'accord

L'Assemblée fédérale a accepté en 2004 l'extension de l'ALCP à dix nouveaux pays membres de l'UE, à savoir Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la Tchéquie. Suite au dépôt d'un référendum, cette décision a été confirmée, le 25 septembre 2005, par 56% des votants. A cette occasion, les mesures d'accompagnement ont été renforcées, à la fois en termes de moyens de contrôle et de moyens d'action. Ces dispositions renforcées sont entrées en vigueur le 1er avril 2006, en même temps que l'extension de l'ALCP.

2.1.5. Deuxième extension de l'accord

Dernièrement, l'Assemblée fédérale a également ratifié l'extension à la Bulgarie et à la Roumanie, deux pays qui ont intégré l'UE en 2007. Les mesures transitoires relatives à cette décision prévoient des contingentements temporaires durant les sept années suivant l'entrée en vigueur, de manière à assurer une ouverture maîtrisée et progressive. Au vu de l'expérience vécue jusqu'ici avec les autres pays membres, il est très probable que ces mesures ne seront pas nécessaires, mais elles n'en constituent pas moins un garde-fou propre à rassurer la population suisse.

2.1.6. Votation fédérale du 8 février 2009

La décision d'étendre l'accord à la Bulgarie et la Roumanie étant indissociable de la décision de pérenniser l'ALCP, les deux objets ont été liés au sein d'un seul arrêté fédéral.

Adopté par les Chambres fédérales à une large majorité le 13 juin 2008, cet arrêté est aujourd'hui combattu par la voie référendaire et le peuple suisse sera appelé à le confirmer dans les urnes le 8 février 2009.

L'acceptation de l'arrêté par le peuple suisse permettrait la poursuite de la libre circulation ainsi que son extension à la Roumanie et à la Bulgarie, tandis qu'un refus mettrait un terme à l'ALCP, mais également à l'ensemble des autres accords bilatéraux présentés ci-après. Une telle décision aurait des conséquences dramatiques, qui sont largement décrites dans le présent rapport.

2.2. Autres accords bilatéraux Suisse-UE

2.2.1. Accord de libre échange, du 22 juillet 1972

L'**accord de libre-échange (ALE)** conclu entre la Suisse et la Communauté économique européenne, ratifié en votation populaire le 3 décembre 1972, crée une zone de libre-échange pour les produits industriels. Les biens issus de l'industrie et mentionnés dans l'accord peuvent circuler en franchise de douane entre la Suisse et les États membres, pour autant qu'ils en soient originaires.

L'ALE revêt aujourd'hui encore une importance primordiale sur le plan économique. En effet, l'Union et ses 27 États membres sont de loin les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Réciproquement, la Suisse n'est pas sans importance pour l'UE, dès lors qu'elle figure parmi ses quatre principaux partenaires commerciaux, aux côtés des États-Unis, de la Chine et de la Russie.

2.2.2. Accord sur l'ouverture du marché des assurances, du 10 octobre 1989

L'**accord sur l'ouverture partielle des marchés dans le domaine des assurances** garantit la liberté d'établissement aux compagnies d'assurance du secteur non-vie. Les assureurs suisses et européens peuvent ainsi se développer librement sur tout le territoire de l'UE et en Suisse. Cet accord est important pour la Suisse au vu du volume d'affaires réalisé par les compagnies d'assurance helvétiques sur le territoire des États membres de l'UE.

2.2.3. Accord sur le transport des marchandises, du 21 novembre 1990

L'**accord sur le transport des marchandises** simplifie autant que possible le dédouanement des marchandises. Une adaptation de cet accord est nécessaire après que l'UE a décidé, pour des raisons de sécurité, d'exiger dès le 1er juillet 2009 un préavis obligatoire pour les marchandises importées d'Etats tiers (règle des 24 heures). La Suisse et l'UE négocient actuellement une solution qui permette d'éviter de nouvelles entraves au commerce.

2.2.4. Accords du paquet « Bilatérales I », du 21 juin 1999

Outre l'ALCP qui en constituait la pierre angulaire, le paquet « Bilatérales I » comprenait six autres accords, portant respectivement sur l'agriculture, les marchés publics, les obstacles techniques au commerce, les transports terrestres, le transport aérien et la recherche.

L'accord sur le commerce des produits agricoles facilite les échanges entre la Suisse et l'UE des produits issus de l'agriculture. Il instaure une libéralisation partielle du marché agricole en supprimant certains obstacles au commerce de produits présentant un intérêt particulier pour la Suisse et l'UE. Il porte sur les secteurs des fromages, des fruits et légumes, de l'horticulture et des spécialités de viande et de vins. Il élimine notamment certaines entraves techniques, telles les prescriptions sur les produits, les dispositions en matière d'homologation ou certaines prescriptions d'hygiène, au profit d'une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des règles. L'UE est la principale partenaire commerciale de la Suisse, y compris dans le domaine agricole. Plus des deux tiers des exportations suisses de produits agricoles sont destinées aux États membres de l'UE, alors que trois quarts de ses importations en proviennent.

L'accord sur les marchés publics étend les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant les contrats passés par les collectivités publiques fédérale et cantonales aux communes, aux compagnies de chemins de fer, aux opérateurs de télécommunication ainsi qu'aux entreprises privées au bénéfice d'une concession dans les secteurs de l'eau, de l'électricité ou du gaz.

L'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce (Mutual Recognition Agreement, MRA) prévoit la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour la plupart des produits industriels. Dans les cas où l'accord prévoit l'équivalence entre la législation suisse et la législation communautaire, un seul examen de conformité suffit pour la commercialisation d'un produit. L'abandon du double examen revient à supprimer un important obstacle au commerce. Les fabricants suisses se voient garantir un accès au marché largement comparable à celui dont bénéficient leurs concurrents de l'UE, pour toutes les catégories de produits couvertes par l'accord.

L'accord sur les transports terrestres libéralise l'accès au marché pour les entreprises de transport routier ou ferroviaire et constitue la base contractuelle pour le prélèvement de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP). Cette taxe ne pouvait en effet être introduite qu'avec l'accord des États de l'UE. Introduite en 2001, la RPLP est un instrument important de la politique de transfert des marchandises de la route vers le rail. En contrepartie, la Suisse a accepté une augmentation de la limite de poids pour les camions autorisés à circuler sur nos routes, qui a passé de 28 à 40 tonnes.

L'accord sur le transport aérien met sur un pied d'égalité les compagnies aériennes suisses avec leurs concurrentes européennes. Elles peuvent ainsi choisir librement les destinations qu'elles souhaitent desservir, les tarifs qu'elles entendent pratiquer ou encore les appareils qu'elles souhaitent affecter à une liaison particulière.

Finalement, **l'accord sur la recherche** permet une pleine participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et de développement technologiques de l'UE (PCRD). Il est renouvelé en vue de chaque programme et l'a été pour la dernière fois en 2007, afin d'assurer la participation suisse aux PCRD 2007-2013, qui disposent d'un budget total de quelque 88 milliards de francs. La Confédération y contribue chaque année sur la base de son PIB, ouvrant ainsi l'accès aux financements européens aux acteurs suisses de l'innovation. L'objectif des PCRD est de renforcer l'Europe en tant que pôle technologique et de favoriser ainsi la croissance et l'emploi en fédérant les capacités de recherche par-delà les frontières. Une participation à droits égaux des acteurs suisses de la recherche (instituts, universités, entreprises, particuliers) aux PCRD est importante

pour la Suisse sur les plans économique, scientifique et technologique. Les expériences réalisées depuis la conclusion de l'accord ont dépassé les attentes: en plus de permettre l'intégration de nos capacités de recherche au sein des grands réseaux européens, l'impact financier de notre participation s'est soldé par un bénéfice. En effet, le soutien financier à des projets de recherche développés par des chercheurs en Suisse a dépassé la participation financière de la Confédération.

2.2.5. Déclaration d'intention sur l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse

En 2003, dans le cadre des négociations relatives au paquet « Bilatérales II », la Suisse et l'Union européenne ont convenu d'un accord informel, visant à permettre à futur la participation de la Suisse aux programmes européens du domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de la recherche.

En attendant la conclusion d'un accord bilatéral permettant une participation de la Suisse intégrale, directe et garantie sur le plan juridique, la Suisse poursuit la voie d'une participation indirecte dans des projets définis.

Pour la période 2007-2013, la Suisse participe aux programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» (enseignement général et professionnel) et «Jeunesse en action» (activités extrascolaires), qui sont dotés d'un budget de près de 8 milliards d'euros.

2.2.6. Accords du paquet « Bilatérales II », du 24 septembre et du 26 octobre 2004

Le paquet « Bilatérales II » comprend neuf accords, qui touchent des domaines aussi variés que la justice, la culture, l'environnement, l'asile, l'agriculture, la police, les statistiques, la lutte contre la fraude ou encore la fiscalité.

L'accord de coopération entre la Suisse et l'Office européen de police (Europol) est destiné à renforcer la collaboration policière dans la lutte contre la grande criminalité internationale. Il facilite l'échange d'informations stratégiques et opérationnelles et permet à la Suisse et à Europol de se transmettre des connaissances spécialisées, de participer à des activités de formation, de se conseiller mutuellement et de s'assister dans les enquêtes.

L'accord bilatéral sur l'environnement règle les modalités de la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), qui collecte et analyse des données sur l'état de l'environnement dans les différents pays européens. Ses objectifs consistent à fournir des données ciblées, pertinentes et fiables aux décideurs et au public, à soutenir le développement durable et à favoriser l'amélioration significative et durable de l'environnement européen. Comme membre à part entière de l'AEE, la Suisse participe pleinement tant au financement qu'aux travaux de l'Agence et jouit d'un accès direct aux informations diffusées via le réseau d'information et d'observation international EIONET.

Les **accords d'association à Schengen/Dublin** permettent à la Suisse de participer aux coopérations européennes dans les domaines de la sécurité et de l'asile et de s'ouvrir l'accès à d'importants instruments de lutte contre la criminalité internationale, en particulier à la base de donnée SIS. Grâce à cet accord, la Suisse ne constitue plus une frontière extérieure de l'Espace Schengen, ce qui constitue une importante garantie pour la fluidité du trafic frontalier, puisque la Suisse ne sera plus exposée au risque de contrôles systématiques entravant la circulation des personnes et des marchandises. Finalement, l'introduction du visa Schengen profitera à la Suisse en tant que destination touristique, puisque les touristes soumis à l'obligation de visa en provenance de marchés

en forte croissance comme la Chine, l'Inde ou la Russie n'auront plus besoin d'un visa supplémentaire pour visiter la Suisse lors de leurs voyages en Europe.

L'accord sur les produits agricoles transformés étend les domaines concernés par l'accord de libre-échange de 1972. Il prévoit que l'UE supprime les droits de douane et subventions à l'exportation des produits agricoles transformés, tandis que la Suisse réduit en conséquence ses droits de douanes et ses subventions à l'exportation. Le libre-échange est introduit pour le sucre et tous les produits ne contenant pas de matières premières agricoles significatives pour la Suisse. L'accord facilite ainsi l'accès au marché européen pour les entreprises de l'industrie agroalimentaire suisse, qui peuvent désormais y écouler une large gamme de produits en franchise de douane.

L'accord de coopération statistique permet à la Suisse de disposer de données statistiques comparables avec celles de ses partenaires de l'EEE (les 27 Etats membres de l'UE plus la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein). Cette comparabilité est un atout important pour la prise de décisions dans de nombreux domaines comme le marché du travail, la sécurité sociale, les transports ou l'environnement.

L'accord sur la participation suisse au programme européen MEDIA permet à la Suisse de prendre part pleinement à ce programme, qui vise à encourager la production et la distribution de films européens. L'accord permet au cinéma suisse de bénéficier de toutes les prestations offertes par le programme. «MEDIA 2007», le programme en cours, est doté d'un budget de 755 millions d'euros sur sept ans (2007-2013). L'accord entré en vigueur le 1er avril 2006 réglait la participation de la Suisse à la génération de programmes qui s'est terminée à fin 2006. Il a été renouvelé en vue de la participation au nouveau programme «MEDIA 2007», qui a démarré le 1er janvier 2007, mais lors de la session d'hiver 2007, le Parlement fédéral a refusé d'approuver cette reconduction. Il a renvoyé le dossier au Conseil fédéral, avec le mandat de clarifier la question de la reprise de la réglementation sur les fenêtres publicitaires des chaînes étrangères. L'accord est appliqué provisoirement depuis le 1er septembre 2007.

L'accord sur la fiscalité de l'épargne introduit le prélèvement par les banques et les gérants de fortune d'une retenue d'impôt (comparable à l'impôt anticipé suisse) sur les revenus de l'épargne placée en Suisse par des ressortissants européens. Cette pratique permet d'éviter que le système communautaire d'imposition des revenus de l'épargne transfrontalière soit contourné par le biais de placements en Suisse, tout en préservant l'ordre juridique suisse et le secret bancaire.

L'accord sur la lutte contre la fraude améliore la coopération entre la Suisse et l'UE dans la lutte contre la contrebande et d'autres formes de délits en rapport avec les impôts indirects, les subventions et les marchés publics. L'entraide administrative et judiciaire est accordée en principe pour tous les délits d'une certaine importance commis dans ces domaines. Sur la base de cet accord, l'UE et la Suisse peuvent combattre ensemble et plus efficacement la contrebande de cigarettes et d'autres formes de fraude, et éviter ainsi des pertes fiscales.

Enfin, **l'accord concernant l'exonération fiscale par la Suisse des pensions déjà imposées à la source par l'UE** permet d'éviter la double imposition des fonctionnaires de l'UE retraités qui sont domiciliés en Suisse et qui étaient imposés deux fois. Une cinquantaine de personnes sont concernées.

3. AVANTAGES DES ACCORDS POUR LA SUISSE

Les accords bilatéraux profitent grandement à la Suisse, à son économie, à sa capacité de formation et d'innovation, ainsi qu'à l'ensemble de sa population. Cela ne signifie pas qu'ils aient un impact négatif pour l'UE. Au contraire, chaque partenaire y trouve son compte, au prix de quelques concessions acceptables en regard des avantages.

Cette situation gagnant-gagnant représente un acquis qu'il convient d'apprécier à sa juste valeur, tant il est vrai que la relation entre notre pays et l'UE est déséquilibrée. Car si la Suisse a véritablement besoin de l'Europe, l'inverse est nettement moins vrai.

Ce chapitre présente les principaux avantages que notre pays tire des accords bilatéraux.

3.1. Bénéfices pour l'économie

Les avantages économiques que nous procurent les accords bilatéraux sont nombreux. Il s'agit principalement de l'accès facilité aux marchés d'exportation des produits suisses, de l'extension du bassin de recrutement de la main d'œuvre et de l'effet positif de la baisse des prix des produits importés sur les coûts de production dans notre pays.

En outre, les accords bilatéraux constituent une contribution déterminante à la capacité d'innovation de la Suisse, qui profite de manière significative à la croissance économique. Cet aspect est abordé au point 3.2 du présent rapport, qui porte sur la recherche et la formation.

Finalement, le secteur touristique bénéficie aussi grandement de l'ALCP et des accords de Schengen/Dublin, qui facilitent l'entrée des touristes dans notre pays.

3.1.1. Facilité d'accès aux marchés d'exportation

D'emblée, il convient de relever que l'UE représente notre premier partenaire commercial. Près de 60% des exportations suisses sont destinées au marché européen, tandis que quelque 80% de nos importations proviennent de l'UE. Ainsi, les pays de l'Union européenne sont à la fois les principales sources d'approvisionnement de notre économie, et ses meilleurs clients. Dès lors que la Suisse dépend beaucoup plus de l'UE que l'inverse, le développement d'un marché de libre-échange contribue à la fois à l'abaissement des prix des produits importés et au dynamisme de nos secteurs exportateurs.

Dès le début des années 1990, la balance commerciale de la Suisse a connu une progression très positive. Cette dernière est en effet passée d'une situation de quasi-équilibre à un excédent considérable qui avoisine aujourd'hui les 13 milliards de francs. La balance des flux de marchandises a elle aussi vécu une véritable envolée depuis 2002, après une décennie de stagnation. Le rôle joué par le commerce extérieur dans l'économie suisse s'est fortement accru et les industries exportatrices ont été les principaux moteurs de la croissance durant ces dernières années.

Même si notre balance commerciale avec l'UE est globalement négative, en raison des importantes importations de produits agricoles, de matières premières, de produits semi-finis et de véhicules, le marché européen est vital pour notre économie exportatrice, qui peut s'appuyer sur un marché de libre-échange de près de 490 millions de

consommateurs en tant que base commerciale. La reconnaissance réciproque des homologations de nombreux produits est essentielle en termes de coût et de rapidité d'accès au marché, notamment pour deux des secteurs-clés de notre industrie qui sont aujourd'hui soumis à une sérieuse concurrence mondiale, à savoir le pharmaceutique et les machines.

C'est notamment grâce aux accords bilatéraux que notre économie exportatrice a pu tirer le meilleur profit de la bonne conjoncture mondiale, parvenant ainsi à renforcer son positionnement au plan national, européen et mondial. Des comparaisons internationales ont en effet permis de montrer que les exportations suisses de marchandises ont mieux réagi que les autres à la variation de la demande mondiale, permettant ainsi d'enregistrer une progression des ventes supérieure de quelque 30% en regard des progressions enregistrées dans les autres pays développés.

La spécialisation de notre économie dans des secteurs haut de gamme à forte valeur ajoutée nous permettra en outre de mieux résister au tassement annoncé de la conjoncture mondiale.

En période de haute conjoncture, notre commerce extérieur joue un rôle de pilier de la croissance, tandis qu'il joue un rôle de soutien important durant les périodes plus moroses. Il convient de préserver des conditions concurrentielles pour ce secteur économique, ce qui passe notamment par le maintien de l'accord de libre-échange et des autres accords bilatéraux.

3.1.2. Extension du bassin de recrutement de la main d'œuvre

La difficulté de recruter du personnel qualifié dans certains domaines d'activités a été largement mise en évidence depuis longtemps déjà. Cette situation s'est largement aggravée durant les quatre dernières années, produisant ce qu'il convient de qualifier de pénurie exacerbée de personnel dans plusieurs secteurs économiques.

Dans ce contexte, les accords bilatéraux ont joué un rôle salubre, de par l'extension du bassin de recrutement de la main d'œuvre. L'engagement d'un nombre important de ressortissants européens acceptant de venir s'installer et travailler en Suisse ainsi que le recours accru à la main d'œuvre frontalière ont permis aux secteurs concernés de profiter pleinement de longue période de croissance soutenue que nous venons de traverser. Le SECO estime que sur les 2,9% de croissance économique enregistrée en moyenne annuelle entre 2004 et 2007, environ 1% est attribuable à l'ALCP sans tenir compte des autres accords¹ !

Cette ouverture du marché de l'emploi est plus que jamais essentielle à la poursuite du développement économique de notre pays, qui doit aujourd'hui faire face à une généralisation de la pénurie de personnel et qui devra demain composer avec le vieillissement de la population suisse.

Les entrepreneurs sont d'ailleurs pleinement conscients des enjeux, comme le démontre une large enquête menée par Economiesuisse et l'Union patronale suisse auprès de leurs membres. Plus de 80% des personnes ayant répondu estiment que l'ALCP a joué un rôle décisif dans la croissance enregistrée ces dernières années dans leur propre branche d'activité. Plus marquant encore, tous se disent favorables à sa reconduction !

¹ La Vie économique, Revue de politique économique, 4-2008, publié par le SECO

3.1.3. Baisse des prix des produits importés

L'indice des prix à l'importation a subi une forte hausse durant les trois dernières années, notamment en raison de la hausse mondiale des prix du pétrole, de l'énergie, des matières premières et des aliments. Malgré cette évolution très marquée, il faut relever que l'indice a marqué une baisse considérable durant les années 1990, de sorte que le niveau de décembre 2007 restait encore inférieur au niveau de janvier 1990.

Durant les quatre dernières décennies, l'accord sur le libre échange, puis, depuis dix ans, les autres accords bilatéraux ont contribué à limiter les prix des produits européens vendus en Suisse, en particulier de par les économies réalisées en matière d'homologations et de droits de douane.

Ainsi, les prix de vente de nombreux équipements, mais également de matières premières, se sont rapprochés, en Suisse, des niveaux des pays voisins.

Pour les entreprises suisses qui sont soumises à la concurrence internationale, il est important de pouvoir s'équiper et s'approvisionner à des coûts compétitifs, de manière à limiter leurs coûts de production.

Les accords bilatéraux contribuent à une uniformisation des prix des produits européens importés en Suisse, en regard des prix pratiqués au sein de l'UE.

3.1.4. Entrée facilitée des touristes étrangers en Suisse

Grâce à l'ALCP pour les ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE, et aux accords de Schengen/Dublin pour tous les touristes non-européens soumis à obligation de visa et qui souhaitent voyager à travers l'Europe, les accords bilatéraux ont nettement facilité les démarches d'entrée et de sortie de la Suisse.

Cette évolution est d'autant plus heureuse que les pays de provenance qui sont concernés sont, pour beaucoup, des marchés en pleine expansion. Le secteur touristique joue un rôle important dans plusieurs régions du pays et vit une période de croissance soutenue au plan mondial, de sorte que l'apport des accords bilatéraux à ce titre est loin d'être négligeable.

3.2. Bénéfices pour la recherche et la formation

Les accords bilatéraux sur la recherche et sur la libre circulation des personnes constituent un enjeu central pour les acteurs suisses de l'innovation et les hautes écoles. Le principal apport réside dans la pleine participation des instituts suisses aux programmes-cadre de recherche de l'UE et dans la facilitation de la mobilité des chercheurs et des étudiants au plan européen.

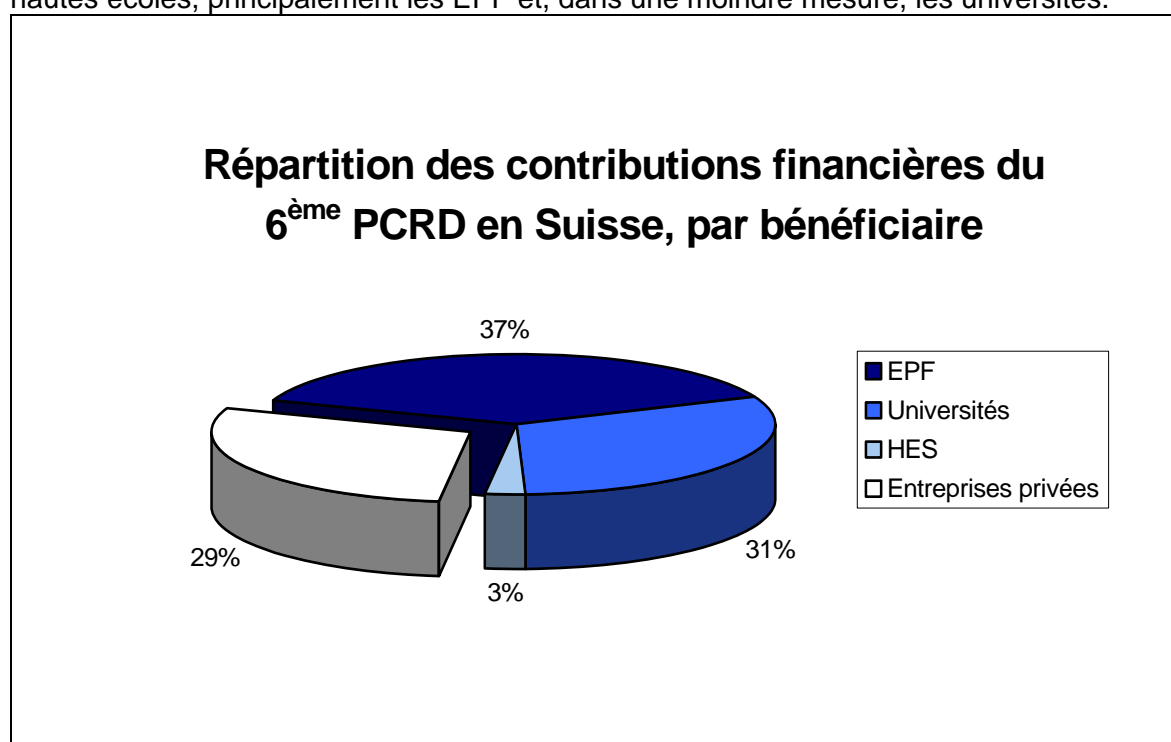
De plus, la participation ponctuelle de la Suisse aux programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse devrait être rendue systématique par un nouveau accord bilatéral, selon la déclaration d'intention de 2003, ce qui permettrait d'exploiter encore mieux le potentiel qu'offre la mobilité des apprenants, des étudiants et des enseignants.

3.2.1. Accès aux programmes-cadres de recherche européens

L'accord bilatéral sur la recherche a permis aux instituts et entreprises suisses de rester intégrés dans les grands réseaux européens malgré la non-appartenance de la Suisse à

l'UE. Il leur a aussi ouvert un accès direct et complet aux programmes-cadres de recherche et de développement technologiques de l'UE (PCRD), qui sont dotés de financements considérables. De plus, les hautes écoles suisses peuvent assumer le pilotage de projets internationaux soutenus par les PCRD, ce qui était exclu auparavant. Ces différents éléments sont indispensables à la pérennité de la place suisse de la recherche, qui constitue l'un des principaux atouts de notre pays.

Les chiffres du 6^{ème} PCRD, qui s'est étendu de 2003 à 2006, donnent la mesure de l'importance de l'enjeu pour la recherche. Les instituts et entreprises suisses ont été impliqués dans 1355 projets soutenus par le PCRD, en assumant la coordination et le pilotage de 185 d'entre eux. Le montant total des soutiens versés en Suisse s'est monté à 793 millions de francs. Ces moyens conséquents ont été principalement affectés à trois domaines, à savoir les technologies de l'information et de la communication, pour 225 millions de francs, les sciences de la vie et la santé, pour 161 millions de francs, et les nanotechnologies, matériaux et nouveaux procédés de production, pour 92 millions de francs. En termes de bénéficiaires, les entreprises privées actives dans la recherche ont reçu plus de 200 millions de francs de financements, le solde ayant été attribué aux hautes écoles, principalement les EPF et, dans une moindre mesure, les universités.



(source : secrétariat d'Etat à la recherche, SER)

Le 6^{ème} PCRD bénéficiait d'un financement total de 19,3 milliards de francs sur 4 ans. Sachant que les 7^{èmes} PCRD disposeront d'une enveloppe de 88 milliards de francs sur une période de 7 ans, il est clair que la dépendance de nos instituts de recherche face aux financements européens va encore s'accroître ces prochaines années. Dès lors, même si notre capacité d'innovation se montre très compétitive au plan mondial depuis de nombreuses années, elle est plus que jamais dépendante des réseaux européens. Une chute de l'accord sur la recherche aurait des conséquences désastreuses et irréversibles à très brève échéance, avec le départ à l'étranger de nombre des chercheurs les plus performants qui sont aujourd'hui actifs en Suisse.

3.2.2. Mobilité des chercheurs au plan européen

La mobilité des chercheurs et des étudiants à travers l'Europe est devenue essentielle, dès lors que la recherche s'est dorénavant organisée en grands réseaux. Grâce à

l'ALCP, les complications administratives ont été en bonne partie levées pour les ressortissants européens en Suisse et les ressortissants suisses en Europe.

Les problèmes permanents que pose la politique migratoire restrictive de la Suisse aux chercheurs et étudiants de nationalité non-européenne sont bien connus et pèsent aujourd'hui déjà sur la compétitivité de la recherche suisse. Sans l'ALCP, les mêmes problèmes frapperaient les ressortissants européens, avec des conséquences dramatiques pour nos hautes écoles et nos instituts de recherche.

3.2.3. Mobilité des apprenants, étudiants et enseignants

Pour la période 2007-2013, la Suisse participe aux programmes européens «Éducation et formation tout au long de la vie» (enseignement général et professionnel) et «Jeunesse en action» (activités extrascolaires), qui sont dotés d'un budget de près de 8 milliards d'euros.

Ces programmes communautaires dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse visent à accroître l'offre et à encourager la mobilité en matière de formation, par la mise en réseau des écoles et centres de formation, d'une part, par la promotion des échanges entre élèves, apprentis, étudiants et personnel enseignant, d'autre part. De tels échanges contribuent à améliorer la qualité de la formation, des connaissances et du savoir-faire. Ils facilitent ainsi l'intégration des jeunes dans le monde professionnel.

Comme convenu en 2003 dans une déclaration d'intention commune, la Suisse et l'UE devraient conclure un accord bilatéral garantissant à la Suisse une participation intégrale, directe et garantie sur le plan juridique à l'ensemble des programmes. La coopération serait considérablement étendue, puisque les écoles et les centres de formation suisses auraient la possibilité d'intensifier leurs partenariats transfrontaliers. Les séjours à l'étranger, que ce soit lors d'études, de stages ou d'activités extrascolaires, seraient facilités pour les Suisses.

3.3. Bénéfices pour l'ensemble de la population

En premier lieu, il convient de relever que la population bénéficie grandement de la bonne santé de notre économie, de la qualité de notre formation et de l'excellente capacité d'innovation issue de la recherche suisse publique et privée. Ces éléments faisant l'objet des précédents paragraphes, ils ne sont pas répétés ici, mais de nombreux autres avantages dont bénéficie la population suisse sont à relever.

Les effets négatifs craints au moment de la conclusion des accords et de leur mise en œuvre, notamment en termes de sous-enchère salariale, ne se sont pas concrétisés, sous réserve de cas ponctuels et objectivement peu nombreux, que les mesures d'accompagnement ont permis de résorber. D'une manière générale, il apparaît au contraire que les contrôles accrus du marché du travail ont non seulement permis d'éviter le dumping, mais ont en outre contribué à améliorer le respect des conditions de travail du personnel suisse et, par extension, le respect des législations relatives à l'emploi.

3.3.1. Baisse des prix

D'une manière générale, le prix des produits importés a été influencé à la baisse par l'ouverture de frontières avec l'Europe, pour les motifs déjà exposés au point 3.1.3. du présent rapport. Outre l'effet bénéfique que cette évolution a engendré pour les consommateurs suisses, l'augmentation de la concurrence sur de nombreux secteurs a également contribué à abaisser les prix de certains produits et services suisses.

Les évolutions des prix à la hausse qui sont constatées dans la plupart des secteurs qui sont encore aujourd'hui préservés par des clauses protectionnistes permet de mettre en évidence l'intérêt que représente le libre-marché en termes d'impact sur les prix.

3.3.2. Extension des possibilités de mobilité

Grâce aux accords bilatéraux, en particulier l'ALCP, les citoyens suisses bénéficient de possibilités nouvelles en termes de mobilité. Ils peuvent dorénavant travailler librement dans tous les pays membres de l'UE, s'y installer durablement, s'y rendre plus facilement pour étudier. Les avantages de cette liberté de mouvement accrue sont nombreux.

En outre, lorsqu'un travailleurs suisse s'installe à l'étranger pour poursuivre une activité professionnelle, ses droits acquis, par exemple en termes de durée de cotisation aux assurances sociales, sont préservés. Quant à l'étudiant suisse qui réussit un diplôme à l'étranger, son titre est reconnu en Suisse.

3.3.3. Offre de transports améliorée

Les transports terrestres et aérien font l'objet de deux accords spécifiques, qui ont un impact direct sur l'offre de transports dont bénéficie la population suisse.

Pour ce qui est des transports terrestres, les accords ont principalement permis le déploiement de la politique de transfert de la route vers le rail, qui se traduit à la fois par un renforcement de l'offre de transports ferroviaires et par un moindre engorgement des routes, limitant le nombre de « points noirs » sur le réseau routier. Le financement des nouvelles infrastructures a été assuré par la RPLP, qui a été rendue possible en vertu de l'accord sur les transports terrestres.

Une autre contribution des accords consiste à faciliter la mise en place de réseaux de transports publics desservant les régions frontalières sans rupture, notamment au sein des agglomérations transfrontalières.

En matière de transport aérien, l'accord passé avec l'UE permet aux compagnies localisées en Suisse d'être traitée sur un pied d'égalité avec les compagnies européennes. Cela permet notamment de leur assurer un accès aux destinations à l'intérieur de l'UE, ce qui contribue à assurer de nombreuses liaisons à des coûts compétitifs.

3.3.4. Sécurité accrue

Grâce à plusieurs accords de coopération dans le domaine de la sécurité, notamment Europol et Schengen/Dublin, la Suisse contribue à assurer une sécurité accrue dans le pays comme dans le reste de l'Europe.

3.3.5. Amélioration de l'efficacité des prestations publiques

Plusieurs accords instaurent une coopération entre la Suisse et l'UE, dans divers domaines. D'une manière générale, les collaborations mises en place contribuent à l'amélioration des prestations publiques concernées, de par l'échange d'informations, le partage d'expériences et la coordination des actions.

4. IMPACTS SPECIFIQUES POUR NEUCHATEL

De par son positionnement économique et géographique, mais également de par son histoire, notre canton a toujours soutenu de manière très affirmée les accords bilatéraux et de la libre circulation des personnes. Il en a énormément profité ces dernières années et ne pourrait tout simplement plus s'en passer. A tel point qu'une suppression des accords provoquerait une crise économique brutale et durable, ce que notre canton a déjà subi douloureusement par le passé. Les pertes d'emplois seraient considérables et de nombreuses entreprises devraient se délocaliser à très brève échéance, pour préserver leur accès aux marchés d'exportation ou pour parvenir à recruter le personnel hautement qualifié qu'elles ne trouveraient plus sur place. Les hautes écoles et les instituts de recherche neuchâtelois seraient également particulièrement affectés, péjorant les possibilités de relance par l'innovation et condamnant le pôle neuchâtelois des microtechniques. Ces perspectives ne sont pas exagérément alarmistes, mais traduisent la réalité objective de notre canton en ce début de XXI^{ème} siècle.

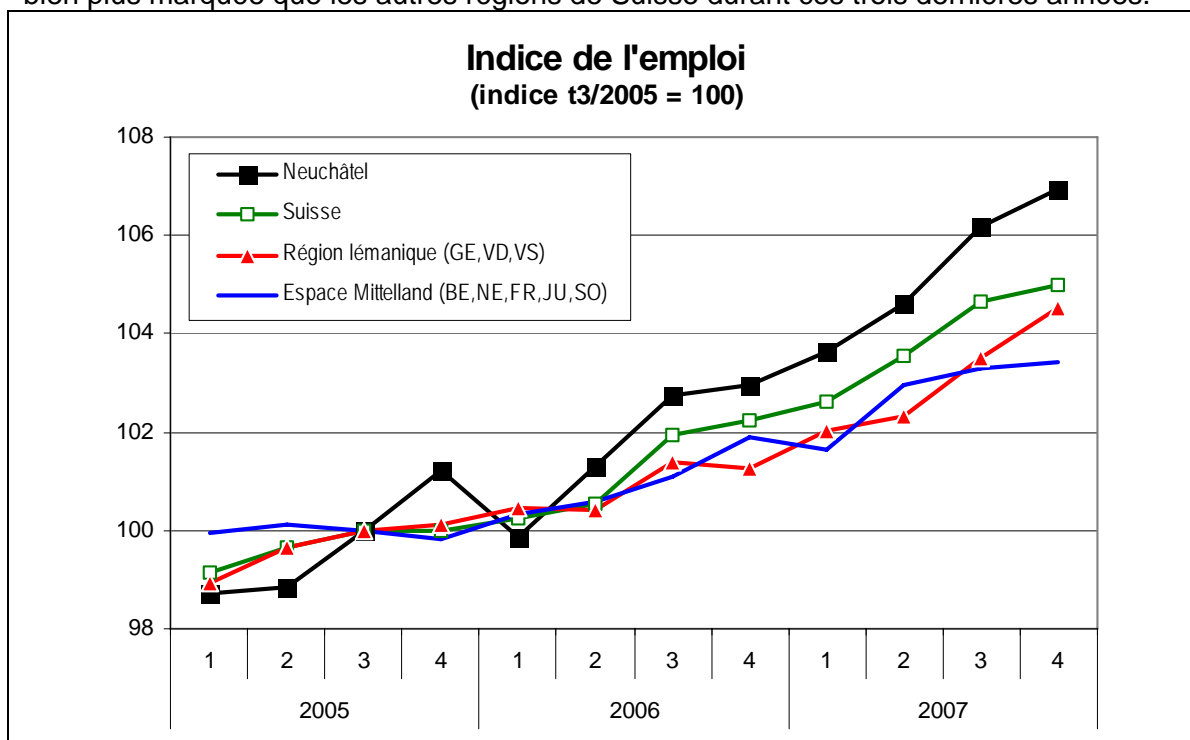
4.1. Pour le marché de l'emploi et le développement économique

4.1.1. Réponse efficace à la situation de pénurie sur le marché de l'emploi

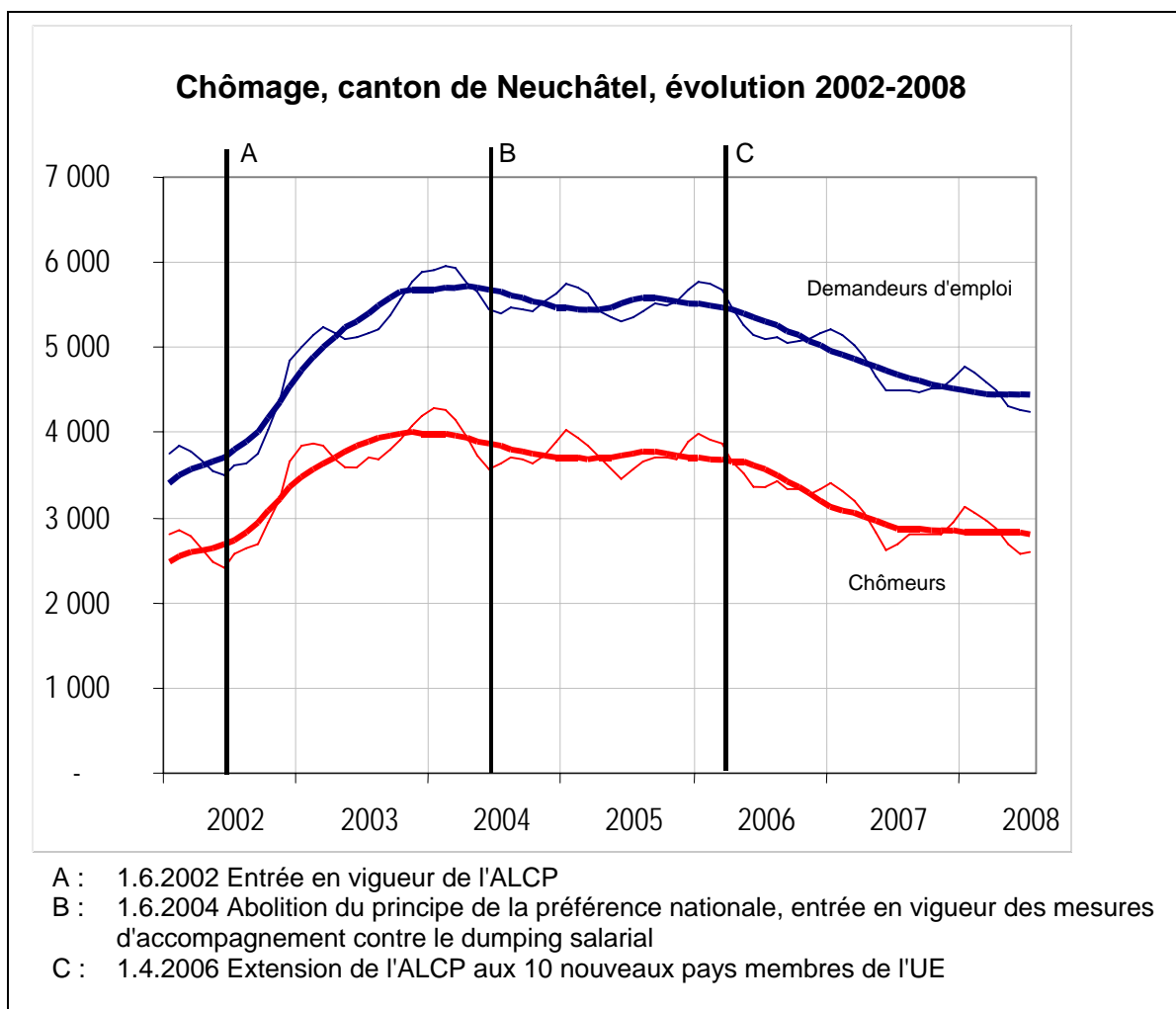
Pour ce qui touche le marché de l'emploi, la libre circulation permet de résoudre en bonne part le principal problème auquel nous sommes confrontés aujourd'hui et auquel nous serons confrontés de manière encore plus marquée à l'avenir, à savoir la pénurie de main d'œuvre qui frappe plusieurs domaines d'activité, parmi lesquels les secteurs les plus porteurs de notre industrie, mais également, par exemple, le secteur de la santé.

Pour bien comprendre le phénomène, il faut prendre en compte la progression très marquée du nombre d'emplois offerts dans notre canton durant ces dernières années. Ainsi, le nombre d'emploi a augmenté de plus de 7000 unités durant la présente législature, franchissant la barre des 90'000 places de travail en ce début d'année.

Comme le démontre l'évolution de l'indice de l'emploi, Neuchâtel a vécu une progression bien plus marquée que les autres régions de Suisse durant ces trois dernières années.



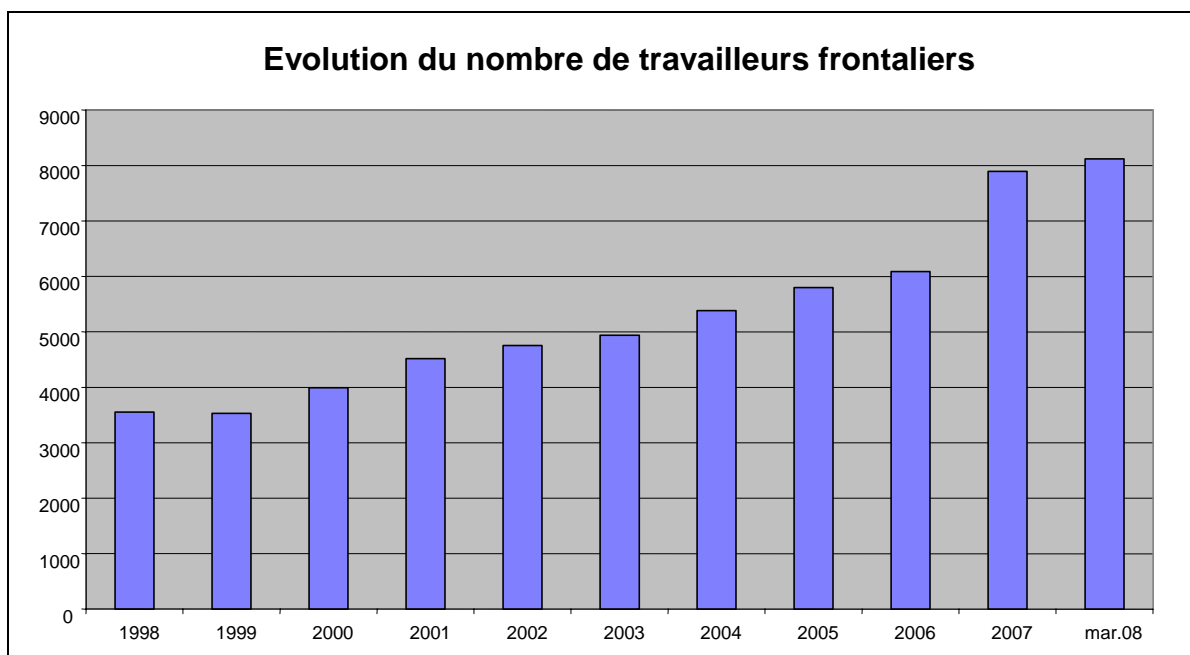
Cette évolution a profité pleinement, tant aux demandeurs d'emplois qu'aux salariés neuchâtelois actifs dans les domaines frappés par la pénurie de personnel. Durant cette période, qui coïncide avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, le chômage a connu une baisse notable et les salaires ont bénéficié d'une évolution très positive, à l'exact opposé des craintes émises par certains opposants à la libre circulation.



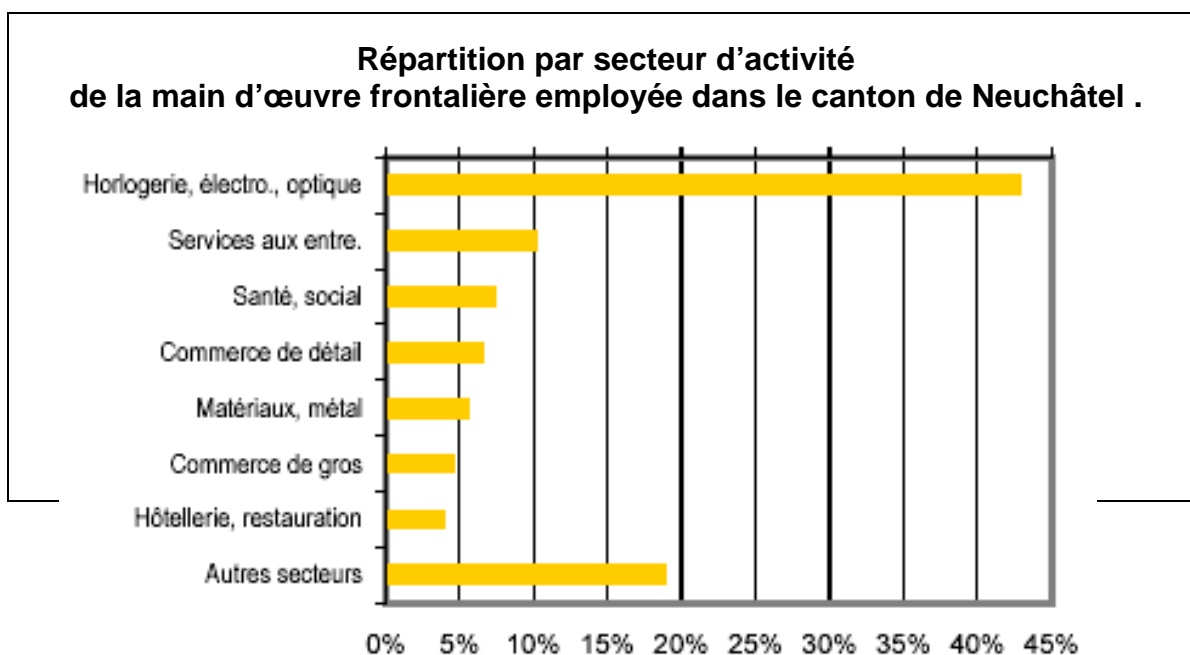
(source : secrétariat d'Etat à l'économie, SECO)

Cependant, tous les chômeurs neuchâtelois ne se destinent pas aux domaines qui manquent aujourd'hui de main d'œuvre, de sorte que les employeurs ont été amenés à recourir de manière très importante au recrutement au-delà des frontières cantonales.

C'est en particulier du côté de la France voisine qu'ont été trouvées les compétences recherchées, ce qui s'est traduit par une nette hausse de l'emploi frontalier. La progression régulière vécue de 2001 à 2004 a cru de manière importante, dès 2005, en raison de l'aggravation de la pénurie engendrée par l'excellente tenue conjoncturelle. Ce phénomène d'accélération en période de pénurie avait déjà été observé en 2000. En dix ans, le nombre de frontaliers a plus que doublé, passant de moins de 4000 à plus de 8000.



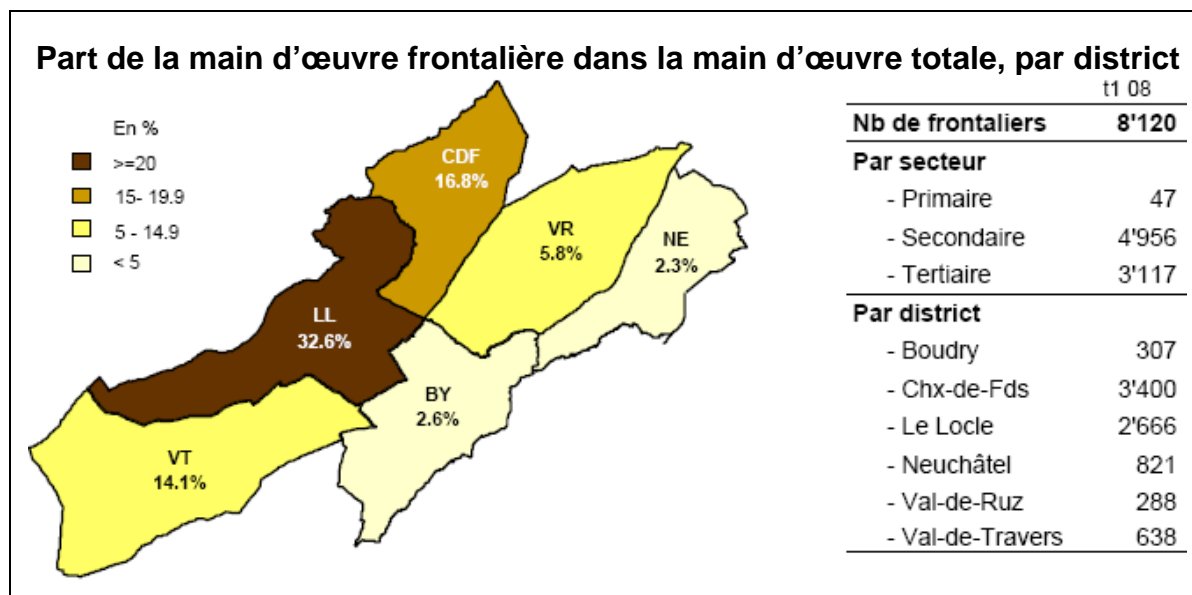
La main d'œuvre frontalière représente aujourd'hui un dixième de la main d'œuvre active dans le canton. Selon une récente étude menée par le service de l'emploi auprès des entreprises manufacturières, un quart des travailleurs de l'industrie sont frontaliers. Cette proportion atteint même un tiers dans l'horlogerie, qui emploie, avec le secteur de l'électrotechnique, plus de quatre frontaliers sur dix !



Comme le montre le précédent tableau, la main d'œuvre frontalière est essentiellement active dans les secteurs dans lesquels la main d'œuvre manque, notamment dans les métiers industriels, mais également dans le secteur de la santé. C'est ainsi que chaque jour, quelque 500 frontaliers viennent travailler dans nos hôpitaux et nos homes pour personnes âgées. En outre, de nombreux étrangers venus s'installer en Suisse librement

grâce à l'ALCP sont également actifs dans notre système sanitaire, qui ne fonctionnerait pas non plus sans eux.

Géographiquement, la main d'œuvre frontalière est principalement active dans les districts de la Chaux-de-Fonds et du Locle, qui accueillent ensemble plus de 6000 frontaliers. Plus de 30% de la capacité de travail du district du Locle est fournie par ces personnes, tandis que cette valeur se situe autour de 15% pour La Chaux-de-Fonds et le Val-de-Travers. Les districts du Bas du canton sont quant à eux nettement moins concernés.



Notre économie, notre système de santé et, plus généralement, les employeurs de notre canton ont besoin de la libre circulation des personnes, qui leur permet de trouver le personnel qualifié et les compétences dont nous manquons. Cette réalité va encore s'accroître à l'avenir, de par le vieillissement annoncé de notre population.

L'ALCP participe ainsi pleinement au développement et au fonctionnement de l'économie et de la société neuchâteloise. Les estimations qui ont été récemment publiées par l'Université de Lausanne montrent d'ailleurs que Neuchâtel occupe la deuxième place parmi les cantons romands, tant en termes de PIB par habitant que de PIB par emploi.

PIB des cantons romands, 2007

estimations du Créa

	PIB par habitant		PIB par emploi (EPT) *	
	En Fr.	rang	En Fr.	rang
GE	86 037	1	171 275	1
NE	58 380	2	138 846	2
JU	55 545	3	134 759	4
VD	53 788	4	135 313	3
VS	49 774	5	133 508	5
FR	46 078	6	129 828	6
Suisse romande	59 989		144 728	
Suisse	62 713		146 640	

* : PIB 2007 rapporté aux emplois EPT de 2005

4.1.2. Absence d'effets négatifs sur le taux de chômage et les salaires

Le canton de Neuchâtel a été l'un des premiers cantons suisses à développer des prestations de contrôle et d'observation du marché du travail. Il s'est également doté, en mai 2004, d'une loi cantonale sur l'emploi qui compte parmi les plus progressistes de Suisse et qui fonde nombre d'actions utiles et novatrices du service de l'emploi. En 2005, au travers de la CTJ, Neuchâtel a joué un rôle moteur dans la création de l'observatoire statistique transfrontalier de l'Arc jurassien (OSTAJ), qui assure notamment un suivi des répercussions des accords bilatéraux. C'est donc naturellement que Neuchâtel a joué un rôle très actif dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

Tant les observations statistiques que les résultats des contrôles effectués par le service de l'emploi et ses différents offices, par le service des migrations, par l'OSTAJ, par l'office cantonal de la statistique que par la Commission tripartite neuchâteloise (CTrip) démontrent que la libre circulation des personnes n'a pas engendré de pression à la baisse sur les salaires, ni induit une hausse du taux de chômage.

On a ainsi observé les baisses les plus marquées du chômage dans les districts qui ont également connu les plus fortes hausses du travail frontalier. Entre le 1^{er} trimestre 2007 et le 1^{er} trimestre 2008, les plus fortes hausses de l'effectif de travailleurs frontaliers ont en effet été enregistrées dans les districts du Val-de-Travers (+25%), de Boudry (+21%) et de la Chaux-de-Fonds (+17%), alors que le taux de chômage moyen dans ces régions a diminué de respectivement 0.6, 0.3 et 0.5 point.

De même, le principal secteur d'activité des travailleurs frontaliers, l'horlogerie, est l'un des secteurs dans lesquels les salaires ont connu la plus forte progression. Cette augmentation du niveau des salaires a aussi profité aux travailleurs les moins qualifiés, alors qu'il s'agit d'une catégorie que l'on supposait particulièrement exposée aux risques de dumping. Une étude commandée par la CTrip sur les salaires horlogers a mis en évidence l'équivalence générale des conditions de travail et de salaire des travailleurs suisses et frontaliers. Tant les niveaux des salaires médians que leur évolution sont statistiquement identiques. Par contre, des différences ont été constatées entre les salaires servis aux employés des entreprises non conventionnées, en regard des salaires servis dans les entreprises qui appliquent la CCT.

De tels constats démontrent bien que la libre circulation des personnes n'a pas d'impact négatif, mais qu'elle contribue à corriger des situations problématiques qui existaient déjà antérieurement, par une meilleure connaissance du marché de l'emploi et par l'intensification des contrôles.

Mieux encore, les mesures d'accompagnement ont permis de renforcer les moyens d'action des collectivités publiques pour lutter contre les abus. Les mesures d'accompagnement constituent ainsi l'une des principales avancées sociales réalisées en Suisse dans le domaine de la protection des travailleurs, indépendamment de tout lien avec les accords bilatéraux.

De manière générale, tous les constats des observatoires statistiques et des acteurs de terrain se rejoignent pour démontrer, dans notre canton, l'absence d'impact négatif de la libre circulation sur les salaires. Au contraire, les nombreuses entreprises qui ont pu s'implanter ou se développer dans le canton grâce aux accords bilatéraux ont contribué à augmenter les besoins en main d'œuvre, participant ainsi à la hausse des salaires, notamment industriels.

Ce constat réjouissant ne peut cependant pas être généralisé à tous les cantons pour tous les secteurs d'activité. En effet, des observations fines menées ailleurs en Suisse semblent démontrer certains effets négatifs. Par exemple, le Bureau de l'intégration du

DFAE et le SECO observent qu'au Tessin et dans la Région lémanique, on ne peut pas exclure que la hausse de l'offre de main-d'œuvre ait accru la pression sur les demandeurs d'emploi indigènes. Cette pression supplémentaire peut avoir eu comme impact de freiner la décrue du chômage dans ces régions. Il est raisonnable de penser que la stricte application des mesures d'accompagnement, l'intensité du contrôle du marché de l'emploi et l'existence d'une législation cantonale adaptée aux réalités actuelles ont contribué à la bonne situation vécue à Neuchâtel.

Certains problèmes sont toutefois constatés dans le domaine des agences de placement, qui offrent généralement des conditions salariales adéquates, mais qui ont tendance à ne pas respecter l'ensemble des droits des travailleurs, notamment en matière d'affiliation aux assurances sociales et de droit aux vacances et aux jours fériés. Grâce aux contrôles rigoureux qui sont menés par l'office de surveillance du service de l'emploi, les principales difficultés ont été identifiées et des solutions concrètes permettant d'y remédier sont proposées. Elles ont été remises aux services fédéraux compétents, afin que des adaptations à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services soient effectuées. D'une manière générale, les infractions constatées n'ont pas pour but de maximiser les profits au détriment des travailleurs, mais résultent plutôt de l'inadéquation de la législation actuelle avec la réalité du placement de nos jours. La loi a en effet été conçue à l'époque où le placement répondait à des besoins ponctuels d'entreprises devant faire face à des pics de production, alors qu'aujourd'hui, une part significative des grandes entreprises recourt de manière systématique et permanente à la location de services, externalisant ainsi une partie de leurs ressources humaines.

Finalement, de nombreuses infractions ont été dénoncées ces dernières années par l'office de surveillance concernant des travailleurs européens au bénéfice de procédures d'annonce de courte durée (indépendants et travailleurs détachés). Durant la seule année 2007, les inspecteurs de l'office de surveillance ont contrôlé 250 entreprises et prestataires de services indépendants en provenance de l'Union européenne. 28% de ces contrôles ont débouchés soit une dénonciation au Ministère public, soit sur une sanction administrative. Toutefois, dans la grande majorité des cas, les infractions constatées ne portaient pas sur le respect des salaires en vigueur dans le canton, mais sur des cas de défauts d'annonces ou de refus de produire les documents requis.

4.1.3. Enjeu stratégique de l'accès aux marchés d'exportation

Le tissu économique neuchâtelois est beaucoup plus industriel et exportateur que la moyenne suisse. Le secteur secondaire occupe en effet quelque 35% des travailleurs neuchâtelois, contre 25% en moyenne suisse. Les exportations se montent à quelque 48'000 francs par habitant, contre un peu plus de 30'000 francs par habitant pour la moyenne suisse. Neuchâtel dépend donc davantage que les autres cantons de la bonne santé économique de son industrie, qui joue un rôle prépondérant dans la création des richesses du canton.

Comme cela a déjà été relevé précédemment, les principaux avantages économiques des accords bilatéraux concernent, d'une part, le recrutement de main d'œuvre et, d'autre part, la garantie de conditions concurrentielles en termes d'accès aux marchés d'exportation et de prix de production.

L'horlogerie bénéficie aujourd'hui d'un leadership incontesté au plan mondial et n'est, dès lors, que marginalement soumise à la concurrence internationale. Elle a un besoin essentiel de l'ALCP pour recruter sa main d'œuvre, mais n'est par contre pas soumise aux mêmes pressions concurrentielles que les autres secteurs industriels importants du canton.

Pour ces secteurs, aux premiers rangs desquels on trouve le technico-médical, l'industrie des machines et la métallurgie, l'accord de libre-échange (ALE) est tout aussi important que l'ALCP. Il simplifie grandement l'accès de leurs produits au marché européen, ce qui leur offre un avantage important face à leurs concurrents directs, qui sont pour la plupart extra-européens.

De plus, l'ALE a permis l'implantation dans notre canton d'antennes européennes de grands groupes internationaux. Ces acteurs, pour la plupart démarchés par la promotion économique, ont pris une place importante dans l'économie neuchâteloise. Ils ont largement contribué à la relance économique du canton à la suite de la crise horlogère. Pour toutes ces entreprises, l'ALE et, dans une moindre mesure, l'ALCP, sont des conditions sine qua non à leur présence en Suisse, puisqu'ils desservent généralement le marché européen depuis leur site neuchâtelois. On peut donc raisonnablement affirmer que nombre de ces entreprises quitteraient très rapidement le canton en cas de dénonciation des accords bilatéraux.

4.2. Pour le développement territorial et le rayonnement du canton

Le canton de Neuchâtel a longtemps été et s'est longtemps considéré comme périphérique. Pourtant, il est situé au cœur de l'Europe, le long de grands axes qui traversent le continent et qui ont très tôt ouvert le canton sur le monde.

Aujourd'hui, le canton de Neuchâtel décide de reconnaître et d'assumer sa vocation de pôle urbain de l'Arc jurassien. Il redécouvre ainsi, son positionnement sous un angle nouveau, transfrontalier et européen, qui le place définitivement loin de toute périphérie. Ainsi, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Les Brenets, Morteau et Villers-le-Lac constituent depuis plusieurs années déjà une agglomération transfrontalière, qui s'ignorait.

Cette prise de conscience implique de penser le développement économique et territorial du canton en intégrant pleinement sa dimension transfrontalière. Et de prendre en compte les besoins que toute agglomération engendre, en termes d'infrastructure de transport, de coopération institutionnelle ou de coordination des prestations publiques. C'est ainsi que le projet de TransRUN prévoit par exemple de desservir aussi la partie française de l'agglomération neuchâteloise en devenant.

La libre circulation des personnes a permis l'émergence d'une agglomération qui vit une croissance économique très rapide. A l'heure où les équilibres commencent à se trouver entre les régions voisines de part et d'autre de la frontière, permettant l'intensification des collaborations et la naissance d'une politique commune, une régression qui nous renverrait à nos frontières nationales n'est plus concevable.

De plus, toute la politique que le canton de Neuchâtel déploie aujourd'hui pour structurer durablement son développement territorial perdrait tout son sens sans l'ouverture des frontières, qui offre au réseau urbain neuchâtelois un positionnement viable, une force de travail et une perspective d'avenir. Le RUN ne tient pas sans sa dimension transfrontalière.

4.3. Pour les acteurs de la recherche et de la formation

Des technologies et des techniques novatrices ont été développées dans notre canton, qui ont permis à notre économie d'assurer la création de richesses au fil des époques. Depuis des siècles, Neuchâtel a fait de l'innovation le moteur de sa croissance. Et plus encore depuis la crise horlogère des années 1970, qui nous a obligé à encore plus d'inventivité pour relever notre canton. Une opération menée avec succès, grâce au

travail conduit par les acteurs économiques, mais doit aussi beaucoup à la qualité des formations offertes dans le canton et au génie créateur de nos instituts de recherche.

Un rôle essentiel pour notre canton est donc assuré par les hautes écoles que sont l'Université et la HE-ARC, et par les instituts de recherche tels que l'IMT ou le CSEM, qui intègre désormais l'Observatoire cantonal.

Ce rôle va encore s'intensifier à l'avenir, avec l'arrivée de l'EPFL sur sol neuchâtelois, l'émergence annoncée du pôle des microtechniques et les réorientations de la promotion économique qui cibleront davantage l'innovation.

Afin d'assurer ces développements, il est impératif que la libre circulation des personnes et, plus encore, l'accès aux programmes de recherche européens soient assurés. Ce dernier aspect est tout simplement vital pour nos instituts de recherche. D'une part, ils développent à Neuchâtel des technologies de pointe, qui produisent des richesses et des savoir-faire précieux pour notre économie, mais qui n'ont de viabilité que dans un marché européen. On peut notamment penser au domaine spatial, dans lequel des projets sont menés à Neuchâtel, mais pour lequel il n'existe aucune perspective au plan purement suisse, malgré la présence de nombreuses entreprises actives dans le canton. D'autre part, nos instituts se montrent très efficaces dans la levée de projets européens, de sorte que leur activité et leur financement dépend beaucoup des programmes-cadre. Entre 2005 et 2007, le CSEM et l'Université de Neuchâtel ont ainsi obtenu des financements pour un total de 26,7 millions de francs ! La HE-Arc et la FSRM (Fondation suisse pour la recherche en microtechniques) bénéficient également d'apports croissants de l'UE, à hauteur de quelque 300'000.- francs par an chacune. Couper à nos instituts l'accès à la manne européenne reviendrait, à terme, à les condamner.

Enfin, même s'il ne s'agit pas d'un facteur vital, il faut souligner que la mobilité des étudiants et des professeurs est une réalité quotidienne et un atout indéniable pour l'attractivité de notre université. Entre 2005 et 2007, 139 étudiants venus d'ailleurs ont fait un séjour à Neuchâtel et 125 étudiants de Neuchâtel ont bénéficié d'un séjour dans une autre université. L'effet est encore bien plus considérable du côté des professeurs et chercheurs, puisque dans le même temps, ce sont 61 enseignants d'ailleurs qui sont venus à Neuchâtel et 72 enseignants de Neuchâtel qui sont partis en séjour dans le cadre de la mobilité.

5. ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ETAT

Depuis de nombreuses années, le Conseil d'Etat neuchâtelois défend une politique d'ouverture et de rapprochement avec l'Union européenne, dans l'intérêt de la population de notre canton, qui est particulièrement concerné de par sa situation économique et géographique.

Lors des précédents scrutins portant sur les accords bilatéraux, le Conseil d'Etat s'était déjà engagé activement dans les campagnes. En outre, il assure une information permanente de la population au travers de conférences de presse régulières portant sur le marché de l'emploi et la libre circulation des personnes. Finalement, il joue régulièrement un rôle moteur dans les prises de positions de conférences intercantionales.

En vue des votations du 8 février 2009 le Conseil d'Etat entend mener une information active de la population, afin de mettre en évidence les bénéfices concrets que nous apportent les accords bilatéraux et la libre circulation des personnes. Il souhaite également démontrer par des faits que l'application stricte des mesures

d'accompagnement et des législations fédérale et cantonale sur l'emploi ont permis d'éviter tout déséquilibre et ont contribué à la hausse des salaires des travailleurs suisses. Il entend enfin faire connaître les conséquences dramatiques que pourrait engendrer la chute des accords bilatéraux pour notre canton.

Par ce rapport d'information, le Conseil d'Etat entend faire connaître ses arguments et ouvrir le débat avec votre autorité, en tant que représentante de la population neuchâteloise. Dès lors qu'en novembre 2002, un rapport d'information sur les conséquences des accords bilatéraux pour le canton avait déjà été transmis au Grand Conseil, ce rapport ne constitue pas une première. Il n'en reste pas moins que, s'agissant de votations fédérales, le Conseil d'Etat entend bien qu'une telle démarche reste exceptionnelle et réservée aux objets dont l'impact sur le canton est de première importance.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

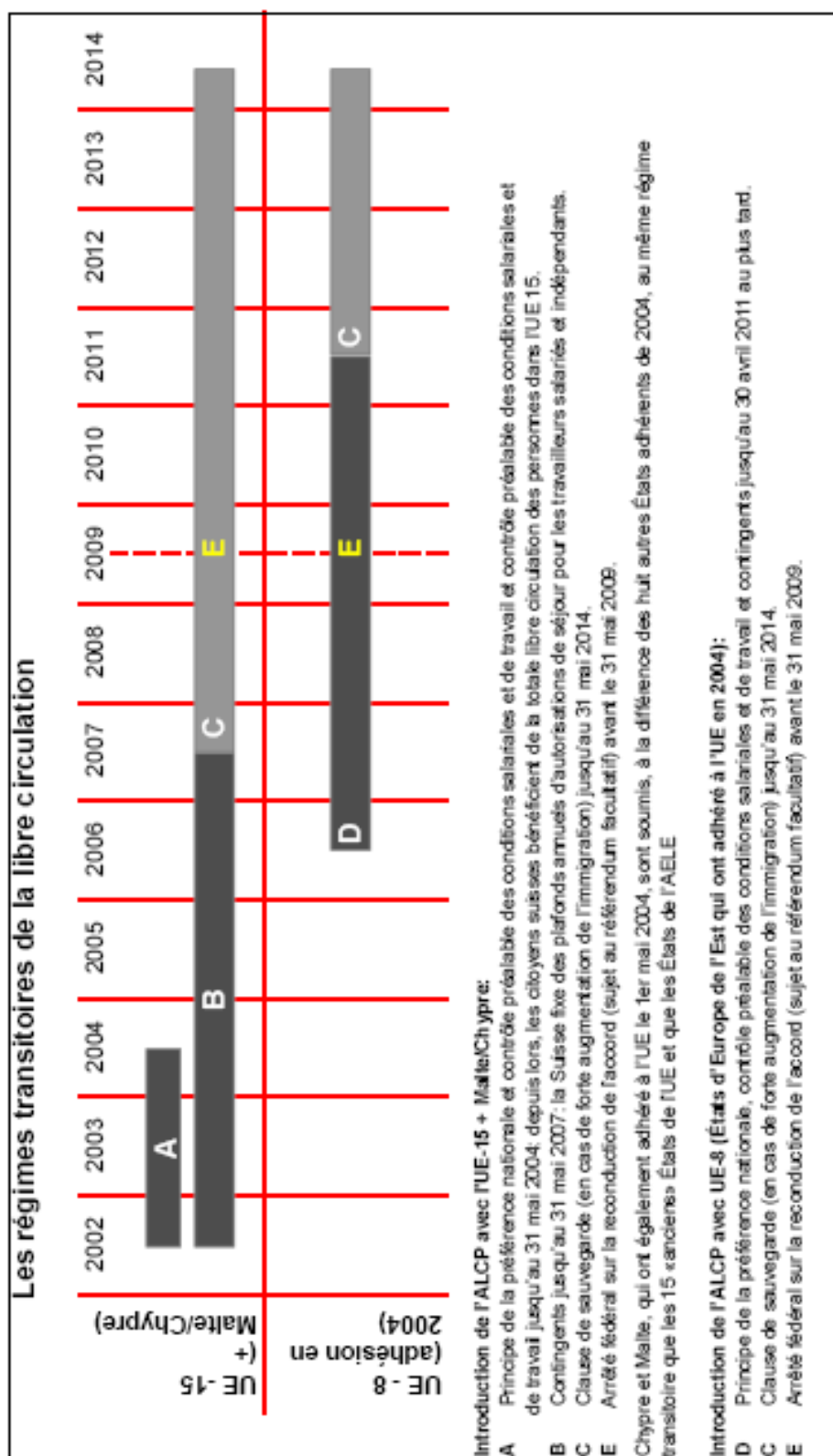
Neuchâtel, le 24 septembre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER

LES REGIMES TRANSITOIRES DE LA LIBRE CIRCULATION

**Remarques**

UE-15 : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède

UE-8 : Estonie, Hongrie, Lettonie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque

Bulgarie et Roumanie: adhérent à l'UE en 2007, leur ressortissants restent soumis aux règles d'immigration applicables aux ressortissants de pays tiers jusqu'au référendum facultatif.

LISTE DES PROFESSIONS REGLEMENTEES

La liste des professions réglementées est publiée par l'office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) sur son site internet, à l'url suivante :

<http://www.bbt.admin.ch/themen/hoehere/00169/00370/index.html?lang=fr>

en utilisant ensuite le lien idoine dans la liste des liens et documents à droite de l'écran.

Table des matières

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Conception du rapport	2
2. ACCORD BILATERAUX ET VOTATION DU 8 FEVRIER 2009	3
2.1. Accord sur la libre circulation des personnes, du 20 juin 1999	3
2.2. Autres accords bilatéraux Suisse-UE	5
3. AVANTAGES DES ACCORDS POUR LA SUISSE	9
3.1. Bénéfices pour l'économie	9
3.2. Bénéfices pour la recherche et la formation	11
3.3. Bénéfices pour l'ensemble de la population	13
4. IMPACTS SPECIFIQUES POUR NEUCHATEL	15
4.1. Pour le marché de l'emploi et le développement économique	15
4.2. Pour le développement territorial et le rayonnement du canton	21
4.3. Pour les acteurs de la recherche et de la formation	21
5. ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ETAT	22
ANNEXES:	
Annexe 1: Les régimes transitoires de la libre circulation	24
Annexe 2: Liste des professions réglementées	25