



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

DFAE
Palais fédéral Ouest
CH-3003 Berne

Berne, 31 octobre 2025

Procédure de consultation «Stabilisation et développement des relations Suisse-UE»

Prise de position de l'Association des Communes Suisses

Monsieur le conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

Dans un courrier du 13 juin 2025, le Département fédéral des affaires étrangères a soumis l'objet susmentionné à l'Association des Communes Suisses (ACS) pour consultation. Nous vous remercions de nous donner ainsi l'opportunité de pouvoir nous prononcer au nom des quelque 1'500 communes affiliées.

Le 20 décembre 2024, le Conseil fédéral a annoncé la conclusion matérielle des négociations sur les accords bilatéraux III. L'accord issu de ces négociations fait l'objet de cette procédure de consultation. Le paquet d'accords Suisse-UE comprend quatre arrêtés fédéraux indépendants pouvant être soumis à référendum et est constitué d'une partie stabilisation et d'une partie développement. La partie stabilisation concerne la mise à jour des cinq accords existants d'accès et de participation au marché intérieur sur la libre circulation des personnes (ALCP), les obstacles techniques au commerce (ARM), les transports terrestres, les transports aériens et l'agriculture. La partie développement englobe de nouveaux accords d'accès et de participation au marché intérieur sur l'électricité et la sécurité alimentaire ainsi que des coopérations avec l'UE dans les domaines de la recherche, de la formation et de la santé.

I. Remarques générales sur le projet

La Suisse et l'UE sont étroitement liées au niveau économique et politique. Du point de vue de l'ACS, une stabilisation et un développement à long terme des relations bilatérales Suisse-UE ont donc une importance centrale. C'est ce qu'a pu assurer dans l'ensemble le Conseil fédéral avec le présent paquet Suisse-UE. La Suisse a besoin de relations clarifiées avec son plus important partenaire commercial. L'abrogation des accords bilatéraux et un statut de participation de la Suisse aux programmes de recherche et d'innovation de l'UE ramené à celui d'État tiers non associé auraient de graves conséquences économiques. Celles-ci toucheraient au final également les communes sous la forme d'une baisse des recettes fiscales et d'une hausse des coûts de l'aide sociale.

Selon l'ACS, les résultats obtenus par le Conseil fédéral à l'issue des négociations doivent être considérés de façon positive. L'UE a fait des concessions à la Suisse sur pratiquement tous les points et les objectifs du [mandat de négociation](#) ont été atteints. Le règlement

particulièrement controversé sur les questions institutionnelles a été élaboré de façon sectorielle, soit séparément dans chaque accord sur le marché intérieur, et prévoit de nombreuses exceptions et mécanismes de protection en faveur de la Suisse. En cas de litiges, des mécanismes clairs de règlement des différends sont par ailleurs définis. La Suisse peut ainsi décider de refuser de suivre une décision du tribunal arbitral, mais peut alors s'exposer à des mesures compensatoires de la part de l'UE. Ces mesures compensatoires doivent toutefois être proportionnées et se limiter aux accords sur le marché intérieur. L'UE ne pourrait par exemple plus exclure la Suisse d'un programme de recherche. Cela constitue une amélioration significative par rapport à aujourd'hui. Les nouveaux accords sur le marché de l'électricité et sur la sécurité alimentaire ainsi que le nouvel accord de coopération en matière santé sont par ailleurs dans l'intérêt de la Suisse.

Ci-après, l'ACS se prononce en détail uniquement sur les thèmes pertinents pour les communes, à savoir la libre circulation des personnes et l'électricité.

II. Remarques sur quelques dispositions pertinentes pour les communes

Libre circulation des personnes

La libre circulation des personnes constitue un élément central des relations entre la Suisse et l'UE et englobe notamment le choix du lieu de résidence, la formation, la reconnaissance des diplômes ainsi que des aspects liés au droit des assurances sociales. La libre circulation des personnes ayant une influence sur la structure de la population, la situation économique et les systèmes sociaux, elle a des répercussions directes sur le niveau communal.

Les points essentiels de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) restent inchangés:

- seules les personnes disposant d'un emploi ou de suffisamment de moyens financiers peuvent s'établir en Suisse;
- en cas de perte d'emploi, un effort approprié doit être consenti pour retrouver un nouveau poste en coopération avec les autorités compétentes. Dans le cas contraire, le droit de séjour peut être révoqué;
- les séjours pour des activités lucratives de courte durée (jusqu'à 3 mois) restent soumis à une obligation d'annonce;
- des expulsions restent possibles comme jusqu'ici.

Le droit de l'UE, sous la forme de la directive sur la libre circulation des citoyen·nes de l'Union (directive 2004/38/CE) est repris dans l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes avec un triple dispositif de protection. Ce dispositif comprend trois exceptions (séjour permanent, expulsion du pays et carte d'identité biométrique) et deux garanties (retrait du droit de séjour et procédure d'annonce) ainsi qu'une clause de sauvegarde concrétisée. Si ces mesures de protection ne suffisent pas, la Suisse a dorénavant le droit de prendre rapidement et de façon autonome des contre-mesures, en invoquant cette clause de sauvegarde. Si l'immigration en provenance de l'UE provoque des problèmes économiques ou sociaux, le Conseil fédéral peut, grâce à cette clause de sauvegarde, limiter par exemple provisoirement l'immigration ou accorder la priorité sur le marché de l'emploi aux chercheur·euses d'emploi

en Suisse. L'UE pourrait alors prendre des mesures de compensation au cas où elle ne serait pas d'accord avec la manière d'agir de la Suisse. Celles-ci doivent être proportionnées.

La reprise de la DCE implique une extension des droits, en particulier en matière d'aide sociale, ainsi qu'un nouveau «droit de séjour permanent», un concept jusqu'ici inconnu en Suisse et qui se rapproche du permis d'établissement (permis C). Les personnes exerçant une activité lucrative qui sont issues de pays de l'UE pourraient dorénavant demander en principe un tel «droit de séjour permanent» après 5 ans de séjour en Suisse. Elles auraient ainsi accès à l'aide sociale, sans que le permis de séjour soit automatiquement examiné et éventuellement révoqué, comme le prévoit le droit actuel. Selon les estimations d'*Ecoplan*, entre 3'000 et 4'000 personnes supplémentaires par année auraient droit à l'aide sociale. Sur la base des chiffres de 2015 à 2019, des coûts supplémentaires annuels de 56 à 74 millions de francs pourraient en résulter. Ces chiffres ne signifient toutefois pas que ces personnes vont effectivement bénéficier de l'aide sociale. L'étude d'*Ecoplan* quantifie uniquement le nombre de personnes qui auraient avec la reprise de la DCE potentiellement droit à l'aide sociale. En cas d'efforts insuffisants pour s'intégrer sur le marché du travail, la Suisse pourrait par ailleurs malgré tout mettre fin au séjour permanent.

Mesures de précaution essentielles

Dans le protocole d'amendement de l'ALCP, des mesures de précaution suffisantes sont prises pour contrer un afflux d'immigrants dans le système social suisse. La DCE est ainsi reprise dans une version sur mesure pour la Suisse et avec un dispositif de protection efficace, qui comprend des exceptions et des garanties, y compris une clause de sauvegarde. L'application de ce «frein à main» est une condition importante pour instaurer la confiance à l'égard des nouvelles réglementations. Il est donc essentiel que le Conseil fédéral utilise cette clause de sauvegarde de manière effective et en temps voulu afin d'éviter des conséquences négatives pour les communes. La libre circulation reste uniquement valable pour le marché du travail et pour les personnes qui disposent de moyens financiers suffisants pour subvenir à leurs besoins. L'UE accorde par ailleurs à la Suisse plusieurs exceptions qui la protègent d'une modification ultérieure du droit de l'UE:

- Le séjour permanent prévu dans la DCE, qui est attribué aux citoyen·nes après un séjour de cinq ans, n'est accordé en Suisse qu'aux personnes exerçant une activité lucrative.
- Les critères d'intégration supplémentaires pour une autorisation de séjour continuent à être valables (par ex. connaissances d'une langue nationale, respect de l'ordre public et de la sécurité publique, pas de dépendance à l'aide sociale, etc.).
- La Suisse peut révoquer le permis de séjour des personnes sans emploi si elles ne font pas d'efforts pour s'intégrer sur le marché du travail et si elles ne coopèrent pas avec les offices régionaux de placement (ORP) afin de trouver un emploi.

Lors de la reprise de la DCE et du protocole d'amendement de l'ALCP, les cantons seront appelés à réexaminer et éventuellement adapter leur législation sur l'aide sociale. Cela peut conduire à des incertitudes et à une nécessité d'adaptation au niveau communal. Il est donc important que la Confédération informe suffisamment tôt et associe cantons et communes à la mise en œuvre juridique.

Accord sur l'électricité

Appréciation générale

L'ACS salue le présent accord sur l'électricité d'un point de vue économique global et remercie la délégation chargée des négociations pour le travail effectué. Les objectifs fixés dans le mandat de négociation ont pu être atteints.

L'ACS salue le fait que l'accord sur l'électricité permette à la Suisse d'être intégrée dans le système électrique européen et d'avoir accès au marché intérieur de l'électricité de l'UE. La disponibilité de capacités frontalières étant dorénavant garantie et ancrée dans le droit international, la sécurité de l'approvisionnement s'en trouve renforcée, en particulier en cas de blackout ou de pénurie d'électricité en hiver. Cela réduira la nécessité de disposer de réserves d'électricité, par exemple de centrales électriques domestiques supplémentaires. Comme Swissgrid sera avec cet accord complètement intégré dans les plateformes de négoce européennes, la stabilité du réseau sera améliorée et les flux de courant non planifiés diminués. Les interventions sur le réseau de transport s'en trouveront réduites tout comme les coûts supplémentaires qui en résultent. Du fait de l'augmentation de la production d'énergie éolienne et d'énergie solaire, qui sont dépendantes de la météo et donc fluctuantes, le besoin en énergie de réglage ayant un effet équilibrant va croître. La volatilité du marché de l'électricité va aussi augmenter ce qui provoquera une hausse du commerce de l'énergie de réglage dans toute l'Europe. Comme le marché de l'UE est beaucoup plus grand et liquide que le marché suisse, un accès de la Suisse au marché de l'électricité de l'UE revêt une grande importance, également en termes de coûts. L'échange d'électricité sans barrières facilite par ailleurs l'équilibrage des excédents d'électricité par le biais des exportations (par exemple d'énergie hydraulique flexible) et des pénuries d'électricité par le biais des importations. Grâce à l'accord sur l'électricité, la Suisse ne sera plus intégrée dans les processus européens en tant qu'Etat tiers mais comme un partenaire sur un pied d'égalité.

Dans le cadre de l'ouverture prévue du marché de l'électricité et pour assurer un service public fort, la Suisse a obtenu que les ménages et les PME avec une consommation annuelle inférieure à 50 MWh puissent prétendre à l'approvisionnement de base avec des prix régulés. Cela correspond au mandat de négociation. L'ACS soutient les mesures d'accompagnement annoncées pour protéger les consommatrices et consommateurs ainsi que le personnel travaillant dans le secteur de l'électricité (portail comparatif, service de médiation, monitoring, etc.).

Conséquences pour les communes

L'accord sur l'électricité est un traité particulièrement complet et complexe. Le développement futur du marché et la situation politique mondiale ne peuvent pas être anticipés facilement. Les conséquences effectives sur les communes de l'accord sur l'électricité, y compris l'ouverture du marché, sont donc difficiles à évaluer. En particulier aussi parce que de nombreuses communes, en raison de leur hétérogénéité et de leurs structures différentes, ne seront pas toutes touchées de la même façon, que ce soit positivement ou négativement. L'ACS discerne en particulier un potentiel et un besoin d'agir au niveau de la mise en œuvre de l'accord sur le plan interne. Selon l'ACS, beaucoup de choses dépendront de la manière dont l'accord prendra concrètement forme sur le plan interne, en particulier dans les domaines suivants:

- Ouverture du marché et approvisionnement de base régulé

L'ouverture du marché aura tendance à équilibrer les tarifs de l'électricité qui sont très différents d'une région à l'autre. De nouvelles possibilités de production propre (RCP, CEL) ainsi que la numérisation vont contribuer à une certaine consolidation du marché, indépendamment de l'accord sur l'électricité. Afin de pouvoir se maintenir à l'avenir sur le marché, les centrales communales avec une structure de coûts défavorable devront ainsi faire preuve de plus d'innovation ou se regrouper avec d'autres centrales dans un but de synergies. Dans le cas contraire, leur existence, tout comme celle des structures communales établies, serait menacée. Dans le marché de l'électricité libéralisé, la pression sur les fournisseurs d'électricité va donc augmenter avec le risque que cela provoque un affaiblissement de la capacité et de la volonté d'investissement dans les infrastructures correspondantes.

L'approvisionnement de base avec des prix régulés sera dorénavant automatiquement en concurrence avec l'approvisionnement orienté sur le marché. Comme l'approvisionnement de base régulé et le marché libre peuvent coexister, un équilibre doit être instauré entre la sécurité des clients, la capacité de planification et les coûts des fournisseurs. Pour les petites centrales communales, prendre en compte les prescriptions réglementaires dans leur structure de prix de manière à ce que les tarifs de l'approvisionnement ne soient pas trop élevés représentera un défi. Lors du calcul du montant de l'émolument en cas de changement d'approvisionnement, il faudra veiller à ce que les coûts et les charges ne deviennent pas trop élevés pour les fournisseurs. Le délai de transition pour le passage dans le marché libre devrait être échelonné afin que la charge administrative puisse être maîtrisée. Si l'ouverture du marché entraîne des conséquences négatives malgré les mesures d'accompagnement, l'ACS demande au Conseil fédéral de prendre comme promis des contre-mesures et d'associer le niveau communal dans une forme appropriée (par ex. au moyen de tables rondes).

- Energies renouvelables

Les principaux instruments d'encouragement des énergies renouvelables ont pu être garantis pour plusieurs années dans l'accord sur l'électricité. C'est pourquoi il faudra faire particulièrement attention à ce que l'encouragement des énergies renouvelables puisse être maintenu après l'échéance du délai transitoire. Une production d'électricité davantage orientée vers le marché augmentera la pression sur les énergies renouvelables (par ex. du fait de la suppression de la priorité donnée aux énergies renouvelables suisses lors de la vente dans l'approvisionnement de base). C'est pourquoi l'ACS plaide pour que la Confédération élabore dans le cadre d'un monitoring des mesures de soutien euro-compatibles et les tiennent à disposition au cas où le développement des énergies renouvelables stagnerait ou serait compromis. Le Conseil fédéral est invité à continuer de se concentrer sur les objectifs de développement à l'interne dans la perspective de la stratégie énergétique 2050 et de l'objectif zéro émission nette. C'est pourquoi la législation d'application doit être étroitement accompagnée et trouver sa place dans les débats parlementaires.

En ce qui concerne l'énergie hydraulique, le Conseil fédéral a confirmé que les centrales hydrauliques pouvaient rester en mains publiques et que les concessions hydrauliques et les redevances hydrauliques ne faisaient pas partie de l'accord. Le retour des concessions aux cantons une fois celles-ci arrivées à échéance n'est pas remis en question. L'ACS souligne toutefois que le Conseil fédéral doit s'engager au sein du

comité mixte afin que cela puisse aussi être garanti à l'avenir. Des conditions-cadres sont également nécessaires après l'échéance du délai transitoire afin de soutenir l'énergie hydraulique indigène, le pilier de la production suisse d'électricité. Des dispositions appropriées doivent être prises.

- Obligation de reprise et de rétribution

Dans la foulée de l'ouverture du marché et de la croissance de l'énergie solaire, l'obligation de reprise et de rétribution augmente de plus en plus les défis pour certaines communes. L'énergie reprise ne peut en effet pas toujours être vendue à un prix couvrant les coûts. Lors de la mise en œuvre interne, il faudra faire en sorte que cette situation puisse mieux être prise en compte et que les risques puissent être éventuellement mieux répartis à l'échelle suisse.

- Séparation des activités

L'accord sur l'électricité ne contient pas de prescriptions directes sur la propriété des installations de production, de transport et de distribution de l'électricité. Cela signifie que les exploitants de réseaux de distribution peuvent rester des entités de droit public malgré des prescriptions supplémentaires sur la séparation des activités. L'unbundling, c'est-à-dire la séparation entre l'exploitation du réseau et les autres domaines d'activité, ne concernera que les grandes entreprises d'approvisionnement en énergie. L'ACS plaide pour que le Conseil fédéral utilise la marge de manœuvre à disposition. En raison de la charge administrative, des délais transitoires suffisamment longs doivent être prévus.

Les dispositions de l'accord sur l'électricité et le droit de l'UE laissent une liberté d'action à la Suisse. Lors de l'état des lieux après un an mais aussi lors de l'actualisation des mesures ainsi que lors du futur contrôle des aides étatiques, il faudra veiller à ce que les marges de manœuvre existantes soient bien utilisées dans l'intérêt de la Suisse, notamment dans la perspective de l'échéance des délais transitoires. En cas d'évolution ultérieure de l'accord, elles devront être examinées et développées dans l'intérêt de la Suisse. Pour l'ACS, il importe que les efforts supplémentaires lors de l'exécution soient aussi toujours pris en compte, pas seulement pour la Confédération ou les cantons mais aussi pour les communes.

Conclusion concernant l'accord sur l'électricité

En résumé, l'ACS soutient l'accord sur l'électricité dans une perspective économique globale. Une collaboration étroite avec l'UE dans le secteur de l'électricité est essentielle pour garantir la sécurité de l'approvisionnement et la stabilité du réseau. Les bénéfices globaux de l'accord sur l'électricité du point de vue de l'économie en général dépassent la somme des risques particuliers. Les défis pour certaines communes et entreprises communales ne doivent cependant pas être sous-estimés, notamment en lien avec l'ouverture du marché. L'ACS appelle en conséquence le Conseil fédéral à tenir compte des points susmentionnés lors de la mise en œuvre des obligations de l'accord dans le droit suisse et dans pratique, et à garantir que les communes soient associées et invitées à collaborer.

Nous vous remercions de tenir compte de nos préoccupations.

Meilleures salutations,

Association des Communes Suisses

Président

Directrice



Mathias Zopfi
Conseiller aux Etats

Claudia Kratochvil-Hametner

Copie à:

- Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK)
- Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
- Union des villes suisses (UVS)
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)