Le Conseil fédéral présente le projet de rapport État actuel des relations Suisse–UE

Berne, 09.12.2022 - Lors de sa séance du 9 décembre, le Conseil fédéral a examiné le projet de rapport « État actuel des relations Suisse–UE ». Dans ce rapport, il arrive à la conclusion que la voie bilatérale reste la solution la plus avantageuse pour la Suisse. Le rapport a été adopté sous réserve des résultats de la consultation des commissions de politique extérieure des deux Chambres. Le Parlement avait exprimé à plusieurs reprises le souhait que le Conseil fédéral procède à une évaluation de la politique européenne.

Le projet de rapport « État actuel des relations Suisse–UE » dresse un état des lieux des relations bilatérales de la Suisse avec l'Union européenne (UE) et des discussions exploratoires menées avec l'UE. Le Conseil fédéral reconnaît dans ce rapport le rôle essentiel joué par l'UE en tant qu'acteur global et l'importance pour la Suisse du marché intérieur de l'UE et de ses différents programmes de coopération.

L'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse, qui est quant à elle le quatrième partenaire commercial de l'UE. La Suisse et l'UE partagent les mêmes valeurs fondamentales. Le Conseil fédéral relève que la politique européenne est une politique de défense des intérêts, et que les intérêts de la Suisse commencent en Europe et avec l'Europe. Dans un monde en proie à des crises multiples, il est encore plus important d'assurer des relations stables entre la Suisse et l'UE. C'est là une garantie de prospérité et de stabilité pour les deux parties.

Poursuivre la voie bilatérale

Le rapport dresse un bilan intermédiaire de la voie bilatérale et évalue les options actuelles de la Suisse en matière de politique européenne sur la base de quatre critères: accès au marché unique, possibilités de coopération, marge de manœuvre politique et faisabilité en matière de politique extérieure. Sont en discussion les options que représentent des

relations de libre-échange, la poursuite de la voie bilatérale, l'adhésion à l'EEE et l'adhésion à l'UE. Dans son rapport, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la voie bilatérale reste la meilleure solution pour la Suisse.

Le rapport a été rédigé parallèlement aux discussions exploratoires en cours avec la Commission européenne. Le 23 février, le Conseil fédéral avait défini les grandes lignes d'un paquet de négociation. Les discussions exploratoires lancées par la suite et les intentions du Conseil fédéral font également l'objet du rapport. Le rapport indique que la Suisse et l'UE ont réussi à instaurer une relation de confiance lors des discussions politiques, et à développer, au cours des sessions de discussions exploratoires et à la faveur des discussions techniques, une entente commune de l'approche par paquet proposée par le Conseil fédéral. Il tient compte des progrès accomplis et des divergences qui demeurent, dont le Conseil fédéral a pris acte dans l'état des lieux des discussions exploratoires qu'il a dressé le 23 novembre. Avant que la Suisse et l'UE puissent engager des négociations, elles doivent trouver une base commune suffisante. Il faut donc poursuivre de manière intensive les discussions exploratoires.

L'arrêté du Conseil fédéral relatif à l'adoption du rapport a été pris sous réserve des résultats de la consultation des commissions de politique extérieure des deux Chambres. Le Conseil fédéral fait ainsi droit au souhait exprimé à plusieurs reprises par le Parlement d'être associé plus étroitement à la politique européenne. À l'issue de la consultation, le Conseil fédéral adoptera définitivement le rapport. Les Chambres fédérales ont accepté une série d'interventions parlementaires, auxquelles le Conseil fédéral répond par ce rapport.

Adresse pour l'envoi de questions

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Communication DFAE
Tél.: +41 58 460 55 55
kommunikation@eda.admin.ch

Documents

Projet Rapport « État actuel des relations Suisse–UE » (sous réserve de la consultation des commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États) (PDF, 1 MB)

Auteur

Conseil fédéral
https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html

Département fédéral des affaires étrangères
https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae.html

Berne, le 9 décembre 2022

État actuel des relations Suisse–UE

Version approuvée par le Conseil fédéral pour la consultation des commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 13.3151 Aeschi du 20 mars 2013, au postulat 14.4080 Groupe des Verts du 8 décembre 2014, au postulat 17.4147 Naef du 14 décembre 2017, au postulat 21.3618 Groupe socialiste du 1er juin 2021, au postulat 21.3654 Cottier du 8 juin 2021, au postulat 21.3667 Groupe des Verts du 9 juin 2021, au postulat 21.3678 Fischer du 10 juin 2021, à la motion 21.4184 Minder du 30 septembre 2021, au postulat 21.4450 Z'graggen du 15 décembre 2021 et au postulat 22.3172 Maitre du 16 mars 2022

Condensé

Les Chambres fédérales ont accepté une série d'interventions parlementaires demandant au Conseil fédéral d'évaluer la politique européenne de la Suisse. Pour l'essentiel, ces interventions demandaient d'une part une évaluation de la situation (quel bilan peut-on dresser de la voie bilatérale pour la Suisse jusqu'ici ?), d'autre part des perspectives (quelle approche peut être envisagée pour les futures relations entre la Suisse et l'UE) ? Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond à ces demandes. Les réponses aux questions posées sont faites à l'aune notamment des buts de l'État tels qu'inscrits à l'art. 2 de la Constitution (art. 2 Cst.), qui dispose que la Confédération assure l'indépendance et la sécurité du pays, favorise la prospérité commune et le développement durable et s'engage en faveur de la paix.

Pour la Suisse, les relations avec l'UE et ses Etats membres ont une importance particulière. Plus que toute autre organisation, l'UE détermine la coopération en Europe. La Suisse a beau être un pays fortement mondialisé, la préservation de ses intérêts implique qu'elle dispose d'un cadre réglant ses relations avec l'UE. La géographie l'impose, mais aussi les spécificités culturelles, linguistiques et démographiques de notre pays, ses valeurs, ainsi que les échanges économiques intenses avec ses partenaires européens. La dimension économique (le marché intérieur) a été jusqu'à présent un aspect tout à fait essentiel du projet d'intégration européenne mis en œuvre par l'UE. Désormais, l'UE entend se positionner au-delà de cet aspect comme un acteur géopolitique, mais la série de crises à laquelle elle a dû faire face ces derniers temps l'a aussi considérablement absorbée. La Suisse et l'UE sont liées par un réseau de plus d'une centaine d'accords, qu'elles ont élaborés en particulier depuis les années 1990, ce que l'on appelle la voie bilatérale. A partir de 2014, la Suisse et l'UE ont négocié en plus de cela un accord institutionnel destiné à régler par exemple les questions relatives à la reprise du droit communautaire et au règlement des différends pour ce qui est des accords relatifs au marché intérieur. Les négociations ont été déclarées achevées par l'UE en 2018. Des négociations complémentaires n'ayant pas permis de parvenir à une entente sur les trois points problématiques restants, à savoir l'immigration, la protection des salaires et les aides d'État, le Conseil fédéral a décidé en 2021 de mettre un terme aux négociations sur l'accord institutionnel.

Aujourd'hui, la voie bilatérale couvre quasiment tous les domaines de la politique européenne de la Suisse et forme la base d'un partenariat de premier plan qui bénéficie aux deux parties. Au regard des buts de l'État fixés par la Constitution, on peut, du point de vue suisse, dresser le bilan intermédiaire suivant de la voie bilatérale.

- *Préservation de l'indépendance : dans un monde d'interdépendances, la Suisse doit trouver un équilibre entre indépendance et intégration internationale, afin de s'assurer une marge de manœuvre maximale au sein de la communauté internationale. La voie bilatérale garantit un tel équilibre. Elle procure aux relations entre la Suisse et l'UE un cadre stable, prévisible et contraignant à l'intérieur duquel la Suisse évolue sur un pied d'égalité avec l'UE. Le système juridique suisse et ses institutions sont préservés; néanmoins, il manque une entente concernant le règlement des différends qui offrirait une protection contre les mesures arbitraires ou disproportionnées de l'UE en cas de différend.*
- *Prospérité : les accords entre la Suisse et l'UE créent dans différents domaines des conditions équivalentes à celles du marché intérieur, notamment pour une grande partie des biens industriels, pour les produits agricoles, dans les transports aériens et terrestres et la circulation des personnes. La situation actuelle entre la Suisse et l'UE va donc aujourd'hui bien au-delà du simple libre-échange. Le paquet des Accords bilatéraux I a notamment introduit une participation sectorielle réciproque aux marchés, dont l'impact économique peut être évalué de manière positive. Au-delà de la participation au marché intérieur, la coopération avec l'UE sur le terrain de la formation, de la recherche et de l'innovation est d'une importance considérable pour les deux parties – en termes de prospérité aussi, mais pas uniquement.*
- *Paix et sécurité : la Suisse mène une politique extérieure et de sécurité indépendante. Ses intérêts rejoignant souvent ceux de l'UE, il est naturel qu'elle soit sa partenaire en matière de coopération. Ainsi, elle s'associe la plupart du temps aux sanctions décidées par l'UE (comme*

ce fut le cas récemment dans le contexte de la guerre en Ukraine), même si aucun engagement ne l'y oblige. À l'inverse, en matière de justice et de politique intérieure, la Suisse est particulièrement étroitement intégrée aux structures de l'UE par les accords bilatéraux. Voilà longtemps que la liberté de circulation permise par l'association à Schengen est devenue une évidence quotidienne pour les Suisses, mais aussi pour les citoyennes et citoyens européens. Elle s'accompagne d'une intense coopération en matière de sécurité.

- *Développement durable : l'UE entend jouer un rôle pionnier en matière de politique environnementale, climatique et énergétique sur la scène internationale. Dans l'ensemble, la Suisse et l'UE poursuivent les mêmes objectifs. Sur cette base, elles ont conclu par exemple le premier accord international au monde de couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission. Si par développement durable, on entend non seulement la protection de l'environnement, mais aussi la protection de la santé publique et du patrimoine culturel, alors on peut évoquer d'autres modalités de coopération entre la Suisse et l'UE qui récemment, se sont révélées décisives face à la pandémie de COVID-19. Mais globalement, on constate aussi des lacunes. Ainsi, il n'existe toujours pas d'accord entre la Suisse et l'UE sur l'énergie ou la santé.*

L'objectif fondamental de la politique européenne reste de profiter d'une participation mutuelle optimale au marché intérieur et de coopérer dans une sélection de domaines qui intéressent la Suisse tout en préservant une marge de manœuvre politique maximale. Pour ses futures relations avec l'UE, quatre options d'action fondamentales s'offrent à la Suisse. Elles doivent être évaluées à la lumière des buts de l'État inscrits dans la Constitution. À partir de ces objectifs, on peut définir quatre critères d'évaluation : le degré de participation au marché intérieur, les possibilités de coopération, la marge de manœuvre politique et la faisabilité en politique extérieure.

- *Libre-échange pur : dans cette option, la Suisse ramènerait à un moindre niveau son intégration économique avec l'UE. Toutes les facilitations des échanges économiques reposant sur un cadre juridique harmonisé seraient supprimées. La Suisse y gagnerait certes en autonomie, mais les contraintes d'ordre économique feraient que sa marge de manœuvre ne serait guère plus grande dans les faits.*
- *Poursuite de la voie bilatérale : la poursuite de la participation sectorielle au marché intérieur et son extension ponctuelle pourraient répondre aux besoins de l'économie suisse en matière de commerce de biens et de services le plus efficace possible et de coopération étroite dans des domaines choisis, comme l'ont montré plusieurs études. La marge de manœuvre de la Suisse reste relativement importante. Cependant, l'UE n'est prête à poursuivre, et surtout à développer la voie bilatérale, qu'à certaines conditions institutionnelles pour lesquelles il reste encore à trouver des solutions acceptables du point de vue des deux parties.*
- *Adhésion à l'EEE : si la Suisse était membre de l'EEE, elle aurait accès au marché intérieur européen ; sa participation aux programmes de l'UE et l'association à Schengen / Dublin seraient aussi assurées. Dans le même temps, elle pourrait préserver sa politique commerciale indépendante. Cette option suffirait donc à répondre aux besoins de l'économie suisse. Au sein de l'EEE, les obligations de la Suisse iraient toutefois nettement plus loin que ses droits de participation.*
- *Adhésion à l'UE : l'intégration complète de la Suisse en tant que membre de l'UE lui permettrait certes de participer pleinement au marché intérieur. Ce degré d'intégration irait toutefois au-delà des besoins économiques de la Suisse. Du point de vue de la Suisse, la pleine participation aux processus de décision de l'UE ne pourrait guère compenser la réduction de sa marge de manœuvre qu'entraînerait son intégration complète à celle-ci.*

Au final, parmi ces quatre options, c'est donc la voie bilatérale qui offre le rapport le plus équilibré entre marge de manœuvre politique et participation au marché intérieur et aux coopérations. Elle permet à la Suisse d'entretenir avec l'UE des relations qui respectent ses spécificités et sont fondamentalement avantageuses pour les deux parties. L'UE pose cependant des conditions de nature institutionnelle pour accepter de poursuivre la coopération et d'approfondir la participation de la Suisse au marché intérieur. Afin de faire progresser la recherche d'une solution, le Conseil fédéral, parallèlement à sa décision du

26 mai 2021 de mettre un terme aux négociations sur l'accord institutionnel, a proposé l'ouverture d'un dialogue politique structuré.
Le 23 février 2022, il a finalement présenté les grandes lignes d'un paquet de négociation qui, outre la participation de la Suisse au marché intérieur et aux programmes de l'UE, aborde les demandes institutionnelles de celle-ci. Des discussions exploratoires sont en cours avec l'UE pour déterminer à quoi pourrait ressembler une base commune en vue d'éventuelles négociations futures. Dès que les jalons nécessaires auront été définis, le Conseil fédéral entend, dans une prochaine étape, délivrer un mandat de négociation. Le 23 novembre 2022, le Conseil fédéral a donc décidé de poursuivre les discussions exploratoires afin d'approfondir les questions qui demeurent ouvertes. L'UE fait d'un rapprochement dans les discussions exploratoires, notamment sur les questions institutionnelles, un préalable à l'ouverture de négociations, mais aussi à une association de la Suisse aux programmes européens.

Table des matières

1 Introduction ... 7

2 La politique européenne est une politique axée sur les intérêts ... 8

2.1 Les intérêts de la Suisse commencent en Europe et avec l'Europe ... 8
2.2 L'UE façonne l'Europe ... 10
2.2.1 Bouleversements géopolitiques ... 10
2.2.2 Un acteur mondial indépendant ... 11
2.2.3 Un marché intérieur important – y compris pour la Suisse ... 11
2.2.4 La politique sociale, un contrepoids ... 12

2.3 La voie bilatérale ... 13
2.3.1 Du libre-échange à la participation au marché intérieur ... 13
2.3.2 Conclusion de deux paquets d'accords ... 13
2.3.3 Recherche d'une solution institutionnelle ... 14

3 Bilan intermédiaire de la voie bilatérale ... 15

3.1 Indépendance ... 15
3.2 Prospérité ... 17
3.2.1 Importance de la participation au marché intérieur de l'UE ... 17
3.2.2 Circulation des marchandises ... 19
3.2.3 Circulation des services ... 21
3.2.4 Libre circulation des personnes et prestations de services à la personne ... 23
3.2.5 Cadre fiscal ... 25
3.2.6 Formation, recherche et innovation ... 25
3.2.7 Numérique ... 27
3.2.8 Protection des données ... 28
3.2.9 Contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE ... 28
3.2.10 Coopération transfrontalière ... 29

3.3 Paix et sécurité ... 30
3.3.1 Coopérations en matière de politique étrangère et de sécurité ... 30
3.3.2 Justice et affaires intérieures ... 31

3.4 Durabilité ... 34
3.4.1 Environnement, climat et énergie ... 34
3.4.2 Santé publique et prévention des catastrophes ... 36
3.4.3 Culture et statistique ... 37

4 Evaluation des options de la Suisse en matière de politique européenne ... 38

4.1 Les critères d'évaluation ... 39
4.1.1 Degré d'accès au marché intérieur ... 39
4.1.2 Possibilités de coopération ... 40
4.1.3 Marge de manœuvre politique ... 40
4.1.4 Faisabilité en politique extérieure ... 41

4.2 Quatre options ... 41
4.2.1 Libre-échange ... 41
4.2.2 Poursuite de la voie bilatérale ... 43
4.2.3 Adhésion à l'EEE ... 45
4.2.4 Adhésion à l'UE ... 46

4.3 Quelle voie emprunter ? ... 47

5 État des lieux ... 48

6 État d'avancement des discussions exploratoires et perspectives ... 50

1 Introduction

Art. 2 Cst. But

[1] La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays.

[2] Elle favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.

[3] Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible.

[4] Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique.

Par le présent rapport, le Conseil fédéral entend dresser un état des lieux de la politique européenne de la Suisse et présenter des mesures permettant d'assurer des relations réglementées avec l'Union européenne (UE). De cette manière, il entend poser les bases d'un débat public éclairé sur la poursuite du développement des relations entre la Suisse et l'UE. La nécessité de cet état des lieux de la politique européenne a aussi été exprimée de différentes manières, ces dernières années, à l'Assemblée fédérale. Dès la législature 2011 à 2015, deux interventions parlementaires demandant au Conseil fédéral un rapport sur la politique européenne avaient été adoptées : le postulat Aeschi du 20 mars 2013[1] et le postulat du groupe des Verts du 8 décembre 2014[2]. Le Conseil fédéral avait toutefois décidé d'attendre avant de rédiger le rapport correspondant afin de pouvoir prendre en compte dans l'appréciation globale des relations entre la Suisse et l'UE le résultat des négociations alors en cours sur un accord institutionnel. Par la suite, le postulat Naef du 14 décembre 2017[3] a invité le Conseil fédéral à élaborer des mesures garantissant l'accès au marché européen et la participation de la Suisse aux programmes de coopération de l'UE. Au cours de la législature actuelle, le Conseil national a accepté trois interventions (le postulat du groupe socialiste du 1er juin 2021[4], le postulat Cottier du 8 juin 2021[5] et le postulat du groupe des Verts du 9 juin 2021[6]), qui suite à la décision du Conseil fédéral du 26 mai 2021 de mettre un terme aux négociations avec l'UE sur l'accord institutionnel, demandaient une analyse et une évaluation des différents instruments de politique européenne. Selon la motion Minder du 30 septembre 2021,[7] le Conseil fédéral doit être chargé d'élaborer une stratégie à moyen et à long terme pour une coopération durable entre la Suisse et l'UE. Une autre intervention soulève la possibilité d'une adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE ; le postulat Fischer du 10 juin 2021[8]). Enfin, le postulat Z'graggen du 15 décembre 2021[9] et le postulat Maître du 16 mars 2022[10] exigent que le rapport prévu sur la politique européenne examine les prestations de la Suisse en faveur de l'UE ainsi que l'importance de la voie bilatérale pour les cantons frontaliers. Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite à ces interventions parlementaires.

Ce rapport montre où se trouve la Suisse dans ses rapports avec l'UE, et à quelle situation elle voudrait aboutir. Comme dans tous les domaines de l'action publique, les objectifs de la politique européenne de la Suisse découlent directement de la Constitution[11]. L'art. 2 fixe le but de la Confédération, en fonction duquel le Conseil fédéral agit. Ces tâches supérieures déterminent aussi l'organisation de la politique économique extérieure (art. 101 Cst.) et celle des affaires étrangères (art. 54 Cst.). La question de la prospérité, de la sécurité et de la liberté de la Suisse et de ses citoyens et citoyennes ne s'arrête pas aux frontières du pays, elle est étroitement liée à l'évolution de son environnement et à l'aménagement de ses relations avec celui-ci. La Constitution englobe ainsi tant la dimension intérieure que la dimension extérieure des buts de l'État, et elle définit les valeurs qui guident l'action de la Confédération dans la réalisation de ses objectifs. Sur la base de ces dispositions constitutionnelles, et compte tenu

[1] 13.3151 « Bilan des relations entre la Suisse et l'UE »
[2] 14.4080 « Évaluation des accords bilatéraux conclus avec l'UE »
[3] 17.4147 « Participation à la coopération européenne »
[4] 21.3618 « Analyse des options de politique européenne après l'échec du projet d'accord-cadre »
[5] 21.3654 « Politique européenne. Évaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes »
[6] 21.3667 « Établissement d'un état des lieux complet en vue du développement de nos relations avec l'UE »
[7] 21.4184 « Élaborer une stratégie durable pour les relations entre la Suisse et l'UE européenne »
[8] 21.3678 « Intégrer la Suisse au marché intérieur européen via l'adhésion à l'EEE »
[9] 21.4450 « Analyser et quantifier les prestations de la Suisse en faveur de l'UE »
[10] 22.3172 « Évaluer l'importance de la voie bilatérale pour les cantons frontaliers »
[11] Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS **101**.

du contexte politique actuel de la Suisse, intérieur et extérieur, l'objectif fondamental que le Conseil fédéral poursuit pour la politique européenne de la Suisse est une participation optimale au marché intérieur de l'UE et des coopérations avec l'UE dans une sélection de domaines d'intérêt pour la Suisse, tout en préservant une marge de manœuvre politique maximale.

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a confirmé qu'il voulait poursuivre la voie bilatérale. En revanche, il ne la considère pas comme une fin en soi. La voie bilatérale est l'instrument de politique européenne le plus adapté tant qu'elle permet à la Suisse de réaliser au mieux son objectif en la matière et qu'il n'existe pas d'alternative meilleure du point de vue de la Suisse. En conséquence, le Conseil fédéral, attentif aux évolutions du contexte politique en Suisse, en Europe et dans le monde, examine en continu quelles sont les adaptations nécessaires dans l'aménagement des relations de la Suisse avec l'UE. Ces questions guidaient aussi les deux derniers rapports du Conseil fédéral sur la politique européenne, présentés en 2006[12] et en 2010[13]. Tous deux parvenaient à la conclusion que la voie bilatérale était l'instrument de politique européenne le plus adapté au regard des objectifs constitutionnels.

Le présent rapport se compose de six parties. À la suite de cette introduction, la section 2 replace les relations actuelles entre la Suisse et l'UE dans le contexte plus large de la politique extérieure et de l'histoire. La section 3 analyse séparément, comme le demandait le postulat du groupe des Verts du 8 décembre 2014, les différents accords bilatéraux au regard des buts de l'État fixés par la Constitution. Cette analyse s'effectue dans le cadre d'orientation stratégique que constitue la stratégie de politique extérieure (SPE) 2020-2023[14], qui dégage, toujours à partir des buts de l'État énoncés dans la Constitution, quatre priorités thématiques pour la législature actuelle : paix et sécurité, prospérité, durabilité et numérisation. Cette section montre comment ces quatre priorités thématiques sont mises en œuvre dans les relations avec l'UE. La section 4 évalue ensuite les options qui s'offrent à la Suisse dans le cadre de ses relations avec l'UE au moyen de quatre critères (le degré de participation au marché intérieur, les possibilités de coopération dans d'autres domaines présentant de l'intérêt pour la Suisse, la préservation de la marge de manœuvre politique et la faisabilité en matière de politique extérieure). Concrètement, ces quatre approches de la politique européenne sont : des relations de libre-échange, la poursuite de la voie bilatérale, l'adhésion à l'EEE et l'adhésion à l'UE. Enfin, les sections 5 et 6 dressent un état des lieux et, sur la base de l'état des sondages en cours avec l'UE, présentent des perspectives. L'objectif est ici de montrer par quelles mesures le Conseil fédéral entend poursuivre la voie bilatérale et le développement de la coopération entre la Suisse et l'UE.

2 La politique européenne est une politique axée sur les intérêts

2.1 Les intérêts de la Suisse commencent en Europe et avec l'Europe

Les dernières décennies ont été marquées par la mondialisation et par un ordre international libéral, qui ont apporté prospérité et sécurité à la Suisse. Petit pays par sa superficie et sa population, dépourvu de ressources naturelles notables mais doté d'une économie forte, innovante et tournée vers l'exportation, la Suisse est tributaire de relations internationales fiables et basées sur des règles. Dans de nombreux domaines politiques tels que l'économie et le commerce, la sécurité, l'environnement, les migrations, l'énergie, mais aussi le numérique, la santé et la recherche, des règles déterminantes ont été convenues et des normes fixées au niveau international. L'UE et ses États membres, mais aussi d'autres pays européens, dont la Suisse, ont été et sont toujours les moteurs de ces développements.

[12] Rapport Europe 2006 du 28 juin 2006, FF **2006** 6461.
[13] Rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010 sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (en réponse au postulat Markwalder [09.3560] « Politique européenne. Évaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration »), FF **2010** 6615.
[14] Stratégie de politique extérieure 2020-2023. Disponible en ligne : www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure.

Ils défendent un modèle d'État et de société ainsi qu'un ordre international fondés sur la liberté, l'état de droit et la coopération.
Si les relations avec l'UE et ses États membres ont pris une importance particulière pour la Suisse, c'est aussi parce que l'UE est devenue la principale entité normative dans le contexte régional et qu'elle marque de son empreinte la coopération sur le continent européen. Les pays membres ont transféré au fil du temps de nombreuses compétences aux institutions de l'UE et recherchent, dans ce cadre, des solutions communes. Les États membres de l'UE définissent ainsi les règles applicables à ce qui est le marché d'exportation de loin le plus important pour la Suisse, le marché intérieur de l'UE.

Quelle est l'importance de la Suisse pour l'UE ?

Part du **commerce de marchandises de l'UE** : 6,5 % (280 mrd EUR) ;
7,2 % des exportations de l'UE et 5,8 % des importations de l'UE
- Quatrième partenaire commercial
  (après la Chine, les États-Unis et le Royaume-Uni)
- Excédent d'exportation de l'UE : 33 mrd EUR

Part du **commerce des services de l'UE** : 9,1 % (174 mrd EUR) ;
11,0 % des exportations de l'UE et 6,9 % des importations de l'UE
- Troisième partenaire commercial pour les services
  (après les États-Unis et le Royaume-Uni)
- Excédent d'exportation de l'UE : 51 mrd EUR

Investissements directs **suisses** dans l'UE (stock 2020) :
691 mrd EUR (9,4 % des stocks d'investissements directs étrangers dans l'UE – 3e rang [après les États-Unis et le Royaume-Uni])

Investissements directs de l'UE en Suisse (stock 2020) :
922 mrd EUR (10,7 % du stock total d'investissements directs de l'UE à l'étranger – 3e rang [après les États-Unis et le Royaume-Uni])

Citoyens de l'UE vivant en Suisse (2021): 1,437 mio
Part de la population résidente totale : 16,4 %

Frontaliers de l'UE (2021): 352 000

Source: OFS, Eurostat. (Les chiffres d'Eurostat peuvent différer de ceux publiés en Suisse par Swiss-Impex.)

Depuis quelques années, l'environnement international est en proie à de profondes mutations : la mondialisation s'est ralentie et est parfois en recul. La régionalisation et les fractures géopolitiques sont des traits marquants du paysage planétaire. L'ordre international libéral s'érode et a subi un nouveau coup dur avec l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Dans ce contexte, il est encore plus important que la Suisse et l'UE entretiennent des relations stables. Dans un monde multipolaire et fragmenté, l'UE et ses États membres sont les principaux partenaires de la Suisse. Sa situation géographique, ses liens économiques étroits avec son environnement régional, son orientation culturelle et ses valeurs le justifient : la Suisse est à tous égards un pays européen. Sa politique étrangère et sa politique économique extérieure indépendantes se sont révélées pertinentes et doivent conserver leur orientation mondiale. Mais elles doivent être solidement ancrée en Europe. Les tendances à la démondialisation et à la régionalisation redonnent de l'importance à la géographie.
Il est impossible de prévoir dans quelle mesure les bouleversements géopolitiques vont saper les flux économiques mondiaux. Mais la politique européenne doit aussi tenir compte des scénarios prévoyant la disparition de partenaires commerciaux majeurs sur la scène internationale. Aujourd'hui déjà se dessine une tendance à accorder plus d'importance à la résilience des chaînes d'approvisionnement plutôt qu'à leur efficacité. Des relations stables et évolutives avec l'UE sont indispensables à cet égard, de même qu'une diversification accrue des partenaires commerciaux, comme le souhaite le Conseil fédéral dans sa stratégie de politique économique extérieure. La Suisse et l'UE ont mutuellement intérêt à entretenir de telles relations : grâce à sa capacité d'innovation, à la force de son économie et à sa stabilité politique, la Suisse peut apporter des contributions essentielles à la prospérité et à la sécurité de l'Europe.
Dans un contexte multipolaire, la Suisse, pays neutre qui n'est membre ni de l'UE ni de l'OTAN, n'appartient pas, il est vrai, au « pôle de puissance » européen du point de vue institutionnel. Mais il est dans son intérêt que l'Europe puisse s'affirmer sur la scène internationale et que la Suisse y contribue en tant que partenaire crédible. Cela implique par exemple une action coordonnée en faveur de la liberté, de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme, mais aussi d'un multilatéralisme

efficace et de l'élaboration de solutions mondiales aux défis mondiaux comme le changement climatique et les pandémies.
Dans un monde moins global, moins démocratique et moins occidental, les intérêts de la Suisse commencent, plus encore que par le passé, en Europe et avec l'Europe. Les liens de la Suisse avec son voisinage immédiat sont particulièrement étroits : plus de la moitié des quelques 1,55 million de citoyens de l'UE qui vivent sur son territoire vient des pays limitrophes. En outre, 350 000 frontaliers et frontalières traversent chaque jour la frontière pour travailler en Suisse. Un tiers du commerce de biens total de la Suisse et près de deux tiers de son commerce extérieur avec l'UE sont réalisés avec les pays limitrophes, qui font en même temps partie des plus grands et des plus influents du continent. Mais ces liens étroits avec l'environnement européen ne se limitent pas aux échanges économiques ; au contraire, ils concernent presque tous les domaines de la vie. Cette proximité qui se constate à tous les niveaux profite à la Suisse, mais tout autant à l'UE.

2.2 L'UE façonne l'Europe

2.2.1 Bouleversements géopolitiques

Le processus d'intégration européenne constitue une avancée historique pour la paix. Sous la protection militaire de l'OTAN et des États-Unis, les États-nations européens ont réussi, après la Seconde Guerre mondiale, à créer dans le cadre de l'UE une nouvelle Europe, qui a assuré leur prospérité et leur sécurité. Après que le continent a été déchiré par des guerres pendant des siècles, l'intégration européenne est devenue un élément essentiel du maintien de la paix en Europe. Elle peut être considérée comme une réponse de l'Europe à la fois au déclin du monde eurocentrique après 1945 et à la mondialisation.
Depuis les années 1970, le maintien de la paix en Europe a également recouvert les efforts visant à mettre en place un ordre de paix paneuropéen incluant la Russie. À cet égard, on peut notamment citer les normes de sécurité européenne négociées conjointement dans le cadre de la CSCE et de l'OSCE, mais aussi les partenariats entre l'UE/OTAN et la Russie ainsi que l'admission de la Russie au Conseil de l'Europe. Ces dynamiques ont atteint leur apogée dans les années 1990. Les deux décennies qui ont suivi ont été marquées par l'éloignement de la Russie par rapport à l'Europe, par une confrontation de plus en plus aiguë au sujet de l'ordre à instaurer dans le voisinage commun à l'UE/OTAN et à la Russie ainsi que par une crise de la sécurité européenne qui s'est insidieusement aggravée.
L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine a porté un coup d'arrêt à ces efforts en vue d'un ordre de paix paneuropéen et a changé la donne en Europe. La guerre est de retour sur le continent. La sécurité face à la Russie, et non avec elle, est à nouveau au premier plan ; le réarmement, la dissuasion et la prévention de l'escalade sont des logiques dominantes. Dans ce contexte, l'UE a gagné en stature géopolitique et montré sa capacité d'action. Elle a rapidement réagi aux violations massives du droit international par la Russie en adoptant à son encontre des sanctions de grande envergure. Elle utilise ainsi sa puissance commerciale à des fins de politique de sécurité. Si, sur le plan militaire, les États-Unis assument toujours la charge principale de la sécurité de l'Europe et, en l'occurrence, de l'Ukraine, l'UE connaît un développement dynamique dans les domaines de la sécurité et de la défense. Elle est, avec les États-Unis, l'acteur qui a le plus contribué à préserver l'État ukrainien jusqu'à présent. De même, elle redonne un tour plus stratégique à sa politique d'élargissement : en accordant le statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie à l'été 2022, elle a envoyé un signe politique clair.
Reste à savoir comment l'intégration européenne et le maintien de la paix évolueront en Europe. La guerre en Ukraine continuera de marquer profondément le continent. La multicrise économique (énergie, inflation, dette) qui frappe l'Europe soumet l'UE et les États européens à un nouveau test de résistance majeur. La persistance de prix de l'énergie élevés pourrait renforcer la tendance à la désindustrialisation en Europe. Mais il se peut aussi que le contexte de crise actuel fasse avancer le processus d'intégration européenne, avec à la clé une UE renforcée, mais aussi des formes de coopération au-delà de ses frontières. De telles dynamiques trouvent une illustration dans la Communauté politique

européenne, lancée à l'initiative de la France et dont le premier sommet tenu à Prague en octobre 2022 a réuni plus de 40 États (dont la Suisse).
Face à ce tournant de l'histoire européenne, la Suisse s'est montrée une partenaire fiable de l'UE et de l'Europe. Sa réaction était à la fois fondée sur sa neutralité et dictée par la conviction qu'une Europe unie profite également à sa sécurité et à sa prospérité. Nous vivons une période d'incertitude accrue et de grande volatilité. Aucun signe ne laisse augurer l'émergence d'un ordre mondial stable, alors que l'environnement international est marqué par la politique de puissance et la rivalité géopolitique entre grandes puissances. Il faut s'attendre à de nouvelles crises et fractures géopolitiques. La politique extérieure et la politique européenne du Conseil fédéral tiennent compte de ces évolutions.

2.2.2 Un acteur mondial indépendant

Face aux tensions croissantes entre les grandes puissances, face à la tendance à la polarisation du monde, l'UE recherche des manières de se positionner de manière plus indépendante sur les plans économique, technologique et sécuritaire. Au nom de l'« autonomie stratégique ouverte », l'UE veut entre autres étendre son contrôle sur ses dépendances stratégiques (par exemple chaînes d'approvisionnement), contrôler les effets de subventions étrangères sur le marché intérieur renforcer sa capacité d'action géopolitique. Ces efforts sont le signe d'une tendance accrue de l'UE à une politique industrielle et à un protectionnisme accru. Par son poids économique et normatif, par le fait qu'elle est la première source de financement de l'aide internationale au développement, l'UE représente un acteur global important aux côtés des États-Unis et de la Chine. Unis, les pays membres de l'UE auraient aussi le poids nécessaire pour défendre leurs valeurs et leurs intérêts sur la scène mondiale. Mais les positions nationales divergentes continuent de limiter le développement d'une politique extérieure commune de l'UE. En matière de politique de sécurité et de défense, notamment, la capacité d'action de l'UE a toujours été restreinte, et elle reste un acteur sécuritaire de second plan au-delà de ses frontières. En mars 2022, l'UE a adopté sa « boussole stratégique » pour renforcer la sécurité et la défense. Par les mesures qui y sont esquissées, l'UE entend affirmer son unité et sa capacité d'action en matière de sécurité et de défense.
Deux des priorités fixées par l'UE doivent être suivies avec un intérêt particulier du fait de leur importance pour la Suisse : la stratégie numérique et le « Pacte vert pour l'Europe ». Le 19 février 2020, la Commission européenne a présenté sa nouvelle stratégie numérique intitulée « Une Europe adaptée à l'ère du numérique ». L'UE souhaite mieux faire respecter ses valeurs de société dans la politique numérique également, et jouer un rôle pionnier dans la définition des normes mondiales. Dans le même temps, l'UE observe avec inquiétude l'influence technologique grandissante des États-Unis et de la Chine. Afin d'empêcher, ou tout au moins de réduire de futures dépendances, elle entend promouvoir de manière ciblée les capacités de développement et de production au sein du marché intérieur de l'UE, sous le mot d'ordre à la souveraineté technologique. Cela pose la question des répercussions de cette démarche sur les entreprises et les consommateurs en Suisse (cf. ch. 3.2.7). Le « Pacte vert pour l'Europe » de décembre 2019 est un programme dont l'objectif est de faire de l'Europe le premier continent neutre en carbone d'ici 2050. La réalisation de cet objectif passe par un nouveau modèle économique durable comprenant notamment une utilisation efficiente des ressources, la mise en place d'une économie circulaire, le développement de technologies respectueuses du climat, la restauration de la biodiversité et la lutte contre la pollution. Les nouvelles règlementations qui découlent de ce pacte doivent elles aussi être suivies avec attention en raison des conséquences possibles qu'elles peuvent avoir pour la Suisse (cf. ch. 3.4.1).

2.2.3 Un marché intérieur important – y compris pour la Suisse

Pays européen, la Suisse est liée à l'UE de multiples manières. Elle partage avec l'UE des valeurs communes et pratique une politique extérieure qui repose sur un partenariat solidaire avec l'UE. Dans les relations futures entre la Suisse et l'UE, le marché unique continuera à occuper la place centrale. Cela s'explique d'une part par l'importance de la participation sectorielle de la Suisse à ce marché pour

son économie et son marché du travail, d'autre part par le fait que le rôle central du marché intérieur va perdurer et deviendra encore plus important pour les États européens dans un monde fragmenté. Ses libertés fondamentales sont inscrites dans les traités européens et ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité. Les avantages économiques que le marché intérieur procure à tous les États membres sont considérables, y compris pour leur compétitivité face à d'autres acteurs globaux tels que les États-Unis et la Chine. Avec la crise du COVID-19, le marché intérieur a encore gagné en importance. Son bon fonctionnement a été un élément central de la gestion européenne de cette crise, par exemple lorsqu'il s'est agi d'assurer la sécurité d'approvisionnement et la disponibilité de forces de travail. Par ailleurs, le marché unique, stimulé par les milliards d'aides économiques versées, sera aussi essentiel pour surmonter les conséquences socioéconomiques à long terme de la pandémie. Enfin, le test de résistance qu'a représenté la pandémie dans l'UE a achevé d'aiguiser la conscience des risques liés à la constitution de plus en plus manifeste de blocs. Pour des raisons politiques aussi, l'intégrité, la compétitivité et la résilience du marché intérieur prennent donc une importance supplémentaire dans le cadre de la recherche de l'« autonomie stratégique » voulue.
Pour la Suisse, cette évolution est d'un côté une bonne nouvelle : même sans être membre de l'UE, la Suisse a par le passé pu participer au marché unique européen grâce aux accords sectoriels qui la lient à l'UE, et bénéficier des avantages qui découlent. De son côté, grâce à ses performances économiques supérieures à la moyenne, elle a elle-même contribué à la prospérité de cet espace. Mais d'un autre côté, suite en particulier aux expériences du Brexit et de la pandémie de COVID-19, on peut s'attendre à ce que l'UE fasse valoir plus vivement vis-à-vis d'Etats tiers le principe d'indivisibilité des quatre libertés fondamentales du marché intérieur et la nécessité d'imposer des règles identiques pour tous, notamment en ce qui concerne la libre circulation des personnes, la garantie de conditions de concurrence équitables *(level playing field)* et la non-discrimination. Cela pourrait aussi avoir des conséquences sur les modalités futures de participation de la Suisse au marché unique européen. La Suisse a pu constater ce durcissement des positions du côté de l'UE lors des discussions sur la mise en œuvre de l'initiative populaire "Contre l'immigration de masse" ou encore sur le projet d'accord institutionnel. La Suisse et l'UE ont toutefois opté pour une approche sectorielle. La Suisse ne bénéficie pas pleinement des quatre libertés sur lesquelles repose le marché intérieur.

2.2.4 La politique sociale, un contrepoids

Tant au sein de l'UE qu'en Suisse, la politique dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales a pour but de permettre dans la mesure du possible à toutes les personnes en âge de travailler d'exercer une activité lucrative pour un salaire décent qui leur permet de vivre dans la dignité. Dans l'UE, la politique sociale et de l'emploi relève en premier lieu de la responsabilité des gouvernements nationaux de ses États membres. Cependant, la dimension sociale de l'UE, issue du concept de cohésion économique, sociale et territoriale du Traité fondateur n'a cessé de croître au cours du processus d'intégration européenne. Ainsi, en matière de droit du travail, l'UE a progressivement uniformisé sa réglementation par l'intermédiaire de directives couvrant l'ensemble des relations de travail entre les employeurs et les travailleurs. Il s'agit principalement de textes régissant par exemple la protection de la santé, la réglementation du temps de travail ou la protection des salaires. Les États membres de l'UE ont progressivement transposé le contenu de ces directives dans leur législation interne.
En matière de politique de l'emploi, la Suisse vise depuis de nombreuses années à assurer un marché du travail le plus ouvert et le plus flexible possible tout en offrant un filet ciblé de sécurité sociale. Les défis rencontrés sont continuellement pris en compte et des adaptations du droit suisse ont lieu, en collaboration avec les partenaires sociaux, lorsque cela est indiqué. Le système suisse repose sur un partenariat social fort qui débouche sur un dialogue social vivant permettant de trouver des solutions sectorielles spécifiques. Cette approche a fait ses preuves à maintes reprises. Elle permet de trouver des solutions spécifiques pour des problèmes concrètes dans le contexte suisse. Pour ces raisons, la Suisse – contrairement aux États membres de l'UE et de l'EEE – n'a en principe pas adopté cette politique qui fait partie des politiques horizontales accompagnant le droit de l'UE, même si les objectifs de la politique du marché du travail vont dans une direction comparable à celle de l'UE, en matière de

politique sociale. Les accords sectoriels conclus entre la Suisse et l'UE ne prévoient par ailleurs pas l'intégration de la Suisse dans le socle européen des droits sociaux. L'accord sur la libre-circulation des personnes (ALCP)[15] coordonne les systèmes de sécurité sociale entre la Suisse et les États membres de l'UE suivant les développements du droit pertinent de l'UE. Il ne prévoit pas d'harmonisation des réglementations nationales en matière de sécurité sociale.

2.3 La voie bilatérale

2.3.1 Du libre-échange à la participation au marché intérieur

En Europe, chaque État a sa propre vision de l'intégration européenne, qui est le produit de sa situation historique, institutionnelle et sociale. La Suisse n'échappe pas à la règle. Pour la Suisse, la dimension économique a d'emblée été au centre de ses réflexions. En créant en 1960 l'Association européenne de libre-échange (AELE) comme alternative aux Communautés européennes (CE), elle a choisi, avec le Danemark, la Norvège, l'Autriche, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni, de faire du libre-échange le moteur de la coopération européenne. À l'époque déjà, il n'était pas envisageable de participer à l'intégration politique des CE, également pour des raisons de neutralité. Mais comme les principaux pays limitrophes étaient membres des CE, l'AELE ne suffisait pas à assurer à la Suisse l'accès à ses principaux marchés d'exportation. Le premier cadre juridique significatif dans les relations entre la Suisse et l'UE a donc été instauré dès 1972 sous la forme d'un accord de libre-échange[16]. Après que, avec la création de l'Acte unique européen au milieu des années 80, l'UE s'est fixé comme objectif de créer un marché intérieur européen d'ici 1992, l'accord de libre-échange s'est révélé insuffisant. Pour garantir leur accès au marché unique européen, les États membres de l'AELE ont donc négocié avec les pays de l'UE la création de l'Espace économique européen (EEE). Il garantit à l'Islande, au Liechtenstein et à la Norvège une large participation au marché intérieur de l'Union. La Finlande, la Suède et l'Autriche ont en revanche choisi d'adhérer à l'UE.

2.3.2 Conclusion de deux paquets d'accords

1999 – Accords bilatéraux I

- Libre circulation des personnes
- Obstacles techniques au commerce
- Marchés publics
- Agriculture
- Recherche
- Transport aérien
- Transports terrestres

Le 6 décembre 1992, le peuple et les cantons ont rejeté par référendum l'adhésion de la Suisse à l'EEE. Il s'en est suivi une phase d'incertitude quant à la direction à donner aux relations entre la Suisse et l'UE. En 1999 et en 2004, le Conseil fédéral est parvenu à conclure avec l'Union des paquets d'accords bilatéraux. Le premier (Accords bilatéraux I) portait essentiellement sur la participation à certains domaines du marché intérieur de l'UE ainsi que l'association aux programmes cadres de l'UE en matière de recherche et d'innovation, tandis que le second (Accords bilatéraux II) étendait la coopération à des domaines tels que la sécurité, les migrations, la fiscalité de l'épargne, l'environnement ou encore les statistiques. Le premier paquet ainsi que les accords d'association à Schengen[17] / Dublin[18] du second paquet ont reçu une légitimation démocratique directe par référendum. Par ailleurs, avec la loi sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est[19], le peuple a approuvé en 2006 la base juridique pour une contribution suisse destinée à la réduction des disparités économiques et sociales dans les

[15] Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, RS **0.142.112.681**.
[16] Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, RS **0.632.401**.
[17] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, RS **0.362.31**.
[18] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse, RS **0.142.392.68.**
[19] Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est, RS **974.1**.

nouveaux États membres de l'UE (contribution à l'élargissement). Aujourd'hui, la voie bilatérale se compose d'un réseau dense de plus de cent accords avec l'UE. Cet ensemble d'accords couvre quasiment tous les domaines de la politique extérieure suisse et forme la base d'un partenariat de premier plan qui bénéficie aux deux parties.

Ce qui était à l'origine pensé comme une solution transitoire est devenu une forme de participation à l'intégration européenne à bien des égards unique en son genre, et parfaitement adaptée aux besoins et aux atouts de la Suisse et de ses relations avec l'UE. Dans la voie bilatérale, la Suisse a trouvé un équilibre optimal entre d'un côté la participation sectorielle au marché intérieur européen, assortie de coopérations avec l'UE dans une sélection de domaines d'intérêt mutuel, et de l'autre la préservation d'une marge de manœuvre politique maximale. Au cours des vingt dernières années, le Conseil fédéral a évalué régulièrement le fonctionnement de la voie bilatérale en examinant si les objectifs de politique européenne de la Suisse étaient bien atteints. De son côté, l'UE souhaite depuis un certain temps une refonte du fonctionnement des accords bilatéraux, en particulier des accords relatifs à la participation au marché intérieur qui se fondent sur une harmonisation du droit.

2004 – Accords bilatéraux II

- Schengen / Dublin
- Fiscalité de l'épargne
- Lutte contre la fraude
- Produits agricoles transformés
- MEDIA (Europe Créative)
- Environnement
- Statistique
- Rentes
- Éducation / formation / jeunesse

2.3.3 Recherche d'une solution institutionnelle

Depuis 2010, la Suisse et l'UE ont étudié la possibilité d'un accord-cadre institutionnel et ont mené des négociations à ce sujet. L'idée d'un accord-cadre venait à l'origine de la Commission de politique extérieure du Conseil des États, qui en avait débattu dès mars 2002. Les demandes de l'UE allaient au-delà de l'élaboration d'un cadre pour les accords et portaient sur le développement et la reprise du droit de l'UE ainsi que sur les questions d'interprétation du droit, de surveillance et de règlement des différends. Des négociations entre la Suisse et l'UE ont commencé en mai 2014 et ont duré jusqu'à la fin de 2018, date à laquelle l'UE a déclaré qu'elles étaient terminées. Malgré des progrès dans de nombreux domaines, il n'avait pas été possible jusqu'à ce point de trouver une solution négociée à certaines questions matérielles, notamment en ce qui concerne l'ALCP. Le Conseil fédéral a donc renoncé à accepter le projet d'accord comme résultat des négociations et à le parapher. Après avoir mené en Suisse de vastes consultations, le Conseil fédéral a communiqué à la Commission européenne par courrier du 7 juin 2019 que trois points nécessitaient des clarifications concrètes : la directive relative aux droits des citoyens de l'Union[20], les mesures d'accompagnement et les aides d'État. Par la suite, des négociations complémentaires ont pu être lancées en ce sens avec l'UE, mais malgré la bonne volonté des deux délégations, il n'a pas été possible d'arriver à une entente. Après consultation des cantons et des commissions de politique extérieure de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a procédé à une évaluation générale du résultat des négociations lors de sa séance du 26 mai 2021. Il est parvenu à la conclusion que des divergences substantielles subsistent entre la Suisse et l'UE sur deux des points en suspens (directive relative au droit des citoyens de l'Union et mesures d'accompagnement). Le Conseil fédéral a donc décidé de ne pas signer l'accord institutionnel et de mettre un terme aux négociations.[21]

[20] Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158 du 30.4.2004, p. 77.

[21] Le « Rapport relatif aux négociations sur un accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE » présente le détail des négociations ainsi qu'une évaluation de leur résultat. Disponible en ligne : www.dfae.admin.ch > Politique européenne de la Suisse > Vue d'ensemble > Accord institutionnel.

3 Bilan intermédiaire de la voie bilatérale

Avant de comparer, au chiffre 4, la voie bilatérale et les autres instruments de politique européenne dont la Suisse dispose dans le cadre de ses relations avec l'UE, il convient de dresser un bilan intermédiaire de la coopération bilatérale telle qu'elle existe. L'objectif fondamental de la politique européenne suisse, qui est donc en même temps le premier critère d'évaluation, est de bénéficier d'une participation optimale au marché intérieur de l'Union européenne et de coopérer avec l'UE dans une sélection de domaines tout en préservant une marge de manœuvre politique maximale.
Les accords existants entre la Suisse et l'UE seront sommairement décrits et évalués dans la partie qui suit.[22] Cette évaluation s'appuie globalement sur les buts de l'État tels qu'énoncés dans la Constitution (art. 2 Cst.) :

- Protéger la liberté et les droits du peuple et préserver l'indépendance : ch. 3.1 (Indépendance)
- Favoriser la prospérité commune : ch. 3.2 (Prospérité)
- Préserver la sécurité et s'engager en faveur d'un ordre international juste et pacifique : ch. 3.3 (Paix et sécurité)
- Favoriser le développement durable et s'engager en faveur de la conservation durable des ressources naturelles : ch. 3.4 (Durabilité)

La stratégie de politique extérieure (SPE) 2020-2023 constitue un cadre d'orientation stratégique supplémentaire. Les quatre priorités thématiques fixées pour la législature actuelle (paix et sécurité, prospérité, durabilité, numérisation) découlent de leur côté des dispositions de la Constitution. Le présent rapport expose la manière dont ces quatre priorités thématiques et les objectifs de la SPE sont mis en œuvre dans les relations avec l'UE. Aucune partie spécifique n'est dédiée à la numérisation, contrairement aux trois autres priorités de la SPE, car la coopération bilatérale actuelle entre la Suisse et l'UE fait partie intégrante des échanges commerciaux et de services, d'une part, et des accords de coopération (notamment dans le domaine de la recherche et de l'innovation), d'autre part. Comme il est fort probable que ce domaine prenne de l'importance à l'avenir, ses éventuels effets sur les développements au niveau de l'UE ainsi que le potentiel de coopération sont mis en lumière dans un sous-chapitre distinct (ch. 3.2.7).

3.1 Indépendance

Déjà inscrit dans les anciennes Constitutions fédérales de 1848 et 1874, le but de l'indépendance visait originellement à affirmer formellement l'autonomie de l'État démocratique suisse dans une Europe instable dominée par de puissantes monarchies tout en garantissant la liberté de l'État contre l'Église dans le contexte intérieur des rapports confessionnels.[23] Dans le monde de la Constitution fédérale de 1999, marqué par une interdépendance croissante entre les États, voire l'institutionnalisation de cette interdépendance sur le continent européen,[24] le maintien de ce but consiste moins à affirmer formellement l'indépendance de la Suisse que de permettre à celle-ci de maintenir son autonomie au sein de la communauté internationale en jouissant de la plus grande marge de manœuvre politique possible. Ceci se traduit notamment par l'obtention des mêmes droits, à situation égale, que ses partenaires et la possibilité d'exercer ces droits dans les institutions auxquelles la Suisse choisit librement de participer. En ancrant le droit international au sommet de l'ordre juridique suisse tout en reconnaissant la possibilité d'adhérer à des organisations supranationales, la Constitution fédérale de 1999 a donné au but de l'indépendance cette nouvelle orientation adaptée aux exigences et défis du monde contemporain.
Garantir à la Suisse la plus grande marge de manœuvre politique possible est ainsi la condition de son autonomie dans le nouvel environnement international. L'obtention et le maintien d'une telle marge de

[22] On trouvera aussi une présentation détaillée des accords bilatéraux dans la publication du DFAE intitulée « Les Accords bilatéraux Suisse-Union européenne », qui est régulièrement actualisée. Disponible en ligne : www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Politique européenne.
[23] FF **1873** II 913
[24] FF **1997** I 69/399

manœuvre reposent sur un équilibre délicat entre le maintien d'une capacité de règlementation autonome et le développement d'une coopération sur la base de traités internationaux. Le maintien d'une capacité de règlementation autonome est constitué par l'absence formelle d'obligations envers des tiers mais restreint les possibilités de coopération internationale nécessaires pour défendre les intérêts de la Suisse dans un contexte marqué par les interdépendances. A contrario, si la coopération sur la base de traités internationaux offre de multiples possibilités permettant de sauvegarder les intérêts suisses, elle limite voire exclut la capacité de règlementation autonome.

Dans le contexte des relations entre la Suisse et l'UE, le maintien de cet équilibre revêt une importance particulière. La Suisse, dont les relations avec l'UE sont particulièrement intenses, a un intérêt fondamental à harmoniser son droit à celui de l'UE dans certains secteurs économiques, notamment pour assurer l'accès au marché européen. Cela lui permet de minimiser les divergences réglementaires avec son principal partenaire économique afin de maintenir la compétitivité et l'attractivité de la place économique suisse.

Les accords conclus avec l'UE dans le cadre de la voie bilatérale prévoient un accès au marché réciproque basé sur une harmonisation du droit suisse au droit de l'UE (ou reconnaissance de l'équivalence) ainsi qu'une étroite collaboration dans des secteurs choisis. La conclusion de tels accords est donc d'une grande importance même s'ils limitent dans une certaine mesure la capacité de réglementation autonome. En garantissant la participation sectorielle de la Suisse au marché intérieur de l'UE et une coopération étroite avec l'UE dans d'autres domaines, les accords donnent aux relations entre la Suisse et l'UE un cadre stable, prévisible et contraignant dans lequel la Suisse se meut sur un pied d'égalité avec ses partenaires au sein de l'UE. Dans les domaines où la Suisse n'a pas conclu de tels accords, elle peut décider librement de reprendre ou non des règlementations européennes dans son droit interne (adaptation autonome). Alors que cette forme de reprise du droit de l'UE peut permettre d'éviter des divergences règlementaires, elle n'est toutefois pas reconnue par l'UE et ne garantit nullement l'accès au marché intérieur de l'UE.

Dans tout système juridique, le développement du droit est inévitable. Dans les relations bilatérales entre la Suisse et l'UE, là où elles sont réglées par un accord qui fait référence au droit de l'UE, le maintien d'un cadre harmonisé pour éviter de nouvelles divergences réglementaires entre les deux parties rend nécessaire l'actualisation des accords, c'est-à-dire leur adaptation au développement du droit de l'UE. Le Conseil fédéral avait déjà mis en évidence en 1999 qu'à défaut d'une prise en compte régulière de l'évolution du droit communautaire dans les domaines couverts par les accords sectoriels, les divergences des règles suisses et communautaires feraient obstacle à la bonne application des accords concernés.[25] Les accords Suisse–UE sont généralement de nature statique, à l'exception en particulier des accords d'association Schengen/Dublin. En principe, l'incorporation de nouveaux actes de l'UE dans les accords Suisse–UE se fait par le biais d'une décision du comité mixte établi par l'accord qu'il est envisagé de modifier. Les comités mixtes sont de organes paritaires de la Suisse et de l'UE. Leurs décisions restent soumises aux procédures nationales suisses relatives à l'approbation des traités internationaux. Cela inclut l'approbation de l'Assemblée fédérale en fonction des cas et, si nécessaire, un vote populaire dans le cadre d'un référendum. L'autonomie de la Suisse est donc toujours respectée.

Parallèlement, un cadre harmonisé pose également la question de son interprétation et application homogènes. Dans ce cadre, les autorités suisses sont autonomes et veillent à assurer l'homogénéité de l'interprétation et l'application des règles communes découlant des accords Suisse–UE. A ce titre, certains accords prévoient explicitement l'obligation pour les autorités et les tribunaux suisses de prendre en compte la jurisprudence de la CJUE antérieure à la signature de l'accord lors de l'interprétation et l'application du droit de l'UE incorporé. Dans sa pratique, en vue d'assurer cette homogénéité, le Tribunal fédéral tend également à prendre en compte la jurisprudence de la CJUE postérieure à la conclusion des traités.[26] Dans le cadre de la reprise autonome, s'il n'existe pas d'obligation internationale similaire, la jurisprudence du Tribunal fédéral a établi que le droit suisse harmonisé de manière autonome au droit de l'UE doit être, en cas de doutes, également interprété et appliqué conformément à la jurisprudence

[25] FF **1999** 5470
[26] ATF 139 II 393, c. 4.1.1

de la CJUE et des tribunaux de l'UE, que cette dernière soit antérieure ou postérieure à la reprise autonome.[27] Cette approche vise à assurer le développement parallèle des régimes juridiques.
Si la voie bilatérale actuelle garantit le respect de l'ordre juridique suisse et de ses institutions, son fonctionnement pose certains défis qui réduisent la marge de manœuvre dont la Suisse peut disposer. En particulier, cette voie n'offre pas de règles du jeu communes dans l'éventualité d'un refus par une des parties d'actualiser un accord ou d'un différend entre les parties portant sur la reprise du droit de l'UE ou l'interprétation ou l'application d'un accord. En plus, la Suisse n'a aucune garantie que d'éventuelles contre-mesures de l'UE en cas de différend non résolu restent proportionnelles, ce qui réduit sa marge de manœuvre. Face à cette réalité, il convient d'approfondir les avantages et inconvénients comparatifs qu'offriraient à la Suisse les alternatives institutionnelles.

3.2 Prospérité

La prospérité nationale, dont l'art. 2 Cst. fait un objectif d'État, repose sur un développement économique durable garant du progrès social et d'un niveau de vie élevé. La Confédération et les cantons veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée (art. 94 Cst.), qui renforce la compétitivité, la capacité d'innovation et l'attractivité de la Suisse.[28] La Suisse instaure ces conditions par le biais d'une politique commerciale extérieure, d'une politique monétaire et financière ainsi que de mesures favorables à la croissance qu'elle décide de manière autonome. Les réglementations publiques, y compris le système fiscal, ne doivent pas entraver l'activité économique ni l'initiative privée.[29] Tous ces facteurs sont quant à eux influencés par les événements survenus en matière de politique extérieure, auxquels la Suisse doit réagir. La Suisse s'efforce d'avoir un accès juridiquement garanti et aussi large que possible aux marchés internationaux et de garantir à long terme son approvisionnement alimentaire et énergétique. Pays d'exportation, la Suisse doit veiller à la sauvegarde de ses intérêts économiques à l'étranger (art. 54 et 101 Cst.), ce qui passe aussi par un engagement en faveur d'un ordre économique mondial solide. Dans le même temps, le progrès économique n'est durable et socialement acceptable que s'il ne se fait pas aux dépens de certains citoyens et citoyennes ou de certains groupes sociaux. C'est pourquoi, l'État prend des mesures compensatoires ou de protection pour garantir le respect des normes économiques et sociales, par exemple dans le domaine de la protection des travailleurs (art. 110 Cst.), de la sécurité sociale (art. 41 Cst.) ou de l'égalité des hommes et des femmes (art. 8 Cst.).

3.2.1 Importance de la participation au marché intérieur de l'UE

Le commerce international permet la répartition des processus de production à l'échelle mondiale. En conséquence, une partie considérable des échanges ne porte plus sur des produits finis, mais sur des produits et composants intermédiaires. De ce fait, pour réaliser de bonnes performances, une industrie d'exportation ne doit pas seulement avoir accès aux marchés étrangers, mais aussi à l'importation de matières premières et de produits intermédiaires étrangers. En outre, l'importance de l'importation et de l'exportation de services augmente, notamment en raison de la numérisation. L'économie suisse, fortement interconnectée, profite de la répartition internationale du travail. En se procurant des biens et services intermédiaires à l'étranger, les entreprises suisses peuvent se concentrer sur des activités à grande valeur ajoutée. La performance économique suisse dépend aussi, et plus que jamais, des échanges internationaux de marchandises et de services ainsi que des investissements transfrontaliers. La part des exportations suisses dans le produit intérieur brut a considérablement augmenté au cours des dernières années. Les partenaires commerciaux de la Suisse sont globalement assez diversifiés, mais les pays membres de l'UE occupent tout de même de loin la place prépondérante. La Suisse

[27] ATF 129 III 335, c. 6
[28] Rapport du Conseil fédéral « Politique de croissance 2016–2019 ». Disponible en ligne : www.seco.admin.ch > Publications >Changement structurel et croissance > Croissance.
[29] Rapport du DEFR « Principes pour une nouvelle politique de croissance ». Disponible en ligne : www.seco.admin.ch > Publications > Changement structurel et croissance > Croissance.

réalise 51 % de son commerce de biens et de services avec l'UE[30], soit trois fois et demie plus que les échanges extérieurs avec son deuxième partenaire commercial, les États-Unis, et presque dix fois plus qu'avec son troisième partenaire commercial, la Chine. Les échanges commerciaux avec les pays voisins représentent près d'un tiers du commerce de biens de la Suisse. Plus de la moitié des produits importés depuis l'UE sont ensuite transformés en Suisse. Les acteurs économiques suisses risquent donc en permanence d'être défavorisés par rapport à leurs concurrents européens. Pour l'UE aussi, les relations économiques avec la Suisse sont importantes, même si elles ne représentent qu'une moindre part de ses échanges commerciaux du fait de la taille différente des économies en présence. Mais elles comptent particulièrement pour les régions limitrophes de la Suisse. À titre d'exemple, la Suisse était en 2021 la troisième partenaire commerciale de marchandises étranger du Land allemand du Bade-Wurtemberg après les États-Unis et la Chine et devant la France. Quant au Land autrichien du Tyrol, la Suisse était même sa deuxième partenaire commerciale de biens étrangère en 2021.
Les accords entre la Suisse et l'UE créent des conditions similaires à celles d'un marché intérieur dans différents domaines. Le paquet des Bilatérales I a notamment introduit l'accès réciproque sectoriel au marché. Ces accords sont dans leur majorité des accords classiques d'ouverture des marchés qui prévoient l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des règles des deux parties et encouragent la coopération entre les autorités afin de supprimer les obstacles administratifs inutiles et redondants pour les entreprises : c'est le cas de l'ALCP, de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (MRA, *Mutual Recognition Agreement*, ou ARM)[31], de l'accord sur les marchés publics[32], de l'accord sur les transports terrestres[33] et de l'accord sur le transport aérien[34], et enfin de l'accord sur l'agriculture[35]. En outre, l'accord sur la recherche[36] fait lui aussi partie des accords économiques importants du premier paquet d'accords bilatéraux. Les Accords bilatéraux I ont largement contribué aux performances économiques supérieures à la moyenne que la Suisse enregistre depuis 2000. Ils ont facilité la vente de produits d'exportation suisses, tandis que l'ALCP a permis aux entreprises suisses de disposer de professionnels qualifiés grâce auxquels elles ont pu répondre à cette demande supplémentaire.
L'importance économique des Accords bilatéraux I pour la Suisse a fait l'objet de plusieurs études dont le bilan global est clairement positif. En 2015, le SECO a fait réaliser deux études scientifiques sur les conséquences d'une extinction des Accords bilatéraux I[37]. Elles ont révélé que le contingentement de l'immigration entraînerait une réduction de l'offre de travail et pousserait les coûts du recrutement à la hausse. La disparition des autres accords créerait par ailleurs de nouvelles barrières commerciales avec l'UE. Il en résulterait une détérioration de la compétitivité de la Suisse, qui freinerait aussi la concurrence sur le marché domestique. Les études ont estimé que d'ici 2035, les pertes cumulées représenteraient un recul du PIB de 460 à 630 milliards de francs.

Intégration transfrontalière

Les accords entre la Suisse et l'UE sont particulièrement importants pour les régions frontalières suisses. Elles entretiennent avec l'étranger des échanges spécialement intenses, et ressentent donc encore plus fortement les mesures facilitant l'accès au marché et la mobilité ainsi que les coopérations que la Suisse a conclues avec l'UE dans le cadre de la voie bilatérale. Mais l'importance spécifique des différents accords pour les régions

[30] La Suisse et l'UE en chiffres. Disponible en ligne : www.dfae.admin.ch > Politique européenne de la Suisse > Services et publications > La Suisse et l'UE en chiffres.
[31] Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, RS **0.946.526.81**.
[32] Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics, RS **0.172.052.68**.
[33] Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, RS **0.740.72**.
[34] Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, RS **0.748.127.192.68**.
[35] Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, RS **0.916.026.81**.
[36] Accord du 21 juin 1999 de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes (avec annexes et acte final), RS **0.420.513.1**. (Accord initial sur la recherche des Bilatérales I, arrivé à expiration le 31 décembre 2002, suivi de plusieurs versions.)
[37] Rapport du SECO, « Conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I ». Disponible en ligne : www.seco.admin.ch > Economie extérieure et coopération économique > Relations économiques avec l'UE > Importance économique des Bilatérales I. (Rapport établi à partir des deux études des instituts de recherche BAKBASEL et Ecoplan.)

frontalières est très variable. L'ALCP se distingue dans la mesure où les frontalières et les frontaliers représentent une part élevée de l'ensemble des actifs en Suisse, notamment dans les cantons frontaliers. Presque toutes les frontalières et tous les frontaliers viennent d'un pays voisin. Ces déplacements pendulaires de part et d'autre de la frontière nationale ont aussi été simplifiés par l'association à Schengen, qui a joué un rôle tout à fait déterminant dans l'intrication des régions frontalières urbaines ces dernières années. Autour de Genève et de Bâle, entre autres, ou encore au Tessin, on a vu se développer de véritables espaces de vie et d'activité économique binationaux, voire trinationaux. Pour les autres accords, les conséquences sur les régions frontalières sont moins évidentes. Le bénéfice des accords importants dans le domaine du commerce (de marchandises), par exemple, (comme l'accord de libre-échange, l'ARM ou l'accord sur l'agriculture) varie considérablement d'une région suisse à l'autre en fonction de leur structure économique. Toutefois, aucune incidence particulière pour les régions frontalières ne peut être décelée.
La coopération transfrontalière fait expressément partie de la SPE 2020-2023. En matière de coopération transfrontalière, la Confédération implique et soutient ainsi les cantons, dans le contexte de processus de négociations avec les États voisins et de la résolution de questions ponctuelles. Elle le fait dans le cadre de ses propres compétences et dans le respect des compétences des cantons, qui sont larges en la matière. Les dialogues politiques transfrontaliers réguliers que la Confédération entretient avec ses États voisins sont un instrument important à cet égard. La coopération transfrontalière s'appuie d'une part sur la voie bilatérale entre la Suisse et l'UE et ses États membres, comme cela est présenté ci-dessus. Elle couvre d'autre part des domaines qui ne relèvent pas directement des accords Suisse–UE, notamment la fiscalité des travailleurs frontaliers, la santé, l'environnement, les questions d'énergie, ou encore la coopération policière transfrontalière (à l'exception de ce qui est prévu par la Convention d'application de l'Accord de Schengen). La coopération transfrontalière constitue donc un ensemble de mécanismes complexes et différenciés.

3.2.2 Circulation des marchandises

- Accord de libre-échange de 1972,
  incluant le protocole n° 2 (produits agricoles transformés) révisé en 2004
- Accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce (ARM) de 1999
- Accord agricole de 1999, accord vétérinaire inclus
- Accord sur les marchés publics de 1999
- Accord sur la facilitation et la sécurité douanières de 2009

Depuis 1972, la Suisse est liée à l'UE par un accord de libre-échange. Le partenariat régi par cet accord est le pilier des relations commerciales intenses entre la Suisse et l'UE. L'exonération complète de droits de douane pour les produits manufacturés et l'accès préférentiel au marché pour les produits agricoles transformés facilitent la circulation des marchandises. D'autres accords bilatéraux des paquets I et II ont complété l'accord de libre-échange en instaurant une ouverture réciproque, progressive et contrôlée des marchés pour certains produits agricoles. La révision du protocole n° 2 de l'accord de libre-échange[38], en 2004, a remanié en profondeur les dispositions concernant les échanges de produits agricoles transformés (chocolat, café, pâtisseries, sauces, etc.).[39] À l'importation de certains produits agricoles transformés, la Suisse peut compenser par des droits de douane les écarts entre les prix domestiques et les prix européens, plus bas, des matières premières agricoles contenues dans ces produits. Les produits agricoles transformés suisses peuvent être exportés vers l'UE sans droits de douane. Conformément au protocole n° 2, la Suisse et l'UE ajustent régulièrement les prix de référence utilisés pour fixer les droits d'importation, la dernière adaptation a eu lieu le 1er octobre 2022.

[38] Protocole n° 2 du 22 juillet 1972 concernant certains produits agricoles transformés, RS **0.632.401.2**.
[39] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne modifiant l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne du 22 juillet 1972 pour ce qui concerne les dispositions applicables aux produits agricoles transformés, RS **0.632.401.23**.

L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières[40], qui s'est substitué à l'accord sur le transport des marchandises de 1990, règle les contrôles et les formalités dans le domaine du transport de marchandises. Il permet à la Suisse et à l'UE de former un espace commun de sécurité douanière. Depuis 2017, la Norvège en fait aussi partie[41]. L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières harmonise les mesures de sécurité douanière et permet leur application commune vis-à-vis des pays tiers. Dans le cas des échanges avec l'UE, il supprime des démarches longues et coûteuses pour les entreprises suisses telles que les déclarations préalables ou les contrôles supplémentaires de sécurité. Avec son code des douanes, l'UE a notamment introduit des nouveautés dans le domaine des mesures de sécurité douanière qui ont des répercussions directes sur l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières ; celui-ci devait donc être actualisé. La décision n° 1/2021[42] du Comité mixte Suisse-UE relative à la modification du chapitre III ainsi que des annexes I et II de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanière a été appliquée à titre provisoire depuis le 15 mars 2021. Cette décision est entrée en vigueur le 1er octobre 2022, après l'achèvement des procédures d'approbation internes.

Les relations entre la Suisse et l'UE dans le domaine du transport de marchandises vont bien au-delà de simple concessions tarifaires. Les accords bilatéraux ne se contentent pas de réduire les droits de douane, c'est-à-dire de supprimer des obstacles tarifaires au commerce, ils réduisent aussi des obstacles non tarifaires, en l'occurrence techniques. Tel est l'objectif de l'ARM. En l'absence d'accord, si une entreprise industrielle suisse souhaitait exporter des machines dans l'UE, par exemple, elle serait obligée de fabriquer deux versions de ses machines : l'une conforme aux prescriptions suisses, l'autre conforme aux prescriptions européennes. Elle devrait en outre faire contrôler et homologuer deux fois ses machines. L'ARM la dispense de ces doubles démarches coûteuses. À eux seuls, les surcoûts liés à un examen de conformité supplémentaire sont estimés en moyenne de 0,5 à 1 % de la valeur du produit. Les facilitations liées à l'ARM peuvent être significatives, surtout pour les entreprises que la vigueur du franc a exposées ces dernières années à de fortes pressions sur les marges sur les marchés d'exportation de l'UE. Les moindres obstacles à l'importation intensifient aussi la concurrence sur le marché suisse, ce qui entraîne une baisse des prix et un élargissement de l'offre pour les consommateurs suisses. Depuis 2008, l'ARM a été régulièrement remanié, et de nouveaux secteurs de produits lui ont été intégrés. Il couvre désormais environ deux tiers (en valeur) des échanges de produits industriels entre la Suisse et l'UE, ce qui correspond à un volume d'exportation de 90 milliards de francs et à un volume d'importation de 75 milliards de francs (2021)[43].

Pour que l'ARM déploie pleinement ses effets, il faut que des prescriptions identiques ou équivalentes s'appliquent en Suisse et dans l'UE. Concrètement, cela signifie que la Suisse règlemente ses produits en s'alignant sur l'UE. Chaque fois qu'une règlementation change dans l'UE (et en Suisse), il faut actualiser l'ARM. Ces actualisations régulières sont des actes purement techniques. Mais il est arrivé à plusieurs reprises que l'UE bloque des actualisations imminentes dans un certain contexte politique, comme ce fut le cas en 2016/17 en lien avec la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (gestion de l'immigration). À l'heure actuelle, une mise à jour de l'ARM dans le domaine des dispositifs médicaux est en suspens. L'UE ayant conditionné cette actualisation à l'accord institutionnel, les facilités commerciales de l'ARM pour les dispositifs médicaux ont été supprimées, et l'intégration de la Suisse au système européen de surveillance du marché des produits médicaux a été suspendue.

L'accord agricole (accord vétérinaire inclus) est un autre accord d'ouverture des marchés qui a pour but de faciliter le commerce de produits agricoles entre la Suisse et l'UE. Il prévoit à cet effet la suppression de barrières commerciales de nature tarifaire (par exemple concessions tarifaires) et non tarifaire (par exemple reconnaissance mutuelle de prescriptions relatives aux produits). Sans cet accord agricole, il

[40] Accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité, RS **0.631.242.05**.

[41] Accord entre la Confédération suisse et le Royaume de Norvège relatif aux mesures douanières de sécurité, RS **0.632.315.982**. Protocole 10 concernant la simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises de l'Accord sur l'Espace économique européen, Journal officiel n° L 001 du 03/01/1994 p. 0168 - 0171.

[42] RO **2021** 250

[43] Statistiques commerciales sur l'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM) – 2021 Disponible en ligne : www.seco.admin.ch > Economie extérieure et Coopération économique Relations économiques > Entraves techniques au commerce > Accords internationaux (Accords de reconnaissance mutuelle – ARM) > ARM Suisse – UE.

faudrait réinstaurer des contrôles aux frontières et des certificats dans les domaines des produits phytosanitaires, des fourrages, des semences, de l'agriculture biologique, des fruits et légumes ainsi que dans le domaine vétérinaire, ce qui entraînerait des coûts et des prix finaux nettement plus élevés et diminuerait la compétitivité internationale des produits suisses. L'absence de coopération contractuelle en matière d'hygiène alimentaire, de lutte contre les maladies et de protection des plantes risquerait non seulement d'accroître les coûts liés aux contrôles, mais aussi de porter atteinte à la sécurité des consommateurs. Comme dans le cas de l'ARM, l'actualisation de certaines annexes est pour l'heure en partie bloquée par l'UE. Sans mise à jour des annexes, la reconnaissance de l'équivalence des bases légales n'est plus inscrite dans l'accord. À moyen terme, cela pourrait créer des problèmes et des obstacles techniques au commerce bilatéral (p. ex. réintroduction de certificats et de contrôles aux frontières pour les exportations).
Dans le domaine alimentaire, la Suisse s'efforce par ailleurs d'obtenir une extension de l'accord agricole à l'ensemble de la chaîne alimentaire. L'objectif serait de créer entre les deux parties un espace juridique homogène dans le domaine du droit alimentaire et vétérinaire et de supprimer la majeure partie des barrières commerciales non tarifaires. À cet effet, la Suisse prévoit de participer à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA), au système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) ainsi qu'à l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV). Le domaine d'application matériel de l'accord agricole ayant été étendu au domaine alimentaire, l'UE a conditionné la conclusion des négociations sur ces points aux questions institutionnelles. C'est pourquoi les négociations sont bloquées depuis 2018.
Enfin, la Suisse et l'UE ont conclu un accord bilatéral sur les marchés publics qui étend le champ d'application de l'accord plurilatéral correspondant de l'OMC[44] à d'autres branches et niveaux de l'État. À partir d'un certain seuil pour chaque acquisition ou mandat, certains principes contraignants s'appliquent tels que la non-discrimination et la transparence de la procédure. Pour les soumissionnaires suisses, l'accès aux marchés publics européens présente un grand intérêt, ne serait-ce que par les volumes en jeu. Chaque année, 2500 milliards d'appels d'offres publics sont adjugés dans l'UE. Cet accord profite non seulement à l'industrie suisse, mais aussi au secteur des services, par exemple aux bureaux d'ingénierie et d'architecture qui reçoivent des mandats de collectivités publiques dans l'UE.

3.2.3 Circulation des services

- Accord sur les assurances de 1989
- Accord sur le transport aérien de 1999
- Accord sur les transports terrestres de 1999

Par rapport à la circulation des marchandises, la circulation des services avec l'UE n'est pas règlementée de manière exhaustive. D'une part, il n'y a pas d'obligations générales comme dans les autres accords de libre-échange de la Suisse. D'autre part, seuls certains secteurs (importants) sont couverts par les accords bilatéraux. Ainsi, l'ALCP règle les prestations de services transfrontalières effectuées par des personnes physiques jusqu'à concurrence de 90 jours de travail par année civile (cf. ch. 3.2.4). Il existe également des accords qui portent notamment sur les assurances, le transport aérien et les transports terrestres. Suite aux Accords bilatéraux I, la Suisse et l'UE avaient convenu d'entamer des négociations sur une libéralisation générale du commerce des services dans le cadre d'un accord sur le marché intérieur. Cependant, compte tenu du nombre de questions en suspens et de la complexité du dossier, les parties aux négociations ont décidé d'un commun accord de suspendre les discussions en 2003. Parmi les questions en suspens figurait notamment l'approche souhaitée par l'UE, à savoir la reprise générale de l'acquis communautaire par la Suisse, y compris les politiques horizontales. Compte tenu de la complexité de la situation, le Conseil fédéral a décidé en 2010 de ne pas réactiver les négociations.

[44] Accord révisé sur les marchés publics, RS **0.632.231.422**.

L'accord sur les assurances[45] de 1989, relativement ancien et limité, est le seul accord existant avec l'UE dans le domaine si important pour la Suisse des services financiers. Il facilite l'installation libre de compagnies d'assurance suisses sur le territoire de l'UE (et inversement). Il ne garantit cependant pas une véritable liberté des services dans la mesure où les assureurs ne peuvent exercer aucune activité d'assurance transfrontalière. De plus, l'accord ne vaut que pour le domaine de la couverture directe de dommages (par exemple : assurances ménage, véhicules à moteur, responsabilité civile). Au vu de l'importance du marché européen pour le secteur financier suisse, la possibilité d'un accord plus large sur les services financiers a déjà été envisagée plusieurs fois par le passé. En 2014, le Conseil fédéral a donné mandat de mener des discussions exploratoires en ce sens avec l'UE. Néanmoins, il a actuellement abandonné l'objectif de conclure un tel accord. Depuis, la Suisse adopte plutôt des solutions pratiques d'accès au marché avec l'UE et les États membres, y compris des reconnaissances d'équivalence lorsque cela est économiquement pertinent. Ainsi, la Commission européenne reconnaît, dans certains domaines spécifiques, l'équivalence du régime de réglementation et de surveillance d'un pays tiers au droit de l'UE, et accorde ainsi l'accès au marché pour certains segments du marché des services. Jusqu'à présent, la Suisse a obtenu quelques reconnaissances d'équivalence, mais d'autres (importantes) manquent encore. En outre, les reconnaissances d'équivalence de l'UE ne permettent que partiellement d'accéder au marché intérieur européen. Enfin, les reconnaissances d'équivalence sont des décisions unilatérales de la Commission européenne, qui malgré leur nature technique les inscrit parfois dans un contexte politique. Ainsi, en décembre 2017, la Commission a accordé à la Suisse l'équivalence boursière (reconnaissance au sens de l'art. 23 MiFIR, *Markets in Financial Instruments Regulation*[46]) pour un temps limité, et ne l'a pas prolongée en juin 2019 pour des raisons non liées à l'objet, car elle l'avait conditionnée au déroulement des négociations alors en cours sur l'accord institutionnel. Compte tenu de l'évolution de la réglementation du marché financier de l'UE, les défis de fond du dossier des services financiers consistent à faire en sorte de préserver l'accès transfrontalier au marché pour les prestataires suisses et d'empêcher le cloisonnement délibéré du marché financier de l'UE par le biais d'une nouvelle réglementation européenne. Une approche spécifique à chaque institution est une option qui fait l'unanimité au sein du secteur bancaire suisse, cette approche créerait un régime d'autorisation permettant aux banques suisses de fournir des services transfrontaliers dans l'UE en respectant individuellement la réglementation européenne pertinente (spécifique à chaque institution).

L'accord sur le transport aérien garantit la participation de la Suisse au secteur européen du transport aérien. La Suisse reprend les dispositions en vigueur dans l'UE pour le transport aérien, tout en participant activement à l'élaboration de ces dispositions. L'accord sur le transport aérien octroie aux compagnies suisses des droits de trafic aérien complets dans l'UE (à l'exception du cabotage, c'est-à-dire du droit d'opérer des vols intérieurs dans un pays membre de l'UE). Les compagnies aériennes peuvent décider librement des destinations qu'elles desservent et des tarifs qu'elles pratiquent. Parallèlement, l'ouverture du marché aérien suisse aux compagnies hors UE permet aux passagers de bénéficier de prix tendanciellement plus bas et d'un choix plus large de liaisons aériennes avec l'étranger. Pour la Suisse, une bonne connexion avec l'Europe est essentielle. En 2021, par exemple, 19,7 millions de passagers ont transité par des aéroports suisses (2019, avant la pandémie : 58,6 millions). Pour près de 65 % des voyageurs en 2021, la destination finale ou le point de départ était l'UE. La Suisse continue à participer aux travaux de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA), chargée d'harmoniser les normes de sécurité dans le transport aérien. Ces règles de sécurité harmonisées permettent d'assurer un niveau élevé de sécurité dans l'aviation civile et d'uniformiser les exigences imposées aux compagnies. Les entreprises suisses ayant obtenu une certification AESA en Suisse n'ont donc pas besoin d'une certification supplémentaire pour l'UE, et il en va de même des avions fabriqués en Suisse.

L'accord sur les transports terrestres ouvre le marché routier et ferroviaire au transport transfrontalier de personnes et de marchandises entre la Suisse et l'UE, bien que pour le transport ferroviaire cela ne

[45] Accord du 10 octobre 1989 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, RS **0.961.1**.

[46] Règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) no 648/2012, JO L 173 du 12.6.2014, p. 84–148.

concerne que le trafic transfrontalier. Le petit cabotage, c'est-à-dire les transports intérieurs effectués par des entreprises de transport étrangères sur le territoire de la Suisse ou d'un autre pays membre de l'UE, n'est en revanche pas autorisé. Contrairement à l'UE, dans le domaine ferroviaire, la Suisse n'a ouvert à la concurrence que le marché du fret. Les entreprises ferroviaires de l'UE ne peuvent proposer des transports ferroviaires transfrontaliers de personnes (dont des trains de nuit) qu'en coopération avec une entreprise ferroviaire suisse. Par cet accord, l'UE a par ailleurs accepté contractuellement l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), et donc reconnu la politique suisse de transfert des marchandises de la route vers le rail. Le rail assure près de 75 % du trafic de marchandises transalpin[47], ce qui est très élevé par rapport au Brenner, par exemple. Avec la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NEAT, ou NLFA), qui a coûté près de 23 milliards de francs, la Suisse a considérablement développé ses capacités de transport écologique des marchandises et facilité les échanges sur le marché intérieur de l'UE.

3.2.4 Libre circulation des personnes et prestations de services à la personne

- Accord sur la libre circulation des personnes de 1999

L'ALCP, entré en vigueur le 1er juin 2002, a progressivement instauré la libre circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'UE. L'ALCP permet aux Suisses et Suissesses de vivre, de travailler et d'étudier sous certaines conditions dans n'importe quel État membre de l'UE, et inversement pour les citoyens de l'UE en Suisse. L'ALCP règle aussi la reconnaissance réciproque des qualifications professionnelles et la coordination des systèmes de sécurité sociale. L'accord garantit en outre la libre prestation de services transfrontaliers par des personnes physiques jusqu'à 90 jours par année civile. Des mesures d'accompagnement ont été mises en place par la Suisse le 1er juin 2004 pour éviter les abus en matière de conditions de salaire et de travail en Suisse. Elles ont ensuite été continuellement optimisées. Elles préservent les conditions de salaire et de travail en vigueur en Suisse et assurent des conditions de concurrence identiques pour les entreprises suisses et étrangères.
La libre circulation des personnes procure une grande flexibilité aux entreprises suisses qui recrutent du personnel. Elle leur permet d'embaucher facilement et rapidement de la main-d'œuvre qualifiée venant de l'UE, sans surcharge bureaucratique. En augmentant considérablement la productivité et donc la compétitivité internationale des entreprises, cela renforce la place économique suisse. Aujourd'hui déjà, la Suisse fait face à une forte concurrence internationale pour le recrutement de travailleurs hautement qualifiés et spécialisés. Il est donc particulièrement important qu'elle puisse continuer à recruter dans l'UE la main-d'œuvre qualifiée dont elle a besoin, surtout avec l'augmentation continue de la proportion de Suisses et de Suissesses retraités. Le recours temporaire à une main-d'œuvre moins qualifiée en provenance de l'UE est également important pour certains secteurs, comme l'agriculture. Dans le domaine de la santé, la crise du COVID-19 a confirmé de manière exemplaire que la libre circulation des personnes contribuait significativement à couvrir les besoins en personnel qualifié avec flexibilité. À l'inverse, les citoyens et les entreprises suisses profitent aussi de l'accès aux marchés européens. Près de trois Suisses de l'étranger sur cinq, soit un demi-million de personnes, vivaient fin 2021 dans l'espace de l'UE/AELE[48].
Dans l'ensemble, ces dernières années, l'immigration en Suisse a été fortement déterminée par la demande de main-d'œuvre au cours des dernières années, et le contexte économique a été d'une importance capitale dans l'évolution des migrations, en particulier en provenance de l'UE. Portée par une forte croissance économique, notamment entre 2004 et 2008, puis entre 2010 et 2013, l'immigration a nettement augmenté. Toutefois depuis 2013, l'immigration nette dans la population résidante permanente étrangère en provenance des pays de l'UE/AELE a diminué de moitié, passant de 60 000 à 34 000 personnes en moyenne entre 2016 et 2021. Suite à la reprise économique après la pandémie de

[47] OFT, rapport semestriel « Transport transalpin de marchandises en Suisse » (2021): Alpenquerender Güterverkehr durch die Schweiz: Kennzahlen 2020 und Interpretation der Entwicklung.
[48] Communiqué de presse de l'OFS du 7 avril 2022 « Suisses de l'étranger en 2021 ».

Covid-19 et à certains effets de rattrapage, une augmentation marquée est observée pour l'année 2022. Même en 2020/21, elle est restée relativement constante malgré les mesures de protection prises pour endiguer la pandémie de COVID-19. L'immigration en Suisse étant essentiellement déterminée par les besoins de l'économie dans le cadre de la libre circulation des personnes, la participation au marché du travail des personnes originaires de l'UE reste élevée. Jusqu'à présent, les études réalisées n'ont pas mis en évidence de phénomènes d'éviction des travailleurs suisses par les travailleurs étrangers. En ce qui concerne l'emploi des frontaliers, on relève des différences régionales. Ces dernières années, il a largement contribué au dynamisme de l'emploi dans les régions frontalières. Au Tessin et dans la Région lémanique, surtout, l'emploi a connu une forte croissance, supérieure à la moyenne. Dans le canton du Tessin, les frontalières et frontaliers représentent une part relativement importante de l'emploi (30 %), pourtant le chômage enregistré et l'inactivité ont reculé ces dix dernières années pour se rapprocher de la moyenne nationale. En comparaison, l'évolution du chômage dans la Région lémanique et l'Arc jurassien a été moins positive, même s'il est très difficile de démêler les causes conjoncturelles des éventuels effets de l'emploi frontalier[49]. Comme les frontaliers perçoivent en moyenne des salaires inférieurs à ceux des résidents, l'emploi frontalier a également des conséquences sur l'évolution des salaires dans les régions frontalières. Même en tenant compte des facteurs salariaux objectifs, les différences de salaires inexpliquées entre les frontaliers et les résidents ne sont pas négligeables, notamment au Tessin et dans le Jura, et se situent entre 4 et 12 % entre 2010 et 2018.[50]

Les chiffres le montrent : la Suisse contribue de manière significative à la libre circulation des personnes en Europe et l'accès réciproque au marché du travail selon l'ALCP est utilisé par un nombre nettement plus élevé de citoyens de l'UE en Suisse que de Suisses dans l'UE. La Suisse reste attractive, et pas uniquement pour les plus de 200 000 résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce originaires de l'UE. Au cours des vingt dernières années, le nombre de frontalières et de frontaliers a augmenté de 140 % à l'échelle nationale et s'élevait récemment à près de 350 000 personnes, soit 7 % de l'emploi total en Suisse. En 2019, 8 % des citoyens des pays membres de l'UE exerçant une activité rémunérée en dehors de leur pays d'origine dans la zone UE/AELE vivaient en Suisse[51]. Ce qui place la Suisse en quatrième place, en chiffres absolus, derrière l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Au total, à la mi-2022, environ 1,5 million de ressortissants européens vivaient en Suisse[52]. Par rapport à la taille du pays, la Suisse contribue de manière substantielle aux flux migratoires à l'intérieur de l'Europe.

Suite à l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », acceptée par le peuple et les cantons le 9 février 2014, l'Assemblée fédérale a décidé de prendre en compte le contexte constitutionnel global et les intérêts de politique intérieure et extérieure et de mettre en œuvre l'art. 121a Cst. de manière conforme à l'ALCP. Afin de mettre en œuvre cet article, le Parlement a défini plusieurs mesures visant à mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre nationale, ce qui devrait permettre de contrôler indirectement l'immigration. Ainsi, une obligation de communiquer les postes vacants (Art. 21a AIG) s'applique depuis le 1er juillet 2018 pour les catégories professionnelles affichant un taux de chômage égal ou supérieur à un certain seuil. Par ailleurs, en mai 2019, le Conseil fédéral a adopté une série de mesures bénéficiant à la main-d'œuvre présente en Suisse. Les sept mesures visent à accroître la compétitivité des travailleurs âgés, à permettre aux demandeurs d'emploi difficiles à placer d'accéder au marché du travail et à mieux intégrer les étrangers vivant en Suisse dans le monde du travail. Les personnes en fin de droit de plus de soixante ans qui ne trouvent plus d'emploi malgré leurs efforts doivent en outre recevoir une prestation transitoire leur permettant de vivre jusqu'à la retraite ordinaire. Le 27 septembre 2020, le corps électoral suisse s'est prononcé sur l'initiative « Pour une immigration modérée (initiative de limitation) ». Cette initiative exigeait du Conseil fédéral qu'il mène des négociations pour que l'ALCP cesse d'être en vigueur dans un délai d'un an, ou qu'il le dénonce si cet objectif n'était pas atteint. Cette initiative a été rejetée avec 61,7 % de non.

En vigueur depuis 20 ans, l'ALCP occupe une place centrale parmi les accords bilatéraux I. Il permet à la fois à l'économie suisse de recruter la main d'œuvre qualifiée dont elle a besoin, et aux ressortissants

[49] Rapport du SECO du 25 juin 2021 : « Dix-septième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE ».
[50] Ibid.
[51] Ibid.
[52] Communiqué de presse du SEM du 18 août 2022 « Étrangers : statistiques du 1er semestre 2022 ».

de l'UE d'avoir accès à un marché du travail diversifié. L'introduction progressive de la libre circulation des personnes a accru la mobilité en Europe en offrant aux citoyens de Suisse et de l'UE la possibilité de vivre, de travailler ou d'étudier, à certaines conditions, sur le territoire de l'autre partie signataire. Les règles relatives à la reconnaissance réciproque des qualifications professionnelles garantissent l'accès au marché du travail et l'exercice des professions réglementées au sein de l'UE et en Suisse. La coordination des différents systèmes de sécurité sociale garantit une protection sociale transfrontalière et évite les assurances multiples. La poursuite de relations réglementées, inscrite dans l'ALCP, bénéficie aux deux parties et reste une priorité pour la Suisse. Le comité mixte Suisse-UE prévu par l'ALCP reste pour la Suisse l'organe central de discussion avec l'UE sur les questions de libre circulation des personnes. Dans le cadre de ce comité mixte, des thèmes sont régulièrement abordés lorsque la Suisse et l'UE ont des avis divergents sur la compatibilité de l'ALCP. Certaines divergences ont pu être résolues, d'autres ont persisté au fil des ans.

3.2.5 Cadre fiscal

- Accord de 2015 sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale
- Accord sur la lutte contre la fraude de 2004

Un cadre fiscal attractif, stable et sans imprévu est un facteur important pour la politique de défense de la place économique et la compétitivité de la Suisse. Pour les entreprises de Suisse, il est important que la politique fiscale tienne compte des évolutions internationales. L'application de la norme OCDE sur les échanges automatiques de renseignements (EAR) en matière fiscale avec l'UE, à travers l'accord sur l'échange automatique de renseignements[53] contribue à la réalisation de cet objectif. L'accord avec l'UE devra être adapté en raison de la révision de la norme EAR de l'OCDE. Dans le domaine des impôts indirects, la Suisse participe à titre provisoire, dans le cadre de l'accord sur la lutte contre la fraude[54] conclu avec l'UE et appliqué depuis 2009, à la lutte internationale contre la contrebande et autres délits. En matière de fiscalité des entreprises, il n'existe aucun accord bilatéral avec l'UE (à l'exception du très ponctuel lien dans l'accord sur l'EAR). Néanmoins, la Suisse et les États membres de l'UE ont décidé en 2014, dans le cadre d'une déclaration commune[55], un ensemble de mesures qui ont été mises en œuvre en Suisse dans la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA)[56]. Le groupe « Code de conduite (fiscalité des entreprises) » de l'UE examine régulièrement la fiscalité des entreprises dans les États membres de l'UE et dans les pays tiers. Le fait que l'UE s'écarte parfois des règles fiscales convenues au niveau international et applique ses règles à des pays tiers (application extraterritoriale) constitue une difficulté pour la Suisse.

3.2.6 Formation, recherche et innovation

- Accord-cadre de coopération scientifique et technique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes de 1986
- Accord sur la recherche de 1999 (suivi des versions de 2004, 2007 et 2014)
- Accord sur l'éducation de 2010

Avec ses instituts de formation et de recherche, ses universités de grande qualité et ses entreprises innovantes et tournées vers le monde, la Suisse est un partenaire précieux du pôle de formation, de recherche et d'innovation européen. Inversement, la coopération européenne en matière de recherche

[53] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international, RS **0.641.926.81**.
[54] Accord du 26 octobre 2004 sur la coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers, RS **0.351.926.81**. (Cet accord n'ayant pas encore été ratifié par l'Irlande, il n'est pas en vigueur. En tant qu'accord mixte, il doit être approuvé et ratifié aussi bien par l'UE que par chacun de ses États membres. L'accord est appliqué provisoirement avec l'UE et plusieurs États membres de l'UE.)
[55] Déclaration commune du 14 octobre 2014. Disponible en ligne : www.admin.ch > Documentation > Communiqués > La Suisse et les États membres de l'UE signent une déclaration commune sur la fiscalité des entreprises.
[56] Loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS, RO **2019** 2395.

et d'innovation est d'une importance cruciale pour la Suisse. Les programmes-cadres de l'UE pour la recherche et l'innovation constituent, après le Fonds national suisse, la principale source de financement public et l'instrument le plus important pour la coopération internationale en matière de R&I de la Suisse. L'association aux programmes de l'UE permet aux chercheurs suisses de soumettre des projets directement à la Commission européenne et de participer à la compétition internationale pour l'obtention de contrats de subventions très bien dotés. La coopération et la connexion avec les partenaires européens, la direction de projets au niveau international sont tout aussi importantes. La participation aux projets des programmes-cadres de l'UE a eu des effets positifs, avec des hausses de chiffre d'affaires pour les entreprises participant aux projets et des créations d'entreprises[57].

Par la conclusion de l'accord-cadre sur la coopération scientifique et technique[58] de 1986 et de l'accord sur la recherche en 1999, la Suisse a posé les bases d'une participation aux programmes-cadres de l'UE. La participation de la Suisse en tant que pays associé était possible depuis le 6e programme-cadre en 2004, elle a été temporairement interrompue par l'UE pour raisons politiques entre 2014 et 2016 suite à l'adoption de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse ». Par conséquent, la Suisse n'a pu qu'à une partie du programme en tant que pays associé entre 2014 et 2016. Concernant les autres parties du programme, Le Conseil fédéral a mis en place une solution de remplacement en versant des fonds aux chercheurs dans le cadre d'un financement direct des parties suisses des projets. Entre 2017 et 2020, la Suisse a pu à nouveau participer pleinement à la génération de programmes correspondante (Horizon 2020) et aux programmes et projets qui y sont liés (Euratom, ITER) après la ratification du Protocole Croatie. Depuis l'expiration de cette génération de programmes fin 2020, la Suisse souhaite poursuivre son association à la génération actuelle de programmes. Le paquet *Horizon* (2021-2027) se compose du programme *Horizon Europe*, du programme Euratom, de l'infrastructure de recherche ITER et du *Digital Europe Programme* (DEP). En approuvant les ressources financières requises, d'un montant de 6,15 milliards de francs, et en adoptant le mandat de négociation, la Suisse a fait le nécessaire pour pouvoir entamer sans délai les négociations avec l'UE sur l'association de la Suisse au paquet *Horizon*.

En matière de formation, ses efforts se concentrent sur Erasmus+, le programme européen visant à encourager la formation générale et professionnelle, la jeunesse et le sport. L'accord sur l'éducation[59] de 2010 a permis à la Suisse de participer intégralement à partir de 2011 aux programmes de l'Union européenne (UE) en matière d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse des années 2007 à 2013. L'accord donnait aux Suissesses et aux Suisses le plein accès à tous les projets de mobilité et de coopération. Là aussi, l'adoption de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » a été lourde de conséquences : la Suisse n'a pas pu être associée au programme Erasmus+ pour la période de 2014 à 2020. Depuis 2014, la « solution suisse » a permis d'accroître la sécurité juridique et d'offrir un horizon fiable aux acteurs suisses de la formation. Afin de poursuivre cette participation, l'Assemblée fédérale a approuvé les crédits nécessaires dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2024[60]. Début 2021, le Conseil fédéral a également adopté un mandat de négociation pour une association au programme Erasmus+ (2021-2027).

Jusqu'à présent, l'UE a bloqué l'ouverture de négociations sur une association de la Suisse au paquet *Horizon* et à Erasmus+, préférant attendre que les questions institutionnelles soient clarifiées. L'UE continue à considérer l'association de la Suisse à ces programmes dans le contexte global des relations entre les deux parties; l'UE a cité comme exigence concrète la libération de la deuxième contribution suisse. La Suisse rejette ce type de conditionnalité, aucun lien matériel ou juridique n'existant entre la deuxième contribution suisse et les programmes de coopération, qui ne donnent pas non plus accès au marché intérieur européen. La Suisse devrait pouvoir bénéficier des mêmes possibilités d'association à ces programmes que l'UE octroie à d'autres pays tiers. Malgré le déblocage de la deuxième contribution

[57] SEFRI (2019): Effets de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche européens
[58] Accord-cadre du 8 janvier 1986 sur la coopération scientifique et technique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes, RS **0.420.518**.
[59] Accord du 15 février 2010 entre la Confédération suisse et l'Union européenne, établissant les termes et conditions de la participation de la Confédération suisse au programme « Jeunesse en action » et au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (2007–2013) (avec annexes), RS **0.402.268.1**.
[60] FF **2020** 3681

suisse, l'UE n'a pas levé son blocage quant à l'association aux programmes européens comme *Horizon Europe* et Erasmus+. Selon la Commission européenne, leur conclusion doit se faire dans le cadre d'un *Specific agreement* qui règle de manière générale la participation d'un pays à tous les programmes de l'UE. La Suisse est prête à entamer des négociations pour un tel *Specific agreement*.

Par ailleurs, la Suisse s'est toujours impliquée activement dans le secteur spatial européen. Elle est membre fondateur de l'Agence spatiale européenne (ESA) créée en 1975, et a entre autres soutenu dès le début les programmes de navigation par satellite Galileo et EGNOS dans le cadre de sa participation à l'ESA. Depuis 2008, l'UE assume la responsabilité globale de ces programmes. La Suisse a donc conclu avec l'UE un accord de coopération à durée indéterminée pour la participation à ces programmes, appliqué à titre provisoire depuis le 1er janvier 2014. Cet accord prévoit notamment que la Suisse siège dans les comités directeurs des programmes (sans droit de vote). Par ailleurs, la Suisse doit participer à l'Agence des programmes européens de navigation par satellite (rebaptisée Agence de l'Union européenne pour le programme spatial [EUSPA] depuis mai 2021) à Prague et avoir accès au service public réglementé (*Public Regulated Service*, PRS) de Galileo, un service crypté qui intéresse surtout les utilisateurs autorisés par les gouvernements pour des applications sensibles (par exemple dans le domaine de la sécurité). Mais dans ce domaine aussi, l'UE conditionne la conclusion d'un accord sur la participation de la Suisse à l'agence et l'adoption d'un mandat de négociation sur le PRS à un règlement des questions institutionnelles.

Fin janvier 2022, le Conseil fédéral s'est donné comme objectif une participation de la Suisse à Copernicus, le programme d'observation de la Terre de l'UE, pour la période 2021-2027. Copernicus offre une large gamme d'informations géographiques, par exemple dans le domaine de la surveillance de l'environnement. L'association de la Suisse à Copernicus lui assurerait un droit de regard sur le programme et le libre accès à ses données sur le long terme. De plus, les industries suisses auraient la garantie de pouvoir répondre aux appels d'offres lancés dans le cadre de Copernicus. La motion Romano du 3 décembre 2018 adoptée par l'Assemblée fédérale[61] demande au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que la Suisse participe au programme Copernicus. Une association au programme Copernicus devrait elle aussi être considérée par l'UE dans le contexte global des relations bilatérales.

3.2.7 Numérique

Dans le domaine du numérique, la Suisse veut exploiter le potentiel des nouvelles technologies tout en garantissant la protection des droits individuels. L'accès aux marchés étrangers ainsi qu'aux services et technologies numériques de pointe est d'une importance majeure pour les entreprises, les consommatrices et les consommateurs suisses. Depuis 2004 déjà, par le biais des programmes-cadres de recherche et d'innovation européens (cf. ch. 3.2.6), la Suisse coopère étroitement avec l'UE dans le domaine du numérique sous tous ses aspects, que ce soit par la recherche, l'innovation ou le développement. Le groupe de coordination interdépartemental « Politique numérique de l'UE » analyse régulièrement, du point de vue de l'accès au marché, les évolutions et les effets pour la Suisse des initiatives de l'UE en matière numérique, comme ceux de la nouvelle stratégie numérique « Une Europe adaptée à l'ère du numérique » (cf. ch. 2.2.2). En 2019 et 2021, il a élaboré un rapport à l'attention du Conseil fédéral[62]. La dernière analyse de la stratégie numérique européenne montrait que l'ensemble de projets de lois, de plans d'action et d'initiatives n'en était encore, pour l'essentiel, qu'à ses débuts, mais qu'il aurait potentiellement des conséquences significatives sur l'économie, l'innovation et la recherche en Suisse. Les efforts de l'UE pour instaurer une « autonomie stratégique ouverte » et une « souveraineté technologique » laissent entrevoir que les États tiers risquent d'être de plus en plus exclus des domaines technologiques sensibles pour l'UE (comme l'informatique quantique, la cybersécurité ou l'intelligence artificielle). La Suisse veut développer la coopération avec l'UE afin de poursuivre et d'identifier des intérêts communs en matière de politique numérique. Par ailleurs, le Conseil fédéral a chargé le DFAE d'examiner la question d'un éventuel data hub GAIA-X en Suisse.

[61] 18.4131 « Pas de programme Copernicus sans la Suisse »
[62] DETEC/DFAE/DFF/DEFR (2019): La Suisse et le Marché unique numérique de l'Union européenne.

3.2.8 Protection des données

La Suisse est au bénéfice d'une décision d'adéquation de l'UE en matière de protection des données depuis le 25 août 2000. Cette décision reste valable tant qu'elle n'est pas abrogée, modifiée ou suspendue par la Commission européenne. Le droit suisse fait actuellement l'objet d'une première évaluation par la Commission dans le cadre du nouveau Règlement général sur la protection des données (RGPD)[63] en même temps que celui des autres États tiers au bénéfice d'une décision d'adéquation. Le Conseil fédéral n'a pas d'indications, à l'heure actuelle, que le droit suisse ne remplirait pas les conditions fixées par le RGPD. En particulier, la nouvelle loi fédérale sur la protection des données[64], adoptée le 25 septembre 2020 et qui entrera en vigueur le 1er septembre 2023 avec les ordonnances pertinentes, a permis de rapprocher les standards suisses de ceux de l'UE. Comme toute reconnaissance d'équivalence, il s'agit cependant d'une décision unilatérale qui est du ressort unique de l'UE et peut donc être abrogée, modifiée ou suspendue si l'UE estime que les conditions fixées à l'art. 45, par. 2, RGPD ne sont plus remplies. Si tel devait être le cas, la Commission devrait engager des consultations avec la Suisse pour remédier à la situation, conformément à l'art. 45, par. 6, RGPD. La décision d'adéquation assure la libre circulation des données personnelles. Elle permet d'éviter que les participants au transfert de données personnelles ne doivent mettre en place des garanties supplémentaires de protection des données personnelles pour transférer des données personnelles vers la Suisse, ce qui est susceptible d'engendrer des coûts supplémentaires et des frictions commerciales. Sans libre circulation des données, il n'est pas exclu que certains acteurs économiques étrangers ne se détournent du marché suisse au motif que les flux transfrontières de données, élément essentiel d'une économie numérisée, ne seraient plus facilités. Cela concernerait tant les acteurs économiques basés dans l'UE que dans les États tiers au bénéficie d'une décision d'adéquation de l'UE, dont notamment le Royaume-Uni ou encore le Japon.

3.2.9 Contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE

Afin de préserver durablement sa prospérité, la Suisse est tributaire d'une Europe sûre, stable et prospère. Il est dans l'intérêt de la Suisse que les pays membres de l'UE connaissent une évolution économique et sociale positive. Une croissance durable dans les pays de l'UE favorise la prospérité, préserve l'emploi en Suisse et crée des perspectives pour les populations là où elles résident. Le Conseil fédéral a reconnu que l'élargissement à l'est de l'UE, à partir de 2004, était une étape importante vers une plus grande stabilité en Europe, et s'est prononcé en faveur d'un soutien aux pays d'Europe centrale et orientale après leur adhésion à l'UE. Par sa contribution à l'élargissement, la Suisse participe donc depuis 2007 à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE. Dans 12 des 13 pays partenaires, la mise en œuvre de la contribution a été menée à bien avant 2019 ; en Croatie, elle se prolonge jusqu'en 2024.

Des défis importants et en partie nouveaux continuent néanmoins de compromettre la cohésion en Europe. La crise financière de 2008, la crise économique et la crise de la dette qui ont suivi, notamment dans la zone euro, ont frappé de plein fouet de nombreux pays d'Europe du sud, mais aussi d'Europe centrale et du sud-est, ce qui n'a fait qu'aggraver les disparités économiques et sociales sur le territoire européen et au sein de certains États membres de l'UE. S'y sont ajoutés des flux migratoires d'une ampleur exceptionnelle, dont le pic a été atteint en 2015/2016, et qui ont mis à rude épreuve les capacités d'accueil de nombreux pays de l'UE et leur gestion de ces mouvements. Compte tenu de ces défis, l'UE continue de consacrer des sommes considérables à la cohésion en Europe, notamment dans le contexte des crises actuelles. Les États membres de l'AELE/EEE continuent également de participer à ces efforts par le biais des mécanismes financiers de l'AELE et de la Norvège.

[63] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.
[64] FF **2020** 7397 (pas encore en vigueur)

La Suisse a également tout intérêt à contribuer au renforcement de la cohésion en l'Europe. Le 3 décembre 2019, les Chambres fédérales ont approuvé une deuxième contribution suisse en faveur de certains pays membres de l'UE dont le montant total s'élève à 1302 millions de francs, sous la forme de deux crédits-cadres, l'un pour la cohésion et l'autre pour la migration[65]. Le Parlement a toutefois inséré dans les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits-cadres une disposition qui prévoit qu'aucun engagement ne peut être contracté sur la base du crédit-cadre en question « si l'Union européenne adopte des mesures discriminatoires à l'encontre de la Suisse et tant que ces mesures seront appliquées. » Cette condition a par la suite bloqué la mise en œuvre de la contribution. Lorsqu'il a décidé de mettre un terme aux négociations relatives à un accord institutionnel avec l'UE le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a indiqué qu'il entendait poursuivre la voie bilatérale. Cet agenda en matière de politique européenne prévoit aussi le déblocage rapide de la deuxième contribution de la Suisse et sa mise en œuvre sans condition formelle de politique européenne (cf. ch. 5.1). Le 30 septembre 2021, le Parlement a décidé de débloquer la deuxième contribution. Le *mémorandum d'entente* juridiquement non contraignant sur la deuxième contribution de la Suisse a été signé le 30 juin 2022 par la Suisse et l'UE. Ce document renferme les grandes lignes de la contribution et sert de cadre à la conclusion des indispensables accords bilatéraux de mise en œuvre avec les pays partenaires. Les accords bilatéraux de mise en œuvre dans le domaine de la cohésion conclus entre la Suisse et la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Roumanie devraient être signés d'ici fin 2022. Des négociations sont en cours avec les autres pays partenaires (Lettonie, Lituanie, République slovaque, Slovénie et République tchèque). Dans le domaine de la migration, les accords bilatéraux de mise en œuvre avec la Grèce et Chypre ont été signés en octobre 2022. Les négociations avec l'Italie sont toujours en cours.

3.2.10 Coopération transfrontalière

Depuis 1990, et depuis 2008 dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR), la Suisse participe aux programmes transfrontaliers Interreg de l'UE. La Suisse participe à quatre programmes transfrontaliers (Alpes rhénanes–Lac de Constance–Haut-Rhin, France–Suisse, Italie–Suisse, Rhin supérieur), deux programmes transnationaux (Espace alpin, Europe du Nord-Ouest) et quatre programmes interrégionaux (Interreg Europe, URBACT, ESPON, Interact). Les programmes Interreg font partie de la politique de cohésion de l'UE et sont financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER). La Confédération et les cantons soutiennent conjointement la participation suisse à ces programmes dans le cadre de la NPR. Pour Interreg VI 2021-2027, la Confédération met à disposition plus de 56 millions de francs dans le cadre de la NPR, les cantons apportant des contributions au moins équivalentes dans les différents programmes. Les contributions de la Confédération et des cantons sont directement versées aux programmes et ne passent pas par le budget de l'UE. Les partenaires suisses ne reçoivent pas de fonds européens (à quelques exceptions près).

Dans les régions frontalières, Interreg sert de catalyseur important et favorise la réalisation de projets concrets. Ainsi, plus de 1000 projets ont été soutenus dans le cadre de la participation suisse à Interreg au cours des 30 dernières années. Différentes évaluations ont confirmé l'importance de la participation suisse à Interreg. La coopération dans le cadre d'Interreg est un exemple positif de coopération de voisinage avec l'UE, avec les pays voisins ainsi qu'entre les régions frontalières suisses et leurs régions voisines à l'étranger.

Par ailleurs, la Confédération et les cantons participent également à la Stratégie macrorégionale pour la région alpine (EUSALP), lancée en 2015, dont la Suisse assumera la présidence pour la première fois en 2023.

[65] FF **2020** 757 759

3.3 Paix et sécurité

La préservation de la sécurité du pays et l'engagement de la Suisse en faveur d'un ordre international juste et pacifique sont ancrés à l'art. 2 de la Constitution en tant que buts supérieurs de l'État. La paix, l'état de droit et la sécurité sont les fondements de la prospérité et du développement durable. La politique de sécurité de la Suisse repose sur une analyse de la menace qui coïncide largement avec celle de l'UE et de la plupart de ses États membres. Compte tenu de la proximité géographique, des liens étroits sur le plan économique et social ainsi que de l'appartenance à une même communauté de valeurs, la Suisse et l'UE ont des intérêts similaires en matière de politique extérieure et de sécurité dans de nombreux domaines. Par conséquent, l'UE est pour la Suisse un partenaire de coopération naturel. Pour garantir sa sécurité intérieure, la Suisse ne peut pas renoncer à une coopération transfrontalière avec l'UE et ses États membres. À cet égard, les accords d'association de la Suisse à Schengen/Dublin sont déterminants. Le principe de Schengen repose sur une logique simple : pour assurer la libre circulation au sein de l'espace commun, il est nécessaire de mettre en place une coopération renforcée entre les autorités de police, un contrôle efficace aux frontières extérieures, une coordination des responsabilités pour les demandes d'asile (système Dublin) et des solutions communes sur les questions migratoires. En 2018, le Conseil fédéral a rendu un rapport détaillé dressant un bilan positif des accords d'association.[66] Les observations formulées alors demeurent largement valides.

3.3.1 Coopérations en matière de politique étrangère et de sécurité

- Accord de coopération avec l'Agence européenne de défense de 2012

La Suisse et l'UE collaborent en matière de politique étrangère et de sécurité et s'aident mutuellement en cas de besoin à travers des positions ou initiatives communes, par exemple dans le cadre de l'ONU. Elles entretiennent une série de dialogues thématiques et géographiques réguliers, afin d'échanger des informations, d'identifier des champs de coopération possibles et, le cas échéant, d'harmoniser leurs politiques respectives. Parallèlement, la Suisse mène sa propre politique étrangère et de sécurité, qui lui offre dans certains contextes des opportunités, telles que des mandats de puissance protectrice ou d'autres missions importantes menées dans le cadre de ses bons offices. La coexistence de cette indépendance et d'actions communes avec l'UE se traduit par exemple dans le domaine des sanctions : la Suisse n'a aucune obligation politique ou juridique de s'associer aux mesures restrictives arrêtées par l'UE. Sur la base de la loi sur les embargos[67], le Conseil fédéral prend ses décisions au cas par cas et en tenant compte de tous les intérêts de la Suisse, en particulier ceux relatifs à la politique extérieure, et à l'économie ainsi qu'aux questions juridiques. Dans la plupart des cas, la Suisse se rallie totalement ou partiellement aux sanctions de l'UE, comme les mesures restrictives – certes exceptionnelles par leur ampleur – adoptées à l'encontre de la Russie et du Bélarus suite à l'agression russe contre l'Ukraine. La guerre en Ukraine, qui se déroule à la porte de nombreux États membres de l'UE, remet en cause l'architecture de sécurité européenne et devrait propulser ce volet de la politique commune au premier rang des préoccupations.
La Suisse et l'UE travaillent main dans la main dans le domaine de la coopération au développement depuis de nombreuses années. Dans plusieurs régions du monde, par exemple dans les Balkans occidentaux ou en Afrique, la Suisse s'engage avec l'UE pour développer la formation professionnelle, les systèmes de santé, la gouvernance démocratique et de nombreux autres axes d'intervention. Elle coordonne la planification de projets avec les États membres dans différents contextes, afin d'éviter les doublons et d'améliorer l'efficacité de la coopération au développement. En outre, la Suisse est un partenaire apprécié dans certains contextes fragiles où elle est présente sur le terrain, contrairement à la plupart des membres de l'UE. Dans les organes multilatéraux, la vision suisse rejoint en grande partie

[66] Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste « Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen » (rapport Schengen). Disponible en ligne : www.eda.admin.ch > Rapports > Schengen/Dublin.
[67] Loi fédérale du 22 mars 2022 sur l'application de sanctions internationales, RS **946.231**.

les positions de l'UE et de ses États membres, par exemple sur l'Agenda 2030 de l'ONU, mais aussi sur le financement du développement et la protection du climat.
Ces dernières années, l'UE a mené à bien d'importantes réformes pour renforcer sa politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Les initiatives telles que la coopération structurée permanente (CSP ou *Permanent Structured Cooperation,* PESCO), le Fonds européen de défense et la création d'une nouvelle direction générale de l'industrie, de la défense et de l'espace ainsi que la mise en place de l'instrument pour le renforcement de l'industrie européenne de défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA) témoignent en outre de la volonté politique de renforcer les capacités de défense de l'UE. Depuis le lancement de la PSDC, la Suisse participe aux missions de promotion de la paix de l'UE. Elle fait actuellement partie de la mission civile EULEX Kosovo, de EUCAP Sahel Mali, de plusieurs missions d'observation des élections et de l'opération EUFOR Althea en Bosnie et Herzégovine. Elle a également détaché un expert auprès du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Cette coopération est bénéfique à la Suisse et à l'UE. Elle présente un intérêt pour la Suisse car l'UE possède des structures établies en matière de promotion de la paix et de la stabilité. L'Union est en outre active dans des régions également importantes pour la Suisse en matière de politique de paix et de sécurité. L'UE bénéficie quant à elle de l'expertise de la Suisse. En mettant ses spécialistes à disposition de l'Union, la Confédération s'engage par exemple pour le renforcement de l'état de droit, la réforme des appareils judiciaire et policier ou encore l'implication de la société civile dans les réformes gouvernementales.
Actuellement, la coopération avec l'UE dans les domaines de la politique de sécurité et de défense est limitée et ponctuelle. La Suisse coopère avec l'Agence européenne de défense (AED) depuis 2012. Cette coopération se concentre principalement sur la recherche et le développement, par le biais de groupes de travail et projets, et la cyberdéfense, ainsi que des participations à des activités d'entrainement et de formation, notamment un programme d'exercice pour les équipages d'hélicoptères. L'AED devrait à l'avenir jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des initiatives européennes susmentionnées. Un accord de coopération tel que celui signé par la Suisse est indispensable pour que les États tiers puissent participer aux projets lancés dans le cadre de la CSP. D'ailleurs, également dans le cadre de la PESCO, une participation de la Suisse à un projet qui sert à améliorer les exercices effectués en vue de lutter contre les cyberattaques (*Cyber Ranges Federation*) est envisagée. Des clarifications ont été initiées.

3.3.2 Justice et affaires intérieures

- Accord d'association à Schengen de 2004
- Accord d'association à Dublin de 2004
- Accord entre la Suisse et Europol de 2004
- Accord entre la Suisse et Eurojust de 2008
- Arrangement sur la participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile de 2014
- Protocole Eurodac à l'accord d'association à Dublin de 2019
- Accord sur la coopération Prüm de 2019

Aucun autre volet de la politique européenne de la Suisse n'a d'effets aussi tangibles dans la vie quotidienne que l'association à Schengen. Voilà déjà longtemps qu'il semble tout naturel de pouvoir franchir librement, pratiquement en tout lieu et à tout moment, n'importe quelle frontière avec nos pays voisins. La libre circulation des personnes est étroitement liée, en termes d'impact, à la participation au marché intérieur européen. L'abandon de l'association à Schengen aurait d'importantes répercussions sur le produit intérieur brut de la Suisse : on pourrait s'attendre à une diminution allant jusqu'à 3,7 % d'ici 2030.[68] Cela s'explique en partie par la coopération dans le domaine de la politique de visas (courts séjours): les personnes voyageant en Europe et disposant d'un visa Schengen peuvent également se rendre en Suisse sans visa spécifique, ce qui est très avantageux pour le secteur touristique et les

[68] Rapport Schengen, p. 63 et suiv.

voyages d'affaires. Cependant, l'ouverture des frontières intérieures ne signifie pas qu'elles sont devenues obsolètes. La Suisse est en principe toujours autorisée à réaliser des contrôles douaniers et policiers sur l'ensemble de son territoire. Elle peut également recourir temporairement au contrôle systématique des personnes dans des cas exceptionnels, par exemple face à une menace grave pour la sécurité intérieure ou la santé publique, comme dans des circonstances telles que la pandémie de COVID-19 au printemps 2020. La réinstauration inattendue des frontières nationales, qui a séparé des sociétés, des familles et des couples, nous a rappelé à quel point il serait impensable de vivre en dehors de l'espace Schengen. Dans le même temps, la crise du COVID-19 a montré la valeur de l'accord d'association, car les droits de participation à Schengen ont permis à la Suisse d'accéder à la gestion de crise de l'UE. Schengen constituait par ailleurs un cadre juridique adapté pour la coopération et l'adhésion rapide au système du certificat COVID numérique de l'UE. L'implication de la Suisse dans la gestion de crise de l'UE en vertu de l'association à Schengen s'est à nouveau concrétisée dans le contexte de la guerre en Ukraine. Le pays a en effet participé à la coordination européenne sur de nombreux sujets en lien avec les conséquences du conflit.

L'acquis de la liberté de circulation va de pair avec une intense activité de coopération en matière de sécurité. Grâce au perfectionnement constant du système d'information Schengen (SIS), Schengen joue un rôle essentiel dans le travail de coopération policière. Où que l'on se trouve, les données de recherche sont accessibles en quelques minutes et permettent ainsi aux autorités nationales d'agir de manière efficace. Les organes compétents en Suisse reçoivent une réponse dans SIS toutes les deux heures. Pour compenser l'absence du SIS et des autres instruments de Schengen, la Suisse devrait investir jusqu'à 500 millions de francs chaque année.[69] Même un tel effort ne pourrait cependant pas compenser totalement l'échange d'informations avec tous les autres membres de l'espace Schengen. L'association de la Suisse est également bénéfique pour ces derniers.

La gestion des frontières extérieures est par ailleurs essentielle pour le bon fonctionnement de l'espace Schengen. Les États membres s'apportent un soutien mutuel en la matière, notamment ceux qui se situent sur les principaux itinéraires de migration. En 2020, la Suisse avait contribué au Fonds de l'UE pour la sécurité intérieure (FSI) à hauteur de 138 millions de francs et avait touché 20 millions de francs pour ses propres projets. Pour le fonds suivant, plus largement doté et dont l'échéance se situe en 2027 (BMVI), elle mobilisera une contribution nette de quelque 250 millions de francs. Ce fonds de solidarité a pour objectif la mise en place d'une gestion européenne des frontières qui bénéficie à tous les États membres de Schengen. La Suisse participe également à l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, en mettant à disposition des ressources financières et d'expertise, avec environ 1500 jours d'intervention par an.

Deux nouveautés importantes au niveau des frontières extérieures seront bientôt effectives : en 2023, un système d'entrée/de sortie (EES) à l'échelle de l'espace Schengen sera mis en place et permettra d'enregistrer les ressortissants de pays tiers ainsi que leur durée de séjour. Un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) similaire à l'ESTA américain verra également le jour. Une mise en réseau d'EES, d'ETIAS, ainsi que des systèmes existants SIS, VIS et Eurodac (banque d'empreintes digitales) est prévue pour le second semestre 2024, dans le but de renforcer la sécurité au sein de l'espace Schengen. Avec une seule requête, toute autorité nationale habilitée pourra consulter simultanément tous les systèmes.

Si la coopération se déroule dans le cadre de Schengen, la Suisse pourra, en tant que participante, éviter des lacunes dans son dispositif de sécurité. Si ces points sont amenés à évoluer en dehors de Schengen, alors elle devra essayer de conclure des accords bilatéraux spécifiques, tels que cela a été le cas récemment dans le cadre de la coopération Prüm et de l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac.[70] La Suisse aspire également à signer un accord relatif à l'échange de données relatives aux passagers aériens. En plus de l'association à Schengen, deux accords sont en vigueur depuis 2004

[69] Ibid., p. 110

[70] Message du 5 mars 2021 concernant l'approbation de l'accord sur la coopération transfrontalière (coopération Prüm) et du Protocole Eurodac entre la Suisse et l'UE, de l'accord avec les États-Unis concernant la prévention et la répression des infractions graves, et leur mise en œuvre (modification du Code pénal, de la loi sur les profils d'ADN, de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers et l'intégration), ainsi qu'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du programme Prüm Plus, FF **2021** 738.

et 2008, respectivement avec l'office européen de police Europol[71] et l'agence de coopération judiciaire Eurojust[72].

Tous les États européens sont confrontés aux mêmes difficultés face aux phénomènes migratoires : entrées illégales sur le territoire et réseaux de passeurs, gestion des frontières, mise en place d'une politique d'asile et d'intégration fonctionnelle soutenue par la population. À travers l'accord d'association à Dublin, la Suisse participe au système européen de détermination de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile. Le système Dublin garantit que chaque demande d'asile soit étudiée par un seul État et que cette responsabilité ne soit pas transférée d'un État à l'autre sans coordination. Si la Suisse n'y était pas associée, elle pourrait recevoir les demandes d'asile des requérants déboutés dans l'UE. L'abrogation de l'accord de Dublin se traduirait par un surcoût annuel de plusieurs centaines de millions de francs pour la Suisse.[73]

Il est incontestable que le système européen en matière de migration et d'asile, dont Dublin est l'un des piliers, ne répond plus aux exigences actuelles. Il ne permet ni de gérer les importants flux migratoires ni de corriger le déséquilibre au détriment des pays situés aux frontières extérieures. En 2020, la Commission européenne a entrepris de relancer la réforme bloquée en élaborant un ensemble de propositions de règlements. L'élément phare de ces propositions est un mécanisme de solidarité pour une répartition plus équitable des requérants d'asile et des coûts liés à leur accueil au sein de l'UE qui ne s'inscrit pas dans la continuité du système Dublin et n'est donc pas contraignant juridiquement pour la Suisse dans sa version actuelle. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), qui a remplacé en 2022 le Bureau Européen d'Appui pour l'Asile (EASO), ne fait pas non plus partie du système Dublin. À partir de 2016, la Suisse a mis à la disposition de l'EASO des ressources financières et d'expertise dans le cadre d'un accord bilatéral[74] et continue à faire de même avec l'AUEA depuis 2022.

Nul besoin de se livrer à une analyse approfondie pour remarquer que la Suisse est plus fortement intégrée à la coopération européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures que dans tous les autres. La préservation de la sécurité intérieure compte en effet parmi les principaux enjeux de l'autonomie nationale. Par ailleurs, la criminalité ne s'arrête pas aux frontières des États. Seule une étroite coopération internationale permet d'y remédier. C'est pour cela que l'espace Schengen forme un système évolutif, qui exige un haut niveau de sécurité juridique et des standards harmonisés parmi tous les États membres. Une reprise dynamique du droit par tous les États (y compris les États associés) est pertinente à cet égard. Les droits de participation à l'échelle européenne octroyés à la Suisse en contrepartie lui permettent d'exercer son influence lorsque des décisions qui la concernent sont adoptées. C'est justement parce qu'elle s'est engagée à participer à l'élaboration et à l'application des règles et des standards dans le cadre de Schengen que la Suisse a pu agrandir sa marge de manœuvre politique et renforcer ainsi sa souveraineté. Depuis la signature de l'accord d'association fin 2004, plus de 413 développements du droit lui ont été notifiés. Outre de nombreuses dispositions techniques, 50 développements ont également été soumis à l'Assemblée fédérale. Un référendum n'a été lancé que dans trois cas. Lors de la dernière votation en 2022, 71,5 % de la population et la totalité des cantons se sont prononcés pour la poursuite de la participation de la Suisse à Frontex et, ainsi, pour l'association à Schengen.

À l'échelle de l'UE, Schengen a évolué à la faveur de nombreuses nouveautés et de la mise en place de projets ambitieux, notamment l'interconnexion des systèmes informatiques et le nouveau mandat de Frontex. Parallèlement, les réformes à mener dans le domaine de la migration se heurtent actuellement à des blocages politiques. Le sujet compte parmi les plus clivants entre les États membres de l'UE. Plusieurs d'entre eux insistent pour instaurer des contrôles aux frontières intérieures en raison des mouvements migratoires qui s'opèrent au sein de l'espace Schengen. Les États aux frontières extérieures se débattent en outre avec des systèmes d'asile saturés, qui génèrent parfois des situations contraires à la protection des droits de l'homme. Les dernières propositions pour surmonter ces défis font actuel-

[71] Accord du 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police, RS **0.362.2**.
[72] Accord du 27 novembre 2008 entre la Suisse et Eurojust, RS **0.351.6**.
[73] Rapport Schengen, p. 113
[74] Arrangement du 10 juin 2014 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile, RS **0.142.392.681**.

lement l'objet de discussions à Bruxelles, auxquelles la Suisse participe. Dans le cadre de son engagement dans Schengen/Dublin et dans les agences européennes concernées, elle continuera à défendre une gestion des frontières efficace protégeant bien les frontières extérieures. Elle assume en outre la responsabilité qui lui incombe, en qualité d'État associé, de participer activement à la conception de l'espace commun. Dans une démarche d'égal à égal avec les États membres de l'UE, la Suisse continuera également à s'engager en faveur de solutions constructives en adéquation avec ses intérêts dans les nombreuses instances Schengen où elle exerce ses droits de participation, que ce soit au niveau des experts ou à celui des ministres.

3.4 Durabilité

L'engagement de la Suisse en faveur du développement durable et de la conservation durable des ressources naturelles est inscrit à l'art. 2 de la Constitution. La croissance économique nécessaire pour atteindre cette prospérité et cette sécurité affecte de plus en plus l'environnement. La densité de population croissante et l'augmentation de la mobilité soulèvent des difficultés à cet égard. Par conséquent, la Suisse aspire à un développement durable conformément à son objectif constitutionnel. L'exploitation durable des ressources naturelles et la protection de la biodiversité sont pour elle aussi importantes que les efforts conjoints déployés à l'échelle internationale pour lutter contre le changement climatique. La notion de durabilité fait non seulement référence à la protection de l'environnement, mais aussi à la protection de la santé publique et du patrimoine culturel. Pendant la pandémie de COVID-19, la Suisse et l'UE ont travaillé main dans la main. L'intégration de la Suisse dans le dispositif de crise européen et l'étroite coordination avec l'UE des mesures de crise sur le plan des contenus ont joué un rôle important dans la lutte contre la pandémie, notamment dans le contexte des nombreux échanges dans les régions frontalières. La Suisse ne peut se mesurer seule à ces défis. Un partenariat avec l'UE en matière de durabilité s'avère bénéfique pour les deux parties.

3.4.1 Environnement, climat et énergie

- Accord sur l'environnement de 2004
- Accord sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de 2017

L'UE entend jouer un rôle pionnier en matière de politique environnementale, climatique et énergétique internationale. Elle s'est engagée à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. La réalisation de cet objectif nécessite une transformation économique et sociale au sein de l'UE : c'est dans ce but qu'a été décidé le « pacte vert pour l'Europe » (cf. ch. 2.2.2). La Suisse poursuit sa propre politique environnementale, climatique et énergétique, qui repose cependant pour l'essentiel sur les mêmes principes et tend vers des objectifs équivalents. Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse ne devrait plus émettre de gaz à effet de serre à compter de 2050. Afin de garantir un niveau équivalent de protection environnementale et d'éviter les distorsions de concurrence avec ses principaux partenaires commerciaux européens, la Suisse harmonise jusqu'à un certain point sa législation avec celle de l'UE dans toute une série de domaines (par exemple dans le droit des produits chimiques, la réglementation en matière de recyclage, les émissions de polluants atmosphériques, la protection contre le bruit, l'eau, etc.). La Suisse fait en outre face à certaines difficultés, notamment à l'apparition de nouveaux obstacles à l'accès au marché suite à la création ou à la modification de dispositions européennes dans le cadre du « pacte vert pour l'Europe ». C'est le cas avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM) qui devrait être mis en place à partir de 2023. Ce dispositif doit empêcher la délocalisation des émissions de CO_2 (« fuites de carbone ») à l'étranger, où les ambitions en matière de protection du climat sont moins élevées. Compte tenu des étroites relations commerciales bilatérales, il est à prévoir que la Suisse sera impactée par le CBAM de l'UE, même si une exception est prévue pour les marchandises d'origine suisse en raison du lien entre les systèmes d'échange de quotas d'émission. En

réponse au postulat de la Commission de politique extérieure CN du 25 août 2020[75], le Conseil fédéral est en train de clarifier l'impact d'un tel CBAM sur la Suisse ainsi que les options possibles.
Un accord de 2004 réglemente la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).[76] Il est particulièrement intéressant pour la Suisse du fait de sa participation à la collecte et à l'échange de données environnementales comparables dans une multitude de domaines (biodiversité et écosystèmes, eau, forêt, climat, santé humaine et environnement, air, bruit, produits chimiques, sol, économie circulaire et exploitation des ressources, déchets, durabilité, etc.) via le réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (Eionet). La Suisse s'investit en outre dans des projets de recherche. En tant que membre à part entière de l'AEE, la Suisse participe pleinement aux travaux de l'agence et jouit d'un accès direct aux informations collectées et diffusées à travers le réseau Eionet. Ses données et informations sont quant à elles diffusées dans les publications ad hoc de l'AEE.
Un autre accord a été conclu pour coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission (accord SEQE).[77] Entré en vigueur le 1er janvier 2020, cet accord international est le premier de ce type au monde. Il s'applique également à l'aéronautique. Le couplage des SEQE permet le transfert direct de droits d'émission entre les registres du commerce de droits à émission de la Suisse et de l'UE. Les droits d'émission de chaque partie peuvent ainsi être comptabilisés dans le registre de l'autre. Ce dispositif est la condition pour que la Suisse puisse être exemptée d'un CBAM de l'UE. L'accord SEQE est tributaire des évolutions dynamiques de la politique climatique de l'UE. Par conséquent, le SEQE suisse doit être en permanence vérifié et, si nécessaire, modifié en conséquence.
Différents accords sectoriels conclus entre la Suisse et l'UE contiennent en outre des dispositions qui concernent directement ou indirectement la politique environnementale. L'Accord sur les transports terrestres a permis de garantir la politique suisse de transfert de la route au rail à l'échelle européenne. L'ARM comprend un chapitre révisé en 2015 sur les produits biocides. Il permet la reconnaissance mutuelle des autorisations de produits biocides entre les États membres de l'UE et la Suisse, favorisant ainsi le commerce et l'harmonisation du niveau de protection. Une ordonnance sur le commerce du bois équivalente au règlement européen correspondant est en outre entrée en vigueur en Suisse le 1er janvier 2022.[78] Visant à empêcher la récolte illégale de bois, elle prévoit un devoir de diligence et la garantie de la traçabilité. Une reconnaissance mutuelle permettrait de lever les barrières commerciales entre l'UE et la Suisse. Jusqu'à présent, l'UE n'a pas manifesté la volonté d'entamer le dialogue à ce sujet.
Dans le domaine de l'énergie, la Suisse est matériellement intégrée au marché européen de l'électricité et du gaz, mais elle ne l'est pas juridiquement. L'attaque de l'Ukraine par la Russie et les mesures politiques adoptées dans ce contexte ont provoqué de fortes perturbations sur les marchés énergétiques. On a notamment observé une importante hausse des prix du gaz et de l'électricité. L'UE est parvenue à réduire considérablement sa dépendance au gaz russe à travers une série de mesures, telles que la construction de terminaux de gaz naturel liquide, la baisse de la consommation de gaz en raison du prix (notamment pour l'industrie) et la définition d'objectifs d'économies de gaz. La Suisse ne dispose d'aucun réservoir à gaz saisonnier pour répondre à la demande hivernale. Certes, le gaz occupe une place moins importante dans le mix énergétique suisse que dans celui de nombreux voisins européens, mais il ne représente pas une proportion négligeable, avec environ 15 % de la consommation énergétique totale. C'est pour cette raison que la Suisse a adopté ses propres mesures pour améliorer la résilience de la sécurité d'approvisionnement en gaz et en électricité. Dans un esprit de solidarité avec l'UE, elle s'est en outre fixé l'objectif de réduire sa consommation de gaz de 15 % pour le semestre d'hiver. L'UE prévoit des mesures supplémentaires.
L'UE développe en permanence son marché intérieur de l'électricité. Sans solutions institutionnelles, l'UE n'est pas prête à signer un accord sur l'électricité avec la Suisse. Un tel accord garantirait une pleine participation au marché. Sans accord sur l'électricité, la Suisse se verra de plus en plus exclue des plateformes de négoce européennes et sera traitée en qualité d'État tiers, malgré le dynamisme

[75] 20.3933 « Incitations fiscales pour un commerce international durable »
[76] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne concernant la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (EIONET), RS **0.814.092.681**.
[77] Accord du 23 novembre 2017 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, RS **0.814.011.268**.
[78] Ordonnance du 12 mai 2021 concernant la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois, RS **814.021**.

des échanges d'électricité. Les répercussions négatives sont avant tout visibles au niveau de la stabilité du réseau et des pertes de revenus qui se chiffrent en centaines de millions. L'exclusion de la Suisse engendre des flux d'électricité non planifiés à travers le pays et menace ainsi la stabilité. Pour atténuer le problème, le gestionnaire du réseau de transport suisse Swissgrid cherche à conclure des accords techniques avec ses homologues européens ; l'accord avec l'Italie et ses voisins a été conclu, un autre accord avec un groupe plus important en Europe centrale et occidentale, progresse lentement.

3.4.2 Santé publique et prévention des catastrophes

- Accord administratif sur l'aide humanitaire et la protection de la population de 2017

Dans le domaine de la santé, la transformation des conditions de vie et de travail, la mobilité croissante des fournisseurs et acheteurs de prestations, la complexité accrue des techniques médicales et les dangers des pandémies posent de plus en plus de difficultés aux systèmes de santé nationaux, comme l'a montré la crise du COVID-19. Les systèmes de santé nationaux des pays membres de l'UE relèvent de la compétence de chacun d'entre eux. Cependant, l'UE a fortement développé son programme de santé ces dernières années et créé plusieurs agences et autorités spécialisées, notamment l'Agence européenne des médicaments (EMA), le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et l'autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA). Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, la Suisse a été associée au dispositif de crise de l'UE, de manière ad hoc et limitée à cette crise en particulier.

Un accord avec l'UE dans le domaine de la santé impliquerait entièrement la Suisse dans la lutte contre les menaces sanitaires transfrontalières et garantirait contractuellement la coopération en matière de santé. Les négociations au sujet d'un accord sur la santé sont concrètement bien avancées. Il s'agit principalement de réglementer la participation de la Suisse au nouveau dispositif européen sur les menaces transfrontalières graves pour la santé, au programme pluriannuel de l'UE pour la santé et à l'ECDC. Pour l'UE comme pour la Suisse, la pandémie de COVID-19 a mis en lumière l'importance d'un accord contractuel de coopération au niveau des experts. L'échange de connaissances et d'expériences, ainsi que la coordination des mesures sanitaires sont essentiels dans les régions frontalières, tout particulièrement en cas de pandémie. Bien qu'il s'agisse avant tout d'un accord de coopération, l'UE a bloqué la conclusion des négociations en invoquant les questions institutionnelles en suspens.

Indépendamment de cela, la Suisse et l'UE ont signé en 2017 un échange de lettres[79] sur la coopération scientifique et technique entre l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) et son homologue suisse. L'AEM et l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) échangent en outre depuis 2015 sur la qualité et l'efficacité des médicaments autorisés en Suisse ou dans l'UE. La convention correspondante[80] s'appuie sur une coopération antérieure qui a eu lieu durant la pandémie de H1N1 de 2009-2010, ainsi que sur l'ARM. Un autre accord de coopération[81] est également en vigueur depuis septembre 2017 avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT). Il permet les échanges au sujet de la diffusion et des risques des nouvelles drogues, ainsi que des méthodes de prévention.

Les pandémies, comme celle du COVID-19, ainsi que les catastrophes naturelles, environnementales ou d'origine sociétale ont généralement des répercussions à l'échelle internationale et constituent des risques substantiels pour la Suisse, notamment en raison de la forte densité de population et d'occupation des sols. Pour la prévention des catastrophes, l'échange d'informations et la coordination avec les États voisins sont essentiels pour la Suisse. C'est pour cette raison qu'elle a conclu plusieurs accords avec des États européens. La Suisse a en outre signé un accord avec l'UE en 2017 pour améliorer

[79] Lettre de l'ECHA à la Suisse du 19 décembre 2017 et lettre de la Suisse à l'ECHA du 22 décembre 2017. Disponible en ligne : www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Politique européenne de la Suisse > Accords bilatéraux > Vue d'ensemble > Accords bilatéraux et coopérations à partir de 2004 > Sécurité des produits chimiques / REACH

[80] Conventions portant sur l'échange d'informations des 9 et 10 juillet 2015. Disponible en ligne : www.swissmedic.ch > Notre profil > Collaboration internationale > Collaboration bilatérale avec des autorités partenaires > Conventions portant sur l'échange d'informations > Union européenne.

[81] Accord de coopération entre l'OEDT et l'OFSP du 12 septembre 2017. Disponible en ligne : www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Politique européenne de la Suisse > Accords bilatéraux > Vue d'ensemble > Accords bilatéraux et coopérations à partir de 2004 > Coopération dans le domaine des drogues et des toxicomanies.

l'échange d'informations en matière d'aide humanitaire et de protection de la population. La coordination entre les États européens est renforcée dans le cadre du *Mécanisme européen de protection civile* (MEPC), qui recouvre les trois champs d'action que sont la prévention, la préparation et la gestion des crises. Parmi les États tiers, la Bosnie et Herzégovine, l'Islande, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Serbie et la Turquie se sont également associés au mécanisme. Ils payent une cotisation annuelle et obtiennent en contrepartie l'accès total aux services du mécanisme. Dans le cadre de la gestion de crise du COVID-19, le MEPC a fait ses preuves comme instrument de protection collective : il a notamment joué un rôle clé dans l'organisation des vols de rapatriement dans l'UE. Les réunions de coordination consulaires quotidiennes du MEPC, auxquelles la Suisse a pu participer temporairement sur décision de l'UE, ont également constitué un instrument de soutien important dans ses activités de rapatriement. Une étude de l'EPF de Zurich[82] publiée sur mandat de l'OFPP démontre les nombreux avantages de la participation de la Suisse au MEPC. Outre l'accès total à l'ensemble des capacités et des services de soutien du MEPC, l'étude identifie notamment une opportunité de développement des compétences de la Suisse en matière de prévention des catastrophes, grâce à une étroite coopération à l'échelle de l'UE et à une multiplication des expériences opérationnelles dans les situations de crise concrètes. Le Conseil fédéral s'appuiera sur les résultats de cette étude et les expériences positives réalisées dans le cadre de la gestion de la crise du COVID-19 pour analyser les intérêts de la Suisse en cas de participation au MEPC.

3.4.3 Culture et statistique

- Accord MEDIA de 2004 (suivi de la version de 2007)
- Accord statistique de 2004

La diversité culturelle suppose des espaces de liberté, des possibilités d'échange entre les artistes et une interaction avec le public. À cet égard, la promotion publique de la culture et les accords internationaux ont pour fonction de créer un contexte favorable. Le paysage culturel suisse, relativement restreint et caractérisé par la diversité de ses régions linguistiques, se nourrit en particulier des échanges avec l'étranger. Compte tenu de sa situation géographique et de son histoire, la Suisse est étroitement liée à trois autres régions culturelles et linguistiques européennes. Le marché suisse est souvent trop limité pour offrir des perspectives de réussite à long terme aux artistes nationaux : la coopération internationale est par conséquent incontournable pour atteindre un plus large public et multiplier les possibilités de financement. L'UE est la première institution européenne de promotion culturelle transfrontalière. Il s'agit donc d'un partenaire important pour la politique culturelle de la Suisse. De 2006 à 2013, la Suisse a participé au programme MEDIA de l'UE, destiné à promouvoir l'industrie cinématographique et audiovisuelle.[83] Les discussions informelles concernant une éventuelle association au programme Europe Créative (2014-2020) ont été temporairement suspendues par l'UE suite à l'adoption de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » en février 2014, mais elles ont pu reprendre ultérieurement.[84] Cependant, certains points sont restés en suspens de sorte que les négociations n'ont pas pu aboutir : l'harmonisation avec la Directive « Services de médias audiovisuels » (SMA)[85] exigée par l'UE et la non-conclusion d'un accord institutionnel ont empêché de mener à bien le processus d'association. Dans ce contexte, la Suisse a adopté en 2014 des mesures compensatoires à l'échelle nationale.[86] Comme

[82] Center for Security Studies (CSS), EPF Zurich (2021) : An Evaluation of Switzerland becoming a Participating State of the European Union Civil Protection Mechanism.
[83] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse aux programmes communautaires MEDIA Plus et MEDIA-Formation (avec annexes et acte final), RS **0.784.405.226.8**. (Initialement accord MEDIA des Bilatérales II, arrivé à échéance le 31 décembre 2006, suivi de la version de 2007).
[84] Message du 26 février 2020 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024 (Message culture 2021–2024), FF **2020** 3131.
[85] Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.
[86] Ordonnance du DFI du 21 avril 2016 sur les mesures d'encouragement de la présence internationale de la cinématographie suisse et les mesures compensatoires MEDIA, RS **443.122**.

indiqué dans le Message culture 2021-2024, le Conseil fédéral examinera une participation au programme actuel (2021-2027). Compte tenu des retards survenus, il faudra toutefois vérifier si une participation à la période en cours est encore réaliste.
Entré en vigueur en 2007, l'accord statistique[87] sert de base à l'harmonisation des statistiques suisses et européennes, notamment dans les domaines les plus pertinents pour l'économie, tels que la comptabilité nationale, les transports et le tourisme, le commerce extérieur ou l'agriculture. Il permet également à la Suisse d'apparaître dans les publications de l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) et lui confère donc une plus grande visibilité, aussi bien dans les pays de l'UE et de l'EEE qu'au niveau international. Le bilan de cette coopération de plus de dix ans avec l'UE dans le cadre de l'accord est positif. Ces dernières années, les suggestions et innovations européennes ont été intégrées avec succès dans de nombreuses statistiques suisses : leur contenu informatif est plus important, elles sont plus détaillées et disponibles plus rapidement, elles satisfont aux exigences de qualité accrues et permettent des comparaisons avec nos partenaires européens. Les utilisatrices et utilisateurs de statistiques en profitent aussi, que ce soit dans la politique, l'économie ou la société civile. Il est très probable que ces progrès n'auraient pas été réalisés sans l'effet incitatif de l'accord, ni surtout sans la coopération dans le cadre du Système statistique européen (SSE).

4 Evaluation des options de la Suisse en matière de politique européenne

La section précédente a dressé un état des lieux du bilatéralisme tel que la Suisse le pratique dans ses relations avec l'UE depuis les années 1990. Il convient maintenant de compléter cette rétrospective par une réflexion tournée vers l'avenir, axée sur la question suivante : quelles approches la Suisse pourrait-elle envisager pour la poursuite de sa politique européenne ?
Les trois postulats adoptés au Conseil national en juin 2021 après la fin des négociations sur un accord institutionnel (cf. ch. 1) appellent tous à examiner les options (ou instruments) possibles qui s'offrent à la Suisse en matière de politique européenne. Deux d'entre eux ont explicitement nommé une série de telles options, notamment l'abandon de la voie bilatérale et donc le passage au statut d'État tiers, la poursuite de la voie bilatérale (éventuellement sans actualisation des accords), l'adhésion à l'EEE et l'adhésion à l'UE. Dans ses prises de position, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à se livrer à cet examen.
Les options énumérées correspondent globalement à celles déjà analysées de façon détaillée dans le rapport de politique européenne de 2010. À l'époque, les solutions envisagées étaient la voie bilatérale (avec ou sans nouveaux accords), la création d'un cadre institutionnel, l'adhésion à l'EEE et l'adhésion à l'UE (avec ou sans dérogations). Le rapport de politique européenne de 2006 proposait quant à lui deux autres instruments : une association bilatérale et l'adhésion à l'Union douanière de l'UE. Ces deux options sont aujourd'hui moins pertinentes et peuvent donc être écartées. Contrairement à 2006 et 2010, il convient cependant d'envisager également la possibilité de n'entretenir avec l'UE que des relations de libre-échange, comme le suggèrent les deux postulats. Depuis le rapport de politique européenne de 2010, ce scénario a fait l'objet d'une analyse détaillée dans un rapport dédié du Conseil fédéral[88].
Par conséquent, la Suisse peut orienter sa politique européenne selon quatre perspectives fondamentales : se contenter du libre-échange, poursuivre sur la voie bilatérale, adhérer à l'EEE et adhérer à l'UE.

[87] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la coopération dans le domaine statistique, RS **0.431.026.81**.
[88] Rapport du Conseil fédéral de juin 2015 en réponse au postulat Keller-Sutter [13.4022] « Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux ».

4.1 Les critères d'évaluation

Comme le précise le présent rapport en introduction, les objectifs de la politique européenne découlent des buts de l'État définis à l'art. 2 de la Constitution. Les quatre instruments susmentionnés doivent être analysés à l'aune de ces buts. Les principales difficultés de cette entreprise sont évidentes : aucune des options ne permet d'atteindre entièrement la totalité des buts de l'État. Elles font au contraire émerger des conflits d'objectifs. Une coopération approfondie avec l'UE ou une intégration à celle-ci pourrait, selon la configuration choisie, contribuer à mieux atteindre les buts de l'État inscrits à l'art. 2 de la Constitution, notamment la prospérité commune, mais aussi la sécurité du pays ou le développement durable. À l'inverse, un renforcement des liens avec l'UE est susceptible de réduire la marge de manœuvre formelle de la Suisse qui pourrait être déduite de certains buts de l'État, comme la protection de la liberté et des droits du peuple. Pris individuellement, les buts s'inscrivent dans différentes orientations de la politique européenne.

Dans cette équation complexe, l'objectif fondamental de la politique européenne reste d'entretenir un accès optimal au marché intérieur de l'Union et de coopérer avec l'UE dans une sélection de domaines qui intéressent la Suisse, tout en préservant une marge de manœuvre politique maximale. Il faut par conséquent trouver, dans notre relation avec l'UE, un équilibre tenant compte de tous les objectifs énoncés à l'art. 2 de la Constitution. Au final, il convient de choisir l'option garantissant le meilleur résultat possible à long terme pour l'ensemble desdits objectifs dans le contexte actuel. Pour procéder à l'évaluation des options, les trois critères suivants, qui découlent de l'objectif fondamental de la politique européenne (cf. ch. 1), sont déterminants : premièrement, le degré d'accès au marché intérieur, c'est-à-dire les modalités d'accès des entreprises suisses à ce marché. Deuxièmement, les possibilités de coopération supplémentaires dont dispose la Suisse pour collaborer avec l'UE afin de réaliser les objectifs inscrits à l'art. 2 de la Constitution, par exemple dans le domaine de la sécurité, de la migration et de l'asile (Schengen/Dublin), ou à travers la participation à des programmes européens. Troisièmement, les conséquences pour la préservation de la marge de manœuvre politique de la Suisse. Un quatrième critère s'ajoute aux trois premiers par la force des choses : la faisabilité en termes de politique extérieure (déjà évoquée dans le rapport de politique européenne de 2006). En effet, la réussite d'un modèle donné est bien entendu toujours conditionnée par le fait que l'UE, en tant que partenaire, trouve majoritairement des avantages à collaborer avec la Suisse selon ces modalités.

4.1.1 Degré d'accès au marché intérieur

Le premier critère concerne un facteur essentiel depuis toujours pour la Suisse : la possibilité de réaliser des échanges économiques avec l'étranger le plus librement possible. Les entreprises suisses n'ont accès qu'à un marché domestique de taille réduite et sont souvent très spécialisées. Plus que d'autres, elles ont donc besoin d'avoir accès aux marchés de distribution et de ressources étrangers dans de bonnes conditions. L'intégration totale au marché intérieur européen n'est pas nécessairement l'objectif idéal à cet égard, car, dans certains secteurs, la préservation d'une réglementation indépendante peut s'avérer plus avantageuse sur le plan économique ou politique.

En général, les échanges économiques bi- ou multilatéraux sont d'autant plus libres que l'intégration économique formelle définie entre les parties concernées est forte. On distingue généralement plusieurs niveaux d'intégration économique, sans que les délimitations soient toutefois nettes :

- Libre-échange : les droits de douane entre les parties ont été supprimés, de même que les barrières commerciales quantitatives et les mesures ayant des effets similaires (souvent avec des restrictions et des exceptions, par exemple pour les produits agricoles).
- Union douanière : outre la suppression des droits de douane intérieurs, les parties conviennent de droits de douane extérieurs communs.
- Marché commun : les barrières commerciales tarifaires (douanes, quotas), mais aussi non tarifaires (p. ex. techniques) sont supprimées. Les biens (marchandises et services) et les facteurs

de production (main-d'œuvre et capital) circulent librement. Ce mode de fonctionnement nécessite une harmonisation juridique et/ou une reconnaissance mutuelle des dispositions qui diffèrent entre les parties.
- Union économique : certains volets de la politique économique, tels que la politique agricole, font l'objet d'une uniformisation.
- Union monétaire : les parties abandonnent leur monnaie nationale et adoptent une nouvelle monnaie commune.

4.1.2 Possibilités de coopération

Le degré d'accès au marché doit s'accompagner d'un deuxième critère, qui recouvre d'autres domaines de coopération (potentielle) au-delà de l'intégration économique au sens strict. Il peut s'agir par exemple de la justice et de la police, de la formation et de la recherche, de l'environnement et du climat ou de la culture. Pour être viable, la solution choisie en matière de politique européenne devrait permettre à la Suisse d'établir des coopérations avec l'UE dans des domaines d'intérêt supplémentaires et de renforcer ainsi sa sécurité, sa force d'innovation et son efficacité en matière de développement durable.

4.1.3 Marge de manœuvre politique

Le troisième critère, celui qui concerne la marge de manœuvre politique, revêt également une importance capitale. En Suisse, plus qu'ailleurs, les instruments de démocratie directe permettent de conférer une large part de pouvoir de décision politique aux citoyennes et aux citoyens. Le fédéralisme a par ailleurs pour corollaire de déléguer aux cantons et aux communes de larges compétences de l'État, qui sont ainsi rendues plus accessibles au peuple. La Suisse entend conserver sa marge de manœuvre politique car celle-ci correspond justement à celle de chaque citoyenne et de chaque citoyen. Les solutions élaborées avec l'UE doivent impérativement tenir compte des structures institutionnelles de la Suisse, telles que la démocratie directe et le fédéralisme.
Quelle est donc cette marge de manœuvre politique ? Elle est évaluée selon sa capacité à préserver effectivement les intérêts de la Suisse. Au final, l'élément décisif n'est pas uniquement l'autonomie formelle, c'est-à-dire la possibilité d'opter librement pour une solution ou une autre indépendamment de toute obligation envers un tiers. La capacité d'action factuelle est elle aussi essentielle : la Suisse doit avoir la possibilité de choisir et réaliser véritablement les solutions concrètes souhaitées. On pourrait arguer que ces deux idées reviennent au même. Pourtant, dans une réalité mondialisée et interconnectée, elles sont souvent bel et bien distinctes : dans les contextes de forte interdépendance, il arrive souvent que seul le regroupement avec d'autres acteurs permette de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour défendre efficacement des intérêts. Ce mode de coopération suppose une certaine limitation de l'autonomie formelle, du moins lorsque des engagements contractuels sont pris. Aussi, pour garantir une grande marge de manœuvre effective, il est indispensable de trouver un juste équilibre entre autonomie formelle et coopération internationale.
Pour la Suisse, ce principe s'applique tout particulièrement vis-à-vis de l'UE. La marge de manœuvre substantielle nécessaire à la poursuite d'objectifs tels que la prospérité économique, la sécurité ou la protection de l'environnement ne résulte pas tant de la préservation de l'autonomie formelle, mais plutôt de la coopération (réglée dans un traité ou informelle) avec les pays voisins. L'autonomie formelle de la Suisse doit d'ailleurs être quelque peu relativisée, compte tenu du pouvoir réglementaire qui revient à l'UE en raison de sa taille et de l'importance de son marché. Même en l'absence de traités internationaux, il est quasiment impératif pour la Suisse de veiller à ce que son droit national reste compatible avec celui de l'UE (reprise autonome), dans la mesure où aucune raison particulière ne l'en empêche. Les possibilités totalement indépendantes de développement du droit national, c'est-à-dire l'autonomie formelle, sont en fait enserrées dans d'étroites limites.
La limitation réelle de l'autonomie formelle dans le cadre de la coopération internationale est en outre intimement liée aux mécanismes institutionnels du traité correspondant. Par exemple, la reprise des

développements du droit européen s'effectue-t-elle dans un système automatique, dynamique ou statique ? La Suisse a-t-elle le droit de participer ou de co-décider lors du développement du droit européen ? Si elle décide de ne pas reprendre certains développements du droit européen dans les accords correspondants conclus avec l'UE, la Suisse est-elle en mesure d'en supporter les éventuels effets ?

4.1.4 Faisabilité en politique extérieure

Le consentement de toutes les parties est la condition essentielle pour qu'un traité voie le jour. Il est très difficile de déterminer en amont la faisabilité d'une solution en termes de politique extérieure et de juger si elle est réaliste. Certains aspects peuvent cependant faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. Ainsi, plus une option de politique européenne repose par exemple sur l'un des modèles préétablis et déjà connus de l'UE, plus sa faisabilité, et donc son acceptabilité par l'UE est probable. Ces modèles préétablis sont l'accord de libre-échange, ainsi que l'adhésion à l'EEE ou à l'UE. Ces deux avenues sont définies dans le cadre d'accords multilatéraux et représentent des voies de coopération et d'intégration déjà empruntées par bon nombre d'autres États avant la Suisse. Par ailleurs, il est de plus en plus clair depuis quelques années que l'intégrité du marché intérieur et la garantie d'un *« level playing field »* constituent pour l'UE des conditions sine qua non devant être appliquées à toutes les relations avec des États tiers.
Toutefois, l'issue de la décision est avant tout une question de point de vue : la Suisse mais aussi l'UE doivent percevoir plus d'avantages que d'inconvénients dans l'option envisagée. Tout comme la Suisse, l'UE vérifiera, pour tout arrangement évoqué, s'il existe des alternatives réalisables qui sont plus avantageuses pour elle. Dans ce contexte, son évaluation ne doit pas être intangible. Les développements et les événements sans lien direct avec les relations Suisse-UE modifient la perspective de cette dernière, comme on a pu le constater dernièrement avec le Brexit. Et l'UE n'est pas un bloc monolithique : il s'agit d'une alliance de 27 États qui entretiennent chacun leurs propres relations avec la Suisse et nourrissent des intérêts spécifiques vis-à-vis d'elle. Enfin, l'UE ne décide pas unilatéralement de ce qui fait ou non l'objet des relations bilatérales avec la Suisse : ce travail s'effectue en interaction avec elle.
Il ne fait aucun doute que les relations Suisse-UE sont marquées par le poids économique, politique et démographique indiscutable de l'Union. Cependant, la Suisse est aussi importante pour l'UE : elle se distingue en tant que partenaire commercial, investisseur, pays d'accueil de la main-d'œuvre européenne, lieu de recherche, pays de transit et, enfin, en tant que nation solidement ancrée dans les valeurs européennes. Il est par conséquent impossible de déterminer de façon définitive où s'arrête la faisabilité de politique extérieure. Car ces limites sont toujours le fruit d'un dialogue et d'un balisage qui s'opèrent entre la Suisse et l'UE.

4.2 Quatre options

Les critères précédemment définis permettent d'examiner de plus près les quatre options fondamentales qui s'offrent à la Suisse : le libre-échange, la poursuite de la voie bilatérale, l'adhésion à l'EEE et l'adhésion à l'UE. Ces analyses reposent sur les évaluations des rapports du Conseil fédéral cités et elles les complètent.

4.2.1 Libre-échange

Degré de participation au marché intérieur : dans le scénario du libre-échange, la Suisse ramènerait ses relations avec l'UE à un niveau moindre d'intégration économique reposant uniquement sur la suppression des obstacles tarifaires au commerce (droits de douane, quotas). Toutes les facilitations de l'accès au marché intérieur fondées sur l'harmonisation juridique seraient éliminées. Par conséquent, les entreprises industrielles, par exemple, seraient confrontées à de nouveaux obstacles techniques (non tarifaires) au commerce, et donc à des coûts supplémentaires et à des désavantages concurrentiels. Dans le domaine agricole et vétérinaire, les contrôles et la coopération moins étroite entraîneraient

une augmentation des coûts et une diminution de la sécurité des consommateurs. De nombreux prestataires de services ne pourraient plus travailler de l'autre côté de la frontière, ou auraient plus de difficultés à le faire. Les obstacles supplémentaires ne feraient pas qu'augmenter les coûts pour les exportateurs suisses. Les consommateurs suisses seraient également touchés par une hausse des prix et une réduction de la diversité des produits. Comme le droit national s'appliquerait et non plus l'ALCP, les entreprises suisses ne pourraient plus recruter librement des professionnels qualifiés de l'UE, et les Suisses et Suissesses cherchant un emploi dans l'UE seraient désavantagés par rapport aux ressortissants européens.

Les échanges économiques entre la Suisse et l'UE se réduiraient pour l'essentiel à un accord de libre-échange. Ce dernier pourrait être l'accord de libre-échange existant, qui date de 1972, ou un accord de libre-échange modernisé. Compte tenu de l'ancienneté de l'accord en vigueur entre la Suisse et l'UE, la question d'une extension ou d'un remplacement de cet accord a été soulevée à plusieurs reprises ces dernières années dans le débat politique intérieur. L'idée sous-jacente est qu'un accord de libre-échange « de large portée » (ou « moderne ») constituerait un substitut plus valable que l'ancien accord à la participation sectorielle au marché intérieur qui a cours actuellement entre la Suisse et l'UE. La Suisse s'efforcerait d'intégrer à cet accord de libre-échange de large portée l'ensemble des facilitations des échanges économiques qu'il est possible de mettre en place sans harmonisation juridique.

Cependant, une analyse minutieuse montre que par rapport aux réglementations qui existent déjà aujourd'hui en matière de libre-échange, les facilitations supplémentaires susceptibles d'être instaurées ne pourraient être que minimes. C'est le domaine agricole qui présente le plus grand potentiel, puisque des obstacles tarifaires substantiels subsistent entre la Suisse et l'UE pour les produits agricoles. Dans le même temps, il existe de fortes résistances politiques internes à la libéralisation du secteur agricole. Certaines améliorations pourraient aussi être créées pour le commerce des services. Cela dit, on se heurterait rapidement aux limites de ce qui pourrait être réalisé sans harmonisation juridique. Compte tenu des échanges économiques intenses de la Suisse avec l'UE et de l'imbrication étroite des deux économies, le libre-échange ne suffit pas à lui seul à garantir les intérêts économiques de la Suisse. L'Accord de commerce et de coopération[89] que l'UE a signé le 30 décembre 2020 avec le Royaume-Uni ne change rien à ce constat.

Possibilités de coopération : par ailleurs, dans le scénario où la Suisse se contenterait d'un accord de libre-échange, l'association à Schengen / Dublin ne serait guère possible, car l'UE la subordonne à l'accord sur la libre circulation des personnes. Cela aurait de graves conséquences dans le domaine de la sécurité intérieure et de la coopération transfrontalière en matière d'asile et de lutte contre la migration irrégulière[90]. Mais théoriquement, d'autres coopérations existantes pourraient se poursuivre dans une relation de libre-échange, et même éventuellement être étoffées. Il faut néanmoins s'attendre à ce que l'UE impose des conditions politiques. L'avenir de la coopération dans la recherche, qui est un domaine de coopération important, devrait être tout spécialement pris en compte. Mais l'accord de commerce et de coopération avec le Royaume-Uni cité plus haut montre que dans une relation de libre-échange aussi, l'UE fondamentalement, serait disposée à coopérer dans le domaine de la recherche. La participation du Royaume-Uni aux programmes de l'UE tels que *Horizon Europe* et Copernicus n'a toutefois pas encore pu être mise en œuvre ; elle n'a donc pas pu être assurée par la conclusion de l'accord.

Marge de manœuvre politique : le modèle fondé sur le libre-échange, avec renoncement à la participation au marché intérieur, permet à la Suisse de gagner en indépendance formelle. Néanmoins, compte tenu de l'importance du marché intérieur européen, il sera crucial à l'avenir aussi, pour la place économique suisse, de s'appuyer dans de nombreux domaines sur la réglementation de l'UE. La reprise autonome du droit communautaire, déjà centrale aujourd'hui, prendrait encore plus d'importance. De même, la pression pourrait augmenter en Suisse pour élargir l'autorisation unilatérale de commercialisation des produits de l'UE (principe du Cassis de Dijon), déjà en place elle aussi. En outre, même sans libre circulation des personnes, la Suisse devrait probablement permettre aux citoyens et citoyennes de

[89] Accord de commerce et de coopération entre l'UE européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, JO L 149 du 31.12.2020, p. 10.
[90] Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857 du 1er octobre 2010 « Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences », ff 2013 5685 ; rapport Schengen, S. 113f.

l'UE d'accéder largement à son marché du travail afin que l'économie suisse puisse continuer à recruter la force de travail dont elle a besoin. Toutes ces mesures seraient unilatérales : elles ne donneraient pas lieu à la réciproque, c'est-à-dire à la reconnaissance par l'UE, dans les mêmes termes, des biens, des services et des professionnels suisses. Enfin, la marge de manœuvre politique, qui repose sur la coopération et la participation, et donc la réalisation effective des intérêts seraient nettement limitées par rapport aux autres modèles.

Faisabilité en matière de politique extérieure : certes, une relation de libre-échange est l'un des modèles existants en matière de politique européenne. Il faut cependant songer aux exigences avec lesquelles l'UE pourrait aborder d'éventuelles négociations relatives à un nouvel accord de libre-échange. Sur ce point encore, il est instructif de se référer à l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'UE et le Royaume-Uni. Dans les négociations préalables à cet accord, l'UE a demandé et obtenu l'intégration d'obligations horizontales afin de garantir des conditions de concurrence équitables (*« level playing field »*) du point de vue des aides d'État, de la protection de l'environnement et du climat, des droits sociaux et des travailleurs et de la transparence fiscale, et ce dans des proportions jusqu'alors inédites pour une relation de libre-échange. Cela inclut également la possibilité de mesures d'application et de compensation telles que la réintroduction de droits de douane ou même la suspension de l'accord. Si l'UE imposait à la Suisse des obligations du même type, les avantages de ce modèle et la future marge de manœuvre politique de la Suisse en seraient encore réduits.

- **Degré de participation au marché intérieur :** l'approche fondée sur le simple libre-échange correspond au plus bas des niveaux d'intégration économique décrits plus haut. Elle ne peut suffire à répondre aux besoins de l'économie suisse.
- **Possibilités de coopération :** des coopérations importantes pour la Suisse pourraient devenir moins accessibles, notamment Schengen / Dublin.
- **Marge de manœuvre politique :** dans le scénario du libre-échange, l'indépendance formelle est relativement élevée. Mais les contraintes d'ordre économique feraient que la Suisse ne pourrait convertir cette indépendance formelle en marge de manœuvre concrète que de manière très restreinte. Les inconvénients (accès limité au marché intérieur, coopérations limitées) ne seraient pas compensés.
- **Faisabilité en matière de politique extérieure :** l'approche limitée au libre-échange serait d'autant plus envisageable que la Suisse serait disposée à accepter les éventuelles exigences de l'UE en reprenant les dispositions horizontales.

4.2.2 Poursuite de la voie bilatérale

Degré de participation au marché intérieur : la voie bilatérale a permis à la Suisse et à l'UE de mettre en place un marché commun dans certains secteurs, et dans ces secteurs, d'aller bien au-delà de ce qu'aurait offert un simple accord de libre-échange. Dans de nombreux domaines, cela a créé des conditions équivalentes à celles d'un marché intérieur, comparables à celles que prévoit l'accord sur l'EEE. D'importants secteurs en sont cependant exclus. Le niveau d'intégration est faible dans le secteur des services, par exemple, qui joue un rôle important dans les échanges économiques entre la Suisse et l'UE. Ailleurs également, il existe un potentiel d'évolution considérable. Ces dernières années, la Suisse a négocié avec l'UE de nouveaux accords relatifs au marché intérieur dans les secteurs de l'électricité et de la sécurité alimentaire. De l'avis du Conseil fédéral, ce sont des domaines dans lesquels les avantages de réglementations contractuelles supplémentaires avec l'UE prédominent. Il existe d'autres domaines encore dans lesquels de nouveaux accords pourraient être pertinents – en fonction des évolutions du marché intérieur de l'UE et des intérêts des acteurs économiques suisses concernés.

Possibilités de coopération : dans l'ensemble, la voie bilatérale a jusqu'ici permis à la Suisse de participer à toutes les coopérations qui étaient pour elle centrales. Il existe néanmoins un potentiel de développement des coopérations, par exemple dans la perspective d'un accord dans le domaine de la

santé. Mais à l'heure actuelle, la priorité est clairement de renouveler la pleine association de la Suisse au programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation (*Horizon Europe*) et ainsi aux programmes et initiatives qui lui sont liés. La participation à ce programme de coopération, qui est de premier plan au niveau mondial, serait bénéfique pour la Suisse qui pourrait ainsi maintenir sa position de pointe dans la recherche et l'innovation.

Marge de manœuvre politique : dans la voie bilatérale, l'association contractuelle se limite à certains secteurs dans lesquels les intérêts de la Suisse sont particulièrement importants. Sinon, l'autonomie formelle est garantie. À cela s'ajoute le caractère en principe statique des accords (à l'exception de l'association à Schengen / Dublin) et le modèle à deux piliers qui préside à leur interprétation et à leur application : chaque partie exécute les accords sous sa propre responsabilité, aucune autorité commune de surveillance ou juridiction n'est prévue. La marge de manœuvre politique de la Suisse reste ainsi préservée. Cependant, dans la pratique, la Suisse suit généralement les développements juridiques de l'UE concernant les domaines couverts par les accords, car il est dans son intérêt de maintenir les accords à jour et fonctionnels. Mais lorsqu'à titre exceptionnel, il lui est arrivé de n'être pas intéressée par une reprise du droit, les conséquences qui en ont résulté ont été jusqu'à présent gérables. En revanche, la voie bilatérale ne permet à la Suisse que de participer très modestement au processus législatif européen. Le mécanisme de règlement des différends prévu jusqu'ici par la voie bilatérale (règlement des différends par les comités mixtes) a lui aussi une efficacité limitée.
Dans le débat sur l'introduction de mécanismes institutionnels – reprise dynamique du droit et règlement juridique des différends – auxquels l'UE subordonne la poursuite de la voie bilatérale (voir plus bas), la question de la préservation de la marge de manœuvre politique de la Suisse se pose. Un élément décisif pour l'évaluation du « bilan de souveraineté » sera notamment de savoir dans quelle mesure des domaines essentiels qui intéressent la Suisse peuvent être exclus de la dynamisation, dans quelle mesure les droits de participation de la Suisse peuvent être renforcés, et si les conséquences d'une non-reprise peuvent être limitées de manière clairement définie et proportionnée.

Faisabilité en matière de politique extérieure : le terme « sectoriel » est certes synonyme de « sélectif », mais par nature, le choix des thèmes est déterminé de manière concertée. La Suisse et l'UE ont toujours décidé conjointement du contenu de la voie bilatérale. La Suisse ne pouvait faire valoir ses intérêts que lorsqu'en contrepartie, elle acceptait de prendre en compte ceux de l'UE. Ce « parallélisme » continuerait à caractériser la poursuite de la voie bilatérale (alors que dans le cas d'une adhésion à l'EEE ou à l'UE, cette difficulté serait quasiment inexistante). La position de l'UE, qui refuse désormais de traiter les demandes mutuelles de la manière habituelle, est lourde de conséquences. Pendant les négociations sur l'accord institutionnel, l'UE a affirmé ne plus vouloir conclure de nouveaux accords d'ouverture des marchés avec la Suisse tant que les deux parties ne seraient pas parvenues à un règlement institutionnel satisfaisant pour l'UE. En décembre 2018, elle a en outre annoncé qu'elle n'actualiserait les accords existants que si cela correspondait à ses propres intérêts. Même après la fin des négociations sur l'accord institutionnel, l'UE a maintenu cette position, et a subordonné sa disposition à poursuivre une coopération substantielle avec la Suisse à quatre conditions : la reprise dynamique du droit, un mécanisme juridique de règlement des différends, la règle du *« level playing field »* concernant les aides d'État, et le versement régulier d'une contribution à la cohésion. En l'absence de solution à ces questions, le niveau d'intégration atteint par l'UE et la Suisse déclinerait dans un domaine après l'autre. Une régression de ce type se déroulerait de manière lente et non systématique. À court terme, des obstacles apparaîtraient dans des domaines spécifiques, comme on peut déjà le voir dans le secteur des dispositifs médicaux, qui pâtit de l'absence d'actualisation de l'ARM. Mais à long terme, l'UE menace de vider entièrement de sa substance la voie bilatérale. La Suisse ne peut continuer à avancer sur la voie bilatérale que si l'UE manifeste la même volonté. Or la faisabilité en politique extérieure est précisément devenue le grand facteur d'incertitude de la voie bilatérale.

- **Degré d'accès au marché intérieur :** au-delà du libre-échange, il existe entre la Suisse et l'UE un marché sectoriel commun qui est le produit de l'harmonisation du droit. En dépit de certaines lacunes, les besoins de l'économie suisse sont pour l'essentiel satisfaits.
- **Possibilités de coopération :** la voie bilatérale permet à la Suisse de participer à une sélection de coopérations, en particulier Schengen et Dublin.
- **Marge de manœuvre politique :** la marge de manœuvre de la Suisse reste suffisamment grande, même si concrètement, elle doit souvent s'aligner sur le droit européen sans pouvoir réellement participer à son élaboration. D'éventuels mécanismes institutionnels devraient être conçus de manière à préserver une marge de manœuvre politique appropriée.
- **Faisabilité en matière de politique extérieure :** l'UE ne sera disposée à poursuivre la voie bilatérale qu'à la condition que des solutions soient trouvées aux questions institutionnelles.

4.2.3 Adhésion à l'EEE

Degré de participation au marché intérieur / possibilités de coopération : sur le plan du contenu, l'adhésion à l'EEE se distinguerait surtout de la voie bilatérale par le fait que la majeure partie du droit du marché intérieur de l'UE s'appliquerait également à la Suisse. Cette approche ne serait donc plus « sectorielle » puisque la plupart des secteurs seraient couverts, notamment celui des services. Le marché commun entre la Suisse et l'UE (et bien sûr les trois autres pays membres de l'EEE) prendrait une forme concrète nettement plus large et stable, même si certains secteurs en seraient absents, notamment l'agriculture. Au-delà du marché commun, la Suisse pourrait poursuivre son association à Schengen / Dublin et participer plus simplement à l'ensemble des programmes de l'UE (sans avoir à négocier sa participation selon le programme comme c'est le cas dans la voie bilatérale).

Marge de manœuvre politique : d'un autre côté, le caractère large et multilatéral de l'EEE signifie que la Suisse participerait à l'intégration européenne par le biais d'un instrument nettement moins flexible qu'aujourd'hui. Il serait plus difficile, voire quasiment impossible de trouver des solutions spécifiques et taillées sur mesure pour la Suisse. La Suisse serait associée au marché intérieur de l'UE, même dans des domaines auxquels elle préfèrerait peut-être ne pas participer. En revanche, en cas d'adhésion à l'EEE, la Suisse ne serait pas membre de l'union douanière de l'UE ni de l'union économique et monétaire, ce qui préserverait sa marge de manœuvre dans ces domaines. La Suisse pourrait continuer à mener sa propre politique économique extérieure et conclure des accords commerciaux (ou de libre-échange) indépendamment de l'UE. De même, elle ne serait pas obligée d'adopter l'euro et elle pourrait continuer à décider en toute autonomie de sa politique monétaire. La politique structurelle, la politique de croissance, la politique conjoncturelle ou la politique fiscale de la Suisse ne seraient que très peu affectées par les obligations découlant de son adhésion à l'EEE. Tout cela ne change rien au fait que la Suisse devrait reprendre la majeure partie des acquis du marché intérieur et de ses développements, dont font partie aussi tous les domaines horizontaux du *« level playing field »*, comme par exemple la législation sur les aides d'État (les Etats AELE/EEE n'ont pas obtenu de concessions ou d'exceptions, sauf en ce qui concerne le Liechtenstein). Le refus d'un acte juridique ne serait possible qu'à titre collectif, c'est-à-dire par l'ensemble des États de l'AELE/EEE, mais cette option n'est guère réaliste. Des obligations aussi étendues seraient éventuellement équilibrées si les membres de l'EEE bénéficiaient en contrepartie de droits de participation tout aussi étendus lors de l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et l'administration des actes juridiques concernés. De fait, les États de l'AELE/EEE ont la possibilité d'y participer sous la forme de consultations, en siégeant au sein des organes de la Commission européenne, etc. Ils ne disposent cependant d'aucun droit de vote. L'accord sur l'EEE se caractérise donc par une certaine inégalité de traitement des différentes parties à l'accord.

Faisabilité en matière de politique extérieure : à la différence des trois instruments qui précèdent, l'adhésion à l'EEE est une démarche qui ne dépend pas uniquement de la Suisse et de l'UE. Entré en

vigueur en 1994, l'EEE intègre trois pays de l'AELE (l'Islande, le Liechtenstein [depuis 1995] et la Norvège) au marché intérieur de l'UE. L'EEE est en quelque sorte un modèle prédéfini susceptible d'accueillir de nouveaux États membres. L'adhésion à l'EEE de la Suisse, qui devait en être un membre fondateur et qui avait participé à la conception de l'accord EEE, est une option de politique extérieure qui est encore réalisable aujourd'hui, à condition que la Suisse le veuille.

- **Degré de participation au marché intérieur :** l'EEE prévoit une large participation au marché intérieur de l'UE. Seuls quelques rares obstacles (agriculture, frontière douanière) subsistent pour la Suisse.
- **Possibilités de coopération :** en principe, la Suisse peut participer à tous les programmes de l'UE.
- **Marge de manœuvre politique :** la restriction de la marge de manœuvre est très forte par rapport au bénéfice apporté par la participation au marché et les coopérations. Les droits de participation supplémentaires, notamment, restent en deçà des obligations imposées en sus à la Suisse.
- **Faisabilité en matière de politique extérieure :** l'adhésion de la Suisse à l'EEE devrait être possible sur le plan de la politique extérieure ; elle dépend non seulement de l'UE, mais aussi de l'approbation des autres pays membres de l'EEE.

4.2.4 Adhésion à l'UE

Degré de participation au marché intérieur / possibilités de coopération : Si elle bénéficiait du statut d'État membre de l'UE, la Suisse ferait partie intégrante du marché intérieur et de toutes les coopérations européennes. Cependant, ce niveau d'intégration irait au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir notamment ses besoins économiques tout en lui permettant d'œuvrer en qualité de partenaire digne de confiance au sein de la coopération et de la communauté de valeurs européennes. Dans ce scénario, les entreprises ainsi que les citoyens et les citoyennes suisses pourraient tirer un plus grand profit de toutes les libertés du marché intérieur européen que dans le cadre d'une adhésion à l'EEE. Cependant, il faudrait également que la Suisse renonce en grande partie à son indépendance en matière de politique économique extérieure et à la possibilité de conclure ses propres accords de libre-échange. Elle aurait par ailleurs l'obligation de se conformer à la politique agricole de l'UE. Le taux de TVA devrait être revu à la hausse pour être amené à 15 % minimum, ce qui nécessiterait une refonte totale du régime fiscal. En outre, l'adhésion à l'UE irait en principe de pair avec l'adoption de l'euro et, partant, avec l'abandon du franc et d'une politique monétaire autonome. Enfin, la Suisse serait tenue de participer à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ce paramètre aurait une incidence sur sa neutralité à de nombreux égards, même si des solutions de conciliation devraient être envisageables.
Bien entendu, la Suisse pourrait tenter d'obtenir des options de retrait (*opt-out*) lors des négociations d'adhésion. L'exception la plus évidente serait de ne pas rejoindre l'union économique et monétaire, et donc la conservation du franc. Actuellement, le Danemark n'est pas soumis à l'obligation d'adopter l'euro, de même que la Suède qui bénéficie d'une option de retrait *de facto* (les deux pays étaient membres de l'UE avant la mise en place de la monnaie commune). En principe, la Suisse pourrait négocier l'une ou l'autre de ces options. Mais en définitive, elle pourrait tout au plus s'affranchir d'une portion très restreinte de l'acquis communautaire ou négocier uniquement des périodes transitoires.

Marge de manœuvre politique : en adhérant à l'UE, la Suisse serait traitée de manière plus équitable que dans l'EEE. Certes, elle devrait renoncer à son autonomie formelle dans tous les domaines « communautarisés », mais en sa qualité d'État membre, elle disposerait en retour d'un droit de codécision à part entière. Elle pourrait par la suite bénéficier d'une représentation au Parlement européen, au Conseil, à la Commission européenne, ainsi qu'à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). S'il s'avère difficile d'évaluer avec fiabilité dans quelle mesure ce nouveau droit de codécision pourrait réellement améliorer la marge de manœuvre politique de la Suisse, il n'en reste pas moins qu'en tant que membre de plein droit, le pays pourrait participer à l'évolution du cadre juridique de l'UE et faire en sorte

que ses intérêts soient pris en compte au moins dans les domaines essentiels à ses yeux. Ainsi, son influence en qualité d'État membre ne dépendrait pas uniquement du droit de codécision inscrit sur le papier, mais aussi en grande partie de sa capacité à s'engager concrètement.
Il est également probable que les structures internes de la Suisse seraient amenées à connaître d'importantes transformations. Une adhésion à l'UE aurait des répercussions sur la marge de manœuvre relative des différents organes constitutionnels et acteurs de la politique intérieure. L'exécutif (fédéral) aurait en principe plus de poids face au Parlement, dans la mesure où l'implication des États membres dans l'UE s'effectue en grande partie par le biais de leurs gouvernements respectifs. Le peuple et les cantons risqueraient notamment de voir leur pouvoir reculer, moins sur le plan formel que du point de vue de leur possibilité de participer réellement à la l'élaboration de la politique. Même si les droits populaires demeuraient en principe inchangés, leur champ d'application matériel serait restreint en cas d'adhésion à l'UE, en raison du transfert d'une partie des compétences aux institutions européennes. Il faudrait éventuellement vérifier si des adaptations institutionnelles en Suisse seraient indiquées pour compenser autant que possible ces transferts de compétences (p. ex. à travers une intégration optimale de l'Assemblée fédérale et des cantons dans l'exercice des droits de participation et de codécision par le Conseil fédéral). Compte tenu de l'importance capitale du fédéralisme et de la démocratie directe, principes fondateurs de l'État suisse, il est impératif d'envisager avec un esprit critique une transformation éventuelle du système institutionnel national.

Faisabilité en matière de politique extérieure : comme pour l'EEE, une adhésion à l'UE serait en principe faisable sur le plan de la politique extérieure, sous réserve que la Suisse réponde avec certitude aux critères d'adhésion. Cependant, plus la Suisse négocierait d'*opt-outs* dans le cadre de son projet d'adhésion, plus cela compromettrait la faisabilité de l'adhésion sur le plan de la politique extérieure.

- **Degré de participation au marché intérieur :** la Suisse fait entièrement partie de l'union douanière de l'UE, du marché intérieur de l'UE et de l'UE économique et monétaire, à condition qu'aucun *opt-out* n'ait été négocié. Un tel niveau d'intégration dépasserait les besoins de l'économie suisse.
- **Possibilités de coopération :** en tant qu'État membre de l'UE, la Suisse participerait à tous les volets de la coopération.
- **Marge de manœuvre politique :** les obligations liées au statut d'État membre réduiraient la marge de manœuvre dans de telles proportions que même les nouveaux droits de participation ne pourraient constituer une compensation suffisante.
- **Faisabilité en matière de politique extérieure :** il devrait être relativement aisé d'obtenir l'adhésion à l'UE, mais rien ne garantit qu'il en serait de même pour les éventuels *opt-outs* souhaités.

4.3 Quelle voie emprunter ?

Dans les deux rapports de 2006 et 2010 consacrés à la politique européenne, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que la voie bilatérale demeurait l'instrument le plus adapté dont disposait la Suisse pour régler ses relations avec l'UE. La présente évaluation le conduit à dresser de nouveau le même constat. Parmi toutes les options envisagées, la voie bilatérale offre le meilleur équilibre entre utilité concrète, c'est-à-dire notamment économique, et marge de manœuvre politique. Elle permet en outre à la Suisse de participer à sa manière au processus d'intégration européenne et de faire preuve de solidarité avec ses voisins, qu'ils soient proches ou plus lointains. La voie bilatérale est par conséquent avantageuse, tant pour la Suisse que pour l'UE. Les autres options présentent quant à elles des inconvénients plus ou moins rédhibitoires : une simple relation de libre-échange ne constituerait pas un dispositif assez solide pour l'économie suisse, qui est à la fois ouverte et étroitement imbriquée dans l'environnement européen. L'adhésion à l'EEE et, à plus forte raison, celle à l'UE exigeraient de la Suisse un engagement disproportionné. En comparaison, la voie bilatérale apparaît nettement comme

la plus pertinente pour atteindre l'objectif de la Confédération défini dans la Constitution à travers l'organisation des relations avec l'UE.
Toutefois, la voie bilatérale souffre actuellement d'un point faible décisif : sa faisabilité sur le plan de la politique extérieure est devenue sujette à caution. Si les trois premiers critères font nettement pencher la balance en faveur de cette option, le quatrième ne semble pas clairement rempli. En effet, l'UE se déclare disposée à poursuivre une coopération bilatérale substantielle, mais pose une série de conditions de nature institutionnelle. Même si aucun risque de rupture abrupte des relations n'existe, force est de constater que la voie bilatérale ne cessera de s'affaiblir, faute d'actualisation des accords existants sur le marché intérieur, de renouvellement des participations de la Suisse aux programmes de l'UE et d'une possibilité de conclure de nouveaux accords. À moyen terme, cette solution risque de ne plus être conforme aux intérêts de la Suisse. Ce problème doit être résolu dans un avenir proche. Cela ne saurait se produire si la Suisse ne se montre pas attentive aux intérêts de l'UE. Mais il faudra également que l'UE manifeste une volonté de chercher des solutions pragmatiques en concertation avec la Suisse.

5 État des lieux

Parallèlement à sa décision du 26 mai 2021 de ne pas signer l'accord institutionnel, le Conseil fédéral a réaffirmé l'intérêt de la Suisse de poursuivre la voie bilatérale avec l'UE. Il a adopté une série de mesures dans le but d'insuffler une nouvelle dynamique positive aux relations avec l'UE et de stabiliser la coopération bilatérale. Le déblocage rapide de la deuxième contribution de la Suisse (cf. ch. 3.2.9), demandé le 11 août 2021 par le Conseil fédéral[91] et décidé le 30 septembre 2021 par le Parlement, en fait partie. Cette mesure avait vocation à redynamiser les relations avec l'UE et à faire progresser d'autres dossiers. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a également donné mandat, le 26 mai 2021, d'analyser systématiquement les différences de réglementation entre la Suisse et l'UE, notamment concernant les accords sur le marché intérieur, et d'évaluer les possibilités d'aplanir ces dernières, sous réserve que cela soit conforme aux intérêts de la Suisse. L'objectif du Conseil fédéral est d'éviter si possible que l'application des accords sur le marché intérieur conclus avec l'UE ne donne lieu à des frictions et de contribuer ainsi à la stabilisation des relations. Le Conseil fédéral a pris connaissance d'un rapport à ce sujet le 10 janvier 2022.
Comme mesure supplémentaire et nouvel instrument en vue de la poursuite du partenariat, le Conseil fédéral a proposé à l'UE d'entamer un dialogue politique structuré. Ce dialogue a vocation à compléter les formats de discussion existants (comités mixtes, ainsi que consultations thématiques et géographiques) au niveau politique. Il est censé traiter toute la palette thématique des relations Suisse-UE sur la base de leurs intérêts : les accords bilatéraux relatifs au marché intérieur et à la coopération, ainsi que les autres volets de coopération en matière de politique extérieure, dans des domaines tels que la sécurité, la numérisation, le climat, la paix et les droits de l'homme. Le dialogue doit permettre aux responsables politiques d'évoquer de façon ouverte et pragmatique les divergences, notamment en matière de mise en œuvre des accords, en les replaçant dans le contexte des relations générales, mais également d'identifier et de formaliser les opportunités de poursuite de la coopération. L'UE se montre en principe prête à établir un dialogue avec la Suisse au niveau ministériel, dans la mesure où celui-ci tient également compte de ses intérêts et de ceux de ses États membres.
Indépendamment de la grande qualité de la coopération bilatérale et en matière de politique extérieure, l'UE insiste pour que le fonctionnement du dispositif contractuel existant entre elle et la Suisse fasse l'objet d'une refonte substantielle, et ce, malgré la décision prise par celle-ci le 26 mai 2021. Elle a souligné qu'elle attendait de la Suisse des propositions dans quatre domaines institutionnels, à savoir la reprise dynamique du droit, le règlement des différends, l'équité des conditions concurrentielles (*« le-*

[91] Message concernant la modification des arrêtés fédéraux relatifs à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE (Déblocage des crédits-cadres pour la cohésion et la migration), FF **2021** 1921.

vel playing field »), notamment du point de vue des aides d'État, ainsi que le versement d'une contribution régulière et équitable par la Suisse (cf. ch. 4.2.2). En l'absence de règles institutionnelles, l'UE n'est plus disposée à conclure avec la Suisse de nouveaux accords sur le marché intérieur. En outre, depuis le 17 décembre 2018, elle refuse de procéder à l'actualisation d'accords existants relatifs au marché intérieur, sauf en cas d'intérêt majeur pour elle. En réaction, le Conseil fédéral a commencé à planifier et, si nécessaire, à mettre en œuvre des mesures de soutien pour atténuer l'impact négatif de cette situation. Il s'agit notamment des mesures visant à protéger l'infrastructure boursière suisse, activées par le DFF en juin 2019 à la suite de la non-prolongation de l'équivalence boursière par l'UE (cf. ch. 3.2.3), des mesures destinées à garantir l'approvisionnement en dispositifs médicaux à la suite de la non-actualisation de l'ARM (cf. ch. 3.2.2), ainsi que de diverses mesures transitoires et complémentaires pour le renforcement du pôle suisse de recherche, de formation et d'innovation, compte tenu du manque de volonté de l'UE d'entamer un dialogue avec la Suisse au sujet d'une association à *Horizon Europe*, à Erasmus+ et à d'autres programmes de coopération européenne.

Le 23 février 2022, le Conseil fédéral a défini l'orientation de l'approche à suivre pour les futures relations avec l'UE, afin d'entamer sur cette base des discussions exploratoires avec la Commission européenne. Il a adopté une large approche par « paquet » et a chargé la Secrétaire d'État du DFAE d'en examiner les différents éléments avec l'UE et de définir le cadre pour de possibles négociations. Ces propositions couvrent notamment les questions institutionnelles comme la reprise dynamique du droit et le règlement des différends. Concernant la garantie du *« level playing field »*, le Conseil fédéral est prêt à chercher une solution au sujet des aides d'État dans les accords où une telle règle paraît pertinente du point de vue suisse, notamment dans l'accord sur le transport aérien et dans un possible accord futur sur l'électricité. Contrairement à ce qu'il envisage pour l'accord institutionnel et compte tenu des expériences passées, le Conseil fédéral ne prévoit pas d'approche horizontale pour les questions institutionnelles : les mécanismes correspondants doivent être directement inscrits dans les accords sectoriels correspondants et non dans un instrument général. Il est ainsi plus aisé de traiter les spécificités de chaque accord, p. ex. en définissant les dérogations et les clauses de sauvegarde nécessaires. C'est notamment le cas dans l'ALCP, où les particularités de la Suisse, qui n'est pas membre de l'UE, ont une grande importance pour la politique intérieure. La recherche de solutions sur les questions institutionnelles ne portera ses fruits que si les intérêts essentiels de la Suisse peuvent être protégés.

L'approche par paquet signifie que la Suisse et l'UE ne souhaitent plus se consacrer exclusivement à la recherche de solutions institutionnelles. Il convient également de consolider concrètement les relations, y compris la participation au marché intérieur européen. Cela implique notamment de conclure de nouveaux accords sectoriels, p. ex. dans les secteurs de l'électricité ou de la sécurité alimentaire. Le Conseil fédéral attend également que les accords existants soient appliqués dans leur intégralité et actualisés si nécessaire dans les meilleurs délais. Il faut par ailleurs s'assurer que la Suisse sera en mesure de conclure de nouvelles coopérations, p.ex. dans les domaines de la santé ou de la recherche et l'innovation (par l'association aux programmes-cadres en question). L'analyse des différences de réglementation commandée par le Conseil fédéral le 26 mai 2021 doit également contribuer à la matière des négociations : les analyses concluent que les accords sur le marché intérieur fonctionnent bien et que le nombre de différences de réglementation pertinentes, qui entraînent des tensions dans les relations bilatérales, est gérable. Les différences de réglementation pertinentes se concentrent dans le domaine de la libre circulation des personnes. Une réduction autonome de ces tensions n'est pas possible dans la plupart des cas - notamment en raison de la nécessité de réciprocité des solutions - mais présuppose des solutions négociées avec l'UE. Les analyses concluent également qu'en cas de dynamisation de l'ALCP, la Suisse a besoin de la garantie d'exceptions et de certains principes pour continuer à atteindre les objectifs supérieurs du Conseil fédéral (pas d'immigration vers l'aide sociale, pas de remise en cause des conditions de travail et de salaire, conformité à la Constitution). En outre, la Suisse se réserverait le droit de prendre des mesures autonomes pour prévenir ou contrer d'éventuelles évolutions négatives.

L'approche par paquet a été privilégiée car, si elle est assez large, elle devrait permettre à la Suisse et à l'UE de parvenir à une conciliation des intérêts avantageuse pour les deux parties plus facilement que par le passé.

6 État d'avancement des discussions exploratoires et perspectives

Depuis la décision du Conseil fédéral d'explorer une approche par paquet avec l'UE, des entretiens exploratoires et techniques ont eu lieu (en plus des entretiens politiques initiaux visant à établir la confiance). Le 17 juin 2022, le Conseil fédéral a décidé d'intensifier ces discussions. Jusqu'à la clôture de la rédaction du présent rapport, six entretiens exploratoires ont eu lieu sous la direction de la secrétaire d'État du DFAE et quatre entretiens techniques sur les thèmes « libre circulation des personnes » et « aides d'État ». Ces derniers ont été menés, sous la direction du chef de la division Europe du DFAE, par des spécialistes des départements concernés (DEFR, DFJP) et parfois en présence de représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). La dernière ronde des entretiens de sondages a eu lieu le 11 novembre 2022. Lors de sa discussion du 23 novembre, le Conseil fédéral a salué les progrès réalisés et a constaté des convergences sur certains éléments clés. Par la suite, un état des lieux des points de convergence et des questions en suspens dans les différents domaines devrait être dressé.

Les deux parties sont favorables à l'idée d'une approche par paquet incluant de nouveaux accords et une participation de la Suisse aux programmes européens. Elles sont en principe d'accord sur le fait que des éléments institutionnels identiques doivent être inscrits dans les différents accords sur le marché intérieur, à la condition pour la Suisse que ses intérêts essentiels soient protégés par la définition d'exceptions ou clauses de sauvegarde. Parallèlement à l'application du principe de reprise dynamique du droit exigé par l'UE, l'indépendance de la législation suisse est garantie à travers une série de mesures, notamment des droits de participation pour la Suisse lors de l'élaboration de la législation communautaire (*decision-shaping*) et des procédures adaptées (p. ex. délais de reprise suffisamment longs pour garantir la possibilité de tenir un référendum). Les deux parties reconnaissent en outre la nécessité de conserver toutes les dérogations des actuels accords sur le marché intérieur (p. ex. interdiction de circuler la nuit et le dimanche, limite de 40 tonnes). L'UE respecte l'approche suisse qui consiste à prévoir des dérogations et des principes en matière de libre circulation des personnes et se déclare prête à faire appliquer ces dérogations comme des dispositions *sui generis*. Même en cas d'intervention de la CJUE dans la procédure de règlement des différends, ces dérogations ne relèveraient pas de sa compétence. Les parties ont par ailleurs une conception commune des principaux éléments du règlement des différends (rôle du comité mixte, proportionnalité des mesures de compensation, contrôle de la proportionnalité par un tribunal arbitral). En outre, les deux parties se sont montrées ouvertes à l'éventualité de conclure des accords complémentaires (accords sur le marché intérieur pour l'électricité et la sécurité alimentaire, accord de coopération pour la santé). Enfin, elles sont en accord sur le fait que la garantie d'une option de participation de la Suisse aux futurs programmes de coopération européens est nécessaire, de même qu'une pérennisation de sa contribution.

Le niveau de détail des discussions diffère selon le champ thématique abordé. Dans certains domaines, le cadre a été tracé de façon approfondie (p. ex. libre circulation des personnes). D'autres domaines n'ont été évoqués que de façon marginale lors des discussions exploratoires, car d'autres cadres de négociation ad hoc existent déjà (p. ex. dans les domaines de l'énergie et de la santé). Bien que certaines questions importantes aient pu être clarifiées, d'autres points restent à régler dans de prochaines rondes de sondages. Par conséquent, le Conseil fédéral considère qu'il est impératif de poursuivre les discussions exploratoires.

Pour récapituler, on peut noter que l'approche par paquet constitue, grâce à ses éléments matériels et à l'approche différenciée pour les questions institutionnelles, une évolution de la voie bilatérale qui permet d'atteindre un équilibre global entre les intérêts des deux parties. Dans le domaine de l'immigration et de la protection des salaires, l'objectif des discussions en cours est de garantir de manière contraignante les demandes importantes de la Suisse. Une autre différence avec le projet d'accord institutionnel concerne les programmes de coopération de l'UE (par exemple Horizon Europe), pour lesquels il n'existait aucune référence dans l'accord institutionnel, alors qu'une garantie politique de participation serait désormais accordée dans le cadre du paquet.

Le Conseil fédéral entend faire avancer rapidement les travaux avec l'UE. Le 23 novembre 2022, il a donc décidé de poursuivre les discussions exploratoires dans le but de définir une base commune avec l'UE. Dès que cette base sera suffisante, il se prononcera sur un mandat de négociation. L'UE fait d'un rapprochement dans les discussions exploratoires, notamment sur les questions institutionnelles, un préalable à l'ouverture de négociations, mais aussi à une association de la Suisse aux programmes européens en cours.

Afin de s'assurer que les différentes solutions potentielles auront une chance de réunir une majorité dans le pays, le Conseil fédéral souhaite intégrer les principales parties prenantes nationales (en particulier les cantons et les partenaires sociaux) de façon plus systématique que lors des négociations antérieures. Concrètement, il a mis sur pied une organisation de projet pour les discussions exploratoires, regroupant non seulement les départements compétents, mais aussi les cantons, les partenaires sociaux et les acteurs économiques. Il veille aussi tout particulièrement à associer étroitement l'Assemblée fédérale aux travaux, notamment les commissions compétentes du Conseil national et du Conseil des États.

Terminons par une mise en perspective des relations de partenariat entre la Suisse et l'UE. Par le passé, les deux partenaires ont toujours réussi à trouver des moyens de surmonter leurs divergences, le plus clairement avec les deux paquets des Bilatérales I et II de 1999 et 2004. Les succès de l'époque ne sont pas le seul fait du Conseil fédéral, ils ont été possibles grâce à la participation des acteurs déterminants en Suisse. Aujourd'hui encore, environ deux décennies plus tard, il faut être prêt à faire des compromis, faire preuve de pragmatisme et s'orienter vers des solutions. Le Conseil fédéral a pour but de parvenir à un arrangement viable, tant sur le plan de la politique intérieure que de la politique extérieure. Son objectif principal reste inchangé : il s'agit de consolider, d'approfondir et de garantir à long terme la voie bilatérale entre la Suisse et l'UE.