

Programme Europe

# Pour un pacte bilatéral Suisse-UE

Valeurs, personnes et échanges européens comme  
fondement politique pour la pérennisation de la voie  
bilatérale

Darius Farman

Isabel Knobel

Franziska Vogel

# Auteurs

## **Darius Farman**

Darius est co-directeur du foraus. Il est l'auteur d'une dizaine de publications et d'une trentaine d'articles portant notamment sur les relations Suisse-UE et la gouvernance de l'UE. Auparavant, il a travaillé pour l'Association européenne de libre-échange (AELE) ainsi que pour les think tanks Avenir Suisse et du Centre des études sur la sécurité (CSS Zurich). Il est diplômé du Collège d'Europe, à Bruges, de l'Ecole polytechnique de Zurich ainsi que de l'Université de Genève.

## **Isabel Knobel**

Isabel est co-responsable du programme Europe du foraus depuis 2020. Elle a étudié les sciences politiques et les relations internationales à l'Université de Zurich et à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève et a travaillé entre autres à la Délégation de l'UE pour la Suisse. Elle est co-auteure d'une étude sur le discours social concernant les relations entre la Suisse et l'Europe. Actuellement, elle est responsable de projet au Fonds pionnier Migros et donne aux gens les moyens d'avoir des idées pour une société pleine d'avenir.

**Franziska Vogel**

Franziska a étudié les relations internationales à l'Université de Genève et les sciences politiques à l'ETH Zurich. Elle a travaillé au bureau de Bruxelles d'économiesuisse et a acquis une connaissance approfondie de l'intégration économique de la Suisse en Europe. Au secrétariat de l'AELE, elle a découvert le fonctionnement de l'EEE de l'intérieur. Actuellement, elle étudie au Collège d'Europe à Bruges. Elle est co-responsable du programme Europe du foraus depuis 2019. Elle s'intéresse particulièrement aux relations entre la Suisse et l'UE, à la politique économique de l'UE et aux relations extérieures de l'UE.



# Sommaire

<b>Executive Summary</b>	<b>2</b>
<b>1. Les crises continues, un électrochoc pour la politique européenne de la Suisse</b>	<b>9</b>
<b>2. Pourquoi la voie bilatérale reste le meilleur modèle d'intégration pour la Suisse</b>	<b>11</b>
<b>3. Un pacte bilatéral Suisse-UE pour aller au-delà de la seule relation économique</b>	<b>15</b>
<b>4. Quels besoins le pacte bilatéral doit-il satisfaire ?</b>	<b>19</b>
4.1 Requalifier le débat	19
4.2 Quinze besoins de la Suisse et de l'UE identifiés	20
4.3 Trois paramètres que le pacte bilatéral doit prendre en compte	22
<b>5. A quoi un pacte bilatéral politiquement réaliste ressemble-t-il ?</b>	<b>23</b>
5.1 Mettre en avant les valeurs et la sécurité juridique dans le pacte bilatéral	24
5.1.1 <i>Ancrer le pacte bilatéral dans les valeurs communes</i>	24
5.1.2 <i>Renforcer la sécurité juridique et la proportionnalité pour la Suisse grâce au tribunal arbitral</i>	25
5.2 Les personnes au coeur du pacte bilatéral	27
5.2.1 <i>Maîtriser les coûts de l'aide sociale et éviter les abus, en conformité avec le droit de l'UE</i>	27
5.2.2 <i>Maintenir l'efficacité de la protection salariale suisse tout en la rendant eurocompatible</i>	29
5.3 Favoriser les échanges grâce au pacte bilatéral	31
5.3.1 <i>Davantage de temps d'adaptation pour la Confédération et les cantons pour l'actualisation de l'accord-libre échange Suisse-UE</i>	31
5.3.2 <i>Davantage de prospérité grâce à un accès approfondi au marché intérieur</i>	31
5.3.3 <i>Plus d'opportunités pour la population suisse grâce à une participation sur pied d'égalité aux programmes de l'UE</i>	32
<b>Annexe A</b>	<b>34</b>
<b>Notes de fin de document</b>	<b>48</b>

# Executive Summary

Français 25 février 2022 : voilà presque un an depuis que le Conseil fédéral a présenté sa nouvelle approche de négociations pour sortir la politique européenne de la Suisse de l'impasse. Malgré plusieurs entretiens exploratoires menés avec l'UE dans l'intervalle, les obstacles à une solution consensuelle sur la pérennisation de la voie bilatérale persistent et doivent encore être surmontés.

La vision étriquée caractérisant les débats internes sur la politique européenne, dominée par un narcissisme des petites différences, contraste avec un contexte géopolitique en pleine mutation. L'invasion russe de l'Ukraine et le retour graduel de la logique des blocs constituent un changement de paradigme global. Celui-ci a entraîné une nouvelle prise de conscience collective des valeurs européennes communes, y compris en Suisse. Dans ce contexte, la Suisse devrait faire preuve de plus de lucidité dans l'organisation de ses relations bilatérales avec l'UE.

Ce papier de discussion propose un pacte bilatéral avec l'UE pour l'avenir des relations Suisse-UE. Le pacte bilatéral repose sur un langage clair, constructif et basé sur des faits. Dans le cadre du pacte, les deux parties confirment leurs relations étroites et mutuellement bénéfiques et les assoient sur le socle que constituent leurs valeurs européennes communes. En outre, le pacte tient compte des fortes interconnexions entre la Suisse et l'UE par le biais des personnes et des échanges.

En lien avec les trois dimensions "valeurs", "personnes" et "échanges", le papier de discussion identifie 15 besoins de la Suisse et de l'UE – parmi lesquels figurent l'égalité de traitement, la flexibilité ou l'efficacité – et analyse à quel degré ils constituent un obstacle dans les négociations. Certains besoins peuvent facilement être satisfaits ou être satisfaits indépendamment du résultat des négociations, tandis que d'autres requièrent des compromis substantiels de l'UE et/ou de la Suisse.

Une chose est claire : il n'existe pas de solution sans compromis. Le pacte bilatéral est une combinaison politiquement réaliste de concessions de la Suisse et de l'UE ainsi que de mesures de politique intérieure suisses. Ce papier de discussion montre comment tous les obstacles majeurs peuvent être surmontés, notamment le règlement des différends, la directive dite sur la citoyenneté, la protection des salaires et les aides d'Etat.

L'agonie de la voie bilatérale, qui se poursuivra tant que le blocage dure, coûtera cher à la Suisse. Dans un contexte mondial incertain, la Suisse a plus que jamais besoin de relations fortes avec ses voisins européens. Un pacte bilatéral peut permettre à la Suisse de sortir de l'impasse en matière de politique européenne et de poser les fondements nécessaires à des relations Suisse-UE stables et durables dans la nouvelle réalité géopolitique. La Suisse et l'UE deviendront ainsi l'un pour l'autre des partenaires privilégiés dans la défense de leurs intérêts vitaux. ●

Deutsch Vor genau einem Jahr im Februar 2022, präsentierte der Bundesrat einen neuen Verhandlungsansatz, um die Schweiz aus der europapolitischen Blockade zu führen. Inzwischen haben Sondierungsgespräche mit der EU stattgefunden, doch noch bestehen Hindernisse für eine einvernehmliche Lösung zur Fortsetzung des bewährten bilateralen Wegs. Diese gilt es zu überwinden.

Der Tunnelblick, der innenpolitisch auf die Differenzen in den Verhandlungen gerichtet ist, steht im Kontrast zu einem sich wandelnden geopolitischen Kontext. Die russische Invasion in die Ukraine und die schleichende Rückkehr des internationalen Blockdenkens bedeuten einen globalen Paradigmenwechsel. Dieser ruft die gemeinsamen europäischen Werte wieder ins kollektive Bewusstsein, auch in der Schweiz. Im Kontext dieses Paradigmenwechsels sollte die Schweiz in der Gestaltung der bilateralen Beziehungen mehr Weitsicht an den Tag legen.

Zur Weiterentwicklung des bilateralen Wegs schlägt dieses Diskussionspapier einen bilateralen Pakt mit der EU vor. Im bilateralen Pakt kommt eine klare, konstruktive und auf Fakten basierende Sprache zur Anwendung. Beide Parteien bestätigen im Rahmen des Pakts ihre engen, vorteilhaften Beziehungen und stellen sie auf das Fundament der gemeinsamen, europäischen Werte. Weiter berücksichtigt der Pakt die starke Vernetzung der Schweiz und der EU durch Menschen und Zusammenarbeit.

Mit den drei Dimensionen “Werte”, “Menschen” und “Zusammenarbeit” identifiziert dieses Diskussionspapier 15 Bedürfnisse der Schweiz und der EU, darunter Gleichbehandlung, Flexibilität und Effizienz, und analysiert zu welchem Grad sie tatsächlich ein Problem in den Verhandlungen darstellen. Einige der Bedürfnisse können rasch oder unabhängig vom Verhandlungsergebnis erfüllt werden, andere brauchen substantielle Zugeständnisse der EU und/oder der Schweiz.

Klar ist: Ohne Kompromisse gibt es keine Lösung. Der bilaterale Pakt ist eine politische realistische Kombination aus Zugeständnissen der Schweiz und der EU und innenpolitischen Massnahmen. Dieses Diskussionspapier zeigt auf, wie alle grossen Hindernisse abgedeckt werden können, insbesondere die Streitbeilegung, die sogenannte Unionsbürgerrichtlinie, der Lohnschutz und die staatlichen Beihilfen.

Die Erosion des bilateralen Wegs, die so lange andauern wird, bis der Stillstand nicht überwunden ist, wird die Schweiz teuer zu stehen kommen. Im global unsicheren Umfeld ist die Schweiz mehr denn je auf starke Beziehungen mit ihren europäischen Nachbar:innen angewiesen. Ein bilateraler Pakt kann die Schweiz aus der europapolitischen Blockade führen und die nötige Basis für stabile und nachhaltige Schweiz-EU-Beziehungen in der neuen geopolitischen Realität legen. Damit werden die Schweiz und die EU füreinander privilegierte Partnerinnen zur Wahrung ihrer vitalen Interessen. ●

<sup>English</sup> One year ago in February 2022, the Federal Council presented a new negotiation approach to lead Switzerland out of the European political deadlock. In the meantime, exploratory talks with the EU have taken place, but there are still obstacles to a joint solution for the continuation of the bilateral way. These must be overcome.

A domestic tunnel vision focussing on the differences in the negotiations stands in contrast to a changing geopolitical context. The Russian invasion of Ukraine and the return of an “international blocs” mindset represent a global paradigm shift. This calls the common European values back into the collective consciousness, also in Switzerland. In the context of this paradigm shift, Switzerland should show more foresight when shaping its bilateral relations.

To further develop the bilateral way, this discussion paper proposes a bilateral pact with the EU. The bilateral pact uses clear, constructive and fact-based language. Within the framework of the pact, both parties reaffirm their close, mutually beneficial relationship and underpin it by common European values. Furthermore, the pact takes into account the strong interconnectedness of Switzerland and the EU through people and exchanges.

With the three dimensions «values», «people» and «exchanges», this discussion paper identifies 15 needs of Switzerland and the EU, including equal treatment, flexibility and efficiency, and analyzes to what extent they actually pose a problem in the negotiations. Some of the needs can be met quickly or independently of the outcome of the negotiations, others need substantial concessions from the EU and/or Switzerland.

Obviously, there can be no solution without compromise. The bilateral pact is a politically realistic combination of concessions by Switzerland and the EU and domestic policy measures. This discussion paper shows how all major obstacles can be overcome, in particular dispute settlement, the so-called EU citizenship directive, wage protection and state aid.

The erosion of the bilateral way, which will last as long as the deadlock is not broken, will entail high costs for Switzerland. In the uncertain global environment, Switzerland is more dependent than ever on strong relations with its European neighbors. A bilateral pact can lead Switzerland out of the European political deadlock and lay the

necessary foundation for stable and sustainable relations between Switzerland and the EU in the new geopolitical reality. This will make both parties privileged partners to protect their vital interests. ●

# 1. Les crises continues, un électrochoc pour la politique européenne de la Suisse

L'invasion russe de l'Ukraine constitue un changement de paradigme, qui replace les relations entre la Suisse et l'Union européenne (UE) dans un contexte géopolitique plus large.

L'invasion russe de l'Ukraine constitue un changement de paradigme, qui replace les relations entre la Suisse et l'Union européenne (UE) dans un contexte géopolitique plus large. La conjonction de crises que représentent le retour de la guerre en Europe, l'ascension des régimes autoritaires ou encore la crise énergétique et climatique exigent plus que jamais une réponse unie de l'Europe. La conscience collective des points communs partagés par les Européen·ne·s est renforcée par ce nouveau contexte. Ainsi, il existe aujourd'hui en Suisse un large consensus sur l'appartenance à une communauté de valeurs européennes. La nouvelle ère qui s'annonce, marquée par plusieurs crises, doit constituer un électrochoc pour la politique européenne de la Suisse, toujours enlisée. La Suisse est tributaire de bonnes relations avec l'UE lorsque des questions existentielles en matière de sécurité ou d'approvisionnement sont en jeu. Il est grand temps que

la Suisse régisse ses relations avec l'UE avec lucidité.

Nous en sommes encore loin. Dans les discours politiques suisses, les relations avec l'UE restent dominées par une vision étriquée, focalisée sur les différences. Ces relations seraient dans l'impasse, parce que les divergences avec l'UE seraient trop importantes, selon les dires de plusieurs acteur·trice·s. Le Conseil fédéral a largement contribué à cette perception par sa stratégie de négociation. En interrompant unilatéralement les négociations sur un accord-cadre institutionnel (ACI) en mai 2021, il a braqué l'UE. Ce faisant, il a déstabilisé la voie bilatérale, jusque-là couronnée de succès, tout en étant pleinement conscient que cette décision ne faisait que reporter le problème à plus tard. Pour la plupart des acteurs·trices, il était déjà clair à l'époque que la survie et l'approfondissement de la voie bilatérale sont conditionnés à la résolution des questions institutionnelles.

En février 2022, le Conseil fédéral a présenté sa dernière stratégie de négociations, caractérisée par un élargissement du périmètre de négociations et une approche sectorielle. Un an plus tard, cette stratégie n'a pas encore débloqué les relations. Tandis que les acteurs·trices suisses tergiversent pour définir une position de négociation cohérente, la Suisse continue de faire attendre l'UE, sans tenir compte des mutations géopolitiques en cours.

Pour débloquer la situation, un nouveau débat constitué de récits constructifs et de compromis mutuels s'impose. Sur la base du paquet de négociations du Conseil fédéral, ce papier de discussion propose un pacte bilatéral, qui place les valeurs, les personnes et les échanges communs au centre des relations. Au lieu de parler encore de lignes rouges, il s'agit d'analyser les besoins de la Suisse et de l'UE et d'identifier quels compromis sont nécessaires de part et d'autre pour s'accorder sur une pérennisation de la voie bilatérale. ●

## 2. Pourquoi la voie bilatérale reste le meilleur modèle d'intégration pour la Suisse

Avant de présenter le pacte bilatéral, il convient de justifier pourquoi la voie bilatérale est le meilleur modèle d'intégration pour la Suisse dans le contexte actuel.

Avant de présenter le pacte bilatéral, il convient de justifier pourquoi la voie bilatérale est le meilleur modèle d'intégration pour la Suisse dans le contexte actuel.

La Suisse n'a qu'un nombre limité d'options dans l'organisation de ses futures relations avec l'UE.<sup>1</sup> Elles vont de simples relations commerciales régies par les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC) jusqu'à l'adhésion à l'UE. Dans l'ensemble, il s'agit de paliers d'intégration similaires à ceux identifiés par Michel Barnier pour les relations avec le Royaume-Uni post-Brexit<sup>2</sup> (voir figure 1).

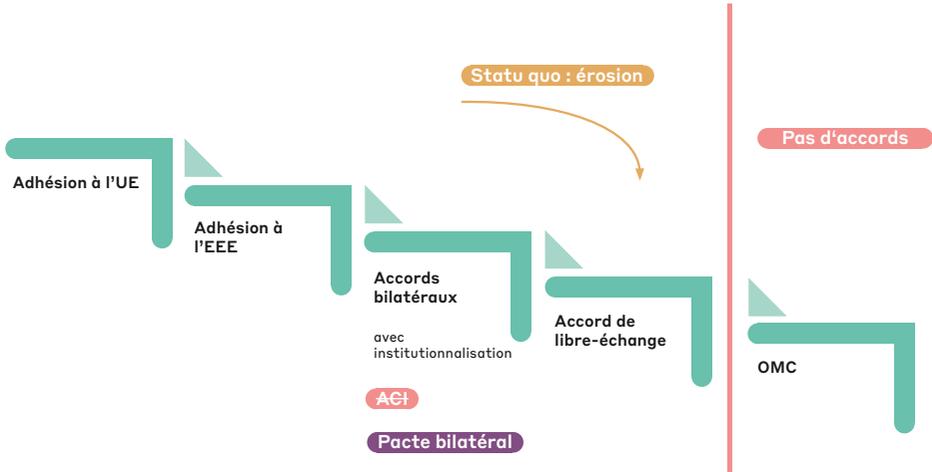


Figure 1 – Paliers d’intégration de la Suisse dans le marché intérieur de l’UE (représentation originale, inspirée de Barnier 2017)

Une adhésion à l’UE ou à l’Espace économique européen (EEE) est politiquement irréaliste à moyen terme.<sup>3</sup> Pour éviter une érosion des accords bilatéraux actuels, le palier “Accords bilatéraux avec institutionnalisation” est la seule solution possible. Avec ce palier, l’UE accorde également un accès à son marché intérieur, contrairement au palier “accord de libre-échange”. Pour la Suisse, cet accès revêt une importance économique majeure (voir encadré 1).

L’UE a fixé des conditions claires pour la participation des non-membres de l’UE au marché intérieur. Grâce aux accords d’accès au marché, la Suisse bénéficie aujourd’hui d’un accès relativement complet au marché intérieur. Toutefois, la nature statique des accords actuels ne permet pas de garantir cet accès à long terme. L’UE exige l’institutionnalisation des relations bilatérales pour que les accords existants puissent continuer à être appliqués et que de nouveaux accords puissent être conclus. Aujourd’hui déjà, la Suisse ressent les conséquences de l’érosion des accords bilatéraux d’une part, des opportunités manquées d’autre part, dans des domaines tels que la recherche, l’électricité, la santé, les télécommunications ou l’environnement.<sup>4</sup>

**Encadré 1****Quelle est la différence entre participation au marché intérieur et libre-échange ?**

La *participation au marché intérieur* correspond à un accès sans entrave au marché pour les biens, les personnes, les services et les capitaux. Grâce à la libre circulation des marchandises, un produit mis sur le marché dans un État membre peut être commercialisé dans tout le marché intérieur de l'UE sans autorisation supplémentaire. Le droit du marché intérieur de l'UE en constitue la base. Le principe du Cassis de Dijon y est notamment ancré : dans les domaines qui ne sont pas harmonisés au niveau de l'UE, les États membres reconnaissent mutuellement leurs autorisations de mise sur le marché. L'objectif est de créer des conditions de concurrence réglementaires identiques pour tous les producteurs de l'UE.

Les accords sur le marché intérieur entre l'UE et la Suisse intègrent sectoriellement le marché suisse dans le marché intérieur. Cette intégration

est particulièrement avancée dans la circulation des marchandises et des personnes. Afin que les mêmes règles du jeu s'appliquent à tous les États participants du marché intérieur, la Suisse doit reprendre le droit du marché intérieur de l'UE dans les secteurs où elle veut participer pour y avoir accès.

Un *accord de libre-échange* va beaucoup moins loin : il supprime les barrières commerciales entre deux marchés, comme les droits de douane. Les marchés restent toutefois séparés. Un produit nécessite une autorisation de mise sur le marché sur les deux marchés, sur la base de leurs réglementations respectives. Les entreprises des pays tiers ont donc, contrairement aux entreprises de l'UE, un surcroît de travail considérable, comme le montre l'exemple des exportations britanniques vers l'UE après le Brexit.<sup>5</sup>

Les négociations peuvent également prendre en compte le fait que la marge de manœuvre de la Suisse dans les négociations avec l'UE devient plus étroite (voir encadré 2). La Suisse doit s'adapter à un partenaire plus conscient de son pouvoir, plus cohérent et moins flexible. Cette évolution est régulièrement sous-estimée dans les débats en Suisse.

## Encadré 2

### Pourquoi la marge de négociation de la Suisse s'amenuise-t-elle ?

#### 1. Brexit

Le retrait du Royaume-Uni a conduit l'UE à repenser ses relations avec les pays tiers – avec des conséquences négatives pour la marge de négociation de la Suisse.<sup>6</sup> Pour les membres de l'UE, le souhait de la Suisse de déroger aux règles du marché intérieur évoque les difficiles négociations avec le Royaume-Uni. L'UE a saisi l'opportunité du Brexit ainsi que des relations tendues avec la Suisse pour réexaminer systématiquement la participation des Etats tiers au marché intérieur, aux programmes de l'UE et à d'autres coopérations.<sup>7</sup>

#### 2. Elargissement oriental de l'UE

Depuis l'avènement de la voie bilatérale, 13 nouveaux Etats ont rejoint l'UE. Les divergences suisses en matière des règles du marché intérieur sont moins bien acceptées dans cette UE élargie, et ce pour trois raisons. Premièrement, le consensus entre les Etats membres devient plus difficile, et une plus grande disposition au compromis est attendue de chaque Etat.<sup>8</sup> Deuxièmement, la péréquation financière de l'UE a gagné en importance.<sup>9</sup> La Suisse paie relativement peu pour la cohésion<sup>10</sup>,

mais profite davantage du marché intérieur que la plupart des États membres<sup>11,12</sup>, ce qui déplaît à certains membres de l'UE. Troisièmement, l'importance d'une interprétation uniforme et d'une surveillance du droit de l'UE augmente fortement dans le contexte du conflit sur l'érosion de l'État de droit en Hongrie et en Pologne.<sup>13</sup>

#### 3. L'orientation géopolitique croissante de l'UE

Face aux tensions croissantes entre l'Occident, la Russie et la Chine, l'UE joue un rôle géopolitique de plus en plus important.<sup>14</sup> En développant son autonomie stratégique, elle renforce son pouvoir<sup>15</sup>. Grâce à la taille de son marché intérieur, elle assume une fonction de leader réglementaire au niveau mondial<sup>16</sup>. La Suisse a ainsi largement repris les sanctions étendues de l'UE contre la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine. L'importance géopolitique croissante du marché intérieur a pour conséquence que l'UE vérifie plus attentivement qui y participe et à quelles conditions. La Suisse n'échappe pas à cette évolution<sup>17</sup>. ●

# 3. Un pacte bilatéral Suisse-UE pour aller au-delà de la seule relation économique

L'objectif du pacte bilatéral proposé est la pérennisation et le développement des relations Suisse-UE.

L'objectif du pacte bilatéral proposé est la pérennisation et le développement des relations Suisse-UE. Cet objectif est conforme à celui que le Conseil fédéral s'est fixé dans sa stratégie de politique extérieure 2020-2023<sup>18</sup>. Le pacte bilatéral est entre autres compatible avec l'approche par paquet du Conseil fédéral du 25 février 2022.

Le pacte bilatéral englobe les accords bilatéraux existants ainsi que de potentiels accords bilatéraux futurs, et s'accompagne d'un ensemble de mesures de politique intérieure complémentaires. Le pacte bilatéral désigne à la fois (i) le nouveau paquet de négociations entre l'UE et la Suisse, ainsi que (ii) le nom à donner à la nouvelle phase de la voie bilatérale Suisse-UE après les négociations.

La dénomination *pacte bilatéral* a valeur de double signal. D'une part, elle signale la poursuite de la voie *bilatérale* comme

objectif, par opposition à des solutions multilatérales, comme l'adhésion à l'UE/EEE, ou des solutions intergouvernementales, comme un accord de libre-échange.

D'autre part, le terme *pacte* dénote la force et l'importance politique du lien que veulent se donner la Suisse et l'UE. Il indique la présence d'intérêts vitaux pour la Suisse et l'UE, et le fait que les deux parties sont l'une pour l'autre un partenaire privilégié pour la défense de ces intérêts. Par contraste, l'ACI se focalisait sur la dimension économique et technicisait les enjeux, comme le suggérait son titre officiel : "accord facilitant les relations bilatérales entre l'UE et la Suisse dans les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe" (sic).

Avec cette approche, l'objectif est de communiquer de manière claire et constructive la raison d'être du pacte et sa valeur ajoutée, notamment à la population suisse, qui sera vraisemblablement appelée à approuver le paquet final. Ce papier identifie trois dimensions des relations Suisse-UE qui constituent la raison d'être du pacte bilatéral et fondent son contenu :

1. **Les valeurs** – Dans un environnement géopolitique mondial incertain, la Suisse et l'UE appartiennent à la même communauté de valeurs. Ces valeurs incluent des relations fondées sur l'état de droit et la sécurité juridique.
2. **Les personnes** – Sur la base de ces valeurs communes, les relations entre la Suisse et l'UE s'incarnent à travers des personnes. Les interconnexions et interdépendances humaines entre la Suisse et l'UE sont fortes et doivent recevoir une attention particulière.<sup>19</sup>
3. **Les échanges** – Sur la base des valeurs communes et des personnes, les échanges entre la Suisse et l'UE sont intenses et mutuellement bénéfiques.<sup>20</sup> Ceux-ci gagnent à être approfondis dans plusieurs domaines.

Le contenu détaillé de ces dimensions sera présenté dans les prochains chapitres.

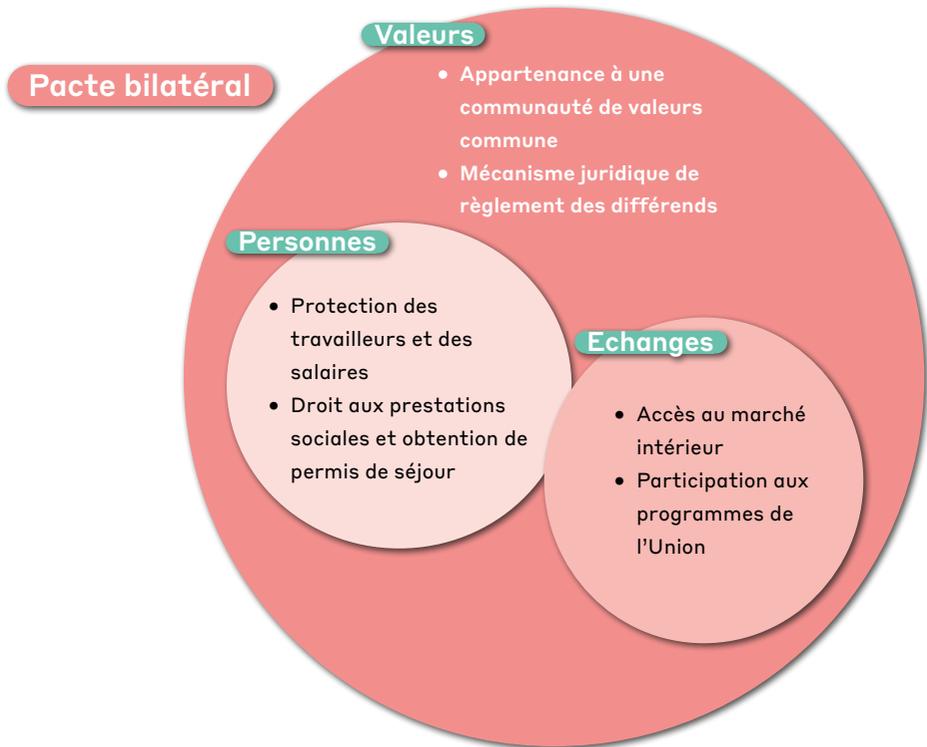


Figure 2 – Dimensions fondamentales & contenu du pacte bilatéral

Contrairement à l'ACI, le pacte va donc au-delà de la relation purement économique et ne se limite pas à la résolution des questions institutionnelles. Il fonde un partenariat sur des valeurs communes, qui font partie intégrante du pacte. En outre, les trois dimensions permettent la prise en compte des besoins de la Suisse et de l'UE qui doivent être satisfaits pour rendre la conclusion d'un pacte bilatéral politiquement acceptable pour les deux parties (voir chapitre 4).

La proposition de pacte bilatéral offre une certaine latitude pour la forme juridique finale à donner aux relations Suisse-UE. Si cette dernière est importante et doit faire partie des (pré)négociations, elle ne doit pas éclipser la vision politique et les questions de fond au cœur de l'approche (voir encadré 3).

**Encadré 3****Le débat doit aller au-delà de la seule question de la forme du pacte bilatéral**

La question de la *forme juridique* que la voie bilatérale devrait prendre fait couler beaucoup d'encre. Avec sa dernière approche, le Conseil fédéral privilégie une approche dite *verticale*, où chaque accord bilatéral sur le marché intérieur est actualisé avec de nouvelles dispositions institutionnelles<sup>21</sup>, à la place de l'approche *horizontale* du projet d'accord-cadre institutionnel – de nature transversale.

Les deux approches présentent des avantages et des inconvénients<sup>22</sup>.

C'est pourquoi la question doit faire partie des (pré)négociations en cours, en tenant compte des marges de manoeuvre juridiques à disposition<sup>23</sup>.

Néanmoins, l'accent mis sur les enjeux de forme par le Conseil fédéral a mené jusqu'ici à une nouvelle technicisation des débats de politique européenne. Cette stratégie sous-estime la nature fondamentalement politique de l'avenir des relations Suisse-UE et le besoin d'un langage clair et constructif pour conclure ce dossier. ●

# 4. Quels besoins le pacte bilatéral doit-il satisfaire ?

Pour que le pacte bilatéral ait une chance de réussite, il est impératif que le débat repose sur un langage clair, constructif et ancré dans les faits.

## 4.1 Requalifier le débat

Pour que le pacte bilatéral ait une chance de réussite, il est impératif que le débat repose sur un langage clair, constructif et ancré dans les faits.<sup>24</sup> Ce langage doit être partagé par les parties prenantes de l'UE (institutions européennes, Etats membres) et de la Suisse (Conseil fédéral, partis politiques, cantons, partenaires sociaux, économie, citoyen·ne·s, entre autres).

L'objectif est de dissiper les mécompréhensions majeures qui ont dégradé les précédents débats. Deux exemples de cette requalification, parmi d'autres, peuvent être donnés ici.

- Premièrement, au lieu de *ligne rouge*, un concept défensif et limitant, celui de *besoin*, qui intègre les deux parties dans un ensemble, est préféré.
- Deuxièmement, il s'agit de réorienter le débat autour de la

souveraineté, un concept polysémique et émotionnel, vers un débat sur la *flexibilité*, un terme moins ambigu, et dont la Suisse a exprimé le besoin dans sa relation juridique avec l'UE.

#### 4.2 Quinze besoins de la Suisse et de l'UE identifiés

Pour chacune des trois dimensions du pacte bilatéral (figure 2), il convient de cartographier les besoins que la Suisse et l'UE doivent satisfaire. Cette section évalue ces besoins en fonction de leur enjeu dans les négociations comme *obstacle majeur*, *pas d'obstacle majeur* ou *malentendu* (voir encadré 4 pour les aspects méthodologiques).

##### Encadré 4

#### Evaluation des besoins de la Suisse et de l'UE

Les besoins de la Suisse et de l'UE sont évalués<sup>25</sup> en fonction de leur *enjeu de négociation* :

- **Obstacle majeur** indique un conflit entre un besoin de la Suisse et un besoin de l'UE qui doit être résolu par la négociation.
- **Pas d'obstacle majeur** indique que la satisfaction de ce besoin ne devrait pas poser problème une fois tous les obstacles majeurs éliminés.<sup>26</sup>
- **Malentendu** indique certains besoins légitimes de la Suisse qui ont été identifiés par le passé

comme enjeu de négociation alors qu'ils seraient satisfaits indépendamment du résultat des négociations. Il y a des forces politiques en Suisse qui ont intérêt à ce que ces points soient mal compris. Pour que les négociations aboutissent, ces problèmes doivent être reconnus comme résolus.

Les besoins partagés par les deux parties (par ex. efficacité budgétaire dans l'aide sociale) sont assignés à la partie pour laquelle ils jouent un rôle prédominant.

Le tableau 1 fournit une vue d'ensemble de quinze besoins qu'un pacte bilatéral doit satisfaire, structurés par dimension du pacte bilatéral et enjeu de négociation.

Ces besoins sont présentés et évalués individuellement dans l'annexe A.

**Tableau 1: Cartographie des besoins classés par enjeu dans les négociations**

Dimension du pacte bilatéral →	Valeurs	Personnes	Echanges
Enjeu dans les négociations ↓			
<b>Obstacle majeur</b>	<p>[#1] Autonomie de l'ordre juridique de l'UE</p> <p>[#2] Mécanisme juridique de résolution des conflits</p>	<p>[#9] Egalité de traitement dans le présent : libre circulation des travailleurs</p> <p>[#10] Efficacité budgétaire : accès à l'aide sociale</p> <p>[#11] Respect des règles : lutte contre la sous-enchère salariale</p>	<p>[#13] Egalité de traitement dans le présent : commerce</p>
<b>Pas d'obstacle majeur</b>	<p>[#3] Egalité de traitement future : reprise dynamique du droit de l'UE (sauf en lien avec [9])</p> <p>[#4] Egalité de traitement future : surveillance</p> <p>[#5] Egalité de traitement dans le présent : péréquation européenne</p> <p>[#6] Flexibilité future : pas de nouvelles "clauses guillotines"</p>	–	<p>[#14] Actualisation d'accords existants</p> <p>[#15] Conclusion de nouveaux accords</p>
<b>Malentendu</b>	<p>[#7] Flexibilité future : pas de reprise du droit de l'UE si nécessaire</p> <p>[#8] Préservation de la démocratie semi-directe</p>	<p>[#12] Respect des règles : lutte contre la fraude aux assurances sociales</p>	–

**En rouge** : besoins d'acteur·trice·s suisses. **En bleu** : besoins de l'UE. [X] = n° de besoin (voir annexe A). Certains besoins sont partagés par l'autre partie (par ex. l'UE a aussi besoin de l'actualisation des accords existants), mais de façon moins prédominante. Il n'y a pas de malentendu relatif aux besoins de l'UE, dans le sens où ce papier adopte une perspective de politique intérieure et étrangère de la Suisse.

### 4.3 Trois paramètres que le pacte bilatéral doit prendre en compte

Outre leur enjeu dans la négociation, les besoins de la Suisse et de l'UE diffèrent sous plusieurs aspects significatifs. Trois distinctions sont importantes pour le succès des négociations et constituent des paramètres à prendre en compte dans le pacte bilatéral.

Premièrement, tous les besoins n'ont pas la même importance. Par exemple, les principes politiques comme la libre circulation des travailleurs ont plus de poids pour l'UE que le montant exact versé par la Suisse pour la péréquation européenne. Pour avoir ses chances, le pacte bilatéral doit estimer correctement le poids de chaque besoin dans le cadre des négociations.

Deuxièmement, certains besoins de la Suisse sont les besoins d'un sous-groupe d'acteur·trice·s politiques clés (*veto players*). Par exemple, le besoin de lutte contre la sous-enchère salariale (#11) est un besoin des partenaires sociaux suisses, principalement des syndicats, tandis que le besoin de limitation des coûts (#10) est un besoin des forces politiques de droite. Pour avoir ses chances, le pacte bilatéral doit donc maximiser la satisfaction des besoins en veillant aux équilibres politiques en Suisse.

Troisièmement, certains besoins concernent le présent, tandis que d'autres concernent le futur. La distinction présent–futur est peut-être une des dimensions les plus négligées du débat jusqu'ici. Pour la Suisse, les incertitudes liées à un engagement à long terme ont constitué un frein important à la conclusion d'un accord avec l'UE. Certes, l'incertitude zéro n'existe pas. Néanmoins, deux actions peuvent être prises pour satisfaire ce "métabesoin" qu'est le besoin de la Suisse pour moins d'incertitude.

- Les responsables politiques suisses doivent dissiper le malentendu selon lequel la conclusion d'un accord avec l'UE accroîtrait l'incertitude par rapport à une situation sans nouvel accord ; c'est faux (voir évaluation du besoin #7).
- Il convient de minimiser l'incertitude avec la stratégie suivante : régler les problèmes du présent dans le présent, au lieu de les repousser dans le futur.

Le pacte bilatéral esquissé au chapitre suivant prend en compte ces paramètres. ●

# 5. A quoi un pacte bilatéral politiquement réaliste ressemble-t-il ?

Sur la base des besoins et des paramètres identifiés, ce chapitre esquisse une proposition possible pour le pacte bilatéral.

Sur la base des besoins et des paramètres identifiés, ce chapitre esquisse une proposition possible pour le pacte bilatéral, fondée sur une combinaison de compromis politiquement réalistes pour la Suisse et pour l'UE, ainsi que des mesures de politique intérieure. Pour chaque dimension du pacte bilatéral, le chapitre prend en compte tous les obstacles majeurs identifiés ainsi que les concessions substantielles faites des deux côtés.

## 5.1 Mettre en avant les valeurs et la sécurité juridique dans le pacte bilatéral

### 5.1.1 Ancrer le pacte bilatéral dans les valeurs communes

Le fondement du pacte bilatéral doit être la reconnaissance des valeurs communes (voir encadré 5). L'appartenance à une communauté de valeurs peut être affirmée de différentes manières, en fonction de la forme choisie pour le pacte bilatéral (par exemple dans une déclaration commune ou dans le préambule d'un accord).

#### Encadré 5

##### Les valeurs communes de la Suisse et de l'UE

La Suisse fait incontestablement partie de l'Europe, tant sur le plan géographique que culturel. Elle partage les "héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit", comme le stipule le préambule du traité sur l'Union européenne.<sup>27</sup>

Les valeurs inscrites dans la Constitution fédérale<sup>28</sup> et dans le traité sur l'Union européenne sont

très similaires. Il s'agit par exemple de la liberté, de la démocratie, de l'État de droit, de la non-discrimination, de la solidarité et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Outre ces parallèles, les valeurs communes de la Suisse et de l'UE sont également ancrées dans la Convention européenne des droits de l'homme. En Suisse, la Convention est en vigueur depuis le 28 novembre 1974.<sup>29</sup> Dans l'UE, la Convention est partie intégrante du droit de l'Union en vertu de l'article 6(3) du Traité sur l'Union européenne.

L'une de ces valeurs communes est la sécurité juridique. Dans le pacte bilatéral, cela se traduit par la reprise dynamique du droit (prévisibilité juridique) et un mécanisme juridique de règlement des différends. La reconnaissance des valeurs communes établit la confiance nécessaire à l'application de ces principes.

Les valeurs communes se reflètent également dans la participation solidaire de la Suisse à la péréquation financière européenne. Cette contribution devrait être pérennisée dans le cadre des négociations sur le pacte bilatéral.

### 5.1.2 *Renforcer la sécurité juridique et la proportionnalité pour la Suisse grâce au tribunal arbitral*

Un tribunal arbitral est dans tous les cas avantageux pour la Suisse. Ce seraient plutôt les négociations et l'obstination politique autour de ce dossier qui sont coûteuses. Sans tribunal arbitral, l'UE peut, en cas de litige, prendre des contre-mesures dans d'autres domaines qui sont potentiellement disproportionnées, par exemple en ce qui concerne la participation suisse aux programmes-cadres de recherche Horizon Europe ou la reconnaissance de l'équivalence boursière. Un tribunal arbitral pourrait statuer sur le différend et les contre-mesures appropriées. Pour la Suisse, cela signifie une sécurité juridique accrue et une protection contre des contre-mesures potentiellement arbitraires de l'UE.

Compte tenu des options à disposition, un tribunal arbitral avec recours à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est le meilleur choix pour la Suisse. Cette solution lui permet de maximiser son autonomie en matière de surveillance de la mise en œuvre des accords. Pour la Suisse, la condition préalable est la clarification préalable et juridiquement contraignante des conflits ouverts en matière de libre circulation des personnes. Ceux-ci doivent être résolus dans le cadre du paquet de négociations actuel afin d'éviter qu'ils ne soient soumis au nouveau mécanisme de règlement des différends. Si les compromis négociés en matière de libre circulation des personnes sont explicitement reconnus comme n'étant pas du droit de l'UE, la CJUE doit les respecter dans ses décisions. Cela pourrait par exemple être obtenu par une déclaration commune interprétative.

En conséquence, il est stratégiquement judicieux pour la Suisse d'opter pour cette variante et de conserver sa force de négociation pour d'autres points.

**Tableau 2 : Options pour le mécanisme juridique de résolution des conflits**

Options	Evaluation
Tribunal arbitral sans implication de la CJUE avec interprétation matérielle du droit du marché intérieur	Juridiquement impossible pour l'UE (voir besoin #2)
Tribunal arbitral sans implication de la CJUE avec seul contrôle de la proportionnalité des contre-mesures (proposition Ambühl-Scherer) <sup>30</sup>	Juridiquement possible pour l'UE, mais la Suisse n'aurait aucune possibilité de défendre juridiquement sa position. La possibilité d'un jugement positif en faveur de la Suisse est définitivement perdue.
Tribunal arbitral avec implication de la CJUE et du Tribunal fédéral	Sur le plan juridique, cela a peu de sens, puisque le droit qui doit être interprété en cas de différend est le droit de l'UE, et non le droit suisse pour lequel le Tribunal fédéral est compétent. (voir encadré 1)
Tribunal arbitral avec implication de la CJUE <sup>31</sup> (modèle ACI)	Meilleure option possible pour la Suisse
Tribunal arbitral avec implication de la cour AELE	Juridiquement impossible pour l'UE (voir besoin #2)
Cour AELE seule <sup>32</sup>	Juridiquement impossible pour l'UE et nécessiterait une modification des bases légales de la Cour AELE, qui serait politiquement difficile.
Cour AELE et autorité de surveillance AELE (arrimage aux institutions EEE AELE) <sup>33</sup>	Cette solution répondrait au besoin de l'UE, mais pas au besoin de flexibilité de la Suisse. La surveillance serait plus stricte et effectuée à un niveau supranational. (voir besoin #2 pour l'UE et besoin #8 pour la Suisse)
CJUE seule (proposition initiale de l'UE)	Cette solution ne répond pas au besoin de la Suisse (voir besoin #8)

## 5.2 Les personnes au coeur du pacte bilatéral

### 5.2.1 *Maîtriser les coûts de l'aide sociale et éviter les abus, en conformité avec le droit de l'UE*

La recherche de solutions concernant la directive dite citoyenneté (2004/38/EC, ci-après “la Directive”) serait facilitée par un recentrage du débat sur les effets réels attendus plutôt que sur des fétiches politiques symboliques – dans la droite ligne du pragmatisme helvétique.

C'est pourquoi la Suisse devrait signaler à l'UE qu'elle est prête à reprendre partiellement la Directive.

Certains aspects de la Directive découlent de la libre circulation des travailleurs et sont juridiquement pertinents pour la Suisse (intégration économique), tandis que d'autres aspects dépendent de la citoyenneté de l'Union et ne sont pas pertinents pour la Suisse (intégration politique), comme analysé en détail en 2022 par des auteur·e·s du foraus.<sup>34</sup>

Sur cette base, la combinaison de compromis suivante est proposée :

- Légère adaptation du droit à l'aide sociale pour les citoyen·ne·s de l'UE économiquement actif·ve·s, conformément à la Directive
- Elargissement du droit au rassemblement familial, conformément à la Directive
- Des compromis des deux côtés sont attendus sur le droit au séjour permanent et les droits des résident·e·s permanent·e·s
  - L'UE accepte que la Suisse ne reprenne pas la plupart des droits liés au séjour permanent, puisqu'ils découlent de la citoyenneté de l'UE et non de la libre circulation des travailleurs. Cela concerne en particulier le droit au séjour permanent et le droit à l'aide sociale des citoyen·ne·s de l'UE économiquement inactif·ve·s, ainsi que le droit au séjour permanent des membres de la famille issus d'Etats tiers.
  - La Suisse concède l'harmonisation du délai-seuil pour l'obtention de l'autorisation d'établissement (permis C) à cinq ans, quand bien même elle relève de la citoyenneté de l'UE. L'égalité de traitement pour les citoyen·ne·s de l'UE est politiquement très importante (voir besoin #9) et les conséquences pour la Suisse seraient très modestes.<sup>35</sup>

- En matière d'expulsion des criminel·le·s européen·ne·s, l'UE accepte que les règles actuelles de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) restent applicables au lieu des règles plus strictes prévues par la Directive.

Pour maximiser leur sécurité juridique respective par rapport à cette reprise partielle, une déclaration interprétative commune est annexée à l'accord final<sup>36</sup>, afin de s'accorder sur une interprétation commune, confirmer le rapport spécifique qui lie la Suisse et l'UE, qui est différente de celle entre Etats membres, et confirmer l'appui sur les règles de UE dans la réalisation d'une libre circulation des personnes économique dans laquelle le concept de citoyenneté de l'Union n'a pas d'équivalent.<sup>37</sup>

Dans le débat politique suisse, la reprise de la Directive est avant tout une question de coûts (voir besoin #12). Jusqu'à présent, le Secrétariat d'État aux migrations n'a publiquement fourni aucune estimation des coûts supplémentaires pour l'aide sociale. Avenir Suisse estime que les conséquences financières seraient modestes, notamment en comparaison avec les coûts économiques de l'érosion des relations bilatérales.<sup>38</sup>

Un enjeu important est la répartition inégale des coûts supplémentaires pour l'aide sociale aux différents échelons du système fédéral suisse. Les coûts de l'aide sociale sont gérés au niveau communal ou cantonal. Pour les petites communes en particulier, même un petit nombre de bénéficiaires supplémentaires de l'aide sociale peut avoir de lourdes conséquences financières. Les bénéfices économiques d'un meilleur accès au marché intérieur de l'UE seraient inégalement répartis aux niveaux cantonal et communal par rapport aux coûts. La péréquation financière nationale existe précisément pour compenser de telles inégalités. Un instrument temporaire dédié pourrait être créé, comme cela a été récemment fait dans d'autres domaines.<sup>39</sup>

### 5.2.2 *Maintenir l'efficacité de la protection salariale suisse tout en la rendant eurocompatible*

La Suisse et l'UE partagent le même objectif en matière de lutte contre la sous-enchère salariale<sup>40</sup>. C'est au niveau de la mise en œuvre que se situe le conflit. Il s'agit de trouver des compromis pour les deux parties, en tirant les leçons de l'ACI et en prenant en compte l'opinion des partenaires sociaux suisses et européens.

Outre la directive (UE) 2018/957, la Suisse accepte la reprise de la directive 2014/67/UE (protection salariale), mais négocie les compromis suivants de la part de l'UE :

1. Une caution préalable obligatoire pour tous les prestataires de services dans les branches à risque. La caution obligatoire, qui n'était pas prévue dans l'ACI, est une des mesures les plus efficaces dans la lutte contre la sous-enchère salariale<sup>41</sup>.
2. Un délai d'annonce de 4 jours ouvrables, contre 8 jours calendaires actuellement et contre 0 jour dans le droit de l'UE, dans les branches à risque.
3. Libre prestation de services sur territoire suisse jusqu'à 3 mois par année, contre 12 mois (prolongeable jusqu'à 18 mois) dans l'UE.
4. La notion de *branche à risque* et le niveau d'intensité des contrôles sont reconnues comme de la seule compétence de la Suisse.

Ces quatre compromis figureraient dans une nouvelle annexe de l'ALCP (le cas échéant, dans une annexe d'un nouvel accord horizontal). Parce qu'ils ne constituent pas du droit de l'UE, ils devraient être acceptés comme tels par la CJUE, conformément à la déclaration interprétative commune sur le périmètre d'interprétation de la CJUE (voir section 5.1.2).

Pour faciliter les négociations à ce propos avec l'UE aussi bien qu'avec les partenaires sociaux en Suisse, la Confédération peut notamment proposer 3 contreparties.

1. Premièrement, elle peut s'engager à des processus de contrôle numérisés, qui permettraient de conserver la même efficacité dans les contrôles (voire à l'améliorer) tout en minimisant la bureaucratie imposée aux entreprises et indépendants de l'UE effectuant des prestations en Suisse<sup>42</sup>. En plus de la numérisation du délai d'annonce obligatoire, déjà proposée par le passé<sup>43</sup>, des procédures numérisées et aussi automatisées que possibles pour la caution et l'obligation de documentation devraient également être proposées. Cette réforme peut s'appuyer sur la révision partielle de la loi sur les travailleurs détachés initiée par le Conseil fédéral et la nouvelle plateforme électronique du Seco, toutes deux annoncées en décembre 2022<sup>44</sup>.
2. Deuxièmement, elle peut proposer la participation de la Suisse à des agences européennes améliorant les conditions de travail, comme l'Autorité européenne du travail et Eurofound.<sup>45</sup>
3. Troisièmement, elle peut proposer l'alignement de la Suisse à d'autres réglementations de l'UE liées à l'amélioration des conditions de travail, comme la directive 92/58/CEE (droit d'arrêt de travail en cas de danger)<sup>46</sup>.

Dans le cadre du comité consultatif établi par le DFAE<sup>47</sup>, la Confédération et les partenaires sociaux ont également l'opportunité d'analyser quelles nouvelles mesures de protection salariales eurocompatibles pourraient être adoptées dans le futur. En 2019 déjà, des auteur·e·s du foraus avaient esquissé un ensemble de mesures possibles.<sup>48</sup> Les propositions de novembre 2022 de l'ancien conseiller d'État Markus Nottter constituent également des pistes intéressantes.<sup>49</sup> Pour disposer du temps nécessaire pour décider et mettre en œuvre ces mesures, des régimes transitoires pourraient être négociés avec l'UE, sur le modèle des Bilatérales I.<sup>50</sup>

### 5.3 Favoriser les échanges grâce au pacte bilatéral

#### 5.3.1 *Davantage de temps d'adaptation pour la Confédération et les cantons pour l'actualisation de l'accord de libre-échange Suisse-UE*

L'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État à l'ensemble de l'industrie suisse requerrait des réformes coûteuses en temps, en collaboration avec les cantons. C'est pourquoi la mise à jour de l'accord de libre-échange ne devrait pas faire partie du pacte bilatéral, même si elle pourrait présenter un intérêt économique pour la Suisse.<sup>51</sup>

Deux mesures sont proposées afin que la Suisse puisse démontrer de manière crédible à ses partenaires européens sa volonté de progresser dans ce dossier important pour l'UE. Premièrement, la Suisse et l'UE devraient s'engager dans une déclaration commune à ce que les négociations sur la mise à jour de l'accord de libre-échange commencent dans les 6 mois suivant la conclusion du pacte bilatéral<sup>52</sup>. Deuxièmement, la Suisse devrait s'engager dans une déclaration unilatérale à initier une révision partielle de sa loi sur le marché intérieur dans un délai de 12 mois. Cette révision permettrait d'établir les bases légales pour une réglementation de la politique des subventions des communes, des cantons et de la Confédération. L'objectif serait de rendre la pratique suisse compatible avec la législation européenne sur les aides d'État. Selon différentes évaluations, les changements en Suisse seraient principalement de nature procédurale : la majeure partie des subventions actuelles ne seraient pas concernées.<sup>53</sup>

#### 5.3.2 *Davantage de prospérité grâce à un accès approfondi au marché intérieur*

Le pacte bilatéral permet à la Suisse d'élargir le périmètre des négociations et de s'assurer un droit de participation à l'élaboration des politiques de l'UE pertinentes.

De nouveaux accords, notamment dans les domaines de l'électricité, de la santé, de la sécurité alimentaire et des télécommunications, sont dans l'intérêt des deux parties.<sup>54</sup> Ils font bénéficier la population suisse et celles de l'UE d'avantages concrets et augmentent la sécurité de l'approvisionnement dans des domaines clés, notamment en matière d'énergie ou de santé.

Les accords existants doivent être mis à jour de manière dynamique, par exemple l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM). L'UE accorde les décisions d'équivalence en suspens pour la bourse et la protection des données, domaines dans lesquels la Suisse respecte déjà les normes de l'UE. Le pacte bilatéral permet également de nouveaux domaines de coopération, par exemple une participation suisse à l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) ou au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM).

### 5.3.3 *Plus d'opportunités pour la population suisse grâce à une participation sur pied d'égalité aux programmes de l'UE*

Autre élément central, le pacte bilatéral devrait également garantir à la Suisse des conditions de participation égales aux programmes de l'UE, dans le présent et à l'avenir. Un mécanisme garantissant l'association suisse devrait être intégré en conséquence dans le pacte.<sup>55</sup> Cela signifie que les universités, les individus et les entreprises suisses seraient soumis aux mêmes droits et obligations que les Etats EEE AELE et les États membres de l'UE, par exemple pour la participation à Horizon Europe (recherche et innovation), Europe numérique (numérisation), Europe créative (culture et médias) ou Erasmus+ (formation). Grâce à ce mécanisme, la participation de la Suisse à d'autres programmes, comme RescEU (dispositif de protection civile), pourrait faire l'objet de négociations simplifiées à l'avenir.<sup>56</sup> ●

**Tableau 3 : Récapitulatif de la combinaison de compromis et mesures proposée pour le pacte bilatéral**

Dimension	Besoin	Proposition	UE	Suisse	
			Compromis	Compromis	Mesures de politique intérieure
Valeurs	-	Déclaration commune sur les valeurs communes (ou autre instrument analogue)	-	-	-
	[#1] Autonomie de l'ordre juridique de l'UE	Tribunal arbitral avec implication de la CJUE	Cette solution implique des compromis par les deux parties par rapport à leur préférence initiale.	-	-
	[#2] Mécanisme juridique de résolution des conflits	Déclaration interprétative commune sur le périmètre de compétence de la CJUE dans le règlement des différends	L'UE reconnaît explicitement une interprétation qui respecte les intérêts de la Suisse.	-	-
	[#3] Egalité de traitement future : reprise dynamique du droit de l'UE	Dynamisation des accords sur le marché intérieur	Limitation du nombre d'accords "dynamisés"	Acceptation du principe de reprise dynamique	-
	[#4] Egalité de traitement future : surveillance	Pas d'autorité de surveillance supranationale pour la Suisse en contrepartie d'un tribunal arbitral avec implication de la CJUE	L'UE accepte que la Suisse se charge elle-même de la surveillance des subventions suisses en Suisse (modèle à deux piliers).	La Suisse accepte un tribunal arbitral avec implication de la CJUE.	-
	[#5] Egalité de traitement dans le présent : péréquation européenne	Pérennisation de la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales en Europe ("milliard de cohésion").	-	La contribution suisse n'est plus volontaire, mais une contrepartie de la Suisse.	-
[#6] Flexibilité future : pas de nouvelles "clauses gullittines"	L'approche verticale proposée par la Suisse, si elle est acceptée par l'UE, satisfait ce besoin.	-	-	-	
Personnes	[#9] Egalité de traitement dans le présent : libre circulation des travailleurs	Reprise partielle de la directive 2004/38/EC (dite 'citoyenneté')	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de droit de séjour permanent et à l'aide sociale pour les citoyens de l'UE économiquement inactifs</li> <li>• Pas de droit de séjour permanent pour les membres de la famille issus d'Etats tiers</li> <li>• Maintien des règles actuelles pour le renvoi des criminels européens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustement du droit à l'aide sociale</li> <li>• Elargissement du regroupement familial</li> <li>• Harmonisation du délai d'obtention du permis C</li> </ul>	Instrument temporaire de péréquation financière
	[#10] Efficacité budgétaire : accès à l'aide sociale	Déclaration interprétative commune relative à la directive 2004/38/EC	L'UE reconnaît explicitement une interprétation qui respecte les intérêts de la Suisse.	-	-
	[#9] Egalité de traitement dans le présent : libre circulation des travailleurs	Reprise complète de la directive UE 2018/957 (principe même salaire pour même travail au même endroit)	-	-	-
	[#11] Respect des règles contre la sous-enchère salariale	Reprise partielle de la directive 2014/67/UE (protection salariale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caution préalable obligatoire dans les branches à risque</li> <li>• Délai d'annonce de 4 jours ouverts dans les branches à risque</li> <li>• Libre prestation de services jusqu'à 3 mois</li> <li>• Branches à risque et intensité des contrôles définies par la Suisse</li> </ul>	Délai d'annonce de 4 jours ouverts dans les branches à risque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numérisation des mesures d'accompagnement (caution, documentation, délai d'annonce)</li> <li>• Au besoin, des nouvelles mesures d'accompagnement互ocompatibles</li> </ul>
Echanges	[#13] Egalité de traitement dans le présent : commerce	Déclaration commune sur l'actualisation de l'accord de libre-échange	Consentement à repousser l'actualisation de l'accord dans une seconde phase de négociations	Engagement à l'actualisation de l'accord et la révision du droit suisse des subventions	Projet de révision partielle de la loi sur le marché intérieur
	[#14] Accès : actualisation des accords existants	Activation et actualisation de toutes les coopérations Suisse-UE actuellement suspendues	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualisation de l'accord de reconnaissance mutuelle (MRA)</li> <li>• Pleine participation de la Suisse à Horizon Europe et Erasmus+</li> <li>• Octroi de l'équivalence boursière</li> <li>• Reconnaissance d'équivalence pour la protection des données</li> </ul>	-	-
	[#15] Accès : conclusion de nouveaux accords	Elargissement de la masse de négociation pour le pacte bilatéral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consentement à négocier de nouveaux accords, comme un accord sur l'électricité, un accord sur la santé ou un accord sur la sécurité alimentaire<sup>6</sup></li> <li>• Participation de la Suisse à de nouveaux programmes pertinents (par ex. Digital Europe, Creative Europe, ResCEU).</li> <li>• Mécanisme contraignant garantissant le droit de la Suisse à participer sur pied d'égalité aux programmes de l'UE à l'avenir.</li> </ul>	-	-

**En rouge** : besoins d'acteur-trices suisses. **En bleu** : besoins de l'UE. [X] = n° de besoin (voir annexe A).

Les besoins #7, #8, #12 sont des malentendus qui ne constituent pas un enjeu de négociation. Ils ne nécessitent donc pas de mesures ou de propositions de compromis.

# Annexe A

L'annexe A présente en détail 15 besoins de la Suisse et de l'UE qu'un pacte bilatéral doit satisfaire, triés par dimension du pacte bilatéral (valeurs, personnes, échanges).

## Valeurs

Les valeurs communes de la Suisse et de l'UE incluent des relations internationales ordonnées fondées sur la sécurité juridique. C'est dans ce contexte plus large que les besoins 1-8 de la Suisse ou de l'UE doivent être lus.

### Besoin 1

#### — Autonomie de l'ordre juridique de l'UE

Besoin	
Partie concernée	
Description	<p>Un principe central du système constitutionnel de l'UE est celui de l'<b>autonomie de l'ordre juridique de l'UE</b>. Concrètement, la seule autorité autorisée à interpréter le droit de l'UE en dernière instance est la Cour de Justice de l'UE (CJUE).<sup>57</sup> La logique sous-jacente est simple : des interprétations divergentes délivrées par différentes autorités compromettraient la raison d'être même de l'UE, à savoir une harmonisation réglementaire entre les États participants. Sans monopole d'interprétation, le concept de marché intérieur est irréalisable.</p> <p>Pour les relations Suisse-UE, cela signifie que toute solution prévoyant une autorité interprétant en dernier ressort le droit de l'UE qui ne serait pas la CJUE (par exemple un tribunal international avec compétence d'interprétation du droit de l'UE) est irréalisable. Elle sera rejetée par l'UE parce qu'elle est illicite dans son ordre juridique.</p>

<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Obstacle majeur
<b>Justification</b>	Tout mécanisme de résolution de conflits liés à l'interprétation du droit de l'UE doit respecter l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE. Il doit donc impliquer (du moins partiellement) la CJUE – comme c'est par exemple déjà le cas dans l'accord bilatéral sur le transport aérien. <sup>58</sup> En Suisse, l'implication, même indirecte, de la CJUE a été fortement critiquée, le plus souvent au motif que celle-ci – en tant que juridiction d'une des parties à l'accord – n'est pas impartiale. Dans l'Espace économique européen, ce besoin a été satisfait par la création de la Cour AELE, un tribunal supranational parallèle à celui de l'UE, et spécialement compétente pour l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

Pour l'UE, juridiquement, une solution ne prévoyant *aucune autorité* interprétant le droit de l'UE est donc conforme au droit de l'UE.<sup>59</sup> Mais elle n'a aucune chance *politique* d'être acceptée par l'UE car elle va à l'encontre d'un de ses besoins majeurs : tous les participants à son marché intérieur doivent respecter les mêmes règles, afin d'assurer *l'égalité de traitement*. Sans une source unique d'interprétation du droit, l'égalité de traitement ne peut pas être garantie, ce qui sape le principe même de marché intérieur. De nombreux principes du jargon bruxellois – principe d'homogénéité du droit<sup>60</sup>, principe de non-discrimination<sup>61</sup>, *level playing field* – dérivent en réalité de ce besoin élémentaire.

## Besoin 2

### — Mécanisme juridique de résolution des conflits

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Certaines divergences entre l'ordre juridique suisse et celui de l'UE résultent d'un désaccord d'interprétation entre les deux parties. De tels désaccords se produisent régulièrement au sein de l'UE. S'ils persistent, ils sont généralement réglés par voie judiciaire. Cette approche garantit une certaine sécurité juridique ainsi que la perspective d'une résolution ordonnée de conflits latents. Or, la voie bilatérale actuelle ne prévoit aucun mécanisme juridique de résolution des conflits entre les parties – seulement la voie diplomatique (comités mixtes des accords respectifs) dépendant du bon vouloir des parties (décisions par unanimité). Cela explique pourquoi certains conflits ont persisté. Pour garantir une certaine sécurité juridique ainsi qu'une résolution fiable de conflits latents, l'UE a besoin d'un <b>mécanisme juridique de résolution des conflits</b> .
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Obstacle majeur
<b>Justification</b>	Voir évaluation du besoin #1 'Autonomie de l'ordre juridique de l'UE'

Pour assurer cette égalité de traitement à l'avenir, l'UE souhaite une reprise dynamique du droit de l'UE par la Suisse dans les domaines du marché intérieur où elle participe ainsi que des mécanismes de surveillance associés, de manière à ce que les mêmes règles s'appliquent à tous les participants au marché.

## Besoin 3

### — Egalité de traitement future : reprise dynamique du droit de l'UE

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Pour éviter d'autres divergences législatives à l'avenir, comme celles liées à la libre circulation des travailleurs, l'UE veut une <b>reprise dynamique du droit de l'UE</b> par la Suisse. <sup>62</sup> Concrètement, à chaque nouvelle évolution du droit de l'UE dans un domaine du marché intérieur de l'UE auquel la Suisse participe, l'UE veut que la Suisse la mette en œuvre en droit suisse dans les meilleurs délais.

<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Pas d'obstacle majeur
<b>Justification</b>	L'obligation de reprise dynamique ne s'appliquerait que dans un nombre limité de domaines, à savoir ceux pour lesquels la Suisse participe au marché intérieur. <sup>63</sup> Dans ce domaine, l'UE s'est montrée disposée par le passé à négocier des compromis ; elle avait notamment consenti à des exceptions substantielles pour le transport terrestre dans le projet d'accord-cadre institutionnel. Le seul domaine pour lequel sa disposition au compromis s'est avérée plus limitée est la libre circulation des travailleurs – à savoir le domaine où la Suisse demande les exceptions les plus importantes (voir besoin #9).

#### Besoin 4

##### — Egalité de traitement future : surveillance

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Pour s'assurer de la bonne mise en œuvre et application au niveau national du droit repris par la Suisse, l'UE veut un mécanisme de <b>surveillance</b> . Dans l'UE, cette fonction est assurée par la Commission européenne ; dans les Etats EEE/AELE, par l'Autorité de surveillance de l'AELE (ESA). En cas de (suspçon de) violation, l'institution de surveillance saisit la juridiction compétente.
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Pas d'obstacle majeur
<b>Justification</b>	Ce besoin ne semble avoir été problématique ni pour la Suisse ni pour l'UE dans le contexte du projet d'accord-cadre institutionnel. <sup>64</sup>

L'égalité de traitement doit bien sûr également être garantie dans le présent. Or, il y a trois domaines dans lesquels la Suisse participe actuellement au marché intérieur de l'UE de manière similaire aux Etats membres de l'UE/EEE, mais en suivant des règles différentes que les autres participants. En raison de son besoin d'égalité de traitement, l'UE souhaite que la Suisse aligne ses pratiques. Il s'agit des besoins #5, #9 et #13, respectivement ci-contre, dans la section "Personnes" et dans la section "Échanges".

## Besoin 5

### — Egalité de traitement dans le présent : péréquation européenne

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	A l'instar de la péréquation financière entre les cantons suisses, l'UE pratique elle aussi une forme de <b>péréquation européenne</b> : tous les Etats participant au marché intérieur de l'UE contribuent financièrement à réduire les disparités économiques en son sein par le biais d'une politique de cohésion. La Suisse a contribué à cette politique entre 2007 et 2020 <sup>65</sup> , mais sur une base volontaire, en monnayant sa contribution dans le cadre global des négociations Suisse-UE. Pour l'UE, le lien entre participation au marché intérieur et contribution à la cohésion est inconditionnel ; elle veut pérenniser la contribution suisse.
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Pas d'obstacle majeur
<b>Justification</b>	La pérennisation de la péréquation européenne fait partie de l'approche de négociation du Conseil fédéral du 25 février 2022. <sup>66</sup> La commission de politique extérieure du Parlement a même proposé de doubler la contribution suisse en décembre 2021 en échange d'une réintégration de la Suisse dans les programmes-cadre de recherche de l'UE. <sup>67</sup> Le référendum optionnel n'a pas été saisi contre la dernière contribution suisse à la cohésion. <sup>68</sup>

De son côté, la Suisse veut préserver de la flexibilité dans le futur, ainsi que son système de démocratie semi-directe. Il s'agit notamment de préserver la possibilité pour les nouvelles générations de renoncer à des obligations de droit européen si la situation l'exige. Ce besoin de flexibilité entre en conflit avec le principe fondamental de droit international *pacta sunt servanda* ("les engagements doivent être respectés"). C'est pourquoi la Suisse cherche des solutions juridiques garantissant cette flexibilité. Cela se traduit par les trois besoins suivants.

*Besoin 6*

## — Flexibilité future : pas de nouvelles “clauses guillotines”

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	La Suisse veut la possibilité de dénoncer ultérieurement des accords bilatéraux s'ils ne sont plus dans l'intérêt national, sans que cela menace l'ensemble de la voie bilatérale. En ce sens, la Suisse ne veut <b>pas de nouvelles “clauses guillotine”</b> , ces clauses qui relient les accords bilatéraux entre eux, et qui réduisent sa marge de manœuvre <b>de facto</b> . <sup>69</sup>
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Pas d'obstacle majeur
<b>Justification</b>	La nouvelle approche du Conseil fédéral de 2022 rend possible des solutions qui n'incluraient pas de nouvelles clauses guillotines. <sup>70</sup> Puisque chaque accord d'accès au marché contiendra un volet institutionnel, il ne sera pas possible pour la Suisse de séparer les bénéfices matériels de l'accord de l'application des dispositions institutionnelles

*Besoin 7*

## — Flexibilité future : pas de reprise du droit de l'UE si nécessaire

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	La Suisse veut également <b>la flexibilité de ne pas reprendre du droit de l'UE</b> futur jugé contraire à l'intérêt national, sans s'exposer à des mesures compensatoires de l'UE.
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Malentendu.

<b>Justification</b>	<p>Une solution pérenne permettant à une partie de se soustraire à ses obligations sans permettre à l'autre partie d'en faire de même par compensation n'existe pas.</p> <p>La question pertinente est quelle amélioration <i>relative</i> la conclusion d'un accord avec l'UE apporte-t-elle à la Suisse ? Une expérience de pensée permet de répondre à cette question.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aujourd'hui, la divergence législative autonome de la Suisse (telle que perçue par l'UE) mène à des mesures compensatoires – mesures dont ni le bien-fondé ni la proportionnalité ne sont vérifiables.</li> <li>• Dans un univers dans lequel la Suisse et l'Union disposent d'un mécanisme de règlement des différends, toute divergence législative autonome de la Suisse mènerait à des mesures compensatoires de l'UE – mesures dont le bien-fondé et la proportionnalité sont vérifiables par un juge.</li> </ul> <p>En ce sens, accepter le principe de reprise dynamique du droit de l'UE ne réduit pas la flexibilité de la Suisse par rapport à la situation actuelle.</p>
----------------------	--

## Besoin 8

### — Préservation de la démocratie semi-directe

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Les instruments de démocratie semi-directe occupent une place centrale dans la culture constitutionnelle suisse. En toute vraisemblance, une large majorité politique en Suisse refuse qu'un quelconque engagement international altère ces instruments – par exemple en limitant leur périmètre. <sup>71</sup>
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Malentendu
<b>Justification</b>	Cela ne constitue pas un enjeu de négociation. Le projet d'accord-cadre institutionnel prévoyait même des mécanismes précis dans le cas où un référendum optionnel contre une loi suisse reprenant du droit de l'UE aboutissait – <i>ipso facto</i> , l'emploi de cet instrument restait possible.

## Personnes

Outre la péréquation européenne (voir besoin #5), l'UE veut que la Suisse aligne ses pratiques en matière de libre circulation des travailleurs avec les autres participants au marché intérieur.

### Besoin 9

#### — Egalité de traitement dans le présent : libre circulation des travailleurs

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	L'accord sur la libre circulation des personnes, conclu en 1999, ne couvre pas les évolutions de <b>la libre circulation des travailleurs</b> des deux dernières décennies. Deux directives de l'UE non appliquées par la Suisse lui posent surtout problème : celle sur les droits de résidence et d'accès à l'aide sociale des travailleur·euses de l'UE (directive citoyenneté <sup>72</sup> ), et celle sur le type de mesures d'accompagnement autorisé pour veiller au respect de la loi du travail (directive d'exécution <sup>73</sup> ).
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Obstacle majeur
<b>Justification</b>	Le contenu de ces directives touche à des intérêts que la Suisse considère vitaux. Des acteurs·trices politiques suisses influent·e·s s'opposent à celles-ci. Il s'agit de nombreuses forces de droite pour la directive citoyenneté et des syndicats pour la directive d'exécution. Idéalement, la Suisse voudrait une non-reprise intégrale de ces directives, tandis que l'UE demande une reprise intégrale de celles-ci ; un compromis est donc nécessaire pour faire aboutir les négociations.

## Besoin 10

### — Efficacité budgétaire : accès à l'aide sociale

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	En comparaison européenne, la Suisse a un État-providence frugal axé sur la maîtrise des coûts. L'accès aux prestations sociales est relativement restrictif pour les citoyen·ne·s suisses, et encore davantage pour les personnes étrangères. Pour la Suisse, ses relations avec l'UE doivent générer <b>le moins de coûts additionnels possibles</b> , notamment en matière de coûts de l'aide sociale liés à une hypothétique reprise de la directive citoyenneté (voir besoin #9).
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Obstacle majeur
<b>Justification</b>	L'élargissement de l'accès à l'aide sociale générerait des coûts additionnels pour les cantons et les communes. Néanmoins, ces coûts additionnels doivent être évalués à l'aune des bénéfices attendus d'un accès plus large de la Suisse au marché et aux programmes de l'UE (voir besoins #14-15). Une analyse d'Avenir Suisse exceptée <sup>74</sup> , aucune étude ne fournit une estimation des coûts – l'administration fédérale ne communique aucun chiffre à ce sujet.

Dans une moindre mesure, le besoin d'efficacité budgétaire concerne également les coûts liés à la péréquation européenne, bien que ceux-ci semblent moins problématiques (voir besoin #5).

Par ailleurs, la Suisse a un excellent bilan de respect des règles (*compliance rate*) en comparaison avec les Etats membres de l'UE.<sup>75</sup> La relative moins bonne application des règles dans l'UE la dérange. Pour elle, il est important que la participation au marché intérieur de l'UE n'ait pas d'effets néfastes sur le respect des règles en Suisse. Deux domaines sont notamment concernés.

*Besoin 11*— **Respect des règles contre la sous-enchère salariale**

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Le premier domaine est <b>la lutte contre la sous-enchère salariale</b> . Parallèlement à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans les années 2000, la Suisse a pris des mesures d'accompagnement, destinées à prévenir d'éventuelles violations du droit du travail. Le dispositif actuel est jugé satisfaisant par les partenaires sociaux suisses, qui veulent le préserver, alors que l'UE souhaite l'abolition de certaines mesures créant des inégalités de traitement (voir besoin #9).
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Obstacle majeur.
<b>Justification</b>	Pour l'UE, certaines des mesures d'accompagnement actuelles comme la règle des 8 jours, l'obligation de caution ou l'obligation de documentation ne sont pas conformes. Plusieurs partenaires sociaux suisses, des grands syndicats en particulier, veulent conserver ces mesures en l'état, sans les modifier ni sur le fond ni sur la forme, de crainte que toute tentative de réforme affaiblisse la qualité de la protection salariale (et sociale) en Suisse.

*Besoin 12*— **Respect des règles en matière d'accès aux assurances sociales**

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Le second domaine est <b>la lutte contre la fraude aux assurances sociales</b> . La Suisse craint que l'extension de la couverture sociale pour les citoyen·ne·s de l'UE, à la suite d'une reprise de la directive citoyenneté (voir besoin #9), augmente la fraude aux assurances sociales.

<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Malentendu.
<b>Justification</b>	Une reprise de la directive citoyenneté n'affecterait pas la satisfaction de ce besoin. Par rapport au régime applicable, un potentiel fraudeur devrait attendre au moins 29 mois après son arrivée en Suisse pour bénéficier des nouveaux accès créés par une reprise de la directive. Des incitations perverses sont extrêmement peu probables. <sup>76</sup> De plus, la Suisse conserve toute latitude en termes de contrôle des bénéficiaires de l'aide sociale.

## Echanges

Outre la péréquation européenne (voir besoin #5 et la libre circulation des travailleurs (voir besoin #9), l'UE veut que la Suisse aligne ses pratiques en matière commerciale avec les autres participants au marché intérieur.

### Besoin 13

#### — Egalité de traitement dans le présent : commerce

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Pour garantir l' <b>égalité de traitement commerciale</b> au sein du marché intérieur, l'UE a réglementé la manière dont les Etats peuvent subventionner les entreprises ( <i>aides d'Etat</i> ). La logique sous-jacente est que certaines interventions par un Etat membre dans son économie peuvent désavantager les économies d'autres Etats membres, entravant le commerce et donc le bon fonctionnement du marché intérieur. <sup>77</sup> L'UE veut que la Suisse applique ces règles dans les domaines économiques dans lesquels elle participe.
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Obstacle majeur

**Justification**

Les règles sur les aides d'Etat sont déjà appliquées par la Suisse pour le transport aérien et l'UE demandera leur application dans tout futur accord économique – par exemple le marché de l'électricité. La Suisse décide donc au cas par cas si elle est prête à s'aligner sur le droit de l'UE en contrepartie d'un accès au marché.

Un domaine pose problème, c'est celui du commerce de marchandises industrielles. Celui-ci est couvert par l'accord de libre-échange de 1972. Dans ce domaine-ci, la pratique suisse diverge de la pratique européenne<sup>78</sup>, raison pour laquelle l'UE veut une modernisation de cet accord incluant un alignement réglementaire et le recours possible au mécanisme de règlement des différends. Or la reprise par la Suisse des règles des aides d'Etat pour l'ensemble du secteur industriel nécessiterait des adaptations importantes dans la pratique des cantons, notamment en matière de politiques de subvention ou de promotion économique. La majorité des changements seraient de nature davantage formels que matériels – autrement dit, les cantons pourraient poursuivre leur pratique actuelle pour autant qu'ils la justifient correctement au regard du droit des aides d'Etat. Ces changements nécessitent néanmoins des ressources et un temps considérables, de même qu'une reconfiguration importante de la relation des cantons avec la Confédération dans le contexte du fédéralisme suisse et du principe de subsidiarité.

Quant à la Suisse, elle veut un accès à certains domaines du marché intérieur de l'UE et à certains programmes de l'UE – généralement le plus complet possible et sur un pied d'égalité avec les autres Etats participants. Cela se traduit par deux besoins concrets de la Suisse.

## Besoin 14

## — Accès : actualisation des accords existants

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	<p>Le premier besoin est l'<b>actualisation d'accords existants</b>. La Suisse ayant rejeté le projet d'accord-cadre institutionnel et refusant d'actualiser l'accord sur la libre circulation des personnes (voir besoin #9), l'UE refuse d'actualiser d'autres accords importants pour la Suisse, comme la participation suisse aux programmes-cadres sur la recherche et l'accord sur l'élimination des obstacles techniques au commerce – pour l'instant, le chapitre lié à l'industrie MedTech est touché.<sup>79</sup></p> <p>Par extension, la Suisse veut aussi plusieurs décisions de <b>reconnaissance mutuelle</b> de l'UE. Dans plusieurs domaines du marché intérieur, une participation ou un accès complet est conditionné au respect de normes techniques jugées équivalentes – afin d'éviter des inégalités de traitement entre les participants. La Suisse veut notamment la reconduction de ladite équivalence boursière, non-renouvelée par l'UE en 2019, mais aussi en matière de protection des données – la décision de l'UE n'est pas encore connue.</p>
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Pas d'obstacle majeur
<b>Justification</b>	L'UE a signalé que ce besoin pourra être satisfait dès que ses besoins le seront. <sup>80</sup>

**Besoin 15****— Accès : conclusion de nouveaux accords**

<b>Besoin</b>	
<b>Partie concernée</b>	
<b>Description</b>	Le second besoin est <b>la conclusion de nouveaux accords</b> . La Suisse est notamment intéressée par un accord sur l'électricité, un accord sur la santé et un accord sur la sécurité alimentaire. D'autres accords pourraient l'intéresser <sup>81</sup> , comme sur les services financiers ou les télécommunications, de même que la participation à certains programmes de l'UE comme <i>Europe numérique</i> . <sup>82</sup>
<b>Evaluation</b>	
<b>Enjeu</b>	Pas d'obstacle majeur.
<b>Justification</b>	L'UE a signalé que ce besoin pourra être satisfait dès que ses besoins le seront. <sup>83</sup>

# Notes de fin de document

- 1 Cantalou, Julie & Farman, Darius (2021). Les six options pour notre politique européenne. <https://www.letemps.ch/opinions/six-options-politique-europeenne>
- 2 Commission européenne (2017). Diapositive présentée par Michel Barnier, Négociateur en chef responsable du groupe de travail de la Commission chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE. [https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/slide\\_presented\\_by\\_barnier\\_at\\_euco\\_15-12-2017.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/slide_presented_by_barnier_at_euco_15-12-2017.pdf)
- 3 Abdelkhalik, Idris, Knobel, Isabel & Vogel, Franziska (2022). La Suisse sera-t-elle membre de l'Union européenne en 2035 ? In: Suisse 2035. les grands défis de demain en 20 questions (Chancellerie fédérale). <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/aide-a-la-conduite-strategique/analyse-situation-et-contexte.html>
- 4 Farman, Darius (éd.), Vogel, Franziska (éd.), Adlemi, Fatlum, Balthasar, Florence, Cantalou, Julie, Dörig, Stefan, Egli, Florian, Fegert, Moritz, Jönsson, Oskar & Nick, Sabrina (2020). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?. (foraus - Forum Aussenpolitik). [https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930\\_Der-bilaterale-Weg\\_WEB.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930_Der-bilaterale-Weg_WEB.pdf)
- 5 Fraser, Douglas (2021). Brexit: The economic impact a year on. (BBC). <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-business-59741804>
- 6 Wachowiak, Jannike & Zuleeg, Fabian (2021). The EU-UK Partnership and Implications for Differentiation Within the EU and Between the EU and Third Countries. (European Policy Centre). [https://www.epc.eu/content/PDF/2021/euidea\\_rp\\_10.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2021/euidea_rp_10.pdf)
- 7 Echanges avec des connaisseurs·euses du dossier à Bruxelles (automne 2021).
- 8 König, Thomas (2007). Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making. (European Journal of Political Research 46). (417–444). [https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.2006.00648.x-i?casa\\_token=aB9MCqLKG9gAAAAA%3A6CVMIPx-gLlKRKn-pBQlJFszOVbWmBUQKy4KxPZEh-1x2EF4QEQnDO-1fqLTgMp6qJv3BJFAGPpHt](https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.2006.00648.x-i?casa_token=aB9MCqLKG9gAAAAA%3A6CVMIPx-gLlKRKn-pBQlJFszOVbWmBUQKy4KxPZEh-1x2EF4QEQnDO-1fqLTgMp6qJv3BJFAGPpHt)
- 9 European Parliament (2022). Economic, social and territorial cohesion. (Factsheets on the European Union). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/93/economic-social-and-territorial-cohesion>
- 10 Au cours des dix dernières années, la Suisse a payé en moyenne 130 millions de francs par an, tandis que la Norvège a payé en moyenne 391 millions d'euros par an.
- 11 Mion, Giordano & Ponattu, Dominic (2019). Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions. (Bertelsmann Stiftung). <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/estimating-economic-benefits-of-the-single-market-for-european-countries-and-regions>
- 12 SECO (2015). Les conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I. [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Wirtschaftsbeziehungen\\_mit\\_der\\_EU/wirtschaftliche-bedeutung-der-bilateralen-i/volkswirtschaftliche-auswirkungen-eines-wegfalls-der-bilateralen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Wirtschaftsbeziehungen_mit_der_EU/wirtschaftliche-bedeutung-der-bilateralen-i/volkswirtschaftliche-auswirkungen-eines-wegfalls-der-bilateralen.html)
- 13 Schlenk, Jochen & Steinbeis, Maximilian (2022). VerfassungsPod: EU v. Polen. (Verfassungsblog). <https://verfassungsblog.de/verfassungspod-2-eu-v-polen/>
- 14 Lors de son entrée en fonction en décembre 2019, la présidente de la Commission européenne von der Leyen a annoncé l'avènement d'une 'Commission géopolitique'. Cette évolution de longue date de l'UE, d'une union purement économique à une union géopolitique, a ainsi été reconnu discursivement pour la première fois. Blockmans, Steven (2020). Why the EU needs a geopolitical Commission. (CEPS). <https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/>

- 15 Grevi, Giovanni (2020). *Fostering Europe's strategic autonomy: A question of purpose and action.* (European Policy Centre). [https://www.epc.eu/content/PDF/2020/Final\\_Paper\\_Purpose\\_and\\_Action\\_Layout\\_JF\\_II\\_\\_1\\_.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2020/Final_Paper_Purpose_and_Action_Layout_JF_II__1_.pdf)
- 16 Bradford, Anu (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World.* (Oxford University Press)
- 17 Les mesures de sauvegarde commerciales sur l'aluminium et l'acier constituent un bon exemple. En juillet 2019, l'UE a également introduit des contingents tarifaires sur les importations de produits sidérurgiques en réaction aux droits de douane supplémentaires américains sur l'aluminium et l'acier. Les États de l'AELE membres de l'EEE, à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, ont été exemptés de ces mesures de sauvegarde, mais cela n'a pas été le cas de la Suisse, malgré ses interventions répétées auprès de l'UE.
- 18 Conseil fédéral (2020). *Stratégie de politique extérieure 2020-2023.* <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/mise-oeuvre-politique-exterieure/aussenpolitischestrategie.html>
- 19 DFAE (2022). *La Suisse et l'UE en chiffres.* <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/dienstleistungen-publikationen/schweiz-eu-inzahlen.html>
- 20 DFAE (2022). *La Suisse et l'UE en chiffres.* <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/dienstleistungen-publikationen/schweiz-eu-inzahlen.html>
- 21 Conseil fédéral (2022). *Relations avec l'UE: le Conseil fédéral définit l'orientation du paquet de négociation.* <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87349.html>
- 22 Un des avantages de l'approche verticale pour la Suisse est la plus grande facilité à satisfaire son besoin "Flexibilité future : pas de nouvelles clauses guillottes" (voir Annexe A, besoin #6). En revanche, un des inconvénients de l'approche verticale, qui permet à la Suisse d'élargir la masse de négociations, est qu'elle permet aussi à l'UE d'apporter de nouveaux dossiers sur la table, avec des besoins éventuellement difficiles à satisfaire pour la Suisse, comme la modernisation de l'accord de libre-échange (voir Annexe A, besoin #13).
- 23 En fonction de la forme retenue, les prescriptions et les procédures juridiques appropriées pour la négociation formelle peuvent varier, d'où le terme de pré-négociations.
- 24 Les mots comptent, ce d'autant plus dans des contextes politiquement sensibles. Un papier du foras de 2016 soulignait déjà "l'état critique du débat européen en Suisse" : Rochel, Johan (2016). *La Suisse et l'Union européenne: pour une association active et flexible.* (foras - Forum de politique étrangère). <https://www.foras.ch/wp-content/uploads/2016/06/foras-neue-brille.pdf>
- 25 Les besoins listés dans ce papier ont été identifiés par l'analyse de dizaines de documents relatifs aux relations Suisse-UE ainsi que par les entretiens menés par les auteurs avec différents acteurs-clés du dossier. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, mais d'une liste reflétant les besoins principaux abordés dans les négociations et le débat public.
- 26 Pour certains milieux politiques, notamment proches du parti "Union démocratique du centre" (UDC), le rapprochement avec l'UE est par principe exclu, de telle sorte que la plupart des besoins de l'UE constituent un obstacle majeur. Le reste de ce chapitre repose sur l'hypothèse que ces milieux politiques maintiendront leur opposition quels que soient les compromis trouvés avec l'UE. Pour cette raison, leur position n'est pas prise en compte dans l'évaluation.
- 27 Préambule du Traité sur l'Union européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT>
- 28 Constitution fédérale, Titre 2, Chapitre 1. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>
- 29 Council of Europe (2023). *Chart of signatures and ratifications of Treaty 005.* <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=005>
- 30 La proposition Ambühl-Scherer prévoit que la partie plaignante peut directement prendre des contre-mesures compensatoires si aucune solution n'est trouvée au niveau politique, c'est-à-dire au sein du comité mixte. Seule la proportionnalité de ces mesures pourrait être examinée par un tribunal arbitral. Ainsi, la Suisse n'aurait pas la possibilité de présenter un argument juridique en faveur de sa position. Elle perdrait toute chance d'obtenir un jugement favorable du tribunal arbitral, éventuellement en faisant appel à la CJUE. Ambühl, Michael & Scherer, Daniela S. (2021). *Suisse - UE : quelle suite ?* (Jusletter).
- 31 Le tribunal arbitral de l'ACI aurait été composé de trois juges, chaque partie désignant un arbitre. Les deux arbitres désignés par les parties choisissent le troisième arbitre, qui préside le tribunal arbitral (projet d'accord-cadre institutionnel, protocole 3, articles 11.1 et

II.2). Le tribunal arbitral fait appel à la Cour de justice de l'Union européenne lorsque des notions de droit de l'Union sont impliquées dans la question juridique et que "son interprétation est pertinente pour régler le différend et nécessaire pour lui permettre de statuer". L'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne est contraignante pour le tribunal arbitral. Projet d'accord-cadre institutionnel, articles 4 et 10

**32** Dans le droit de l'EEE, la Cour de justice de l'AELE est "l'instance judiciaire compétente dans le cadre de la procédure de surveillance supranationale, lorsqu'un problème se pose dans un État EEE/AELE". (Question 105, Bréviaire Tobler/Beglinger, traduction par les auteur·e·s). La CUUE, et non la Cour AELE, est compétente pour le règlement des litiges entre les États EEE/AELE et l'UE.

Tobler, Christa & Beglinger, Jacques (2021). Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten (Ausgabe 2021-05.1). <https://brevier.eur-charts.eu>

**33** En cas d'arrimage suisse à l'Autorité de surveillance AELE et la Cour AELE, le mécanisme de surveillance de l'EEE serait applicable de manière analogue aux accords sectoriels suisses. L'Autorité de surveillance de l'AELE pourrait engager des procédures d'infraction contre la Suisse et, en fin de compte, porter l'affaire devant la Cour AELE. Pour ces cas, un juge suisse rejoindrait les trois juges de la Cour AELE. Cela supposerait un accord correspondant avec les États de l'EEE/AELE que sont l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, ainsi qu'avec l'UE, et une adaptation des bases juridiques de la Cour de justice de l'AELE.

Gafafer, Tobias (2022). Der plan B für einen Neuanlauf mit der EU, der nie vertieft geprüft wurde. (NZZ). <https://www.nzz.ch/schweiz/der-plan-b-fuer-einen-neuanlauf-mit-der-eu-der-nie-vertieft-geprueft-wurde-ld.1666409>

Dans l'EEE, il est possible de faire appel à la CJUE pour régler les litiges entre les États EEE/AELE et l'UE, mais uniquement avec l'accord de l'autre partie. Ce mécanisme n'a toutefois jamais été utilisé. En cas d'arrimage suisse à l'AELE, un mécanisme similaire devrait être possible pour la relation Suisse-UE.

Tobler, Christa & Beglinger, Jacques (2021). Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten (Ausgabe 2021-05.1). <https://brevier.eur-charts.eu>

**34** Abdelkhalik, Idris & Zilio, Laura (2022).

Directive citoyenneté de l'UE et libre circulation des personnes : beaucoup de bruit pour pas grand chose?. (forums - Forum Aussenpolitik). [https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2022/05/20220601\\_Europa\\_WEB.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2022/05/20220601_Europa_WEB.pdf) ; voir aussi Epiney, Astrid & Affolter, Sian (2019). Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie. (Jusletter 11 mars 2019). [https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationssystem/articles/jusletter/2019/971/das-institutionelle-\\_327cb6c5be/Jusletter\\_das-institutionelle-\\_327cb6c5be\\_fr.pdf](https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationssystem/articles/jusletter/2019/971/das-institutionelle-_327cb6c5be/Jusletter_das-institutionelle-_327cb6c5be_fr.pdf)

**35** Farman Darius (2021). Directive citoyenneté : pas d'explosion de l'aide sociale en vue. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/fr/directive-citoyennete%e2%80%af-pas-dexplosion-de-laide-sociale-en-vue/>

**36** La rédaction de cette déclaration interprétative commune peut bénéficier des leçons tirées par la déclaration commune de l'accord EEE. Epiney, Astrid & Affolter, Sian (2019). Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie. (Jusletter 11 mars 2019). [https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationssystem/articles/jusletter/2019/971/das-institutionelle-\\_327cb6c5be/Jusletter\\_das-institutionelle-\\_327cb6c5be\\_fr.pdf](https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationssystem/articles/jusletter/2019/971/das-institutionelle-_327cb6c5be/Jusletter_das-institutionelle-_327cb6c5be_fr.pdf)

**37** Proposition reprise d'Abdelkhalik, Idris & Zilio, Laura (2022). Directive citoyenneté de l'UE et libre circulation des personnes : beaucoup de bruit pour pas grand chose?. (forums - Forum Aussenpolitik). [https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2022/05/20220601\\_Europa\\_WEB.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2022/05/20220601_Europa_WEB.pdf)

**38** Farman Darius (2021). Directive citoyenneté : pas d'explosion de l'aide sociale en vue. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/fr/directive-citoyennete%e2%80%af-pas-dexplosion-de-laide-sociale-en-vue/> ; Hug Alonso, Teresa, Grünenfelder, Peter & Dümmler, Patrick (2022) Monitoring de l'érosion #3. (Avenir Suisse) <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/monitoring-erosion-juin-22-rapport-sur-letat-des-relations-bilaterales-suisse-ue-accent-suisse-nord-ouest/>

**39** DEF. Instrument temporaire pour l'atténuation des effets des modifications de la péréquation des ressources découlant de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA). <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/politique-budgetaire/perequation-financiere-nationale.html>

**40** Un exemple concret est la directive sur les salaires minimaux, adoptée par l'UE le 19 octobre 2022. Directive UE 2022/2041. <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022L2041

41 Farman, Darius, Najy, Cenni & Zülch, Wailea (2019). Mesures d'accompagnement : 10 propositions pour construire un consensus interne en vue d'un accord institutionnel. (foraus – Forum de politique étrangère).

[https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM\\_versionWEB.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM_versionWEB.pdf)

42 Häfliger, Markus & Reichen, Philippe (2022). Eine Fax Affäre in der Europapolitik. (Tagesanzeiger). <https://www.tagesanzeiger.ch/im-groessten-problembereich-mit-der-eu-kommuniziert-die-schweiz-immer-noch-per-fax-179739102612>

43 Farman, Darius, Najy, Cenni & Zülch, Wailea (2019). Mesures d'accompagnement : 10 propositions pour construire un consensus interne en vue d'un accord institutionnel. (foraus – Forum de politique étrangère).

[https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM\\_versionWEB.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM_versionWEB.pdf)

44 Conseil fédéral (2022). Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la modification de la loi sur les travailleurs détachés. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-92024.html> ; SECO (2022). Nouvelle plateforme de communication électronique dans le cadre de l'exécution des mesures d'accompagnement. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-92200.html>

45 La Suisse participe déjà actuellement à une dizaine d'agences de l'UE. Voir

Farman, Darius (2017). Par la petite porte ? La participation de la Suisse dans les agences de l'UE. (foraus – Forum de politique étrangère). <https://www.foraus.ch/posts/par-la-petite-porte-la-participation-de-la-suisse-dans-les-agences-de-lue/>

46 SGB/USS (2022). Ja zu einem sozialen Europa, mit gesichertem Lohnschutz. <https://www.uss.ch/themes/travail/detail/ja-zu-einem-sozialen-europa-mit-gesichertem-lohnschutz>

47 Conseil fédéral (2022). Discussions exploratoires CH-UE: dispositif visant à renforcer le pilotage politique et thématique. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-90643.html>

48 Farman, Darius, Najy, Cenni & Zülch, Wailea (2019). Mesures d'accompagnement : 10 propositions pour construire un consensus interne en vue d'un accord institutionnel. (foraus – Forum de politique étrangère).

[\[loads/2019/03/FlaM\\\_versionWEB.pdf\]\(https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM\_versionWEB.pdf\)](https://www.foraus.ch/wp-content/up-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

49 Notter, Markus, Engler, Hermann, Steinmann, Walter & Werder, Hans (2022). Lohnschutz für alle – mit Europa. [https://p-s-e.ch/wp-content/uploads/2022/12/Lohnschutz-fuer-alle\\_final.pdf](https://p-s-e.ch/wp-content/uploads/2022/12/Lohnschutz-fuer-alle_final.pdf)

50 Farman, Darius, Maurer, Frédéric & Najy, Cenni (2020). Deux propositions pour finaliser l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE. (foraus – Forum Aussenpolitik). [https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/01/20200117\\_FlaM-FR.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/01/20200117_FlaM-FR.pdf)

51 Oesch, Matthias & Burghart, Nina (2018). Die fehlende Disziplinierung staatlicher Beihilfen in der Schweiz. (Die Volkswirtschaft). <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2018/04/oesch-burghart-05-2018/>

52 Ce compromis avait déjà été accepté par l'UE dans l'ACI.

53 Entretiens avec des expert·es suisses du droit des aides d'Etat de l'UE, basé·es à Bruxelles et en Suisse.

54 Farman, Darius (Hg.), Vogel, Franziska (Hg.), Adlemi, Fatlum, Balthasar, Florence, Cantalou, Julie, Dörig, Stefan, Egli, Florian, Fegert, Moritz, Jönsson, Oskar & Nick, Sabrina (2020). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?. (foraus – Forum Aussenpolitik).

[https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930\\_Der-bilaterale-Weg\\_WEB.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930_Der-bilaterale-Weg_WEB.pdf)

55 Les articles 80, 81 et 82 de l'accord EEE peuvent servir de modèle pour ce mécanisme.

56 European Commission. EU funding programmes. [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en) (letztet Zugriff 7 Januar 2022).

57 Ce principe dérive de l'Art. 344 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et a été confirmée à plusieurs reprises par la CJUE (voir notamment avis 1/91 du 14 décembre 1991).

58 Mooser, Hubert (2013). Die Schweiz akzeptiert längst fremde Richter. (Berner Zeitung). <https://www.bernerzeitung.ch/die-schweiz-akzeptiert-laengst-fremde-richter-154007585363>

59 Levrat, Nicolas (2021) Profiter d'un contexte favorable pour renégocier un nouvel accord-cadre avec l'UE. (Université de Genève). [https://www.fdfa.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aktuell/news/2021/21211712-gutachten-levrat-alternativen-verhandlungsprozess\\_FR.pdf](https://www.fdfa.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aktuell/news/2021/21211712-gutachten-levrat-alternativen-verhandlungsprozess_FR.pdf)

Ambühl, Michael & Scherer, Daniela (2021) Alternativen im Verhandlungsprozess. (ETH Zürich). [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/news/2021/20211712-gutachten-ambuehl-scherer-alternativen-verhandlungsprozess\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/news/2021/20211712-gutachten-ambuehl-scherer-alternativen-verhandlungsprozess_DE.pdf)

60 Le principe d'homogénéité juridique est notamment la clé de voûte de l'architecture de l'Espace Économique Européen (EEE). Voir Accord EEE, Art. 1.

61 Le principe de non-discrimination dérive des Art. 18 & 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

62 Actuellement, les accord bilatéraux sur l'accès aux marchés sont de nature statique. Ils sont certes actualisables, mais seulement si les deux parties consentent à son actualisation. La Suisse n'est pas obligée de reprendre le droit du marché intérieur. En rendant les accords bilatéraux dynamiques, l'UE souhaite que les évolutions du droit de l'UE dans des domaines du marché intérieur où la Suisse participe soient reprises par la Suisse peu après leur adoption dans l'UE.

63 Dans le contexte du projet d'accord-cadre institutionnel, ils étaient au nombre de cinq : libre circulation des travailleurs, élimination des obstacles techniques au commerce, agriculture, transport aérien et transport terrestre. A noter que l'obligation de reprise dynamique existe déjà aujourd'hui dans les domaines suivants : abolition des contrôles aux frontières intérieures (Schengen), asile (Dublin), transport aérien.

64 Le projet d'accord-cadre institutionnel prévoyait que la surveillance relative à la reprise dynamique du droit de l'UE et à sa bonne application soit assurée par la Commission, qui pouvait en cas de (suspçon de violation) initier un dialogue avec la Suisse et, in fine, déclencher le mécanisme de résolution des conflits. Pour la surveillance des subventions publiques du secteur privé sur sol suisse (les "aides d'Etat"), il était prévu que la Suisse surveille elle-même la bonne application des règles européennes en matière de subventions.

65 La politique budgétaire de l'UE répond à une logique pluriannuelle de sept ans : la Suisse a donc contribué à la politique de cohésion de l'UE pour les cadres financiers pluriannuels de l'UE de 2007-2013 et 2014-2020. La contribution pour la période 2021-2027 n'a pas encore été décidée.

66 Conseil fédéral (2022). Relations avec l'UE: le Conseil fédéral définit l'orientation du paquet de négociation. <https://www.admin.ch/gov/de/>

<start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87349.html>

67 Mavris, Giannis (2021). Vers un doublement de la contribution suisse à l'UE ?. (SwissInfo). <https://www.swissinfo.ch/fre/vers-un-doublement-de-la-contribution-suisse-%C3%A0-l-ue-/47133552>

68 Walser, Charlotte (2021). Das Parlament gibt Milliardenzahlung mit deutlicher Mehrheit an die EU frei. (Tages-Anzeiger). <https://www.tagesanzeiger.ch/gibt-die-schweiz-heute-die-kohaesionsmilliarde-an-die-eu-frei-609161021748>

69 Farman, Darius (2022). Accord institutionnel et clauses guillottes. (forums – Forum de politique étrangère) <https://www.foraus.ch/posts/accord-institutionnel-et-clauses-guillottes-une-impression-de-deja-vu/>

70 Ambühl, Michael & Scherer, Daniela S. (2021). Schweiz – EU: Wie weiter?. (Jusletter). [https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2021/1073/schweiz---eu--wie-we\\_37c83fd761.html\\_\\_ONCE&login=false](https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2021/1073/schweiz---eu--wie-we_37c83fd761.html__ONCE&login=false)

71 A noter les limitations déjà existantes aujourd'hui, notamment la nullité des initiatives contraires au droit international impératif (Art. 139(3) Constitution fédérale).

72 La directive dite "citoyenneté" est la directive 2004/38/EC.

73 La "directive d'exécution" est la directive 2014/67/UE.

74 Farman Darius (2021). Directive citoyenneté : pas d'explosion de l'aide sociale en vue. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/fr/directive-citoyennete%e2%80%af-pas-dexplosion-de-laide-sociale-en-vue/>

75 Vinocur, Nicholas & Hirsch, Cornelius (2022). Lawless Europe: How EU states defy the law and get away with it. (Politico). <https://www.politico.eu/article/lawless-europe-eu-state-defy-law-impunity/>

76 Farman Darius (2021). Directive citoyenneté : pas d'explosion de l'aide sociale en vue. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/fr/directive-citoyennete%e2%80%af-pas-dexplosion-de-laide-sociale-en-vue/>

77 European Commission. State aid. [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid_en) (dernière consultation le 7 janvier 2022).

78 A proprement parler, l'accord de libre-échange possède déjà une disposition sur les aides d'Etat (Art. 23 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne de 1972). Ce que l'UE veut, c'est que la Suisse applique les mêmes règles que celles

actuellement applicables dans le marché intérieur, que l'application de ces règles fasse l'objet d'une surveillance dédiée (voir Annexe A, besoin #4), et qu'un mécanisme juridique de résolution des conflits soit à disposition des parties (voir Annexe A, besoin #2).

**79** Pour un aperçu complet de l'érosion de la voie bilatérale suite au refus de l'UE d'actualiser les accords:

Hug Alonso, Teresa, Grünenfelder, Peter & Dümmler, Patrick (2022). Monitoring de l'érosion #3. (Avenir Suisse) <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/monitoring-erosion-juin-22-rapport-sur-letat-des-relations-bilaterales-suisse-ue-accent-suisse-nord-ouest/>

**80** Bondolfi, Sibilla (2022). Die Schweiz pokert hoch mit der EU. (SwissInfo). <https://www.swissinfo.ch/ger/die-schweiz-pokert-hoch-in-den-verhandlungen-mit-der-eu/45810166>

**81** Farman, Darius (Hg.), Vogel, Franziska (Hg.), Adlemi, Fatlum, Balthasar, Florence, Cantalou, Julie, Dörig, Stefan, Egli, Florian, Fegert, Moritz, Jönsson, Oskar & Nick, Sabrina (2020). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?. (foraus - Forum Aussenpolitik).

[https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930\\_Der-bilaterale-Weg\\_WEB.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930_Der-bilaterale-Weg_WEB.pdf)

**82** SEFRI (2022). Enquête sur les répercussions de la non-association de la Suisse à Horizon Europe. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-89335.html>

**83** Bondolfi, Sibilla (2022). Die Schweiz pokert hoch mit der EU. (SwissInfo). <https://www.swissinfo.ch/ger/die-schweiz-pokert-hoch-in-den-verhandlungen-mit-der-eu/45810166>

### **Citation**

Farman, D., Knobel, I., & Vogel, F. (2023). Pour un pacte bilatéral Suisse-UE. Valeurs, personnes et échanges européens comme fondement politique pour la pérennisation de la voie bilatérale. Berne : foraus - Forum de politique étrangère.

### **Remerciements**

Les auteur·e·s remercient János Allenbach-Ammann, Cenni Najy, Florence Balthasar ainsi que toutes les personnes ayant participé au processus de révision pour leur relecture attentive et leurs critiques. Nous remercions également l'équipe du bureau du foraus et particulièrement Riccardo Bussmann, Amani Bathily et Darja Schildknecht pour leur soutien graphique, la mise en page, la relecture finale et l'organisation logistique.

### **Avis de non-responsabilité**

La présente étude reflète l'opinion personnelle des auteur·e·s et ne correspond pas nécessairement à celle de l'association foraus.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

Bern | foraus – Forum Aussenpolitik | Marktgasse 36 | 3011 Bern  
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | c/o Impact Hub, Rue de Fendt 1 | 1201  
Genève | bureau\_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

# Ensemble pour une politique étrangère constructive !

Le think tank foraus façonne la politique étrangère grâce aux idées de centaines de jeunes qui nous offrent bénévolement leur temps. A travers le modèle grassroots unique de l'association, foraus défend l'avenir sociétal et politique de la Suisse et s'engage pour une politique étrangère constructive et un dialogue informé. Partages-tu cette vision ? Engage-toi avec nous dès maintenant et soutiens-nous ! ●

## en tant que membre

Chacun·e peut devenir membre de notre unique réseau et peut s'engager en tant que bénévole comme il/elle le souhaite. En devenant membre, tu auras l'occasion d'accéder à un environnement international dynamique et à côtoyer de près des personnalités d'envergure. Tu peux également donner un écho médiatique à tes idées et défendre tes convictions dans des débats ouverts.

## en tant qu'auteur·e

foraus te donne la possibilité de répondre concrètement aux challenges que doit affronter la politique extérieure de la Suisse en t'offrant une plateforme d'ex-pression sans équivalent. En effet, tu as l'occasion de développer tes perspectives et idées innovantes dans le cadre de papiers de discussion ou d'analyses courtes.

## en tant que donateur·rice·s

Notre Cercle des Donateurs (CdD) contribue grandement au développement du foraus. En tant que membre du CdD vous soutenez durablement les différentes activités du foraus.



[www.foraus.ch/fr/nous-soutenir/](http://www.foraus.ch/fr/nous-soutenir/)