

Document de position 2024

Évaluation du projet de mandat de négociation du Conseil fédéral du
15.12.2023

Le Conseil fédéral doit manifestement corriger le cap

L'essentiel en un coup d'œil

- Les discussions exploratoires avec l'UE se sont déroulées selon le credo «beaucoup de bruit pour rien». Les **règles institutionnelles inacceptables** pour une Suisse souveraine (reprise dynamique du droit sans opting-out équitable, droit accordé à la CJUE de donner des instructions contraignantes au tribunal arbitral, clause guillotine pour les accords bilatéraux I) n'ont guère été modifiées pour la nouvelle solution globale.
- Selon les lignes directrices de négociation, le Conseil fédéral ne nourrit aucune ambition d'obtenir d'autres améliorations des règles institutionnelles lors des négociations. Si cela devait rester identique après la consultation, la conclusion attendue du contrat correspondrait à un **accord-cadre 2.0**.
- Avec ses directives de négociation, le Conseil fédéral risque de compromettre les meilleures conditions cadres de la Suisse par rapport à l'UE et de **mettre ainsi en péril notre modèle de réussite**.
- Les **restrictions imposées à la démocratie suisse** par la reprise automatique de facto du droit européen iraient bien au-delà de ce qui a fait l'objet du débat. Elles ne peuvent pas non plus être justifiées par d'éventuels avantages résultant de l'accord sur le marché intérieur.
- Tout comme les craintes portant sur les inconvénients dans le domaine de la technologie médicale se sont avérées totalement exagérées, le **pessimisme** concernant l'abrogation de l'ARM est également **sans fondement**. Dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé, il est, par ailleurs, possible de trouver des solutions bilatérales alternatives avec les pays voisins ou l'UE.

Documents du Conseil fédéral sur le banc d'essai

Pour le présent document de position, **autonomiesuisse** a analysé les documents publiés par le Conseil fédéral le 15 décembre 2023, portant sur le projet de mandat de négociation avec l'UE:

- Common Understanding **CU** UE-Suisse du 27.10.2023 (résultat des discussions exploratoires)
- Projet de lignes directrices de négociation **LD** (décision du CF du 15.12.2023)
- Rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'UE en vue de stabiliser et de développer de leurs relations
- Communiqué de presse du Conseil fédéral sur le projet de mandat de négociation du 15.12.2023

La lecture est en grande partie teintée **d'enjolivements**. La mode d'expression complexe, qui rappelle les paragraphes interminables de la législation européenne, ne fait qu'embrouiller la compréhension. Honni soit qui pense que ces formulations visent à occulter habilement le mauvais résultat des discussions exploratoires et le manque d'ambition du mandat de négociation.

À titre d'exemple: «La Suisse vise à intégrer les éléments institutionnels dans chaque accord relatif au marché intérieur existant et futur. Ces éléments auront pour but de garantir l'homogénéité du droit au sein du marché intérieur... Ils préserveront le fonctionnement des institutions suisses, notamment les principes découlant de la démocratie directe, du fédéralisme et de l'indépendance du pays. (Lignes directrices de négociation de la Suisse, al. f. Éléments institutionnels, p. 3)

Du vieux vin dans de nouvelles outres

D'un point de vue matériel, **autonomiesuisse** en conclut que, dans son projet de mandat de négociation avec l'UE, le Conseil fédéral n'a pas fait de progrès sur les questions institutionnelles centrales et qu'il ne fait que servir du vieux vin dans de nouvelles outres. Des améliorations ponctuelles vont de pair avec plusieurs détériorations. Un «accord-cadre 2.0» subordonnerait la Suisse à l'UE de façon tout aussi conséquente que la première proposition d'accord, qui, rappelons-le, s'est soldée par un échec.

Si le Conseil fédéral s'était initialement fixé pour objectif d'accroître sa marge de manœuvre, en élargissant le volume des négociations et en misant sur une approche sectorielle, et de parvenir à des dispositions institutionnelles spécifiques à l'accord, notamment en ce qui concerne la libre circulation des personnes ou la directive sur la citoyenneté, il doit constater son échec sur toute la ligne jusqu'ici. Ses ambitions pour les négociations, elles aussi, demeurent particulièrement modestes. En effet, il n'aspire à d'autres améliorations qu'en ce qui concerne la protection des salaires par rapport à la «clause de non-régression» – qui n'est autre qu'une proposition de l'UE – et la réglementation relative aux frais (p. 5).

En l'absence d'une nette correction de cap à l'issue de la consultation, le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral risque de compromettre les meilleures conditions cadres de la Suisse par rapport à l'UE – et de mettre en péril notre modèle de réussite ainsi que la prospérité de la population.

L'UE a perdu en importance depuis 1993

Dans les documents, le Conseil fédéral passe sous silence le fait que l'UE, aussi bien que la Suisse, ont évolué depuis la votation sur l'EEE. Ainsi, le protectionnisme, la bureaucratie et le centralisme ont gagné du terrain dans l'UE depuis 30 ans – tandis que son importance économique a diminué. Depuis le lancement du marché intérieur, en 1993, la contribution de l'UE à la performance économique mondiale a diminué de moitié.

L'activité exportatrice de la Suisse par rapport au produit intérieur brut (PIB), quant à elle, a augmenté d'environ 50% à 70% (2021) depuis le début du XXI^e siècle. À cet égard, les exportations ont fait l'objet d'une diversification. À titre d'exemple, les États-Unis constituent aujourd'hui notre principal marché d'exportation, ayant ainsi remplacé l'Allemagne. En Asie également, les marchés connaissent une croissance plus dynamique que celle de l'UE. Ces 20 prochaines années, selon l'OCDE, la croissance économique aura lieu à 90% en dehors de l'Europe. Si la Suisse s'arrime unilatéralement à l'UE au niveau économique, elle encourt le risque, à moyen terme, de s'écarter des marchés véritablement essentiels.

Par ailleurs, on a tendance à oublier que l'UE profite au moins autant du commerce avec la Suisse que l'inverse: L'UE réalise régulièrement un excédent de sa balance commerciale avec la Suisse, sans pour autant devoir payer pour l'accès au marché intérieur suisse. Reste à espérer que de telles réflexions de fond seront abordées lors de la prochaine consultation du Parlement et des cantons et que le Conseil fédéral revoit à la hausse ses ambitions pour les négociations.

Quelles améliorations apporter au mandat de négociation?

- La **libre circulation des personnes**, respectivement la directive sur la citoyenneté doivent être exclues de la reprise dynamique du droit. Pour ce qui est de ces questions sociopolitiques clés, la Suisse doit notamment avoir la possibilité, en raison de sa situation particulière (forte immigration), de pouvoir réguler l'immigration, de préférence par des mesures d'économie de marché.
- Le **tribunal arbitral** doit être libre dans sa décision. Il peut s'orienter sur l'interprétation de la CJUE, celle-ci ne devant toutefois pas être contraignante. Le point de vue de la Suisse doit également être pris en compte.
- L'**accord de libre-échange** doit rester un traité purement bilatéral et il doit être explicitement exclu des dispositions institutionnelles dans le nouvel accord.
- Le nouvel accord doit être assorti d'une **clause de résiliation** explicite et équitable. À l'instar de tout autre contrat, les modalités de résiliation du contrat par les partenaires doit être clair lors de sa conclusion.
- L'accord négocié doit être soumis au **référendum en matière de traités internationaux**.

Qu'en est-il si les objectifs ne sont pas atteints lors des négociations?

- Lors des négociations, le **Conseil fédéral doit faire valoir les atouts** de notre pays, notamment le fait que
 - l'UE exporte nettement plus vers la Suisse qu'inversement,
 - que la Suisse emploie plus de 1,5 million de citoyens européens
 - et que les deux meilleures universités d'Europe continentale sont sises en Suisse et forment également bon nombre de citoyens de l'UE.

- Suite au rejet de l'EEE, l'UE souhaitait inciter la Suisse à **adhérer à l'UE par l'intermédiaire des accords bilatéraux**. Si, à présent, elle campe à nouveau sur cet objectif et refuse d'accepter des compromis sur les dispositions institutionnelles, la stratégie de l'UE est vouée, une fois de plus, à l'échec. La majorité du peuple suisse est contre l'adhésion à l'UE – encore moins de nature insidieuse.
- Le modèle de réussite de la Suisse se fonde sur sa **souveraineté**, le fédéralisme ainsi que la **démocratie directe**. La capacité d'innovation et l'**ouverture au monde** sont garantes de notre prospérité. La Suisse doit s'atteler de manière autonome à ses propres tâches et un **approvisionnement énergétique** satisfaisant en fait, par exemple, partie.
- **Négocier d'égal à égal** signifie aussi pouvoir quitter la table la tête haute. Ce courage, c'est celui dont devra faire preuve le Conseil fédéral s'il ne parvient pas à faire changer l'UE d'avis sur les points décisifs.
- Une alternative intéressante à la solution globale actuelle avec l'UE réside dans la **mise à jour intégrale de l'accord de libre-échange avec l'UE**. Bien que l'UE ait initialement refusé une telle solution au Royaume-Uni à l'issue du Brexit, la raison économique lui a ouvert les yeux dans l'intervalle et un accord de libre-échange a pu être conclu avec succès.

Quelques points critiques sous la loupe

- **Reprise dynamique du droit:** *«L'actualisation régulière des accords existants et futurs relatifs au marché intérieur sera assurée à travers la reprise dynamique».* (LD, p. 3).
Du point de vue de la formulation, il s'agit d'une **péjoration** par rapport à l'accord-cadre 1.0, puisqu'il n'est pas question d'accords spécifiques, mais d'une reprise dynamique exhaustive du droit s'appliquant à l'ensemble des accords existants et futurs relatifs au marché intérieur. Une véritable boîte de Pandore pour la Suisse, étant donné qu'elle n'est pas en mesure d'évaluer quels règlements et actes juridiques seront contraignants pour elle à l'avenir.

- **Rôle de la CJUE:** *«Si le différend soulève une question relative à l'interprétation ou à l'application d'une disposition d'un accord ou du droit de l'UE dont l'application implique des notions de droit de l'UE et si l'interprétation de cette disposition est pertinente pour le règlement du différend et nécessaire pour permettre au tribunal arbitral de trancher, le tribunal arbitral devra soumettre cette question à la CJUE pour une interprétation qui sera contraignante pour le tribunal arbitral.»* (LD, p. 3).

Les directives de négociation impliquent que la **CJUE** édicte une **interprétation contraignante** dès que des notions du droit de l'UE sont concernées et qu'elles sont pertinentes pour le règlement du litige et la prise de décision. Ce qui devrait probablement toujours être le cas. Le fait que le tribunal arbitral prenne ensuite la décision finale relève donc d'un pur exercice de style. Dans la plupart des cas, la décision sera en effet tributaire de l'interprétation contraignante de la CJUE.

- **Accord de libre-échange:** *«EU and CH share the view that the institutional solutions that would be agreed as a result of these new negotiations should be identical across all existing and future bilateral agreements in the fields related to the internal market in which Switzerland participates,..»* (CU art. 11).

L'accord de libre-échange n'est pas directement mentionné dans le «Common Understanding». Étant donné qu'il s'agit d'un accord bilatéral, il ressort clairement de la déclaration d'intention ci-dessus que, tôt ou tard – au plus tard après la prochaine révision, l'ALE tombera également sous le couperet des nouvelles dispositions institutionnelles. Difficile de dire si, à long terme, les ALE autonomes de la Suisse avec des pays tiers en seront également affectés. On peut s'attendre à ce que l'UE fasse pression dans ce sens. Ainsi, l'importante solution de repli d'un ALE en cas de résiliation de l'accord-cadre s'effacera à moyen terme.

- **Libre circulation des personnes et directive sur la citoyenneté (CU, art. 13).** Avec l'accord, **tous les citoyens de l'UE domiciliés en Suisse depuis cinq ans bénéficieront dorénavant d'un droit de séjour permanent.** Cette disposition s'applique également aux chômeurs, à moins que la Suisse ne puisse prouver qu'ils ne consentent pas suffisamment d'efforts pour trouver un nouvel emploi. Ainsi, les personnes à la recherche d'un emploi profitent notamment d'un accès illimité à l'aide sociale. De petites précisions demeurent réservées en ce qui concerne la possibilité d'expulser les citoyens européens criminels, comme par le passé.

- **Paiement financiers:** *«The Commission and Switzerland share the view that Switzerland's first contribution towards reducing economic and social disparities under the permanent mechanism should include an additional financial commitment covering the period between end 2024 and the entry into force of the permanent mechanism. This commitment should duly reflect Switzerland and the EU's level of partnership and cooperation in that period.»* (CU, art. 18)
Cette formulation laisse entendre que la Suisse continuera à passer à la caisse au-delà des milliards de cohésion actuels. Reste à savoir de quelles contributions il s'agit, à quoi elles sont employées et où se situent les limites. Une assertion nébuleuse peut ainsi prendre la forme d'un puits sans fond – et sans contrepartie aucune.
- **Accord sur la santé:** *«It should allow for the participation of Switzerland in all relevant EU mechanisms and networks, notably in the health security mechanisms, in the ECDC, and in the EU's multiannual health programme, in line with the rights and obligations contained in the relevant EU legal acts, including a financial contribution.»* (CU, art. 4)
Ici aussi, la Suisse s'engage à s'acquitter de **nouveaux paiements et à adopter plusieurs règles européennes** (dont «Regulation (EU) 2022/2371 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 1082/2013/EU»).
- **Référendum en matière de traités internationaux:** *«Switzerland unilaterally declares that... Switzerland would, in the present state of affairs, be able to take over Directive 2004/38/EC without amending the Federal Constitution of the Swiss Confederation.»* (CU, art. 13, Exceptions 1)
Fait intéressant, la Suisse déclare unilatéralement pouvoir reprendre la directive sur la citoyenneté (= Directive 2004/38/EC) adaptation spécifique de la Constitution fédérale, grâce à l'exception susmentionnée sur l'expulsion des criminels. De ce fait, le Conseil fédéral semble vouloir contourner le **référendum obligatoire en matière de traités internationaux**. **autonomiesuisse** juge cette démarche douteuse du point de vue du droit public.

autonomiesuisse – une initiative de l'économie suisse

autonomiesuisse est une initiative de grande envergure soutenue par des entrepreneurs suisses et des personnalités de l'économie du centre. Elle s'engage en faveur d'une collaboration économique partenariale avec les pays de l'UE, mais également du monde entier. Son indépendance politique assure à la Suisse d'excellentes conditions cadres au niveau de l'économie et de la société. Le modèle de réussite suisse qui en découle doit rester viable à l'avenir également.

autonomiesuisse compte plus de 750 membres. Rejoignez-nous sur autonomiesuisse.ch/fr/participez pour contribuer à une Suisse ouverte au monde, performante et libre.

Contact

Le comité de direction de la coprésidence d'**autonomiesuisse** se tient à votre disposition pour tous renseignements concernant l'accord-cadre Suisse-UE du point de vue économique et entrepreneurial.

Hans-Jörg Bertschi

+41 79 330 50 72

hans-joerg.bertschi@bertschi.com

Professeur Giorgio Behr

+41 79 430 44 21

giorgio@behr.ch

Alexandra Janssen

+41 79 725 95 26

alexandra.janssen@ecofin.ch

Hans-Peter Zehnder

+41 79 330 58 08

hans-peter.zehnder@zehndergroup.com

Réseaux sociaux

