

Résumé du rapport d'expertise de Swiss Economics SE AG: «Conséquences économiques du paquet d'accords Suisse-UE»

Le présent document est un résumé de l'analyse économique du paquet d'accords Suisse-UE réalisée par Swiss Economics SE AG à la demande de l'association d'entrepreneurs autonomiesuisse. Le rapport d'expertise¹ évalue sur le plan économique les études publiées par le Conseil fédéral dans le cadre de la consultation et examine les répercussions économiques du rapprochement institutionnel prévu avec l'UE. Il présente également des pistes de scénarios de réforme alternatifs.

Les effets positifs des accords bilatéraux sont largement surestimés, tandis que leurs coûts réels sont nettement sous-estimés. Les avantages économiques directs des accords bilatéraux pour la population résidente suisse sont nettement moins importants que ne le laisse entendre la Confédération. Parallèlement, cet ensemble d'accords entraîne des coûts institutionnels élevés qui affaiblissent systématiquement les piliers centraux du modèle suisse (démocratie directe et fédéralisme). Il existe pourtant des alternatives réelles et solides au paquet d'accords Suisse-UE. Le bénéfice macroéconomique du paquet d'accords Suisse-UE est discutable.

1 Faible bénéfice économique de l'accord-cadre

L'argument central du Conseil fédéral en faveur de l'acceptation du paquet d'accords est le préjudice économique qui résulterait de l'extinction des Accords bilatéraux I. Il se base principalement sur une étude réalisée en 2025 par la société de conseil Ecoplan. Celle-ci estime que sans les Accords bilatéraux I, le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse serait inférieur de 4,9% en 2045. Ecoplan en déduit une perte de revenu d'environ 2'500 francs par habitant. Ces chiffres ont un fort impact politique, car ils suggèrent une perte de prospérité considérable pour la population suisse. Ils ne résistent toutefois pas à un examen approfondi.

1.1 L'étude réalisée dans le cadre de la consultation surestime fortement l'utilité des Accords bilatéraux I

Les calculs d'Ecoplan reposent sur l'hypothèse que sans la libre circulation des personnes, d'ici 2045, environ 20'000 personnes de moins par an en provenance de l'Espace économique européen immigreraient en Suisse et environ 45'000 personnes frontalières de moins travailleraient en Suisse. Partant de cette hypothèse, la population serait donc moins nombreuse. Il en résulterait également une baisse de la production économique réalisée en Suisse.

Le PIB mesure la performance économique d'un pays réalisée à l'intérieur de ses frontières. Il ne constitue toutefois pas un indicateur approprié de la prospérité de la population résidente en Suisse. Le concept de résidence (revenu national) est déterminant, car il prend en compte les revenus de la population vivant en Suisse, quel que soit le lieu où ils sont générés.

- **Effet de quantité:** si l'on ventile la baisse de 4,9% du PIB jusqu'en 2045 en fonction des secteurs touchés, on constate que la majeure partie est imputable à la perte de revenus des personnes immigrées et des personnes frontalières. Si l'on déduit leur contribution au revenu, il ne reste, selon l'étude Ecoplan, qu'une baisse du PIB d'environ 0,9% pour la population résidente actuelle.
- **Mélange de deux concepts:** le calcul de la perte de revenu de 2'500 francs par habitant se compose de deux éléments: revenu du travail et revenu du capital. Alors que le concept de résidence est appliqué au revenu du travail, c'est le concept de territoire qui est utilisé pour le revenu du capital. Ce mélange de concepts conduit à une surestimation systématique du préjudice.
- **Évaluation des revenus du capital:** lorsque le nombre de personnes immigrées en Suisse diminue, les entreprises délocalisent une partie de leurs investissements à l'étranger. L'étude Ecoplan considère ce transfert de capitaux comme une «perte» pour la Suisse. Ce n'est pas convaincant: lorsque les détenteurs de capitaux suisses investissent leur argent à l'étranger, ils continuent de percevoir des revenus du capital générés à l'étranger. Selon le concept de résidence, pertinent ici, ces revenus comptent néanmoins dans le revenu de la population suisse. Cet élément est ignoré dans l'étude d'Ecoplan.

Si le concept de résidence est correctement appliqué, la perte de revenu déclarée, qui s'élève à environ 2'500 francs par habitant, est réduite à une valeur négligeable. Les Accords bilatéraux I ont principalement une incidence sur la répartition du revenu: le revenu de la population immigrée augmente, tout comme les

¹ Conséquences économiques du paquet d'accords Suisse-UE. Dr Michael Funk, Prof. Dr Mark Schelker, Maida Sabotic, Noé Arnold. Expertise réalisée pour le compte d'autonomiesuisse. 2026. ISSN 2235-1868. Le rapport d'expertise est disponible sur <https://autonomiesuisse.ch> Le résumé a été rédigé par autonomiesuisse sur la base de l'étude de Swiss Economics et son contenu a été vérifié.

revenus des propriétaires de facteurs immobiliers tels que les terrains et les biens immobiliers. Pour la population suisse résidente moyenne, en revanche, le bénéfice économique net des Accords bilatéraux I est minime.

Une étude réalisée par le cabinet de conseil BAK Economics pour le compte d'economiesuisse arrive à un recul encore plus important du PIB, de 7,1%. La différence avec Ecoplan s'explique par ce que l'on appelle un «effet systémique», censé représenter une perte d'attractivité de la Suisse en tant que place économique. La démonstration de cet effet estimé n'est toutefois pas fiable sur le plan méthodologique: l'institut BAK Economics compare les investissements des entreprises avant et après l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux I avec un groupe de pays de référence qu'il a lui-même choisis. D'autres facteurs d'influence sont ignorés et le choix des pays de référence n'est pas justifié de manière compréhensible. Il n'est pas admissible d'établir un lien causal sur cette base. Sans tenir compte de l'effet systémique, BAK Economics obtient des résultats similaires à ceux d'Ecoplan. Dans les deux cas, c'est le simple effet de volume lié à la croissance de la population qui domine.

1.2 La guillotine des accords bilatéraux I pas très probable avec un rejet du paquet d'accords

Les deux études comparent un avenir avec le paquet d'accords et le scénario d'une extinction complète des Accords bilatéraux I. Mais même en cas de rejet du paquet d'accords dans les urnes, cette extinction serait peu probable. La clause dite «guillotine» des Accords bilatéraux I (les sept accords tombent si l'un d'entre eux est dénoncé) ne sera pas déclenchée à la légère par les deux parties. Les coûts seraient élevés pour tout le monde. Même si la libre circulation des personnes était supprimée, la Suisse pourrait continuer à autoriser de manière autonome l'immigration en provenance de l'UE dans les proportions antérieures.

L'analyse économique montre que les retombées économiques directes de l'accord-cadre sont faibles. Les avantages des Accords bilatéraux I sont notamment négligeables pour la population résidente suisse: la croissance économique repose principalement sur les revenus supplémentaires générés par la population immigrée. Compte tenu du faible bénéfice économique direct, ce sont les innovations institutionnelles du paquet d'accords qui occupent le devant de la scène.

2 Réorganisation de la transposition du droit

2.1 L'approche actuelle: reprise autonome

Avec l'acceptation du paquet d'accords Suisse-UE, la reprise du droit sera réorganisée. Chaque transposition d'une norme européenne suit le processus législatif suisse ordinaire, avec consultation des offices, consultation publique, délibération et prise de décision parlementaires, et possibilité de référendum. La Suisse décide elle-même des normes qu'elle transpose et de la façon dont elle les adapte. Le Parlement, les cantons et la population sont ainsi généralement impliqués dans la prise de décision. La gouvernance fédéraliste et démocratique directe de la Suisse est ancrée dans les institutions en ce qui concerne la reprise autonome du droit européen.

2.2 La nouvelle approche: adoption dynamique du droit

L'adoption dynamique du droit constitue le cœur institutionnel du paquet d'accords Suisse-UE. À l'avenir, la Suisse devra reprendre automatiquement et sans modification le droit européen dans de nombreux domaines. Selon le domaine concerné, on appliquera soit la **méthode de l'équivalence** (la Suisse édicte son propre droit, dont le contenu est équivalent), soit la **méthode de l'intégration** (l'acte juridique européen est directement intégré dans l'ordre juridique suisse). Dans le cas de la méthode d'intégration (qui concerne notamment la libre circulation des personnes), la Suisse n'a pas la possibilité de procéder à des adaptations, mais dispose uniquement d'un **droit de veto («opt-out»)**. Ce veto est toutefois difficilement exerçable sur le plan politique, car l'UE peut prendre des **mesures compensatoires** en contrepartie.

La réorganisation de la transposition du droit représente un véritable changement de paradigme: jusqu'à présent, les négociations se déroulaient sur le plan diplomatique et politique. Désormais, l'UE peut prendre des mesures compensatoires, c'est-à-dire des sanctions, en cas de non-reprise du droit européen.

3 Risques liés à la réorientation institutionnelle de la Suisse

Le processus législatif suisse se caractérise par la participation institutionnalisée de toutes les parties concernées, l'estimation systématique des coûts et la possibilité de référendum. Ces mécanismes agissent comme des freins institutionnels: les lois qui ne sont pas susceptibles d'obtenir la majorité populaire sont amendées ou abandonnées dès le départ. Dans le système européen, ces freins font largement défaut. La Commission a une incitation structurelle à produire des réglementations, car elle ne dispose pas de son

propre budget fiscal et exerce son influence politique principalement par le biais de la législation. La procédure dite de trilogie (négociations informelles tripartites entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne) est axée sur la rapidité, et non sur la qualité ou la légitimité démocratique. Entre 2019 et 2024, l'UE a adopté environ 13'000 actes législatifs.

La réorientation institutionnelle de la Suisse dans le cadre du paquet d'accords Suisse-UE entraîne divers risques (directs et indirects):

- **Affaiblissement des institutions démocratiques:** une grande partie du paquet d'accords Suisse-UE (en particulier dans les domaines de la libre circulation des personnes et de la sécurité alimentaire) prévoit l'application de la méthode d'intégration. Dans ce cas, les institutions suisses n'ont plus la possibilité de participer à l'élaboration juridique, mais elles disposent seulement d'un droit de veto ou de la possibilité d'un «opt-out». Les mesures compensatoires de l'UE en cas d'«opt-out» de la Suisse ont un effet similaire à des sanctions. Les avantages d'un «opt-out» sont neutralisés, voire dépassés, par les éventuelles contre-mesures. Il en résulte un effet dissuasif structurel. L'adoption dynamique du droit affaiblit les institutions démocratiques suisses, car elle réduit leurs possibilités à un simple droit de veto et dévalorise les référendums par la menace de sanctions. Des processus décisionnels politiques éprouvés sont raccourcis ou, dans les faits, vidés de leur substance.
- **Désavantage concurrentiel pour la Suisse:** les États membres de l'UE sont certes formellement tenus de transposer le droit européen, mais dans la pratique, ils le font souvent avec retard et de manière incomplète. Les procédures d'infraction durent en moyenne neuf ans et ne débouchent souvent sur aucune sanction. Actuellement, plus de 1'500 procédures de ce type sont en cours. En revanche, la Suisse serait immédiatement menacée de mesures compensatoires en cas de non-transposition. Le risque est donc asymétrique: la Suisse mettrait en œuvre le droit européen plus rapidement et de façon plus exhaustive que les États membres de l'UE eux-mêmes, bien que ces derniers aient participé activement à l'élaboration de ce droit et aient obtenu des exceptions et des dispositions spéciales qui ne sont pas accessibles à la Suisse.
- **Reprise de réglementations défavorables:** pour la Suisse, l'adoption dynamique du droit européen implique également l'importation de la logique réglementaire européenne dans le domaine des accords. Le système législatif de l'UE diffère fondamentalement de celui de la Suisse. L'économie suisse, fortement basée sur les PME, risque donc de voir considérablement augmenter la charge que représentent les réglementations nombreuses et peu efficaces du paquet d'accords Suisse-UE.
- **Extension dynamique du champ d'application:** le champ d'application matériel des accords n'est pas statique, mais soumis à l'interprétation de la pratique juridique de l'UE. Celle-ci est largement influencée par des évolutions dans la conception de notions juridiques centrales. Si l'UE, y compris pour des motifs politiques, modifie son interprétation des normes existantes, cela peut de facto élargir leur champ d'application. De telles évolutions sont indépendantes des accords, mais ont une incidence indirecte sur leur application, car ceux-ci se réfèrent à des concepts juridiques de l'UE. Il existe donc un risque de devoir assumer a posteriori des obligations dans des domaines qui n'étaient pas prévus lors de la conclusion de l'accord.
- **Mesures d'accompagnement nationales:** afin de rendre le paquet d'accords politiquement acceptable pour la majorité, le Conseil fédéral a fait des concessions à divers groupes d'intérêt. Il s'agit notamment de mesures de protection salariale (caractère général contraignant des salaires minimaux, protection renforcée contre le licenciement). D'autres revendications sont déjà sur la table : des paiements compensatoires aux cantons pour les coûts supplémentaires liés à la directive sur les citoyens de l'Union et des interventions sur le marché du logement et des loyers afin d'atténuer les conséquences de la libre circulation des personnes. Ces mesures sont problématiques d'un point de vue économique: elles affaiblissent notamment la flexibilité du marché du travail suisse, l'un des principaux avantages comparatifs du pays.
- **Restriction des relations bilatérales avec des pays tiers:** le paquet d'accords restreint également la liberté d'action de la Suisse vis-à-vis de pays tiers. Dans des domaines tels que la sécurité alimentaire ou la technologie médicale, la Suisse s'engage à respecter les normes de l'UE, qui ne peuvent être suspendues unilatéralement. Cela limite la flexibilité de la Suisse pour conclure des accords commerciaux avec d'autres États (par exemple avec les États-Unis).

L'adoption dynamique du droit affaiblit les institutions démocratiques en réduisant les options d'action indépendantes du Parlement à un droit de veto et en dévalorisant les référendums par la menace de sanctions. Des processus décisionnels politiques éprouvés sont raccourcis ou, dans les faits, vidés de leur substance. Les mesures compensatoires créent en outre une pression externe qui influence les décisions populaires. La « non-reprise » du droit européen par le biais d'une clause d'exemption n'est pas intéressante en raison des mesures compensatoires. De plus, la menace de

mesures compensatoires démobilise les groupes susceptibles de lancer un référendum (effet dissuasif sur les droits populaires). Deux piliers centraux du modèle de réussite suisse sont ainsi mis sous pression: la participation démocratique et le fédéralisme.

4 Alternatives au paquet d'accords

La Suisse dispose d'alternatives au paquet d'accords Suisse-UE. Des mesures unilatérales ou bilatérales offrent des possibilités concrètes de renforcer la compétitivité de la Suisse tout en préservant la souveraineté de l'État.

4.1 Mesures unilatérales

Des mesures unilatérales peuvent être mises en œuvre directement par la Suisse, de manière autonome et indépendante de tiers:

- **Extension du principe «Cassis de Dijon» et admission unilatérale des produits sous licence:** le principe «Cassis de Dijon» pourrait être appliqué de manière plus cohérente. En plus, aujourd'hui, l'homologation des produits sous licence est régie par l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) conclu avec l'UE. Cet accord permet la reconnaissance réciproque des organismes de contrôle et des homologations, de sorte qu'un produit ne doit pas être certifié séparément sur les deux marchés. Comme alternative à l'ARM, la Suisse pourrait reconnaître unilatéralement les autorités d'homologation d'autres États, en particulier celles de l'UE. D'une part, cela ouvrirait le marché intérieur suisse aux fournisseurs de l'UE, qui n'auraient à homologuer leurs produits que dans l'UE. D'autre part, les exportateurs suisses pourraient faire certifier leurs produits une seule fois, dans l'UE, et utiliser cette homologation également pour le marché suisse, sans avoir à obtenir une autorisation nationale distincte.
- **Reconnaissance d'autres autorités d'homologation:** la Suisse pourrait également reconnaître les homologations d'autres pays (par exemple celles de la FDA américaine pour les dispositifs médicaux). Cela reste possible tant que la Suisse ne s'engage pas envers l'UE par des accords institutionnels. Elle garde ainsi la possibilité de conclure des accords correspondants avec d'autres États ou régions. Cela permet de diversifier les sources d'importation et de renforcer la sécurité d'approvisionnement.
- **Suppression des entraves non tarifaires au commerce:** une autre possibilité d'alléger unilatéralement la charge pesant sur les entreprises suisses réside dans les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage, qui constituent également des entraves au commerce. Dans le cadre du principe «Cassis de Dijon», les prescriptions linguistiques ont déjà été largement libéralisées. Toutefois, il existe encore des prescriptions spécifiques à la Suisse qui peuvent rendre nécessaire un ré-étiquetage. Une évolution cohérente consisterait à aligner également ces prescriptions spéciales restantes sur les normes de l'UE. Cela réduirait encore les obstacles pratiques aux importations parallèles sans compromettre la transparence des produits.

4.2 Mesures bilatérales (moyen terme)

Contrairement aux mesures unilatérales, les mesures bilatérales reposent sur des négociations communes entre la Suisse et l'UE:

- **Poursuite pragmatique du statu quo:** les deux parties ont un intérêt économique majeur à maintenir les accords existants. Un effondrement des Accords bilatéraux I et II en cas de rejet du paquet d'accords est très improbable.
- **Modernisation de l'accord de libre-échange:** l'accord de libre-échange existant, conclu en 1972, vise à supprimer les droits de douane sur les produits industriels. À moyen terme, il pourrait être développé en un accord commercial plus complet, couvrant également les services, les entraves non tarifaires et les accords de reconnaissance mutuelle, à l'instar de l'accord CETA entre l'UE et le Canada.

4.3 Réformes internes visant à renforcer la compétitivité

Indépendamment de l'issue concernant le paquet d'accords, des réformes internes sont nécessaires en Suisse:

- **Allègement réglementaire:** des études ont montré que les coûts administratifs s'élèvent à environ 30 milliards de francs par an (environ 5% du PIB). La loi sur l'allègement des charges des entreprises, entrée en vigueur en 2024, offre un cadre de réduction systématique de la bureaucratie qui devrait être utilisé de manière cohérente.
- **Discipline budgétaire:** la Confédération sera confrontée à des déficits structurels d'environ 3 milliards de francs par an à partir de 2027. Une hiérarchisation cohérente des dépenses, l'application

stricte du frein à l'endettement et des réformes structurelles des institutions sociales, en particulier de l'AVS, sont nécessaires.

- **Protection de la flexibilité du marché du travail:** la flexibilité du marché du travail suisse constitue un avantage concurrentiel majeur. Il convient d'éviter toute nouvelle réglementation en matière de protection contre le licenciement ou de temps de travail.
- **Renforcement du fédéralisme:** une séparation claire des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi qu'une réforme de la péréquation financière visant à éliminer les incitations inopportunes pour les cantons disposant de faibles ressources renforcent le fédéralisme en tant que pilier important du modèle de réussite suisse.

La Suisse dispose d'alternatives réelles et solides au paquet d'accords Suisse-UE. Une combinaison de réformes unilatérales, d'accords bilatéraux ciblés et de réformes internes peut renforcer durablement la compétitivité de la Suisse tout en préservant les fondements institutionnels du modèle suisse.

5 Annexe: Présentation synoptique des études et du rapport d'expertise

	Étude Ecoplan ²	Swiss Economics: Évaluation d'Ecoplan	Étude BAK Economics ³	Swiss Economics ⁴ : Évaluation de BAK Economics
Modèle	L'étude repose sur un modèle de simulation macroéconomique (modèle d'équilibre général calculable, MEGC) qui quantifie les effets d'une extinction des accords sur l'activité économique, les prix des facteurs et le revenu total.		L'étude repose sur un modèle d'équilibre macroéconomique qui intègre le commerce, le marché du travail, le stock de capital et la productivité.	
Scénario	La résiliation des Accords bilatéraux I en 2028 est comparée au maintien des Accords bilatéraux I.	La suppression totale des Accords bilatéraux I n'est pas un scénario probable, même en cas de rejet du paquet d'accords Suisse-UE. Même en cas de suppression de la libre circulation des personnes, la Suisse serait libre d'autoriser l'immigration en provenance de l'UE dans les mêmes proportions qu'auparavant.	La résiliation des Accords bilatéraux I en 2028 est comparée au maintien des Accords bilatéraux I.	La suppression totale des Accords bilatéraux I n'est pas un scénario probable, même en cas de rejet du paquet d'accords Suisse-UE. Même en cas de suppression de la libre circulation des personnes, la Suisse serait libre d'autoriser l'immigration en provenance de l'UE dans les mêmes proportions qu'auparavant.
Immigration jusqu'en 2045	20'000 personnes immigrantes de moins par an, soit environ 340'000 personnes de moins au total d'ici 2045; et environ 45'000 personnes frontalières de moins d'ici 2045	La baisse du PIB est principalement due à la perte de revenus des personnes immigrantes et des personnes frontalières. Si l'on déduit leur contribution au revenu, il ne reste, selon l'étude Ecoplan, qu'une baisse du PIB d'environ 0,9% pour la population résidente actuelle jusqu'en 2045.	D'ici 2045, 250'000 personnes de moins en immigration, soit environ 14'700 personnes de moins par an.	La baisse du PIB est principalement due à l'effet quantitatif de la croissance démographique.

² Ecoplan (2025c). Conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I. Mise à jour de l'étude Ecoplan 2015 commandée par le SECO.

³ BAK-Basel (2025). Conséquences économiques d'une résiliation des accords bilatéraux pour la Suisse. Analyse réalisée à partir d'un modèle. Étude réalisée pour le compte d'economiesuisse.

⁴ Conséquences économiques du paquet d'accords Suisse-UE. Dr Michael Funk, Prof. Dr Mark Schelker, Maida Sabotic, Noé Arnold. Expertise réalisée pour le compte d'autonomiesuisse. 2026. ISSN 2235-1868.

Baisse du PIB d'ici 2045 par rapport au maintien des Accords bilatéraux I	Baisse de 4,9%		Baisse de 7,1%	
Pertes par habitant d'ici 2045	Baisse des revenus d'environ 2'500 francs par habitant en Suisse en 2045.	Si le concept de résidence est correctement appliqué, la perte de revenu déclarée, qui s'élève à environ 2'500 francs par habitant, est réduite à une valeur négligeable. Les Accords bilatéraux I ont principalement une incidence sur la répartition du revenu: le revenu de la population immigrée augmente, tout comme les revenus des propriétaires de facteurs immobiliers tels que les terrains et les biens immobiliers. Pour la population suisse résidente moyenne, en revanche, le bénéfice économique net des Accords bilatéraux I est minime.	Perte de PIB par habitant jusqu'en 2045: 5'200 francs.	La différence avec Ecoplan s'explique par un «effet systémique» censé refléter une perte d'attractivité de la place économique suisse. La démonstration de cet effet estimé n'est toutefois pas fiable sur le plan méthodologique: l'institut BAK Economics compare les investissements des entreprises avant et après l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux I avec un groupe de pays de référence qu'il a lui-même choisis. D'autres facteurs d'influence sont ignorés et le choix des pays de référence n'est pas justifié de manière compréhensible. Il n'est pas admissible d'établir un lien causal sur cette base.
Baisse du PIB par habitant d'ici 2045	Baisse de 1,65%		Baisse de 4,7%	
Baisse cumulée du PIB d'ici 2045	520 milliards de francs		685 milliards de francs	
Conclusion	L'analyse économique montre que les retombées économiques directes de l'accord-cadre sont faibles. Les avantages des Accords bilatéraux I sont notamment négligeables pour la population résidente suisse: la croissance économique repose principalement sur les revenus supplémentaires générés par la population immigrée. Compte tenu de ce faible bénéfice économique direct, les innovations institutionnelles du paquet d'accords occupent le devant de la scène.			