economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

07 / 2019

Accord institutionnel Suisse-UE: une opportunité pour les relations bilatérales

19.02.2019

L'essentiel en bref

L'accord institutionnel pose des bases solides pour la poursuite et le développement des relations bilatérales avec l'UE. Aucun des autres modèles relationnels potentiels (isolement, accord de libre-échange exhaustif, adhésion à l'EEE ou à l'UE) ne constitue une alternative équivalente à la voie bilatérale. Celle-ci a été élaborée en guise de plan B, après le refus des citoyens suisses d'adhérer à l'EEE en 1992. Les questions délicates sous l'angle de la politique intérieure suisse en lien avec les relations bilatérales avec l'UE perdureront même sans l'accord institutionnel (mesures d'accompagnement, directive sur le détachement de travailleurs, directive sur la citoyenneté, coordination des systèmes sociaux). Mais, avec cet accord, la Suisse se trouverait en meilleure posture.

Retarder les négociations n'est pas une option. Si l'accord n'est pas signé, les entreprises suisses doivent s'attendre à des désavantages concurrentiels massifs à partir de juillet 2019.

Contact et questions

Dr. Jan Atteslander
Responsable du département Économie extérieure, membre de la direction élargie
François Baur
Responsable Affaires européennes

www.dossierpolitik.ch

Position d'economiesuisse

- Les milieux économiques suisses ont un intérêt vital à poursuivre la voie bilatérale avec l'UE.
- Aujourd'hui, on ne dispose d'aucune alternative équivalente à la voie bilatérale actuelle.
- Conclure un accord institutionnel est indispensable pour poursuivre la voie bilatérale.
- Dès lors, economiesuisse soutient l'accord.
- Avant de le signer, il faut toutefois procéder à des clarifications additionnelles en ce qui concerne l'étendue de l'obligation de reprise du droit, les aides d'État et le rôle des partenaires sociaux selon la législation européenne sur le détachement de travailleurs.

Propositions de l'économie

Clarifications en lien avec l'accord institutionnel

Afin que l'accord institutionnel ait une vraie chance sous l'angle de la politique intérieure suisse, il importe de prendre au sérieux les préoccupations de parties prenantes importantes (tels que les cantons et partenaires sociaux) et de clarifier certaines questions avant que le Conseil fédéral n'y appose sa signature. economiesuisse demande donc au Conseil fédéral de clarifier les trois points ci-après avec l'UE pendant la phase de consultation:

- Il faut préciser que seules les règles d'accès au marché sont concernées par l'obligation de reprise dynamique faite à la Suisse, en particulier en ce qui concerne une reprise éventuelle de la directive sur la citoyenneté européenne.
- Il y a lieu de clarifier les effets des principes relatifs aux aides d'État sur le droit suisse en matière de subventions et le système fédéral suisse, en particulier dans l'éventualité où l'accord de libre-échange devait être soumis à l'accord institutionnel.
- Il est impératif, enfin, de stipuler que le système de partenariat social et des contrôles paritaires par les partenaires sociaux suisses n'est pas restreint.

Une renégociation de l'accord institutionnel n'a aucune chance de succès et c'est la raison pour laquelle elle n'est pas expressément soutenue.

Prendre l'UE au mot: economiesuisse demande une feuille de route

En cas de conclusion de l'accord institutionnel, les conditions seront à nouveau réunies pour normaliser les relations bilatérales entre les deux partenaires. Ensuite, il s'agira d'actualiser rapidement les accords en vigueur et d'achever sans tarder les négociations en vue de la conclusion d'autres accords, actuellement suspendues.

economiesuisse demande donc au Conseil fédéral, une fois l'accord signé, de démarrer avec la Commission européenne les négociations dans tous les dossiers. Une feuille de route, à l'instar d'une déclaration d'intention commune, doit préciser les prochaines mesures en lien avec les coopérations suivantes:

- conclure l'accord sur l'électricité,
- adapter l'accord sur les obstacles techniques au commerce,
- obtenir la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation boursière suisse et poursuivre le processus de reconnaissance dans le domaine financier,
- supprimer les mesures de l'UE contre les exportations suisses d'acier et d'aluminium,
- obtenir la reconnaissance de l'équivalence en matière de protection des données,
- négocier une association pleine à l'accord-cadre de recherche Horizon Europe,
- conclure l'accord sur la coopération des systèmes de santé publics,
- négocier d'autres mesures de libéralisation en vue de la participation au marché aérien européen,
- négocier la participation de la Suisse à l'agence de l'Union européenne pour les chemins de fer,

- négocier la participation de la Suisse à l'Agence du GNSS européen (systèmes de navigation par satellites) et l'accès de la Suisse aux données du service public réglementé (PRS),
- négocier la participation de la Suisse au programme-cadre MEDIA/culture de l'UE.

De plus, nous souhaitons que la conclusion d'un accord institutionnel formalise les contacts politiques entre la Suisse et l'UE. Des rencontres devraient avoir lieu plusieurs fois par an entre le ministre suisse des Affaires étrangères et le commissaire européen en charge des questions extérieures, et au moins une fois par an entre la présidence suisse et la présidence de la Commission européenne, afin que les relations économiques puissent être approfondies au niveau politique.

En ce qui concerne les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE, il est important que leurs modalités ne portent pas préjudice à la Suisse – cela est également dans l'intérêt de l'UE. Aussi economiesuisse recommande-t-elle au Conseil fédéral de conclure une clause de non-discrimination entre l'UE et la Suisse en lien avec les relations économiques avec la Grande-Bretagne.

Avantages de l'accord institutionnel

Le contenu de l'accord a été présenté de manière exhaustive dans le dossierpolitique 01/19 (Accord institutionnel Suisse-UE – questions et clarifications). Cette proposition d'accord atteint les trois objectifs formulés par les milieux économiques dans ce dossier, à savoir:

1. L'accès actuel au marché intérieur de l'UE, fondé sur les accords bilatéraux, est assuré. La proposition d'accord garantit le maintien des accords d'accès au marché actuels avec les concessions faites par l'UE par rapport à l'acquis communautaire. En ce qui concerne l'accord sur la libre circulation des personnes, elle entérine en outre trois mesures d'accompagnement que l'UE ne reconnaît pas à l'heure actuelle.

2. La proposition d'accord maintient expressément la possibilité d'un développement futur de la voie bilatérale avec de nouveaux accords.

3. L'accord améliore la sécurité juridique, nous y reviendrons.

L'accord institutionnel renferme de nombreuses améliorations par rapport à la situation actuelle.

Avantage n° 1: Champ d'application

Au départ, l'accord institutionnel devait couvrir l'ensemble des 140 accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. La proposition d'accord actuelle s'applique uniquement aux cinq accords d'accès au marché faisant partie des accords bilatéraux I (libre circulation des personnes, obstacles techniques au commerce, produits agricoles, transports terrestres et aérien). Son champ d'application a été fortement restreint. Cette restriction a le mérite de clarifier les choses, de réduire le potentiel de conflits et d'instaurer la sécurité juridique. De futurs accords d'accès au marché seraient également couverts par l'accord institutionnel. Ce serait le cas de celui sur l'électricité et de la participation de la Suisse à l'Agence de l'UE pour les chemins de fer. Cependant, on ignore encore si ce serait le cas d'un accord de libre-échange modernisé. Ce point devra être clarifié dans le cadre de futures négociations.

Avantage n° 2: Règlement des différends

Le mécanisme de règlement des différends prévu dans l'accord institutionnel améliore nettement la position de la Suisse: celle-ci pourrait soumettre un litige à un tribunal arbitral indépendant pour évaluation. Si une des parties devait ne pas accepter la décision de ce tribunal, la partie adverse pourrait seulement prendre des mesures de compensation «proportionnées». Ces mesures peuvent aller jusqu'à la suspension d'un accord, mais une résiliation est exclue. La Suisse pourrait demander au tribunal arbitral d'examiner la proportionnalité d'une mesure de compensation décidée par l'UE. Il est ainsi peu probable que ce tribunal juge proportionnées des mesures telles que la non-reconnaissance de l'équivalence boursière. Cela protégerait la Suisse contre des décisions arbitraires. La Suisse se

voit donc dotée d'un instrument efficace pour encore mieux faire valoir ses intérêts, ce qui renforce la sécurité juridique pour ses entreprises.

Avantage n° 3: Reprise dynamique du droit, interprétation et surveillance

Dans les domaines réglés par les accords d'accès au marché, la Suisse devrait reprendre les développements réglementaires de l'UE. Pas automatiquement, mais elle devrait transposer les développements dans son droit national en respectant les processus législatifs (y compris le référendum). La reprise dynamique du droit est non seulement une obligation mais également un droit: avec l'accord institutionnel, la Suisse pourrait ainsi demander à l'UE l'adaptation, en temps utile, de l'accord sur les obstacles techniques au commerce. En cas de besoin, elle pourrait porter devant le tribunal arbitral des retards de l'UE. Cette dernière, quant à elle, ne pourrait plus mettre en péril l'accès de produits suisses à son marché intérieur en retardant des négociations. Autrement dit, l'accord institutionnel supprime un levier permettant à l'UE d'exercer des pressions politiques. Elle y a eu recours après l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse». Dès lors, la reprise dynamique du droit renforce la sécurité juridique pour les entreprises.

Il importe également de relever que l'UE ne remet pas en question et garantit contractuellement les exceptions à la reprise dynamique du droit prévues dans les accords bilatéraux I. Par ailleurs, la Suisse pourrait influencer des réglementations européennes s'appliquant au marché intérieur («decision shaping»), car elle serait systématiquement consultée lors de l'élaboration de développements législatifs y relatifs au sein de l'UE et que des experts suisses pourraient collaborer au développement de prescriptions au sein d'organes de l'UE.

Qu'est-ce que la reprise dynamique du droit?
Dans l'accord institutionnel, la Suisse s'engage à reprendre, dans sa législation, des développements de normes légales de l'UE. Cet engagement vaut uniquement pour les accords qui garantissent à la Suisse un accès sans discrimination au marché intérieur de l'UE. L'objectif est de garantir l'application de règles identiques en Suisse et au sein de l'UE. L'obligation de reprise vaut aussi pour les actes normatifs réglant le marché intérieur de l'UE. L'étendue exacte de la reprise future de l'acquis communautaire dans le droit suisse est à négocier au sein du comité mixte. À noter que la Suisse peut introduire des dispositions différentes ou des délais de mise en œuvre plus longs par rapport au droit européen, si les circonstances le justifient. En ce qui concerne les transports terrestres, par exemple, la limite est fixée à 40 tonnes pour les poids lourds circulant sur les routes suisses. Cette limite perdurait également si l'UE admettait des tonnages supérieurs sur son réseau routier. La reprise dans le droit suisse se fait dans le cadre du processus législatif suisse. Pour cela, l'UE donne à la Suisse un délai de deux ans. Dans l'éventualité d'un référendum contre un projet de loi, le délai est prolongé d'une année.

Avantage n° 4: Les aides étatiques

À l'avenir, le droit européen régissant les aides d'État s'appliquera aux accords d'accès au marché qui le prévoient expressément. Aujourd'hui, c'est le cas de l'accord sur le transport aérien uniquement. Ces règles s'appliqueraient à un futur accord sur l'électricité et éventuellement à un accord de libre-échange modernisé s'il en est décidé ainsi lors des futures négociations. Heureusement, l'interdiction des aides étatiques n'est pas absolue. À l'art. 8a, al. 2, l'accord institutionnel prévoit toute une série de dérogations qui autorisent certaines aides d'État et qui s'appliqueraient également à la Suisse selon les accords sectoriels. Ces règles ne sont pas générales, mais s'appliquent uniquement à des accords sectoriels spécifiques. Il a été possible, en outre, de préserver l'indépendance de la surveillance des aides étatiques – l'UE ne recevra pas de compétence de surveillance souveraine à l'égard de la Suisse. L'accord institutionnel renforcera la transparence en matière de subventions et d'aides étatiques en Suisse, ce qui est positif.

Aides étatiques: quels sont les enjeux?

Le droit européen prévoit, en principe, une interdiction – et de facto, un contrôle – des avantages financiers accordés par l'État (subventions ou allègements fiscaux, par exemple). Ces avantages sont interdits quand ils sont accordés à certaines branches ou entreprises uniquement (c'est-à-dire sélectivement) ou qu'ils favorisent la production de certains produits. Ils doivent aussi entraver le commerce transfrontière de marchandises et (pouvoir) induire une distorsion de la concurrence.

Il existe de nombreuses dérogations, de sorte qu'on pourrait parler d'un dispositif de contrôle plutôt que d'une interdiction stricte. Cela évite des distorsions du marché. De nouvelles aides devraient être annoncées à l'organe contrôlant la compatibilité des aides avec les dispositions du droit de la concurrence.

Le droit de la concurrence suisse (loi sur les cartels) ne contient pas de règles relatives à des aides. En vertu de la proposition actuelle, les règles européennes régissant les aides étatiques ne sont pas introduites dans tous les domaines, mais seulement dans des secteurs spécifiques, tels que le transport aérien. Cela devra être indiqué dans l'accord sectoriel concerné [1] .

Avantage n° 5: Mesures d'accompagnement

L'UE exige de la part de la Suisse qu'elle adapte les mesures d'accompagnement (FlaM) au droit européen en matière de détachement de travailleurs. Cela dit, elle ne remet pas en question l'objectif de ces mesures, soit empêcher le dumping salarial et préserver le niveau des salaires suisses. Au contraire, elle reconnaît, dans l'accord institutionnel, les spécificités du marché du travail suisse. Elle garantit explicitement à la Suisse des exceptions au droit européen en matière de détachement des travailleurs, comme un délai d'annonce préalable de quatre jours ouvrables. À cela s'ajoute que la Suisse peut, au besoin, introduire de nouvelles mesures d'accompagnement pour protéger le niveau des salaires, aussi longtemps qu'elles sont proportionnées et non discriminatoires. L'UE concède donc des dérogations à la Suisse dont d'autres acteurs du marché intérieur ne bénéficient pas (délai d'annonce préalable, etc.).

En ce qui concerne les mesures d'accompagnement, il est important de bien évaluer leur impact: d'une part, toutes les études empiriques réalisées jusqu'ici ont conclu que la libre circulation des personnes avait un effet mineur sur le niveau des salaires. Entre 2002 et 2016, le segment des travailleurs ayant un faible niveau de formation et donc de bas salaires a enregistré la progression salariale la plus forte, de 0,9% par an [2] . D'autre part, d'après des calculs d'Avenir Suisse, les courts séjours représentent 0,7% seulement, en moyenne, de l'emploi total [3] . Cela ne crée pas de pression sur les salaires. À moyen terme, les salaires en Suisse sont déterminés par la productivité du travail et non par les mesures d'accompagnement.

Avantage n° 6: Dénonciation de l'accord

L'accord institutionnel prend fin six mois après sa dénonciation par l'une des parties. Tous les accords d'accès au marché consécutifs à la conclusion de l'accord institutionnel deviendront simultanément caducs. Pour les accords d'accès au marché du premier volet des bilatérales, l'accord institutionnel prévoit un processus de consultation de trois mois pour permettre aux parties de s'accorder sur la poursuite des accords. Si elles ne réussissent pas à trouver une solution, les accords concernés cessent également d'être applicables après un délai de six mois.

En cas de disparition de l'accord institutionnel, le lien entre celui-ci et les accords d'accès au marché ainsi que résiliation automatique des seconds, ne constitueraient pas une détérioration matérielle par rapport à la situation actuelle. Pour commencer, il y a lieu de noter que les deux parties peuvent dénoncer des accords internationaux à tout moment, également sans motif, via les procédures prévues à cet effet. Actuellement, comprenez sans accord institutionnel, en cas de conflit, la seule option est de négocier une solution politique. En cas d'échec des négociations, dénoncer la totalité de l'accord est l'unique option. Le règlement des différends modifie radicalement la situation: en cas de litige, celui-ci pourrait être soumis à un tribunal arbitral indépendant pour évaluation. Si une des parties devait ne pas accepter la décision de ce tribunal, la partie adverse pourrait seulement prendre des mesures de compensation «proportionnées». Ces mesures peuvent aller jusqu'à la suspension d'un accord (l'accord est maintenu mais il n'est pas appliqué en attendant la clôture du litige). Résilier un accord n'est en effet pas une mesure de

compensation considérée comme proportionnée.

Dès lors, l'accord institutionnel accroît la sécurité juridique, également pour la poursuite des accords bilatéraux. La clause de résiliation ne s'applique pas à l'accord de libre-échange de 1972, car celui-ci n'est pas couvert par l'accord institutionnel. On ignore si ce serait le cas dans l'éventualité d'une modernisation de l'ALE. Ce point fera l'objet des futures négociations entre la Suisse et l'UE.

Domaines nécessitant des clarifications

Directive sur la citoyenneté européenne

La directive sur la citoyenneté européenne est politiquement contestée, alors que l'accord institutionnel ne la mentionne pas. Quand l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) a été conclu en 1999, le concept de la citoyenneté européenne existait déjà, mais n'a volontairement pas été repris. Dans les faits, l'annexe 1 de l'ALCP énumère des directives qui ont été remplacées depuis par la directive sur la citoyenneté européenne. On peut donc admettre que des parties de ladite directive sont concernées par la reprise dynamique du droit, et que d'autres ne le sont pas. Lors des négociations à venir, il faudra délimiter clairement les prescriptions s'appliquant au marché intérieur de celles s'appliquant également au-delà et ne devant pas, de ce fait, être reprises par la Suisse.

Les conséquences d'une reprise partielle de la directive sur la citoyenneté sur le droit suisse en vigueur sont surestimées. Nous avions examiné cette question dans le dossierpolitique 01/19 (Accord institutionnel Suisse-UE – questions et clarifications). Pendant les cinq premières années de leur séjour en Suisse, les droits des ressortissants de l'UE correspondent déjà à ceux donnés par l'accord sur la libre circulation des personnes. Ensuite, les ressortissants de quinze de ses États ont le droit de s'établir. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne empêche [4] aussi une immigration dans les systèmes de sécurité sociale. Il n'est pas possible pour l'heure d'évaluer définitivement si la reprise de la directive sur la citoyenneté européenne rendrait plus difficile l'expulsion de criminels ressortissants d'un État membre de l'UE. De premiers arrêts du Tribunal fédéral [5] indiquent que la pratique de la Suisse devrait se situer à l'intérieur de la marge d'appréciation octroyée aux États membres de l'UE.

Assurances sociales: l'accord institutionnel est avantageux

La question de savoir si l'adaptation dynamique de la coordination des assurances sociales prévue dans l'accord institutionnel est problématique pour la Suisse fait débat. L'analyse montre que la Suisse se trouverait en meilleure posture avec un accord institutionnel: indépendamment de la conclusion d'un accord institutionnel, l'UE demandera à la Suisse de reprendre le règlement portant sur la coordination des assurances sociales dans l'accord révisé sur la libre circulation des personnes aussitôt qu'il aura été adopté au sein de l'UE. Cela se passait ainsi lors de précédents changements. En supposant que l'UE mette sous toit la révision avant la fin de la législature, en avril 2019, la nouvelle Commission pourra démarrer les négociations avec la Suisse en vue de sa reprise dans l'ALCP en 2020 au plus tôt. L'accord institutionnel pose un cadre clair dans lequel s'insère la reprise ainsi que la possibilité de clarifier, avec un tribunal arbitral paritaire, d'éventuelles exigences excessives de l'UE. Si l'UE ne parvient pas à clore la révision de la coordination des systèmes sociaux d'ici à la fin de la législature en cours, elle devra reprendre à zéro sous la nouvelle législature, à partir de 2020. Si la Suisse et l'UE ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités de reprise du règlement révisé dans l'ALCP et que l'accord institutionnel est conclu, les mesures de compensation de l'UE devraient

être proportionnées et pourraient être portées devant le tribunal arbitral pour évaluation. Sans l'accord institutionnel, des mesures de compensation disproportionnées resteraient possibles dans des domaines sans lien matériel.

Quelles sont les implications de l'intégration au marché intérieur européen?

L'intégration au marché intérieur européen implique la mise en place de conditions-cadre réglementaires identiques pour les acteurs du marché européens et non européens, et donc le libre accès des entreprises au marché intérieur de l'UE et au marché de l'État partie. Tant des entreprises que des particuliers peuvent en bénéficier. L'intégration présuppose des prescriptions légales identiques au sein de l'UE et du pays des acteurs du marché non européens. Un accord de libre-échange n'harmonise pas les prescriptions légales, raison pour laquelle il peut faciliter l'accès au marché, mais pas y donner un accès libre. Voici un exemple fictif montrant l'incidence de niveaux d'accès différents pour une entreprise: l'entreprise suisse Heiditech fabrique des outils de découpe au laser de haute qualité. Elle les exporte à destination du pays A et de l'UE. La Suisse dispose d'un accord de libre-échange avec le pays A et avec l'UE. Elle a également conclu avec l'UE un accord d'accès au marché bilatéral qui prévoit une harmonisation du droit. Grâce à ces accords de libre-échange, Heiditech ne paie pas de droits de douane sur ses exportations vers le pays A et vers l'UE. Cependant, Heiditech doit fabriquer une version modifiée de son laser pour le pays A pour satisfaire les prescriptions légales en vigueur, ce qui occasionne des coûts supplémentaires. L'entreprise a un représentant dans le pays A qui se charge de commercialiser les produits, porte la responsabilité vis-à-vis des autorités pour le respect des prescriptions nationales et peut être amené à devoir rendre des comptes. Tout cela a un coût. Les lasers de la société Heiditech sont soumis à un examen de conformité en Suisse. La société doit les soumettre à un deuxième examen dans le pays A. Ces charges supplémentaires font que les outils sont exportés vers le pays A à un prix supérieur, de 0,5 à 1%, et que l'entreprise exporte moins [6] .

En raison de l'harmonisation du droit, l'UE pour sa part reconnaît l'examen de conformité suisse et Heiditech peut exporter ses lasers sans contrôles supplémentaires. Exporter vers l'UE occasionne moins de frais supplémentaires pour Heiditech. La firme peut vendre ses lasers à des prix attractifs et se trouve sur un pied d'égalité avec les concurrents européens. Les différences entre l'accès au marché du pays A et à celui de l'UE influencent directement le volume des ventes des entreprises suisses sur ces marchés. Le bénéfice moyen de la suppression des obstacles techniques au commerce se monte à près de 2 milliards de francs par an [7] .

Le libre accès au marché profite aussi à Stéphanie, conductrice de locomotive, et à Fabrice, chauffeur poids lourd. L'accord sur les transports terrestres ouvre l'accès aux marchés européens des transports ferroviaire et routier pour les entreprises suisses et vice versa. Dans cette optique, il harmonise les prescriptions techniques relatives aux véhicules et les règles d'accès à la

profession. La conductrice de locomotive peut ainsi circuler en Italie à bord d'un train suisse et les voyageurs se rendant à Venise depuis la Suisse, par exemple, ne doivent plus changer de train à Chiasso pour monter dans un train italien avec un conducteur italien. Grâce à l'accord sur les transports terrestres, l'autorisation d'exercer du chauffeur poids lourd est reconnue en Allemagne. Le tachygraphe utilisé est aussi le même. Il peut donc se rendre jusqu'à Stuttgart pour livrer les lasers de Heiditech et ne doit pas transmettre son chargement à un collègue allemand à la frontière. La valeur de l'accord sur les transports terrestres est estimée à quelque 500 millions de francs par an [8] .

En cas d'adoption de l'accord institutionnel, la Suisse sera-t-elle mieux positionnée ou moins bien?

Dans son analyse, economiesuisse arrive à la conclusion que la Suisse sera mieux positionnée avec un accord institutionnel.

Quels aspects des relations avec l'UE se détérioreront sans accord institutionnel?

Sans accord institutionnel, il faut s'attendre à ce que l'UE ne conclue plus d'accords d'accès au marché avec la Suisse et ceux existants ne seraient plus modernisés ou adaptés. La Commission européenne a déjà donné des consignes internes pour suspendre des discussions ou négociations en attendant un résultat satisfaisant pour l'accord-cadre. Exemples de conséquences directes:

- la non-prolongation de la reconnaissance de l'équivalence boursière au-delà du 30 juin 2019;
- la non-adaptation de l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM); cela pourrait entraîner, à brève échéance, une détérioration des conditions d'admission de nombreux produits suisses au sein de l'UE;
- l'impossibilité d'obtenir à temps la participation de la Suisse au programme-cadre de recherche européen Horizon Europe;
- le refus persistant de toute exception aux mesures de sauvegarde de l'UE dans le contexte du conflit commercial international;
- un risque accru de non-reconnaissance de l'équivalence de la réglementation relative à la protection des données.

Dans une année ou deux déjà, il faudrait donc s'attendre à une baisse durable de l'accès aux marchés pour les entreprises suisses.

De nouvelles négociations seraient peu probables

Le 17 décembre 2018, la Commission européenne a indiqué clairement que la proposition d'accord institutionnel, qui est le résultat de quatre années de négociations, ne pouvait pas être renégociée. Il est cependant possible d'en clarifier des points. L'UE a adopté la même position à l'égard du Royaume-Uni en ce qui concerne l'accord de sortie négocié.

Est-il possible de suspendre les négociations ou la conclusion de l'accord?

Suspendre les négociations pour les reprendre en 2020, après les élections fédérales, n'est pas non plus une option. Des élections sont également à l'ordre du jour au sein de l'UE: le Parlement et une nouvelle Commission seront élus respectivement en mai et d'ici à la fin de l'année. Pour négocier avec la Suisse, la nouvelle Commission européenne devrait obtenir un nouveau mandat. Et les négociations devraient reprendre depuis le début. Sans compter qu'on ignore si une nouvelle Commission serait d'accord de poursuivre la voie bilatérale avec la Suisse,

sachant que la Commission actuelle a échoué à négocier un accord pendant sa législature sous la présidence de Jean-Claude Juncker. L'UE risque d'abandonner cette voie et de ne plus adapter les accords bilatéraux, même si elle ne les dénonce pas. Cela entraînerait inévitablement une dégradation rapide de l'accès au marché pour les entreprises suisses, jusqu'à ce que la pression sur la Suisse soit si forte qu'elle doive envisager les alternatives encore disponibles (relations sur la base d'un accord de libre-échange exhaustif, union douanière, adhésion à l'EEE ou à l'UE).

Rien n'indique que le climat soit plus favorable dans une année ou deux. Le ton de l'UE s'est durci ces dernières années et elle se montre plus impatiente à l'égard de la Suisse.

Les thèmes délicats en lien avec les relations bilatérales perdureront aussi sans accord institutionnel

Les questions délicates sous l'angle de la politique intérieure suisse en lien avec les relations bilatérales avec l'UE perdureront aussi sans accord institutionnel. En cas de refus de l'accord institutionnel, la question des mesures d'accompagnement ne sera pas réglée ni celle de la reprise, exigée par l'UE, d'éléments de la directive sur la citoyenneté européenne et du règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale révisé. L'UE maintiendra ses exigences. Avec un accord institutionnel, elle devrait toutefois les formuler dans le cadre juridique prévu. Faute de solution, les mesures de compensation de l'UE devraient être prises dans le domaine concerné et proportionnées. Il faut donc partir du principe que, sur ces questions, la Suisse serait mieux positionnée avec un accord institutionnel (cf. les avantages).

Modèles relationnels alternatifs Suisse-UE: y a-t-il un plan B?

Pour commencer, il faut rappeler que la voie bilatérale est le plan B élaboré après le refus de la Suisse d'adhérer à l'EEE en 1992.

Les modèles relationnels alternatifs entre la Suisse et l'UE doivent être comparés à la voie bilatérale sur la base de critères homogènes. Les critères décisifs pour les entreprises suisses sont les suivants:

- un accès optimal au marché intérieur de l'UE (**accès au marché**);
- la préservation de la **compétitivité** internationale;
- la **souveraineté** de la Suisse pour la fixation de ses conditions-cadre économiques;
- la **sécurité juridique**, soit un cadre juridique prévisible à long terme, stable et clair.

Ces critères se contredisent en partie, raison pour laquelle il faut trouver un équilibre optimal. Voici ce qui en résulte si on applique ces quatre critères à tous les modèles relationnels possibles et qu'on compare ces modèles à la voie bilatérale avec un accord institutionnel:

Une **adhésion à l'UE** permettrait d'accéder à tous les domaines du marché intérieur sans discrimination. Le cas échéant, il faudrait toutefois s'attendre à une forte poussée réglementaire et à un affaiblissement de la compétitivité internationale. La Suisse pourrait participer à l'élaboration des réglementations, mais devrait céder

des compétences à l'UE dans différents domaines, tels que l'économie, l'économie extérieure, les douanes, la coopération judiciaire, etc., ce qui se traduirait par une grande diminution de sa souveraineté. La sécurité juridique serait en revanche renforcée dès lors que des bases légales identiques seraient mises en place dans des domaines importants avec le principal partenaire commercial. Cette option n'a aucune chance sous l'angle de la politique intérieure.

Une **adhésion à l'EEE** permettrait d'accéder à tous les domaines du marché intérieur sans discrimination. Ce choix entraînerait un vent de libéralisation dans les domaines des infrastructures (transports publics, approvisionnement énergétique, communication électronique, etc.), qui accroîtrait la compétitivité. Cependant, la reprise de l'ensemble de l'acquis communautaire entraînerait une poussée réglementaire, qui serait plutôt préjudiciable pour la compétitivité internationale. La reprise de l'acquis communautaire sans compétences de codécision entraînerait par ailleurs une perte de souveraineté. Une adhésion à l'EEE donnerait la sécurité juridique aux entreprises en instaurant des bases légales identiques pour les questions relatives au marché intérieur. Cela dit, elle n'aurait pas d'impact sur l'accès aux marchés internationaux. Cette option a peu de chances d'être acceptée en Suisse.

Une **union douanière** n'améliorerait pas l'accès au marché pour les produits suisses. Sachant que les produits industriels originaires des deux parties sont déjà exemptés de droits de douane en vertu de l'accord de libre-échange de 1972, une union douanière pourrait tout au plus réduire ceux sur les produits agricoles, ce qui serait très difficile à faire accepter en Suisse. Grâce à l'accord bilatéral sur la facilitation et la sécurité douanières, les charges administratives ont pu être réduites au minimum. Sans les règles harmonisées pour les produits industriels et de consommation selon l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, l'accès au marché se détériorerait sensiblement pour les entreprises suisses. Par rapport à la voie bilatérale, cette option n'améliorerait pas la compétitivité internationale, car l'UE n'a pas d'accord de libre-échange avec la Chine et qu'il n'est pas certain que des partenaires commerciaux de l'UE accorderaient à la Suisse les mêmes facilitations commerciales. La Suisse devrait renoncer à sa souveraineté dans ses relations avec des États tiers. Elle devrait accepter que des accords de libre-échange passés par l'UE avec des États tiers lui soient appliqués, et ce sans garantie de réciprocité. Pour que des partenaires commerciaux de l'UE envisagent de traiter la Suisse sur un pied d'égalité, celle-ci devrait libéraliser son agriculture à l'instar de l'UE. Les intérêts de l'économie extérieure suisse ne seraient plus pris en considération par l'UE. Et la sécurité juridique ne serait pas renforcée.

Un **accord de libre-échange exhaustif** suppose des facilitations de l'accès au marché réalisables sans reprise du droit européen ni équivalence de prescriptions fixée contractuellement et surveillée. Cela impliquerait une diminution massive de l'accès au marché par rapport à la voie bilatérale, par laquelle on concède aux entreprises suisses l'accès illimité au marché intérieur et l'égalité de traitement avec les concurrents de l'UE dans les domaines convenus. Dans le domaine des exportations, la Suisse devrait adapter ses produits pour satisfaire les réglementations des principaux débouchés. Cette «reprise autonome» ne donnerait

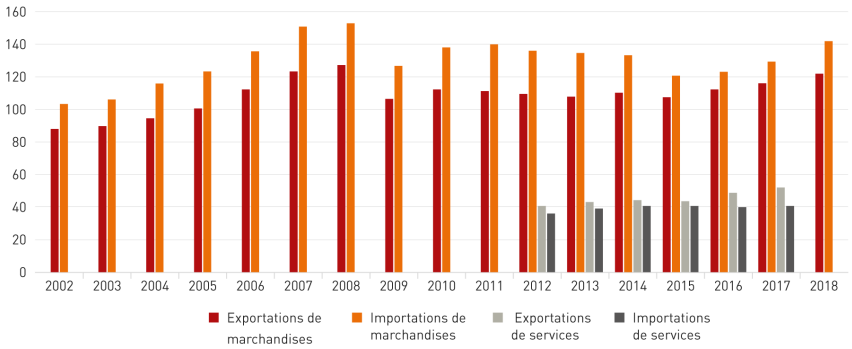
pas aux producteurs suisses le droit à une égalité de traitement de la part de l'UE, comme c'est le cas avec les accords d'accès au marché bilatéraux. La perte de l'accès privilégié au marché intérieur devrait être compensée par davantage d'accords de libre-échange avec des États tiers. Cela nécessiterait la libéralisation de secteurs tels que l'agriculture ou les infrastructures. L'UE aussi exigerait probablement de la Suisse des mesures de libéralisation poussées pour un accord de libre-échange. Par rapport à la voie bilatérale, un accord de libre-échange exhaustif ne présente pas d'avantages en termes de souveraineté et de sécurité juridique.

Conclusion: Aucun des modèles relationnels alternatifs n'équivaut à la voie bilatérale avec un accord institutionnel. Celle-ci est, rappelons-le, le plan B élaboré après le refus de l'EEE en 1992.

Figure 1

L'UE est toujours le principal partenaire commercial de la Suisse

▸ En milliard de francs



Source : Administration fédérale des douanes (AFD), Banque nationale suisse (BNS)
www.economiesuisse.ch

Accord institutionnel: un bon deal pour la Suisse, mais des clarifications s'imposent

L'accord institutionnel est bon pour la Suisse: il préserve les intérêts des milieux économiques suisses, dote les relations entre la Suisse et l'UE de bases stables et rend à nouveau possible la conclusion d'autres accords d'accès au marché et la collaboration dans d'autres domaines.

Cela dit, il ne sera pas possible de réunir le soutien politique nécessaire à l'acceptation de l'accord institutionnel en Suisse, sans les clarifications mentionnées ni des réponses satisfaisantes quant à l'étendue de la reprise dynamique, aux conséquences des règles relatives aux aides d'État sur les structures fédérales de la Suisse et à celles du règlement sur le détachement de travailleurs sur les partenaires sociaux.

1. Source: TOBLER/BEGLINGER-Brevier sur l'accord institutionnel Suisse-UE, édition 2019-01.1, 14 janvier 2019, p. 31 ss.
2. Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, du 3 juillet 2018
3. PETER GRÜNENFELDER, PATRICK DÜMMLER, MARCO SALVI, L'accord institutionnel et le marché du travail, Analyse économique des questions bilatérales actuelles avec l'UE concernant le marché du travail, Avenir Suisse, 18 janvier 2019
4. Cf. des exemples dans le dossierpolitique 01/19, p. 10.
5. Arrêt du TF du 1er novembre 2018 (6B 235/2018) et du 23 novembre 2018 (6B_209/2018)
6. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de Karin Keller-Sutter [13.4022] «Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux», p. 32
7. Dossierpolitique 05/19, La valeur de l'accord institutionnel, p. 5
8. Dossierpolitique 05/19, La valeur de l'accord institutionnel, p. 6