

DOSSIER MÉDIA

**Conférence de presse annuelle 2019:
«L'avenir de la voie bilatérale»**

Jeudi 31 janvier 2019

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale
1211 Genève

Téléphone +41 22 786 66 81

geneve@economiesuisse.ch
<https://www.economiesuisse.ch/fr>

Communiqué de presse

Jeudi 31 janvier 2019

economiesuisse soutient l'accord institutionnel

La faïtière de l'économie réclame le déblocage de tous les dossiers ouverts et une feuille de route

economiesuisse soutient la conclusion d'un accord institutionnel avec l'Union européenne sur la base de la proposition actuelle. Les points encore peu clairs sont à clarifier au plus vite. Une fois que l'accord sera signé, tous les dossiers ouverts devront être débloqués. La Suisse a besoin d'une feuille de route pour développer la voie bilatérale.

economiesuisse soutient l'accord institutionnel avec l'Union européenne sur la base de la proposition actuelle, l'organisation l'a annoncé aujourd'hui dans le cadre de sa conférence de presse annuelle. L'accord institutionnel atteint trois objectifs importants pour les milieux économiques:

- L'accès non discriminatoire des entreprises suisses au marché intérieur de l'UE est assuré. L'actuelle proposition préserve les accords d'accès au marché actuels avec les concessions négociées par rapport à l'acquis communautaire. En ce qui concerne l'accord sur la libre circulation des personnes, il entérine en outre trois mesures d'accompagnement que le droit européen ne connaît pas à l'heure actuelle.
- Le projet d'accord maintient la possibilité d'un développement futur de la voie bilatérale avec de nouveaux accords. Il prévoit expressément un développement avec d'autres accords d'accès au marché.
- Le projet d'accord améliore la sécurité juridique.

«Les milieux économiques suisses ont un intérêt vital à poursuivre la voie bilatérale avec l'UE», a déclaré Monika Rühl, présidente de la direction, lors de la conférence de presse annuelle. Et de préciser: «Dans cette optique, il est nécessaire de conclure un accord institutionnel». L'organisation attend du Conseil fédéral qu'il clarifie les points ci-après pendant la phase de consultation:

- a) Il faut préciser que seules les règles d'accès aux marchés 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.
- b) 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 actualisé à négocier devait être soumis à l'accord institutionnel.

- c) 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.

«Le présent projet est un accord de qualité qui apporte de nombreux avantages à notre pays. Il instaure la sécurité juridique pour les entreprises et garantit l'accès au marché», a déclaré Monika Rühl pour résumer la position de l'organisation.

Pas d'alternative équivalente à l'accord institutionnel

«Aucun des modèles relationnels alternatifs entre la Suisse et l'UE n'est équivalent à la voie bilatérale», a expliqué Heinz Karrer, président d'economiesuisse, devant les médias. Les solutions alternatives entraîneraient un affaiblissement de la compétitivité ou de la souveraineté. economiesuisse demande donc au Conseil fédéral de démarrer avec la Commission européenne les négociations dans tous les dossiers, une fois l'accord institutionnel signé. De plus, une feuille de route, à l'instar d'une déclaration d'intention, doit préciser les prochaines étapes notamment 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 de recherche Horizon Europe, et

Selon Heinz Karrer, «nous avons besoin d'un signe clair de l'UE indiquant qu'il est possible de poursuivre la voie bilatérale après la conclusion de l'accord institutionnel et la développer avec de nouveaux accords.»

Enfin, economiesuisse recommande au Conseil fédéral de conclure une clause de non-discrimination entre l'UE et la Suisse en ce qui concerne les relations économiques avec la Grande-Bretagne. Quant aux 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.

Pour toute question:
Cristina Gaggini, directrice romande
Téléphone: +41 78 781 82 39
Courriel: cristina.gaggini@economiesuisse.ch

Conférence de presse annuelle 2019

Jeudi 31 janvier 2019

Seul le discours prononcé fait foi.

Suisse-UE : restaurer la sécurité juridique !

L'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE offre de nombreux avantages

Monika Rühl, présidente de la direction

Mesdames, Messieurs,

Il y a quelques jours, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur l'accord institutionnel avec l'UE. À la mi-mai, il décidera s'il le signe et le soumet au Parlement en vue de sa ratification. La pression est forte, car la Commission européenne a conditionné la prolongation de la reconnaissance de l'équivalence boursière au-delà du 30 juin 2019 à une « approbation claire, définitive et exhaustive de l'accord institutionnel par le Conseil fédéral ». Cette dernière a également gelé toutes les négociations en cours avec la Suisse en attendant sa signature. Renégocier est exclu pour la Commission européenne. Sans accord institutionnel, il n'y aura pas d'autres accords d'accès au marché ni adaptations d'accords existants. Autrement dit, la voie bilatérale serait dans l'impasse.

Que dire de la proposition d'accord institutionnel ? Nous avons analysé son texte, y compris son annexe, ses protocoles et ses déclarations et avons publié un état des lieux, mi-janvier, sous la forme d'un « dossierpolitique ». Ce document fait partie du dossier de presse.

Commençons par évaluer la proposition de projet d'accord à l'aune des principaux objectifs fixés par les milieux économiques :

1. L'accès actuel au marché intérieur de l'UE, fondé sur les accords bilatéraux, est assuré. Le projet d'accord garantit les 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, il entérine en outre trois mesures d'accompagnement que l'UE ne reconnaît pas à l'heure actuelle.
2. Le projet d'accord maintient la possibilité d'un développement futur de la voie bilatérale avec de nouveaux accords. Il prévoit expressément un développement avec d'autres accords d'accès au marché.
3. Le projet d'accord améliore la sécurité juridique, j'y reviendrai.

Force est de constater que l'accord atteint les trois objectifs principaux fixés par les milieux économiques.

Il renferme également de nombreuses améliorations par rapport à la situation actuelle. Permettez-moi de vous présenter les principaux **avantages** :

1 Champ d'application

Comme vous le savez, l'accord institutionnel s'applique uniquement aux cinq accords d'accès au marché constituant les accords bilatéraux I. Son champ d'application a été fortement restreint, car au départ il devait couvrir l'ensemble des 140 accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. 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, comme l'accord sur l'électricité, seraient également couverts par l'accord institutionnel. Cependant, on ignore si ce serait le cas d'un accord de libre-échange actualisé. Ce point devra être clarifié dans le cadre de futures négociations.

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 désormais 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 faire valoir ses intérêts, ce qui renforce la sécurité juridique pour ses entreprises.

3 Reprise dynamique du droit, interprétation et surveillance

Dans le domaine de l'accès au marché, la Suisse devrait désormais reprendre les développements réglementaires de l'UE. Pas automatiquement, mais elle devrait transposer les développements dans son droit national en respectant les processus démocratiques suisses de prise de décision. Les deux parties interprèteraient les accords bilatéraux de façon autonome, mais aussi homogène que possible. Une reprise dynamique du droit permettrait à la Suisse de porter devant le tribunal arbitral des retards de l'UE relatifs à des actes normatifs, retards motivés par des raisons politiques, comme cela a été le cas récemment avec l'adaptation de l'accord sur les obstacles techniques au commerce. Dès lors, la reprise dynamique du droit renforce la sécurité juridique pour les entreprises. Il importe 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. La Suisse pourrait par ailleurs influencer des réglementations européennes s'appliquant au marché intérieur, 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.

4 Aides étatiques

Nous saluons le fait que l'accord institutionnel prévoit des exceptions à l'interdiction des aides étatiques. Nous nous réjouissons également du fait que les règles en la matière s'appliquent uniquement à des accords sectoriels spécifiques, comme celui sur le trafic aérien. 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. De plus, l'accord institutionnel pourrait renforcer la transparence en matière de subventions et d'aides étatiques en Suisse, ce qui mérite d'être soutenu du point de vue du secteur privé.

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, premièrement, elle ne remet pas en question l'objectif de ces mesures, soit prévenir le dumping salarial et préserver le niveau des revenus suisses. Et, deuxièmement, elle reconnaît, dans l'accord institutionnel, les spécificités du marché du travail suisse et garantit 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 revenus, aussi longtemps qu'elles sont proportionnées et non discriminatoires.

Dans le débat très émotionnel sur les mesures d'accompagnement, il importe de bien évaluer leur importance sociale et macroéconomique. 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. D'autre part, d'après des calculs d'Avenir Suisse, les courts séjours représentent 0,7% seulement, en moyenne, de l'emploi total.

Tels sont quelques-uns des avantages substantiels que la conclusion de l'accord institutionnel apporterait à la Suisse. Dans d'autres domaines, des **clarifications s'imposent** :

1 Directive sur la citoyenneté

Bien que l'accord institutionnel ne mentionne pas la directive sur la citoyenneté européenne, celle-ci joue un rôle important dans le débat interne. Cela est probablement lié au fait que l'accord institutionnel n'exclut pas expressément cette directive. Cela suscite des craintes à l'égard de l'UE, qui pourrait exiger sa reprise plus tard. Lors des négociations à venir, il faudra délimiter clairement, en particulier en ce qui concerne la directive sur la citoyenneté européenne, les prescriptions s'appliquant au marché intérieur de celles s'appliquant pour les États membres de l'UE uniquement et ne devant pas, de ce fait, être reprises par la Suisse.

On surestime donc probablement les conséquences d'une reprise partielle de la directive sur la citoyenneté. Pendant les cinq premières années de leur séjour en Suisse, les droits des ressortissants de l'UE correspondent déjà à ceux accordés par l'accord sur la libre circulation des personnes. Après cinq ans, les ressortissants de quinze de ses États membres ont le droit de s'établir. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne empêche aussi une immigration dans les systèmes de sécurité sociale.

2 Assurances sociales

Le règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale fait déjà partie intégrante de l'accord sur la libre circulation des personnes. Ce règlement est actuellement en cours de révision. Un point essentiel concerne le changement de compétence en matière de versement des indemnités de chômage aux travailleurs frontaliers. Cette compétence passe à l'assurance chômage du pays hôte. La Suisse qui compte quelque 320 000 travailleurs frontaliers, sera très affectée par ce changement de système. En lien avec celui-ci, elle doit s'attendre à des coûts supplémentaires se chiffrant en centaines de millions de francs. À noter que l'UE doit commencer par mettre en œuvre cette révision avant de pouvoir demander à la Suisse d'adapter sa législation. Nous avons donc encore du temps devant nous. 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. Avec ou sans accord institutionnel, l'UE exigera de la Suisse qu'elle reprenne des modifications et pourra faire pression dans ce sens en brandissant des menaces diverses – la non-reconnaissance des équivalences dans le domaine financier, par exemple.

En conclusion, les milieux économiques suisses ont un intérêt vital à poursuivre la voie bilatérale avec l'UE. Dans cette optique, il est nécessaire de conclure un accord institutionnel. Le présent projet d'accord garantit à la Suisse de nombreux avantages. Pour ces différentes raisons, l'économie suisse soutient la conclusion d'un accord institutionnel avec l'UE sur la base de la proposition actuelle.

Par ailleurs, nous attendons de lui qu'il clarifie les points ci-après avec l'UE pendant la phase de consultation :

- Il faut préciser que seules les règles d'accès aux marchés 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.
- 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.

En guise de résumé, je retiendrais que le présent projet est un accord de qualité qui apporte de nombreux avantages à notre pays. Il renforcera la sécurité juridique pour les entreprises. Nous allons nous atteler à la rédaction d'une prise de position détaillée à l'intention du Conseil fédéral et vous informons de l'évolution du dossier.

Conférence de presse annuelle 2019

Jeudi 31 janvier 2019

Seul le discours prononcé fait foi.

Poursuivre la voie bilatérale

La Suisse et l'UE ont besoin d'une feuille de route commune pour les prochaines étapes

Heinz Karrer, président d'economiesuisse

Mesdames, Messieurs,

Comme Monika Rühl vient de vous l'expliquer en détail, economiesuisse soutient, sur le principe, la signature de l'accord institutionnel sur la base de la proposition actuelle. Les questions fondamentales ci-après ont émergé dans le processus de formation de l'opinion : la Suisse profite-t-elle de cet accord dans une perspective macroéconomique ? Sa position est-elle meilleure avec ou sans accord institutionnel ? Et quelles seraient les alternatives à l'accord institutionnel ?

Pour répondre à la question de savoir quels seraient les avantages économiques et politiques d'un accord institutionnel pour la Suisse et quels inconvénients il comporte, vous trouverez un état des lieux détaillés dans le dossier politique « La valeur de l'accord institutionnel » (en allemand dans le dossier de presse).

Aujourd'hui, il est possible, sur la base d'études existantes, d'estimer grossièrement l'importance macroéconomique des accords bilatéraux. Plusieurs études ont chiffré la seule importance économique des cinq accords d'accès au marché directement concernés par l'accord institutionnel à 20 voire 30 milliards de francs par an. Un refus de l'accord institutionnel n'implique pas que les accords bilatéraux et leurs bienfaits économiques disparaîtront, mais, sans lui, le réseau d'accords en vigueur et son importance s'éroderait petit à petit. L'enjeu à long terme est ni plus ni moins l'ensemble du contexte relationnel Suisse-UE – et ses conséquences incertaines.

Une éventuelle rupture des négociations augmenterait l'insécurité juridique et affaiblirait l'attractivité de la place économique suisse pour les investissements. Même si la réaction de l'UE et des entreprises est encore incertaine, il faut s'attendre à des effets économiques négatifs considérables. En effet, la valeur des accords bilatéraux n'est pas égale à la somme de celle des différents accords. L'ensemble a une valeur qui va bien au-delà. Dans un contexte de relations contractuelles stables avec l'UE, la sécurité en matière de planification, et donc d'investissement, crée une importante valeur additionnelle.

Articuler un chiffre concret ne serait pas sérieux, mais en revanche, il est certain que de bonnes relations avec l'UE permettent de générer plus de 10 milliards de francs par an.

Sans approbation de principe de l'accord institutionnel, il ne faut pas s'attendre à ce que l'équivalence boursière soit reconnue au-delà du 30 juin 2019. De même, il ne serait probablement pas possible de procéder à l'adaptation nécessaire de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, ni de négocier, à temps, la participation de la Suisse au programme-cadre européen de recherche. Dans une année ou deux déjà, il faudrait donc s'attendre à une détérioration durable de l'accès aux marchés pour les entreprises suisses. La Commission européenne ne semble pas non plus disposée à adapter encore une fois en profondeur le projet d'accord institutionnel. Il devrait toutefois être possible d'en clarifier et préciser des éléments.

Suspendre les négociations pour les reprendre après les élections fédérales n'apporterait rien. L'UE a indiqué clairement que, le cas échéant, les négociations devraient reprendre à zéro, avec un nouveau mandat. On ignore si et sous quelle forme une nouvelle Commission européenne voudra poursuivre la voie bilatérale avec la Suisse. L'UE maintiendra ses exigences également en l'absence d'accord institutionnel. Les questions des mesures d'accompagnement, de la directive sur la citoyenneté et du règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale perdureront en cas de refus de l'accord institutionnel. Or, avec lui, la Suisse se trouverait probablement en meilleure posture pour négocier des solutions spécifiques.

Quelles seraient les alternatives à l'accord institutionnel ? Nous avons évalué d'autres modèles relationnels entre la Suisse et l'UE sur la base des critères de l'accès au marché intérieur, de la compétitivité internationale, de la souveraineté et de la sécurité juridique. Voici nos conclusions :

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 les domaines de l'économie, de l'économie extérieure, des douanes, de la coopération judiciaire, etc., ce qui se traduirait par une grande diminution de sa souveraineté. La sécurité juridique serait renforcée dès lors que des domaines importants auraient des bases légales identiques. 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, qui accroîtrait la compétitivité. Cependant, la reprise de l'ensemble de l'acquis communautaire entraînerait une poussée réglementaire plutôt préjudiciable pour la compétitivité internationale. La reprise de l'acquis communautaire sans compétences de codécision entraînerait 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. 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** améliorerait l'accès au marché pour les produits suisses et réduirait les dépenses, déjà très faibles, au titre des droits de douane dans de nombreux domaines. 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. Celle-ci est, rappelons-le, le plan B élaboré après le refus de l'EEE en 1992.

Pour le débat national, il est désormais important de mettre en avant les avantages de l'accord institutionnel et d'obtenir l'assurance de la part de l'UE que, après sa conclusion, la voie bilatérale sera poursuivie et de nouveaux accords pourront être conclus. *economiesuisse* demande donc au Conseil fédéral de démarrer avec la Commission européenne les négociations dans tous les dossiers, une fois l'accord signé. Une feuille de route (déclaration d'intention) 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 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 l'économiesuisse 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.

En guise de résumé, nous pouvons retenir que nous soutenons, sur le principe, la conclusion du présent projet d'accord institutionnel et attendons du Conseil fédéral, d'une part, qu'il clarifie et précise au plus vite les points mentionnés plus haut et, d'autre part, qu'il élabore une feuille de route avec l'UE concernant les coopérations mentionnées.



04 / 2019

La valeur de l'accord institutionnel

01.02.2019

L'essentiel en bref

Des études actuellement disponibles permettent de chiffrer approximativement la valeur des accords bilatéraux. Il n'est cependant pas clair quand et en combien de temps la voie bilatérale se dégradera si l'accord institutionnel devait ne pas aboutir. Mais ce n'est pas tout: à long terme, ce n'est pas seulement la valeur globale des accords actuels et futurs qui est en jeu, mais aussi l'ensemble du contexte relationnel entre la Suisse et l'UE qui demeure incertain. Il est également probable qu'en cas de rupture des négociations, l'insécurité juridique augmentera, amenuisant l'attrait de la place économique. Même si la réaction de l'UE et des acteurs du marché reste ambiguë, il faut – surtout à la lumière des turbulences qui surviendront après la décision relative au Brexit – s'attendre à de lourdes conséquences systémiques négatives. Selon le principe que le tout est plus grand que la somme des parties, la valeur des accords bilatéraux ne correspond pas juste à l'addition de la valeur de chacun d'entre eux. La sécurité de planification, et par conséquent la sécurité d'investissement, engendre une grande valeur ajoutée tant que les rapports contractuels avec l'UE sont stables. Il en résulte, à long terme, un bénéfice énorme. Mettre donc une étiquette de prix fixe ne serait pas sérieux, mais l'on peut dire que la valeur annuelle découlant de bonnes relations avec l'UE totalise, selon les hypothèses, entre 20 et 30 milliards de francs.

Contact et questions

Carmelo Laganà

Suppléant romand et responsable de projets économie extérieure

Prof. Dr. Rudolf Minsch

Responsable suppléant de la direction, Responsable économie générale et formation, chef économiste

Dr. Ensar Can

Responsable de projets Politique économique générale et formation

Position d'economie suisse

Voici les considérations qui poussent les milieux économiques à soutenir la conclusion d'un accord institutionnel:

- ➔ Avec 20 à 30 milliards de francs par an, le bénéfice économique des accords bilatéraux d'accès au marché est indéniablement très important. Ce montant risque de se réduire peu à peu à néant si l'accord institutionnel échoue.
- ➔ Sans l'accord institutionnel, la Suisse s'expose non seulement à une érosion de la valeur des accords d'accès au marché en vigueur, mais se barre aussi le chemin vers de nouveaux accords précieux.
- ➔ Le coût économique d'un refus de l'accord institutionnel va bien plus loin que l'accès au marché: de nombreux autres accords bilatéraux risquent de perdre leur valeur et les bonnes relations avec l'UE sont menacées.

- Des rapports flous avec notre premier partenaire commercial affecteront en outre gravement l'attrait de notre place économique: une sécurité juridique et d'investissement affaiblie aboutira à des effets négatifs sur l'emploi, des pertes de revenus et des pertes fiscales.

Rappel de la situation

Le champ d'application de l'accord institutionnel couvre les cinq accords d'accès au marché signés dans le cadre des Accords bilatéraux I, ainsi que les éventuels futurs accords d'accès au marché. Les cinq accords en question concernent:

- la libre circulation des personnes,
- les transports terrestres,
- les transports aériens,
- les obstacles techniques au commerce et
- l'agriculture.

Ils permettent à notre pays d'accéder directement au marché intérieur de l'UE. Les entreprises suisses sont ainsi soumises aux mêmes normes et conditions du marché que leurs concurrents européens. Un échec des négociations en cours risque d'engendrer de l'insécurité juridique quant à l'actualisation régulière de ces accords. Le bénéfice des accords bilatéraux se dégradera progressivement et l'accès au marché deviendra plus difficile pour les entreprises suisses. De surcroît, aucune négociation ne pourra être menée en vue de nouveaux accords d'accès au marché, par exemple sur l'électricité. Sans oublier que les négociations portant sur d'autres dossiers bilatéraux risquent de ne plus progresser, voire d'être abandonnées. L'UE semble, par exemple, faire dépendre la participation de la Suisse à son programme-cadre de recherche de la conclusion d'un accord institutionnel. Enfin, il n'est pas exclu que la Suisse subisse des mesures de rétorsion dans le cadre relationnel plus vaste, à l'exemple de la reconnaissance seulement provisoire de l'équivalence boursière, sans lien aucun avec les cinq accords d'accès au marché.

Le Conseil fédéral a conscience de ces dangers et accorde une grande importance à l'accord institutionnel. Une question se pose néanmoins: quel est – pour la Suisse – le véritable bénéfice économique de l'accord institutionnel élaboré avec l'UE? Le bénéfice dont notre économie nationale serait privée en cas de non-signature de l'accord est difficile à évaluer. Les réactions de l'Union européenne comme de la Suisse seront déterminantes à cet égard. Et pour compliquer encore les choses, la conclusion de l'accord pourrait elle aussi engendrer des coûts, si le texte devait avoir un impact négatif sur des éléments clés du modèle à succès Suisse. Ci-après, nous allons donc examiner la question du bénéfice économique.

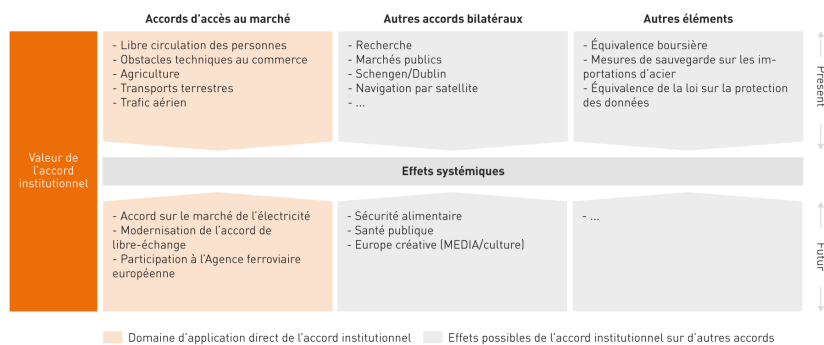
Le bénéfice économique

L'aspect du bénéfice économique d'un accord institutionnel est complexe: la figure 1 montre des domaines qui risquent d'être affectés par sa (non-)signature. Cela concerne les actuels et futurs accords d'accès au marché, d'autres accords bilatéraux et, d'une manière générale, tout le contexte relationnel avec notre premier partenaire commercial, l'Union européenne. D'où la difficulté d'appliquer une analyse économique pour évaluer avec précision le bénéfice qu'apporte l'accord institutionnel. Dans un premier temps, nous allons donc nous limiter à la valeur de la relation actuelle avec l'UE et nous concentrer, pour les critères de quantité, sur les accords dont les données sont facilement exploitables.

Figure 1



Valeur économique de l'accord institutionnel : domaines dans lesquels il s'applique



Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

Accords d'accès au marché

Quelle est la valeur économique de l'accès au marché européen, un accès que les accords bilatéraux améliorent? Les discussions qui ont suivi l'initiative «contre l'immigration de masse» se sont cristallisées sur la question des avantages des accords bilatéraux I, dont font partie les accords d'accès au marché. Pour tenter de répondre à cette question, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) avait chargé deux instituts de recherche indépendants, BAK Economics et Ecoplan, de quantifier la valeur économique des accords. Ces deux instituts ont analysé les possibles conséquences d'une résiliation des accords bilatéraux I sur l'économie nationale.

Les deux études sur la valeur économique des accords bilatéraux

Les études BAK Economics ^[1] et Ecoplan ^[2] avaient pour but de déterminer l'importance macro-économique des accords bilatéraux I. Toutes deux partent de scénarios identiques. Dans le scénario de référence, les accords bilatéraux I sont maintenus, tandis que dans le scénario alternatif, les accords bilatéraux I disparaissent. Les deux études admettent ici pour l'essentiel non seulement un recul de 25% de l'immigration de l'UE, mais aussi l'absence de réactions politiques de la part de la Suisse et de l'UE. La méthodologie choisie pour simuler les deux scénarios diffère entre les deux études.

L'étude BAK Economics utilise un modèle structurel macro-économique comptant plus de 250 équations. Le modèle reflète les principaux marchés et circuits économiques en Suisse, y compris les interdépendances extérieures. Pour pouvoir simuler l'abandon des bilatérales I, l'institut BAK Economics a d'abord quantifié les effets primaires (effets partiels) des différents accords, puis reporté les résultats dans les interfaces modélisées correspondantes. Le modèle structurel permet ensuite de déterminer l'impact des effets primaires dans le circuit économique global en tenant compte des interdépendances pertinentes.

Pour simuler les deux scénarios, Ecoplan utilise un modèle d'équilibre avec plusieurs pays. Ce modèle d'équilibre général multirégional et multisectoriel appréhende les structures de production et de consommation ainsi que les relations commerciales bilatérales. Le modèle caractérise les échanges sur la base de la diversité des produits, de l'hétérogénéité des entreprises et d'une concurrence incomplète selon la théorie de Melitz. Contrairement au modèle BAK Economics, le modèle d'équilibre général n'inclut aucun effet systémique.

Malgré les différences de méthodologie, les études débouchent sur des résultats étonnamment similaires: pour l'économie suisse, l'utilité économique des cinq accords d'accès aux marchés directement concernés s'élève à 24 milliards de francs par an en moyenne pour l'horizon temps considéré. Notre étude sur la croissance du PIB de la Suisse (2016) ^[3] avait aussi pu mettre en évidence une hausse systématique de la croissance après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux I. L'augmentation du revenu par habitant, de l'ordre de 4400 francs, est due principalement aux accords bilatéraux. La méthode utilisée alors ne permet pas de connaître la valeur économique des différents accords d'accès au marché, et son point de vue est rétrospectif. De même, le bénéfice résultant des accords bilatéraux par le passé n'est pas forcément égal au coût qui résulterait d'une disparition des accords bilatéraux dans le futur.

Pour cette raison, les études Ecoplan et BAK Economics (cf. encadré ci-dessus) nous servent de référence dans le texte qui suit. Toutes deux permettent de considérer les effets des bilatérales I isolément. Toutefois, dans les deux études, les effets se cumulent pour la période 2018 à 2035. Pour pouvoir indiquer un ordre de grandeur annuel, nous avons calculé la moyenne annuelle de l'utilité qui serait perdue dans l'hypothèse d'une disparition des accords d'accès au marché pendant la période de simulation (18 ans) (cf. encadré ci-dessous). Ces chiffres ne sont qu'une approximation grossière de l'utilité annuelle moyenne qui serait sacrifiée en cas de disparition complète des accords bilatéraux. Le risque qu'il faut considérer,

c'est donc non pas une disparition brutale de cette utilité économique pour la Suisse, mais une érosion de celle-ci à long terme sans accord institutionnel.

Qu'avons-nous calculé?

Les études BAK Economics et Ecoplan simulent la valeur macro-économique cumulée des accords bilatéraux pendant une période de 18 ans. L'horizon temps choisi n'est pas motivé scientifiquement, mais tient plutôt à la méthode utilisée par les deux modèles. Comme nous ne savons pas précisément quand et à quel point les accords s'éroderont, ni quelle utilité disparaîtra avec eux et à quel moment, nous considérons l'utilité annuelle moyenne pour toute la période de simulation. Pour cela, nous prenons la valeur économique des cinq accords directement concernés (sans les effets systémiques) et en calculons la moyenne arithmétique. Nous obtenons ainsi une utilité annuelle moyenne de 24 milliards de francs environ, qui correspond à l'enjeu à long terme. Les avantages annuels moyens de chacun des accords d'accès au marché, de l'accord sur les marchés publics, des effets systémiques et de l'accord sur la recherche sont aussi calculés de manière identique et se fondent sur les chiffres de BAK Economics.

Libre circulation des personnes

L'accord sur la libre circulation des personnes accorde aux ressortissants suisses et à ceux des pays membres de l'UE le droit de choisir librement leur lieu de travail et de domicile. La libre circulation des personnes renforce l'économie suisse, qui peut disposer plus facilement d'une main-d'œuvre bien qualifiée, et accroît l'immigration en provenance de l'UE. L'arrivée de travailleurs qualifiés augmente la productivité, stimule la demande économique globale et soutient dans l'ensemble la croissance économique. Même si les travailleurs étrangers font concurrence aux travailleurs indigènes dans quelques domaines, comme la construction, la main-d'œuvre issue de l'immigration est très largement complémentaire à celle des Suisses. Dans toutes les régions linguistiques de Suisse, le nombre de personnes actives occupées a augmenté entre 2002 et 2016, sans effets préjudiciables sur le revenu ou l'emploi. Selon les estimations, la valeur économique de la libre circulation des personnes atteint en moyenne près de 14 milliards de francs par an.

Obstacles techniques au commerce

Les obstacles techniques au commerce sont des mesures non tarifaires qui restreignent les importations. L'accord en la matière entre la Suisse et l'UE en diminue le nombre. Il prévoit ainsi la reconnaissance mutuelle des examens de conformité en Suisse et dans l'UE pour la plupart des produits industriels. Pour les entreprises suisses, l'abandon du double examen de conformité a plusieurs avantages: d'une part, une baisse des coûts et un raccourcissement des délais lors de la commercialisation de nouveaux produits dans l'UE et, d'autre part, une importation facilitée de produits depuis l'UE. La suppression des obstacles techniques au commerce encourage les échanges commerciaux et la prospérité. Sa valeur économique moyenne s'élève à près de 2 milliards de francs par an.

Agriculture

L'accord sur le commerce des produits agricoles facilite les échanges de produits agricoles. Il règle la suppression d'obstacles tarifaires (contingents d'importation et suppression des droits de douane) et non tarifaires (prescriptions sur les produits ou dispositions en matière d'homologation). Pour la Suisse, cet accord crée de nouvelles opportunités d'échange dans le domaine agricole avec l'UE, son principal partenaire commercial. La valeur économique de l'accord atteint en moyenne environ 100 millions de francs par an. La réintroduction des droits de douane et des barrières administratives ferait diminuer les exportations (de fromage, par exemple), augmenterait les prix pour les acheteurs en Suisse et réduirait le choix de produits alimentaires.

Transports terrestres

L'accord sur les transports terrestres libéralise le marché des transports routiers et ferroviaires pour le transport de personnes et de biens. Il constitue aussi la base contractuelle pour l'introduction et le relèvement progressif de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP). La valeur de l'accord est estimée à quelque 500 millions de francs par an. L'abandon de la libéralisation du marché des transports routiers coûterait cher aux transporteurs suisses, qui devraient s'attendre à une hausse sensible des trajets à vide et à un recul des commandes de l'étranger.

Transport aérien

L'accord sur le transport aérien de 1999 règle l'accès des compagnies aériennes suisses au marché du transport aérien de l'UE. Grâce à cet accord, elles peuvent choisir librement les destinations qu'elles veulent desservir et aménager leurs tarifs comme elles l'entendent. Les passagers bénéficient de prix plus bas et d'un choix plus large de vols. La valeur de l'accord est estimée à 7 milliards de francs par an. Sans accord, les vols directs en partance de villes suisse à destination de l'UE seraient moins nombreux. Les vols long-courriers seraient à leur tour menacés. Si le nombre de passagers européens qui font escale en Suisse diminue, un certain nombre de correspondances ne pourraient pas être maintenues. Le recul du nombre de vols s'accompagnerait d'une élévation des prix. Pour les entreprises internationales basées en Suisse, notre pays perdrait de son attrait, car ces entreprises sont tributaires de bonnes correspondances aériennes.

Ces montants isolés représentent l'utilité économique des différents accords. Quand on les additionne, on obtient un total de quelque 24 milliards de francs. Certes, un rejet de l'accord institutionnel par la Suisse ne signifie pas la fin abrupte des accords bilatéraux et de leurs avantages. Sans accord institutionnel, cependant, le dispositif d'accords perdra sa valeur à long terme. Il est par exemple prévu d'actualiser prochainement l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce, un accord qui recouvre environ un quart des exportations suisses vers l'UE. L'actualisation de l'accord est à présent compromise. Par ailleurs, l'UE a souligné à plusieurs reprises qu'aucun autre accord d'accès au marché ne serait possible sans accord institutionnel. L'accord sur l'électricité que la Suisse négocie depuis 2007 avec l'UE resterait lettre morte. Selon l'ancienne Conseillère fédérale Doris Leuthard, l'absence d'accord avec l'UE sur l'électricité alourdit la facture

d'électricité des consommateurs suisses d'environ 120 millions de francs.

Autres accords bilatéraux

L'accord institutionnel intéresse cependant aussi de nombreux accords bilatéraux qui ne lui sont pas soumis directement. Il est ainsi probable que sans accord-cadre, la valeur de toute l'approche bilatérale s'érode insidieusement, car même les accords qui ne concernent pas l'accès au marché ne pourraient pas être renouvelés. On le voit actuellement avec l'important accord sur la recherche. Il permet aux hautes écoles et aux chercheurs en Suisse d'accéder à un réseau d'excellence au niveau mondial. Par le passé, les chercheurs en Suisse ont vu beaucoup de leurs projets acceptés, de sorte que les fonds reçus ont souvent dépassé la participation versée. Mais ce qui est presque plus important, c'est l'accès à des projets de recherche de qualité et la constitution de réseaux. Selon des estimations, les gains d'efficacité découlant de l'intégration de la Suisse dans le réseau européen de la recherche peuvent atteindre 20%. L'accord possède ainsi une valeur de plus de 2 milliards de francs. Un pôle de recherche d'excellence est d'une importance stratégique centrale pour des entreprises qui vivent de l'innovation.

Mais l'accord sur les marchés publics pourrait être touché lui aussi. Aujourd'hui, grâce à cet accord, les entreprises suisses peuvent participer de plein droit à des appels d'offres publics dans l'UE. Inversement, les entreprises de l'UE peuvent prendre part à des adjudications en Suisse. L'accord élargit le champ d'application des règles de l'OMC sur les marchés publics, notamment aux communes et encourage ainsi la concurrence. Sans les accords bilatéraux, le nombre d'appels d'offres dans l'UE auxquels les entreprises suisses pourraient répondre diminuerait, car les appels d'offres au niveau communal représentent environ la moitié de tous les appels d'offres publics. Du fait de la diminution de la concurrence, les prix pratiqués dans les appels d'offres augmenteraient, d'où des hausses de coûts pour les communes. La valeur économique de cet accord est estimée à un milliard de francs par an.

Autre accord très important pour la Suisse, celui de Schengen/Dublin. Tandis que l'accord d'association à Schengen facilite les voyages entre la Suisse et l'UE grâce à la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen et renforce la collaboration dans les domaines de la police et de la justice, l'accord d'association à Dublin garantit qu'une demande d'asile n'est examinée que par un seul État dans l'espace Dublin, ce qui se traduit par d'importants allègements bureaucratiques. Des études montrent que sans Schengen, le produit intérieur brut de la Suisse diminuerait de près de 4 % jusqu'en 2030^[4]. Le Conseil fédéral a dressé une liste des autres dossiers dans lesquels l'UE pourrait faire pression, par exemple dans les domaines de la santé publique ou de la sécurité alimentaire.

Autres aspects des relations Suisse-UE

L'utilité de l'accord institutionnel, et donc des relations avec l'UE, va cependant au-delà des accords formels. Les différentes études se concentrent sur la valeur en francs des accords bilatéraux, mais omettent les coûts des possibles chicanes de l'UE. L'actualité nous en livre un exemple: la Suisse risque de perdre prochainement la reconnaissance de l'équivalence de sa réglementation boursière; pour des

raisons politiques, la Commission européenne a lié les thèmes distincts de l'équivalence boursière et de l'accord-cadre. L'enjeu porte ni plus ni moins sur la reconnaissance de l'équivalence boursière accordée par l'UE à la Suisse, et grâce à laquelle des négociants de l'UE peuvent acheter ou vendre des titres sur la Bourse suisse. La Suisse remplit toutes les conditions techniques pour obtenir une reconnaissance illimitée de l'équivalence de sa réglementation boursière. L'octroi d'une équivalence limitée jusqu'à mi-2019 risque d'enclencher une spirale négative dans les relations bilatérales. La place boursière suisse est devenue le terrain de jeu de la politique. Avec ses nombreuses sociétés holdings, la Suisse a besoin cependant d'un marché des capitaux et d'un marché secondaire de premier plan. Cela suppose la participation du plus grand nombre possible d'intervenants. Le potentiel de dommages dû à une non-reconnaissance de l'équivalence de la réglementation boursière pour le marché des holdings est difficile à estimer, mais il est important. La situation est la même pour le marché des matières premières, qui a besoin d'un marché financier performant.

D'autres mesures de rétorsion pourraient être prises. En se retirant des négociations menées depuis 2011 sur les droits de cabotage, l'UE pourrait par exemple empêcher les compagnies aériennes suisses d'assurer des vols à l'intérieur d'un même pays de l'UE. D'autres négociations importantes pour la Suisse menaceraient d'être torpillées, telles celles sur la reconnaissance de l'équivalence de la législation suisse en matière de protection des données.

Effets systémiques

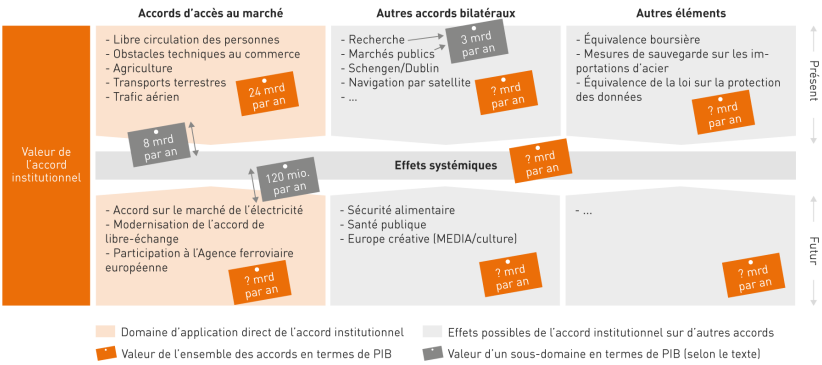
Mais ce n'est pas tout: l'ensemble que représente la valeur des accords bilatéraux est plus grand que la somme de ses parties, les différents accords. Une insécurité juridique persistante quant aux relations avec notre premier partenaire commercial affaiblirait l'attrait de la place économique suisse, ce qui se traduirait directement par des investissements moindres dans la place, que ce soit sous forme d'investissements directs étrangers en baisse, d'externalisations partielles à l'étranger, de délocalisations d'entreprises ou d'une diminution du taux de création d'entreprises. Les investissements augmentent en principe le stock de capital, donc par exemple l'emploi de machines. Il en résulte une meilleure productivité avec des revenus en hausse, davantage d'emplois et, enfin, une prospérité accrue. Dès lors, l'absence d'investissements est particulièrement critique. Elle affecte la productivité, l'emploi, les revenus, les dépenses de consommation et les recettes fiscales.

L'étude de BAK Economics montre la force perturbatrice de ces effets. En cas de disparition des accords bilatéraux I, l'insécurité juridique croissante et l'attrait faiblissant de la place économique entraîneraient, à eux seuls, un dommage d'en moyenne 8 milliards de francs par an. Des accords d'accès au marché examinés au début, il n'y a que la libre circulation des personnes qui soit, en valeur, plus importante que cet effet systémique. Les turbulences qui ont fait suite à la décision pour le Brexit donnent une idée de l'ordre de grandeur: selon une organisation interprofessionnelle du secteur automobile anglais, les investissements ont diminué de près de moitié à cause de l'insécurité liée au Brexit imminent. Pour la Suisse, le tableau est le même. Si l'accord institutionnel n'aboutit pas, notre pays doit

s’attendre à de lourdes conséquences économiques, car des relations tendues persistantes avec notre premier partenaire commercial nuiraient à l’image de la place économique suisse, au-delà des frontières européennes.

Figure 2
→

Valeur de l’accord institutionnel dans les différents domaines



Conclusion: de graves inconvénients économiques en cas de refus

Les réflexions exposées ici l'ont montré: il est impossible de considérer l'accord institutionnel comme un tout et de lui coller une étiquette de prix. Le bénéfice de l'accord ne peut pas être exprimé en chiffres simples (tels que taux de croissance économique de tant ou création de tant d'emplois). Les corrélations économiques sont bien trop complexes pour permettre d'établir des statistiques isolant soigneusement la valeur de l'accord de toutes les autres influences. Du point de vue économique, il ne fait pourtant aucun doute que la signature de l'accord institutionnel offre des avantages de taille à la Suisse. Le bénéfice que notre pays retire des accords bilatéraux atteint 20 à 30 milliards de francs par an, voire plus, selon si l'on tient aussi compte d'accords qui ne concernent pas l'accès au marché. À plus long terme, l'accord institutionnel consolide la voie bilatérale, assure la sécurité de planification, évite les manœuvres punitives, arbitraires ou motivées politiquement de l'UE, augmente la sécurité juridique dans les accords existants et permet de négocier de nouveaux accords d'accès au marché.

Bien évidemment, la Suisse peut réagir en cas de désaccord avec l'UE et tenter d'éliminer les inconvénients par des mesures politiques ciblées. Après l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse», la Suisse a ainsi été temporairement exclue des programmes «Horizon 2020». Notre pays et notamment le Fonds national suisse ont rapidement mis sur pied des mesures compensatoires afin d'atténuer le dommage causé par la non-participation de la Suisse aux programmes du Conseil européen de la recherche (CER) en particulier. Ces mesures ont permis d'éviter le pire, mais pas d'atteindre au total un niveau équivalent à la pleine association en la matière. Les préparatifs dans l'éventualité que l'équivalence boursière ne soit pas reconduite par l'UE sont un autre exemple. Ici également, l'objectif est d'éviter, à titre transitoire, une partie du dommage que la Suisse subirait si la reconnaissance d'équivalence par l'UE devait faire défaut. Mais la marge de manœuvre est étroite et l'avantage en jeu important.

L'étendue du dommage concret en cas de non-signature de l'accord institutionnel dépend donc fondamentalement de la réaction de l'UE et de la Suisse ainsi que de l'horizon en matière d'investissements. De toute évidence, le coût de l'opération augmentera sensiblement, si l'UE agit de façon intransigeante et motivée par des raisonnements purement politiques par rapport à la Suisse. Les coûts augmenteront aussi pour la Suisse plus le bénéfice des accords bilatéraux se dégradera avec le temps. À cause des rapports ambigus avec l'UE, les investisseurs nationaux et étrangers prendront de toute manière en considération la Suisse que si les relations sont stables et contractuellement assurées. L'insécurité de planification dépassera largement le cadre des accords d'accès au marché en vigueur.

Ainsi, quelle que soit la formule appliquée, le bénéfice économique découlant de relations bien définies avec notre principal partenaire économique demeure par conséquent très grand.

-
1. BAK Basel (2015): Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Bilateralen I auf die schweizerische Volkswirtschaft
 2. Ecoplan (2015): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I
 3. Minsch, R., Schnell, F., Elbel, R. (2016): La croissance de la Suisse est meilleure que sa réputation. Accessible sous: <https://www.economiesuisse.ch/fr/publications/la-croissance-de-la-suisse-est-meilleure-que-sa-reputation>
 4. Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz



01 / 2019

Accord institutionnel Suisse-UE – questions et clarifications

14.01.2019

L'essentiel en bref

Le projet d'accord institutionnel entre l'UE et la Suisse couvre les accords d'accès au marché actuels. Il s'agit des cinq accords suivants: l'accord sur la libre circulation des personnes ainsi que ceux sur les transports terrestres, sur le trafic aérien, sur l'agriculture et sur les normes techniques. L'accord institutionnel s'appliquerait en outre à de futurs accords d'accès au marché. Un accord institutionnel est certes important pour les milieux économiques, mais il affecte un petit nombre d'accords bilatéraux.

Aux yeux d'economie suisse, l'accord institutionnel doit permettre d'atteindre trois objectifs principaux:

1. Garantir l'accès actuel au marché intérieur de l'UE grâce aux accords bilatéraux.
2. Maintenir la possibilité d'un développement futur de la voie bilatérale avec de nouveaux accords.
3. Renforcer la sécurité juridique.

Des compromis sont nécessaires, comme c'est le cas pour tout processus de négociation. Il importe donc, lors de l'évaluation du présent projet, d'examiner de manière transparente non seulement l'atteinte des objectifs, mais également le prix à payer sous la forme de concessions.

La consultation de divers milieux en Suisse est réalisée dans une constellation particulière. Le Brexit est source d'incertitudes et représente une rupture dans l'histoire de l'intégration européenne. Le présent dossier politique aspire à contribuer au débat sur ces questions.

Contact et questions

Carmelo Laganà

Suppléant romand et responsable de projets

Dr. Jan Atteslander

Membre de la direction, Responsable relations économiques extérieures

François Baur

Head of European Affairs

Position d'économiesuisse

En ce qui concerne la consultation, economiesuisse s'intéresse tout particulièrement aux aspects suivants:

- Au vu de l'importance économique de la voie bilatérale pour la Suisse, le discours politique intérieur devrait se concentrer sur les questions institutionnelles et économiques.
- Les questions suivantes sont fondamentales: l'atteinte des objectifs, les concessions faites dans le processus de négociation ainsi que le développement du marché intérieur européen.
- Il faut discuter du contenu sur la base du projet actuel. La phase de spéculation est terminée.

Projet d'accord institutionnel – contenu et questions principales

Structure de l'accord institutionnel

Le projet d'accord s'articule en plusieurs parties:

- Le **texte de l'accord** (art. 1 à 22)
- L'**annexe X** contenant des dispositions sectorielles concernant la réglementation des aides d'État en lien avec l'accord sur le trafic aérien.
- Le **protocole n° 1** qui a trait aux règles applicables pour tenir compte des conditions spécifiques du marché du travail suisse (mesures d'accompagnement ou FlaM).
- Le **protocole n° 2** qui a trait aux exceptions pour tenir compte des spécificités accordées entre les parties contractantes dans les domaines de la libre circulation des personnes (assurances sociales comprises), des transports terrestres et du commerce de produits agricoles.
- Le **protocole n° 3** qui établit la composition, les compétences et les procédures de la cour arbitrale.
- Trois **déclarations** relatives à la modernisation de l'accord de libre-échange de 1972, à la contribution au fonds de cohésion et à des dispositions concernant les aides d'État en lien avec l'accord sur le transport aérien. Tant l'annexe X que les protocoles font partie intégrante de l'accord. Quant aux déclarations, elles présentent surtout un intérêt politique.

La Suisse et l'UE sont d'accord sur le texte de l'accord à proprement parler, sur les protocoles n° 2 et 3 ainsi que sur le contenu des déclarations politiques. D'après le Conseil fédéral, les parties n'ont, par contre, pas réussi à se mettre d'accord en ce qui concerne les dispositions spécifiques relatives au marché du travail suisse (FlaM/protection des salaires). Si cela avait été le cas, ces questions auraient été intégrées au protocole n° 2.

Champ d'application et dénonciation

L'accord institutionnel ne concerne que les cinq accords d'accès au marché existants du premier volet des bilatérales: libre circulation des personnes, transports terrestres, transports aérien, obstacles techniques au commerce (ARM) et agriculture. Il s'appliquera également aux accords d'accès au marché à conclure entre la Suisse et l'UE (cf. art. 2), comme un accord sur l'électricité ou encore un accord de libre-échange actualisé (cf. explications politiques). Pour régler d'éventuels différends, le Comité mixte prévu dans l'accord de libre-échange sera habilité à saisir, d'un commun accord entre les parties contractantes, le tribunal arbitral établi par l'accord institutionnel.

L'accord institutionnel prend fin six mois après sa dénonciation par l'une des parties. Tous les accords d'accès au marché conclus après la conclusion de l'accord institutionnel deviendront simultanément caducs. Pour les accords d'accès au marché déjà existants 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.

Questions en suspens

La limitation de la portée de l'accord institutionnel à cinq accords d'accès au marché est d'une importance considérable. Tous les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE, au nombre de 140 environ, étaient en effet visés initialement. La réduction de ce nombre clarifie la situation politique intérieure, diminue le potentiel de litiges et garantit la sécurité du droit. S'agissant du risque de dénonciation des accords d'accès au marché couverts par l'accord institutionnel en cas de dénonciation de celui-ci, la question se pose de savoir si cette clause représente une détérioration en comparaison de la situation actuelle. Les accords bilatéraux I contiennent eux-mêmes déjà une clause guillotine. L'accord institutionnel se montre désormais plus souple: la proportionnalité des mesures de compensation prises par une partie en cas de non-respect par l'autre partie d'un des cinq accords d'accès au marché existants peut être examinée dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.

Reprise dynamique du droit, interprétation et surveillance

La Suisse et l'UE se sont entendues sur une reprise dynamique des nouvelles dispositions européennes dans les accords d'accès au marché couverts par l'accord institutionnel. La Suisse disposera à chaque fois d'un délai de deux ans.

Contrairement à une reprise automatique du droit, une reprise dynamique respecte les processus démocratiques suisses de prise de décisions. En cas de référendum législatif, le délai est prolongé d'un an. La Suisse s'est de plus engagée à reprendre le droit européen pertinent dans le domaine des travailleurs détachés dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord institutionnel, conformément à la proposition de l'UE dans le protocole n° 1. En contrepartie, elle sera systématiquement consultée, comme les États membres de l'UE, sur l'élaboration des développements pertinents du droit au sein de l'UE et pourra faire part activement de ses préoccupations dans le cadre du droit de participation (decision shaping). Aujourd'hui déjà, la Suisse est associée aux développements du droit en lien avec l'accord sur les obstacles techniques au commerce.

Les exceptions à la reprise du droit européen sont énumérées dans les protocoles n° 1 et 2. Elles assurent le maintien des règles particulières entre la Suisse et l'UE. Pour la première fois, l'UE se montre notamment disposée à inscrire dans l'accord les mesures de la Suisse pour garantir et sécuriser ainsi le niveau de protection des salaires. L'offre de l'UE contient pour l'essentiel la possibilité d'un délai d'annonce préalable (de quatre jours ouvrables de travail au lieu de huit jours actuellement et sur la base d'une analyse des risques), le dépôt d'une garantie financière et une obligation de documentation pour les indépendants.

La Suisse et l'UE interprètent les accords bilatéraux de manière autonome («dans le respect des principes du droit international public»), mais aussi homogène que possible (cf. art. 4). Le droit de l'UE repris dans les accords est interprété conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), antérieure ou postérieure à l'entrée en force de l'accord institutionnel. Pour ce qui est de la surveillance de l'application des accords, le modèle à deux piliers que connaît déjà l'EEE s'appliquera: la Suisse et l'UE sont chacune responsables de l'application correcte des accords sur leur territoire respectif.

Questions en suspens

L'engagement de reprendre des développements du droit dans le domaine des accords d'accès au marché peut être perçue comme une limitation de la marge de manœuvre de la Suisse. Il faut toutefois examiner de manière plus approfondie si cette limitation est aussi pertinente dans les faits. Conjuguée au travail du tribunal arbitral, la reprise du droit devrait entraîner, en premier lieu, une harmonisation dépolitisée du droit. Aujourd'hui, la Commission européenne peut par exemple retarder ou bloquer l'adaptation de l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité. Grâce à la reprise dynamique du droit, cela ne sera en principe plus possible, ou alors la Suisse pourrait renvoyer une telle affaire au tribunal arbitral. Tout ceci renforcera donc la sécurité du droit pour les entreprises.

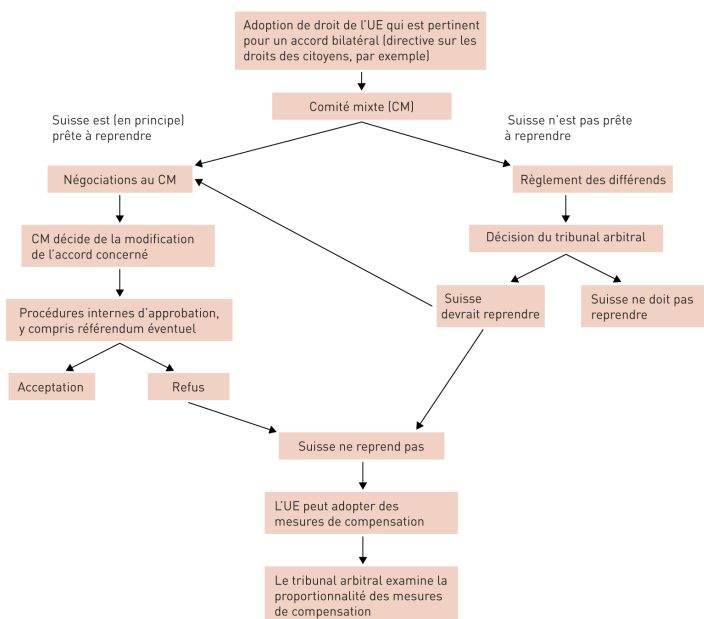
Il convient également de se demander si les processus démocratiques suisses de prise de décisions sont respectés dans le cadre d'une reprise dynamique du droit. Les délais prévus le permettent en tout cas. Selon l'accord institutionnel, la Suisse dispose d'un délai de deux ans pour intégrer le droit de l'UE dans sa législation, qui peut être prolongé d'un an en cas de référendum. Aujourd'hui déjà, la reprise automatique du droit ancrée dans l'accord sur le transport aérien n'a entraîné aucun problème d'aucune sorte au niveau du processus législatif suisse depuis l'entrée en vigueur de cet accord en 2002.

L'évaluation de l'accord institutionnel ne doit pas oublier non plus que la Suisse sera à l'avenir systématiquement consultée sur l'élaboration des développements pertinents du droit de l'UE, ce qui lui permettra de faire part de ses préoccupations à un stade précoce (decision shaping) et que des représentants suisses pourront prendre part à la mise en œuvre des règles de l'UE dans des comités de l'UE (comitologie). Il convient en outre de saluer le fait que l'UE ne remet pas en question l'immense majorité des exceptions existant dans les accords bilatéraux I à la reprise dynamique du droit. Que la Suisse n'ait pas pu obtenir une pleine exemption des mesures d'accompagnement de la reprise dynamique du droit ne correspond pas à la ligne rouge tracée par le Conseil fédéral dans le mandat de négociation. Qui plus est, l'importance des travailleurs détachés sur le niveau des salaires en Suisse ne devrait pas être surestimée. Seule une appréciation adéquate de cette question dans sa globalité permettra de poursuivre la voie bilatérale.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'UE n'établit plus de distinction entre marché intérieur, justice et affaires intérieures et affaires étrangères. Les directives et les règlements européens peuvent donc aussi contenir des règles qui n'intéressent pas le marché intérieur et les accords pertinents d'accès au marché. La Suisse devra veiller à exclure leur application lors de la reprise du droit. La pertinence de diverses règles dans un acte juridique de l'UE pour le marché intérieur (que la Suisse doit donc reprendre obligatoirement si le champ d'application des cinq accords est concerné) peut aussi être évaluée par le tribunal arbitral. Il y a lieu d'examiner de surcroît ici si la limitation aux accords bilatéraux I et aux futurs accords d'accès au marché ne fait déjà pas juridiquement obstacle à un débordement potentiel du champ d'application.

Figure 1

Développement dynamique du droit



Source : DFAE 2018
www.economiesuisse.ch

Règlement des différends

En cas de différend, par exemple au sujet de la reprise du droit, le Comité mixte tente de trouver une solution mutuellement acceptable dans un délai de trois mois. Si aucune solution n'est trouvée, chaque partie peut demander la constitution d'un tribunal arbitral paritaire (cf. art. 10 et protocole n° 3). Si le tribunal arbitral décide que le différend soulève une question concernant le droit de l'UE, le tribunal arbitral saisit la CJUE et est lié par l'interprétation de celle-ci, de manière similaire à une procédure préjudicielle. La décision rendue par le tribunal arbitral est définitive et contraignante. Si la partie ayant succombé ne met pas en œuvre la décision, l'autre partie peut prendre des mesures de compensation. Ces mesures peuvent à leur tour être contestées devant le tribunal arbitral qui en examinera la proportionnalité.

La CJUE doit encore approuver la réglementation sur le tribunal arbitral prévue dans l'accord institutionnel au sujet du rôle qui lui est dévolu.

Questions en suspens

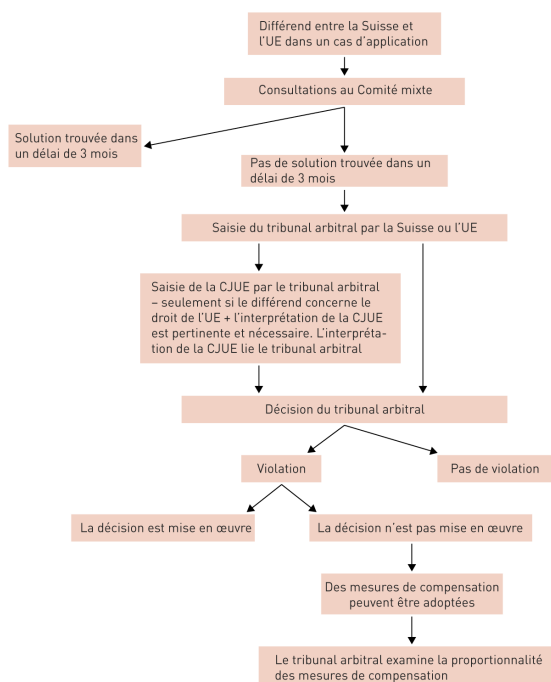
La question centrale qui se pose à propos de la procédure d'arbitrage est de savoir si elle améliore la position de la Suisse. Le mécanisme sur lequel les parties se sont entendues pour régler les différends permet à la Suisse de disposer d'un instrument pour faire valoir efficacement ses intérêts en lien avec les accords d'accès au marché concernés. La sécurité du droit s'en trouve renforcée. Jusqu'à présent, cela

n'était pas possible sans une solution mutuellement acceptable au sein du Comité mixte compétent. L'examen de la proportionnalité des mesures de compensation au cas où la décision du tribunal arbitral ne serait pas mise en œuvre est également important. Les mesures compensatoires peuvent aller au maximum jusqu'à la suspension des accords. Une résiliation est exclue. Une suspension d'accords entiers par l'UE ne pourraient guère être jugées proportionnelles dans le cas où la Suisse ne voudrait pas reprendre certains développements du droit de l'UE. Il est dans la nature des choses que l'intervention d'un tribunal arbitral soit vue par beaucoup comme une atteinte à la souveraineté nationale. Cet aspect doit être discuté soigneusement. Sur la base d'une première évaluation, le tribunal arbitral paritaire est toutefois conforme aux principes usuels du droit international public. La Suisse a prévu de telles procédures arbitrales dans de nombreux accords.

Une question contestée concerne la partialité supposée de la CJUE. Une analyse ^[1] de tous les arrêts de la CJUE ayant nécessité une interprétation des accords bilatéraux Suisse-UE montre que la Cour de justice fait preuve d'objectivité et d'impartialité et qu'elle ne donne pas systématiquement tort à la Suisse ou aux personnes ou entreprises qui invoquent à l'appui de leurs recours les droits (d'accès au marché) garantis par un accord. Il est clair que seule une procédure arbitrale politiquement indépendante sera acceptée par les deux parties.

Figure 2

Procédure de règlement des différends dans un cas d'application



Source : DFAE
www.economiesuisse.ch

Aides d'État

Pour soumettre les entreprises suisses et celles de l'UE à des conditions identiques (level playing field) et ne pas fausser la concurrence sur le marché intérieur,

l'accord institutionnel contient des principes qui règlent l'attribution des aides d'État (cf. art. 8A, 8B, 8C). Les dispositions en la matière s'appliquent à l'accord sur le transport aérien en vigueur et à tous les accords d'accès au marché à venir (accord sur l'électricité, par exemple). Elles ne sont juridiquement contraignantes et donc judiciairement exécutoires qu'en lien avec des dispositions sectorielles contenues dans les différents accords d'accès au marché. Des exceptions à l'interdiction des aides d'État sont explicitement prévues dans l'accord institutionnel et citées en partie concrètement (cf. art. 8, paragr. 2, let. b). En font partie par exemple les aides destinées à favoriser le développement de régions économiquement défavorisées ou à promouvoir la réalisation de projets importants servant l'intérêt d'un pays.

La Suisse et l'UE surveillent chacune le respect de ces principes de manière autonome. Leurs autorités de surveillance respectives sont indépendantes l'une de l'autre et leur système de fonctionnement est basé sur le principe de l'équivalence (modèle à deux piliers). Une autorité peut par exemple ordonner le recouvrement d'aides d'État accordées à des entreprises en violation des règles en la matière ou autoriser des aides prévues. En outre, des échanges réguliers et transparents d'informations sont prévus entre les deux autorités de surveillance.

Pour ce qui est de l'actuel accord sur le transport aérien, des dispositions spécifiques de droit européen régissant les aides d'État et applicables à la Suisse aussi dans le futur figurent dans l'annexe X.

Questions en suspens

L'annexe X reflète le développement du droit européen sur les aides d'État depuis la conclusion de l'accord sur le transport aérien de 1999, et qui est ainsi porté au niveau actuel de la législation européenne. Malgré la liste détaillée des dispositions, il convient de distinguer les conséquences théoriquement possibles des effets à attendre dans la pratique. En théorie, par exemple, les banques cantonales pourraient être touchées par la « Communication concernant le secteur bancaire » dans le cadre de l'accord sur le transport aérien. Mais elles ne seraient concernées que de manière très limitée ; tel serait le cas par exemple lorsqu'une banque cantonale au bénéfice d'une garantie d'État accorde un crédit à une compagnie d'aviation (et non à des infrastructures) dont les services tombent dans le champ d'application de l'accord sur le transport aérien.

Quatre conclusions peuvent néanmoins déjà être tirées à ce stade: 1) les principes prévoient aussi des exceptions à l'interdiction des aides d'État; 2) les règles sur les aides d'État non couvertes par un accord sectoriel, tel l'accord sur le transport aérien, ne s'appliquent qu'aux futurs accords d'accès au marché; 3) l'indépendance de la surveillance du respect des règles sur les aides d'État a pu être préservée dans l'accord institutionnel. L'UE ne dispose d'aucune compétence souveraine pour surveiller la Suisse; 4) du point de vue de l'économie, une plus grande transparence sur les subventions et les aides d'État est absolument souhaitable en Suisse, et ce pour des raisons de politique intérieure.

Il n'en reste pas moins qu'une analyse approfondie des principes contenus dans l'accord institutionnel s'impose pour pouvoir apprécier leur effet sur le droit suisse des subventions et le système fédéral suisse. Elle doit être menée compte tenu en

particulier aussi du fait que l'accord institutionnel ^[2] s'appliquera aussi à un accord de libre-échange modernisé. Les analyses ^[3] commandées par les cantons en 2017 sur les règles applicables aux aides d'État ne s'appuient pas sur le texte de l'accord à présent disponible et nécessitent donc un nouveau réexamen juridique.

Explications politiques

Dans une déclaration conjointe juridiquement non contraignante, la Suisse et l'UE affirment qu'il convient de moderniser l'accord de libre-échange de 1972. Cette modernisation vise notamment les domaines suivants: l'accès au marché des biens et services, les modalités d'application des mesures de défense commerciale, la simplification des procédures douanières et des règles d'origine, la protection de la propriété intellectuelle ou encore l'amélioration des mécanismes de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité. Si les deux parties le souhaitent, il sera aussi possible de recourir au mécanisme de règlement des différends dès la conclusion de l'accord institutionnel.

Les parties soulignent par ailleurs l'importance de la contribution de la Suisse à l'UE élargie et annoncent l'intégration de l'annexe X sur les aides d'État dans l'accord sur le transport aérien.

Questions en suspens

La modernisation annoncée de l'actuel accord de libre-échange est un signal important pour l'économie. De plus amples clarifications sont ici toutefois nécessaires de part et d'autre sur la direction générale de la modernisation.

Autres thèmes centraux

Directive sur la citoyenneté européenne

L'accord ne fait pas mention de la directive sur la citoyenneté européenne. Ce qui pourrait laisser supposer que l'UE exigera ultérieurement la reprise de la directive par la Suisse pour adapter l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) aux développements du droit européen. Rien n'est moins sûr. Quand l'ALCP a été conclu, le concept de la citoyenneté européenne existait déjà, mais n'a volontairement pas été repris. L'annexe 1 de l'ALCP énumère certes des directives qui ont été remplacées depuis par la directive sur la citoyenneté européenne. Par conséquent, on peut admettre que seules des parties de ladite directive sont concernées par la reprise dynamique du droit, et que d'autres ne le sont pas ^[4]. Les domaines à reprendre doivent avoir un lien concret avec le marché intérieur. Pour le reste, l'accord institutionnel ne contient aucune disposition qui obligerait la Suisse à reprendre la directive. Ces domaines concrets feront l'objet de négociations, et pourraient être clarifiés ^[5]. Si bien qu'on peut supposer par exemple que le droit de vote et d'éligibilité accordé par la directive aux ressortissants d'un État membre lors des élections municipales dans la commune qui tient lieu de domicile principal ne devrait pas être repris. D'un point de vue matériel, les différences entre la directive sur la citoyenneté européenne et l'ALCP sont surestimées. Concernant le droit de séjour des citoyens de l'UE et leur droit à des prestations d'assurance sociale jusqu'à cinq ans, la situation juridique dans l'UE et en Suisse est comparable: le

droit de séjour et le droit à des prestations sociales sont subordonnés à un contrat de travail existant. La CJUE accorde aux États membres une large marge de manœuvre pour traiter les demandes de prestations sociales émanant de ressortissants économiquement inactifs d'un autre État membre et éviter ainsi une immigration dans leurs systèmes sociaux.

Aide sociale et directive sur la citoyenneté européenne: jurisprudence de la CJUE

Pas d'immigration dans les systèmes sociaux

Un État membre doit avoir la possibilité de refuser^[6] l'octroi de prestations sociales à des citoyens de l'Union économiquement inactifs qui exercent leur liberté de circulation dans le seul but d'obtenir le bénéfice de l'aide sociale d'un autre État membre, a jugé la CJUE par arrêt du 11 novembre 2014.

Dans cette affaire, la Cour a confirmé une décision du Jobcenter Leibzig, qui avait refusé d'octroyer des prestations de l'assurance de base^[7] à une ressortissante de Roumanie et à son fils. En se fondant sur la directive sur la citoyenneté européenne^[8], la CJUE a arrêté que des citoyens européens, économiquement non actifs, ne peuvent séjourner légalement dans un autre État membre que s'ils disposent de ressources suffisantes pendant les cinq premières années. Le but de cette règle est d'éviter que des citoyens économiquement inactifs sollicitent le système de la sécurité sociale de l'État d'accueil pour subvenir à leurs besoins.

Par arrêt du 15 septembre 2015, la Cour a jugé que dans le cas de citoyens européens à la recherche d'un emploi aussi, il est possible, dans certaines circonstances, de refuser le versement de prestations sociales même si celles-ci sont dues^[9] à des ressortissants de l'État membre d'accueil.

Aujourd'hui déjà, les ressortissants des États membres de l'UE/AELE^[10] reçoivent une autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans en Suisse, conformément à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et aux accords bilatéraux. Avec la reprise de la directive sur la citoyenneté européenne, ce droit serait étendu à tous les autres États membres de l'UE. Les conséquences de cet élargissement devraient être néanmoins contenues, car les ressortissants des pays voisins (Allemagne, France, Italie et Autriche), qui forment les plus gros contingents d'immigrés, sont déjà autorisés à s'établir en Suisse en vertu des accords qui ont été conclus avec leur pays.

Il n'est pas possible pour l'heure d'apprécier définitivement si l'expulsion de criminels ressortissants d'un État membre de l'UE pourrait, le cas échéant, être rendue plus difficile du fait de la reprise de la directive sur la citoyenneté européenne. Pour mettre en œuvre l'initiative sur le renvoi, la Suisse a durci sa pratique, avec pour conséquence que des citoyens de l'UE peuvent perdre leur permis de séjour ou leur droit d'établissement en Suisse après une condamnation à une peine privative de liberté de plus d'un an^[11]. Selon la directive sur la citoyenneté européenne, l'éloignement du territoire d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille qui ont acquis un droit de séjour permanent est interdit, sauf

pour des motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique^[12]. De premiers arrêts^[13] du Tribunal fédéral sur le renvoi de citoyens européens et l'application de la règle sur les cas de rigueur 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.

Détachement des travailleurs contre mesures d'accompagnement

Le protocole n° 1 prévoit que la Suisse mette en œuvre la directive 2018/957 sur le détachement des travailleurs étrangers et la directive 2014/67 sur le contrôle de l'application dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord institutionnel. Les modalités exactes de la mise en œuvre doivent encore être clarifiées par le biais de négociations. Ainsi, la directive sur les travailleurs détachés autorise un détachement de douze mois dans l'UE, alors que les prestations de services des entreprises étrangères en Suisse – et donc, le détachement – sont limitées à 90 jours par an. Lors de la reprise par la Suisse de la directive sur les travailleurs détachés, celle-ci devrait donc être adaptée ou limitée en conséquence.

Dans ce contexte, il est important de relever que l'UE accepte pour la première fois des exceptions à l'acquis communautaire. Et ceci en contrepartie de la reprise dynamique de droits prévus dans le cadre de la libre circulation des personnes. L'accord institutionnel prévoit ainsi les règles suivantes:

- une période d'application de quatre jours ouvrables sur la base d'une analyse des risques objective et sectorielle,
- l'obligation de dépôt pour les entreprises qui n'ont pas respecté leurs obligations financières dans le passé, et
- des mesures de lutte contre le travail de faux indépendant.

Dans son offre, l'UE propose de préserver les mesures suisses qui ne sont pas couvertes par le droit communautaire actuel. **Les autres mesures**

d'accompagnement existantes peuvent être largement comparées à la législation actuelle de l'UE (en particulier la directive révisée sur les travailleurs détachés).

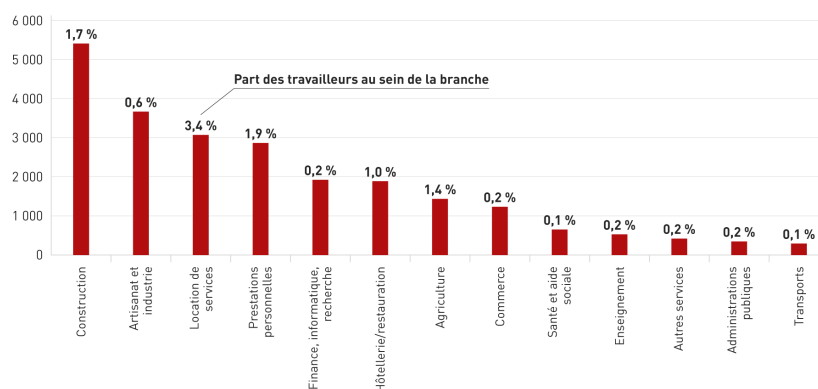
Elles ne seraient toutefois pas garanties par l'accord-institutionnel et seraient donc soumises aux développements juridiques ou au mécanisme de règlement des différends. Sur le plan du contenu, toutefois, celles-ci sont équivalentes aux mesures en vigueur dans l'UE et **le salaire de base n'est donc pas menacé**. De plus, le principe «à travail égal, salaire égal». Elle peut le faire à condition que les nouvelles règles soient compatibles, non discriminatoires et proportionnées avec la directive sur les travailleurs détachés et la directive d'application de ces droits^[14].

Les syndicats s'opposent à des ajustements des mesures d'accompagnement au motif que sans elles, le niveau des salaires en Suisse s'effondrerait sur un large front. Toutefois, l'ensemble des études^[15] ont démontré uniquement des effets mineurs de la libre circulation des personnes sur le niveau des salaires en Suisse. Selon les calculs d'Avenir Suisse, les prestations de courts séjours en Suisse ne représentent que 0,7% de l'emploi total. L'impact négatif correspondant sur le niveau des salaires en Suisse devrait donc être nettement inférieur à ce que prétendent les milieux syndicaux. D'ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP en Suisse, on peut dire que même les salaires les plus bas ont augmenté.

Figure 3

Le niveau des salaires en Suisse n'est pour ainsi dire pas menacé par les séjours de courte durée

► Nombre de travailleurs titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (équivalents temps plein)



Source : Seco/Avenir Suisse 2017
www.economie.suisse.ch

Assurances sociales

L'UE révisé actuellement son règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale 883/2004. Celui-ci fait partie intégrante de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) (annexe 2) et règle la coordination des droits sociaux des travailleurs amenés à travailler dans différents pays d'Europe connaissant la libre circulation des personnes. Un point essentiel concerne le changement de compétence en matière de versement des prestations d'assurance de chômage aux travailleurs frontaliers. La Suisse, qui compte 320 000 travailleurs frontaliers, est très affectée par ce phénomène. C'est la raison pour laquelle elle souhaitait que les assurances sociales ne soient pas tenues de reprendre les développements dynamiques du droit, ce que l'UE a refusé. La révision n'étant pas encore sous toit, l'accord institutionnel ne mentionne pas la coordination des assurances sociales. Les négociations en vue de la reprise du règlement révisé dans l'accord sur la libre circulation des personnes pourraient démarrer^[16] en 2020. En lien avec ce changement de système, la Suisse doit s'attendre à des coûts supplémentaires se chiffrant en centaines de millions^[17] de francs. Si cela s'avère, il faudra s'attendre à une hausse des cotisations de chômage, à moyen terme, pour préserver l'équilibre financier de cette assurance.

Le changement des compétences en ce qui concerne les prestations de chômage en faveur de travailleurs frontaliers constituera un point important des négociations sur les relations entre la Suisse et l'UE également et ce, indépendamment des négociations sur un accord-cadre.

Questions en suspens sur les autres thèmes centraux

Des questions importantes subsistent également en lien avec la directive sur la citoyenneté européenne, les mesures d'accompagnement et les assurances sociales. Aussi faut-il évaluer les effets d'un développement prévisible des accords dans ces trois domaines. Ceux-ci dépendent d'une part des négociations et d'autre part de la portée juridique de l'accord institutionnel. À titre d'exemple, on ignore, dans le domaine de la directive sur la citoyenneté européenne, quelles parties seront effectivement reprises par la Suisse.

Les parties contractantes sont d'accord en ce qui concerne la nécessité de maintenir la protection des travailleurs. Les objectifs visés par les mesures d'accompagnement, soit empêcher le dumping salarial et préserver le niveau des salaires suisses, sont incontestés. Encore faut-il évaluer correctement l'importance sociale et économique de ces objectifs. Sachant que la performance économique globale des travailleurs détachés représente 0,7% en moyenne, l'impact d'éventuelles adaptations des mesures de protection doit être examiné en regard de l'importance économique de la voie bilatérale. C'est sur cette base qu'il s'agira ensuite de trouver des solutions. Il est bien plus important d'évaluer l'intervention ^[18] que représente la reprise, également obligatoire, de la directive d'exécution ^[19] dans l'autonomie tarifaire des partenaires sociaux. Les parties doivent clarifier cela avant de signer l'accord institutionnel et peut-être aussi préciser officiellement que la directive relative aux travailleurs détachés et la directive d'exécution ne restreignent pas le système des contrôles paritaires des partenaires sociaux suisses (compétence de surveiller et de sanctionner). Cela améliorerait sensiblement l'acceptation, en Suisse, de l'accord institutionnel.

Des questions similaires se posent dans le domaine des assurances sociales. Les éventuels coûts salariaux doivent être évalués de manière globale. Il faut également reconsidérer les développements possibles de la réglementation. Les mesures de l'UE contre le dumping salarial se sont en effet rapprochées des règles suisses – une évolution similaire n'est pas exclue dans le domaine des assurances sociales.

Conclusion intermédiaire sur l'accord institutionnel

Dans l'ensemble, on peut dire que, dans de nombreux domaines, le résultat des négociations correspond au mandat de négociation. Ce n'est pas le cas pour ce qui concerne l'ALCP. Cela dit, les conséquences que peut avoir une directive sur les droits des citoyens de l'UE sur le droit suisse actuel sont probablement surestimées. À y regarder de plus près, depuis la révision de la directive sur les travailleurs détachés, les différences entre la réglementation européenne et la législation suisse sont bien plus faibles que supposé. Compte tenu de la faible proportion de travailleurs détachés et sur la base d'un grand nombre d'études, on ne s'attend pas non plus à une chute des revenus suisses.

En ce qui concerne la reprise dynamique du droit européen, il faut veiller à ce que l'obligation de reprise ne concerne que les développements de l'acquis communautaire relatif à un accord d'accès au marché et non des législations nouvelles sans rapport avec le cœur de l'accord. Par ailleurs, la Suisse doit veiller à reprendre uniquement des prescriptions pertinentes pour la participation au marché communautaire et à exclure les prescriptions ne faisant pas partie de la législation relative au marché communautaire (prescriptions concernant les relations de la Suisse avec un État tiers par exemple).

Le débat politique gagnerait en objectivité si les points ci-après notamment étaient précisés avant la décision du Conseil fédéral:

- Clarifier (éventuellement sous la forme d'une déclaration unilatérale de la Suisse) que seul l'acquis communautaire ayant trait au marché intérieur et dans le cadre des accords d'accès au marché couverts est visé par l'obligation de reprise dynamique faite à la Suisse, également en lien avec une reprise future de la directive relative aux droits des citoyens par la Suisse.
- Analyser minutieusement les principes figurant dans l'accord institutionnel relatifs aux aides d'État afin de pouvoir évaluer leurs conséquences sur la législation suisse en matière de subventions et sur le droit fédéral, en particulier en ce qui concerne l'application future de l'accord institutionnel à l'accord de libre-échange.
- Clarifier avant la signature (éventuellement dans le cadre d'une mise au point officielle entre les parties contractantes aux fins de garantie contraignante) que la directive sur les travailleurs détachés et la directive d'exécution ne restreignent pas le système des contrôles paritaires (compétences de surveiller et de sanctionner).

Il importe de préciser que cette liste n'est pas exhaustive.

Positionnement et processus de décision chez economiesuisse

economiesuisse soutient les négociations en vue d'un accord-cadre institutionnel visant à atteindre principalement trois objectifs.

1. Garantir l'accès actuel au marché intérieur de l'UE grâce aux accords bilatéraux.

Explications: Le degré d'intégration actuel peut-être maintenu à condition d'adapter à temps les cinq accords. L'UE a signalé à plusieurs reprises qu'elle ne souhaite plus procéder à des négociations individuelles mais mettre en place un accord institutionnel. Faute d'adaptation des cinq accords, leur contenu perdrait sa validité et le degré d'intégration s'éroderait de plus en plus.

2. Maintenir la possibilité d'un développement futur de la voie bilatérale avec de nouveaux accords.

Explications: Les développement dynamiques résultant des changements technologiques, de la mondialisation, de la numérisation ou d'évolutions sociales rendront nécessaires de nouveaux accords entre la Suisse et l'UE. Adopter des réglementations transfrontières et coopérer est intéressant en matière d'approvisionnement électrique, de recherche, de services bancaires, mais aussi pour les échanges de données et la blockchain. Sans accord institutionnel, la Suisse ne pourra guère conclure d'autres accords d'accès au marché.

3. Renforcer la sécurité juridique.

Explications: En cas de conflit avec l'UE ou avec un de ses États membres sur un point entrant dans le champ d'application d'un des cinq accords, la Suisse peut actuellement défendre ses intérêts uniquement via des négociations et est de ce fait tributaire de la bonne volonté de ses partenaires. Dans l'éventualité d'une procédure de règlement des différends telle que prévue par l'accord institutionnel, la Suisse disposerait d'un nouvel instrument juridique pour faire valoir ses intérêts.

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

En ce qui concerne l'évaluation du projet, la question peut être réduite à cette question binaire: en cas d'adoption de l'accord institutionnel, la Suisse sera-t-elle mieux positionnée, ou moins bien? Les évolutions à venir devront également faire l'objet d'une évaluation. Si on admet que le statu quo sans accord institutionnel ne peut pas être maintenu, alors l'accord devient intéressant pour la Suisse. Dans l'éventualité d'une forte érosion des accords bilatéraux actuels, la voie bilatérale sans accord institutionnel perdrait de sa valeur. On ne serait plus dans un rapport de force où l'UE fait des «piqûres» à la Suisse, mais face à une évolution susceptible d'occasionner des dommages considérables pour la place économique suisse. Il est difficile d'évaluer la probabilité de ces scénarios, car il y a beaucoup d'incertitudes. À cela s'ajoute que, après le Brexit, l'UE connaîtra des changements institutionnels. Il faut s'attendre à des adaptations politiques – dans le droit des assurances sociales, par exemple.

Au vu des conflits escomptés, on peut se demander quelle est la position de la Suisse pour négocier. En cas de refus de l'accord institutionnel, la question des mesures d'accompagnement ne sera pas réglée ni celle de la reprise d'éléments de la directive européenne sur la citoyenneté, ainsi que l'adaptation de l'ordonnance sur la coordination des assurances sociales 883/2004 à la législation européenne exigées par l'UE. L'UE maintiendra ses exigences. La question qui se pose est donc celle de savoir si la Suisse est mieux placée pour négocier avec ou sans accord institutionnel. On peut imaginer qu'une procédure de règlement des différends n'aboutirait pas à une décision obligeant la Suisse à reprendre intégralement la directive européenne sur la citoyenneté. Plus un tel résultat est probable, plus l'accord institutionnel renforce la position de la Suisse dans l'éventualité de négociations en vue d'une adaptation de l'ALCP. En outre, les mesures de l'UE devraient être proportionnées au cas où la Suisse refuserait d'accepter d'autres développements en dépit d'une décision arbitrale correspondante, et leur proportionnalité pourrait être contrôlée par arbitrage.

Figure 4

Autres critères en vue de l'évaluation du projet d'accord institutionnel

Critères	Évaluation
Possibilité de prévoir des exceptions pour les mesures d'accompagnement, pas de mesures d'accompagnement supplémentaires en Suisse	Satisfait en partie : L'obligation de s'annoncer est maintenue, mais raccourcie de huit jours à quatre jours. Une caution est prévue uniquement en présence d'un risque accru. Les autres mesures d'accompagnement ne sont pas garanties contractuellement, mais correspondent largement aux mesures de l'UE ; des mesures d'accompagnement supplémentaires sont possibles si de nouvelles situations à risque surviennent et si les mesures envisagées sont proportionnées et non discriminatoires.
Le droit suisse du travail n'est pas menacé par l'acquis communautaire futur.	Pas satisfait : La reprise de la directive sur les travailleurs détachés et de la directive d'exécution affecte le droit du travail suisse. De facto, les accords bilatéraux I sont déjà régulièrement mis à jour. En outre, l'UE, elle-même, subit souvent des pressions politiques en vue d'une mise à jour (en lien avec la directive sur les droits des citoyens, par exemple).
Maintien des exceptions pour les transports terrestres (RPLP, 40 tonnes)	Satisfait
Définition exacte de l'exigence d'homogénéité ; reprise dynamique du droit limitée au cœur des accords	Satisfait, puisque l'accord institutionnel ne couvre que cinq accords d'accès au marché. Le contenu devra être examiné par chaque partie.
L'«équivalence» doit rester possible.	Satisfait
La Suisse reste libre d'organiser ses relations économiques avec des États tiers comme elle l'entend.	Satisfait
Pas de surveillance ni d'examen des pratiques suisses par l'UE	Satisfait
Règlement des différends : on distingue le droit bilatéral de l'acquis.	Satisfait : Le système en deux étapes du règlement des différends prévoit cette distinction.
Le droit fiscal est exclu explicitement.	Satisfait indirectement du fait que l'accord ne couvre plus que cinq accords.

Source : economiesuisse 2019
www.economiesuisse.ch

En janvier 2019, les organes d'economiesuisse évalueront le projet d'accord institutionnel en fonction de l'atteinte des trois objectifs et d'autres critères. La vision globale des aspects institutionnels et économiques sera déterminante.

1. MATTHIAS OESCH/GABRIEL SPECK: Das geplante institutionelle Abkommen Schweiz-EU und der EUGH, dans Astrid Epiney/Lena Hehemann (éditeurs), *Annuaire suisse de droit européen 2016/2017*, pp. 257–273
2. L'art. 23, al. 1, let. iii, en particulier, dispose que toute aide publique qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions sont incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord de libre-échange de 1972.
3. PHILIPP ZURKINDEN: Beihilfenkontrolle im Verhältnis Schweiz/EU, *Mémorandum sur mandat de la CdC du 30 septembre 2017*; SIMON HIRSBRUNNER, Über die Folgen einer möglichen Übernahme des Verbots staatlicher Beihilfen der EU durch die Schweiz, *rapport sur mandat de la CdC du 9 octobre 2017*
4. Cf. à ce sujet: ASTRID EPINAY, Der Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU, dans: Jusletter 17, décembre 2018, p. 11 ss.
5. Même si l'EEE n'a pas repris la citoyenneté européenne, la directive de 2008 a été transférée dans l'acquis de l'EEE, mais avec certaines exceptions qui demandent d'être interprétées. Cf. CHRISTA TOBLER, Personenfreizügigkeit mit und ohne Unionsbürgerrichtlinie – Reise- und Aufenthaltsrechte im Ankara-Abkommen, dem FZA Schweiz-EU und dem EWR-Recht, dans Astrid Epiney/Lena Hehemann (éditeurs), *Annuaire suisse de droit européen 2017/2018*, Zurich/Berne 2018, p. 438 ss.
6. Arrêt dans l'affaire C-333/13, Elisabeta Dano, Florin Dano contre Jobcenter Leipzig
7. À savoir, la prestation de subsistance pour la mère et l'allocation sociale pour le fils, ainsi que la participation aux frais d'hébergement et de chauffage
8. Directive 2004/38/CE, L 158/77 ss.
9. Arrêt dans l'affaire C-67/14, Jobcenter Berlin Neukölln contre Nazifa, Sonita, Valentina et Valentino Alimanovic
10. Belgique, Danemark, Allemagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Suède, Espagne, Royaume Uni
11. [art. 62, let. b, LEI / art. 63, al. 1, let. a, LEI, en lien avec l'art. 62, let. b, LEI].
12. Art. 28, paragr. 2, directive 2004/38
13. Arrêt du TF du 1er novembre 2018 (6B 235/2018) et du 23 novembre 2018 (6B_209/2018)
14. Lire à ce sujet ASTRID EPINEY, Der Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU, dans: Jusletter 17, décembre 2018, p. 13 ss.
15. Le SECO a publié une bibliographie complète avec les études pertinentes sur l'immigration en Suisse en relation avec le marché du travail:
https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Personenfreizuegigkeit/Observatorium/literaturliste_observatoire.pdf.download.pdf/Literatur%20Observatoire%20d.pdf
16. En 2015, les travailleurs frontaliers de l'UE ont payé 418 millions de francs au titre des cotisations à l'assurance chômage suisse, tandis que la Suisse a versé 193 millions de francs de prestations d'assurance chômage en faveur des États membres de l'UE. Quelque 120 000 citoyens suisses vivant dans l'UE ont accès aux assurances sociales européennes.
17. Selon Cornelia Lüthy, vice-directrice du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans «Der Bund», le 22.6.2018 (<https://www.derbund.ch/schweiz/standard/die-schweiz-soll-zahlen/story/21799437>).
18. D'après l'art.1, al. 2, la directive d'exécution ne restreint pas le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des accords tarifaires ainsi que de prendre des mesures collectives, en conformité avec le droit national et les pratiques nationales.
19. Directive 2014/67/EU relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur