

Un nouveau « narratif » du rapport entre la Suisse et l'UE

(Vorschlag einer Arbeitsgruppe (siehe Seite 10) unter Leitung von Anne Berner)

En bref

La Suisse se trouve au milieu de l'Europe et de l'Union européenne (UE). Elle est autant européenne que tous les États du continent. Le pays est même encore plus étroitement lié sur le plan économique, culturel et linguistique à ses États voisins et à l'Union européenne dans son intégralité que la plupart des membres de l'UE. Une relation constructive, solide et évolutive entre la Suisse et l'UE est par conséquent très avantageuse pour les deux parties.

La Suisse est liée à l'UE par une géographie et des valeurs communes. Les deux parties forment en effet une communauté de valeurs et de destins. Elles partagent de nombreux défis communs de nature européenne ou même mondiale, qui ne peuvent être relevés que dans certaines limites par chaque pays de manière autonome. Des coopérations judicieuses sont nécessaires pour pouvoir maîtriser de tels défis qui s'étendent au-delà des frontières.

La Suisse cherche à collaborer avec ses voisins européens. Elle souhaite intégrer ses différents atouts dans la relation qu'elle entretient avec l'UE et contribuer ainsi à la gestion des problèmes communs. Parmi les forces de la Suisse se trouvent non seulement sa résilience et sa puissance économique ainsi que sa situation stratégique importante au cœur de l'Europe, mais aussi et surtout le système de démocratie directe fédéraliste, autonome et stable du pays.

Le développement futur de la collaboration bilatérale présuppose que les deux parties sont disposées à donner et à prendre. Et c'est possible, preuve en sont les accords bilatéraux existants et de nombreux

« contrats de voisinage ». La Suisse veut être traitée par l'UE sur un pied d'égalité comme un partenaire. Pour que cela soit possible, l'UE doit renoncer à ses démonstrations de force et la Suisse à ses trop nombreuses exceptions. L'objectif ? Des relations bilatérales équilibrées qui profitent aux deux parties.

Tout en visant cet objectif, la Suisse ne veut pour autant pas abandonner ses particularités politiques, largement responsables des succès économiques et sociaux du pays. Un partenariat étroit n'implique pas de devoir renoncer à ses propres valeurs. La population suisse souhaite continuer à avoir la possibilité, non seulement *de jure*, mais aussi *de facto*, de décider de sa constitution et de ses lois de manière autonome. Elle veut par ailleurs garder ses structures fédérales.

Les structures fédérales et la démocratie directe rendent les décisions politiques si complexes et longues en Suisse, mais qui permettent aussi une plus grande proximité citoyenne. Un rapprochement avec l'UE ne doit pas entraîner une dilution ou même une perte de ces structures autonomes. Aussi raisonnable que puisse souvent être l'adoption de lois et de réglementations de l'UE, la Suisse se raccrochera toujours à son droit de renoncer occasionnellement à une telle adoption (*opting out*).

Différentes structures politiques peuvent coexister si la diversité est perçue et utilisée comme une opportunité au sein de l'Europe. Une telle perspective ouvre la voie à une Europe dans laquelle il existe différents niveaux d'association. Outre les « pays du noyau dur européen » affichant une intégration forte et une monnaie commune, il y aurait alors de la place pour des pays qui seraient liés à l'UE sous une forme plus souple. Une promesse en termes d'innovations et de bien-être pour tous en Europe.

Une autonomie étatique totale n'est ni réaliste ni souhaitable dans un tissu européen étroitement

entrelacé. Des partenariats et des coopérations sont nécessaires pour maîtriser les défis communs. La Suisse est prête à fournir une contribution raisonnable pour résoudre ces défis en respectant des principes de bon voisinage. Elle vise, tout en conservant sa souveraineté sur le plan du droit international, une relation équitable et juste avec ses voisins européens.

Les dispositions suivantes doivent donc être réunies pour la poursuite des négociations entre la Suisse et l'UE :

- Une disposition fondamentale à l'harmonisation du droit dans les domaines de coopération bilatéraux existants et futurs, où elle est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur et ne nécessite aucune concession délicate de la Suisse sur le plan politique ; la Suisse a donc besoin d'une possibilité d'*opting out* et est prête à déboursier une compensation adéquate, mais exclusivement monétaire, en cas de dommage vérifiable qui en découle pour le marché intérieur.
- Une disposition fondamentale à l'adoption d'un nouveau procédé de règlement des litiges, cependant sans concessions sur des questions politiques fondamentales délicates et ainsi sans subordination des reprises du droit, qui touchent à notre sentiment politique, ainsi que de la résolution des litiges selon la CJUE.
- Une disposition fondamentale à un soutien actif à l'UE pour tous les effets externes dont profite la Suisse, même si elle n'est pas elle-même membre de l'UE.

1. Situation de départ et contexte des négociations

Après le non à l'EEE en décembre 1992, l'UE et la Suisse ont décidé en l'espace de deux mois d'examiner s'il était possible de développer des relations sur la base d'un accord bilatéral. Les négociations relatives aux Accords bilatéraux I ont ainsi débuté en novembre 1993. Peu de temps après leur acceptation par le peuple suisse (2000), les négociations se sont portées sur les Accords bilatéraux II. Une fois le dernier élément des Accords bilatéraux II accepté (septembre 2005), le Conseil fédéral a exprimé son souhait de définir un accord-cadre afin de disposer d'une base juridique solide pour la voie bilatérale.

Dans le même temps, l'UE demandait de prévoir à l'avenir, dans le nouvel accord, la reprise dynamique du droit (comme *de facto* dans l'accord sur le transport aérien [Accords bilatéraux I] ou *de jure* dans Schengen/Dublin [II]) ainsi qu'un nouveau mécanisme de règlement des litiges. Cela a par la suite été abordé en 2007 dans le cadre de la révision de l'accord relatif aux mesures douanières de sécurité. Mais comme il n'y avait en Suisse aucune représentation uniforme de l'orientation future de la politique européenne du pays, le Conseil fédéral n'a pas mis en avant la question d'un accord-cadre. Ce n'est que lorsque l'UE a formellement exigé de créer une nouvelle base institutionnelle pour les bilatérales que les parties ont repris les négociations en 2013.

La phase initiale de ces négociations a coïncidé avec l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse (février 2014) à la suite de laquelle le processus de négociations s'est trouvé dans une impasse. Deux ans plus tard est venue s'ajouter la décision du Brexit avec pour conséquence de nouveaux retards. Suite à cette sortie de l'UE, Londres devait trouver une nouvelle forme de collaboration avec Bruxelles. Le Brexit a mis en évidence des questions institutionnelles semblables à celles qui se posent avec la Suisse au sujet de l'évolution du droit et du règlement des litiges. Conséquence : l'UE ne voulait pratiquement plus faire de concessions envers la Suisse afin de ne pas porter préjudice à ses négociations avec les Britanniques. Dans cette logique, l'UE a exercé une pression constante sur la Suisse afin de trouver rapidement un accord. En termes tactiques, un accord dur avec Berne serait arrivé à point nommé pour l'UE dans le cadre des négociations de Londres. En novembre 2018, l'UE a mis un terme aux négociations suisses et britanniques avec des projets d'accords, qui n'ont cependant tous deux pas été acceptés plus tard par les instances compétentes à Londres et à Berne.

Le Conseil fédéral a estimé que ce projet d'accord (accord institutionnel) n'était pas assez équilibré pour le signer. Il a par conséquent lancé une consultation nationale en 2019. Bien que cette consultation ait posé des questions fondamentales, le Conseil fédéral n'a identifié dans sa lettre à la Commission européenne de juin 2019 que trois domaines techniques qui devaient faire l'objet de clarifications : la protection des salaires, les aides d'État et la directive relative aux droits des citoyens de l'Union.

Ces clarifications n'ont été reprises qu'à l'automne 2020 à cause de la votation sur l'initiative de limitation. Elles n'ont cependant pas abouti de manière satisfaisante pour Berne, craignant un refus du résultat des négociations dans le cadre d'une votation populaire. En mai 2021, le Conseil fédéral a finalement décidé de ne pas poursuivre les négociations.

Après que le Conseil fédéral a présenté sa nouvelle approche pour la future collaboration politique européenne en février 2022, le DFAE a repris des explorations bilatérales avec la partie européenne en mars 2022. Même si elles ne sont pas expressément désignées comme telles, ces dernières se basent sur l'approche « Bilatérales III ». Le Conseil fédéral a ainsi également suivi un élan de l'Europa Forum fin 2021.

2. Ce qui pose problème : une relation en suspens

La Suisse se trouve au centre de l'Europe. Elle est partie intégrante de la géographie, de l'histoire et de la culture du continent. Une collaboration constructive et viable entre la Suisse et les États membres de l'UE est très avantageuse pour les deux parties. Le peuple suisse a exprimé ce point de vue à plusieurs reprises aux urnes.

Cependant, le ciel politique s'est dernièrement assombri entre la Suisse et l'UE. Parmi les raisons, il y a notamment le fait que le Conseil fédéral n'a plus estimé judicieux de poursuivre les négociations de longue date sur un accord-cadre institutionnel et a ainsi mis un terme à ce processus en mai 2021.

L'UE essaie encore d'inciter la Suisse à se pencher sur un tel accord-cadre. Pour ce faire, elle n'utilise pas seulement des reproches populistes tels que celui de la « tendance à sélectionner ce qui convient ». Elle recourt également à des tentatives de pression tangibles et des rapprochements non pertinents. Parmi les exemples à citer, il y a la non-reconnaissance de l'équivalence boursière, la non-actualisation de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (MRA) et l'exclusion du programme de recherche Horizon.

Par ailleurs, les relations avec la Suisse ne sont actuellement pas prioritaires pour Bruxelles. L'UE se voit confrontée à des problèmes beaucoup plus urgents tels que la fragilité de l'euro, les violations des traités de Maastricht, les forces divergentes au sein de l'Union, le changement climatique, l'approvisionnement énergétique ou encore, dans le sillage de la guerre en Ukraine, les questions de politique de sécurité.

Dans les faits, il n'a pas été possible au fil des ans de rendre les accords bilatéraux existants plus sûrs sur le plan juridique et plus durables. L'un des principaux points litigieux reste l'insistance de l'UE en faveur d'une libre circulation des personnes quasi inconditionnelle. La gestion de l'immigration rien que sur le marché du travail et les demandes relatives à son développement sont problématiques pour la Suisse. Le pays est en effet inhabituellement attractif à cause de l'écart de prospérité avec l'UE.

Des entretiens sont même menés à l'heure actuelle afin de tâter le terrain en vue d'une poursuite des négociations. Mais le Conseil fédéral n'a pas de nouveau mandat de négociation. La Suisse est

toujours très loin d'un rapport de compréhension mutuelle tel qu'il devrait exister dans la relation avec l'UE. Il est nécessaire d'entretenir un dialogue national permettant de définir ce que la Suisse veut, ce qu'elle est prête à donner et ce qu'elle ne veut pas céder.

3. Ce qui est nécessaire : un nouveau narratif

La Suisse devrait prendre un nouvel élan sur la voie de relations bilatérales durables et sûres sur le plan juridique, et elle devrait mieux faire valoir ses forces dans la discussion.

Jusqu'à présent, ces négociations sur les relations bilatérales étaient souvent dominées par des slogans et des mots chocs. Ceux-ci ne constituent pas une base prometteuse pour des négociations, ne permettent pas d'atteindre les objectifs et devraient être remplacés par un nouveau narratif.

Ce narratif devrait

- s'inspirer de la perception propre de la Suisse,
- tenir compte des forces de la Suisse, tout comme de sa volonté de coopérer,
- exiger un traitement et des négociations équitables,
- comprendre la diversité comme un atout pour de bonnes solutions.

Le narratif est une offre mêlant réflexion et parole qui présente comment la Suisse devrait comprendre et exprimer son rapport à l'UE. La Suisse doit apprendre à s'articuler dans sa propre langue, au lieu de répéter la langue des diplomates et des fonctionnaires de l'UE. Le narratif doit permettre de comprendre la situation actuelle, de témoigner de l'assurance de la société civile, de s'appuyer sur une perception propre basée sur des valeurs et largement ancrée sur le plan culturel ainsi que de proposer des actions dans une certaine direction. Le narratif ne doit pas être le lancement d'une campagne, mais une plateforme pour une discussion orientée sur les objectifs entre différents cercles des domaines de la politique, de l'économie, de la société civile et des médias.

De quoi faut-il tenir compte pour développer un tel narratif ? Il s'agit de définir clairement ce qui lie la Suisse à l'UE (*chapitre 4*), ce qui divise les deux parties (*chapitre 5*), comment surmonter ces divisions (*chapitre 6*) et ce qui devrait être particulièrement important du point de vue de la Suisse dans le cadre de la création d'une telle passerelle (*chapitres 7 et 8*). Et enfin, ce que le narratif pourrait signifier pour la suite des négociations (*chapitre 9*).

4. Ce qui lie les deux parties

a. Une géographie et des valeurs communes

Pays situé au cœur de l'Europe, la Suisse se distingue, comme le continent dans son intégralité, par une grande variété de langues et de cultures. Il existe de nombreuses valeurs communes. Parmi celles-ci figurent, sous des formes parfois différentes, la liberté, les droits humains, la démocratie, le pluralisme et la tolérance. S'y ajoute la tradition commune d'un commerce largement ouvert.

La Suisse est par conséquent étroitement liée à l'Europe. C'est surtout le cas avec les régions voisines immédiates. Cet entrelacement n'est remis en cause ni par la Suisse, ni par ses pays voisins. Au contraire, on parle souvent la même langue que les voisins dans les différentes régions nationales. Ces régions sont aussi souvent liées entre elles par des institutions et des contrats spéciaux tels que la Régulation Internationale du Rhin par exemple. Ces liens existants avec les régions voisines sont également beaucoup plus intenses que ceux qui les rapprochent du siège de l'UE à Bruxelles, où la Suisse n'a que peu d'importance.

Au vu de ces imbrications étroites sur le plan économique, social et culturel, la Suisse est au moins autant européenne que les autres États européens. Cela s'applique tout particulièrement à l'économie. La Suisse et les autres États européens pratiquent un commerce intensif depuis des siècles. Près de la moitié des exportations et des importations de Suisse concerne les pays européens. Ces liens sont également entretenus par les collaborations scientifiques, les échanges culturels, le tourisme, les relations humaines au-delà des frontières, les travailleurs frontaliers et l'immigration.

b. Des défis communs

Les liens étroits entre la Suisse et le reste de l'Europe démontrent qu'une totale autonomie dans tous les secteurs n'est ni réaliste ni souhaitable. Des coopérations judicieuses sont nécessaires, notamment parce que les pays européens forment non seulement une communauté de valeurs, mais aussi une communauté de destins. Divers problèmes tels que le changement climatique, la transition énergétique, la migration, la numérisation, la sécurité militaire et la cybersécurité ou encore la criminalité organisée ne peuvent être résolus de manière autonome que dans certaines limites par chaque pays. S'ajoute à cela le vieillissement de l'Europe. Celui-ci met l'économie face à un problème, à savoir qu'il pourrait bientôt ne plus y avoir suffisamment de personnel qualifié. En parallèle, nombreuses sont les personnes d'Afrique ou d'Asie à souhaiter venir en Europe et en Suisse pour trouver travail, bien-être et bonheur. Comment gérer tout cela avec des accords ? Et comment renforcer la démocratie ?

Toutes les coopérations doivent respecter la règle suivante : la Suisse, et tous les autres États, sont responsables de résoudre eux-mêmes les problèmes qu'ils peuvent résoudre eux-mêmes. Ce principe s'inscrit dans l'esprit du fédéralisme et de la subsidiarité. Certains défis sont cependant plus facilement et mieux relevés avec une collaboration adaptée, plutôt qu'avec des tentatives ponctuelles de chaque pays. C'est pour cette raison que la Suisse veut et peut proposer ses forces activement dans le monde entier, mais surtout en Europe.

Au cours des deux derniers siècles, la Suisse a régulièrement été concernée par des développements économiques et politiques hors de son territoire. Aujourd'hui, ces défis s'arrêtent encore moins aux frontières nationales qu'auparavant. Ils ont apparemment un caractère européen et global. Sur le plan géostratégique, la polarisation entre les États-Unis et la Chine prend de l'ampleur. Se pose maintenant la question du rôle et de la position que devrait adopter l'Europe (et la Suisse à l'intérieur de l'Europe). Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Suisse profite du bouclier de sécurité de l'OTAN sur l'Europe (de l'Ouest) et ne fournit en contrepartie que des contributions modestes, même si, considérées par habitant, elles sont supérieures à celles de bon nombre d'autres membres de l'UE.

5. Ce qui divise les deux parties

a. Une histoire différente

En dépit de tous ces points communs, il existe bien évidemment aussi des différences entre la Suisse et le reste de l'Europe, notamment à cause des divers développements historiques qu'a connus le continent depuis le XVII^e siècle.

L'absolutisme est devenu une forme de gouvernement importante dans presque tous les pays européens à l'exception de la Suisse. Aucun pouvoir absolutiste n'a en effet pu s'établir au sein de la Confédération au début des Temps modernes. La Suisse a ainsi été jusqu'à aujourd'hui une entité politique fortement décentralisée et communale. C'est sur cette base que s'est développé depuis le XIX^e siècle un État fédéral moderne alliant des institutions fédéralistes décentralisées à un système de

démocratie directe.

Ces deux éléments (le fédéralisme et la démocratie participative) revêtent une importance primordiale pour la légitimation de l'État suisse.

b. Une structure politique différente

Le fédéralisme est partie intégrante de la conception de l'État suisse depuis des siècles. Seuls les intérêts communs les plus importants sont délégués au niveau étatique supérieur. La répartition fédérale favorise la proximité des autorités avec les citoyens et a pour conséquence, avec la démocratie directe, le déroulement lent et complexe des décisions politiques. Le peuple veut avoir le contrôle sur les dirigeants politiques et ne souhaite pas simplement les laisser faire. Cela nécessite du temps et des échanges.

La Suisse fonctionne très bien depuis des siècles avec ce contrôle du pouvoir. Elle ne voit aucune raison de changer ces institutions pour l'UE et craint que des liens plus étroits avec l'UE ne diluent les structures politiques indépendantes et les processus de démocratie directe, voire les fassent disparaître. Du point de vue suisse, il est d'autant plus délicat d'envisager une intégration institutionnelle (ou un rapprochement) du système juridique de l'UE qui connaît un développement constant. La Suisse ne veut et ne peut pas participer à toutes les réglementations de l'UE à cause de l'importance du système de milice dans la politique et de la forte orientation sur les préférences des citoyens.

Au sein de l'UE, l'évolution politique a considérablement changé au cours des dernières décennies, jusqu'à prendre une direction parfaitement opposée. L'ancien système d'alliances basé sur la subsidiarité a fait place à une structure fortement centralisée, surtout depuis l'introduction de la monnaie unique qu'est l'euro et la crise financière de 2008/2009. La guerre en Ukraine et la crise de l'énergie pourraient, le cas échéant, contribuer à un centralisme étatique encore plus important et entraîner des prises de décisions par une majorité sans possibilité de veto.

L'évolution de la perception propre de l'UE et sa tendance à une centralisation plus importante vont à l'encontre de la conception de l'État en Suisse. Elles expliquent pourquoi l'UE insiste sur le fait qu'il n'y aura pas d'extension de la collaboration bilatérale sans résolution des questions institutionnelles.

6. Comment surmonter ces divisions

a. Une coopération équitable

Tant la Suisse que l'UE devront donner et prendre à chaque étape de développement de leur partenariat et de leur coopération. Les Accords bilatéraux constituent une preuve qu'il est en principe possible d'obtenir un tel équilibre des intérêts. Dans ce cadre, une quantification et une visualisation des bénéfices pour chaque partie pourrait se révéler très utile.

La Suisse, qui est le plus petit des deux acteurs, ne peut mener ces négociations avec succès que grâce à de bons arguments. Elle doit faire valoir efficacement ses forces et communiquer avec habileté.

Des négociations ne peuvent aboutir à un bénéfice et un juste équilibre des intérêts pour les deux parties que si elles sont empreintes de la volonté de résoudre ensemble les défis communs et de s'attaquer localement aux problèmes locaux. Il convient de respecter dans ce cadre la souveraineté

de la Suisse reconnue par le droit international. Des accords avec les États voisins dans les régions frontalières démontrent que c'est possible.

L'exigence d'équité présuppose quant à elle que l'UE renonce à toute position de pouvoir et la Suisse à un trop grand nombre d'exceptions. L'objectif doit être d'équilibrer les négociations et de les mener d'égal à égal. La Suisse veut être traitée comme un partenaire et non se voir contrainte, comme un petit État par la puissante UE, à adopter des règles qui ne sont pas compatibles avec ses propres valeurs et ses systèmes démocratiques, avec des arguments de l'acabit du « tout ou rien ».

La forme que pourrait prendre une voie dans cette direction a été esquissée par les deux parties au cours de l'année 2021 (« Accords bilatéraux III »). Il a ainsi été proposé d'élargir le cadre des négociations contractuelles afin de créer une marge de manœuvre pour un paquet équilibré. Outre la thématique classique du commerce de biens et de services, il s'agirait d'intégrer d'autres éléments, par exemple des services dans des domaines tels que la sécurité, la protection du climat, l'approvisionnement en énergie et en eau ou encore la santé. Chaque partie doit montrer quels services elle fournit dans quels domaines et comment ceux-ci peuvent être évalués. Avec cette approche, les « caisses » restent distinctes, et la liberté de décision, le droit de propriété et la diversité sont conservés. Le Conseil fédéral a en principe adopté cette idée, mais ne l'a pas poursuivie.

b. Utiliser la diversité comme une opportunité

La diversité est sans doute l'un des atouts les plus souvent sous-estimés de l'Europe qui compte 150 à 200 langues. Cette diversité est de nature culturelle, sociale, économique et politique. Elle ne favorise pas seulement la concurrence et le commerce, mais aussi et surtout l'innovation et la résilience. Elle devrait être reconnue et utilisée comme une opportunité. L'objectif doit être que chaque pays puisse conserver ses atouts, les utiliser et les intégrer dans la communauté de l'Europe.

Cette diversité donnerait naissance à des possibilités considérables pour le développement futur de l'Europe, dans la mesure où il serait possible pour les États européens d'adopter différents niveaux institutionnels d'association à l'UE.

Une telle Europe du futur serait composée d'un côté de « pays du noyau dur européen » tels que l'Allemagne et la France, qui seraient fortement intégrés sur le plan économique, politique et institutionnel et partageraient une monnaie commune et, de l'autre, d'États avec des niveaux d'intégration plus faibles.

Le deuxième cercle d'association rassemblerait des pays qui ne pourraient ou ne voudraient pas adopter une intégration forte sur le plan politique et économique avec une monnaie et des règles communes (tels que les traités de Maastricht). L'Italie ou l'Espagne pourraient faire partie de ces pays. Le troisième cercle d'association serait composé de pays qui souhaitent encore moins s'intégrer au niveau politique et légal que le deuxième cercle. Il s'agirait là de la Grande-Bretagne et de la Suisse. Enfin, un quatrième cercle pourrait réunir les pays revêtant une certaine importance stratégique pour l'Europe avec des relations encore plus souples ; par exemple, la Turquie et les pays d'Afrique du Nord.

Coexister de la sorte avec différents niveaux relationnels serait une promesse de plus de diversité, d'innovation et de bien-être pour toute l'Europe et permettrait aux plus petits pays de participer plus facilement au développement de l'Europe sur un pied d'égalité.

7. Ce que la Suisse doit fournir en plus : ses propres forces

La Suisse, comme tout autre État, a des préférences qui lui sont spécifiques au sein de l'Europe. Elle est perçue comme un pays avec des compétences économiques élevées, une grande force d'innovation, un excellent secteur de recherche, des universités qui se démarquent à un niveau international, une ouverture globale et une indépendance politique. Il s'agit d'exploiter ces atouts. La Suisse devrait être plus consciente de ses forces et les faire valoir avec plus d'assurance et de manière plus ciblée dans le cadre des négociations avec l'UE.

La puissance économique de la Suisse est l'un de ses plus grands atouts. C'est notamment grâce à son ouverture sur le monde dans le cadre de ses relations commerciales que la Suisse a réussi à devenir l'une des grandes nations économiques malgré sa petite taille. Elle compte des entreprises au rayonnement international considérable. De nombreuses sociétés se sont fait une place de choix au niveau européen et même mondial surtout dans les secteurs pharmaceutique, MEM et financier. L'économie du pays est par ailleurs largement diversifiée. Cela lui confère une capacité de résistance aux perturbations structurelles et conjoncturelles.

La politique financière modérée et le frein à l'endettement assurent de plus une résilience et une marge de manœuvre en termes de politique économique durant des périodes difficiles.

Le partenariat social est un autre facteur de succès. Il permet de résoudre directement les problèmes entre les employeurs et les employés au lieu de passer par le domaine politique et reflète la culture du consensus et la structure décentralisée du système social également sur le lieu de travail. La Suisse peut par ailleurs compter sur un système de formation dual dont le bon fonctionnement en fait un modèle pour bon nombre de pays.

Ses autres atouts sont notamment sa situation géographique, sa topographie et son environnement intact. De nombreuses infrastructures primordiales telles que les voies aériennes, les chemins de fer, les routes, les lignes électriques et les conduites gazières passent par la Suisse, du nord au sud tout comme d'ouest en est. La Suisse est aussi le « château d'eau » de l'Europe ; ses Alpes alimentent le Rhin, le Rhône, le Danube (via l'Inn) et le Pô (via le lac Majeur), permettent le stockage de l'énergie électrique (lacs artificiels) et sont un véritable réservoir d'eau potable.

Enfin, nombreux sont ceux qui envient la Suisse pour son système politique stable de démocratie directe avec une architecture fédéraliste. Ce dernier point est aussi l'un des atouts de la Suisse. Il a fortement marqué le pays et a permis d'en faire l'un des États les plus prospères du monde.

8. Ce que la Suisse doit préserver : sa souveraineté et ses structures fédérales

Il ne faut pas confondre partenariat étroit et abandon des valeurs propres. En Suisse, une grande majorité est favorable à des relations réglementées, viables et tournées vers l'avenir avec l'UE, tout en souhaitant que la Suisse ait toujours la possibilité de conserver son système politique autonome et même de continuer à le développer. Le pays ne veut pas diluer ses structures et particularités politiques à cause d'un partenariat avec ses voisins et l'UE. Au contraire, les Suissesses et les Suisses veulent, malgré une coopération étroite avec l'UE, avoir la possibilité, non seulement *de jure*, mais aussi *de facto*, de décider eux-mêmes de leur constitution et de leurs lois ainsi que de conserver les structures fédérales avec des compétences importantes données aux cantons et aux communes.

En tant que pays aux prix et aux salaires élevés dont près de 30 % de la population est née à l'étranger, la petite Suisse densément peuplée ne veut pas non plus offrir un accès libre à son territoire à un nombre de personnes venues d'Europe et du reste du monde sur lequel elle n'a aucun

contrôle ou leur permettre de participer à son système social et son capital collectif sans contributions correspondantes.

Aussi raisonnable que puisse souvent être l'adoption de lois et de réglementations de l'UE, la Suisse se raccroche à son droit d'*opting out* occasionnel. Le droit de l'UE étant en constante évolution, et ce, avec une orientation peu claire, il est nécessaire d'avoir la possibilité ponctuelle de ne pas devoir adopter ce droit. L'objectif de la politique suisse doit être d'obtenir la compréhension de l'UE nécessaire à ce besoin.

9. Conséquences du narratif pour la poursuite des négociations

Une relation constructive, solide et évolutive entre la Suisse et l'UE est très avantageuse pour les deux parties. Le développement futur de la collaboration bilatérale présuppose ainsi que les deux parties sont disposées à donner et à prendre. Les négociations visent un équilibre juste des intérêts permettant d'atteindre des relations bilatérales équilibrées utiles aux deux parties. Pour que cela soit possible, l'UE doit renoncer à ses démonstrations de force et la Suisse à ses trop nombreuses exceptions.

Dans le cadre des négociations, les deux parties doivent chercher à obtenir une optimisation des coûts et des bénéfices (pas nécessairement sur le plan pécuniaire). Ces négociations seront idéalement menées de sorte qu'une partie doive faire moins de concessions que l'autre dans un domaine de négociation important pour elle, alors que celles-ci seraient très utiles pour l'autre partie. Le cumul des points coûts-bénéfices des différents domaines de négociation devrait avoir pour résultat un minimum de coûts et un maximum d'avantages pour les deux parties. Il n'est pas toujours possible de trouver un équilibre pour chaque objet des négociations et il sera donc plutôt possible d'atteindre une issue équitable si les contrats sont conclus en parallèle, soit dans le cadre d'un paquet (p. ex. Accords bilatéraux III).

Il s'agit ici de maximiser le bénéfice commun qui résulte d'un accès mutuel au marché avec le moins d'obstacles possible ainsi que des différentes coopérations. Cela présuppose d'un côté l'entrée en matière de la Suisse dans le cadre des demandes y relatives de l'UE et, de l'autre, la flexibilité de l'UE face à des questions de principe délicates, qui concernent la compréhension politique de l'État non-membre qu'est la Suisse ou de ses spécificités objectivement définissables, et qui n'ont *de facto* aucune incidence sur le fonctionnement du marché intérieur. Pour la Suisse, cela signifie par ailleurs de ne pas être stricte là où seuls les intérêts commerciaux particuliers de certains secteurs sont concernés, mais plutôt sur les questions de principe telles qu'elles sont présentées dans ce narratif (p. ex. fédéralisme, participation, système de gouvernement).

Dans cette logique, la Suisse devrait en principe accepter une harmonisation du droit dans les domaines qui la lient obligatoirement et directement au marché intérieur selon le principe suivant : aussi divers que possible, aussi harmonieux que nécessaire. Il doit pour cela exister notamment une possibilité de réglementations d'exception dans les cas où des intérêts importants sont concernés, comme pour la protection des salaires ou les thèmes sensibles sur le plan politique. À l'inverse, s'il ne s'agit pas de questions délicates, rien ne devrait en principe s'opposer à la reprise ponctuelle des réglementations de l'UE pour les aides d'États. La directive sur les citoyens de l'Union pourrait elle aussi être au moins partiellement acceptée (en ce qui concerne la libre circulation des personnes), mais seulement s'il est possible de convenir de mesures contraignantes appropriées afin de prévenir un usage excessif du système des assurances sociales. Seules les personnes bénéficiant de droits acquis par le biais de paiements correspondants devraient bénéficier d'un accès au système social.

Par ailleurs, il faudrait envisager une modernisation (souhaitée par l'UE) de l'accord de libre-échange qui a aujourd'hui 50 ans et pourrait, le cas échéant, contenir également des services. Celle-ci ne devrait cependant pas être soumise aux réglementations institutionnelles de l'accord sur l'accès au marché.

En refusant cette modernisation, la Suisse ferait cadeau d'une marge de manœuvre envisageable qui pourrait ensuite lui manquer dans d'autres domaines. Il faudrait par ailleurs examiner des coopérations dans de nouveaux domaines tels que la sécurité, la cybersécurité, la protection du climat, l'approvisionnement en énergie et en eau ou la santé et poursuivre les coopérations éprouvées et en partie interrompues par l'UE, comme par exemple dans la recherche.

En gardant en tête le fonctionnement le plus fluide possible du marché intérieur, la Suisse peut premièrement entrer en matière sur le principe de la reprise dynamique (mais pas automatique) du droit, cependant avec une possibilité d'*opting out*, surtout pour les questions politiques délicates déjà mentionnées.

Elle ferait ainsi une concession importante vis-à-vis de l'UE en s'écartant de l'approche bilatérale en vigueur convenue contractuellement. Bien que ne faisant pas l'unanimité sur le plan politique, cette concession serait acceptable dans la mesure où les points actuellement considérés comme délicats seraient *ex ante* exclus de l'obligation de reprise et qu'il serait dès lors possible de faire des exceptions pour des points qui seraient perçus comme délicats à l'avenir. Et l'UE ferait dans tous les cas mieux progresser ses efforts en lien avec le marché intérieur en acceptant un tel *opting out* qu'avec une limitation de la relation de libre-échange. L'acceptation du principe de la reprise dynamique du droit devrait cependant entraîner la caducité du blocage de l'actualisation des contrats existants décidé par l'UE, ce qui devrait rapidement être appliqué en particulier pour la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité (MRA).

Deuxièmement, la Suisse peut aussi entrer en matière sur l'exigence de l'UE concernant une nouvelle procédure de règlement des litiges, afin de garantir que les solutions aux différends bilatéraux ne soient pas éternellement repoussées. L'instrument des mesures compensatoires équilibrées exigé par l'UE semble être approprié à cette fin. Celles-ci devraient cependant être exclusivement monétaires.

Troisièmement, une subordination à un tribunal arbitral paritaire (qui ne pourrait qu'examiner le bon équilibre, mais n'aurait aucun droit d'interprétation sur l'acquis de l'UE) de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ne serait ni acceptable pour la Suisse, ni nécessaire pour l'UE. Cette non-subordination à la CJUE doit revêtir un caractère général et ne pas concerner uniquement la protection des salaires.

Les deux parties tirent des bénéfices importants de l'accès bilatéral au marché et l'UE même plus encore (en chiffres absolus), puisqu'elle présente un excédent sensible en termes de circulation des personnes et des marchandises, des services et du transit du trafic lourd. Les deux parties peuvent tirer des bénéfices importants non seulement des coopérations existantes, mais aussi de coopérations futures, par exemple dans les domaines de l'approvisionnement en électricité, du changement climatique, de la santé, de la numérisation, de la sécurité ou de la cybersécurité ainsi que de la recherche. La Suisse profite par ailleurs indirectement de l'UE, par exemple de ses efforts visant à assurer la stabilité et la sécurité du droit en Europe. Dans ce contexte, il semble raisonnable qu'elle participe à ces efforts avec des contributions financières à la cohésion ou d'autres mesures.

Ce nouveau narratif définit en résumé les conclusions importantes suivantes pour la poursuite des négociations entre la Suisse et l'UE :

- Les négociations doivent viser un juste équilibre des intérêts et établir des relations bilatérales équilibrées et viables bénéfiques pour les deux parties.
- Une harmonisation du droit dans l'accord concernant la participation de la Suisse au marché intérieur de l'UE doit en principe être acceptée là où elle est incontournable pour le bon fonctionnement du marché intérieur et ne touche pas à des domaines critiques pour la Suisse.

- Dans ces domaines critiques, la Suisse doit disposer d'une possibilité d'*opting out*.
- Des mesures compensatoires devraient être prises en cas de non-reprise du droit de l'UE découlant sur des dommages vérifiables pour l'UE ; elles devraient être exclusivement monétaires.
- Une subordination de la reprise du droit et de la résolution des litiges à la CJUE doit être globalement refusée, et pas uniquement au niveau de la protection des salaires.
- Une reprise partielle de la directive sur les citoyens de l'Union est possible, mais uniquement dans la mesure où l'accès au système des assurances sociales suisse a été acquis par des services et des achats.
- La modernisation de l'accord de libre-échange vieux de 50 ans doit être envisagée ; celle-ci ne peut cependant être soumise aux réglementations institutionnelles de l'accord sur l'accès au marché.
- D'autres accords de coopération d'intérêts mutuels devraient être examinés.

Le groupe de travail était composé des personnes suivantes :

- Anne Berner (direction), ancienne ministre de Finlande, conseil d'administration
- Georges Baur, chargé de recherche au Liechtenstein Institut, ancien secrétaire général assistant de l'AELE
- Heinz Buhofner, entrepreneur, ancien président du conseil d'administration de V-Zug
- Hans Hess, entrepreneur, ancien président de Swissmem, président du conseil d'administration de Bucher Industrie
- Konrad Hummler, entrepreneur, président de l'Association Société Civile, ancien président du conseil d'administration de la NZZ
- Christoph Schaltegger, professeur et directeur de l'Institut d'économie politique (IWP) de l'Université de Lucerne, professeur au sein de l'Institut d'économie financière et de droit financier (IFF) de l'Université de St-Gall
- Gerhard Schwarz, président de Progress Foundation, ancien directeur d'Avenir Suisse, ancien rédacteur en chef suppléant de la NZZ
- Oliver Zimmer, historien et auteur, ancien professeur d'histoire moderne de l'Europe à l'Université d'Oxford (2005-2021)

Le groupe de travail a bénéficié du soutien et des conseils du professeur Michael Ambühl.