

## Urgence de la relance de la négociation Suisse-UE

Paul Fivat, ancien Ambassadeur, ancien Chef adjoint de Mission à Bruxelles

L'évolution très récente de la situation, et notamment la position arrêtée par Economie suisse, m'incitent aux conclusions personnelles (provisoires) suivantes quant à l'attitude que devrait adopter le Conseil fédéral le plus rapidement possible

1. Il y a aujourd'hui urgence particulière sur trois dossiers fondamentaux relatifs aux intérêts essentiels de la Suisse :
  - a. Rejoindre le programme de recherche Horizon, et ce sur la base d'une participation pleine et entière telle que nous l'avions avant 2014
  - b. Débloquer la mise à jour des diverses listes sectorielles de notre ARM avec l'UE, à commencer par les dispositifs médicaux puis les machines etc.
  - c. Entamer la discussion sérieuse sur la participation au marché européen de l'électricité et la libéralisation – indispensable dans ce contexte – du marché suisse dans le sens des règles communautaires, et ce dans la perspective d'un accord avec l'UE d'ici 2025.
  
2. A ce stade, l'UE, par la seule voix qui compte, à savoir celle qui vient de Bruxelles soit par le biais de la Commission, soit par le biais de la Présidence (Président européen ou Présidence du Conseil de l'UE) démontre chaque jour qu'à défaut de mouvement de la Suisse sur les questions couvertes par le projet avorté d'accord institutionnel, à savoir d'une normalisation indispensable à la durabilité de la relation bilatérale sui generis avec la Suisse, elle agit en fonction de son intérêt global endogène, (et conformément à la « théologie européenne »), confiante qu'elle est que le temps travaille pour elle et que la Suisse finira par céder faute d'alternative crédible.
  
3. La position suisse s'érode de jour en jour. Nous perdons progressivement la considération et le « leverage » dont nous avons bénéficié jusqu'en 2013 à Bruxelles, y compris par des manœuvres naïves ou maladroites envers les Etats membres (France mais pas seulement). Les remarques de Mme Loiseau sur la « Suisse molle » sont le reflet vulgaire d'une baisse de respect impensable il y a quelques années. En même temps, qu'on le veuille ou non, l'image de Bruxelles en Suisse se péjore au fur et à mesure que les inconvénients concrets de la situation actuelle se font (ou feront) sentir sur les entreprises et le public. La Suisse, de par son poids relatif inférieur, ressent et ressentira immanquablement beaucoup plus intensément ces inconvénients que l'UE. A cette constatation s'ajoute le fait que, maintenant déjà et sur la durée, les principales victimes de la dérive actuelle sont les petites et moyennes entreprises nécessairement orientées tant vers l'extérieur européen que vers le marché suisse, notamment les jeunes « start-ups » qui se créent, dans le domaine des biens et des services « high tech » et « green tech », grâce à l'excellence de nos établissements universitaires et de formation professionnelle, et grâce aussi à un capital de talents d'entrepreneur que l'on ne saurait ignorer sans risque pour l'avenir. D'où l'urgence d'agir.
  
4. Avec la position consolidée écrite d'Economie suisse et le chapitre III de la feuille de route établie au sein de l'Association pour la Suisse en Europe, nous disposons des éléments nécessaires et suffisants pour tenter de trancher le nœud gordien dans un sens positif plutôt que défensif. Les autres éléments de réflexion dans le camp favorable à l'UE sont, dans cette

perspective, trop éloignés de la réalité actuelle (initiatives en préparation...). En tout état de cause et au nom de l'intérêt national bien compris, un souffle nouveau cathartique et libérateur doit être généré rapidement selon un principe bien compris de « accountable leadership » et en fonction des responsabilités constitutionnelles et politiques existantes.

Diverses démarches en cours ne sont en fait que des avatars et ne peuvent changer de manière significative les données de fond du problème. A titre de rappel, ces initiatives sont les suivantes :

- a) Recours déposé par Swissgrid auprès de la Cour européenne le 26 février 2021 pour exclusion de plateformes de concertation  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-ntent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021TN0127&from=ENb>
- b) Dépôt d'une plainte de 8 entreprises suisses Medtech auprès de la Cour européenne le 8 décembre 2021  
*(Swiss Medtech a offert aux 54 fabricants suisses titulaires de certificats SQS une plateforme d'échange et d'union de leurs forces. Huit des fabricants concernés – représentés par le cabinet d'avocats Sidley Austin LLP – ont déposé le 8 décembre 2021 une plainte devant le Tribunal de l'Union européenne*  
<https://www.swiss-medtech.ch/fr/news/portail-rdm>
- c) Pétition lancée à l'instigation des chercheurs suisses et britanniques pour une « exception scientifique » en Europe et en faveur de la participation des chercheurs suisses et britanniques au programme Horizon ; démarches du Conseil fédéral auprès des pays membres pour tenter d'appuyer cette idée.

Dans les deux premiers cas, passablement (trop) de temps devrait s'écouler jusqu'à une décision de la Cour européenne à la fois sur la recevabilité et sur la substance. S'agissant de la pétition des chercheurs et des démarches du Conseil fédéral, on ne peut s'empêcher de penser qu'il s'agit dans une large mesure d'un activisme d'impuissance. Dans l'opinion publique suisse, cette pétition va encore - malheureusement - contribuer à détériorer l'image de la Commission européenne. Et il est également probable que cette même Commission européenne verra dans le « teaming » avec la Grande-Bretagne une manœuvre provocatrice qui augmentera encore sa détermination.

Cela étant, la Commission est un acteur rationnel et il faut s'attendre à ce qu'elle se prépare pour le cas où la pétition prendrait de l'ampleur et déclencherait un réel mouvement de sympathie auprès des Etats membres (l'Allemagne n'est pas, contrairement à ce que d'aucuns pensent, un acteur décisif en la matière ; la réaction française est beaucoup plus importante actuellement et il serait étonnant que Paris décide de lâcher la Commission sur ce dossier...). Au demeurant, si la Commission sentait le besoin de faire un geste, elle aurait notamment au moins deux options pragmatiques, deux réponses susceptibles de tester réellement le sérieux de Berne et de Londres. D'une part, elle pourrait réagir en fonction des purs intérêts européens et décider arbitrairement que des chercheurs suisses ou britanniques sont habilités à participer - sur une base cash - à certains projets/secteurs du programme, en recevant notamment des bourses (remboursées par la Suisse et la GB) et en étant intégrés dans les réseaux, mais sans être en droit d'assumer un « lead management » quelconque (solution médiane entre Etat tiers et Etat membre). D'autre part, elle pourrait calculer une contribution forfaitaire relative aux coûts fixes de la recherche dans le budget général de l'UE et imposer

comme condition à une participation pleine au programme Horizon un engagement pluri-annuel correspondant de la Suisse et de la GB.

5. Le Conseil fédéral est responsable de l'impasse actuelle. Seul le Conseil fédéral peut et doit nous en sortir rapidement. Pour cela, il est essentiel que les conseillers fédéraux se libèrent à la fois de la tutelle de leurs partis respectifs et de considérations électoralistes circonstanciées et se consacrent entièrement à l'établissement d'un consensus à la fois réaliste et dans le sens des intérêts à long terme du pays, comme le demande la Constitution fédérale. Le Parlement (dont les commissions respectives de politique étrangère) est là pour délibérer, proposer et inciter mais ne peut ni négocier, ni prendre la responsabilité de définir la position suisse ultime. La division des pouvoirs doit être respectée. Pour cela, il est indispensable de réaliser au sein du Collège – contre les eurosceptiques – une entente des Conseillers fédéraux des trois partis qui, depuis 1993, ont soutenu le rapprochement bilatéral qui a permis entre la Suisse et l'UE. Cela signifie, notamment, que les forces libérales qui existent au sein du PRD et du Parti du Centre se mobilisent vraiment et que le camp pragmatique du PS résiste enfin à la fois à ses éléments gauchistes-romantiques et aux cercles syndicalistes eurosceptiques.
  
6. En tout état de cause, le Conseil fédéral doit relancer la dynamique par un message simple et dénué d'ambiguïté à l'intention de la Commission européenne. L'objectif est de réaliser un nouvel « Accord de partenariat inclusif sur la participation de la Suisse au marché unique européen et aux politiques communes ». Ce nouveau titre est important. Le terme « Partenariat » s'inspire quelque peu du rapport du Prof. Levrat, quoique dans un sens très différent des idées de l'expert. En fait, il signifierait
  - une volonté large de la Suisse d'œuvrer activement, mais à sa manière et sans adhésion, à la construction européenne, en abandonnant le droit de co-décider mais en conservant son autonomie politique et commerciale (« treaty making power »)
  - une disponibilité de la Suisse à accepter pleinement les dispositions institutionnelles liées au fonctionnement du grand marché européen et au règlement arbitral des conflits y relatifs
  - et ce en acceptant un « burden sharing » adéquat et en prenant part à la discussion précédant les décisions (« decision shaping »).
 Le titre veut également prendre ses distances avec l'idéologie ambiante perceptible au sein du Conseil fédéral selon laquelle il s'agit aujourd'hui de résister à la pression de l'UE pour, finalement, imposer un modus vivendi par attrition communautaire. Idéalement, le message de la Suisse comprendrait les éléments suivants :
  - a) La Suisse désire continuer de participer de manière sectorielle et contractuelle au marché unique et à la coopération en Europe tout en appliquant la libre-circulation des personnes et des directives y relatives;
  - b) La Suisse accepte que cette participation se fasse sur la base d'une reprise dynamique de l'acquis communautaire tenant compte du fonctionnement de ses institutions démocratiques, en prenant part au « decision shaping » relatif à l'acquis pertinent ;
  - c) La Suisse est prête à accepter un cadre contractuel apte, notamment, à assurer le règlement arbitral des différends, à sauvegarder l'homogénéité dans l'application du droit communautaire et l'égalité des chances compétitives sur l'ensemble du marché européen auquel elle a accès, de même qu'à matérialiser la contribution autonome de la Suisse à l'intégration européenne ;

d) Dans le domaine de la libre-circulation des personnes, la Suisse, pays à niveau de vie et de coûts élevés, a besoin de pouvoir, en cas d'abus ou d'atteinte significative à ses objectifs et règles en matière de politique sociale, adapter de manière temporaire l'application de règles communautaires à sa situation particulière, tout en acceptant les conséquences lorsque l'homogénéité de l'application du droit communautaire est affectée. Elle est prête à discuter la manière la plus acceptable en la matière, y compris la création d'un mécanisme commun de précaution et de pré-arbitrage ;

e) La Suisse désire participer aux politiques communautaires concernant la recherche scientifique, la culture, l'éducation, les flux migratoires, la sécurité sous toutes ses formes non militaires, la sécurité énergétique, la santé, la transition écologique et la mise en œuvre de l'accord de Paris;

En revanche, la politique étrangère, la politique financière et monétaire internationale, la politique commerciale internationale demeurent de son seul ressort ;

f) En contrepartie de sa participation sectorielle au marché européen et aux politiques communautaires décidées d'un commun accord, la Suisse est prête à assumer, en plus des coûts opérationnels directs, des engagements financiers afférents aux coûts fixes de l'intégration couverts par le budget général de l'UE, et ce par le biais de prestations de cohésion et de solidarité dans la transition écologique, sur une base pluriannuelle et selon des modalités à déterminer ;

g) Chaque accord sectoriel d'accès au marché est géré par un comité mixte d'accord. Un dialogue d'ensemble à niveau ministériel est instauré au niveau d'un Conseil de partenariat qui dresse un bilan de l'évolution passée et considère, le cas échéant, l'avenir des relations bilatérales dans leur ensemble et dans leur contexte, selon un agenda fixé en commun, mais où chaque partie a le droit d'imposer au moins un sujet de son choix ;

h) Les dispositions institutionnelles et contractuelles pertinentes peuvent être contenues dans un accord-toit de partenariat général ou comme annexes dans chacun des accords d'accès au marché.

7. Une fois émis le message, une délégation du Conseil fédéral dirigée par le Président de la Confédération demande une réunion politique avec la Présidente de la Commission pour lancer le processus de négociation. Dans l'hypothèse où la Commission n'a pas besoin d'un nouveau mandat de négociation de la part des Etats membres, le processus peut commencer rapidement. Des visites d'explication et de motivation sont effectuées à haut niveau dans tous les Etats membres de l'UE. (Une réunion de sensibilisation est également organisée par une délégation des commissions des affaires étrangères du Parlement avec le Président et une délégation du Parlement européen).
8. Le mandat suisse initial de négociation est rétabli et amendé à la lumière des expériences faites au cours des négociations sur le projet d'accord institutionnel et sans lignes rouges, mais avec décision du Conseil fédéral chaque fois que, au fur et à mesure de l'avancement de la nouvelle négociation, un obstacle significatif le requiert. Le cas échéant, le Conseil fédéral prend sur lui de consulter les commissions parlementaires et les partenaires sociaux selon une procédure rapide. L'objectif est de finaliser la négociation avant la fin de l'année et de transmettre un projet d'accord pour approbation au nouveau Parlement issu des élections législatives fédérales de 2023. Ce projet est soumis au Parlement muni d'une clause de référendum facultatif.