

Adopté par l'Assemblée des délégués du PLR.Les Libéraux-Radicaux le 25 juin 2022

Pour une politique européenne constructive : développer les bilatérales

Assurer la prospérité, garantir la sécurité juridique, préserver l'autonomie politique

Les relations bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sont d'une importance capitale. L'UE et ses pays membres sont nos principaux partenaires commerciaux et nous partageons une histoire ainsi qu'une culture communes. Des relations saines et fiables sont donc essentielles pour notre économie et notre société. La voie bilatérale s'est avérée être l'approche adéquate pour les deux parties. Il est clair pour le PLR que celle-ci doit être poursuivie. Ni l'adhésion à l'UE, ni l'EEE, ni le démantèlement des relations par le biais d'un accord de libre-échange ne sont des options viables pour le PLR. Nous demandons donc le développement et la consolidation à long terme de la voie bilatérale. Pour cela, nous proposons un nouveau paquet de négociations (bilatérales III). Les questions institutionnelles doivent être abordées dans une optique thématique et sectorielle. C'est une approche pertinente qui permet de trouver différentes solutions pour équilibrer les intérêts en fonction des thèmes (clauses de sauvegarde ou possibilités d'« opt out »).

1. Dans l'intérêt de la Suisse

Située au cœur de l'Europe, la Suisse partage avec l'UE et ses pays membres une histoire et une culture communes ainsi que les mêmes valeurs. Le PLR souhaite donc un accès non discriminatoire au marché intérieur et une coopération réglementée avec l'UE pour le bien de notre population et de notre économie. Les accords bilatéraux avec l'UE sont un modèle de réussite et sont essentiels pour la prospérité et l'avenir de la Suisse. Ils facilitent non seulement le commerce quotidien avec nos principaux partenaires commerciaux, mais sont aussi un facteur important de l'attractivité de notre place économique. En particulier en ce qui concerne les réseaux internationaux de recherche, de développement et de production – et les emplois liés. Pour les Suisses de l'étranger vivants dans l'UE, le maintien de la libre circulation des personnes est également d'une importance existentielle.

Ces relations sont d'une importance majeure pour les deux parties. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : plus de 265 milliards de francs de volume commercial (import & export) par an – c'est presque dix fois plus que le volume commercial de la Suisse avec la Chine. L'accès non discriminatoire au marché intérieur de l'UE est donc au cœur de notre politique européenne. L'EEE n'est pas une option pour le PLR. Une adhésion serait contraire aux intérêts vitaux de la Suisse en raison de la reprise de directives de l'UE, comme par exemple la directive relative au droit des citoyens de l'Union, et nécessiterait la soumission à une autorité de surveillance supranationale (ESA), ce qui serait également peu compatible avec la conception suisse de la souveraineté. Un retour à l'accord de libre-échange de 1972 serait un autogoal en matière de politique économique. En revanche, la voie bilatérale s'est avérée être l'approche adéquate. Elle permet de participer largement au marché intérieur, de coopérer dans les domaines d'intérêt mutuel et de conserver la plus grande autonomie politique possible. Les accords permettent à la Suisse de réglementer l'accès à ses systèmes sociaux, le détachement des travailleurs, sa structure fédérale ou les exceptions existantes (par ex. la politique de transfert) de manière spécifique et d'un commun accord.

Il est donc clair pour le PLR que la voie bilatérale, qui a fait ses preuves, doit être poursuivie.

2. Les objectifs de la politique européenne du PLR

La Suisse partage avec l'Europe des valeurs et des objectifs communs tels que la paix, la liberté, la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et la prospérité économique. En outre, la politique européenne vise également à préserver et à accroître la prospérité et à garantir la sécurité juridique tout en préservant notre indépendance politique et notre souveraineté. Il en résulte les trois objectifs principaux suivants de la politique européenne du PLR :

1. Préservation de l'autonomie politique de la Suisse (pas d'adhésion à l'UE ou à l'EEE et autonomie dans des domaines vitaux).
2. Coopération avec l'UE en cas d'intérêt mutuel, notamment dans le domaine de la recherche, de la sécurité et de la migration, de l'électricité, etc.
3. Garantie durable et développement de la voie bilatérale afin d'assurer un accès non discriminatoire et sans entrave au marché intérieur de l'UE (y compris les procédures d'équivalence équitables).

Cela fait 20 ans que la coopération avec l'UE, basée sur les accords bilatéraux, fonctionne. Néanmoins, l'UE insiste depuis plusieurs années pour mettre en place des mécanismes institutionnels. Ils doivent garantir que les mêmes règles s'appliquent en Suisse que dans le reste du marché intérieur et qu'un mécanisme institutionnalisé de règlement des différends entre en jeu en cas de différences. Pour le PLR, il a toujours été clair que de tels mécanismes doivent exclure les domaines sensibles pour la Suisse (par exemple pour les droits des citoyens de l'Union).

En raison de l'absence de mécanismes institutionnels, l'UE renonce depuis 2012 à signer de nouveaux accords d'accès au marché avec la Suisse. Depuis 2018, elle n'actualise pas les accords d'accès au marché existants ou ne reconnaît pas l'équivalence des règles suisses, même si elles sont techniquement identiques. De plus, elle refuse à la Suisse l'association à des accords de coopération comme Horizon Europe ou Erasmus+, ainsi que la reconnaissance de l'équivalence boursière. Cette attitude ne nuit pas seulement à la Suisse, mais aussi à l'UE elle-même et à la recherche dans son ensemble.

Pour atteindre ses objectifs de politique européenne, la Suisse est tributaire de l'UE lors des négociations. De ce fait, la Suisse doit reconnaître les besoins de l'UE et être prête à y répondre. Il s'agit notamment de la reprise dynamique du droit, d'un mécanisme de règlement des différends, du « level playing field » – autrement dit des conditions de concurrence équitables – (règles sur les aides d'État) ainsi que des contributions régulières de la Suisse en faveur de la cohésion. Le PLR propose donc de chercher des solutions dans ces domaines afin de développer la voie bilatérale et attend la même chose de la part de l'UE. Un aspect important de la recherche de solutions constructives est la poursuite et le renforcement de la coopération étroite avec les différents États membres de l'UE, en particulier avec les États voisins avec lesquels nous entretenons une relation sociale et économique encore plus forte.

3. Extension du paquet de négociation (bilatérales III)

Du point de vue du PLR, il s'agit désormais d'étendre le contenu et la masse des négociations et d'élaborer un nouveau paquet de négociations comprenant des accords matériels d'accès au marché (bilatérales III). Les nouveaux accords tels que celui sur le marché de l'électricité, l'accord sur les services financiers et l'accord sur la santé (et éventuellement d'autres) doivent, si nécessaire, être combinés avec les accords qui ne sont pas encore couverts par la dynamisation limitée des bilatérales pour former un nouveau paquet. L'approche adoptée jusqu'à présent lors des négociations d'un accord-cadre ne semble pas susceptible de réunir une majorité sur le plan de la politique intérieure et n'offre pas assez de marge de manœuvre pour des solutions nouvelles lors des négociations. Mais pour garantir la voie bilatérale à long terme, il faut résoudre les questions institutionnelles en suspens. Cela peut être réalisé en élargissant le contenu des négociations à un paquet de négociation concret – les bilatérales III. Les domaines thématiques choisis seront négociés séparément. Le principe du parallélisme permet toutefois une acceptation plus large.

Demandes du PLR :

- › **Définir les intérêts de la Suisse et ficeler un paquet de négociations complet bilatérales III.**
- › **Organiser les négociations des différents dossiers en les regroupant afin que les intérêts mutuels soient équilibrés.**

4. Une optique sectorielle plutôt qu'un accord-cadre institutionnel

L'approche purement horizontale pour un accord-cadre n'a mené à aucune solution sur le plan de la politique intérieure. Le PLR propose donc une approche sectorielle. Les questions institutionnelles à régler doivent être ancrées de manière différenciée dans les différents accords. Cela doit permettre de moderniser les accords individuels avec des mécanismes institutionnels en fonction des besoins spécifiques. Il s'agit d'une approche qui a fait ses preuves dans les négociations avec l'UE. L'optique sectorielle permet des solutions appropriées dans les différents domaines. En même temps, le module de base de cette approche est toujours structuré de la même manière : il comprend la question de la dynamisation ainsi que le règlement des différends, tout en préservant notre démocratie directe. Mais cette approche sectorielle permet de prévoir des règles spéciales dans les différents domaines thématiques – en fonction des intérêts en jeu – par le biais de clauses de sauvegarde ou de possibilités d'« opt-out ». En effet, les intérêts liés à la libre circulation des personnes sont différents de ceux liés à un accord sur la santé, par exemple. Cela donne en outre au Conseil fédéral plus de flexibilité dans les négociations avec l'UE. Dans cette l'approche sectorielle, une clause guillotine est obsolète.

Dans le débat actuel, on a tendance à oublier que le commerce ainsi que les accords bilatéraux avec l'UE fonctionnent généralement bien. L'optique sectorielle s'en fait l'écho, car de petits succès dans les négociations créent un climat positif qui permet aussi de thématiser les points litigieux. L'absence d'accord sur des points spécifiques ne peut et ne doit pas mettre des bâtons dans les roues d'autres négociations florissantes. L'optique sectorielle améliore la relation avec notre principal partenaire et assure une certaine prospérité aux deux parties.

Demandes du PLR :

- › **Optique sectorielle avec un module de base uniforme.**
- › **Pas d'accord-cadre horizontal.**

5. Sécurité juridique, droit de participation et clauses de sauvegarde

Aujourd'hui, la Suisse reprend de manière autonome le droit de l'UE dans la plupart des accords d'accès au marché. La reprise autonome du droit présente toutefois de graves inconvénients : elle exige notamment une reconnaissance *post-facto* de l'UE. L'octroi de cette reconnaissance crée une dépendance. Cette dernière a été démontrée à la Suisse lorsque le chapitre 4 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce n'a pas été mis à jour (refus de la mise à jour des évaluations de conformité pour les dispositifs médicaux). Par ailleurs, il n'existe actuellement aucune possibilité de participer au développement du droit et de faire valoir les intérêts suisses à un stade précoce.

Avec la reprise dynamique du droit, la Suisse connaît déjà une alternative au modèle autonome. Celle-ci est déjà largement appliquée dans le cadre de Schengen/Dublin ou de l'accord sur le transport aérien. Mais dynamique ne signifie pas automatique. La mise à jour dynamique est de la responsabilité du législateur suisse et – par le biais du référendum facultatif – de la population. Les intérêts et l'indépendance politique de notre pays sont ainsi préservés à tout moment.

Avec un mécanisme institutionnel, les nouvelles règles du marché intérieur doivent être adoptées de manière dynamique. En contrepartie de la sécurité juridique accrue de l'UE, la Suisse peut demander un droit de participation (decision shaping). Par rapport à aujourd'hui, la Suisse obtient plus de possibilités d'organisation, car elle participe à la création de nouvelles directives. L'exemple des directives européennes sur la protection des armes montre que cela peut conduire à des solutions plus adaptées à la Suisse.

Certains domaines sont d'un intérêt vital pour la Suisse. Il s'agit notamment des domaines qui concernent la souveraineté. Parmi ces domaines, on trouve la libre circulation des personnes et l'accord sur les transports terrestres. Dans ces domaines, des possibilités d'opting-out doivent être créées. Des clauses de sauvegarde sont également envisageables. Il faut définir les domaines qui sont d'une importance particulière ou d'un intérêt vital pour la Suisse. Dans ces domaines, la dynamisation doit tenir compte du fait que la Suisse n'est pas un État membre de l'UE et qu'il est indispensable que l'UE fasse des concessions en proposant des solutions individuelles. Le PLR est toutefois prêt à fournir des contreparties adéquates pour de telles exceptions, comme par exemple dans le domaine du droit des citoyens de l'Union.

Demandes du PLR :

- › **Reprise du droit qui respecte les processus démocratiques en Suisse : participation du Parlement, des cantons, droit de référendum (avec prolongation correspondante des délais).**

- › **Sécurité juridique grâce à une reprise sectorielle et dynamique du droit.**
- › **Autorisation de participation au droit du marché intérieur (decision shaping).**
- › **Clauses de sauvegarde pour les domaines vitaux.**
- › **Préservation de notre procédure législative démocratique et ordinaire, y compris le référendum, lors de l'adoption de nouvelles règles au sein du marché intérieur.**

6. Règlement des différends

En cas de désaccord entre la Suisse et l'UE sur la mise en œuvre d'un accord, un mécanisme de règlement des différends doit être prévu. La Suisse et l'UE doivent y être soumises exactement de la même manière. Le règlement des différends n'est pas un moyen de soumettre unilatéralement la Suisse à la volonté de l'UE. Le PLR propose à cet effet une procédure en deux étapes.

En cas de règlement d'un différend, celui-ci serait traité au sein du comité mixte compétent dans une 1^{ère} phase. Si le comité mixte ne parvient pas à un accord dans un délai à définir, il faut prévoir – dans une 2^{ème} phase – un tribunal arbitral paritaire qui examinerait l'adéquation des mesures compensatoires. Ce mécanisme présente en outre les avantages suivants : la clause guillotine devient obsolète. En effet, une résiliation de tous les contrats comme la guillotine des bilatérales l n'est pas appropriée.

Demandes du PLR :

- › **Règlement des différends en deux phases : traitement au sein du comité mixte, puis, si nécessaire, tribunal arbitral pour évaluer de manière indépendante la proportionnalité d'éventuelles mesures compensatoires.**
- › **Pas de clause guillotine.**

7. Contributions de la Suisse

En raison de nombreuses obligations contractuelles envers l'UE, la Suisse verse déjà diverses contributions. Par exemple, le cofinancement de Frontex dans le cadre de l'accord de Schengen ou la participation au système de navigation par satellite Galileo, qui nous permet de participer à ces programmes ou de recevoir des prestations (entre autres la protection des frontières extérieures). La Suisse s'engage également de manière solidaire dans le projet d'intégration de l'UE en accordant de manière autonome des contributions à la cohésion. Ces fonds n'ont toutefois pas été versés dans le budget ordinaire de l'UE ou de l'un des États membres, mais ont servi à financer des projets propres dans les États d'Europe centrale et de l'est.

Dans le cadre d'un paquet de négociations global, le PLR est en principe prêt à continuer à verser des contributions à l'UE et à ses pays membres, en particulier si cela permet de protéger les intérêts vitaux de la Suisse par des opting-outs ou des clauses de sauvegarde. Si l'UE n'appliquait pas entièrement les accords d'accès au marché, comme c'est le cas actuellement pour le chapitre 4 de l'ARM, il en résulterait, outre une mesure de compensation réciproque, une réduction de la contribution correspondante.

Demandes du PLR :

- › **Des contributions sont possibles, notamment pour compenser les avantages de la Suisse par des opting-outs et des clauses de sauvegarde.**
- › **Possibilité de réduire les contributions si l'accès au marché n'est pas ou pas entièrement accordé.**

8. Autres mesures nationales et internationales (indépendantes de l'UE)

L'UE est et demeure notre principal partenaire de recherche, de commerce et de coopération. Le PLR en est conscient et le soutient, mais demande également l'établissement et/ou l'intensification de partenariats en dehors de l'UE afin de réduire les risques de dépendance.

La Suisse est leader dans le domaine de la recherche au niveau international. L'objectif premier de l'association complète de la Suisse au programme de recherche de l'UE « Horizon Europe » est dans l'intérêt de tous. Indépendamment de cela, notre pays doit être un pôle d'attraction ciblé pour les chercheurs internationaux de haut niveau et un site attrayant pour les entreprises innovantes. Il faut donc mettre en place un programme qui soutienne les cerveaux et les entreprises de notre pays et attire en Suisse des cerveaux du monde entier. La Suisse doit chercher et intensifier de nouvelles formes de coopération bi- ou multilatérales avec des pays innovants et à la pointe dans le domaine de la recherche (par ex. le Royaume-

Uni, les États-Unis, la Corée du Sud ou Israël). Ces coopérations ne remplacent pas la participation à « Horizon Europe », mais servent à renforcer globalement la place de la Suisse en matière de formation et de recherche.

En tant que nation exportatrice, la politique étrangère doit être considérée avec son volet de politique économique extérieure et le libre-échange doit être renforcé. Ainsi, l'un des objectifs premiers doit être de conclure des accords de libre-échange avec les principaux partenaires commerciaux en dehors de l'Europe (par ex. MERCOSUR, Inde, États-Unis) et d'actualiser les accords existants (par ex. Chine, Japon, Canada). L'attitude latente hostile au libre-échange de certains acteurs nuit encore plus à la Suisse et met notre prospérité en danger.

Unilatéralement, la Suisse peut mettre en œuvre des mesures nationales pour améliorer sa compétitivité. Pour que la Suisse reste un site attractif et que l'économie puisse créer les bases de la prospérité grâce aux investissements, elle a besoin de bonnes conditions-cadres. Dans le cas contraire, les entreprises investissent dans d'autres pays plus intéressants, tandis que la Suisse perd des emplois et que les acquis sociaux sont menacés. Une liste détaillée des mesures figure dans le papier de position « [Une stratégie qui porte la Suisse en avant](#) » d'août 2019.

Demandes du PLR :

- › **Réduire les risques de dépendance par le biais de nouvelles coopérations ou de coopérations intensifiées.**
- › **Mettre en place et développer des coopérations de recherche supplémentaires avec des pays innovants.**
- › **S'engager clairement en faveur du libre-échange par le biais de relations nouvelles ou approfondies en dehors de l'Europe.**
- › **Mettre en œuvre les mesures du papier de position « Une stratégie qui porte la Suisse en avant » afin de rester compétitifs.**