



Suisse-Union européenne : je t'aime moi non plus

EUROPE DANS LE MONDE

DÉCRYPTAGE
OCTOBRE 2023

#suisseUE
#accordsbilatéraux

• Introduction

La relation entre la Suisse et l'Union européenne (UE) est un objet politique non-pensé¹. Ce constat établi, les rapports entre les deux parties constituent depuis une trentaine d'années un feuilleton à rebondissements ponctué de phases de rapprochement puis de distanciation, presque comparables à celles du Brexit. Pourtant la Suisse et l'UE sont attachées à une culture politique et institutionnelle du compromis, dès lors pourquoi autant de blocages et d'hésitations ?

Le 22 octobre 2023, les citoyens suisses ont renouvelé leurs représentants dans les deux chambres du parlement (Conseil national et Conseil des États)² : le thème des relations avec Bruxelles, peu porteur électoralement pour les partis, était absent de la campagne. En parallèle, l'UE va également vivre ses propres élections en juin 2024 avec ce que cela implique comme changement au sein du législatif et de l'exécutif européen. Or, à l'heure où le débat sur d'éventuels élargissements de l'Union devient de plus en plus présent, aucune mention n'est faite des voisins les plus immédiats (Royaume-Uni ou Suisse). Pourquoi une telle indifférence polie à ces enjeux tant côté suisse que côté européen ?

Lara Martelli,
Responsable communication
et relations médias

1 Pour reprendre l'expression bien connue de Jacques Delors sur l'Union européenne comme un « objet politique non identifié »

2 Avec une forte hausse de l'UDC et un recul des partis écologiques, les scores des élections suisses démontrent une certaine stabilité du système. Les débats autour de la relation Suisse-UE ne seront pas affectés par la recomposition des chambres. Le taux de participation est en revanche bas (un Suisse sur deux a voté). RTS [Triomphe de l'UDC, recul des Verts : découvrez la nouvelle carte politique de la Suisse](#), 23 octobre 2023

I • La relation Suisse-UE : une construction graduelle

En 1960, la Suisse compte parmi les membres fondateurs de l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec le Royaume-Uni, le Danemark et la Norvège³. Le but de ce regroupement est de créer une zone de libre-échange entre les pays ne souhaitant pas entrer dans la toute jeune Communauté économique européenne (CEE). Cela n'empêche pas la Suisse de s'interroger sur les opportunités économiques d'un rapprochement avec le marché commun. Ainsi le 22 juillet 1972, 72,5% des Suisses acceptent en votation populaire l'accord de libre-échange avec la CEE⁴. Celui-ci constitue aujourd'hui encore le socle des relations économiques entre les deux partenaires⁵.

Lorsque Jacques Delors lance en janvier 1989 un appel à constituer « une nouvelle forme d'association plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs de gestion et de décision⁶ » entre l'AELE et la Communauté européenne, la Confédération s'engage dans les négociations avec l'espoir d'obtenir une relation d'égal à égal. En mai 1992, le gouvernement suisse signe l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) et dépose une demande d'adhésion à la Communauté européenne, afin de préserver, à terme, son entière souveraineté⁷. Toutefois, cette demande est gelée⁸ suite à la votation du dimanche 6 décembre 1992 où les Suisses refusent à une courte majorité de la population (50,3% de non contre 49,7% oui), avec néanmoins un refus des cantons (non de 14

cantons et 4 demi-cantons contre oui de 6 cantons et deux demi-cantons)⁹, l'entrée de leur pays dans l'EEE. Depuis ce jour, l'adhésion à l'Union européenne est devenue un sujet tabou dans les discussions politiques en Suisse. Suite au coup d'arrêt de 1992, « un dimanche noir » selon le conseiller fédéral en charge du dossier Jean-Pascal Delamuraz¹⁰, le gouvernement helvétique explore la voie des accords bilatéraux pour organiser sa relation avec la Communauté européenne¹¹. Il faut rappeler que suite à l'échec du vote sur l'EEE, la Suisse connaît entre 1992 et 1998 une crise et une instabilité économique importante. Le choix d'un rapprochement du marché européen, dans ce contexte, est crucial¹².

En une décennie, la Suisse signe et accepte en votations populaires plusieurs paquets d'accords appelés Bilatérales I et Bilatérales II, regroupant les domaines économiques où les deux parties s'accordent. En 1999, les accords bilatéraux I regroupent divers sujets allant de la libre circulation des personnes, aux obstacles techniques au commerce, en passant par les marchés publics, l'agriculture, les transports terrestres, le transport aérien et la recherche. En 2004, la Suisse signe un accord de coopération avec Europol, ainsi que les Bilatérales II, rassemblant les accords de Schengen et de Dublin, la fiscalité de l'épargne, la lutte contre la fraude, les produits agricoles transformés, l'environnement, les statistiques, le programme MEDIA pour les cinéastes et enfin les régimes de pensions. La voie bilatérale regroupe dès lors près de 120 accords entre la Suisse et l'UE¹³.

3 AELE / EFTA [The European Free Trade Association](#)

4 Confédération suisse [Accords bilatéraux avant 1999](#)

5 Par la suite, un traité sur les assurances est signé entre la CEE et la Suisse en 1989 puis un troisième sur le transport des marchandises en 1990.

6 Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) [L'Espace économique européen \(EEE\)](#)

7 Lors des négociations, le gouvernement suisse a pris conscience qu'il ne pourrait obtenir la codécision sans être membre à part entière. La première étape consistait donc à adhérer à l'EEE. Cependant, le dépôt parallèle de la demande d'adhésion à la CE a brouillé la campagne sur l'EEE. L'UDC a pris le gouvernement en défaut en brandissant l'adhésion de la Suisse à la CE alors que le vote portait sur l'EEE.

8 Elle sera officiellement retirée en 2016 suite à un vote du Parlement suisse.

9 Pour ratifier un traité international en droit suisse, il faut la [double majorité du peuple et des cantons](#). En décembre 1992, le vote a coupé la Suisse en deux : tous les cantons romands et Bâle-Ville et Bâle campagne ayant voté oui, contre un non dans le reste des cantons alémaniques et du Tessin (italophone).

10 RTS archives [Un dimanche noir](#), 6 décembre 1992

11 Les voisins immédiats de la Suisse (Allemagne, Autriche, Italie, France) sont membres de la CEE et le Liechtenstein est membre de l'EEE. Ils sont les premiers partenaires commerciaux de la Suisse.

12 La crise économique en Suisse ne sera surmontée que grâce à la mise en œuvre des Bilatérales I (accès au marché intérieur pour le commerce suisse et la libre circulation des personnes).

13 Pour la liste complète des accords, voir Confédération suisse, [Les principaux accords avec la CE/UE depuis 1972](#)

En 2010, la Confédération tire un bilan positif des accords estimant qu'ils avaient permis depuis leur entrée en vigueur une hausse de 1% du PIB, soit entre 4 à 5 milliards de francs suisses¹⁴. En 2018, la principale organisation représentant les entreprises du pays *economiesuisse* parle des Bilatérales comme d'« une success story helvétique¹⁵ ».

Peu à peu, toutefois, les avantages d'un accès au marché unique via les accords bilatéraux commencent à atteindre leurs limites dans certains domaines particuliers qui présentent des obstacles techniques. Lors des négociations dans les années 2000, certaines technologies n'existaient pas dans le médical, les machines ou encore l'industrie pharmaceutique. Celles-ci ne sont donc pas couvertes pour l'accès au marché intérieur. Si les entreprises suisses ont pu trouver une parade pour homologuer leurs produits (avoir une antenne sur sol européen), cela augmente leurs frais et leur bureaucratie. Le think-tank libéral *Avenir Suisse* estimait en 2021 le surcoût pour les entreprises à la hauteur de 1,3 milliard de francs annuels¹⁶. À cela s'ajoute les opportunités manquées d'accès au marché pour les entreprises, dont le coût réel est difficilement chiffrable. En parallèle, plusieurs épisodes de tensions politiques tendent les relations entre Berne et Bruxelles: en 2014, suite à l'acceptation par le peuple suisse d'une initiative populaire du parti d'extrême droite Union démocratique du centre (UDC) dite « contre l'immigration de masse » (en contradiction avec l'accord sur la libre-circulation), le Conseil fédéral renonce à signer le protocole d'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie, le plus récent État membre de l'UE. En représailles, l'Union européenne exclut la Suisse du programme Erasmus¹⁷. En 2019, la Commission européenne ne renouvelle pas l'équivalence boursière de la

Suisse¹⁸. De fait, les éléments financiers et bancaires ont toujours été source de frictions : pendant longtemps la Suisse était sur la liste grise des paradis fiscaux de l'Union européenne¹⁹.

II • L'accord institutionnel : tout ça pour ça

Néanmoins, malgré les tensions politiques visibles, les autorités suisses et européennes reprennent des discussions au début des années 2010. Au cours des négociations, la Commission européenne fait part de sa volonté de dynamiser les relations. La Suisse propose alors l'idée d'un accord institutionnel qui doit « chapeauter » les accords existants. Ces réflexions prennent place après un premier bilan européen des accords bilatéraux où la Commission a estimé que la Suisse dispose, dans le cadre de ces accords, d'une souplesse trop importante dans son interprétation du droit européen, et que cela peut porter préjudice à l'intégrité du marché intérieur²⁰. Or la Suisse, forte des effets avantageux de la voie bilatérale (accès au marché sans participation au projet politique et supranationalisme très limité), a une préférence nette et officielle pour la consolidation de ceux-ci²¹. Première ambiguïté entre les deux parties.

L'accord institutionnel, ou accord-cadre, est de ce fait pensé du point de vue suisse comme visant à « consolider la voie bilatérale [...] [instaurant] une actualisation dynamique²² » des accords bilatéraux. L'UE, de son côté, refuse la conclusion de nouveaux accords (et donc d'accès au marché) sans résolution de la question institutionnelle, qui comprend l'enjeu de la reprise du droit européen et un mécanisme juridique de règlement des différends. Cependant, il

14 RTS [Berne tire un bilan positif des bilatérales](#), 28 juin 2010

15 *Economiesuisse*, [Accords bilatéraux Suisse-UE I et II : une success story helvétique](#), dossier politique 6 octobre 2008

16 *Avenir Suisse*, [Ce que coûte l'érosion des accords bilatéraux](#), 7 mai 2021

17 *Challenges* [La Suisse sera privée d'Erasmus+ dès la rentrée 2014](#), 26 février 2014

18 *Les Echos Bourse* : [le ton monte entre la Suisse et l'Union européenne](#), 25 juin 2019

19 Elle n'en sort qu'en 2019 et après avoir signé plusieurs accords de double imposition avec les pays membres de l'UE et des échanges automatiques des données.

20 Schwok, René. *Accord institutionnel : retour sur un échec*. Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 25, mai 2022, p. 11

21 Site de la Confédération, [Accord institutionnel Suisse-UE: l'essentiel en bref](#), décembre 2018

22 *Ibidem*

faut souligner que le projet d'accord-cadre ne concerne que cinq des accords bilatéraux existants: libre circulation des personnes, transports terrestres, transport aérien, obstacles techniques au commerce et agriculture²³. Trois thèmes bloquent rapidement les positions helvétiques: le règlement des conflits en cas de litige (interprétation du droit), les mesures d'accompagnement (pour lutter contre le dumping salarial) et la directive sur la citoyenneté de l'UE (accès à l'aide sociale).

Et de fait, entre les deux parties, les négociations, qui ont lieu entre 2014 et 2018, sont laborieuses. Le débat en Suisse se focalise sur le thème des « juges étrangers²⁴ », c'est-à-dire le fait d'accepter que la Cour de Justice de l'Union européenne soit la dernière instance de recours dans l'interprétation du droit, dans les cas de désaccords entre la Suisse et l'UE. Toutefois, en novembre 2017, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker propose la mise en place d'un tribunal arbitral pour régler les différends (un juge européen, un juge suisse et un juge neutre). Le Conseil fédéral promet de son côté un nouveau « milliard de francs de cohésion »²⁵. Le 7 décembre 2018, la Suisse et l'UE se mettent d'accord et le texte est publié sans que soit clairement réglée la problématique des mesures d'accompagnement ou de la directive sur la citoyenneté. Deuxième ambiguïté : un paquet qui reste dans le vague sur deux points importants risquait un rejet croisé prévisible (de l'UDC par rejet systématique de ce qui est européen et des syndicats sur le flou de l'accord concernant la protection des travailleurs).

À Berne, le résultat des négociations avec la Commission est mis en consultation auprès des partenaires sociaux. L'Union syndicale suisse rejette l'accord durant l'hiver 2019, jugeant que les mesures d'accompagnement et la protection des salaires ne sont pas négociables. Ce faisant, elle brise l'axe transpartisan qui a gagné presque toutes les

votations à enjeu européen, contre le camp souverainiste incarné par l'UDC. Or, aucune votation ne peut se gagner sur le dossier européen en Suisse sans le soutien des syndicats. Ce blocage, prévisible, n'a pas été anticipé par des discussions sur le front intérieur entre les acteurs politiques suisses (voir tableau 2). En juin 2019, le Conseil fédéral annonce qu'il souhaite clarifier trois points: les aides d'État, la protection des salaires et la directive sur la citoyenneté européenne. Ces points sont le signe avant-coureur des grandes difficultés à venir pour l'acceptation de cet accord côté suisse.

Après deux ans de nouvelles clarifications, le Conseil fédéral décide en mai 2021 – à la stupéfaction générale en Suisse mais aussi à Bruxelles et dans les capitales européennes – de rejeter l'accord, sans même avoir consulté le parlement. Or, ce n'est pas au gouvernement, ni aux chambres fédérales que revient la décision finale, mais bien aux citoyens helvétiques. Si le débat avec les partenaires sociaux s'est si mal engagé, c'est que le politique n'a pas su ou voulu préparer le terrain pour une éventuelle votation sur le sujet. Rappelons que toute décision en matière de rapprochement européen passe toujours en Suisse par un référendum (voir tableau 1). Or, pour 'gagner' une votation sur le dossier européen, le gouvernement doit mettre de son côté plusieurs acteurs-clés pour convaincre la population : d'un côté les milieux économiques, les syndicats, les cantons et de l'autre les partis politiques (voir tableau 2) – hormis l'UDC, parti d'extrême droite qui rejette systématiquement tout rapprochement avec l'UE.

Lors des négociations sur la libre circulation des personnes, la gauche et les syndicats avaient obtenu plusieurs contreparties sur la protection des salaires, notamment avec les mesures d'accompagnement. Celles-ci supposent un contrôle pour lutter contre le dumping social²⁶. Sachant que ce soutien est crucial pour toute votation, pourquoi le gou-

²³ Il s'agit d'un compromis obtenu lors des négociations par la Suisse. Initialement, l'UE souhaite toucher plus de thématiques.

²⁴ L'argument des « juges étrangers », lié à l'histoire nationale, est très émotionnel : le premier pacte entre Confédérés, datant de 1291, rejette le recours à des juges étrangers, et constitue un mythe fondateur.

²⁵ Soit la contribution de la Suisse au budget européen. Pour aller plus loin, voir Confédération suisse [Contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE](#)

²⁶ UNIA, [Libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement](#)

vernement suisse n'a pas mieux intégré les revendications des syndicats et négocier à l'interne un renforcement des mesures d'accompagnement²⁷? Bien que ces mesures étaient annoncées comme 'ligne rouge' par le gouvernement suisse dans son message pour le mandat de négociations, un rapprochement stratégique avec les syndicats aurait pu permettre une meilleure préparation et compréhension des enjeux sur le front interne. En parallèle, pourquoi n'avoir pas travaillé avec les partis politiques de gauche et la droite libérale pour préparer une votation sur l'accord? Côté européen, la Commission européenne a une lecture plutôt rigide des mesures d'accompagnement, voyant celles-ci comme discriminatoires envers les travailleurs européens. Cette position ne peut que braquer les syndicats suisses et, à terme, bloquer tout projet d'accord.

Enfin sur la méthode, entre 2013 et 2021, date d'ouverture des négociations sur l'accord institutionnel et son rejet par le Conseil fédéral, la Suisse comptera cinq négociateurs (contre trois européens) et deux conseillers fédéraux – ministres de tutelle – différents²⁸. S'il est normal qu'en huit ans de discussions les postes changent, la volonté de faire aboutir ce dossier complexe semble se perdre dans ce jeu de chaises musicales qu'aucun parti politique ne souhaite vraiment conduire²⁹.

Les explications de cet abandon unilatéral sont laconiques: « les conditions nécessaires à la conclusion de l'accord ne sont donc pas réunies³⁰ », indique le communiqué du Conseil fédéral tout en précisant qu'il reste ouvert à de nouvelles discussions. Ce blocage de Berne n'est pas compris à Bruxelles. Cela aurait été différent si le rejet était intervenu au niveau d'une des deux chambres du par-

lement, voire lors d'une votation populaire. Cet échec pose la question de la politique européenne de la Suisse qui semble volontairement n'aboutir à rien, au mieux à défendre le statu quo. Les réactions européennes de déception sont nombreuses et compréhensibles. Ce refus entache les relations à venir même si la bonne volonté des deux parties est officiellement soulignée. Par conséquent, pour repartir sur des meilleures bases, il est nécessaire que les deux partenaires puissent se saisir des enjeux immédiats de l'autre et tirer les leçons de cette déroute.

III • Les relations Suisse-UE aujourd'hui ? Il est urgent d'attendre

Suite à l'impasse de l'accord institutionnel se pose dès lors la question récurrente : quelle relation pour la Suisse et l'UE ? Tant du côté helvétique que du côté européen, la problématique reste toujours pour l'instant sans issue: la Suisse souhaite continuer la voie sectorielle alors que l'UE veut une relation dynamique qui protège l'intégrité du marché unique et ses normes juridiques³¹. Dès lors que faire ? Est-ce bien raisonnable d'avoir un Conseil fédéral qui continue à mener des discussions exploratoires sur le périmètre d'un futur mandat de négociation sans se poser la question difficile mais essentielle : dans la nouvelle donne géopolitique créée par la guerre en Ukraine, quelles relations est-ce que la Suisse veut développer avec son premier partenaire commercial ? Comme le remarque *foraus* (think-tank suisse de politique étrangère) en février 2023: « l'agonie de la voie bilatérale, qui se poursuivra tant que le blocage dure, coûtera cher à la Suisse.³² » Et pourtant, le gouvernement suisse peine à structurellement définir son

27 RTS, *Le PS, le PLR et le PDC envisagent la suspension des négociations avec l'UE*, 13 août 2018

28 Pour les négociateurs en chef Suisse-UE : Yves Rossier (2013-2016), Jacques de Watteville (2016-2017), Pascale Baeriswyl (2017-2019), Roberto Balzaretto (2019-2020) et Livia Leu (2020-2023). Comme ministre des affaires étrangères suisses : Didier Burkhalter (2012-2017) et Ignazio Cassis (depuis 2017)

29 L'UDC est le premier parti suisse, avec près de 30% d'élus au Conseil national et son ADN est une vision anti-européenne. De ce fait, la réserve sur de dossier des autres partis gouvernementaux (PS, PLR et PDC) tient pour partie à des considérations électoralistes.

30 Confédération, communiqué de presse, *Pas de conclusion de l'accord institutionnel Suisse-UE*, 26 mai 2021

31 Rappelons le contexte des négociations du Brexit : il y avait une certaine volonté de l'UE de ne pas se montrer trop « généreuse » avec la Suisse dans la voie sectorielle pour ne pas créer un précédent qui aurait pu être utilisé par les Britanniques ou d'autres pays.

32 Farman, D., Knobel, I., & Vogel, F. (2023). *Pour un pacte bilatéral Suisse-UE. Valeurs, personnes et échanges européens comme fondement politique pour la pérennisation de la voie bilatérale*. Berne : foraus - Forum de politique étrangère, p. 4

agenda européen et manque de courage politique. La logique de pionniers des années 1990, qui avaient lancé les discussions sur l'EEE, est définitivement révolue. Les partis n'osent s'affirmer sur cette question tant l'UE est un thème électoralement risqué car impopulaire aujourd'hui en Suisse. Tous les acteurs suisses (gouvernement, partis, partenaires sociaux) devraient toutefois se poser la question de leur vision des relations avec l'Union européenne, et de leurs finalités. La lecture des récents programmes électoraux démontre un manque de capacité chronique à penser comment le pays devrait se projeter sur la question européenne. Cet effort de réflexion est un préalable à la construction d'un narratif positif sur la relation Suisse-UE³³.

Côté européen, on assiste à une redéfinition des relations avec les pays tiers, commencée lors du retrait du Royaume-Uni. Les potentiels futurs élargissements de l'UE à d'autres pays engendrent une réflexion plus globale sur l'accès au marché intérieur. Plus généralement, l'Union oriente ses perspectives sur une vision plus géopolitique, via ses normes réglementaires ou ses objectifs climatiques et énergétiques, ou encore sur le numérique. Ses relations avec les pays-tiers font l'objet de stratégies spécifiques, sauf pour la Suisse.

Le calendrier annoncé et l'argument qu'il serait préférable de «boucler le dossier» avant fin 2024³⁴ (soit l'arrivée d'une nouvelle Commission après les élections européennes) avait déjà été utilisé par Jean-Claude Juncker en 2018 avant le renouvellement européen³⁵. Et comme nous l'avons vu, cette perspective est irréaliste en Suisse sachant le nombre d'acteurs à réunir à la même table avant une votation-clé.

Quoi qu'il en soit, l'Europe reste très présente dans la vie quotidienne des Suisses même si elle constitue une sorte d'impensé – ou de refoulé – dans le débat politique,

comme si réfléchir à la relation avec le grand voisin entraînait un insupportable abandon de souveraineté. Pourtant, nul n'ignore la dépendance économique : le volume des échanges de marchandises avec l'UE en 2022 s'est élevé à 298,77 milliards de francs, soit 58,30% du volume total des échanges de marchandises de la Suisse³⁶. De même, au premier trimestre 2023, quatre travailleurs étrangers sur cinq, soit 79,0% de la main d'œuvre non-suisse, sont originaires d'un état de l'UE, de l'AELE ou du Royaume-Uni³⁷. Lors des négociations futures, cette réalité devra être prise en compte au-delà des difficultés politiques de la relation actuelle.

Du côté de la Commission européenne, il serait important qu'elle puisse se doter d'une stratégie plus structurelle sur le dossier suisse. Celle-ci doit aller au-delà de la ligne du respect de l'intégrité juridique et économique du marché intérieur et prendre en considération l'aspect géostratégique d'une bonne entente avec un de ses voisins immédiats, partenaire historique de ses chaînes de valeur industrielles et, surtout, pays au cœur de l'espace géographique de l'Union européenne.

Le potentiel de nouvelles coopérations entre la Suisse et l'UE est multiple : participation de la Suisse à l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM), Horizon Europe (recherche et innovation), Europe créative (culture et médias), Erasmus+ (formation)³⁸ ou encore RescEU (protection civile)³⁹. Dans un contexte mondial de plus en plus incertain et accumulant une suite de crises inédites (Covid-19, guerre en Ukraine, inflation), évaluer la relation Suisse-UE dans sa totalité (“see the big picture”) relève du bon sens.

³³ Depuis le vote sur l'EEE en 1992, le narratif dans l'espace médiatique suisse est principalement influencé par l'UDC et, de ce fait, une vision négative et de rejet de tout rapprochement avec l'UE se sont imposés.

³⁴ Les Échos *La Suisse et l'Union européenne en bonne voie pour reprendre leurs négociations*, 30 mars 2023

³⁵ Reuters *EU's Juncker urges Swiss to wrap up treaty talks*, 14 Septembre 2019

³⁶ Somme des importations et exportations. Confédération Suisse, *La Suisse et l'UE en chiffres*, Statistiques relatives au commerce, à la population et au transport, août 2023

³⁷ Office fédéral de la statistique, *Main-d'oeuvre étrangère*, 2023

³⁸ NB : la Suisse est toujours exclue des programmes Erasmus+, n'ayant pas voulu payer pour y être réintégrée.

³⁹ Farman, D., Knobel, I., & Vogel, F. (2023). Op cit, p. 32

• Conclusion

Il est frappant de remarquer combien la Suisse et l'UE collaborent déjà sur plusieurs sujets-clés (climat, Schengen, transports, agriculture, banque) mais sans réussir à s'entendre politiquement de manière pérenne sur les modalités structurelles de cette coopération. Pour l'instant, les accords bilatéraux continuent de fonctionner, le volume d'échange commercial reste important, et pourtant au niveau politique règne un esprit d'attentisme. Les deux parties sont dans un processus de réflexion sur leur souveraineté, mais parallèlement et de manière différente. Les Européens espèrent gagner la leur en tirant les leçons de la crise Covid-19, de la guerre en Ukraine et des tensions sino-américaines; les Suisses en repoussant l'échéance d'*aggiornamento* d'une souveraineté illusoire dans un monde d'interdépendance croissante, au risque de mettre en difficulté leur prospérité et leur sécurité. Si le format de discussion que représente la Communauté politique européenne (CPE) est intéressant, cela ne doit pas détourner la réflexion à avoir sur la relation bilatérale dans son ensemble. La Suisse incorpore déjà une bonne partie des réglementations européennes dans son droit et le coût de la zone grise dans laquelle s'inscrivent les relations

entre les deux partenaires est élevé pour un état qui, par ailleurs ne participe pas au processus de décision européen. Pour un pays qui aime tant décider par référendum, c'est tout de même intrigant. Alors qu'une votation sur un sujet européen se prépare (en sollicitant et accompagnant les partenaires sociaux), la vision politique sur le long terme manque cruellement.

La recette d'une nouvelle entente cordiale et d'une relation dynamique doit s'articuler autour d'une meilleure compréhension des enjeux internes suisses pour les Européens, et pour les Suisses, d'un courage et d'une volonté politique d'avoir une stratégie claire ainsi qu'un narratif positif autour de cette question.

Alors que les Britanniques semblent se tourner vers une relation plus apaisée avec l'UE, force est de constater que celle avec la Suisse apparaît bloquée. Côté européen, la porte des négociations reste toujours ouverte, malgré une certaine lassitude. Le continent doit affronter plusieurs défis d'interdépendance: climat, santé, sécurité, énergie. Il serait fort opportun pour les deux parties de finalement un jour prochain pouvoir parvenir à se rapprocher.

TABLEAU 1. Votations suisses depuis 1992 sur l'Europe, un fort soutien sur le long terme dans les urnes malgré 2014 :

6 décembre 1992: référendum sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE)*	Oui à 49,7% Non à 50,3%
6 juin 1997: initiative «Négociations d'adhésion à l'UE: que le peuple décide!»	Oui à 25,9% Non à 74,1%
21 mai 2000 : référendum Accords Bilatéraux I	Oui à 67,2% Non à 32,8%
4 mars 2001: initiative «Oui à l'Europe!»**	Oui à 23,2% Non à 76,8 %
5 juin 2005: référendum Accords Schengen/Dublin (Bilatéral II)	Oui à 54,6% Non à 45,4%
25 septembre 2005: référendum Libre circulation	Oui à 56,0% Non à 44,0%
26 novembre 2006: référendum Coopération Europe de l'Est	Oui à 53,4% Non à 46,6%
8 février 2009: référendum extension de la Libre circulation à Bulgarie et à la Roumanie	Oui à 59,61% Non à 40,39%
13 février 2011: initiative «Pour la protection face à la violence des armes»***	Oui à 43,7% Non à 56,3%
9 février 2014: initiative «Contre l'immigration de masse»	Oui à 50,3% Non à 49,7%
30 novembre 2014: initiative «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles»	Oui à 25,9% Non à 74,1%
25 novembre 2018: initiative «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)»	Oui à 33,75% Non à 66,25 %
27 septembre 2020: initiative «Pour une immigration modérée»	Oui à 38,3% Non à 61,7 %
15 mai 2022: référendum Développement de l'acquis de Schengen***	Oui à 71,48% Non à 28,52%

*Après ce refus, le gouvernement suisse entame des négociations avec l'UE qui se conclura par les accords Bilatéraux I

**Suite à cette votation, la Suisse et l'UE entame le deuxième cycle de négociations qui aboutira aux Bilatérales II

***Votations liées au respect de l'Accord Schengen

Glossaire des couleurs

■ Refus d'un rapprochement avec l'Europe

■ Accord pour un rapprochement avec l'Europe

TABLEAU 2. Acteurs clés dans le dossier :

Suisse	Union européenne
À ce jour, une votation en Suisse sur l'Europe ne peut se gagner sans que les acteurs ci-dessous soutiennent le projet.	La Commission européenne est l'acteur clé côté européen pour négocier directement avec la Suisse, mais les autres institutions européennes sont formellement consultées.
Le Conseil fédéral : le gouvernement supervise les discussions politiques et techniques avec l'Union européenne et indique dans son mandat de négociation ses buts et ses lignes rouges.	La Commission européenne : Maroš Šefčovič est le Commissaire en charge du dossier des relations suisses, fort de son expérience des négociations du Brexit, il est le référent lors des consultations. Il est intéressant de noter que sous la précédente Commission (2014-2019), le dossier suisse remontait directement au président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker.
Les Cantons : les autorités cantonales sont consultées puisqu'elles devront mettre en œuvre une partie des décisions politiques (asile, emploi, climat etc.)	À noter que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a un desk suisse, mais son rôle est mineur.
Les partis : ils sont les acteurs clés lors de votations et ont aussi une influence majeure sur leurs conseillers fédéraux dans la bonne marche des dossiers.	
Les syndicats : leur soutien est essentiel pour gagner une votation sur l'Europe, la prise en compte de leurs revendications est essentielle dans le processus de négociations.	
Les milieux économiques : leur poids dans le débat politique sur l'Europe est crucial pour mobiliser les électeurs lors d'une votation.	

Remerciements : l'auteure souhaite remercier Darius Farman, Lukas Macek, Sylvie Matelly et Richard Werly pour leur précieuse relecture et conseils.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Édition : Marjolaine Bergonnier • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
 18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
 T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2023.