



Berne, le 15 décembre 2023

Rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'Union européenne con- cernant la stabilisation et le développement de leurs relations

Aperçu

Le 8 novembre 2023, le Conseil fédéral décide d'élaborer le projet d'un mandat de négociation avec l'UE. De son point de vue, les discussions exploratoires engagées en mars 2022 sont ainsi closes. Le présent rapport a pour objet de rendre compte du déroulement des discussions exploratoires et d'en présenter les résultats.

L'objectif premier du Conseil fédéral est de stabiliser et de développer à long terme la voie bilatérale. Le 25 février 2022, le Conseil fédéral définit l'orientation qu'il entend suivre : il opte pour une large approche par paquet, afin d'obtenir un accès facilité au marché intérieur dans les accords sectoriels existants sur le marché intérieur et de conclure de nouveaux accords sectoriels dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé. Contrairement à ce qui était prévu dans l'accord institutionnel, les éléments institutionnels doivent être ancrés, secteur par secteur, c'est-à-dire directement, dans les différents accords sur le marché intérieur. La Suisse souhaite en outre participer systématiquement aux futurs programmes européens, notamment dans le domaine de la formation et de la recherche. Il convient également de lancer un dialogue politique de haut niveau, et la Suisse entend reprendre le dialogue sur la réglementation financière. Concernant la libre circulation des personnes, il faut garantir qu'une reprise de la directive relative au droit des citoyens de l'Union soit assortie d'exceptions et de mesures de sauvegarde (« safeguards ») afin de limiter les conséquences pour le système social suisse, de garantir le niveau de protection des salaires et de respecter les dispositions de la Constitution. En outre, des règles sur les aides d'Etat doivent être reprises dans les accords sur le marché intérieur pertinents et surveillées par les parties (« approche à deux piliers »). Dans ce cadre, la Suisse serait prête à apporter une contribution régulière à la réduction des inégalités économiques et sociales (appelée « contribution suisse »). Les premières sessions exploratoires ont montré que l'UE était en principe prête à entrer en matière sur cette nouvelle approche. Des divergences ont toutefois été constatées entre la Suisse et l'UE sur plusieurs points. C'est pourquoi le Conseil fédéral décide, le 17 juin 2022, d'intensifier les discussions exploratoires. À partir de juillet 2022 ont lieu, avec la participation des offices spécialisés concernés, les premières discussions techniques entre la Suisse et l'UE, qui complètent dès lors les contacts politiques et diplomatiques. L'UE exige, à titre de condition préalable à l'engagement d'un processus de négociation, que les résultats du processus exploratoire soient consignés par écrit dans un document commun. Cette démarche correspond également à la volonté du Conseil fédéral, parce qu'elle permet d'évaluer, à l'issue des discussions exploratoires, si d'éventuelles négociations peuvent être menées à bien. Le 31 août 2022, le Conseil fédéral met en place un comité de pilotage interdépartemental chargé de coordonner les discussions exploratoires en matière de politique intérieure et extérieure. Un comité consultatif (« sounding board ») réunissant des représentants des cantons, des partenaires sociaux et du monde économique permet d'associer étroitement aux discussions les principaux acteurs de la politique intérieure. À ce jour, 11 sessions exploratoires et 46 discussions techniques ont eu lieu avec l'UE, ainsi que 33 réunions du comité de pilotage et 12 du comité consultatif dans le cadre de l'organisation de projet intérieure. Tout au long du processus, le Conseil fédéral a tenu les commissions de politique extérieure des Chambres fédérales informées des évolutions intervenues. Au niveau technique également, les interlocuteurs nationaux ont participé à des groupes de travail thématiques. Les questions centrales ont été par exemple la garantie future du niveau de protection des salaires, la recherche d'une solution adéquate et adaptée à la Suisse en matière d'aides d'État et la réduction des risques que comporte pour l'aide sociale la directive relative au droit des citoyens de l'Union.

Compte tenu des avancées dans les discussions exploratoires, le Conseil fédéral donne mandat, le 29 mars 2023, d'établir les paramètres d'un mandat de négociation, paramètres qu'il approuvera le 21 juin 2023. Il charge ensuite le DFAE de poursuivre, en collaboration avec le DFJP et le DEFR, les discussions avec l'UE, afin de consolider la base commune en vue d'éventuelles négociations. Au cours des quatre mois qui suivent, les délégations de la Suisse et de l'UE peuvent finaliser un document

Rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'Union européenne concernant la stabilisation et le développement de leurs relations

commun (« common understanding ») consignait les principaux résultats des discussions exploratoires. Ce document esquisse des zones d'entente possibles dans tous les domaines couverts par l'approche par paquet. La Suisse et l'UE s'accordent sur des mesures transitoires, telles que l'accès provisoire de la Suisse à certains programmes européens à partir du début des négociations. Le Conseil fédéral estime que les pistes de solutions esquissées dans le document sont suffisantes pour que la Suisse puisse engager avec l'UE des négociations ayant de bonnes chances d'aboutir.

Table des matières

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Objectifs du rapport | 5 |
| 2 | Situation après l'interruption des négociations sur l'accord institutionnel | 6 |
| 3 | Avancement des discussions de politique extérieure et de politique intérieure | 7 |
| 3.1 | Une nouvelle approche dans les discussions exploratoires : le paquet | 7 |
| 3.2 | Intensification des discussions avec l'UE | 8 |
| 3.3 | Renforcement du soutien en politique intérieure | 9 |
| 3.4 | Concrétisation des zones d'entente communes | 10 |
| 3.5 | Mandat pour l'élaboration des paramètres de négociation | 11 |
| 3.6 | État des lieux des discussions de politique intérieure | 11 |
| 3.7 | Approbation des paramètres d'un mandat de négociation | 12 |
| 3.8 | Mandat pour l'élaboration d'un mandat de négociation | 13 |
| 4 | Résultats et étapes suivantes | 13 |
| 4.1 | Intérêts politiques en présence | 13 |
| 4.2 | Résultats des discussions de politique intérieure | 14 |
| 4.3 | Résultats des discussions exploratoires | 15 |
| 4.4 | Projet d'un mandat de négociation et prochaines étapes | 19 |
| 5 | Conclusion | 21 |

Annexes :

- *Common understanding*
- Lettre du Conseil fédéral à la Présidente de la Commission européenne du 8 novembre 2023
- Projet de lignes directrices de négociation
- Fiches d'information
- Déclaration commune de Benedikt Wüth et d'Andreas Schwab du 7 octobre 2022

1 Objectifs du rapport

Le 25 février 2022, le Conseil fédéral décide d'engager des **discussions exploratoires** avec l'Union européenne (UE). Il entend ainsi clarifier les points en suspens dans le contexte général des relations entre la Suisse et l'UE. La **voie bilatérale** devrait reposer sur des bases solides à long terme, ce qui n'est possible que si les relations avec l'UE sont bonnes et s'inscrivent dans un cadre réglementaire. Le Conseil fédéral prend sa décision dans le contexte du non-aboutissement l'année précédente de l'**accord institutionnel**, sur lequel la Suisse et l'UE avaient mené des négociations pendant plusieurs années, le mandat de négociation ayant été adopté le 18 décembre 2013. Au lieu de se limiter aux questions institutionnelles, il opte pour une large approche par paquet, qui inclut aussi la possibilité de nouveaux accords bilatéraux. En outre, les éléments institutionnels devraient être intégrés, non plus dans un traité distinct, mais dans les différents accords sectoriels.

Les discussions exploratoires portant sur cette approche par paquet sont maintenant achevées. Le 8 novembre 2023, le Conseil fédéral décide de lancer les travaux en vue d'un **mandat pour des négociations avec l'UE**. Dans le présent rapport, il entend exposer les développements survenus et les résultats obtenus au cours des vingt-deux derniers mois. Ce rapport a pour objet d'informer sur le déroulement et les résultats des discussions exploratoires. Afin de fournir un aperçu complet, il doit tenir compte des trois niveaux – politique, diplomatique et technique – auxquels ont eu lieu les contacts avec l'UE. Outre les discussions exploratoires proprement dites, qui relèvent de la politique extérieure, la dimension de politique intérieure de ces pourparlers doit également être prise en considération. En effet, le pilotage des discussions exploratoires s'est exercé dans un cadre large allant au-delà des différents départements de l'administration fédérale. En outre, les échanges permanents avec les commissions parlementaires compétentes des Chambres fédérales, les cantons, les partenaires sociaux et le monde économique ont permis aux principaux acteurs en Suisse d'être constamment informés de l'évolution des discussions et d'apporter leur point de vue.

Le rapport a pour objet de présenter le déroulement des travaux de politique intérieure et extérieure et de rendre compte des résultats des discussions exploratoires. L'UE a exigé, comme condition à tout processus de négociation, que les résultats des discussions exploratoires soient consignés par écrit dans un document commun. Une telle démarche correspondait également à la volonté du Conseil fédéral, parce qu'elle permet d'évaluer, à l'issue des discussions exploratoires, si d'éventuelles négociations peuvent être menées à bien. Ce document commun établi par les responsables des délégations suisse et européenne (« *Common understanding of the results of the exploratory talks* », appelé ci-après « *common understanding* »), est annexé au présent rapport. Dans ce document, les deux parties esquissent les zones d'entente ou solutions possibles pour tous les points importants à régler lors des négociations. Il s'agit d'un point de départ et non pas du résultat des négociations. En annexe au rapport figure aussi la lettre du 8 novembre 2023 adressée par le Conseil fédéral à la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, dans laquelle il explique que, de son point de vue, la phase exploratoire doit être considérée comme terminée. Le Conseil fédéral exprime en outre l'intention d'élaborer un projet de mandat de négociation. Sont également jointes au rapport les lignes directrices du mandat de négociation, auxquelles s'ajoutent des fiches d'information établies au sujet des différents domaines relevant du paquet de négociation ainsi que la déclaration commune du conseiller aux États Benedikt Würth et d'Andreas Schwab, membre du Parlement européen, sur l'état des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE, datée du 7 octobre 2022.

2 Situation après l'interruption des négociations sur l'accord institutionnel

Les relations actuelles entre la Suisse et l'UE sont fortement marquées par les deux paquets des Accords bilatéraux I (1999) et II (2004), en particulier par les accords relatifs au marché intérieur qu'ils contiennent. À partir de 2014, la Suisse et l'UE mènent des négociations sur un éventuel accord institutionnel destiné à compléter les accords relatifs au marché intérieur par des règles institutionnelles

Lorsque le Conseil fédéral décide, le 26 mai 2021, de ne pas continuer les discussions sur un accord institutionnel, il souligne qu'il ne s'agit en aucun cas de remettre en question les relations étroites et multidimensionnelles que la Suisse entretient avec l'UE.¹ Il propose à l'UE de mener un **dialogue politique** sur la poursuite de la coopération. Mais il décide également d'examiner dans quels domaines la Suisse pourrait éventuellement réduire les différences de réglementation de manière **autonome**. Concrètement, il fait réaliser une analyse visant à déterminer où il existe des différences entre le droit de l'UE et le droit suisse, et où une harmonisation juridique pourrait être judicieuse. Le Conseil fédéral annonce en outre qu'il s'emploiera auprès de l'Assemblée fédérale pour qu'elle débloque rapidement les crédits relatifs à la deuxième **contribution de la Suisse** en faveur de certains États membres de l'UE. Le Parlement avait approuvé les crédits à hauteur de 1302 millions de francs le 3 décembre 2019, sous réserve toutefois que l'UE n'adopte pas de mesures discriminatoires à l'encontre de la Suisse.² Cette réserve s'explique par le précédent de l'« équivalence boursière »³, que la Commission européenne n'avait accordée à la Suisse – à la différence d'autres États – que pour une durée limitée dans un premier temps, avant de la laisser expirer en juin 2019 pour en faire un levier de pression sur la Suisse dans les négociations relatives aux questions institutionnelles.

La Suisse n'a toujours pas obtenu l'équivalence boursière illimitée. Dans d'autres cas également, la Suisse est confrontée à la pratique de l'UE consistant à établir des liens inappropriés entre les dossiers. Depuis fin 2018, l'UE refuse de mettre à jour les accords relatifs au marché intérieur en vigueur, sauf si, dans un cas particulier, une telle actualisation répond à l'intérêt prépondérant de l'UE. Ainsi, plusieurs accords dont l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce (*Mutual Recognition Agreement*, ARM)⁴, certaines annexes de l'accord agricole⁵ et l'annexe relative à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles de l'accord sur la libre-circulation des personnes⁶ n'ont plus pu être mis à jour depuis lors.

La ligne suivie par l'UE a aussi un impact sur la coopération en matière **de formation, de recherche et d'innovation**. L'UE a refusé d'engager des discussions sur l'association de la Suisse aux programmes-cadres actuels du paquet Horizon et d'Erasmus+. Afin de protéger le pôle de recherche suisse, le Conseil fédéral décide, le 20 octobre 2021, de financer directement les acteurs concernés par la non-association. Il prend également des mesures d'atténuation dans d'autres domaines. Pour préserver l'infrastructure boursière suisse des effets liés à l'absence d'équivalence boursière, il adopte par voie d'ordonnance une mesure de protection limitée dans le temps, mesure que l'Assemblée fédérale intégrera⁷ le 17 mars 2023 dans la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)⁸. Par ailleurs, l'actualisation

¹ Concernant les négociations, voir le rapport du Conseil fédéral du 26 mai 2021 relatif aux négociations sur un accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE.

² FF 2020 739 742

³ Reconnaissance au sens de l'art. 23 du règlement MiFIR, *Markets in Financial Instruments Regulation* (règlement [UE] n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement [UE] n° 648/2012, JO L 173 du 12.6.2014, p. 84).

⁴ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, RS 0.946.526.81.

⁵ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, RS 0.916.026.81.

⁶ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre-circulation des personnes, RS 0.142.112.681.

⁷ FF 2023 788

⁸ Loi fédérale du 19 juin 2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés, RS 958.1.

de l'ARM étant bloquée, le Conseil fédéral prend des mesures afin de garantir l'approvisionnement de la Suisse en dispositifs médicaux sûrs.

Pour le Conseil fédéral, les mesures d'atténuation ne sauraient toutefois remplacer des relations avec l'UE qui fonctionnent bien et s'inscrivent dans un cadre réglementaire. Son objectif reste de stabiliser et de développer la voie bilatérale. Tel est également le message principal qui ressort du rapport « **État actuel des relations Suisse-UE** »⁹, qu'il a publié le 9 juin 2023, après consultation des commissions de politique extérieure des Chambres fédérales. Dans ce rapport, il analyse notamment les approches possibles qui s'offrent à la Suisse pour organiser ses futures relations avec l'UE. Outre la poursuite de la voie bilatérale, les scénarios envisagés sont la réduction des relations (économiques) à de simples liens de libre-échange, l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) ou l'adhésion à l'UE. Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que, parmi ces quatre options, c'est la voie bilatérale qui offre le rapport le plus équilibré entre utilité concrète, c'est-à-dire notamment économique, et marge de manœuvre politique.

Pour pouvoir poursuivre sur cette voie, le Conseil fédéral est prêt à chercher des solutions visant à assurer le bon fonctionnement des accords sur le marché intérieur avec l'UE tout en assurant aussi les intérêts essentiels de la Suisse. Aussi a-t-il jugé important de continuer les discussions avec l'UE même après l'interruption des négociations sur un accord institutionnel, afin de rechercher de telles solutions. Il entend ainsi trouver avec elle une base solide à long terme pour le maintien et le développement de la voie bilatérale.

3 Avancement des discussions de politique extérieure et de politique intérieure

3.1 Une nouvelle approche dans les discussions exploratoires : le paquet

Le 23 février 2022, le Conseil fédéral concrétise son intention de poursuivre la voie bilatérale avec l'UE en adoptant les **grandes lignes d'un paquet de négociation**. Ce paquet devrait inclure de nouveaux accords sur le marché intérieur dans les domaines de l'électricité et de la sécurité alimentaire ainsi que des accords de coopération dans les domaines de la santé, de la recherche et de l'éducation. Le Conseil fédéral se déclare également prêt à ancrer des éléments institutionnels dans les accords sur le marché intérieur pour autant que cet ancrage soit effectué accord par accord et garantisse également les exceptions nécessaires. Le Conseil fédéral rappelle en outre qu'il est disposé à envisager l'inclusion de dispositions sur les aides d'État dans l'accord existant sur le transport aérien¹⁰ ainsi que dans un futur accord sur l'électricité. Il est aussi prêt à examiner une pérennisation de la contribution de la Suisse dans le cadre d'un paquet global. Sur cette base, le Conseil fédéral demande au DFAE de lancer des discussions exploratoires avec l'UE.

Le même jour, le Conseil fédéral prend également connaissance des travaux menés par le DFJP, qui procèdent à une évaluation politique des **différences de réglementation** identifiées entre le droit suisse et le droit de l'UE dans les domaines relevant des accords existants sur le marché intérieur : libre-circulation des personnes, transport aérien, transports terrestres, agriculture, obstacles techniques au

⁹ Rapport du Conseil fédéral « État actuel des relations Suisse-UE » du 9 juin 2023 donnant suite aux postulats 13.3151 Aeschi Thomas du 20 mars 2013, 14.4080 Groupe des Verts du 8 décembre 2014, 17.4147 Naef du 14 décembre 2017, 21.3618 Groupe socialiste du 1^{er} juin 2021, 21.3654 Cottier du 8 juin 2021, 21.3667 Groupe des Verts du 9 juin 2021, 21.3678 Fischer Roland du 10 juin 2021, 21.4450 Z'graggen du 15 décembre 2021, 22.3172 Maître du 16 mars 2022 et à la motion 21.4184 Minder du 30 septembre 2021.

¹⁰ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, RS 0.748.127.192.68.

commerce, médias et culture. Ces travaux sont publiés le 25 février 2022.¹¹ Ce mandat donné par le Conseil fédéral le 17 décembre 2021 avait notamment pour but de déterminer la marge de manœuvre de la Suisse dans le cadre de discussions ou d'éventuelles négociations avec l'UE.

Le Conseil fédéral décide que ces travaux se poursuivront en parallèle des discussions exploratoires qui débutent le 31 mars 2022 par une 1^e session entre les délégations de la Suisse et de l'UE. Cela comprend notamment des échanges au niveau technique avec les cantons par le biais d'un **groupe de travail technique Confédération-cantons** sur la directive relative au droit des citoyens de l'Union ainsi qu'un groupe de travail technique Confédération-cantons sur les aides d'État incluant des représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CdF) et certains cantons ainsi que les offices fédéraux compétents (« groupe de travail technique Confédération-cantons sur les aides d'État ») pour approfondir les questions liées au développement d'un éventuel cadre légal pour les aides d'État.

En avril 2022, les deux **commissions de politique extérieure** sont informées de la décision du Conseil fédéral et des développements des discussions exploratoires. Les cantons en sont également informés par le président de la Confédération Ignazio Cassis le 14 avril 2022 lors du **56^e dialogue Confédération-cantons sur les questions européennes (Dialogue Europe)**.

3.2 Intensification des discussions avec l'UE

Le 17 juin 2022, lors d'une séance spéciale, le Conseil fédéral traite à nouveau de la politique européenne. Il est informé de l'**avancement des discussions exploratoires** entre la Suisse et l'UE. Ces dernières montrent que le paquet de négociation dont l'orientation a été définie par le Conseil fédéral en février suscite globalement l'intérêt de l'UE. Le Conseil fédéral constate, toutefois, que l'UE maintient publiquement ses positions sur de nombreux points, de sorte qu'il est difficile de trouver une zone de recoupement entre les intérêts de la Suisse et ceux de l'UE. Les positions demeurent très distantes les unes des autres et des clarifications supplémentaires sont nécessaires. De ce fait, le Conseil fédéral décide d'intensifier les discussions exploratoires en appelant l'UE à faire preuve de flexibilité pour rétablir la voie bilatérale sur des bases solides et prometteuses. Cela inclut l'ouverture de discussions au niveau technique avec l'implication des départements fédéraux concernés dès le 19 juillet 2022.

Le même jour, le Conseil fédéral prend connaissance du **rapport final sur les différences réglementaires** dans les domaines susmentionnés (ci-après : rapport Gattiker)¹². Sur mandat du DFJP, l'ancien secrétaire d'État Mario Gattiker a procédé, avec le concours des départements concernés, à une évaluation politique des différences de réglementation entre le droit suisse et le droit européen en ce qui concerne les accords sur le marché intérieur issus des Accords bilatéraux I. Il a mené des entretiens avec des acteurs importants de la politique intérieure en vue de réduire ces différences, notamment en relation avec l'accord sur la libre circulation des personnes. Les marges de manœuvre et les pistes de solutions identifiées dans le rapport final seront prises en compte dans la suite des discussions exploratoires avec l'UE.

Le 4 juillet 2022, le **président de la Confédération Ignazio Cassis** rencontre la présidente de la Commission Ursula von der Leyen en marge de la « *Ukraine Recovery Conference* » à Lugano. Cette rencontre permet de compléter les échanges en cours aux niveaux diplomatique et technique entre la Suisse et l'UE, contribuant à donner des impulsions aux discussions exploratoires.

Les **cantons** sont informés le 20 juin 2022, lors du 57^e Dialogue Europe, puis le 18 août 2022, lors de sa 58^e édition, de la décision du Conseil fédéral et de l'évolution des discussions exploratoires. Au cours

¹¹ Rapport au Conseil fédéral du Département fédéral de justice et police sur les différences entre les réglementations de la Suisse et de l'Union Européenne du 10 janvier 2022.

¹² Rapport final de l'ancien secrétaire d'État Mario Gattiker de mai 2022 (séance spéciale du Conseil fédéral du 17 juin 2022 ; document classifié « confidentiel »).

de l'été, les deux **commissions de politique extérieure** sont également informées de l'état de ces dernières et des travaux en cours au niveau de la politique intérieure.

Le 18 août 2022, le **Bureau du Conseil national** fait parvenir au Conseil fédéral une lettre sur l'état de mise en œuvre des mandats donnés par le Conseil national au Conseil fédéral en matière de politique européenne. Il rappelle que, conformément aux objectifs annuels de 2022 du Conseil fédéral, ce dernier prévoyait de répondre à plusieurs postulats dans un rapport sur l'Europe prévu pour fin juin 2022. Vu la décision du Conseil fédéral du 23 février 2022 relative à l'orientation du paquet de négociations, le Bureau du Conseil national constate que rien ne s'oppose plus à l'établissement d'un tel rapport. Il invite donc le Conseil fédéral à donner suite rapidement aux mandats du Parlement. Le 6 septembre 2022, la Commission de politique extérieure du Conseil des États adresse une lettre au Conseil fédéral en lien avec le « État actuel des relations Suisse-UE ». Elle demande à être consultée sur le rapport avant son adoption définitive. Le 8 septembre 2022, la Commission de politique extérieure du Conseil national s'adresse également au Conseil fédéral. Elle lui signifie notamment son souhait de pouvoir se prononcer au moyen d'un arrêté fédéral simple sur le « État actuel des relations Suisse-UE ». La commission demande aussi à être consultée au sujet des orientations d'un paquet de négociations adopté en février 2022, et à être informée au sujet des entretiens exploratoires. Au cours de l'été, les deux **commissions de politique extérieure** sont informées du développement des discussions exploratoires et des travaux de politique intérieure.

3.3 Renforcement du soutien en politique intérieure

Le 31 août 2022, le Conseil fédéral décide de mettre en place un **dispositif visant à renforcer le pilotage politique et thématique** des discussions exploratoires avec l'UE. Ce dispositif comprend un comité de pilotage où sont représentés tous les départements fédéraux et la Chancellerie fédérale (ChF) ainsi qu'un comité restreint rassemblant le DFAE, le DFJP, le DEFR et la ChF. Le dispositif inclut également un comité consultatif (*sounding board*), qui permet d'associer au processus les cantons, les partenaires sociaux ainsi que les milieux économiques. Ces comités sont placés sous la direction du chef du DFAE, Ignazio Cassis, alors président de la Confédération.

Le **comité de pilotage** se réunit pour la première fois en septembre 2022 pour une séance constitutive. Quant au **comité consultatif** où siègent les cantons et les partenaires sociaux, il tient sa première réunion en octobre 2022, permettant de poursuivre la collaboration initiée lors des travaux sur les différences de réglementation. Les réunions régulières de ces deux comités, en parallèle des discussions exploratoires et des travaux de politique intérieure, permettront désormais une information suivie des acteurs concernés au sein ou en dehors de l'administration fédérale et un approfondissement des questions qui se posent lors des discussions exploratoires avec l'UE.

Suite à une lettre du Bureau du Conseil national du 18 août 2022 invitant le Conseil fédéral à établir un **rapport sur l'Europe** en réponse à plusieurs postulats, les deux **commissions de politique extérieure** demandent en septembre 2022 au Conseil fédéral d'être consultées sur un tel rapport avant son adoption définitive. Dans le même temps, elles sont également informées des derniers développements, y inclus lors de séances d'information extraordinaires proposées par le Conseil fédéral.

Parallèlement, la **41^e rencontre interparlementaire** entre la délégation AELE/UE de l'Assemblée fédérale et la délégation du Parlement européen pour les relations avec la Suisse a lieu le 7 octobre 2022 à Rapperswil. Les parlementaires sont informés lors de cette rencontre du développement des discussions exploratoires. À l'issue des débats, les deux présidents des délégations parlementaires adoptent une déclaration commune. Cette déclaration est dans l'ensemble alignée sur les positions défendues par la Commission européenne et s'appuie, pour une large part, sur les solutions développées dans le projet d'accord institutionnel.

Suite à sa séance du 26 octobre 2022, le Conseil fédéral informe les deux **commissions de politique extérieure** qu'afin de répondre à leur besoin général d'information, le Conseil fédéral propose une séance d'information extraordinaire sur les orientations d'un paquet de négociation adoptées le 23 février 2022.

3.4 Concrétisation des zones d'entente communes

Le **Conseil fédéral** traite une nouvelle fois du dossier européen le 23 novembre 2022. L'accent est mis sur les résultats des discussions exploratoires menées jusqu'alors avec la Commission européenne. Il prend connaissance des progrès encourageants réalisés au niveau technique ainsi que des divergences qui demeurent. Les deux délégations menant les discussions sont parvenues à développer une compréhension commune de l'approche par paquet proposée par le Conseil fédéral. Elles se sont accordées dans plusieurs domaines. Des progrès ont également été réalisés concernant la libre circulation des personnes et les aides d'État, même si, sur ces points et dans d'autres domaines, des questions restent ouvertes. C'est pourquoi le Conseil fédéral décide de poursuivre les discussions exploratoires approfondies. L'objectif est de définir une base commune suffisante avec l'UE par écrit.

Par ailleurs, le 9 décembre 2022, le Conseil fédéral adopte le **projet de rapport « État actuel des relations Suisse-UE »** sous réserve de la consultation des commissions de politique extérieure. Le rapport, rédigé en parallèle des discussions exploratoires avec l'UE, arrive à la conclusion que la voie bilatérale reste la solution la plus avantageuse en matière de politique européenne. Le 16 janvier 2023, la **Commission de politique extérieure du Conseil national** examine le projet de rapport sur l'état des relations Suisse-UE et demande des clarifications additionnelles. Elle recommande au Conseil fédéral de conclure rapidement les discussions exploratoires. La **Commission de politique extérieure du Conseil des États** se penche sur le rapport lors de ses deux réunions du 9 janvier et du 2 février et demande également des clarifications additionnelles.

Des **échanges politiques** informels ont lieu durant cette période entre le président de la Confédération Ignazio Cassis et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen pour soutenir les discussions exploratoires. Le 15 mars 2023, le conseiller fédéral Ignazio Cassis rencontre le vice-président Maroš Šefčovič à Berne pour dresser un état des lieux des discussions exploratoires et donner une impulsion positive aux échanges en cours. Ils reconnaissent tous les deux le travail accompli par les délégations lors des discussions exploratoires, constatant un rapprochement dans plusieurs domaines au cours des derniers mois. Néanmoins, en dépit des progrès réalisés jusqu'alors, ils notent tous les deux qu'un certain nombre de questions restent en suspens, nécessitant de poursuivre les discussions exploratoires.

Durant cette période, le **comité de pilotage** se réunit à de nombreuses reprises pour assurer la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral et dresser un bilan des travaux de politique intérieure et extérieure. Parallèlement, le **comité consultatif** est régulièrement informé des développements des discussions exploratoires.

Les discussions se poursuivent également entre **la Confédération et les cantons** à l'occasion de deux Dialogues Europe organisés en décembre 2022 (60^e) et février 2023 (61^e). Par ailleurs, le 8 février 2023, le groupe de travail technique Confédération-cantons sur les aides d'État finalise son livre blanc sur la réglementation et la surveillance de ces dernières en Suisse. Lors de leur assemblée plénière du 24 mars 2023, les cantons se déclarent prêts à soutenir l'approche définie par le Conseil fédéral et à accepter *(i)* une reprise dynamique pour tous les accords existants et futurs relatifs au marché intérieur ; *(ii)* un mécanisme de règlement des différends au sein duquel la CJUE joue un rôle ; *(iii)* la reprise des règles sur les aides d'État de l'UE dans les accords relatifs au marché intérieur pertinents ; *(iv)* le développement d'un mécanisme de surveillance nationale concernant les aides d'État.

Rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'Union européenne concernant la stabilisation et le développement de leurs relations

Parallèlement, les **commissions de politique extérieure** du Conseil national et du Conseil des États sont informées du développement des discussions exploratoires et des travaux de politique intérieure.

3.5 Mandat pour l'élaboration des paramètres de négociation

Le 29 mars 2023, lors d'une séance spéciale, le **Conseil fédéral** prend acte de l'état d'avancement des discussions exploratoires avec l'UE ainsi que des travaux de politique intérieure menés par les différents départements fédéraux sur la libre-circulation des personnes, les aides d'État ou encore le règlement des différends. Il procède à une évaluation approfondie du dossier tant sur le plan de la politique intérieure que sur celui de la politique extérieure. Il constate l'existence d'une dynamique positive dans les discussions menées entre la Suisse et l'UE aux niveaux technique, diplomatique et politique après 8 sessions exploratoires et 19 discussions techniques. Il se félicite également de l'avis unanime exprimé par les cantons le 24 mars 2023, saluant le dialogue mené avec ces derniers pour définir des solutions dans le domaine des aides d'État ou de la libre-circulation des personnes. Dans ce contexte, il donne mandat à l'administration fédérale d'établir les grands axes d'un mandat de négociation jusqu'en juin. Parallèlement, il demande au DFAE de finaliser, dans le cadre des discussions exploratoires, la base commune écrite pour de futures négociations. Il demande également aux départements compétents de traiter les questions encore en suspens en ce qui concerne l'électricité, les transports terrestres et la santé. Enfin, après avoir pris connaissance du rapport du SECO sur les discussions menées avec les partenaires sociaux et les cantons sur de possibles zones d'entente communes avec l'UE dans le domaine de la protection des salaires, il mandate le DEFR pour élaborer, en collaboration étroite avec les cantons et les partenaires sociaux, des propositions à même de garantir, par des mesures complémentaires, le niveau de protection actuel sur le marché du travail suisse.

Le **conseiller fédéral Ignazio Cassis** informe le 30 mars 2023 le vice-président Maroš Šefčovič de la décision du Conseil fédéral. Ils conviennent de poursuivre leurs échanges en parallèle des discussions exploratoires au niveau diplomatique et technique qui se poursuivent de manière intense dans les semaines qui suivent.

Enfin, les **commissions de politique extérieure** du Conseil national et du Conseil des États sont informées du développement des discussions exploratoires et des mandats internes. Parallèlement, le **comité consultatif** est également informé du développement des travaux.

3.6 État des lieux des discussions de politique intérieure

Le 17 mai 2023, le **Conseil fédéral** fait le point sur les mandats donnés le 29 mars 2023 aux départements fédéraux concernés sur divers points du paquet. La séance permet une discussion poussée sur les thèmes faisant l'objet de travaux d'approfondissement internes, en particulier sur les transports terrestres (y inclus les aides d'état), l'électricité, la santé, la directive relative au droit des citoyens de l'Union et, enfin, le détachement des travailleurs. Pour ces deux derniers thèmes relatifs à la libre-circulation des personnes, le Conseil fédéral est informé de l'état des travaux de politique intérieure menés avec les cantons et, pour le détachement des travailleurs, également avec les partenaires sociaux. Cela lui permet de dresser un bilan de ces travaux et d'exiger des approfondissements supplémentaires.

Le 9 juin 2023, le Conseil fédéral approuve en outre définitivement le **rapport « État actuel des relations Suisse-UE »** et le transmet à l'Assemblée fédérale. Ce rapport présente un état des lieux des relations bilatérales actuelles avec l'UE, dresse un bilan de la politique européenne et esquisse des perspectives. Parallèlement, les discussions exploratoires se poursuivent en vue d'identifier si une base commune pour d'éventuelles négociations entre la Suisse et l'UE existent.

Durant cette période, les **discussions exploratoires**, tant au niveau diplomatique que technique, se poursuivent, afin de finaliser la base commune écrite pour de futures négociations. Parallèlement, le **comité de pilotage** se réunit régulièrement, ce qui lui permet de prendre connaissance de l'état des travaux relatif à cette base commune et de demander des approfondissements. Le **comité consultatif** est également informé de ces discussions et de l'avancée des travaux de politique intérieure.

3.7 Approbation des paramètres d'un mandat de négociation

Le 21 juin 2023, le **Conseil fédéral** approuve les axes principaux d'un mandat de négociation avec l'UE. Ces paramètres constituent les lignes directrices d'une possible future négociation et servent de base pour la préparation d'un projet de mandat. En particulier, ils définissent les objectifs généraux et les domaines qui doivent être couverts ainsi que les objectifs spécifiques pour chaque domaine.

Les nombreuses discussions exploratoires menées aux niveaux politique, diplomatique et technique au cours des douze mois précédents montrent que l'approche par paquet définie par le Conseil fédéral est possible. En effet, ces discussions ont permis de réaliser des **progrès concrets** au niveau technique dans plusieurs domaines. Toutefois, un certain nombre de questions restent ouvertes, notamment sur les modalités concrètes d'insertion des nouveaux accords dans le paquet de négociation. Les paramètres approuvés par le Conseil fédéral offrent une base pour régler ces points ouverts.

Le Conseil fédéral donne également plusieurs **mandats aux différents départements fédéraux** concernés :

- Le DFAE est chargé, avec le DEFR et le DFJP, de poursuivre les discussions avec l'UE afin de consolider la base commune en vue d'une potentielle négociation. Il reçoit également mandat d'entamer, avec le DEFR et le DFJP, l'élaboration d'une base légale pour une contribution suisse solidaire régulière à l'UE.
- Le DETEC est chargé, avec le DEFR et le DFAE, d'engager des discussions techniques avec l'UE en vue de poursuivre les négociations dans le domaine de l'électricité.
- Le DFI est chargé, avec le DEFR, d'entamer des discussions techniques avec l'UE dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la santé.
- Le DEFR est chargé, avec le DFJP et le DFAE, d'approfondir au niveau technique avec les partenaires sociaux et les cantons, des mesures de politique intérieure susceptibles de garantir le niveau actuel de protection des salaires en Suisse.
- Le DFJP est chargé, avec le DFAE et le DEFR, de clarifier les questions encore ouvertes dans le domaine de l'immigration.

Le Conseil fédéral décide d'évaluer à nouveau le résultat de ces travaux à l'automne. En fonction de son évaluation, il décidera de préparer un projet de mandat avant la fin de l'année.

Au **niveau politique**, le conseiller fédéral Ignazio Cassis rencontre à Bruxelles le vice-président Maroš Šefčovič le 18 juillet 2023 pour tirer un bilan des discussions exploratoires entre la Suisse et l'UE et définir le calendrier des prochains mois. Ils prennent note des progrès réalisés dans les discussions menées par les délégations de la Suisse et de l'UE sur les plans technique et diplomatique, discussions qui n'ont toutefois pas permis de régler l'ensemble des questions encore en suspens. Le conseiller fédéral Ignazio Cassis et le vice-président Maroš Šefčovič confirment leur engagement à continuer de donner des impulsions positives au processus. Ils conviennent de rester en contact régulier.

Le **comité de pilotage** et le **comité consultatif** sont informés de la décision du Conseil fédéral relative aux axes principaux d'un éventuel mandat de négociation. Parallèlement, les **commissions de politique extérieure** du Conseil national et du Conseil des États sont également tenues au courant du développement des discussions exploratoires et des travaux de politique intérieure en cours pour préparer les axes principaux d'un projet de mandat.

Fin octobre, les **discussions exploratoires** se terminent après que les délégations de la Suisse et de la Commission européenne sont parvenues à identifier des zones d'entente commune par écrit après de constants échanges politiques, 11 sessions de discussions au niveau diplomatique, 46 discussions au niveau technique ainsi que, au niveau de politique intérieure, 30 rencontres du comité consultatif et 12 séances du comité de pilotage.

3.8 Mandat pour l'élaboration d'un mandat de négociation

Lors de sa séance du 8 novembre 2023, le **Conseil fédéral** analyse de manière détaillée les résultats des travaux réalisés sur le plan intérieur et des discussions exploratoires menées avec l'UE, y compris le « *common understanding* » en tant que résultat de ces discussions. Il charge le DFAE, en collaboration avec le DFI, le DFJP, le DFF, le DEFR et le DETEC, de rédiger un projet de mandat de négociation sur la base des grands axes fixés le 21 juin 2023 et conformément au résultat des discussions avec l'UE (« *common understanding* »), et de le lui soumettre, avec le présent rapport, au plus tard à la fin 2023. Il décide également d'envoyer une lettre à la Commission européenne confirmant cette décision (voir annexe) et d'attribuer une série de mandats, chargeant notamment :

- le DEFR, en collaboration avec le DFAE et le DFJP, de continuer les discussions techniques avec les partenaires sociaux et les cantons sur des mesures de politique intérieure susceptibles de garantir le niveau actuel de protection des salaires en Suisse ;
- le DETEC, en collaboration avec le DEFR et le DFAE, d'entamer des discussions avec la branche de l'électricité, les cantons et les partenaires sociaux sur les mesures de mise en œuvre en politique intérieure en lien avec un accord sur l'électricité ;
- le DETEC, en collaboration avec le DEFR et le DFAE, de poursuivre les discussions dans le domaine des transports terrestres avec les partenaires sociaux et les CFF concernant les thématiques du transport ferroviaire international de voyageurs et les aides d'État.

4 Résultats et étapes suivantes

4.1 Intérêts politiques en présence

Dans son rapport du 26 mai 2021 relatif aux négociations sur un accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral expose les raisons pour lesquelles il n'a pas signé l'accord en question. Celles-ci résident en grande partie dans l'insuffisance des garanties en matière de protection des salaires et dans l'absence de solution en ce qui concerne la directive relative au droit des citoyens de l'Union et les aides d'État. Les travaux de suivi présentés au chapitre 3, qui ont essentiellement pris la forme de discussions de politique extérieure et de politique intérieure, se sont principalement concentrés sur le règlement de ces **points problématiques concernant l'ancien accord institutionnel**. Dans le même temps, la **large approche par paquet** choisie par le Conseil fédéral a trouvé une illustration dans les discussions, le vaste champ d'intérêts défini ayant été délimité pas à pas :

- Au niveau politique, le « **common understanding** » a été élaboré à partir de novembre 2022 grâce aux travaux intensifs menés dans le cadre des discussions techniques – sous la codirection du DFAE et avec la participation des offices spécialisés compétents. En plus d'esquisser les zones d'entente ou les solutions possibles en ce qui concerne les questions institutionnelles, la libre circulation des personnes et les aides d'État, il inclut des éléments importants concernant les intérêts offensifs de la Suisse et le développement de la voie bilatérale (nouveaux accords sur l'électricité, la santé et la sécurité alimentaire ainsi que participations de projet).
- Depuis que des travaux ont été engagés, à l'été 2021, au sujet des mandats d'examen concernant l'évaluation des différences de réglementation entre le droit suisse et le droit européen (« rapports Gattiker »), les **acteurs de la politique intérieure** y sont systématiquement **associés**. Dans un premier temps, les discussions de politique intérieure se sont concentrées sur les anciennes « pierres d'achoppement » de l'accord institutionnel. Dans le domaine de la libre circulation des personnes, le DEFR a mené des discussions intensives avec les partenaires sociaux et les représentants des cantons (CdC, CDEP) sur la protection des salaires. Le DFJP a conduit parallèlement un dialogue technique avec les représentants des cantons (CdC, CDEP, CDAS, autorités migratoires) sur l'immigration et la directive relative au droit des citoyens de l'Union. S'agissant du développement des relations, le DETEC a eu des échanges avec les CFF concernant les transports terrestres, et le DFI avec divers acteurs concernant les accords sur la santé (notamment la question de la mobilité des patients). Le Conseil fédéral avait très à cœur d'impliquer ces acteurs à un stade précoce pour ce « nouveau départ en matière de politique européenne ». Leur implication a été en grande partie institutionnalisée par la création de l'organisation de projet (août 2022).

Depuis mai 2021, le **Conseil fédéral** s'est penché régulièrement sur les intérêts de la Suisse en matière de politique européenne et sur les objectifs poursuivis dans les différents domaines relevant de l'approche par paquet. Ces intérêts et ces objectifs ont été précisés graduellement et ont notamment été intégrés dans le rapport « État actuel des relations Suisse-UE ». La consultation des Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales en janvier et en février 2023 a permis d'asseoir sur une base plus large les lignes directrices définies dans le rapport.

4.2 Résultats des discussions de politique intérieure

Lors de ses réunions dédiées à la politique européenne, le Conseil fédéral fixe des priorités ciblées en vue des clarifications nécessaires sur le plan de la politique intérieure. Il attribue notamment des mandats de contrôle et de suivi, exécutés par les différents départements compétents, en concertation avec les acteurs de la politique intérieure concernés. Les résultats se présentent comme suit :

- **Protection des salaires** : Lors d'une série d'entretiens, les partenaires sociaux et les cantons conviennent, dans un premier temps, de procéder à une évaluation des risques liés à une reprise dynamique du droit et à l'application des autres éléments institutionnels en matière de protection des salaires. Suite au mandat que le Conseil fédéral confie au DEFR, le SECO élabore, dans le cadre de plusieurs entretiens avec les partenaires sociaux et les cantons, des mesures complémentaires visant à garantir le niveau de protection actuel sur le marché du travail en Suisse. Ces mesures sont portées à la connaissance du Conseil fédéral le 8 novembre 2023. Les discussions techniques sur les mesures de politique interne relatives à la protection des salaires des travailleuses et travailleurs détachés en Suisse se poursuivent avec les partenaires sociaux et les cantons.
- **Immigration** : Sur mandat du Conseil fédéral, le DFJP mène un dialogue régulier avec les cantons dans le cadre d'un groupe de travail technique. Ces échanges ont pour but d'impliquer au niveau technique les cantons et de prendre en compte leurs retours issues de la pratique d'exécution. Le dialogue mené avec les cantons a contribué à définir des solutions en matière d'immigration et de parvenir à une entente commune avec l'UE.

- **Électricité** : Sur mandat du Conseil fédéral, le DETEC examine en mai et en juin 2023, dans le cadre de clarifications internes au département, si l'instauration d'une réserve hivernale (réserve hydroélectrique et centrales de réserve) est compatible avec le droit de l'UE. En principe, les réserves hivernales ne sont utilisées que dans des situations extrêmes, en dehors du marché, afin d'éviter les distorsions de concurrence. La question de la compatibilité des réserves avec le droit européen doit être discutée dans le cadre des négociations sur le domaine de l'électricité. Le 8 novembre 2023, le Conseil fédéral charge en outre le DETEC d'engager, en collaboration avec le DFAE et le DEFR, des discussions avec les principales entreprises du secteur suisse de l'électricité, les cantons et les partenaires sociaux au sujet de mesures de politique interne permettant la mise en œuvre d'un accord sur l'électricité.
- **Transports terrestres** : Sous l'égide du DEFR, des entretiens sont menés en juin et en octobre 2023 avec les syndicats et les CFF sur une éventuelle reprise des règles de l'UE en matière d'aides d'État pour les transports terrestres, et sur l'ouverture du marché du transport ferroviaire international de voyageurs. Les syndicats se montrent critiques, car ils craignent un affaiblissement des transports publics et une pression sur les salaires dans le trafic international. Parallèlement, le Conseil fédéral charge le DETEC en mars 2023 d'examiner les conséquences, notamment pour les CFF et les transports publics, d'une éventuelle reprise des règles de l'UE en matière d'aides d'État. Il convient de préciser que les transports exclusivement nationaux (qui relèvent du service public) ne sont pas concernés par la question des aides d'État. Il est possible de diminuer encore les risques potentiels pour les CFF en opérant une meilleure distinction entre activités internationales et activités nationales aux niveaux de l'organisation et des comptes. Les entretiens avec les syndicats et avec les CFF vont être intensifiés.
- **Aides d'État** : Un groupe de travail technique composé d'experts de la Confédération et des cantons commence ses travaux en février 2022, sur mandat du SECO et de la CdC. Les discussions portent sur les grands principes et sur l'évaluation des conséquences d'une éventuelle surveillance des aides d'État en Suisse. Les experts élaborent ensemble des approches de solutions qui tiennent compte des intérêts des cantons et qui se laissent mettre en œuvre dans le cadre de la Constitution fédérale. Le résultat des travaux du groupe de travail est présenté le 17 mai 2023 aux Commissions de politique extérieure et publié le 7 juillet 2023 sur le site internet du SECO.

D'autres discussions ont lieu concernant le champ d'application de l'accord sur la santé.

4.3 Résultats des discussions exploratoires

Onze sessions exploratoires et 46 discussions techniques ont permis de définir des zones d'entente ou des pistes de solution pour tous les éléments du paquet qui doivent être réglés dans les négociations. Les résultats de ces discussions sont consignés dans le « *common understanding* ». Il s'agit d'un document des chefs de délégation, au niveau **diplomatique-technique et donc juridiquement non contraignant**. Ce caractère non contraignant se reflète notamment dans le langage utilisé (par exemple, l'usage du terme « *should* » au lieu du « *shall* » ou « *will* » habituel pour les accords internationaux contraignants). L'objectif du document est donc de créer une **base pour les négociations** en réduisant le risque d'échec. Il ne représente pas le résultat des négociations, mais uniquement les conclusions du processus exploratoire qui esquissent des pistes de solution. Les principaux résultats de ce processus sont les suivants :

- **Approche par paquet** : La Suisse et l'UE partagent l'objectif de négocier un paquet large composé des éléments suivants : **(i)** de nouveaux accords dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé, **(ii)** la participation de la Suisse aux programmes de l'UE, **(iii)** un dialogue de haut niveau, **(iv)** la reprise du dialogue financier, **(v)** les éléments institutionnels à inclure dans

les accords existants et futurs relatifs au marché intérieur, **(vi)** les règles sur les aides d'État à inclure dans les accords sur le transport aérien, les transports terrestres et l'électricité et **(vii)** la contribution suisse.

- **Électricité** : La Suisse et l'UE sont favorables à la reprise des négociations en vue d'un accord sur l'électricité. Les nouvelles négociations s'appuieraient sur les résultats des négociations de 2018. La Suisse participerait ainsi au marché intérieur de l'électricité de l'UE. Le champ d'application de l'accord doit être limité aux questions portant sur le marché de l'électricité. Des éléments essentiels pour la Suisse, notamment **(i)** le modèle d'approvisionnement pour les ménages et les PME en cas d'ouverture du marché de l'électricité, **(ii)** la possibilité de prendre des mesures nationales pour garantir la sécurité de l'approvisionnement et **(iii)** la stabilité du réseau, ainsi que **(iv)** la participation de la Suisse aux instances européennes compétentes, sont repris dans le « *common understanding* ». Comme il s'agit d'un accord sur le marché intérieur, les éléments institutionnels seront également inclus dans l'accord sur l'électricité. Les exceptions au droit de l'UE qui pourraient s'avérer nécessaires dans le domaine des aides d'État (p. ex. réserve hydroélectrique, centrales de réserve, mécanisme de sauvetage destiné à des entreprises électriques d'importance systémique, etc.) ne sont pas consignées dans le « *common understanding* » car l'UE s'y est opposée en raison du cadre limité des discussions exploratoires (pas de négociations préliminaires), mais elles ne sont pas exclues pour autant. Ces points devront donc être discutés de manière approfondie lors des négociations.
- **Sécurité alimentaire** : La portée de l'accord sur l'agriculture doit être étendue à toute la chaîne alimentaire, afin de créer un espace de sécurité alimentaire commun à la Suisse et à l'UE. L'objectif est de renforcer la protection des consommateurs et d'améliorer l'accès mutuel aux marchés. Les exceptions qui existent déjà dans le secteur agricole seront maintenues. Il est possible en outre de négocier des exceptions dans des domaines importants afin d'éviter un affaiblissement des normes suisses (notamment en ce qui concerne la protection des animaux ou les nouvelles technologies de production alimentaire, y compris les organismes génétiquement modifiés). Aucune harmonisation des politiques agricoles n'est explicitement prévue. L'accord sur l'agriculture comportera aussi des éléments institutionnels puisqu'il fait partie des accords sur le marché intérieur.
- **Santé** : La Suisse et l'UE entendent renforcer leur coopération dans le domaine de la santé. Le champ d'application de l'accord sur la santé sera limité à la sécurité sanitaire. La Suisse devrait ainsi pouvoir participer, entre autres, aux mécanismes de gestion des menaces transfrontières graves pour la santé et au programme de l'UE pour la santé. D'autres sujets, comme les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, le tabac et les médicaments, ne sont pas couverts par cet accord. La Suisse souhaite que le champ d'application de l'accord inclue sa participation aux mécanismes de crise, raison pour laquelle les solutions institutionnelles s'appliquent par analogie dans cet accord. Il est important par ailleurs de prévoir la possibilité d'élargir l'accord à d'autres domaines de la politique européenne de la santé.
- **Programmes** : La Suisse et l'UE se donnent pour objectif d'instaurer une participation plus systématique de la Suisse aux futurs programmes de l'UE, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de l'éducation, de la formation, de la jeunesse, du sport et de la culture. Les négociations en vue de l'association de la Suisse aux programmes actuels de l'UE dans le cadre du paquet, notamment aux programmes de recherche et d'innovation, Digital Europe et Erasmus+, ont commencé dès la fin des discussions exploratoires. De même, l'accord de coopération portant sur les programmes Galileo/EGNOS et les discussions sur la participation à Copernicus ont été débloqués. Une solution transitoire dans le domaine de la recherche et de l'innovation doit assurer l'accès provisoire des acteurs suisses aux appels à projets du Conseil européen de la recherche pour l'année 2024 (*bourses du CER*) dès le début des négociations. Cette solution transitoire pourrait être prolongée en 2025 pour tous les appels à projets du programme d'Horizon Europe

(y inclus le programme Euratom), dès que l'accord d'association aux programmes de l'UE aura été paraphé.

- **Dialogue dans le domaine de la réglementation financière** : La Suisse et l'UE peuvent reprendre dès maintenant le dialogue sur la réglementation financière. Les activités transfrontalières seront également abordées.
- **Dialogue de haut niveau** : Un dialogue politique de haut niveau (ministériel) régulier devrait être instauré dès que le paquet aura été mis en place. Ce format de dialogue de haut niveau permettrait d'assurer une coordination de l'ensemble des relations bilatérales. Les compétences des comités mixtes sectoriels seraient préservées. Le dialogue avec l'UE (haut représentant) concernant les affaires étrangères et la politique de sécurité sera traité séparément.
- **Éléments institutionnels** : Les éléments institutionnels seraient insérés dans les accords relatifs au marché intérieur actuels et futurs. Cela implique que l'approche suivie serait sectorielle et non plus horizontale. Le champ d'application des accords resterait inchangé par les éléments institutionnels.

L'interprétation du droit et la surveillance devrait avoir lieu selon le modèle à deux piliers. C'est-à-dire, les autorités suisses et de l'UE interpréteraient et surveilleraient l'application des accords uniformément sur leurs territoires respectifs selon les principes du droit international public. Le Tribunal fédéral resterait compétent pour l'interprétation du droit suisse et la CJUE resterait compétente pour l'interprétation du droit de l'UE, y compris des dispositions des accords impliquant des notions de droit de l'UE.

Le mécanisme de reprise dynamique du droit de l'UE devrait assurer que **(i)** la Suisse puisse participer aux développements du droit de l'UE qui la concernent (*decision shaping*), **(ii)** ses procédures constitutionnelles soient respectées et **(iii)** il n'y ait pas de reprise des développements du droit de l'UE qui tombent dans le champ d'application d'une exception. Le règlement des différends devrait avoir principalement lieu – comme jusqu'à présent – au sein des comités mixtes. Si aucun accord politique ne peut être trouvé au sein du comité mixte, le différend serait soumis à un tribunal arbitral paritaire et indépendant. Le tribunal arbitral ne ferait appel à la CJUE que pour l'interprétation du droit de l'UE et seulement si nécessaire et pertinent. Dans tous les cas, ce serait le tribunal arbitral – et non pas la CJUE – qui prendrait la décision définitive sur un différend.

Des mesures de compensation pourraient être prises au cas où le tribunal arbitral constaterait une violation d'un accord et que la décision du tribunal arbitral ne serait pas respectée. Ces mesures devraient être proportionnées et se limiter aux accords relatifs au marché intérieur. La question de la proportionnalité pourrait être soumise à un tribunal arbitral paritaire et indépendant qui prendrait la décision finale.

- **Libre circulation des personnes – Migration** : Il est prévu de reprendre la directive relative au droit des citoyens de l'Union en tenant compte des spécificités suisses, par lesquelles l'immigration en provenance des pays de l'UE doit rester comme actuellement liée au marché du travail. En principe, un séjour prolongé en Suisse présuppose, comme selon les Bilatérales I, l'exercice d'une activité professionnelle ou des ressources propres suffisantes. Dans le domaine de l'aide sociale, le droit de séjour permanent, nouvellement prévu, qui est octroyé selon la directive relative au droit des citoyens de l'Union aux citoyens et citoyennes de l'UE après un séjour de 5 ans, ne doit être ouvert qu'aux travailleurs et aux membres de leurs familles. La possibilité de révoquer le droit de séjour des citoyens et citoyennes de l'UE n'ayant pas un droit de séjour permanent et qui ont recours à l'aide sociale en cas de perte d'emploi doit être de plus en principe maintenue s'ils ne font pas d'efforts sérieux pour retrouver un travail. L'obligation de déclarer une activité pour les résidents de courte durée exerçant une activité lucrative permettrait de poursuivre les contrôles du travail en Suisse. Quant aux règles en vigueur pour l'expulsion pénale en Suisse, elles doivent dans l'ensemble rester inchangées. Concernant les cartes d'identité biométrique, les citoyens et citoyennes

suisse doivent pouvoir décider seul, s'ils souhaitent en demander un ou non. Les cartes d'identité non-biométriques perdront toutefois, au plus tard après 11 ans, leur validité pour les voyages dans l'UE. L'utilisation de telles cartes restera possible à l'intérieur du pays.

- **Libre circulation des personnes – Protection salariale** : L'UE est prête à accorder à la Suisse trois mesures de protection salariale en cas de reprise du droit européen pertinent. Il s'agit tout d'abord d'instaurer deux principes (« salaire égal pour un travail égal au même endroit » ainsi que le système d'exécution dual de la Suisse). Trois exceptions seraient également consenties : **(i)** une obligation de déclaration préalable de quatre jours maximum, assortie d'une détermination autonome de la densité des contrôles sur la base d'une analyse objective de risque, proportionnée et non discriminatoire, **(ii)** le dépôt d'une garantie financière en cas de récidive, avec des sanctions proportionnées, assorti d'une interdiction d'offrir des services, et **(iii)** une obligation de documentation pour les prestataires de services indépendants. L'UE a clairement rejeté la quatrième exception demandée par la Suisse concernant les frais de détachement. En revanche, elle est disposée à accorder une clause de *non-régression* qui éviterait à la Suisse de devoir reprendre les développements du droit européen, lesquels risqueraient d'affaiblir considérablement le niveau de protection des travailleurs détachés.
- **Autorisation d'établissement** : La durée minimale d'octroi d'un permis d'établissement serait désormais pour tous les ressortissants de l'UE de 5 ans (au lieu de 10 ans pour certains pays membres), les critères d'intégration actuels continuant à s'appliquer. Les ressortissants de l'UE en Suisse seraient donc soumis à la même durée minimale que les Suisses dans l'UE aujourd'hui.
- **Transports terrestres** : Les éléments institutionnels et les règles relatives aux aides d'État doivent également être intégrés dans cet accord, puisqu'il s'agit d'un accord sur le marché intérieur. Les exceptions prévues dans l'accord sur les transports terrestres et les acquis des transports publics suisses (intégration tarifaire, horaire cadencé) seraient ainsi pérennisés. L'accord permettrait aussi d'éviter une restriction du trafic national (service public) et du droit de fixer des exigences en matière de normes sociales.
- **Autres accords relatifs au marché intérieur (transport aérien, agriculture, ARM)** : Les autres accords relatifs au marché intérieur ne sont pas traités en détail dans le « *common understanding* ». Les éléments institutionnels s'y appliqueraient. Les exceptions existantes seraient préservées. Les règles sur les aides d'État devraient s'appliquer à l'accord sur le transport aérien, mais pas aux accords sur l'agriculture et sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité. L'incorporation des dispositions institutionnelles dans les accords d'accès au marché assurerait une actualisation régulière et efficace et donc le bon fonctionnement de ces accords, qui est dans l'intérêt de la sécurité juridique pour les entreprises suisses,
- **Aides d'État** : Des règles sur les aides d'État seraient incorporées aux accords sur le transport aérien et sur les transports terrestres. Ces règles, avec les ajustements nécessaires, devraient s'appliquer également aux futurs accords bilatéraux relatifs au marché intérieur, par exemple sur l'électricité (mais pas aux accords concernant la sécurité alimentaire ou la santé). Les aides d'État existantes et d'autres points, tels que les aides financières de l'UE et la création d'un forum pour aborder des développements futurs qui pourraient affecter les intérêts essentiels de la Suisse, seront discutés lors des négociations. La Suisse devrait appliquer des règles matérielles équivalentes à celles du droit de l'UE dans les domaines concernés. La surveillance serait assurée de manière autonome par la Suisse (modèle à deux piliers). La procédure de surveillance nationale devrait être équivalente à celle de l'UE et conforme aux exigences constitutionnelles suisses.
- **Contribution** : Il convient de créer les bases d'une contribution de la Suisse à la réduction des inégalités économiques et sociales, qui soit régulière, équitable et fixée d'un commun accord. Ce serait aussi l'occasion de réfléchir aux réponses à apporter à des défis communs majeurs tels que

la migration. Ce mécanisme juridiquement contraignant doit être prêt pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE, c'est-à-dire d'ici à 2028/2029. En outre, le montant de la première contribution versée conformément à ce mécanisme doit être revu à la hausse. L'augmentation doit refléter de manière appropriée l'étendue du partenariat et de la coopération entre la Suisse et l'UE, depuis la fin de 2024 jusqu'au lancement du nouveau mécanisme.

- **Systèmes d'information** : Il incombe à la Suisse de participer aux futurs coûts de développement et de maintenance des systèmes d'information auxquels elle aura accès.
- **Accord de libre-échange** : L'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE ne fait pas partie du paquet. L'UE souhaitait initialement moderniser cet accord, ou au moins un examen (*scoping*) de son potentiel de modernisation. Le « *common understanding* » n'en parle pas, pas plus qu'il n'évoque de *scoping*.
- **Arrangements transitoires (modus vivendi)** : La Suisse et l'UE reconnaissent la conclusion des discussions exploratoires comme un moment important dans leurs relations bilatérales. Elles sont d'avis que la portée de leur coopération bilatérale doit désormais être étendue – et ce de manière immédiate.

Elles ont convenu qu'au moins les éléments suivants s'appliqueront, pour autant qu'il y ait du progrès dans les négociations : **(i)** les travaux, y compris les discussions exploratoires, en vue de l'association aux programmes de l'UE seront initiés immédiatement et un arrangement transitoire pour l'accès provisoire aux éléments les plus importants des programmes dès le début des négociations sera mis en place, **(ii)** les mesures nécessaires pour préserver la sécurité opérationnelle dans le domaine de l'électricité, y compris l'accès partiel à certains organismes importants, pourront être prises, **(iii)** les arrangements mutuels techniques en cas de menaces sanitaires transfrontalières graves pourront être mis en place si approprié et de manière *ad hoc*, **(iv)** l'arrangement transitoire pour Agence de l'UE pour les chemins de fer pourra être prolongé annuellement et **(v)** le dialogue financier sera repris.

Un engagement concret concernant l'actualisation des accords relatifs au marché intérieur existants n'a pas été donné par l'UE dans le cadre du processus exploratoire. Une telle actualisation n'est cependant pas exclue le moment venu. Dans tous les cas, comme mentionné ci-dessus, le montant de l'engagement financier supplémentaire lors de la première contribution dépendrait du niveau de partenariat et de coopération entre la Suisse et l'UE pendant la période allant jusqu'à l'entrée en vigueur du paquet, donc notamment de l'état de l'accès au marché.

Les délégations des discussions exploratoires partagent l'objectif de finaliser les négociations sur le paquet en 2024.

4.4 Projet d'un mandat de négociation et prochaines étapes

Le 8 novembre 2023, le Conseil fédéral a conclu, au vu des objectifs fixés en matière de politique européenne et des paramètres de négociation, que les résultats présentés à l'issue des discussions exploratoires constituaient **une base suffisante pour d'éventuelles négociations**. Le « *common understanding* » a été précédé de discussions intensives au cours desquelles les négociateurs en chef n'ont pu trouver une solution globale qu'en épuisant leur marge de manœuvre et en considérant l'ensemble des éléments. Il a été possible d'identifier des solutions permettant d'éliminer les « pierres d'achoppement » de l'accord institutionnel (notamment en ce qui concerne l'immigration et les aides d'État). Les chances de réussite des négociations sont ainsi accrues.

Rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'Union européenne concernant la stabilisation et le développement de leurs relations

Les objectifs que le Conseil fédéral avait fixés en prélude à l'ouverture des discussions exploratoires ont pu être atteints comme suit :

- L'approche par paquet adoptée, qui inclut la conclusion de nouveaux accords dans le domaine de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé, ainsi que la participation de la Suisse aux programmes de l'UE, vise à stabiliser et à développer la voie bilatérale.
- Dans le cadre de l'approche sectorielle, les éléments institutionnels (notamment la reprise dynamique du droit et le règlement des différends) doivent être intégrés dans les différents accords sur le marché intérieur.
- La reprise dynamique du droit doit respecter les procédures constitutionnelles de la Suisse et le fonctionnement de ses institutions et s'accompagner d'un mécanisme de participation aux processus de décision (*decision shaping*).
- Les exceptions actuelles et les exceptions nouvellement négociées ne seraient pas affectées par les développements ultérieurs du droit de l'UE (pas d'obligation de reprise).
- En ce qui concerne la libre circulation des personnes, les objectifs fixés dans le cadre des travaux portant sur l'évaluation des différences de réglementation entre le droit suisse et le droit européen, soit **(i)** limitation des conséquences sur le système social, **(ii)** protection de la main-d'œuvre contre la remise en cause des conditions de salaire et de travail et protection des entreprises établies en Suisse contre les distorsions de concurrence et **(iii)** conformité avec la Constitution fédérale, seront atteints.
- Le comité mixte demeure la principale instance pour le règlement des différends. Si le comité mixte ne parvenait pas à régler un différend, les parties pourraient demander la constitution d'un tribunal arbitral paritaire, qui trancherait. Si le différend portait sur l'interprétation ou l'application d'une notion de droit de l'UE, et si son interprétation était nécessaire et pertinente pour régler le différend, le tribunal arbitral devrait alors saisir la CJUE. L'interprétation de la CJUE est contraignante uniquement lorsqu'il s'agit de droit de l'UE. Dans tous les cas, il appartiendrait au tribunal arbitral de statuer en dernier ressort sur le différend. Les compétences du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux sont ainsi sauvegardées.
- La surveillance, notamment des aides d'État, serait en particulier assurée par un modèle à deux piliers, c'est-à-dire par des autorités suisses en Suisse.
- Le paquet inclut une pérennisation de la contribution suisse.

Les domaines où les discussions exploratoires n'ont pas permis, de l'avis d'un groupe important de parties prenantes, d'obtenir des résultats satisfaisants doivent faire l'objet de **(i)** nouvelles négociations aboutissant à une solution et de **(ii)** mesures de politique intérieure, en vue de **renforcer le soutien des acteurs de la politique interne**.

La Commission européenne a avalisé le « *common understanding* » le 21 novembre 2023. La Commission devrait recommander au Conseil après la mi-décembre d'initier des négociations une fois que le Conseil fédéral aura adopté son propre projet de mandat.

Le projet de mandat approuvé par le Conseil fédéral sera désormais mis en consultation auprès des commissions de politique extérieure et des autres commissions intéressées des Chambres fédérales, ainsi que des cantons. Les partenaires sociaux et économiques seront également invités à prendre position. Sur la base des prises de position lors de la consultation, le Conseil fédéral élaborera le mandat de négociation définitif. En fonction des processus internes suisses et de l'UE, les négociations devraient pouvoir débuter pendant le premier trimestre 2024.

5 Conclusion

Pour la Suisse, les relations avec l'UE et ses pays membres revêtent une importance particulière. La Suisse a beau être un pays aujourd'hui tourné vers le monde, la préservation de ses intérêts implique qu'elle dispose d'un cadre réglant ses relations avec l'UE. Cette nécessité s'explique par sa situation géographique, au cœur de l'Europe, mais aussi par ses spécificités culturelles, linguistiques et démographiques, ses valeurs et ses convictions, et par ses échanges économiques intenses avec ses partenaires européens. La Suisse et l'UE sont liées par un réseau de plus d'une centaine d'accords, qu'elles ont élaborés à partir des années 1990 sous l'appellation « voie bilatérale ». Aujourd'hui, la voie bilatérale couvre quasiment tous les domaines de la politique européenne de la Suisse et forme la base d'un partenariat de premier plan dont les deux parties tirent avantage. Grâce à ce partenariat, la Suisse bénéficie dans certains secteurs d'un accès facilité au marché intérieur de l'UE. La voie bilatérale permet à la Suisse d'entretenir avec l'UE des relations qui respectent ses spécificités et sont fondamentalement avantageuses pour les deux parties.

Du point de vue du Conseil fédéral, c'est elle qui permet d'atteindre au mieux les buts de l'État fixés par la Constitution – indépendance, prospérité, paix et sécurité ainsi que développement durable – dans le domaine de la politique européenne. Toutefois, la coopération avec l'UE présente encore des lacunes, notamment dans le domaine de l'énergie, de la santé, ainsi que de la formation et de la recherche. L'accès de notre économie au marché intérieur européen stagne parce que l'UE fait de la recherche de solutions institutionnelles (notamment en ce qui concerne le développement du droit et le règlement des différends) la condition préalable à une participation accrue de la Suisse à son marché intérieur et à une coopération dans d'autres domaines. De l'avis du Conseil fédéral, le règlement de ces questions augmentera la sécurité juridique et sert donc les intérêts de notre pays. Il n'en demeure pas moins que les intérêts vitaux de la Suisse doivent être protégés, pour ce qui est du marché du travail ou de la politique d'immigration par exemple, et que les solutions envisagées doivent être en accord avec les spécificités suisses, telles que la démocratie directe et le fédéralisme.

En mai 2021, le Conseil fédéral a mis fin aux négociations sur la conclusion d'un accord-cadre institutionnel, car il estimait que les résultats obtenus n'étaient pas satisfaisants. Entre mars 2022 et octobre 2023, la Suisse et l'UE ont mené quelque 70 discussions exploratoires aux niveaux technique, diplomatique et politique, dans le but de rechercher des solutions permettant de stabiliser et de développer la voie bilatérale. Les résultats de ces discussions ont convaincu le Conseil fédéral que de nouvelles négociations avaient des chances d'aboutir.

C'est dans cette optique que le Conseil fédéral a décidé de faire élaborer un projet de mandat de négociation. De nouveaux accords ainsi que l'introduction d'éléments institutionnels dans les différents accords sur le marché intérieur permettent de renforcer la voie bilatérale. L'approche consistant à négocier un paquet large dans le but de renforcer la voie existante s'est avérée être une solution nettement meilleure qu'un accord-cadre institutionnel.

À titre subsidiaire, il convient d'examiner les mesures qui pourraient et devraient être prises en Suisse afin de protéger encore mieux les intérêts supérieurs du pays. Le Conseil fédéral est certain que ces éléments fondamentaux permettront de stabiliser et de développer la voie bilatérale, dans l'intérêt de la Suisse.