

Analyse thématique — T3 2021  
Accord-cadre Suisse-UE

---

# Un échec n'est pas une option

## Mise à mort de l'accord-cadre par le Conseil fédéral

Après plus de sept ans de négociations entre la Suisse et l'Union européenne pour établir un « accord-cadre » sur les relations institutionnelles bilatérales, le Conseil fédéral, de manière unilatérale, a annoncé la mort de cet accord le 26 mai dernier par la voix du président Parmelin. Selon ce dernier, « des divergences substantielles » demeuraient entre la Suisse et l'UE. Trois points ont bloqué la signature de cet accord, à savoir la Cour de justice « arbitre » en cas de conflit, la protection des salaires en Suisse et les aides d'Etat. Cette décision devrait évidemment avoir des conséquences négatives pour l'économie suisse, d'autant plus qu'aucun « plan B » n'a été esquissé. La Commission européenne regrette cette décision en soulignant que les accords bilatéraux I et II datent de plus de 20 ans et qu'un nouveau « contrat » devrait être trouvé rapidement. Cette décision est d'autant plus surprenante que seul le parti de l'UDC était opposé à ce nouvel accord et que c'est le même Conseil fédéral qui avait demandé en 2014 la mise en place d'un tel accord. Mais la crainte d'un référendum lancé par la droite nationaliste et par les syndicats de gauche a servi d'épouvantail.

Nous allons ici présenter les enjeux de cet accord, les points de blocage et quel est le futur des relations entre la Suisse et l'UE.

### Un accord cadre, pourquoi?

La Suisse et l'UE sont liées par cinq accords bilatéraux d'accès aux marchés. Il s'agit de la libre circulation des personnes, les transports terrestres, les transports aériens, et les accords sur les normes techniques dans le commerce de biens et de produits agricoles. Dans le détail, il existe 120 accords bilatéraux sectoriels (!). Pour que ces accords puissent être opérationnels, ils doivent être adaptés par la Suisse à la législation européenne qui évolue en permanence. Cela signifie qu'ils doivent être intégrés dans le droit suisse et, donc, validés par le parlement. Jusqu'à présent, cette intégration de la législation européenne en droit suisse se fait au cas par cas et n'est pas systématique.

Pour accélérer les processus, mais également pour éviter que la Suisse ne transfère en droit local que ce qui l'intéresse, les deux parties ont entamé en 2014 des négociations pour que les accords soient mis à jour de manière automatique, en l'espèce que certains éléments du droit européen soient repris de manière systématique en droit suisse. Ce processus aurait eu comme avantage un gain de temps et une application quasi immédiate des évolutions des normes techniques et légales européennes en Suisse. Les entreprises suisses auraient donc été sur pied d'égalité en permanence avec leurs concurrentes européennes. Mais ces avantages n'ont pas pesé face aux pressions de la droite nationaliste antieuropéenne et face aux syndicats de gauche. La droite nationaliste redoute le processus de règlement des conflits confié à un tribunal arbitral composé d'un juge suisse, d'un juge européen et d'un troisième juge nommé par les deux premiers. Si le différend touche au droit européen, ce tribunal arbitral aurait dû rendre des décisions en se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne de justice, ce que la droite nationaliste refuse totalement.

### Chronologie d'un échec

Un bref rappel de la chronologie nous paraît important pour mieux comprendre les raisons de cet échec.

**2009** : les ministres suisse et européen des Affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey et Benita Ferrero-Waldner, décident d'examiner l'idée d'un accord-cadre institutionnel coiffant les 120 accords bilatéraux sectoriels.

**2014-2018** : les négociations débutent en 2014 et durent cinq ans. Mais le 7 décembre 2018, le Conseil fédéral ne paraphe pas le projet d'accord.

**2019** : le Conseil fédéral considère « que le résultat des négociations correspond dans une large mesure aux intérêts de la Suisse », mais veut encore clarifier trois points. L'UE ne reprend pas les négociations achevées en 2018.

**2021** : visite du Président de la Confédération à Bruxelles pour « sauver » l'accord-cadre et demande de réouverture des négociations ce que l'UE refuse. Le Conseil fédéral enterre le projet en raison « de divergences profondes » entre les parties.

## Les trois points qui ont « bloqué » l'accord du côté suisse

### 1. La protection des salaires

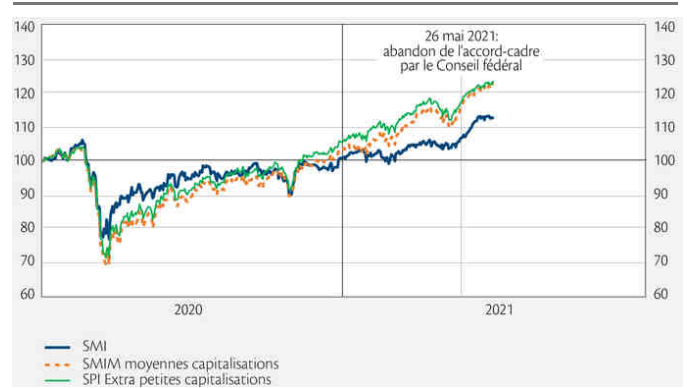
La libre circulation des travailleurs est l'un des piliers de l'Union européenne. Il a été repris par la Suisse dans les accords bilatéraux avec plusieurs restrictions. L'accord-cadre aurait repris le droit européen en la matière, sans restriction. Or, compte tenu d'écart salariaux importants avec l'UE, se pose le problème du dumping salarial. Il ne concerne pas uniquement les travailleurs détachés, mais également les travailleurs frontaliers. Ainsi, une étude réalisée en 2015 au Tessin par l'Union syndicale suisse (USS) montre que le recours systématique à la main d'œuvre italienne a eu comme conséquence une stagnation des salaires dans le canton, en tout cas pour les postes à faible qualification, voire à une baisse, y compris pour les travailleurs suisses. L'application des conventions collectives n'étant pas toujours obligatoire, de nombreux abus ont été relevés. En effet, des salariés frontaliers et / ou détachés ont travaillé en Suisse à des niveaux de salaires très inférieurs à ceux imposés par les conventions collectives ou à des minimums légaux. Selon l'Association interprofessionnelle de contrôle (AIC), près d'un tiers des entreprises n'a pas respecté les salaires minimaux prévus par les conventions collectives. La protection des salaires est donc devenue une ligne rouge émise par les syndicats. Pourtant, deux directives récentes de l'UE sur les travailleurs détachés limitent la durée (90 jours) et obligent les entreprises à appliquer un salaire égal pour un travail égal. Celles-ci ont été dans le sens des revendications suisses, mais cela n'a pas suffi et le Conseil fédéral a préféré suivre une ligne dure défendue par les syndicats sans proposer de compromis.

### 2. Les aides d'Etat

Le premier accord entre l'UE et la Suisse sur les aides publiques date de 1972. Celui-ci interdit les aides qui « compromettent les échanges de marchandises », sans pour autant définir ce qui est autorisé ou non. Seul l'accord sur le trafic aérien a été plus précis en décrivant ce qui était autorisé ou pas. L'accord institutionnel prévoyait de reprendre le droit européen en la matière. Mais le droit européen de la concurrence et des aides publiques est beaucoup plus strict que le droit suisse. Les règles européennes auraient donc dû s'appliquer aux cantons, ce que ces derniers ont refusé arguant de leur autonomie fiscale. Pourtant, un contrôle accru des finances cantonales par la Confédération (et non par l'UE comme indiqué dans le communiqué des cantons), notamment en ce

Fig.1: Marchés actions

Source: BCV



qui concerne le respect de la concurrence n'aurait pas été forcément négatif sur le plan de l'allocation des ressources publiques, notamment dans le secteur de l'électricité et des banques cantonales. En effet, le manque de concurrence en Suisse et la présence de cartels dans le secteur de la distribution sont souvent à l'origine de prix de vente plus élevés.

### 3. Directive sur la citoyenneté européenne

Les détracteurs de l'accord-cadre ont fait de cette directive une autre ligne rouge. En effet, ceux-ci ont dénoncé que l'accord-cadre allait favoriser le « tourisme social » en Suisse au détriment des contribuables suisses. Or, ce droit à l'aide sociale a été restreint dans l'UE par plusieurs arrêts de la Cour de justice de l'UE. L'égalité de traitement est certes un droit, mais la directive de l'UE le restreint de manière formelle dans certains cas. Le Conseil fédéral a voulu exclure cette directive de l'accord-cadre, arguant qu'il ne s'agit plus uniquement du marché du travail, mais également du droit de résidence en Suisse même en cas de « dépendance » à l'aide sociale. Cependant, l'arrêt Dano de la Cour européenne du 11 novembre 2014 (citoyens roumains en Allemagne sans travail et demandeurs de l'aide sociale) limite précisément l'aide sociale au droit de séjour, à savoir les personnes actives et / ou qui justifient de ressources suffisantes. Le droit de circuler est un pilier de l'UE, mais des règles s'appliquent pour éviter les abus en matière d'aides sociales. Selon une étude d'Avenir Suisse, l'application de cette directive en Suisse n'engendrerait qu'une hausse de 1% à 2% des dépenses sociales. Une fois encore sur ce sujet, le Conseil fédéral a préféré donner raison à la droite populiste arguant d'une explosion de la facture sociale en cas d'adoption de cette directive. En résumé, le Conseil fédéral n'a pas tenu compte des facteurs économiques dans sa décision, mais uniquement de facteurs politiques liés à un possible référendum en signant l'accord-cadre.

## Quelles conséquences à court terme et moyen terme?

A court terme, les conséquences de l'absence d'un accord entre la Suisse et l'UE devraient rester mineures, car les précédents accords en vigueur restent en place jusqu'à leur échéance, sauf, par exemple, pour l'industrie des technologies médicales qui a déjà perdu le libre accès au marché intérieur de l'UE, suite à l'introduction par l'UE de son nouveau règlement sur les dispositifs médicaux. Désormais, ce secteur est obligé de remplir les critères de provenance d'état tiers, c'est-à-dire, des procédures administratives d'homologation et d'exportation. Ces procédures ont un coût que les entreprises ne pourront pas imputer à leurs clients européens de sorte que leurs marges seront également impactées. Et c'est le même scénario qui attend tous les secteurs industriels au fur et à mesure de l'actualisation des normes et des règlements de l'UE et/ou de l'échéance des accords bilatéraux.

Selon le Secrétariat à l'économie (SECO), qui a réalisé une enquête auprès de 180'000 entreprises, les accords de libre-échange et tout particulièrement ceux avec l'UE, sont déterminants pour l'activité industrielle, y compris pour les PMI—PME. En effet, près de 95% des exportations sont effectuées en franchise de droit vers l'UE, soit plus de 100 milliards de CHF. Sans ces franchises de droit, les exportations vers l'UE seraient plus chères de 1.2 milliards, pénalisant la compétitivité des exportations suisses. C'est ce qui pourrait se passer si un plan B pour remplacer l'accord-cadre n'est pas trouvé rapidement. Sans surprise, ce sont les secteurs de la pharma, de l'horlogerie, du luxe et des machines qui seraient les plus impactés en cas d'interruption des franchises de droit vers l'UE. Du côté des importations, l'impact de l'arrêt des accords de libre-échange serait encore plus important, avec une hausse des droits de douane de plus de 2 milliards.

Fig.2 : Economies réalisées sur les droits de douane à l'importations avec des accords de libre échange

Source: SECO

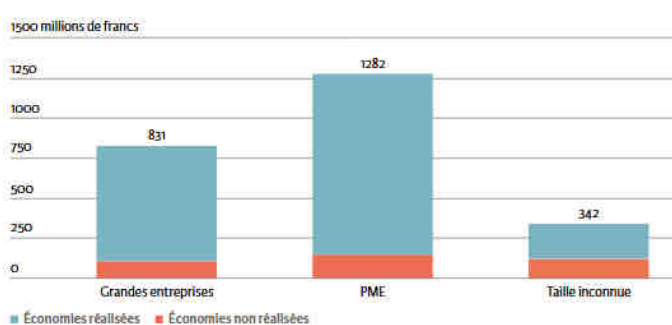
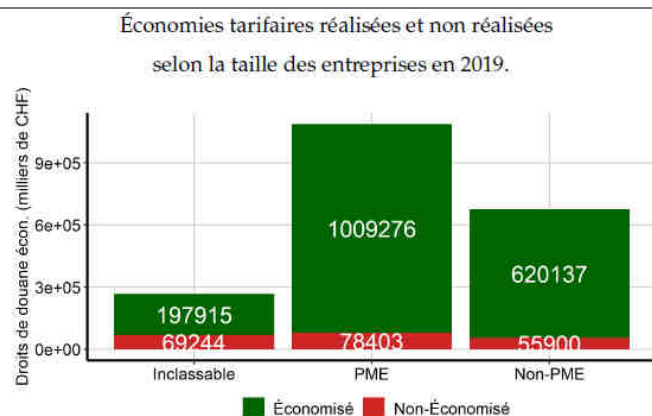


Fig.3 : Economies réalisées par les entreprises en droits de douane

Source: La vie économique



Cela représente près de 2% de la valeur des bien importés. Dans le cas où les accords bilatéraux ne sont pas reconduits, ces 2% se traduiront par une hausse des prix pour les consommateurs suisses. Le secteur des services devrait être également impacté par l'absence d'un accord-cadre. Même si les statistiques sont moins bonnes pour ce secteur, les effets négatifs à moyen terme pourraient être également importants. Ainsi, par exemple, le trafic aérien pour les compagnies suisses dépend de l'accord de ciel unique européen. Si cet accord n'était pas reconduit par l'UE, les compagnies suisses se retrouveraient dans la même situation qu'il y a plus de 20 ans, à savoir un accès dépendant de chaque état. Dans la recherche universitaire, qui est l'un des facteurs stratégiques du développement technologique à moyen terme de la Suisse, la rupture de l'accord-cadre ne suggère rien de positif avec une exclusion des Suisses des programmes de recherche européens, etc. Sur les marchés financiers, les actions suisses n'ont pas été impactées par la décision du Conseil fédéral. Toutefois, les entreprises devront faire face à une hausse des coûts des exportations ce qui pourrait entraîner des pertes de parts de marché à moyen terme. Par ailleurs, il n'est pas sûr que la hausse des prix des importations puissent être répercutées sur les prix de vente, ce qui pourrait peser sur les marges des entreprises et, par conséquent sur leur rentabilité.

Ce qui est très surprenant dans cette affaire, c'est le peu de réactions du monde économique. En effet, à moyen terme, ce sont presque tous les secteurs d'activité qui pourraient être affectés par la rupture des négociations et par l'absence d'un plan B, en particulier les PME-PMI qui ont été les grandes gagnantes des accords bilatéraux. Il faudra sans doute attendre la sortie de la crise du Covid pour que le Parlement et le Conseil fédéral reprennent enfin ce dossier où le droit à l'erreur n'est plus permis.