

Paudex, le 20 juin 2025

**Paquet «stabilisation et développement des relations Suisse-UE» :
résumé et première appréciation**

Après plus de quinze ans de négociations, Berne et Bruxelles sont parvenues fin 2024 à la conclusion de plusieurs accords devant permettre de pérenniser et de développer leurs relations. Une consultation officielle court jusqu'au 31 octobre 2025 sur cet imposant paquet, qui comprend

- la modification d'accords existants des Bilatérales I ;
- la conclusion de nouveaux accords ;
- des modifications de lois fédérales et l'adoption de nouvelles lois visant à mettre en œuvre les accords ou à introduire des mesures d'accompagnement (protection du niveau des salaires ou mise en œuvre de la clause de sauvegarde concernant l'immigration par exemple).

Le Conseil fédéral propose de scinder ce paquet en deux parties. **La première partie comprend tous les accords servant à stabiliser les relations bilatérales**, à savoir les protocoles institutionnels et les protocoles d'amendement des accords existants sur la libre circulation des personnes, le transport aérien, les transports terrestres, la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité et l'agriculture, les protocoles sur les aides d'Etat dans le domaine des accords sur les transports terrestres et sur le transport aérien, l'accord sur la contribution de la Suisse, l'accord sur la participation à l'Agence de l'UE pour le programme spatial et l'accord sur la participation à divers programmes de l'UE. Une clause identique lie l'entrée en vigueur de tous ces accords et protocoles, qui doivent donc être présentés conjointement dans un même arrêté fédéral. **La deuxième partie comprend les nouveaux accords** sur la santé, l'électricité et la sécurité alimentaire. Ces trois accords, qui constituent des développements des relations bilatérales, seront présentés dans trois arrêtés fédéraux distincts.

La mise en œuvre du paquet d'accords exige de modifier des lois fédérales et d'en adopter de nouvelles. S'y ajoutent des mesures internes concernant la protection des salaires, l'immigration, les taxes d'études, l'électricité et les transports terrestres (mesures non obligatoires pour la mise en œuvre des accords, mais proposées pour favoriser l'acceptation politique du paquet sur le plan interne). Le Conseil fédéral estime que les accords, la législation de mise en œuvre, les mesures d'accompagnement et les modifications de lois forment un tout ; il propose dès lors de présenter les modifications législatives avec l'accord auquel elles se rattachent.

Nous présentons ci-après **quelques éléments clés** de ce dossier, puis nos **premiers éléments d'appréciation**.

Quelques éléments clés

1. Eléments institutionnels

Pour les différents accords relatifs au marché intérieur, la Suisse et l'UE se sont accordées sur de nouveaux éléments institutionnels, qui assurent que, dans le marché intérieur commun, les mêmes règles s'appliquent à l'ensemble des participants. Contrairement à ce qui était prévu dans le précédent projet avorté d'accord-cadre, les éléments institutionnels sont désormais réglés séparément dans chaque accord relatif au marché intérieur. Ces nouveaux éléments portent sur les aspects suivants :

1.1 *Reprise dynamique du droit*

Les développements du droit de l'UE qui concernent le champ d'application d'un accord relatif au marché intérieur doivent être intégrés dans l'accord en question. Reprise « dynamique » ne signifie pas « automatique » : la Suisse décide de manière autonome de la reprise de chaque nouvel acte juridique de l'UE, ainsi que de l'opportunité d'adapter son propre droit, conformément à ses procédures internes habituelles. Si la Suisse refuse de reprendre un nouvel acte juridique européen dans un accord, et qu'elle refuse aussi de se conformer à la décision du tribunal arbitral (dans une procédure de règlement des différends, voir point 1.3 ci-après), l'UE peut prendre des mesures de compensation proportionnées – mais uniquement dans le cadre de l'accord concerné ou d'un autre accord relatif au marché intérieur.

La Suisse obtient un droit de participation à l'élaboration des actes juridiques de l'UE qui devront être repris dans le cadre des accords relatifs au marché intérieur (*decision shaping*). Dans des domaines essentiels, des exceptions ont pu être négociées, de même qu'une clause dite de non-régression sur la protection des salaires (voir point 2.1 ci-après). Aucune obligation de reprise du droit ne prévaut dans ces domaines.

1.2 *Interprétation et surveillance des accords*

La Suisse et l'UE assument de manière autonome l'interprétation et la surveillance des accords sur leur territoire respectif. Le Tribunal fédéral et les tribunaux suisses restent compétents pour connaître des litiges portant sur les accords et qui opposent une personne ou une entreprise à une autre personne, une autre entreprise ou l'État.

1.3 *Règlement des différends*

Le règlement des différends relève en premier lieu du comité mixte de l'accord concerné. A défaut d'un règlement dans le comité mixte, chaque partie peut soumettre le différend à un tribunal arbitral paritaire – composé d'un juge suisse, d'un juge de l'UE et d'un président désigné conjointement. Les parties conservent l'autonomie de leurs tribunaux en ce qui concerne l'interprétation de leur propre droit. La CJUE peut être saisie par le tribunal arbitral si une interprétation du droit européen est nécessaire pour statuer ; elle ne statue jamais sur un litige et ne peut pas intervenir d'office dans une procédure d'arbitrage. C'est toujours le tribunal arbitral qui statue en dernier ressort sur le fond.

Si une partie estime que l'autre ne se conforme pas à la décision du tribunal arbitral, elle peut prendre des mesures de compensation dans l'accord concerné ou dans un autre accord relatif au marché. Les domaines dans lesquels de telles mesures peuvent être prises sont donc clairement délimités et prévisibles pour les deux parties. Ces mesures de compensation sont destinées à rétablir l'équilibre ; elles doivent être proportionnées et le tribunal arbitral peut être appelé à vérifier si elles le sont véritablement.

2. Libre circulation des personnes

2.1 *Protection des salaires*

Afin d'écartier le risque de concurrence déloyale, la Suisse et l'UE se sont entendues sur un plan de garantie. Les entreprises européennes qui détachent des travailleurs en Suisse doivent verser à leurs collaborateurs les salaires applicables en Suisse. Le respect des conditions de salaire et de travail en Suisse est contrôlé comme aujourd'hui par les commissions paritaires et les cantons. Les commissions paritaires peuvent continuer d'appliquer les sanctions prévues dans les CCT étendues.

Les entreprises étrangères qui entendent fournir des prestations de services en Suisse doivent continuer à respecter un délai d'annonce. Celui-ci est toutefois ramené de huit jours civils à quatre jours de travail et ne s'applique que dans les branches à risques. En dehors de ces branches, il existe une obligation d'annonce avant le début du travail. La Suisse peut continuer d'exiger une garantie financière, mais seulement en cas de récidive. En cas de non-versement de la garantie, une sanction peut être prononcée (pouvant aller jusqu'à

l'interdiction à l'entreprise d'offrir ses services jusqu'au versement de la garantie). L'obligation de documentation pour les indépendants est maintenue (lutte contre l'indépendance fictive). Ces exceptions demeurent garanties même si le droit de l'UE devait évoluer, car elles sont exclues de la reprise dynamique.

Une **clause de non-régression** préserve le niveau suisse de protection des salaires. Si des modifications futures du droit de l'UE sur le détachement de travailleurs devaient affaiblir le niveau de protection désormais convenu dans l'accord de libre circulation des personnes (ALCP), la Suisse ne serait pas tenue de reprendre ces adaptations.

En matière de **règlementation des frais**, la loi sur les travailleurs détachés mentionnera que l'indemnisation des dépenses de voyage, de nourriture et de logement découle en principe des règles applicables dans le pays d'origine, mais que l'employeur doit payer la différence par rapport aux frais occasionnés en Suisse si l'indemnisation prévue par les règles du pays d'origine ne les couvre pas.

Des mesures supplémentaires – pour la plupart avalisées par les partenaires sociaux – visent à préserver le niveau de protection des salaires actuel.

2.2 Immigration

La directive 2004/38/CE sur « la libre circulation des citoyens de l'Union » règle le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sans accorder de droit politique. La Suisse reprend cette directive dans une version taillée sur mesure, avec des exceptions et des garanties.

Le droit de séjour permanent prévu par la directive pour les ressortissants européens après un séjour de cinq ans n'est ouvert en Suisse qu'aux personnes exerçant une activité professionnelle et aux membres de leur famille. Les périodes de dépendance de l'aide sociale de plus de six mois ne comptent pas pour atteindre les cinq ans de séjour. La Suisse peut mettre fin au séjour des personnes qui se retrouvent au chômage si elles ne font pas d'efforts pour retrouver un emploi. La perception induite de prestations (aide sociale, chômage) peut entraîner le retrait du droit de séjour. L'obligation de s'annoncer est élargie aux travailleurs indépendants, pour éviter que la limite de 90 jours imposée à la libre prestation de services ne soit contournée.

Le dispositif prévoit une nouvelle version de la **clause de sauvegarde**. Celle-ci peut être invoquée par les parties en cas de sérieuses difficultés économiques ou sociales induites par la libre circulation des personnes. A défaut d'un accord au sein du Comité mixte CH-EU, la Suisse peut convoquer un tribunal arbitral, qui examine si les conditions sont réunies pour mettre en œuvre des mesures de protection. En cas de décision positive, la Suisse peut prendre des mesures de manière autonome ; si ces mesures créent un déséquilibre entre les obligations et les droits respectifs des parties, l'UE peut réagir par des mesures de compensation proportionnées dans le cadre de cet accord. En cas de décision négative du tribunal arbitral, la Suisse peut tout de même prendre des mesures de protection ; si l'UE estime que ces mesures violent les dispositions de l'ALCP, elle peut engager une procédure de règlement des différends et prendre des mesures de rééquilibrage dans le cadre de tous les accords sur le marché intérieur (hors agriculture).

Au plan interne, les conditions pour pouvoir déclencher la clause de sauvegarde, de même que les modalités et compétences s'y rapportant, sont concrétisées dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). **Des seuils** sont fixés pour les domaines suivants : immigration nette, frontaliers, chômage et aide sociale. Lorsqu'un seuil est dépassé, le Conseil fédéral doit examiner s'il y a lieu d'activer la clause de sauvegarde. **Des indicateurs** sont par ailleurs définis dans une série de domaines : immigration, marché du travail, sécurité sociale, logement et transports. Selon l'évolution de ces indicateurs, le Conseil fédéral peut examiner si l'activation de la clause de sauvegarde se justifie. Les cantons peuvent demander au Conseil fédéral d'examiner une activation de la clause et proposer des mesures de protection régionales ou cantonales.

3. Nouveaux accords

3.1 *Electricité*

L'accord sur l'électricité permet aux acteurs suisses de participer sur un pied d'égalité au marché intérieur européen de l'électricité et aux plateformes de négoce ainsi qu'aux instances européennes jouant un rôle important dans le négoce de l'électricité, la stabilité du réseau, la sécurité d'approvisionnement et la prévention des crises.

Avec cet accord, la Suisse doit garantir à tous ses consommateurs finaux la possibilité de choisir librement leur fournisseur d'électricité. Parallèlement, elle a le droit de prévoir un approvisionnement de base régulé, assorti de prix régulés, pour les ménages et les entreprises dont la consommation est inférieure à un certain seuil. Les fournisseurs d'électricité et gestionnaires de réseau de distribution suisses peuvent demeurer en mains des pouvoirs publics et rester intégrés dans l'administration publique.

Les Etats voisins ne peuvent pas limiter les flux d'électricité vers la Suisse (restrictions à l'exportation), y compris en cas de crise énergétique. L'accord sur l'électricité prévoit explicitement que les capacités pour les échanges transfrontaliers doivent être disponibles même en temps de crise.

3.2 *Agriculture et sécurité alimentaire*

En raison de tromperies ou de contaminations, des denrées alimentaires peu sûres et dangereuses pour la santé se retrouvent parfois sur le marché. Pour réduire ce risque, la Suisse et l'UE souhaitent renforcer leur collaboration. L'objectif est de créer un espace commun de sécurité des aliments qui englobe tous les aspects relevant des législations vétérinaire, alimentaire et relatives aux produits phytosanitaires le long de la chaîne agroalimentaire et qui couvre la majeure partie des échanges de produits agricoles avec l'UE. Les normes en vigueur en Suisse, notamment dans le domaine de la protection des animaux et des organismes génétiquement modifiés, ne sont pas revues à la baisse.

L'accord agricole de 1999 comprendra dorénavant deux parties : une partie agricole, non soumise au principe de la reprise dynamique du droit, et une partie nouvellement réglementée par un protocole sur la sécurité des aliments et soumise à l'obligation de reprise dynamique du droit.

3.3 *Santé*

L'accord garantit à la Suisse un plein accès aux mécanismes de sécurité sanitaire de l'UE et au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), qui aide les Etats participants dans la détection précoce et l'analyse des menaces liées aux maladies transmissibles. Une extension future à d'autres domaines de la santé est possible. L'accord se concentre sur la sécurité sanitaire ; d'autres domaines de la politique de santé, comme le tabac ou les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, ne font pas partie de son champ d'application. Les éléments institutionnels s'appliqueront par analogie dans l'accord sur la santé, même si ce dernier n'est pas un accord relatif au marché intérieur.

4. Autres éléments

4.1 *Aides d'Etat*

La Suisse ne reprendra la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat que dans certains domaines où elle participe au marché intérieur. L'obligation de surveillance est limitée aux accords sur les transports terrestres, l'électricité et le transport aérien. Le texte prévoit expressément des exceptions pour le service public et des valeurs seuils (planchers). La surveillance des aides d'Etat sera assurée par une autorité suisse et par les tribunaux suisses compétents. Le régime de surveillance prévu respecte les compétences des cantons, de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral.

4.2 *Obstacles techniques au commerce (ARM)*

L'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM) garantit qu'un produit commercialisé en Suisse peut être vendu dans l'UE sans procédure administrative supplémentaire, et inversement. L'accord couvre 73% de tous les produits industriels suisses exportés vers l'UE.

Du fait que les réglementations des produits évoluent, l'ARM doit être régulièrement actualisé. Or l'UE refuse sur le principe toute actualisation depuis mai 2021, car les questions institutionnelles ne sont pas réglées. L'inclusion des nouveaux éléments institutionnels dans l'ARM permet de garantir que l'accord sera régulièrement adapté aux développements pertinents du droit de l'UE, tout en restant un accord d'équivalence.

4.3 *Programmes de l'UE*

L'UE soutient des programmes de financement en faveur de la recherche, de l'innovation, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse, des sports, de la culture et d'autres domaines. Depuis 2021, après l'arrêt des négociations sur un accord institutionnel, la Suisse s'était vu refuser l'association à d'importants programmes de coopération.

Aujourd'hui, la Suisse a la possibilité d'être de nouveau pleinement associée. L'accord sur les programmes de l'UE englobe la participation aux programmes Horizon Europe, Euratom, Digital Europe et à l'infrastructure de recherche ITER, ainsi qu'à Erasmus+ et à EU4Health. Il ouvre la possibilité d'une future participation à d'autres programmes.

4.4 *Contribution de la Suisse*

A travers ses contributions à l'UE, la Suisse participe depuis 2007 à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union. A ce jour, deux contributions financières d'un montant de CHF 1,3 milliard chacune ont été accordées.

Le nouvel accord instaure une contribution régulière de la Suisse. Celle-ci est chiffrée à CHF 130 millions par an jusqu'à l'entrée en vigueur du paquet, puis à CHF 350 millions par an – au moins jusqu'en 2036. Ces montants n'alimentent pas le budget de l'UE mais sont utilisés directement dans les Etats concernés par des projets convenus en commun.

Premiers éléments d'appréciation

Un premier survol permet de constater que, dans l'ensemble, les négociateurs suisses ont bien travaillé et obtenu **bon nombre d'améliorations** par rapport au projet d'accord-cadre. Le résultat est dans l'intérêt de la Suisse et de son économie.

Notre organisation demeure persuadée qu'une relation apaisée avec l'UE constitue un objectif stratégique à atteindre. La voie bilatérale représente une approche taillée sur mesure pour la Suisse. Elle permet un accès au marché intérieur de l'UE, qui est l'un des fondements de la prospérité helvétique. Après plusieurs années d'imprévisibilité, la conclusion des accords bilatéraux III permet de conforter une nouvelle fois cette voie. Dans un monde de plus en plus incertain, elle constitue une perspective d'amélioration des conditions cadres de l'économie suisse.

Le choix du Conseil fédéral de distinguer entre les accords actuels qui doivent être mis à jour et les nouveaux accords (électricité, santé, sécurité alimentaire) paraît judicieux. Cela pourrait conduire à quatre votations populaires, mais on évitera un effet de «guillotine» en cas de refus de l'un ou l'autre.

Les dispositions institutionnelles se retrouvent désormais dans les différents accords sectoriels, en tenant compte des spécificités de ces derniers. Cela facilite l'adéquation entre le droit suisse et le droit européen, garantissant la sécurité juridique et l'égalité de traitement (*level playing field*). La reprise dynamique (et non automatique) des développements du droit européen pose des questions complexes, mais seuls 7 accords sur 140 sont concernés et il est incontestable que l'accès au marché européen nécessite des règles communes. La

marge de manœuvre juridique de la Suisse est réelle, selon un mécanisme déjà connu (Schengen, transport aérien).

Pour le règlement des litiges, la mise sur pied d'un tribunal arbitral paritaire apparaît judicieuse. Le rôle de la CJUE est limité à l'interprétation du droit de l'UE. Les mesures punitives arbitraires ne sont plus possibles : les éventuelles mesures de compensation doivent être proportionnées et se limiter au domaine du marché intérieur ; un effet suspensif s'applique jusqu'à ce que le tribunal arbitral se soit prononcé sur leur proportionnalité. Globalement, les résultats atteints dans le domaine institutionnel sont nettement meilleurs que ceux auxquels aurait abouti le projet d'accord-cadre.

L'élément central de notre relation avec l'UE reste la **libre circulation des personnes**, qui permet aux entreprises d'engager les travailleurs qu'elles ne trouvent pas en Suisse, et garantit aussi une liberté qui profite à nos concitoyens. Les mesures d'accompagnement protègent les conditions de travail en Suisse. Ces mesures ont fait leur preuve et on constate avec satisfaction qu'elles ne sont pas sorties affaiblies des négociations. En particulier, on se réjouit que les partenaires sociaux se soient entendus sur 13 mesures dont plusieurs renforcent le régime des CCT. On relève notamment une adaptation des conditions d'extension du champ d'application des CCT, avec davantage d'importance au quorum dit « mixte » lorsque les entreprises affiliées aux organisations patronales occupent nettement plus de la moitié des travailleurs d'une branche. Cela fait longtemps que notre organisation appelle de ses vœux un tel assouplissement.

Nous nous opposons en revanche à la 14^e mesure présentée (protection contre le licenciement pour les représentants élus des travailleurs, pour les membres d'un organe d'une institution de prévoyance professionnelle et pour les membres des comités de branches nationaux actifs dans le cadre d'une CCT étendue). Cette mesure ajoutée au dernier moment n'a pas fait l'objet d'une entente des partenaires sociaux et n'a pas de lien avec la libre circulation des personnes ou la protection des salaires.

La directive sur les droits des citoyens «à la sauce helvétique» comporte deux enjeux principaux : d'une part une extension des droits, notamment en matière d'aide sociale, et d'autre part la nouvelle notion de «droit de séjour permanent», concept jusqu'ici inconnu en Suisse et qui se rapproche de l'autorisation d'établissement (permis C). Les cauteles apparaissent toutefois suffisantes pour contrer les principaux risques (le «tourisme social» des citoyens de l'UE sans activité lucrative, et l'aide sociale qui deviendrait une sorte de «self-service» pour les citoyens de l'UE exerçant une activité lucrative).

La clause de sauvegarde évolue dans un sens plus favorable à la Suisse et permet de mieux contrôler une éventuelle immigration excessive. Elle remplace avantageusement une clause qui ne pouvait être activée qu'avec le consentement de l'UE et qui n'a donc jamais été appliquée. Il reste à voir quelle sera la portée pratique réelle de cette clause.

L'accord sur l'électricité apporte de nombreux avantages aux consommateurs et en particulier aux entreprises, en termes de sécurité d'approvisionnement et de coûts. Nos voisins ont connecté leurs réseaux au sein d'un marché pour renforcer cette sécurité. A l'écart de ce marché mais au cœur du système électrique européen, la Suisse est dans une situation aujourd'hui bancale. L'accès incertain aux importations d'électricité renchérit ces dernières et les producteurs suisses voient leur compétitivité entravée. S'agissant de l'ouverture complète du marché, les petits consommateurs n'ont pas à la craindre, car ils pourront en permanence choisir entre un approvisionnement de base auprès de leur société locale ou trouver un autre fournisseur.

Centre Patronal (OR/PGB)