

Monitoring de l'érosion #3

*Rapport sur l'état des relations bilatérales Suisse-UE –
Accent sur la Suisse du Nord-Ouest*

Troisième édition du 17 juin 2022

*Teresa Hug Alonso, Luca Fluri, Jan Averkin, Patrick Dümmler et
Peter Grünenfelder*

analyse

Dans ses monitorings de l'érosion, Avenir Suisse évalue l'évolution des relations bilatérales Suisse-UE après la rupture des négociations sur l'accord institutionnel. Les auteurs définissent des points clés pour une politique européenne d'avenir.

Depuis la dernière édition du monitoring de l'érosion, de nouveaux obstacles à la participation des entreprises suisses au marché intérieur de l'UE se sont érigés. Il convient de mentionner en particulier les détériorations subies par les fabricants de produits de diagnostic en raison de l'absence de mise à jour sur les entraves techniques au commerce. Les cantons de la Suisse du Nord-Ouest sont plus touchés que la moyenne par cette érosion : leurs institutions de recherche ressentent fortement les effets négatifs depuis l'exclusion du programme de recherche Horizon Europe. De leur côté, les entreprises locales doivent non seulement lutter contre les nouveaux obstacles dans le domaine du diagnostic, mais aussi, depuis longtemps, dans celui de la technique médicale. A cela s'ajoutent les changements réglementaires attendus, qui se profilent dans le domaine mécanique et des matériaux de construction. De manière générale, la participation des cantons à la politique extérieure doit être renforcée. Une partie de ce monitoring de l'érosion est un avis de droit externe, rédigé par le professeur Urs Saxer et Daniela Kühne. Ils proposent une adaptation de la législation afin de renforcer la participation des cantons dans la politique économique extérieure et européenne.

Remerciements

Les auteurs remercient leurs nombreux interlocuteurs issus de l'économie, de la science et de l'administration qui ont mis leur expertise à disposition. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs Teresa Hug Alonso, Luca Fluri, Jan Averkin et Patrick Dümmler, ainsi qu'au Directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Traduction	Justine Wieland
Relecture interne	Jérôme Cosandey, Antoine Duquet
Mise en page	Carmen Sopi, Olivia Vilarino

© Juin 2022 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger

www.avenir-suisse.ch/fr/publication/monitoring-erosion-juin-22-rapport-sur-letat-des-relations-bilaterales-suisse-ue-accent-suisse-nord-ouest/

Sommaire

1. Introduction	5
2. Accent sur le Nord-Ouest de la Suisse	6
Les conséquences de l'exclusion du programme Horizon pour le Nord-Ouest de la Suisse	6
Les conséquences de l'érosion de l'ARM pour le Nord-Ouest de la Suisse	10
Maintien nécessaire de la libre circulation des personnes	13
3. Renforcer le droit de participation des cantons	18
4. Conclusion	20
5. Modifications importantes depuis la sortie du dernier monitoring	21
Secteur/domaine politique: Entraves techniques au commerce	21
Annexe 1: Coopération ayant déjà subi une érosion	22
Secteur/domaine politique: Formation	22
Secteur/domaine politique: Entraves techniques au commerce	24
Secteur/domaine politique: Agriculture	27
Secteur/domaine politique: Marché financier	28
Secteur/domaine politique: Formation	30
Secteur/domaine politique: Culture et médias	31
Secteur/domaine politique: Coopération dans le domaine de la météorologie	32
Secteur/domaine politique: Candidature pour l'European Green Capital Award	32
Annexe 2: Domaines exposés au risque d'érosion bilatérale	33
Secteur/domaine politique: Protection des données	33
Secteur/domaine politique: Entraves techniques au commerce	34
Secteur/domaine politique: Transport terrestre	35
Secteur/domaine politique: Transport aérien	36
Secteur/domaine politique: Sécurité douanière	37
Annexe 3: Potentiels de coopération bilatérale non exploités	38
Secteur/domaine politique: Accord sur l'électricité	38
Secteur/domaine politique: Accord sur la santé	41
Secteur/domaine politique: Prestations de services	42
Secteur/domaine politique: Transport aérien	43
Secteur/domaine politique: Agriculture	44
Secteur/domaine politique: Environnement	45
Secteur/domaine politique: Marché intérieur numérique	46
Secteur/domaine politique: Sécurité des produits chimiques	46
Secteur/domaine politique: Coopération spatiale	47

Annexe 4 :	
Explications sur les accords thématiques (recherche, ARM, Accord sur la libre circulation)	48
Coopération limitée en matière de recherche	48
Nouveaux obstacles à l'accès au marché en raison de l'érosion de l'ARM	49
Pas encore d'érosion de la libre circulation des personnes, mais des effets potentiels importants	49
Annexe 5 :	
Première expertise sur la marge de manœuvre des cantons dans la politique étrangère suisse	51
I. Marge de manœuvre existante en matière de politique étrangère	51
A. Aperçu des bases légales	51
B. Exclusivité et étendue des compétences selon l'art. 54 Cst.	52
C. Participation cantonale selon l'art. 55 Cst.	54
D. Compétences autonomes des cantons selon l'art. 56 Cst.	58
II. Marges de manœuvre inutilisées?	62
III. Potentiel de révision des compétences cantonales en matière de politique étrangère	63
A. Besoin de révision	63
B. Au niveau constitutionnel	63
C. Au niveau législatif	64
Bibliographie	66

1. Introduction

Plus d'un an s'est écoulé depuis la rupture des négociations sur un accord-cadre institutionnel par le Conseil fédéral. Depuis, Avenir Suisse suit les relations entre la Suisse et l'UE et documente leur évolution à intervalles réguliers. Le nom que nous avons donné dès le début à cette publication, «monitoring de l'érosion», a été jusqu'à présent étayé par les faits: la voie bilatérale s'érode, des facilités d'accès au marché intérieur de l'UE importantes pour l'économie suisse ont été supprimées au cours des douze derniers mois et de nouveaux obstacles menacent. De plus, la coopération au niveau technique est également au point mort, la Suisse étant par exemple évincée d'organes européens importants pour l'approvisionnement en électricité.

Au vu des premières réactions de Bruxelles, on peut se demander si l'approche par paquet adoptée par le Conseil fédéral le 23 février 2022 permettra une percée dans les entretiens exploratoires avec l'UE. Les divergences fondamentales, notamment dans les domaines du règlement des différends, des aides d'Etat et de la directive citoyenneté, ainsi que la position rigide des syndicats suisses en matière de protection des salaires, font qu'un compromis dans un avenir proche semble peu réaliste. La «nouvelle ère» évoquée dans de nombreux pays européens depuis le 24 février suite à la guerre contre l'Ukraine n'a pas encore eu d'effet sur les relations Suisse-UE, bien que la Suisse soutienne les sanctions de l'UE. Un rapprochement sur le fond dans les relations bilatérales reste néanmoins pour l'instant inexistant.

La troisième édition du monitoring de l'érosion se concentre sur le Nord-Ouest de la Suisse. Cette région, d'une importance économique fondamentale pour l'ensemble du pays, est plus fortement liée au marché intérieur de l'UE que la moyenne, et donc plus touchée par une érosion des bilatérales. Le rapport ne se contente pas de présenter des chiffres statistiques (voir chapitre 2), il fait aussi des propositions concrètes - sur la base d'un avis de droit - pour renforcer la participation des cantons aux décisions importantes de la politique économique extérieure (voir chapitre 3).

2. Accent sur le Nord-Ouest de la Suisse

Pour les cinq cantons de la Suisse du Nord-Ouest (Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Jura et Soleure), la coopération en matière de recherche, l'accord sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité et la libre circulation des personnes revêtent une grande importance, comme le montrent les pages suivantes. La question centrale est donc celle-ci : quelles seraient les conséquences d'une érosion de ces accords pour la Suisse du Nord-Ouest et son économie ? Mais aussi : quelles sont les conséquences à attendre dans les cantons de Berne et de Zurich, qui sont membres associés de la Conférence des gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest ?

Les conséquences de l'exclusion du programme Horizon pour le Nord-Ouest de la Suisse

Les institutions de recherche font partie des principales concernées par une exclusion d'Horizon. Les universités et hautes écoles reconnues ou accréditées dans le Nord-Ouest de la Suisse sont l'Université de Bâle, la Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) avec ses sites de Bâle, Muttenz, Brugg-Windisch, Olten et Soleure, ainsi que le campus de Delémont de la Haute Ecole Arc (Swissuniversities 2022).⁻¹ Dans les classements universitaires de Times Higher Education, QS et de l'Université Jiao Tong de Shanghai, dont certains comparent plus de mille universités, l'Université de Bâle figure toujours parmi les dix meilleurs pour cent. Il en va de même pour les universités de Zurich et de Berne. L'EPFZ est dans le peloton de tête ; dans chaque classement, elle se trouve parmi les deux meilleurs pour cent mondiaux. Les hautes écoles spécialisées ne sont pas listées dans ces classements, mais un coup d'œil sur le SCImago Institutions Ranking montre que la FHNW se trouve à la deuxième place de toutes les hautes écoles spécialisées suisses, après la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, tant globalement qu'en ce qui concerne l'innovation.

Il convient de souligner l'accent mis sur l'innovation et l'économie tant à l'Université de Bâle qu'à la FHNW. Par exemple, la Hochschule für Technik de la FHNW propose explicitement une collaboration de recherche avec des entreprises innovantes, tandis que l'Université de Bâle soutient financièrement ses propres start-ups et les met en réseau avec l'économie régionale.⁻² Jusqu'à présent, les projets de recherche internationaux soutenus

1 Les instituts de recherche tels que l'Institut Paul Scherrer dans le canton d'Argovie et l'Institut Tropical et de Santé Publique Suisse (Swiss TPI) à Allschwil (BL) ne figurent pas dans la liste Swissuniversities des universités et hautes écoles reconnues ou accréditées en Suisse, mais sont néanmoins pertinents pour la recherche, la formation et l'innovation.

2 En principe, le soutien financier de l'Etat à des entreprises privées n'est pas compatible avec un ordre économique libéral. Dans l'esprit d'une approche «second best», les fonds publics, s'ils doivent être utilisés pour des raisons politiques, devraient être mis en concurrence dans le cadre d'un appel d'offres concurrentiel. Dans ce contexte, la participation du plus grand nombre possible d'acteurs privés (par exemple dans le cadre du programme Horizon) est préférable à un petit nombre de bénéficiaires potentiels (par exemple au niveau national).

par l'UE entre des instituts de recherche suisses et étrangers et des acteurs de l'économie ont été particulièrement pertinents.

Entre 2014 et 2020, la Suisse du Nord-Ouest a reçu 292 millions d'euros de contributions nettes pour la recherche au titre d'Horizon 2020, ce qui représente près de 12 % des fonds de recherche versés à la Suisse durant cette période. A titre de comparaison, le canton de Zurich a reçu environ 34 % de ces fonds de recherche et le canton de Berne un peu plus de 6 %. Le montant versé pour l'ensemble de la Suisse s'élève à 2,44 milliards de francs (voir figure 1). Sur les 292 millions de francs dont a bénéficié la Suisse du Nord-Ouest, 78 millions ont été versés à l'Université de Bâle, ce qui en fait le principal bénéficiaire de fonds de recherche européens de cette partie de la Suisse. Neuf millions ont été versés à la FHNW. D'autres bénéficiaires importants de fonds européens ont été le Friedrich Miescher Institute à Bâle (53 millions d'euros) et l'Institut Paul Scherrer dans le canton d'Argovie (47 millions d'euros). Dans le canton de Zurich (et également au niveau national), la plupart des subventions ont été versées à l'EPFZ (433 millions d'euros), suivi de l'université de Zurich (160 millions d'euros). Le plus grand bénéficiaire des fonds Horizon 2020 dans le canton de Berne est de loin l'Université de Berne (99 millions), les autres bénéficiaires étant le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (14 millions) et le FNS (7 millions) (EC 2018).

Dans le Nord-Ouest de la Suisse, les fonds se sont concentrés sur les cantons de Bâle-Ville et d'Argovie (voir figure 1). Au total, les 292 millions d'euros ont cofinancé 764 participations à des projets ; près de 47 millions d'euros des contributions (16 %) ont été versés à des entreprises, dont ABB, Roche, Novartis et Alpiq (voir figure 2). Le montant total inclut également 69 bourses ERC attribuées à des chercheurs dans le cadre d'Horizon 2020 – dont 36 étaient employés à l'Université de Bâle et six faisaient de la recherche à l'Institut Paul Scherrer (EC 2018a).⁻³

BAK Basel Economics (2015) estime la valeur ajoutée des subventions de l'UE à 2 milliards de francs par an : si un franc est versé dans un instrument de recherche exclusivement suisse, donc sans effets de réseaux internationaux et sans pression de la concurrence internationale, le PIB de la Suisse augmente de 5,20 francs. En revanche, si ce franc est investi dans un programme-cadre de recherche de l'UE, le PIB suisse augmente de 6,30 francs. Les estimations relatives aux effets multiplicateurs doivent toutefois être interprétées avec prudence ; il ne faut pas s'attendre, par exemple, à ce qu'une augmentation des fonds publics alloués à la recherche se traduise automatiquement par des rendements économiques plus élevés (en valeur absolue). Le rendement marginal devrait diminuer.

D'ici 2027, on estime que 300 millions d'euros⁻⁴ du programme Horizon Europe ne seront plus disponibles, à condition que la Suisse ne soit pas à

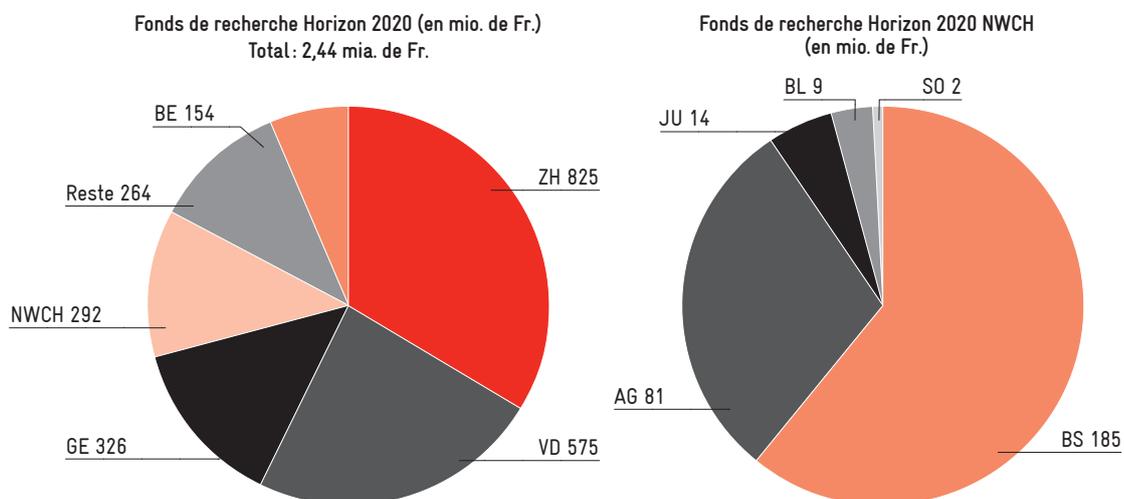
3 L'état des données quantitatives du tableau de bord Horizon dans cette section date du 15 mai 2022.

4 Cette estimation se base sur les contributions nettes versées aux institutions de la Suisse du Nord-Ouest dans le cadre d'Horizon 2020 et sur le fait qu'Horizon Europe présente un budget plus élevé que celui d'Horizon 2020 (voir *Monitoring de l'érosion* #2).

Figure 1

La Suisse du Nord-Ouest profite aussi du pot commun de la recherche de l'UE

Sur les 2,44 milliards de francs versés à la Suisse au titre d'Horizon 2020, 292 millions reviennent à la Suisse du Nord-Ouest (12%). Dans cette partie du pays, la plupart des fonds ont été versés aux cantons de Bâle-Ville et d'Argovie.

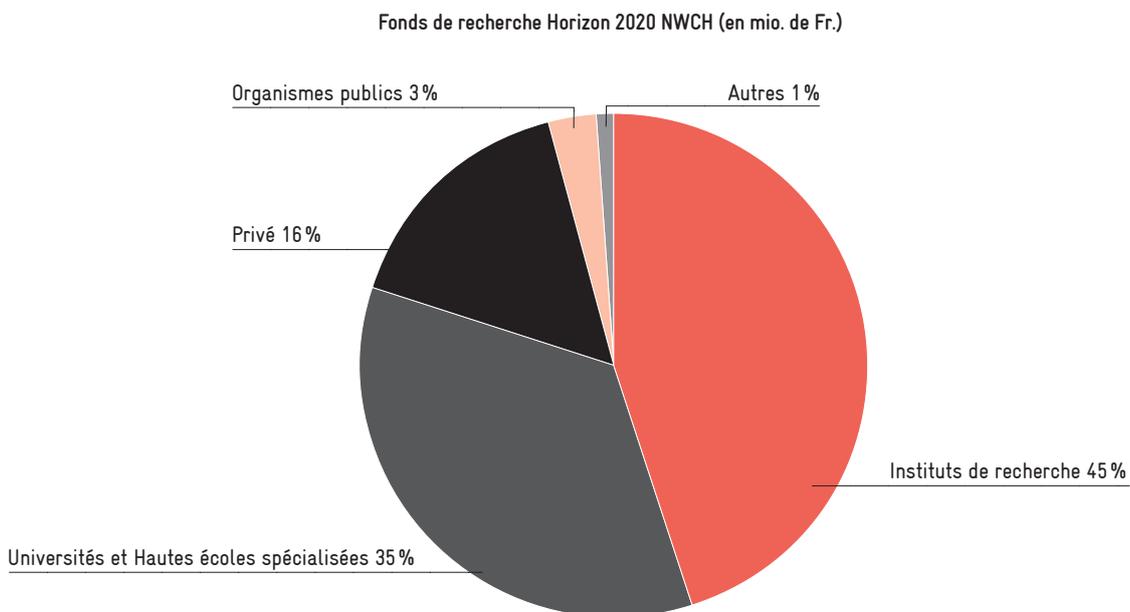


Source : EC (2022)

Figure 2

Les particuliers profitent aussi de la recherche

Alors que les instituts de recherche, les universités et les hautes écoles ont reçu la plus grande part des subventions Horizon 2020 (80%), les particuliers ont également bénéficié du pot commun (16%).



Source : EC (2022)

nouveau rattachée à Horizon Europe d'ici 2027. Même si les fonds manquants de l'UE sont compensés par des mesures transitoires et complémentaires du Sefri, du FNS et d'Innosuisse, l'estimation de BAK Basel Economics laisse entrevoir la perte économique pour l'espace de recherche du Nord-Ouest de la Suisse. Cette perte devrait se chiffrer à des centaines de millions de francs.

A cela s'ajoute la perte d'attractivité due à l'absence de bourses ERC, qui sont des distinctions extrêmement importantes pour les carrières des chercheurs (voir le monitoring de l'érosion #2). Cela peut conduire une chercheuse qui a obtenu une bourse ERC à l'Université de Bâle grâce à Horizon Europe ou qui envisage d'en obtenir un, à quitter l'institution pour trouver de meilleures conditions de carrière et des liens avec la place scientifique européenne dans une université étrangère.

Les 292 millions d'euros de subventions Horizon 2020 n'ont pas seulement servi à financer des bourses ERC, mais aussi des projets de recherche dans des institutions de la Suisse du Nord-Ouest; dont des projets collaboratifs (en coopération avec des partenaires internationaux) et des projets individuels (menés par une seule institution en Suisse). Dans les projets collaboratifs, le choix de l'institution coordinatrice est important, car elle peut ainsi influencer davantage le choix des thèmes et les adapter à ses besoins (voir le monitoring de l'érosion #2). Un exemple est le développement d'un instrument destiné aux petites entreprises pour se défendre contre les cyberattaques. La FHNW coordonne 13 partenaires internationaux dans ce projet, les fonds de recherche alloués à la FHNW s'élèvent à 1,2 million d'euros. Un projet de collaboration sur le développement de vaccins est actuellement mené par le Swiss TPI en collaboration avec quatre partenaires européens, le Swiss TPI bénéficiant de plus de 3,3 millions d'euros de subventions de l'UE. Des projets individuels existent notamment à l'Institut Paul Scherrer (4,4 millions d'euros) et, en plus grand nombre, à l'Université de Bâle (EC 2022a).

Du fait de l'exclusion de la Suisse d'Horizon Europe, les projets suisses et les participations à des projets collaboratifs ne peuvent plus être soutenus par le financement de la recherche de l'UE, et la coordination suisse de projets collaboratifs n'est plus possible non plus (voir le monitoring de l'érosion #2). Comme l'ont montré les exemples de la Suisse du Nord-Ouest dans le cadre d'Horizon 2020, il s'agit là de sommes considérables et d'actions de recherche soutenues au niveau international. Les mesures transitoires suisses pour les projets collectifs et individuels représentent-elles un substitut valable et peuvent-elles compenser la perte du réseau européen ou, le cas échéant, ces réseaux de secours peuvent-ils être maintenus pendant plusieurs années?

Selon la FHNW, les mesures transitoires du Sefri ne représentent pas un remplacement équivalent; les mesures du FNS en particulier, qui concernent la recherche d'excellence, ne sont que partiellement pertinentes pour les hautes écoles spécialisées. En ce qui concerne les mesures complémentaires, ⁻⁵

5 Il s'agit notamment des coopérations internationales en matière de recherche (y compris en dehors de l'Europe).

la FHNW estime qu'elles ne peuvent pas remplacer une participation à Horizon Europe et qu'elles nécessitent en outre de longs délais de mise en œuvre.⁻⁶ Du côté des entrepreneurs, le sentiment est similaire : une PME de Bâle-Campagne, très active dans la recherche, évoque la perte des réseaux scientifiques avec l'Europe, pourtant très importants pour l'entreprise. Le Swiss Accelerator d'Innosuisse est considéré comme une alternative de financement pour les projets qui ne sont actuellement plus couverts par les fonds Horizon Europe.⁻⁷ De la même manière, Interpharma, l'association des entreprises pharmaceutiques suisses pratiquant la recherche, souligne l'importance de la mise en réseau du site scientifique suisse avec l'Europe (Buholzer 2022).

L'encouragement de projets internationaux en collaboration, de projets individuels et de start-ups innovantes génère des avantages pour les institutions de recherche (excellence, réputation, innovation, réseaux) et pour les entreprises (réseaux, innovation, avantages concurrentiels potentiels). La contrepartie est le financement public, c'est-à-dire que l'administration publique ou des organes externes chargés de cette tâche désignent les projets à soutenir. Le mécanisme et les structures d'incitation sont différents de ceux d'une entreprise qui prend des risques et investit son propre argent pour faire avancer la recherche. De plus, le remplacement des fonds européens par des instruments nationaux réduit la concurrence pour l'obtention des fonds. Au lieu de jouer dans une ligue scientifique européenne, les champions nationaux s'affrontent entre eux. L'effet multiplicateur sur l'économie nationale devrait être moins important, y compris pour le Nord-Ouest de la Suisse.

Les conséquences de l'érosion de l'ARM pour le Nord-Ouest de la Suisse

La Suisse septentrionale n'est pas seulement fortement touchée par l'absence d'association à Horizon. En raison de la structure de la branche, l'érosion progressive de l'accord sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité suisses (Accord de reconnaissance mutuelle, ARM) se fait sentir plus fortement que la moyenne. Les entreprises des secteurs de la technique médicale,⁻⁸ du diagnostic in vitro, de la mécanique⁻⁹ et de la fabrication de matériaux de construction sont en ligne de mire. Ces secteurs sont déjà touchés par l'érosion de l'ARM (technologie médicale, diagnostic)⁻¹⁰ ou le seront prochainement (mécanique et matériaux de construction).⁻¹¹

6 Les déclarations de la FHNW proviennent d'une enquête menée par Avenir Suisse auprès de différentes universités et hautes écoles spécialisées suisses, dans le cadre du monitoring de l'érosion #2.

7 Ces déclarations sont tirées d'un entretien avec Bühlmann Laboratories, réalisé par écrit à la mi-mai 2022.

8 Un véritable hotspot de la Medtech s'est formé dans le canton de Soleure : un emploi sur dix de cette branche en Suisse se trouve dans le canton du pied du Jura (Mathys 2021).

9 Citons par exemple Synthes, Jabil, Straumann et Medartis dans le secteur de la technique médicale, Viollier et Bühlmann Laboratories dans celui du diagnostic, ainsi qu'ABB, Müller Martini et Burckhardt dans celui de la mécanique.

10 Le secteur des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro est touché par l'érosion de l'ARM depuis fin mai 2022 (non-transposition du règlement relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro UE 2017/746).

11 Fin mars 2022, la Commission européenne a présenté une proposition de révision du règlement européen sur les produits de construction (Euractiv 2022). L'acte législatif final remplacerait l'actuel règlement sur les produits de construction et devrait donc également être mis à jour dans l'ARM.

Conséquences de l'érosion de l'ARM pour une entreprise de diagnostic

La dernière victime de l'érosion de l'ARM est le secteur du diagnostic. Comme les entreprises exportatrices de technique médicale, ce secteur doit s'attendre à une augmentation des coûts d'accès au marché. Les laboratoires Bühlmann, situés dans le canton de Bâle-Campagne, en sont un exemple. L'entreprise a créé une filiale dans l'UE afin de pouvoir continuer à y vendre des produits de diagnostic in vitro. Les dépenses supplémentaires annuelles sont estimées à 250 000 francs. Mais les exportations ne sont pas les seules concernées par la nouvelle réglementation, les importations dominantes en Suisse le sont également.⁻¹² Il s'agit notamment des tests PCR désormais bien connus pour détecter une infection par le Coronavirus, ainsi que des tests d'urine et de glycémie.

L'industrie pharmaceutique revêt également une grande importance économique pour le Nord-Ouest de la Suisse. Les dispositions de l'ARM sont encore en vigueur, mais si le droit européen devait être révisé, il faudrait également s'attendre à une érosion, à moins que la Suisse ne se mette d'accord avec l'UE au préalable. Un risque d'érosion existe par exemple en ce qui concerne les dispositions relatives aux «bonnes pratiques de fabrication» (GMP, Good manufacturing practice, voir chapitre 15, annexe 1 de l'ARM).

Un manque d'équivalence dans ce domaine ou dans d'autres domaines importants pour la branche pharmaceutique serait décisif pour la Suisse: avec plus de 37%⁻¹³ de toutes les exportations en 2021 (97 milliards de francs), la pharmacie (y compris le secteur du diagnostic in vitro) est la branche d'exportation la plus importante du pays. Près de la moitié est exportée dans l'UE (BAZG 2022). Inversement, 52 % des importations suisses de principes actifs, 77 % des vaccins et 93 % des antibiotiques proviennent de l'UE (Buholzer 2022). Dans ce contexte, la région de Bâle est particulièrement exposée: selon Interpharma (2020), environ deux tiers de la valeur ajoutée de la branche pharmaceutique suisse (24,7 milliards de francs) sont générés à Bâle et dans ses environs. En outre, environ 59 % des personnes employées dans l'industrie pharmaceutique suisse travaillent dans la région de Bâle (Interpharma 2020). Interpharma estime les coûts supplémentaires annuels, pour la seule branche pharmaceutique, à un demi-milliard de francs en cas de suppression de l'ARM (Buholzer 2022).

En 2021, les exportations vers l'UE des secteurs susmentionnés menacés par l'érosion de l'ARM se montaient à 23,6 % de toutes les exportations suisses. Sans les exportations pharmaceutiques, cette part est de 7 %. Pour les produits de construction, il convient de souligner la forte dépendance

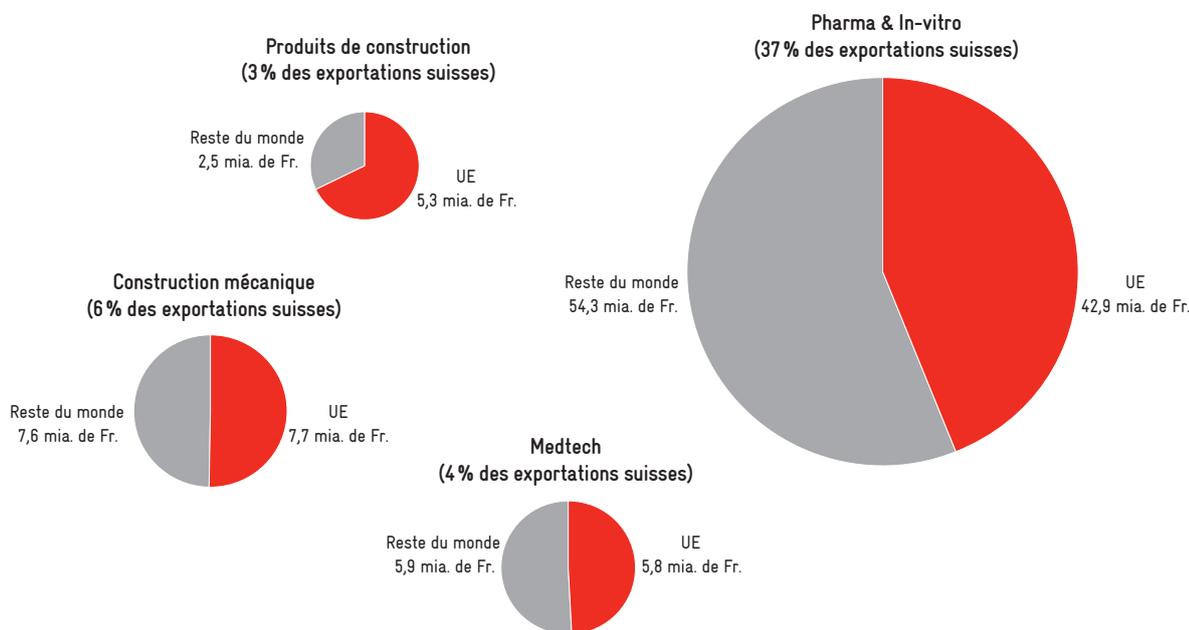
12 Alors que seule la moitié environ des produits de technologie médicale sont importés, plus de 90 % des produits de diagnostic in vitro utilisés en Suisse sont des importations de l'étranger (*swissinfo.ch* 2022).

13 Interpharma chiffre à 42 % la part des exportations pharmaceutiques dans le commerce d'exportation suisse en 2021. Selon ses propres calculs, Avenir Suisse chiffre cette part à 37,4 %. Cet écart s'explique par des délimitations différentes des secteurs de l'industrie pharmaceutique. En d'autres termes, Interpharma et Avenir Suisse définissent en partie différemment les branches économiques qui relèvent de l'industrie pharmaceutique ou d'autres branches. Le calcul d'Avenir Suisse est plus conservateur afin d'éviter une surestimation de la part des exportations.

Figure 3

D'importantes parts des exportations de l'UE dans les secteurs touchés par l'érosion de l'ARM

Ensemble, les quatre branches représentées ci-dessous représentaient en 2021 un peu plus de la moitié du volume des exportations suisses. Sur ce total, 47% ont été exportées vers l'UE, soit près de 24% du commerce d'exportation suisse.



Source : BAZG (2022)

à l'Europe, qui représente 68 % des exportations. Les produits de construction mécanique et de technique médicale ont représenté ensemble un peu plus de 10 % du commerce d'exportation suisse en 2021, dont la moitié a été dirigée vers les pays de l'UE27 (BAZG 2022). Par conséquent, un franc d'exportation suisse sur vingt a été gagné grâce aux exportations de technique médicale et de construction mécanique vers l'UE (voir figure 3).

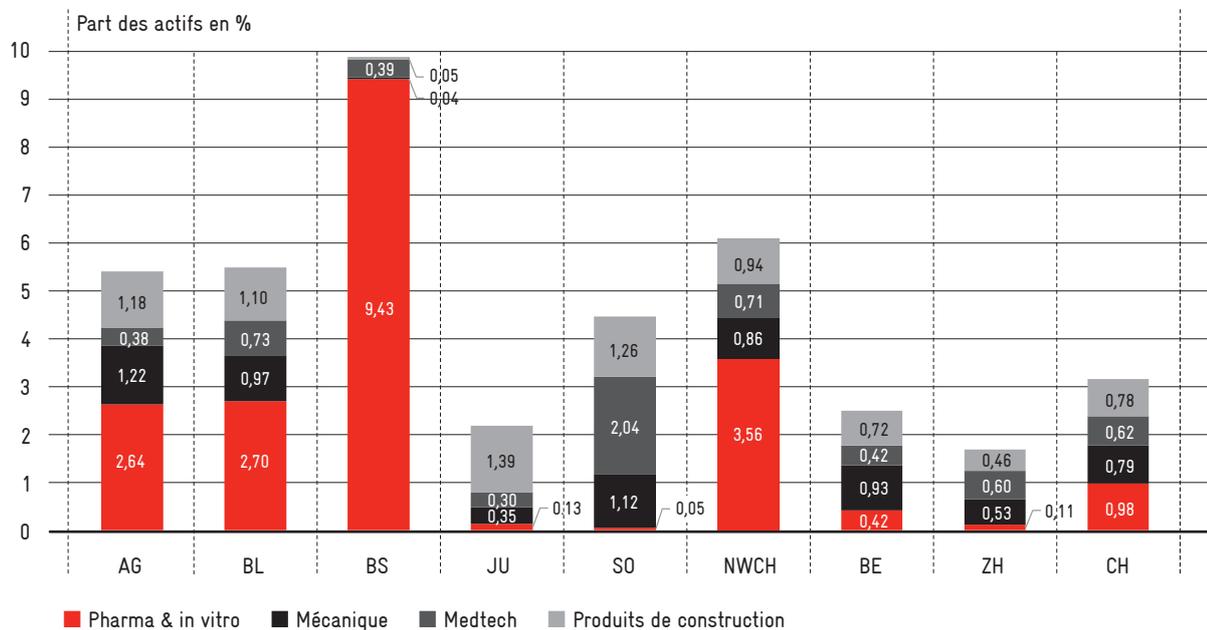
Alors que les chiffres d'exportation ne peuvent pas (ou plus) être ventilés par canton en raison du manque de données statistiques, l'importance des branches mentionnées pour le Nord-Ouest de la Suisse peut être déduite des chiffres de l'emploi : dans le Nord-Ouest de la Suisse, le pourcentage d'employés dans la branche de la technique médicale est supérieur de plus de 12 % à celui de l'ensemble de la Suisse.¹⁴ Dans la construction mécanique, la région dépasse la moyenne suisse d'environ 8 %. La part d'employés dans le secteur des produits de construction est environ un cinquième plus élevée dans le Nord-Ouest de la Suisse que dans l'ensemble du pays. Sans doute en raison de la surface nécessaire, cette branche n'est pas représentée dans le canton de Bâle-Ville (BFS 2021a).

14 Mesuré par rapport à la part totale des employés dans chaque canton.

Figure 4

Vulnérabilité marquée du Nord-Ouest de la Suisse

Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Argovie seraient ou sont (in vitro) surtout touchés par l'érosion dans le domaine pharmaceutique, tandis que les cantons de Soleure ou du Jura sont touchés par une érosion dans les domaines Medtech ou des produits de construction.



Source : BFS (2021)

Une personne sur 28 employée dans le Nord-Ouest de la Suisse travaille dans l'industrie pharmaceutique (y compris la branche du diagnostic in vitro), alors qu'en Suisse, à peine une personne sur 100 travaille dans cette industrie (BFS 2021a). Bâle-Ville se distingue, avec une part de 9,4 % d'employés et surtout en raison des sites de Roche et de Novartis. La branche est également importante en Argovie, avec 2,6 % des employés du canton (par exemple dans l'usine de production de Novartis à Stein (AG)) et à Bâle-Campagne avec 2,7 % (par exemple chez Johnson & Johnson / Actelion à Allschwil et Bayer à Muttenz). En termes de part dans l'emploi total cantonal, l'industrie pharmaceutique joue un rôle plutôt secondaire dans les cantons du Jura et de Soleure, ainsi que dans les cantons de Berne et de Zurich (moins de 0,5 % de l'emploi dans ces quatre cantons, voir figure 4). Dans les deux derniers, c'est toutefois la quantité absolue d'employés de l'industrie pharmaceutique qui pèse dans la balance : il s'agit tout de même de près de 4 000 personnes au total (BFS 2021a).

Maintien nécessaire de la libre circulation des personnes

Les répercussions de la libre circulation des personnes sur la Suisse du Nord-Ouest sont importantes (voir annexe 2). En cas de difficulté à disposer de frontaliers hautement qualifiés et de spécialistes établis de l'UE/EEE, cela serait préjudiciable non seulement pour les entreprises du Nord-Ouest de la Suisse,

mais aussi pour la recherche. En effet, l'Université de Bâle dépend dans une large mesure de collaborateurs de l'UE : en 2020, 37 % des professeurs de l'Université de Bâle venaient d'Allemagne, de France, d'Italie, d'Autriche ou de Belgique. Sur l'ensemble du personnel de l'Université de Bâle, ⁻¹⁵ près d'un tiers provient des pays de l'UE mentionnés. La FHNW présente des proportions similaires : en 2020, 29 % de son corps enseignant provenait des cinq pays de l'UE susmentionnés. Dans les universités de Berne et de Zurich ainsi qu'à l'EPFZ, la part des professeurs originaires des pays de l'UE mentionnés s'élevait même à 40 %, mais la part de ces ressortissants de l'UE est nettement plus faible par rapport à l'ensemble du personnel (26 % à l'université de Zurich et à l'EPFZ, et 18 % à l'université de Berne) (propres calculs, basés sur (BFS 2020a) et (BFS 2020b)).

Les facilités offertes par la libre-circulation des personnes pour travailler en Suisse n'ont pas seulement stimulé les performances des entreprises, mais aussi la recherche universitaire. On peut supposer que les entreprises en profitent à leur tour par des effets de second tour. ⁻¹⁶ Comme les spin-offs s'établissent souvent à proximité de «leur» haute école, la région de Bâle en particulier devrait en avoir profité pour la région du Nord-Ouest. Si la libre circulation des personnes s'érodait, ce sont non seulement la recherche et l'économie qui seraient touchées individuellement (en raison de la moins bonne disponibilité de spécialistes hautement qualifiés), mais aussi les synergies entre la recherche et l'économie, qui sont un moteur de l'innovation.

L'introduction de la libre circulation des personnes a augmenté de manière significative le nombre de frontaliers. Les régions suisses situées à plus de 30 minutes de la frontière ne sont pratiquement pas influencées par cette augmentation. Les conséquences de cette meilleure disponibilité des frontaliers, surtout hautement qualifiés, depuis les facilités offertes par la libre circulation sont intéressantes : les entreprises à forte intensité de connaissances dans les régions frontalières ont pu améliorer leur productivité et leur capacité d'innovation et créer de nouveaux emplois. Ce sont surtout les travailleurs résidents instruits qui en ont profité grâce à l'augmentation des salaires. Ces effets sur les entreprises ont été les plus marqués dans les entreprises qui, avant l'introduction de la libre circulation des personnes, souffraient d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée (Beerli et. al 2021).

De la même manière, Cristelli & Lissoni (2020) montrent dans une étude que de nombreux «cross border inventors», c'est-à-dire des frontaliers innovants et inventifs, ont augmenté de manière notable le nombre de brevets déposés dans les régions suisses proches de la frontière (y compris, là encore, de larges parties de la Suisse du Nord-Ouest). Cette évolution ne se fait pas au détriment des innovateurs locaux. Selon l'étude, la coopération et l'échange

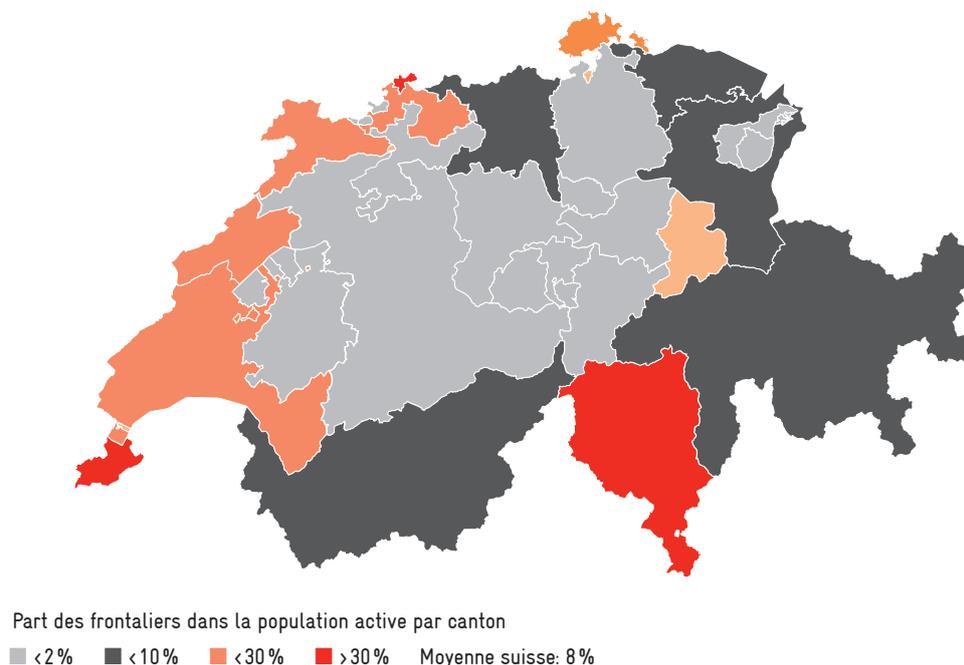
15 C'est-à-dire les professeur-e-s, les autres enseignant-e-s, les assistant-e-s et les collaborateurs/trices scientifiques, la direction et le personnel administratif et technique.

16 Les effets envisageables sont les retombées de la connaissance sous forme d'effets d'apprentissage ainsi que les effets de réseau (voir également BAK Basel 2021) et les effets de productivité.

Figure 5

Tous les cantons ne dépendent pas des frontaliers de la même façon

Au sein de la Suisse du Nord-Ouest, Bâle présente clairement le taux de frontaliers le plus élevé, Bâle-Campagne et le Jura se situent également au-dessus de la moyenne suisse, tandis que les cantons de Soleure et d'Argovie sont en dessous.



Source : Propres calculs, GGS (2022), BFS (2022)

de connaissances avec les travailleurs frontaliers ont également permis d'améliorer la productivité en matière de brevets. La libre circulation des personnes présente donc un caractère complémentaire à cet égard.¹⁷ Pour simplifier, on peut dire que la libre circulation des personnes exerce une influence positive et considérable sur la situation de l'emploi ainsi que sur la performance économique et la capacité d'innovation de la Suisse du Nord-Ouest, en particulier dans les régions proches de la frontière.

Au premier trimestre 2021, 24 % de tous les frontaliers, soit près d'un frontalier sur quatre, travaillaient dans les cantons du Nord-Ouest de la Suisse. A lui seul, le canton de Bâle-Ville représentait 10 % de tous les frontaliers recensés en Suisse durant cette période. L'image est plus nuancée si l'on considère la part des frontaliers dans l'ensemble des personnes actives occupées dans les cantons. Alors qu'en 2020, à peine 8 % de toutes les personnes actives

17 Les conclusions de Cristelli & Lissoni (2020) sur la complémentarité des frontaliers innovants et hautement qualifiés par rapport à la main-d'œuvre résidente peuvent être largement généralisées. En se basant sur une revue de la littérature spécialisée sur la libre circulation des personnes, le Seco (2021, p. 32) constate que les immigrants ont probablement été largement complémentaires de la main-d'œuvre résidente au cours des dernières années.

18 Ce chiffre correspond en grande partie à la part de frontaliers indiquée dans le rapport de l'Observatoire sur le PFZ du Seco (2021), qui est d'un peu moins de 7 %. La différence d'environ 1 % est probablement due au fait que le Seco rapporte la part des frontaliers aux employés, alors que les calculs d'Avenir Suisse chiffrent cette part sur la base des personnes actives occupées. Alors que les personnes actives occupées se réfèrent toujours à une personne, une personne peut être employée par plusieurs employeurs en même temps. Ainsi, en raison des personnes à employeurs multiples, le nombre total d'employés est supérieur au nombre total de personnes actives occupées.

occupées en Suisse étaient des frontaliers, ⁻¹⁸ le même rapport au niveau cantonal était de 37% pour Bâle-Ville, de plus de 16% pour Bâle-Campagne et de 26% pour le Jura, mais de moins de 4% pour les autres cantons de la Suisse du Nord-Ouest ainsi que pour les cantons de Zurich et de Berne (BFS 2022a, 2022b). ⁻¹⁹ La dépendance vis-à-vis des frontaliers (et donc des allègements des obstacles administratifs liés à la libre circulation) est hétérogène selon les cantons (voir figure 5).

Encadré 2

Limitation du télétravail pour les frontaliers

Les salariés résidant dans des Etats de l'UE sont assurés dans leur Etat de résidence s'ils y exercent au moins 25 % de leur activité totale et/ou y gagnent leur salaire. Pour un emploi à temps plein, il suffit donc de deux jours de télétravail par semaine pour que l'employeur soit soumis à la sécurité sociale de l'Etat correspondant (Swiss Banking 2022).

En raison de l'obligation de travail à domicile liée à la pandémie, ces règles ont été assouplies par l'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Italie et le Liechtenstein : jusqu'au 30 juin 2022, les jours de télétravail liés à la pandémie sont considérés comme passés en Suisse (BSV 2022). Mais dès que cette situation exceptionnelle ne sera plus valable, les employeurs suisses devront soit payer des cotisations d'assurance sociale étrangères (c'est-à-dire généralement plus élevées), soit limiter le travail à domicile de leurs frontaliers (Swiss Banking 2022).

Avec les demandes croissantes de modèles de travail plus flexibles, la problématique pour les entreprises frontalières va s'aggraver après la fin de cette période plus flexible. Des discussions sont déjà en cours au niveau européen sur une éventuelle adaptation du cadre légal. Mais un changement à court ou moyen terme semble aujourd'hui peu probable (BSV 2022).

Il est plus difficile d'évaluer la part de la main-d'œuvre de l'UE/EEE résidant en Suisse par canton (donc sans les frontaliers) en raison du manque de données. Une approximation statistique au moyen d'indicateurs de substitution ⁻²⁰ permet toutefois de procéder à une estimation. Ainsi, près d'une personne active sur cinq résidant en Suisse est un citoyen de l'UE ou de l'EEE, ce qui correspond à peu près à la part des citoyens de l'UE/EEE actifs résidant dans le Nord-Ouest de la Suisse. On constate toutefois des différences importantes au niveau cantonal. Seul le canton de Bâle-Ville présente une proportion de personnes actives de l'UE/EEE résidant dans le canton nettement plus élevée que la moyenne suisse, une part estimée à 25%. Dans les autres cantons du Nord-Ouest de la Suisse, cette proportion

19 Cette estimation est confirmée par les calculs du rapport de l'Observatoire du Seco (2021), qui indiquent que les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et du Jura ont une part de frontaliers supérieure à la moyenne parmi les employés cantonaux (et non parmi les personnes actives occupées), mais pas les cantons d'Argovie et de Soleure.

20 La méthodologie de cette approximation est expliquée en annexe. L'utilisation d'indicateurs de substitution implique l'emploi du terme «personnes en mesure de travailler» plutôt que «personnes actives occupées», afin de tenir compte d'éventuelles imprécisions.

est soit comparable au niveau suisse (Argovie), soit nettement inférieure (Bâle-Campagne, Soleure et surtout Jura) (BFS 2021b).⁻²¹ Dans le canton de Zurich, la proportion de citoyens de l'UE/EEE actifs résidant dans le canton correspond à peu près à la moyenne suisse ($\approx 20\%$), tandis que dans le canton de Berne, environ une personne active sur dix est un citoyen de l'UE/EEE, ce qui situe Berne à peu près au même niveau que le canton du Jura.

Si l'on regroupe les frontaliers et les résidents de l'UE/EEE, on obtient donc l'image suivante : le canton de Bâle-Ville semble être le plus dépendant de la main-d'œuvre de l'UE/EEE, suivi par les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne et du Jura. Le canton de Soleure se situe en dessous de la moyenne suisse, tant en ce qui concerne la part des frontaliers que celle des actifs résidents de l'UE/EEE. Une éventuelle restriction de la libre circulation des personnes entraînerait surtout des répercussions négatives sur les économies des deux Bâle, d'Argovie et du Jura. Enfin, il faudrait également s'attendre à des conséquences négatives importantes pour les cantons de Zurich et de Berne, non pas en raison de leur taux de frontaliers relativement bas, mais en raison de leur nombre absolu élevé de résidents actifs originaires de l'UE/EEE. Dans le canton de Zurich, ce nombre est estimé à 200 000 personnes.

Un argumentaire actuel de BAK Basel (2021), qui analyse les conséquences d'une suppression de la libre circulation des personnes pour la région du Rhin supérieur du côté suisse, c'est-à-dire la Suisse du Nord-Ouest, confirme ce qui a été dit jusqu'à présent. Des restrictions pour les frontaliers dans l'accès au marché du travail suisse et aux instituts de recherche ou des entraves aux services transfrontaliers entraîneraient des conséquences économiques négatives. Cela renforcerait exemple la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, réduirait la croissance par habitant et la compétitivité des entreprises suisses, mènerait à des hausses de prix et des effets négatifs sur l'innovation. Si on veut voir le verre à moitié plein, le marché immobilier régional serait plus détendu et les marges seraient plus élevées pour les entreprises de la Suisse du Nord-Ouest (BAK Economics AG 2021).

Selon le Seco (2021), le besoin en main-d'œuvre issue de la libre circulation des personnes est particulièrement prononcé dans le secteur de la santé. Un bon cinquième de la main-d'œuvre du secteur de la santé dans le Nord-Ouest de la Suisse est constitué soit de citoyens résidents de l'UE/EEE, soit de frontaliers. Selon le Seco, il était très important pour le maintien des soins de santé dans les régions proches de la frontière que cette main-d'œuvre soit disponible, notamment pendant la pandémie.⁻²²

21 Il est frappant de constater que les cantons de Bâle-Campagne et du Jura emploient un nombre de frontaliers supérieur à la moyenne en termes relatifs, mais que la proportion de résidents actifs de l'UE/EEE y est inférieure à la moyenne. Une explication possible est que de nombreux ressortissants de l'UE/EEE préfèrent résider à l'étranger plutôt que dans les cantons mentionnés, mais souhaitent néanmoins profiter des salaires plus élevés en travaillant en Suisse. La part relativement faible de résidents actifs de l'UE/EEE est compensée par la part élevée de frontaliers dans les cantons concernés.

22 Cela souligne également la complémentarité des immigrés issus de la libre circulation des personnes. Leur importance pour le secteur de la santé implique qu'ils sont engagés en complément de la main-d'œuvre résidente et contribuent ainsi à atténuer la pénurie de personnel qualifié dans ce secteur.

3. Renforcer le droit de participation des cantons

La décision du Conseil fédéral d'interrompre les négociations avec l'UE sur l'accord-cadre a également été prise contre la volonté déclarée des cantons. La démarche du Conseil fédéral a mis en évidence des lacunes dans les possibilités de participation et d'influence des cantons. Suite à la décision du Conseil fédéral, les cantons ont une raison supplémentaire de défendre leurs intérêts, et de s'impliquer davantage dans la politique européenne et d'intégration.

Une brève expertise a été commandée à Urs Saxer, avocat et professeur de droit, et Daniela Kühne, avocate, sur la marge de manœuvre existante des cantons en matière de politique étrangère, sur les éventuelles marges de manœuvre non utilisées et sur le potentiel de révision visant à renforcer les compétences des cantons en matière de politique étrangère (voir [annexe 4](#)).

Les compétences de la Confédération et des cantons en matière de politique étrangère sont régies par la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (art. 54–56 Cst.) et par la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC; RS 138.1). Dans ce contexte, la marge de manœuvre des cantons dans le domaine de la politique extérieure est relativement étroite. Les experts doutent que cet ordre juridique soit en mesure de répondre aux développements actuels de la politique étrangère, et en particulier de la politique européenne. Il ne répond donc pas aux besoins des cantons. Du point de vue des experts et des auteurs de la présente analyse, les exigences suivantes doivent être formulées afin de renforcer l'influence des cantons en matière de politique européenne.

La loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère (LFPC) ne formulant les droits des cantons que de manière rudimentaire et peu rigoureuse sur le plan du contenu, il est urgent de l'adapter. La Constitution fixe certes des limites à l'extension des prérogatives des cantons, mais un développement de ces droits est possible. Dans ce cadre, il convient également de procéder à des innovations institutionnelles permettant aux cantons de s'impliquer davantage dans la politique d'intégration et de participer à sa définition à toutes les étapes.

Il convient donc de créer un comité d'intégration ou un comité européen Confédération – cantons. Dans les années 1990, il existait déjà un organe de coordination de la Confédération et des cantons en matière de politique européenne, et actuellement, il existe le «Dialogue européen». Mais ce dernier ne suffit pas : avec seules quelques rencontres organisées, il ne sert qu'à échanger des idées. Il faudrait plutôt une institution dotée de règles et de compétences contraignantes, dont les points clés seraient les suivants :

- Rencontres au moins mensuelles des représentants de la Confédération et des cantons pour s'informer, définir le contenu de la politique européenne qui intéresse les cantons et définir la tactique et la stratégie ainsi que la participation concrète des cantons, notamment aux négociations.
- Présence au moins trimestrielle du chef du DFAE et/ou d'un autre membre du Conseil fédéral, ainsi que d'un ou une secrétaire d'Etat.
- Les cantons doivent pouvoir donner des mandats au Conseil fédéral, tout comme le Parlement peut le faire.
- Sur le plan du contenu, le comité d'intégration ou le comité européen Confédération – cantons doit surtout se référer à l'UE, mais aussi à l'OSCE, au Conseil de l'Europe et à l'Otan.
- Les cantons seront représentés par la CdC, en incluant les cantons frontaliers.

La demande de création de ce comité témoigne de la priorité élevée de la politique extérieure et européenne pour les cantons. Le comité doit remplacer le Dialogue européen qui perd en importance et être créé le plus rapidement possible en tant qu'organe informel. Parallèlement, il convient d'engager une révision correspondante de la LFPC afin de créer une base légale formelle pour le nouvel organe. Dans une disposition spéciale sur la participation des cantons à la politique européenne au sens large, il faut notamment prévoir que le comité se dote d'un règlement qui précise ses activités.

En outre, l'occasion peut être saisie de soumettre la LFPC à une révision. Les droits des cantons doivent être décrits plus clairement, en particulier dans le domaine de la politique européenne et d'intégration. Il faut par exemple établir un droit clair pour les cantons de participer aux négociations avec une délégation reflétant l'importance de ces derniers. Il serait peut-être judicieux de prévoir dans la loi une section spéciale consacrée à la politique européenne.

4. Conclusion

La Suisse a besoin de mener un débat non seulement sur la neutralité, comme c'est le cas actuellement en raison de la guerre en Ukraine, mais aussi sur sa propre conception de la souveraineté et donc, en fin de compte, sur son positionnement en Europe et dans le monde. Les sanctions de l'UE et des Etats-Unis à l'encontre de la Russie montrent que notre pays peut rapidement être mis sous pression, en l'absence d'une vision stratégique globale. La Suisse forme avec ses voisins européens une communauté de valeurs.

La vue d'ensemble et factuelle de la relation bilatérale avec l'UE, proposée par ce monitoring de l'érosion, doit finalement contribuer à soumettre notre conception de la souveraineté à un contrôle constant de la réalité. Aujourd'hui, il faut partir du principe que la souveraineté est partagée, que certains thèmes, comme les sanctions actuelles à l'encontre de la Russie, peuvent être abordés en commun et que d'autres problèmes peuvent être résolus dans leur contexte national. Ce constat pragmatique a également conduit à la création de la Suisse, les cantons souverains déléguant certaines tâches à l'Etat fédéral. La question ouverte est de savoir jusqu'où doit aller la délégation de ces tâches. Passer outre les préoccupations du niveau étatique inférieur, comme l'a fait le Conseil fédéral en décidant il y a environ douze mois d'interrompre les négociations sur l'accord cadre, ne témoigne pas d'une conception responsable du fédéralisme dans la formation de l'opinion. Pour renforcer le rôle des cantons dans la politique étrangère et en particulier européenne, il est nécessaire de faire évoluer l'organisation de notre Etat en créant une commission de l'intégration ou de l'Europe Confédération - cantons et en adaptant la législation correspondante.

5. Modifications importantes depuis la sortie du dernier monitoring

Ce chapitre liste les domaines où, en raison de l'érosion des relations bilatérales, la détérioration ou la difficulté des échanges bilatéraux, par exemple entre les entreprises/institutions suisses et celles des pays de l'UE, est déjà une réalité.

Légende:

➔ Statu quo

⬆ Evolution positive, solutions trouvées

⬇ Evolution négative, de plus en plus d'obstacles pour les acteurs suisses

Secteur/domaine politique: Entraves techniques au commerce

Modification depuis le deuxième monitoring de l'érosion (22.02.2022)

Modifications importantes depuis la sortie du dernier monitoring de l'érosion



Diagnostic in vitro:

Le 26 mai 2022, les nouvelles dispositions dans le domaine des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro (dans le cadre de la révision des règlements de l'UE sur les dispositifs médicaux) sont entrées en vigueur. Les facilités commerciales accordées jusqu'ici dans ce domaine entre la Suisse et l'UE pour les produits nouvellement importés sur le marché ont été supprimées. Même si la Suisse aligne son ordonnance sur les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro sur celle de l'UE, les facilités accordées jusqu'à présent disparaissent sans mise à jour de l'ARM.

Construction:

A l'instar du secteur des technologies médicales et du diagnostic in vitro, le secteur suisse de la construction pourrait bientôt être mis en difficulté.

En effet, la Commission européenne a présenté le 30 mars 2022 le nouveau règlement sur les produits de construction. Afin d'améliorer la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité, le nouveau règlement prévoit l'introduction d'exigences relatives aux produits de construction. Il s'agit d'harmoniser la législation relative à la mise sur le marché des produits de construction au sein de l'UE.

Les certificats pour les produits de construction suisses ne seraient plus reconnus comme équivalents dans l'Union européenne.

Même s'il n'est pas possible de prédire les coûts futurs, il est clair que l'insécurité juridique pour les exportateurs suisses devrait augmenter dans un avenir proche.

Industrie mécanique:

Au printemps 2021, la Commission européenne a publié la proposition de révision de la législation sur les machines, qui doit remplacer l'actuelle directive. La nouvelle réglementation européenne sur les machines devrait entrer en vigueur cette année. Pour la branche MEM suisse, en l'absence de mise à jour de l'ARM, les défis arriveront au plus tôt à l'automne 2024.

Annexe 1: Coopération ayant déjà subi une érosion

Les secteurs listés ci-dessous sont ceux qui ont déjà connu une détérioration ou une complication des échanges bilatéraux en raison de l'érosion en cours des accords. Cela concerne par exemple les relations entre des entreprises/institutions suisses et leurs contreparties dans l'UE.

Légende:

➔ Statu quo

⬆ Evolution positive, solutions trouvées

⬇ Evolution négative, de plus en plus d'obstacles pour les acteurs suisses

Remarque: Toute évolution doit être comprise par rapport au dernier monitoring de l'érosion du 22 février 2022.

Secteur/domaine politique: Formation

Modification depuis
le deuxième monito-
ring (22.02.2022)

Date

Chiffres clés



14.07.2021 :
La Suisse admise comme
pays tiers dans le PCRI
«Horizon Europe»

20 hautes écoles suisses concernées : les deux EPF, 10 universités, 8 hautes écoles spécialisées, mais également de nombreuses PME (19,5 % de la totalité des projets) (EC 2021a) ; troisième place en matière de taux d'obtention de projets (17,1 %) ; plus de 1000 startups et sociétés issues des programmes depuis 2003 grâce à la participation de la Suisse aux projets ; un tiers des PME ayant pris part à un projet crée un emploi (SBFI 2019).

Evolution

Avec ses programmes de recherches, l'UE vise à créer un Espace européen de la recherche et à mieux l'organiser. ⁻²³ Le 12 juin 2021, soit 17 jours après la rupture par le Conseil fédéral des négociations sur l'accord institutionnel, la Commission européenne a confirmé les points suivants : la Suisse est considérée comme un Etat non associé dans le cadre du 9^e programme-cadre de recherche et d'innovation «Horizon Europe» de l'UE. Le statut d'Etat tiers ne signifie pas une exclusion complète du programme de recherche, mais il comporte depuis peu de nombreuses restrictions. Ainsi, les institutions de recherche de la Suisse peuvent certes continuer à participer à la plupart des projets conjoints, mais dorénavant uniquement à titre de partenaire complémentaire à un consortium comprenant au moins trois institutions issues de trois différents Etats membres ou Etats associés de l'UE.

En revanche les coordinations de projets ainsi que la participation aux actions de soutien et de coordination ⁻²⁴ CSA – Coordination Support Action) ne sont plus possibles. ⁻²⁵ En outre, une entité suisse participant à un projet n'est plus financée par la Commission européenne, mais par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (Sefri). Sont dorénavant exclues les participations d'initiatives individuelles suisses aux appels à projets pour des bourses individuelles telles que les Actions Marie Skłodowska-Curie (fellowships MSCA et programmes Cofund MSCA), ainsi que les bourses très disputées du Conseil Européen de la Recherche (ERC).

Conséquences

La perte des bourses ERC pourrait conduire au départ de chercheurs vers l'étranger : en 2020, 67 personnes se sont vu décerner une bourse ERC en Suisse. Ces bourses ont représenté entre 2014 et 2020 environ 40 % des fonds de soutien européen accordés à la Suisse (Swissuniversities 2021). L'ERC cherche déjà à attirer des chercheurs. Ceux qui avaient obtenu un accord de bourse avant l'exclusion de la Suisse du programme ont la possibilité de se transférer dans une université de l'UE (Tages-Anzeiger 2021a).

Même si l'objectif reste l'association complète au programme, le Conseil fédéral propose une solution transitoire. Il a ainsi décidé que le Fonds national suisse et Innosuisse financeraient des offres d'encouragement analogues aux bourses individuelles ERC, respectivement du Conseil de l'innovation (CEI) et des actions Marie Skłodowska-Curie. Pour les subventions de plus grande envergure (Advanced et Synergy Grants, 2,5 à 10 millions d'euros sur 5–6 ans), il n'existe pour l'instant pas de solution de repli. Les start-ups et PME suisses qui n'ont actuellement pas accès à l'instrument de soutien «Accélérateur» du CEI devraient également pouvoir postuler aux appels d'offres du «Swiss Accelerator» d'Innosuisse à partir du 1er avril 2022 (Innosuisse 2022).

Interpharma estime à 2 milliards de francs par an le coût de la suppression d'Horizon Europe en raison de l'absence de gains d'efficacité (Aargauer Zeitung 2022).

-
- 23 Le précédent programme «Horizon 2020» était doté d'un budget de 81,6 milliards d'euros. Les chercheurs suisses ont obtenu – bien que la Suisse n'eût entretemps que le statut d'Etat associé – au total 2,59 milliards de francs, soit 4 % du budget du programme.
 - 24 Les actions de soutien et de coordination (CSA) sont des mesures d'accompagnement de projets visant à créer un réseau de partenaires au moyen notamment de conférences, d'études ou d'initiatives communes. Il peut cependant également s'agir d'actions de standardisation, de diffusion, de sensibilisation et de communication entre différents pays (BMBF 2021).
 - 25 Lors du dernier programme Horizon (8^e PCRI), les chercheurs et les entreprises suisses ont coordonné 1185 projets. Cette activité de coordination non seulement profite aux chercheurs eux-mêmes, mais elle permet également aux institutions suisses de participer à la définition des prochaines priorités de la recherche européenne et ainsi à l'évolution de l'espace de recherche et d'innovation à l'échelle du continent (Tages-Anzeiger 2021a).

Secteur/domaine politique: Entraves techniques au commerce

Modification depuis
le deuxième monito-
ring (22.02.2022)



Date	Chiffres clés
26.05.2021 : Absence de reconnaissance mutuelle des dispositifs médicaux	Branche des technologies médicales concernée: 63 000 employés, 1400 entreprises, 17,9 milliards de francs de chiffre d'affaires (2019), 12 milliards de francs d'exportations (2019), le plus grand nombre de demandes de brevet par million d'habitants en Europe (2018) (Swiss Medtech 2021a)
26.05.2022 : Absence de reconnaissance des diagnostics in vitro	Branche des diagnostics in vitro concernée: 14 300 employés, 232 entreprises, 2 milliards de création de valeur (2018) (Reuschling et al. 2020)

Evolution

Depuis le 26 mai 2021, jour de la rupture des négociations par le Conseil fédéral, la reconnaissance mutuelle des dispositifs médicaux entre la Suisse et l'Europe est devenue caduque (EC 2021b).

Cela entraîne les conséquences suivantes: premièrement, les nouveaux dispositifs médicaux produits en Suisse et exportés vers l'UE doivent obligatoirement être contrôlés par un organisme certifié situé au sein de l'UE. Ce double contrôle n'était autrefois pas nécessaire: l'accord de 1999 sur la suppression des entraves techniques au commerce («Accord de reconnaissance mutuelle», ARM) reconnaissait la réglementation suisse sur les dispositifs médicaux au même titre que celle de l'Union européenne: si un dispositif était autorisé en Suisse, il était aussi réputé conforme aux normes européennes.

Deuxièmement, la validité des milliers de certificats produits et de dénominations émis selon l'ancienne législation est concernée. Selon une note de la Commission européenne, ils ne seront plus reconnus (EC 2021c) et perdront leur validité au plus tard le 27 mai 2024 (Europäische Parlament und Rat 2017). Cette situation est à distinguer des certificats nouvellement émis décrits ci-dessus qui, depuis le 26 mai 2021, doivent de toute façon être émis par un organisme certifié au sein de l'UE. ⁻²⁶

Troisièmement, les fabricants suisses qui souhaitent exporter vers l'UE doivent désormais aussi disposer d'un mandataire responsable des produits exportés et ayant son siège au sein de l'UE. Cela entraîne des coûts supplémentaires. De plus, les spécifications des produits, même si elles constituent des informations confidentielles internes à l'entreprise, doivent être mises à la disposition du représentant, qui est tenu de fournir des informations à l'autorité de surveillance de l'UE. Pour éviter cela, de nombreuses entreprises suisses concernées ont créé une filiale ou développé une succursale dans l'UE (ou vont le faire).

C'est le règlement européen relatif aux dispositifs médicaux (2017) qui a changé la donne: entré en vigueur le 26 mai 2017 et assorti de délais de transition échelonnés, il est aujourd'hui applicable en totalité. Il a renforcé les exigences auxquelles sont soumis les dispositifs médicaux. ⁻²⁷

Durant la phase de transition, le droit suisse a été aligné successivement au règlement européen, et la révision totale de l'ordonnance suisse concernée ⁻²⁸ est entrée en vigueur le même jour que la directive de l'UE (Swissmedic 2021).

Or, le 26 mai 2022, les nouvelles dispositions dans le domaine des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro (dans le cadre de la révision des règlements de l'UE sur les dispositifs médicaux) sont également entrées en vigueur. Les facilités commerciales encore existantes entre la Suisse et l'UE devraient alors disparaître. Cependant, les adaptations de la législation suisse sur les dispositifs médicaux pour se conformer aux nouvelles prescriptions de l'UE (Bundesrat 2022) n'aideront pas non plus dans ce domaine sans une mise à jour de l'ARM. Car la reconnaissance de l'équivalence par l'UE se fonde sur une base juridique dépassée. Cette actualisation a été réalisée après la première étape de la révision totale en 2017 – par la suite, la mise à jour de l'ARM a été conditionnée à la signature de l'accord institutionnel.

26 L'organisme de certification suisses SQS, important pour de nombreuses entreprises de technologie médicale, a été rayé de la liste des organismes de certification reconnus par la Commission européenne à l'automne 2021 (NZZ 2021a); actuellement, aucune entreprise suisse n'est autorisée à délivrer des certificats de technologie médicale valables pour l'UE (voir EC 2021d).

27 Le changement réglementaire était alors suscité par certains événements tels que le scandale sur les implants mammaires de 2010. Mais il était également nécessaire de prendre en compte le phénomène de numérisation: à l'entrée en vigueur du règlement d'origine, il n'existait par exemple pas d'applications permettant aux patients de surveiller eux-mêmes leur santé.

28 L'Ordonnance sur les dispositifs médicaux (ODim) et l'Ordonnance sur les essais cliniques de dispositifs médicaux (OClin-Dim).

Conséquences

La non-reconnaissance des dispositifs implique d'importants coûts administratifs supplémentaires pour l'industrie de la technologie médicale suisse. En 2020, 46 % des exportations de technologie médicale étaient destinées à l'UE (Swiss Medtech 2020). Pour que ces exportations satisfassent aux nouvelles exigences, la branche a déjà dû dépenser environ 114 millions de francs. Elle s'attend en outre à des coûts annuels récurrents de 75 millions de francs. Ces montants correspondent respectivement à 2 % et 1,4 % du volume total de ses exportations (5,2 milliards de francs) (Swiss Medtech 2021b).

De même, la certification ultérieure des produits déjà sur le marché entraînera non seulement des coûts supplémentaires pour les entreprises suisses concernées, mais prendra également beaucoup de temps, alors que les produits ne pourront peut-être même plus être mis sur le marché intérieur de l'UE. Compte tenu de l'insécurité juridique qui règne à ce sujet, les acheteurs de l'UE réagissent déjà avec prudence, car d'importantes questions de responsabilité dépendant de la certification restent ouvertes.

La Suisse a convoqué le comité mixte pour clarifier la situation, en espérant qu'une décision positive lancerait un signal. En effet, cela permettrait de continuer à reconnaître les certifications relevant de l'ancien droit dans d'autres domaines, comme les machines. La réunion a eu lieu début décembre 2021 mais n'a pas apporté de solution (Seco 2021). Les décisions du comité mixte paritaire doivent être prises d'un commun accord et ne sont pas contraignantes pour les parties contractantes Suisse et UE en cas de modification des accords. La modification de l'ARM en fait par exemple explicitement partie (EDA 2007).

Les possibilités de plainte existant dans les relations bilatérales Suisse-UE sont limitées, une voie d'instance négociée étant devenue obsolète avec le rejet de l'accord institutionnel par la Suisse.

Huit entreprises de technologie médicale tentent néanmoins leur chance. Elles portent plainte contre le retrait de l'organisme de certification suisse SQS par la Commission européenne (NZZ 2021b). L'issue de la procédure reste ouverte.

Une plainte devant l'Organisation mondiale du commerce serait possible, mais les chances de succès sont très incertaines et le processus est long. La plupart des acteurs économiques n'attendent pas aussi longtemps et s'adapteront - compte tenu des incertitudes existantes. L'attractivité de la place économique suisse en souffrirait.

Non seulement les exportations sont concernées, mais aussi les importations. Malgré la reconnaissance unilatérale des certificats européens par la Suisse, les fabricants de l'UE/EEE (hormis le Liechtenstein) doivent satisfaire à des exigences particulières en matière d'étiquetage de leurs produits. En effet, les autorités ont à présent besoin d'un représentant autorisé en Suisse assumant la responsabilité des produits.

Cela se traduit par un surcoût pour les entreprises de l'UE/EEE et restreint l'attractivité du marché suisse de distribution. C'est pourquoi Swiss Medtech redoute que d'ici un an, environ 40 000 différents dispositifs médicaux importés viennent à manquer.

La solution qui vient d'être adoptée prévoit que pour les dispositifs médicaux dits de l'ancien droit (c'est-à-dire déjà mis sur le marché), le mandataire suisse et l'importateur peuvent également être indiqués sur le bon de livraison. Une indication sur le produit, l'emballage ou le mode d'emploi ne serait plus obligatoire. Ce n'est que pour les nouveaux produits que le mandataire suisse doit être indiqué sur le produit ou l'emballage. En revanche, le nom de l'importateur peut désormais également figurer sur le bon de livraison (Medtech Zwo 2022).

Non seulement en Suisse, mais aussi du côté de l'UE, de plus en plus de voix s'élèvent par crainte de difficultés d'approvisionnement en raison du manque de clarté concernant le retrait des certificats existants. En effet, la Suisse fait partie des cinq principaux pays d'origine des produits Medtech sur le marché intérieur de l'UE.

L'Allemagne veut donc reconnaître les produits Medtech suisses déjà certifiés. Cela profiterait à 54 fabricants suisses employant au total 2000 personnes (SRF 2022). Mais selon les données actuelles, l'UE n'accepte pas l'accord conclu entre un groupe de travail des Länder allemands et la Suisse (Berliner Zeitung 2022). L'association allemande des technologies médicales (BVMed), quant à elle, se plaint d'une surcharge des organismes de certification, ce qui se répercute directement sur la Suisse (SDA 2022).

Avec les nouvelles prescriptions dans le domaine des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, les exportateurs de cette branche devront également faire face à des coûts supplémentaires considérables - si ce n'est plus élevés que ceux de la branche Medtech suisse.

Alors que seule la moitié environ des produits de technologie médicale sont importés, plus de 90 % des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro utilisés en Suisse sont des importations de l'étranger (swissinfo.ch 2022). Outre les obstacles supplémentaires à l'exportation et à l'importation, il existe une difficulté supplémentaire : l'UE n'accorde plus à la Suisse l'accès à Eudamed, la banque de données sur les produits. En outre, la collaboration avec la surveillance du marché de l'UE a été supprimée. Ainsi, c'est la sécurité des patients en Suisse qui en pâtit.

Secteur/domaine politique: Agriculture

Modification depuis
le deuxième moni-
toring (22.02.2022)

	Date	Chiffres clés
	21.04.2021: Lacunes dans le droit suisse sur la santé animale par rapport à l'UE	Branche agricole concernée: importations de produits agricoles en provenance du marché intérieur européen: 11,3 milliards de francs (75,8 % du total des importations); exportation de produits agricoles vers le marché intérieur européen: 5 milliards de francs (52 % du total des exportations) (EZV 2021)
	14.12.2019: Absence d'équivalence dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux	
	14.12.2019: Absence d'équivalence dans le domaine de la santé des plantes	

Evolution

L'UE a procédé dans les dernières années à plusieurs modifications de sa législation agricole. Elle a notamment adopté un droit plus strict sur la santé animale (BLV 2021a), de nouvelles exigences sur le contrôle des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (BMEL 2021), ainsi que des mesures pour une meilleure préservation de la santé des végétaux (EFSA 2021). Sur ces trois points, la relation Suisse-UE a subi une érosion au cours des derniers mois. Afin de préserver l'équivalence entre la Suisse et l'UE, plusieurs annexes de l'accord agricole devraient immédiatement être mises à jour. Le Conseil fédéral a indiqué qu'il s'agit des annexes 4–6 (santé des plantes, aliments pour animaux et semences), ainsi que l'annexe 11 comprenant l'accord vétérinaire (Parlement 2021a). L'annexe 4 de l'accord agricole a été mise à jour pour la dernière fois en 2016. Les dernières modifications ne sont ainsi pas prises en compte et l'équivalence entre la Suisse et l'UE n'est plus assurée (Fedlex 2021). Il en va de même pour les autres annexes: les deux dernières mises à jour de l'accord agricole, en 2017 et 2020, concernent toutes deux des appellations d'origine et des indications géographiques. L'accord vétérinaire n'a pas non plus été actualisé depuis 2018: en particulier concernant la santé animale, estime l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (Osav), il importerait d'adapter ici le droit suisse (BLV 2021b).

Conséquences

Par suite du manque d'équivalence, les produits en provenance d'Etats tiers et destinés à la Suisse ne subissent dans certains cas plus les contrôles qui étaient en principe prévus: les Etats membres de l'UE ne les effectuent plus au point d'entrée (BR 2021).⁻²⁹ Jusqu'à présent, cela a permis à la Suisse d'économiser des frais, car de nombreux produits agricoles de pays tiers étaient importés via les ports de l'UE.

29 La décision du Conseil fédéral sur l'accord cadre crée aussi de la confusion de toutes parts: ainsi, le libre-échange du fromage entre la Suisse et l'UE, qui fonctionnait bien, a été supprimé à court terme et à tort (NZZ 2021c).

Secteur/domaine politique: Marché financier

Modification depuis
le deuxième moni-
toring (22.02.2022)

Date

Chiffres clés



01.07.2019 :
Absence de prolongement
de l'équivalence boursière

Branche financière potentiellement concernée:
106 616 employés, 243 banques, 38,41 milliards de francs de
création de valeur brute, 3,47 milliards de francs de total de
bilan (Statista 2021a)

Evolution

Après la crise financière, l'UE a révisé et renforcé sa réglementation des marchés financiers. Cet effort a visé principalement la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID). La deuxième version de la directive (MiFID II) est entrée en vigueur le 2 juillet 2014, en même temps qu'un nouveau règlement (MiFIR) – ces derniers sont devenus obligatoires dès le 3 janvier 2018. La Mifid II et le Mifir ont pour objectif d'améliorer la transparence, la stabilité des marchés financiers et la protection des investisseurs. Pour ce faire, de nouvelles obligations ont été instaurées, concernant la communication de données relatives aux activités de trading, ou la transmission de données sur les transactions aux autorités de surveillance. En outre, l'obligation de négocier des actions est en vigueur. En vertu de cette obligation, les acteurs de l'UE ne peuvent négocier des actions sur les plateformes de négociation de l'UE ou sur une plateforme de négociation équivalente d'un pays tiers. Les actions négociables exclusivement en dehors de l'UE (ou de pays tiers équivalents) sont exclues de cette obligation. Concrètement, cela signifie que s'il est possible de négocier sur différentes bourses, les négociants en actions de l'UE doivent choisir un lieu au sein de l'UE ou d'un pays tiers équivalent. Pour être considéré comme équivalent, un pays tiers doit pouvoir garantir une surveillance et une réglementation du marché financier équivalentes à celles de Mifid II/ Mifir. A cette fin, la Suisse a mis en place le 1^{er} janvier 2020 deux nouvelles lois (LEFin et LSFIn).

La reconnaissance de la réglementation étrangère sur les marchés financiers constitue une décision unilatérale de la Commission européenne, que l'Etat tiers ne peut être ni influencé ni contesté. En décembre 2017, lorsqu'elle a accordé sa première équivalence à la Suisse, la Commission européenne a souligné qu'un progrès dans l'accord institutionnel serait essentiel pour le prolongement de la décision d'équivalence (EuR Lex 2017). Fin 2018, alors que se présentait une version préliminaire de l'accord, la Commission a accordé de nouveau l'équivalence (EC 2018). Lorsqu'un an plus tard la Suisse n'avait toujours pas pris de décision sur l'accord institutionnel, la Commission a laissé arriver à échéance le délai accordé pour la reconnaissance de l'équivalence boursière.

Conséquences

Comme les actions d'entreprises ayant leur siège en Suisse sont négociées à la fois à la Bourse suisse (SIX) et dans l'UE, elles seraient concernées par l'obligation de négocier des actions prévues par le règlement Mifir, c'est-à-dire que les négociants de l'UE ne seraient plus autorisés à négocier via SIX. Comme la part de marché de SIX dans le volume négocié en Europe des actions suisses est de 75 %, la suppression de ce marché entraînerait des pertes considérables. Afin d'éviter cet effet négatif sur l'infrastructure boursière suisse, le Conseil fédéral a activé une mesure de protection le 1er juillet 2019. Celle-ci a pour effet que le marché d'actions suisses sur des bourses étrangères n'est possible que si cela n'a pas de répercussions négatives sur l'infrastructure boursière suisse. Comme ce n'est pas le cas avec l'obligation de négocier des actions dans l'UE, les actions suisses ne peuvent pas être négociées sur les bourses de l'UE. Elles ne sont donc plus considérées comme «négociables» et permettent aux acteurs de l'UE de continuer à pouvoir négocier à la SIX. La mesure a été prolongée le 17 novembre 2021, elle est donc désormais valable jusqu'à la mi-2022. Pour la période suivante, elle doit toutefois être transposée dans le droit ordinaire – et la consultation pour cette étape a déjà été ouverte (Bundesrat 2021).

Les groupes suisses possédant des biens immobiliers en Allemagne sont exposés à des dommages collatéraux, en raison de la réforme fiscale adoptée dans ce pays. Avec la révision de l'impôt sur les mutations immobilières, le négoce de parts dans des sociétés détenant des biens immobiliers est soumis à cet impôt de mutation. En Allemagne, les sociétés cotées sont exemptes de cet impôt: c'est ce qu'on appelle la clause boursière. Cette exemption est étendue aux places boursières de l'UE, ainsi qu'à celles qui ont obtenu la reconnaissance d'équivalence. Les entreprises suisses font donc aujourd'hui les frais de l'absence d'équivalence boursière. Il est possible que les conséquences ne touchent pas uniquement les fonds immobiliers, mais aussi les groupes d'assurance (Parlament 2021b).

L'accès au marché de l'UE reste semé d'obstacles pour les prestataires de services financiers suisses. Cette évolution peut potentiellement affecter les 1000 milliards de francs de patrimoines transfrontaliers placés et gérés en Suisse par des clients de l'UE (total des patrimoines de clients étrangers = 3750 milliards de francs) (Parlement 2021a).

Les gestionnaires de fortune suisses n'ont que des possibilités très limitées pour servir des clients de l'UE depuis la Suisse. Celles-ci devraient même être encore plus restreintes dans un avenir proche sur la base de la directive CRD6. Ainsi, les banques de pays tiers ne pourront proposer activement leurs services aux clients de l'UE que si le prestataire de services financiers exploite une succursale dans l'UE. Cette règle - déclenchée par le Brexit - toucherait en particulier les petites banques privées suisses qui n'opèrent qu'à partir de la Suisse. Les nouveaux emplois du secteur se créent donc principalement à l'étranger. Au premier semestre 2021, on comptait 1655 nouveaux emplois à l'étranger contre 146 nouveaux postes en Suisse (Tages-Anzeiger 2021b).

Secteur/domaine politique: Formation

Modification depuis
le deuxième moni-
toring (22.02.2022)

Date

Chiffres clés



26.02.2014 :
Statut de pays-tiers pour
Erasmus+

Etudiants et élèves concernés: En 2019, plus de 13 000 Suisses
ont participé au programme d'échange (SBFI 2021)

Evolution

En janvier 2021, simultanément au lancement du nouveau programme recherche Horizon Europe (voir ci-dessus), le nouveau programme de formation de l'UE, reprenant le nom de son prédécesseur, a également démarré: «Erasmus+». L'UE soutient ainsi l'enseignement scolaire, la formation professionnelle et la formation des adultes, en continuant de mettre l'accent sur la mobilité transnationale et les actions de coopération. La jeune génération bénéficie d'une nette augmentation des crédits: 26,2 milliards d'euros sont mis à disposition pour la période de 2021 à 2027 – soit environ 11 milliards de plus que la somme allouée dans le précédent programme de 2014 à 2020. Environ 10 millions d'apprenants devraient profiter de ce programme (NZZ 2021d).

Contrairement à Horizon Europe, la Suisse n'a jusqu'à présent ouvert aucune négociation en vue de sa participation au programme Erasmus+, en dépit du souhait maintes fois exprimé par le Parlement, qui plaide pour une pleine association (Parlement 2021c), et qu'il a inscrit dans les objectifs pour la législature 2019-2023. La Suisse a donc le statut d'Etat tiers. Les institutions suisses n'ont par conséquent que des possibilités restreintes de participation à Erasmus+: elles peuvent participer aux appels à projets en tant que partenaire d'un tel projet, mais ne peuvent en assumer la coordination. Elles doivent en outre veiller à ce que soit respecté le nombre minimum de pays participants membres du programme (EDA 2019a).

Avec son actuel statut d'Etat tiers, la Suisse, à l'instar de sa participation à Horizon Europe, a fait un pas en arrière: de 2011 à 2013, la Suisse était officiellement partie prenante aux programmes «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action». Cette participation avait pour base l'accord sur la formation conclu en 2010 dans le cadre des accords bilatéraux II. Ces programmes couvraient l'enseignement général, la formation professionnelle et la formation des adultes, ainsi que les activités extrascolaires de la jeunesse. Ils ont été intégrés à Erasmus+ en 2014. La Suisse a certes initié des négociations avec l'UE en vue d'être associée au nouveau programme, mais après l'adoption de l'initiative contre l'immigration de masse, ces négociations ont été suspendues – et peu après, le Conseil fédéral a promulgué une solution transitoire qui devait durer jusqu'à fin 2017. Cette solution spéciale – le Swiss-European Mobility Programme (Semp) – a finalement été prolongée plusieurs fois. Pour la période de 2021 à 2024, le budget du programme se monte à 198,9 millions de francs (SBFI 2021). Le Semp a donc un coût moindre que la participation à Erasmus+: le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) estime que le coût d'une pleine association sur sept ans se situerait entre 1,1 et 1,4 milliard de francs (NZZ 2020).

Conséquences

Pour les universités suisses, la solution actuelle n'est pas viable à long terme. D'une part, l'effort à engager pour attirer des étudiants étrangers est beaucoup trop élevé car les universités suisses n'apparaissent pas dans le matériel d'information sur les échanges universitaires. D'autre part, des universités étrangères renommées n'ont pas renouvelé leur coopération avec la Suisse après que celle-ci a mis fin aux négociations avec l'UE, ce qui rend également plus difficile l'accès pour les étudiants suisses (NZZ 2020). Cela s'est produit par exemple en 2017 avec l'université renommée de Cambridge (Tages-Anzeiger 2017). Compte tenu du Brexit, cette situation sous tension est susceptible de s'améliorer, du moins avec les universités britanniques; mais aucun accord en ce sens n'a encore été signé à ce jour.

Secteur/domaine politique: Culture et médias

Modification depuis
le deuxième moni-
toring (22.02.2022)

	Date	Chiffres clés
	01.01.2014 : Absence de participation à «Europe Créative»	Branche culturelle suisse potentiellement concernée: 71 398 établissements culturels et environ 260 000 employés pour un chiffre d'affaires total de 66,8 milliards de francs [incluant l'industrie publicitaire, l'architecture, le jeu vidéo, etc.] (BAK et BFS 2019); 2,94 milliards de francs de dépenses publiques pour la culture

Evolution

Depuis les années 1990, l'UE soutient le secteur du cinéma européen pour l'aider à affronter la concurrence extra-européenne. Elle a lancé pour cela le programme «Media» qui concentre son soutien avant tout sur les secteurs situés en amont et en aval, tels que la distribution, la formation des cinéastes et la réalisation des projets. Dans le cadre des accords bilatéraux II, la Suisse a pu conclure un accord en 2004, rendant possible sa participation de plein droit de 2007 à 2013. Sur cette période, le Conseil fédéral a versé au projet une contribution financière à hauteur de 59 millions de francs; sur ce montant environ 65 % seulement (38,5 millions de francs) est revenu à des projets suisses. Au total, 111 institutions de Suisse ont profité du soutien financier du programme Media, tandis qu'environ 300 réalisateurs ont pu suivre des formations subventionnées par ce programme (EDA 2020). Fin 2013, le programme Media est arrivé à son terme, et avec lui la participation suisse. Media, en même temps que le programme «Culture» de la même période,⁻³⁰ ont été intégrés dans le nouveau programme «Europe Créative», qui soutient depuis le développement, l'assistance et la compétitivité de la branche culturelle et créative européenne.

Conséquences

Les négociations en vue d'une participation à «Europe Créative» ont repris peu après le lancement du programme, mais ont été interrompues en raison de l'adoption de l'initiative contre l'immigration de masse le 9 février 2014. Pour atténuer les conséquences négatives de cette non-participation, des mesures de remplacement compensent depuis cette date l'absence des subventions du programme européen. Une somme annuelle de 4,5 millions est ainsi mise à disposition (BAK 2018).⁻³¹

Les mesures de remplacement n'incluent cependant pas toutes les lignes d'aide que comprend son pendant européen. Par exemple, les séries et les jeux vidéo ne sont pas soutenus en Suisse car ils ne sont pas couverts par la loi suisse sur le cinéma. L'approche adoptée ici par la Suisse suit un modèle de politique économique plus rigoureuse que l'UE, bien qu'en raison de la pandémie la branche des jeux vidéo se soit efforcée d'obtenir des fonds de soutien auprès de la Confédération (Tages-Anzeiger 2021c). En outre, le trop faible nombre de demandeurs potentiels dans d'autres secteurs en Suisse n'a pas rendu un soutien nécessaire. Fin 2014, les négociations en vue de la participation suisse au programme de l'UE ont pu être réengagées, mais elles n'ont jamais abouti – entre autres en raison des questions qui restaient ouvertes concernant l'accord institutionnel.

Actuellement, il semble peu probable que la Suisse participe au programme «Europe Créative» déjà en cours pour la période de 2021 à 2027, même si elle envisage de le faire (Mission der Schweiz bei der Europäischen Union 2021). Par rapport à la période précédente, l'UE a augmenté son budget de près d'un milliard d'euros pour le porter à 2,44 milliards (EC 2021e).

30 La Suisse n'était pas associée jusqu'ici au programme «Culture».

31 Ce montant a été calculé sur la base de l'expérience faite avec le programme Media; il correspond approximativement aux sommes que le programme reversait à la Suisse.

Secteur/domaine politique: Coopération dans le domaine de la météorologie

Modification depuis
le deuxième moni-
toring (22.02.2022)

	Date	Chiffres clés
	Été 2021: Pas de participation à «Destination Earth» par Météo Suisse	Concerné: Météo Suisse, dépenses de 121 millions de francs (2020), supportées en majorité par la Confédération, 389 collaborateurs (MeteoSchweiz 2021)

Evolution

Initialement impliqué dans les travaux préparatoires, Météo Suisse a été exclu du grand projet européen «Destination Earth». L'objectif de ce projet est de programmer un jumeau numérique de la Terre à l'aide d'ordinateurs et de logiciels de pointe. Cela doit permettre de développer une nouvelle génération de modèles numériques afin de mieux prévoir les événements météorologiques extrêmes ainsi que les effets du changement climatique.

Conséquences

La combinaison de la recherche appliquée et des activités d'innovation conduit à une amélioration continue des modèles météorologiques de Météo Suisse. La coopération internationale dans l'espace européen est importante à cet égard. L'exclusion de projets de recherche importants se traduit à moyen et long terme par une amélioration plus lente de la qualité des prévisions. En réaction, le Parlement a accordé 870 000 francs supplémentaires à Météo Suisse pour 2022, afin qu'il puisse améliorer les modélisations lui-même (Juliane Meier 2021; NZZ 2021e).

Secteur/domaine politique: Candidature pour l'European Green Capital Award

Modification depuis
le deuxième moni-
toring (22.02.2022)

	Date	Chiffres clés
	Décembre 2021: Plus de possibilité de participation pour les villes suisses	Toutes les villes suisses

Evolution

Conséquences directes de l'échec des négociations sur l'accord-cadre, les villes suisses sont exclues jusqu'à nouvel ordre de déposer toute candidature à l'European Green Capital Award depuis décembre 2021.

La Commission européenne a décidé de n'autoriser que les villes des pays de l'UE et de l'EEE à concourir pour ce prix (EGCA) en 2024 (GreenBasel 2022).

Annexe 2: Domaines exposés au risque d'érosion bilatérale

Le présent chapitre identifie les domaines où il faut s'attendre d'une part à une évolution rapide du marché intérieur européen, et où d'autre part il n'est pas exclu que l'absence d'équivalence entraîne graduellement une détérioration ou une complication des échanges bilatéraux, par exemple entre les entreprises/institutions suisses et leurs contreparties dans les pays de l'UE.

Légende:

➔ Statu quo

⬆ Evolution positive, solutions trouvées

⬇ Evolution négative, de plus en plus d'obstacles pour les acteurs suisses

Remarque: Toute évolution doit être comprise par rapport au dernier monitoring de l'érosion du 22 février 2022.

Secteur/domaine politique: Protection des données

Modification depuis le deuxième monitoring (22.02.2022)

Chiffres clés



Entreprises potentiellement concernées: 465 725 entreprises de services, 4 millions d'employés (BFS 2021b)

Evolution

Depuis 2018, le nouveau règlement général sur la protection des données est en vigueur dans l'UE. Similairement à la réglementation sur les marchés financiers de l'UE (voir chap. 2 «Marché financier»), les effets du RGPD peuvent avoir des prolongements à l'étranger, indépendamment de la situation juridique des autres pays en matière de protection des données. Le cas se présente en pratique dès que des entreprises, ayant par exemple leur siège en Suisse, exercent une activité sur le territoire de l'UE. En effet, le RGPD a principalement pour but de protéger les personnes résidant dans l'UE et qui sont concernées par un traitement de leurs données. Il s'agit de leur assurer un meilleur contrôle sur leurs données personnelles; mais la responsabilité est davantage transférée sur les entreprises et les personnes qui procèdent à un traitement de données.

Dans le cadre du RGPD, l'UE peut décider de prononcer l'équivalence de lois sur la protection des données existant à l'étranger, auquel cas les flux transfrontaliers de données ne sont pas soumis à des mesures de protection supplémentaires. Lors de son dernier examen de la loi suisse sur la protection des données, en 2000, l'UE l'a jugée appropriée. Dans la mesure où l'UE a modifié depuis son règlement, la Suisse a dû adapter de son côté sa législation afin d'assurer la même protection et conserver sa reconnaissance d'équivalence. A l'automne 2020 a été adoptée la révision totale de la loi – dont l'entrée en vigueur se fera au plus tôt vers mi-2022 (Economiesuisse 2021).

La question reste ouverte de savoir si l'UE reconnaîtra à la Suisse l'équivalence de sa loi sur la protection des données. Si elle la lui refuse, les entreprises suisses risquent de se voir interdire le traitement des données relatives aux clients de l'UE, ou pour le moins d'être soumises à plus de complications. La transmission de données joue un rôle central surtout pour les services, qui représentent déjà 30 % de l'ensemble du commerce extérieur de la Suisse.

Secteur/domaine politique: Entraves techniques au commerce

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Chiffres clés



Branche potentiellement concernée:
secteur suisse de la construction – 65 milliards de francs de chiffre d'affaires annuel, 68 % d'exportations vers l'UE (2021), 465 000 employés (Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft – Bauenschweiz 2020)

Branche potentiellement concernée : industrie suisse MEM, 68 milliards de francs d'exportations, dont 56 % vers l'UE, 324 600 employés (2019) (Swissmem 2022).

Evolution

L'ARM constitue la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité des produits industriels. 20 domaines de produits sont concernés au total: pour onze d'entre eux, la dernière mise à jour de l'accord de reconnaissance remonte à 2017, année où les exigences concernant les produits en question avaient en effet été modifiées. De nouvelles exigences, par exemple concernant la sécurité des produits, peuvent entraîner une révision des bases juridiques. Pour préserver la validité de l'ARM, la Suisse non seulement doit adapter ses règlements à la dernière version de la réglementation de l'UE, mais elle doit également mettre à jour l'accord dans lequel l'UE reconnaît l'équivalence des règles suisses.

La crainte que le secteur suisse de la construction connaisse des difficultés similaires à celles du secteur des technologies médicales se concrétisera dans un avenir proche. Le 30 mars 2022, la Commission européenne a présenté le nouveau règlement sur les produits de construction, qui vise à rendre le secteur européen de la construction plus écologique et plus numérique. Ce règlement concerne tous les produits de construction, à l'exception des ascenseurs, des installations sanitaires et de traitement des eaux usées ainsi que des produits de signalisation routière (Europäische Kommission 2022). Elle prévoit à cet effet l'introduction d'exigences relatives aux produits de construction afin d'améliorer la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité, tout en harmonisant la législation relative à la mise sur le marché des produits de construction dans l'UE. Par exemple, les fabricants devront fournir des informations environnementales sur le cycle de vie de leurs produits ou encore mettre à disposition les instructions d'utilisation et de réparation de leurs produits dans des bases de données. En outre, les fabricants devront, entre autres, établir une documentation technique pour prouver les exigences et dans laquelle seront décrits l'usage prévu et tous les éléments nécessaires pour prouver la performance et la conformité. Le règlement révisé prévoit également que la Commission puisse intervenir si les normes existantes sont de mauvaise qualité (EC 2022b). Le règlement actualisé va maintenant être examiné par les Conseils européens.

Si le nouveau règlement sur les produits de construction était adopté dans l'Union européenne, les certificats pour les produits de construction suisses ne seraient plus reconnus comme équivalents à l'avenir.

Il n'est pas possible de prédire avec précision quel sera le prix final à payer par le secteur de la construction. Mais le secteur suisse de la technologie médicale fournit des premières indications sur les conséquences.

En outre, il sera nécessaire de procéder à des adaptations réglementaires dans le domaine des machines, car l'UE revoit actuellement sa directive sur les machines et travaille à un règlement sur l'intelligence artificielle. Dans le nouveau règlement sur les machines, publié le 21 avril 2021 par la Commission européenne, les définitions des termes, les obligations des acteurs économiques dans la chaîne d'approvisionnement, les obligations et les mesures à prendre en cas de produits non conformes sur le marché, etc. seront vraisemblablement uniformisées et réglementées de manière plus stricte (Meier 2022). Le nouveau règlement européen sur les machines devrait entrer en vigueur cette année encore. Les entreprises bénéficient toutefois d'une période de transition d'au moins 30 mois, de sorte qu'elle devra être appliquée au plus tôt à l'automne 2024 (Meier 2022). Néanmoins, les coûts annuels d'adaptation s'élèveraient entre environ 250 et 500 millions de francs (propres calculs basés sur (Swissmem 2022)).

Mais la principale branche exportatrice de la Suisse dépend elle aussi de la mise à jour et de la reconnaissance régulière de l'ARM correspondant. Parmi toutes les exportations pharmaceutiques, 48 % sont destinées à l'UE, un gel de l'ARM générerait des coûts de 500 millions de francs par an (Aargauer Zeitung 2022).

Secteur/domaine politique: Transport terrestre

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Chiffres clés



Branche potentiellement concernée: 19 milliards de francs de création de valeur brute (Statista 2020) avec 185 800 employés et 41 milliards de francs de volumes d'affaires (GSI et ISCM 2021); transport fluvial sur le Rhin: 6 millions de tonnes de marchandises, 2556 places de travail, 454 millions de francs de création de valeur (BAK Basel Economics 2016)

Evolution

L'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres) repose sur le principe de l'équivalence des législations. Cet accord devrait également être mis à jour dès que ses bases juridiques dans l'UE évoluent. Un tel changement est déjà en cours: depuis 2017, l'UE a lancé trois initiatives («Mobility Packages») destinées à développer les conditions-cadre pour le transport par route et échelonner leur entrée en vigueur sur plusieurs années. Le premier paquet a été adopté en juillet 2020 par le Parlement européen et se concentre entre autres sur l'accès au transport routier de marchandises et aux conditions de travail des chauffeurs routiers (IRU 2021).

Dans le transport ferroviaire, de nouvelles réglementations sont en vigueur au sein de l'UE depuis 2016 («quatrième paquet ferroviaire»). Le délai de mise en œuvre pour les Etats membres de l'UE a expiré en octobre 2020 (EC 2020). Le paquet comprend deux piliers: un pilier marché et un pilier dit technique. Le pilier marché contient trois instruments juridiques visant à libéraliser le transport ferroviaire, tandis que le pilier technique vise surtout à réduire les coûts et les obstacles administratifs. Un changement important est le nouveau rôle de l'Agence de l'UE pour les chemins de fer (ERA), qui est désormais le seul organisme de certification pour les véhicules ferroviaires et les entreprises ferroviaires. Elle assume la responsabilité de l'homologation du matériel roulant, de la certification en matière de sécurité et de l'homologation au sol du système européen de gestion du trafic ferroviaire. En outre, l'interopérabilité des systèmes ferroviaires a été améliorée, grâce notamment à la modernisation et l'uniformisation de la procédure d'autorisation.

En 2019, la Suisse a revu son ordonnance sur les chemins de fer afin de mettre en œuvre de son côté, dans un premier temps, les nouvelles règles de l'UE et de permettre l'intégration des entreprises ferroviaires suisses dans les nouvelles procédures européennes (BAV 2019). La deuxième étape nécessite une adaptation de la loi sur les chemins de fer. Le projet à ce sujet était en consultation jusqu'en mars 2022 (Fedlex 2022).

Dans une dernière étape, l'accord sur les transports terrestres doit être adapté, d'une part pour reconnaître l'équivalence du nouveau cadre juridique suisse et d'autre part pour permettre la participation et la collaboration avec l'ERA. Mais cela est bloqué en raison de l'accord institutionnel. A la place, une solution transitoire régit actuellement la collaboration. Après une prolongation en décembre 2021, cette solution transitoire doit se terminer fin 2022.

Les discussions sur un développement fondamental et la participation de la Suisse à la nouvelle initiative de l'UE pour les innovations dans le transport ferroviaire sont bloquées. La Suisse veut reprendre les dispositions techniques du quatrième paquet ferroviaire de l'UE et aspire à adhérer à l'ERA (BAV 2021; NZZ 2022). Mais l'UE conditionne l'ouverture des négociations à des progrès sur les questions institutionnelles.

La reconnaissance de la certification de la maintenance des wagons de chemin de fer (dite ECM = Entity in Charge of Maintenance) en trafic transfrontalier constitue un problème à cet égard. Dans un cas extrême, les wagons certifiés en Suisse - par exemple pour le transport de marchandises - pourraient se voir interdire de circuler dans d'autres pays de l'UE.

L'UE a souligné qu'il serait possible d'actualiser les accords bilatéraux en dépit de l'absence d'accord institutionnel lorsque des intérêts prépondérants de l'UE sont en jeu: ainsi le 1^{er} juillet 2021, le comité mixte a décidé, dans le cadre de l'accord sur le transport terrestre, de reconnaître les nouveaux droits des passagers en Suisse et de les intégrer aux annexes. Néanmoins cette reconnaissance n'apporte pas de changement relatif à l'accès aux marchés; et les droits des passagers de l'UE sont déjà garantis par l'adaptation législative approuvée à Berne.

Secteur/domaine politique: Transport aérien

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Chiffres clés



Branche potentiellement concernée : la valeur ajoutée directe et indirecte générée par l'industrie aéronautique suisse s'élève à 30 milliards de francs par an et concerne environ 190 000 emplois (EFD 2020).

Evolution

Les bases juridiques du transport dans l'UE ont évolué ces dernières années: il s'agit pour l'essentiel de normes techniques ainsi que de dispositions en matière de sécurité technique, de services de la navigation aérienne, ainsi que de contrôle de la sécurité pour les personnes et l'aviation. Dans le cadre de l'accord sur le transport aérien, la Suisse reprend depuis 2002 les mêmes dispositions que celles applicables dans l'UE, au moyen de ce qu'on appelle la reprise dynamique du droit. Cette procédure inclut également l'inscription immédiate dans un accord des modifications éventuelles, dès qu'elles ont lieu: cela s'est produit la dernière fois en juillet et en décembre 2021, lorsque des adaptations ont été apportées aux règles de sécurité et de gestion du trafic aérien. Des conditions allégées pour les créneaux horaires ont été créés en raison de la crise du Covid-19. Bien qu'il ne soit pas vraisemblable qu'elles n'entraînent pas d'actualisation de l'accord, étant donné l'intérêt majeur de l'UE à assurer l'équivalence dans le domaine de la sûreté et de la sécurité de l'aviation, ainsi que de l'exploitation des vols (Parlement 2021a), cela ne peut pas être juridiquement garanti.

En acceptant la motion 21.3095 «Création d'une licence nationale de pilote professionnel», le Parlement prend le risque de mettre en péril l'accord de libre-échange avec l'UE, qui fonctionne bien. En effet, la motion exige implicitement une dérogation à l'accord en créant une licence nationale de pilote professionnel pour l'espace aérien suisse. Concrètement, les pilotes devraient pouvoir voler de manière autonome dans une cabine jusqu'à 65 ans, au lieu de 60 actuellement (Parlement 2021d).

En cas de dérogation à l'accord sur le transport aérien, la Suisse provoquerait sciemment un conflit avec l'UE. L'UE pourrait riposter en renonçant à la reconnaissance mutuelle des licences de pilote, par exemple dans le domaine de l'aviation de ligne.

Secteur/domaine politique: Sécurité douanière

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Chiffres clés



Potentiellement concernés: commerce de marchandises entre la Suisse et l'UE
2020: importations 136 milliards de francs, exportations 122 milliards de francs; commerce total 258 milliards de francs (EZV 2021)

Evolution

L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières (originellement accord sur le transport de marchandises) facilite depuis 1990 les contrôles et les formalités dans les échanges de biens, et coordonne la coopération aux postes de douanes entre la Suisse et l'UE. Certaines des dispositions de l'accord se basent sur le principe d'équivalence. Ainsi, les contrôles effectués à la frontière, et les documents en attestant, sont reconnus comme équivalents. Il est par conséquent nécessaire de modifier l'accord si les dispositions correspondantes évoluent.

Ainsi en 2009, à cause notamment de l'augmentation des attentats terroristes dans les années 2000, l'accord a été entièrement révisé afin de refléter les normes de sécurité renforcées dans le domaine douanier. L'UE a par exemple introduit une obligation de déclaration préalable pour les importations. Sans adaptation de l'accord sur le transport des marchandises, les échanges bilatéraux de biens avec la Suisse auraient été confrontés à des barrières administratives plus élevées. La Suisse et l'UE forment au contraire à présent un espace de sécurité douanière commun, appliquant des normes de sécurité équivalentes. La Suisse bénéficie ainsi du même traitement qu'un membre de l'UE.

Si à l'avenir les dispositions de l'UE devaient changer et que les documents et les contrôles douaniers suisses n'étaient plus reconnus comme équivalents, le coût du trafic transfrontalier de marchandises s'en trouverait augmenté. Aujourd'hui déjà, la Suisse occupe les toutes dernières places des classements internationaux en matière de formalités douanières (WEF 2020).

Encadré 3:

Pas de conséquences pour la libre circulation des personnes à ce jour

L'accord sur la libre circulation des personnes est un accord d'accès au marché et il est donc concerné par la décision sur l'accord institutionnel ainsi que par une érosion bilatérale potentielles (par exemple par des mesures unilatérales de la part de l'UE). Néanmoins la modification de l'annexe III, qui fixe les règles de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (sont concernées les professions réglementées, telles que les médecins ou les psychothérapeutes), est déjà en préparation et les travaux internes sont en cours. A ce jour, rien ne laisse penser que cette révision soit subordonnée au contexte de l'accord institutionnel (voir monitoring de l'érosion #2).

Une pierre d'achoppement majeure reste les mesures d'accompagnement introduites unilatéralement par la Suisse et qui ont été continuellement renforcées de façon unilatérale. Question en suspens: la situation de l'assurance chômage des frontaliers habitant dans l'UE et travaillant en Suisse (et qui se retrouvent au chômage ou arrivent en fin de droits) (voir monitoring de l'érosion #2).

L'institut BAK Basel a calculé qu'un abandon de la libre circulation des personnes multiplierait les coûts actuels par 17. La valeur totale de l'accord est estimée à 14 milliards de francs par an (Aargauer Zeitung 2022).

Annexe 3: Potentiels de coopération bilatérale non exploités

Dans ce chapitre sont identifiés les domaines qui ont connu (ou connaissent encore) une évolution soutenue du marché intérieur européen, mais où l'absence d'accord bilatéral n'a pas permis jusqu'à présent d'exploiter tout le potentiel d'une coopération.

Légende:

➔ Statu quo

⬆ Evolution positive, solutions trouvées

⬇ Evolution négative, de plus en plus d'obstacles pour les acteurs suisses

Remarque: Toute évolution doit être comprise par rapport au dernier monitoring de l'érosion du 22 février 2022.

Secteur/domaine politique: Accord sur l'électricité

Modification depuis le deuxième monitoring (22.02.2022)

Evolution



Depuis le début des années 1990, l'Europe a connu une succession de libéralisations de la production et de la distribution d'électricité. L'objectif poursuivi par l'UE est d'intégrer les différents marchés de l'électricité et de créer un marché intérieur compétitif de l'énergie. Le nouveau paquet de mesures (Clean Energy Package) qui sert cet objectif est entré en vigueur en janvier 2020 et sera mis en application ces prochaines années. De son côté, la Suisse a entrepris des adaptations. Sa loi sur l'approvisionnement en électricité porte ainsi la marque de la réglementation de l'électricité sur le marché intérieur européen.

Un accord sur l'électricité est une condition nécessaire pour que la Suisse puisse accéder, à égalité de droits, au marché de l'électricité de l'UE. Des négociations à cette fin sont en cours depuis 2007. Un accord sur l'électricité constituant un accord classique d'accès au marché, l'UE l'a conditionné à la signature de l'accord institutionnel.

Faute d'accord sur l'électricité, la Suisse est privée d'un raccordement au marché européen de l'électricité. Elle est ainsi exclue de divers organes pertinents. Il s'agit d'un mécanisme, qui au sein d'un réseau d'interconnexion⁻³², optimise les échanges d'énergie en tenant compte des capacités de transport transfrontalières⁻³³. Depuis 2016, le couplage des marchés en J-1 (Day Ahead Market Coupling) réunit 19 pays membres de l'UE, couvrant 85% de la consommation européenne d'électricité. La Suisse aurait dû rejoindre ce mécanisme en 2015 mais en a été exclue en raison de l'absence d'un accord sur l'électricité. La Suisse ne participe pas non plus au projet de couplage de marché européen en jour J, Intraday-Market-Coupling-Project (XBID), introduit en 2018 (VSE 2020).

32 Interconnexion des réseaux électriques de plusieurs pays.

33 Avec le couplage de marché, les négociants en électricité ont seulement besoin de déclarer le prélèvement ou l'injection d'électricité dans un segment de réseau. Les exploitants de réseau de transport calculent alors la charge optimale des capacités aux interconnecteurs et contrôlent la demande et l'offre en fonction du prix dans les différentes zones (procédure dite implicite). Au contraire, dans un système sans couplage de marché, les négociants doivent préalablement acquérir aux enchères des droits de transport – avant de pouvoir livrer ou importer de l'électricité. Ils doivent acquérir aux enchères la capacité suffisante pour pouvoir réaliser physiquement leurs opérations. Il en résulte non seulement de considérables inefficiences pour le système, mais également des coûts administratifs et financiers supplémentaires (Meister 2014).

Le marché suisse est exclu ou n'est pas représenté dans les calculs de capacité européens. Une prise en compte simplifierait la gestion des congestions ainsi que le maintien de la tension et la régulation de la fréquence du réseau en Suisse et réduirait ainsi le risque de black-out régional. Fin 2021, le gestionnaire du réseau de transport suisse Swissgrid a pu conclure un accord de droit privé avec les gestionnaires de réseau de transport et les autorités de régulation nationales respectives de la région de calcul de capacité Italy North. Swissgrid sera ainsi impliqué dans les méthodes de calcul de capacité transfrontalières ainsi que dans les processus d'échanges de contreparties et de coordination de la sécurité, du moins à la frontière sud. L'accord est valable dans un premier temps pour 12 mois (Energate Messenger 2022).

Depuis le 1^{er} juillet 2021, l'UE ne reconnaît plus les garanties d'origine provenant de Suisse. Cela touche en particulier l'énergie hydraulique locale, puisque les attestations de l'électricité «verte» produite pouvaient être négociées sur les bourses de l'UE. L'Association des entreprises électriques suisses (AES) estime que la perte pour les entreprises suisses s'élève à plusieurs dizaines de millions de francs, car les attestations de l'UE continuent d'être reconnues par la Suisse, ce qui fait baisser le prix des certificats nationaux. La question de savoir si la Suisse doit également retirer les certificats de l'UE en guise de réaction est controversée au sein de l'économie (NZZaS 2021).

A l'automne 2021, la Suisse s'est vue retirer son statut d'observateur auprès de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acer) en raison de l'absence d'accord institutionnel. L'Acer définit des méthodes qui sont pertinentes pour la sécurité du système des réseaux de transport. Jusqu'à présent, Swissgrid recevait ces informations et pouvait ainsi reprendre ces normes. Désormais, les informations doivent être obtenues autrement.

On craint en outre qu'il s'ensuive une exclusion de Swissgrid du ENTSO-E, le réseau européen de gestionnaires de réseau de transport d'électricité. Il deviendrait ainsi de plus en plus difficile d'exercer une influence sur les méthodes et processus européens (Swissgrid 2022).

Le 1^{er} décembre 2021, les pays dits Penta (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse) ont signé un Memorandum of Understanding (MoU) sur la prévention des crises électriques. Celui-ci vise à renforcer la poursuite de la coopération et à permettre le développement de mesures solidaires pouvant être mises en œuvre au niveau régional en cas de crise (Uvek 2021). La manière dont la coopération avec la Suisse, pays tiers, doit être organisée n'est pas encore définie. Il est explicitement stipulé que le MoU ne contient aucun droit ou aucune obligation en vertu du droit international et n'a pas l'intention de remplacer ou de modifier les obligations juridiques existantes entre les signataires (Pentalateral Energy Forum 2021).

A l'avenir, la Suisse sera également exclue de la plateforme d'énergie d'ajustement Terre, qu'elle a pourtant contribué à mettre en place. Cette plateforme règle l'échange transfrontalier d'énergie dite de réglage, important pour la stabilité du réseau électrique. Swissgrid a porté plainte contre la Commission européenne devant la Cour de justice des Communautés européennes. La plainte est encore en suspens.

La branche suisse de l'électricité compte 31 114 employés (Statista 2021b, au sein d'environ 900 sociétés d'électricité qui assurent la production, la distribution et l'approvisionnement (Stromanbieter 2021).

Conséquences

Ces évolutions affectent de plus en plus la sécurité du réseau suisse, elles conduisent à une augmentation des flux non planifiés d'électricité dans le réseau suisse, ainsi qu'à des coûts croissants de stabilisation du réseau. La Commission européenne a pris position contre la participation de Swissgrid aux plateformes d'énergie de réglage et aux Regional Coordination Centers (RCC), bien qu'elle ait fait preuve de compréhension en ce qui concerne les difficultés techniques (Swissgrid 2020, 2021).

En outre, la capacité d'importation de la Suisse diminue, ce qui peut être problématique en hiver en période de pics de demande (NZZ 2019). Cette situation s'aggravera car les Etats membres de l'UE, dans le cadre du paquet Clean Energy, doivent réserver d'ici fin 2025 au moins 70 % de leurs capacités transfrontalières pour le négoce entre Etats membres. Les flux avec des pays tiers tels que la Suisse ne sont pas pris en compte (VSE 2021). Cela peut causer des surcharges sur le réseau suisse au détriment de la sécurité d'approvisionnement⁻³⁴. Si les Etats membres de l'UE rencontraient des difficultés pour respecter la règle des 70 %, il est possible qu'ils doivent soulager temporairement leurs congestions de réseau internes aux dépens des capacités d'exportation vers la Suisse – autrement dit cela pourrait réduire massivement les capacités d'importation de la Suisse (VSE 2021).

34 Pour pouvoir restabiliser le réseau, il est nécessaire de recourir à ce qu'on appelle des mesures d'allègement («remedial actions»). Mais la Suisse utilise à cette fin principalement l'énergie hydraulique, qui est également nécessaire pour l'approvisionnement, pour l'énergie de réglage et à l'avenir peut-être aussi pour une réserve de stockage.



En 2008, la Suisse et l'UE ont amorcé des négociations en vue de conclure plusieurs accords dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique. Dans le domaine de la santé, il existe depuis 2015 une version provisoire d'accord, dont la finalisation était cependant subordonnée par l'UE à la conclusion de l'accord institutionnel.

Au sein de l'UE, les Etats membres sont responsables de l'organisation et de la fourniture des soins médicaux; l'UE complète leur travail en favorisant les échanges et en jouant un rôle de coordination. Pour aider les Etats membres à résoudre les problématiques de santé transfrontalières, l'UE est dotée d'une agence d'évaluation des risques: le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM).

Le CEPCM est également intervenu durant la crise du Covid-19. Il a entrepris des études sur l'origine du virus, sa diffusion et les conséquences sanitaires. Le CEPCM a publié des mises à jour hebdomadaires et tenu les Etats membres informés du nombre de cas dans l'UE, tandis que ces pays développaient leurs actions de lutte contre la pandémie.

Conséquences

Au début de la pandémie de Covid-19, la Suisse a obtenu à sa demande un accès partiel au dispositif de l'UE pour la lutte contre les risques sanitaires. Cette participation est limitée à la durée de la crise et ne comprend que les outils concernant le Covid-19. Elle inclut notamment une coopération avec le CEPCM, mais dans une mesure limitée: ainsi, la Suisse n'est pas incluse dans le système de feu tricolore de l'UE, établi quotidiennement par le CEPCM pour indiquer le niveau de diffusion de la pandémie dans les pays de l'UE et de l'EEE au moyen d'une définition homogène des zones à risque (SRF 2020).

Cette non-inclusion résulte de l'absence d'accord sur la santé. Sans un tel accord, il n'est pas possible de prolonger une participation complète et institutionnalisée (y compris dans d'autres dispositifs de coordination) au-delà de la durée de la crise. La Suisse n'a ainsi pas accès à Eudamed. Cette base de données européenne rassemble toutes les informations sur les produits et les problèmes de sécurité, au bénéfice de la sécurité des patients. Sans accès à Eudamed, Swissmedic doit créer entièrement sa propre base de données. Elle prévoit pour cela plus de 100 000 entrées par an (actuellement 4000), ce qui nécessite entre 50 et 60 postes de travail supplémentaires pour réaliser le traitement de ces informations. Swissmedic redoute qu'en 2022, 40 000 dispositifs médicaux ne puissent passer la procédure d'autorisation d'importation (Tages Anzeiger 2021d).

Secteur/domaine politique: Prestations de services

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Evolution



Les accords bilatéraux existants ne couvrent que partiellement les prestations de services. L'accord sur les assurances de 1989 ne couvre par exemple que le domaine de la couverture directe des dommages.³⁵ En outre, il ne règle que la liberté d'établissement et non l'activité d'assurance transfrontalière (EDA 2021b). L'accord sur la libre circulation des personnes libéralise également la prestation de services transfrontalière fournie par des personnes, mais uniquement jusqu'à un certain degré (jusqu'à un maximum de 90 jours de travail par an, en respectant la procédure d'annonce) (EDA 2021b). En conclusion des négociations sur les accords bilatéraux I, la Suisse et l'UE s'étaient mutuellement engagées «à entamer des négociations sur une libéralisation générale de la prestation de services sur la base de l'acquis communautaire dès que possible» (SGA 2019).

Conséquences

Les négociations en vue d'un accord sur les prestations de services ont été engagées en 2001, mais interrompues dès 2003 – à la demande de la Suisse (NZZ 2010). En 2010, le Conseil fédéral s'est de nouveau prononcé contre un tel accord. Du côté suisse, ce refus s'explique entre autres par le fait que les cantons s'inquiétaient pour la garantie d'Etat accordée à leurs banques cantonales, ainsi que pour le monopole de leurs sociétés d'assurance immobilière. Les banques suisses y voyaient quant à elle encore à l'époque une menace sur le secret bancaire (SGA 2019). En outre, l'UE et la Suisse poursuivaient des objectifs différents: La Suisse aspirait à la conclusion d'accords sur certains services sectoriels, alors que l'UE voulait au contraire un accord global sur les services, devant inclure dans les négociations des règles sur la concurrence, la protection du consommateur, les aides étatiques, les règles sur la protection des données et la propriété intellectuelle, sur le blanchiment d'argent et le délit d'initié (SGA 2019).

Certains en Suisse se sont inquiétés de la charge administrative qu'impliquerait un tel accord multisectoriel; c'est ainsi qu'il ne fut pas jugé souhaitable de conclure un accord global (Economiesuisse 2010). Depuis 2014, les discussions relatives à un accord sur les prestations de services ont repris en vigueur. Pour l'UE, tout accord sur des prestations de service est subordonné à un accord institutionnel.

35 Il s'agit par exemple de l'assurance ménage, de l'assurance véhicule, de l'assurance voyage et de l'assurance responsabilité civile. Les assureurs-vie, les réassureurs ainsi que le système de sécurité sociale obligatoire n'entrent pas dans le domaine d'application de l'accord.

Secteur/domaine politique: Transport aérien

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Evolution



Avec l'accord sur le transport aérien, les compagnies aériennes suisses bénéficient d'un traitement largement équivalent aux compagnies de l'UE. Cela est particulièrement le cas pour ce qui concerne les neuf libertés du transport aérien («droits de trafic»), qui ont été accordées par étapes aux compagnies dans l'UE. Ces libertés permettent aux compagnies de survoler les Etats étrangers (1^{ère} liberté), d'y faire des escales techniques (par exemple pour réparations) (2^e liberté), ainsi que d'y transporter des passagers (3^e–9^e libertés).⁻³⁶

Les libertés sur le transport de passagers précisent quelles liaisons aériennes les compagnies étrangères peuvent proposer. Selon la 3^e liberté, une société suisse peut transporter des passagers de Zurich vers Francfort, mais doit se prévaloir de la 4^e liberté pour pouvoir ramener les passagers depuis Francfort vers Zurich. Les 5^e et 6^e libertés concernent les vols avec escale, et qui commencent dans le pays d'origine de la compagnie ou y finissent, ou bien y font leur escale. La 7^e liberté au contraire ne comporte pas d'obligation de contact avec le territoire d'origine de la compagnie. Les 8^e et 9^e libertés s'appliquent au «cabotage», autrement dit aux cas où une compagnie étrangère effectue des vols internes dans un autre pays.

Conséquences

Le potentiel inexploité concerne les 8^e et 9^e libertés. Ce point est plutôt négligeable car peu de compagnies aériennes suisses opèrent à l'étranger.

36 Pour une vue d'ensemble des libertés aériennes, voir *Aeroreport 2019*.



Dans le cadre des accords bilatéraux I en 2002, les échanges de produits agricoles ont été facilités grâce à la réduction des entraves tarifaires et non-tarifaires pour le commerce (accord agricole). En 2004 (dans le cadre des accords bilatéraux II), l'accord de libre-échange a été révisé afin de l'étendre aux produits agricoles transformés tels que le chocolat, le café, les boissons et les pâtes alimentaires. Pour les matières premières agricoles et les produits du premier échelon de transformation tels que les produits à base de viande, la poudre de lait et la farine, une forte protection à la frontière a subsisté jusqu'aujourd'hui, et ces catégories de produits sont exclues des deux accords.

En 2008 ont commencé des négociations pour l'ouverture du marché de l'ensemble de la chaîne de production alimentaire⁻³⁷ mais elles se sont enlisées deux ans plus tard (EDA 2019b). En 2012, après une forte résistance⁻³⁸ politique interne, elles ont été suspendues. L'UE perdait également intérêt à la poursuite de ces négociations: elle liait l'accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (ALEA/FHAL) à la résolution des questions institutionnelles encore ouvertes.

Conséquences

L'ALEA faisait originellement partie d'un nouvel ensemble de négociations comprenant également la sécurité des denrées alimentaires, la sécurité des produits et la santé publique. Dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires, il s'agissait d'étendre l'accord agricole pour permettre une coopération institutionnalisée avec l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et une participation au système d'alerte rapide sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (Rapid Alert System for Food and Feed: RASFF). Le manque de progrès sur l'ALEA a conduit à suspendre les négociations (EDA 2019b). Concernant la sécurité des produits, où était fixé l'objectif d'une participation au système d'alerte rapide pour les produits dangereux non-alimentaires (Rapid Alert System for Non Food Consumer Products: Rapex), aucune négociation n'ont eu lieu depuis assez longtemps (EDA 2019b). Seul a subsisté l'accord sur la santé (voir p. 41).

37 Celle-ci comprend les étapes en amont qui fournissent les moyens de production et les biens d'investissement, la production des produits agricoles de base, ainsi que les étapes en aval, qui transforment ces produits agricoles (transformations de premier et deuxième échelon).

38 Par exemple: motion 10.3818 «Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Suspendre les négociations avec l'UE» du 7 mars 2012.



La Suisse et l'UE poursuivent des objectifs similaires dans le domaine de l'environnement, tous deux visant la neutralité carbone d'ici 2050. Ils misent pour cela en partie sur les mêmes mesures: depuis début 2020, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de la Suisse est relié à celui de l'UE. Aux termes de l'accord signé, les quotas d'émissions issus des deux SEQE selon les bases juridiques qui leur sont propres, bénéficient d'une reconnaissance mutuelle. Cela permet aux participants d'utiliser des quotas des deux systèmes pour couvrir leurs émissions de gaz à effet de serre. La Suisse peut en outre participer à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). Cette possibilité repose sur l'accord sur l'environnement, conclu en 2004 dans le cadre des accords bilatéraux II (EDA 2019c). L'AEE collecte et analyse des données environnementales dans les pays européens et fournit ainsi une base scientifique pour la politique environnementale européenne. Par sa participation à l'AEE, la Suisse peut profiter du savoir-faire de cette agence et peut de plus contribuer à mettre en place une politique environnementale efficiente à l'échelle internationale (Economiesuisse 2004).

Conséquences

D'un point de vue écologique, il serait avantageux d'intensifier la coopération dans de nombreux domaines, mais il manque pour cela une base contractuelle. Cette situation peut s'illustrer avec le «Pacte vert» («Green Deal»): L'UE prévoit de mettre en place différentes mesures motivées par le changement climatique: dans leurs différentes versions envisagées, ces mesures justifient l'instauration d'entraves supplémentaires au commerce, par exemple en raison de prescriptions plus strictes concernant les produits, ou par l'introduction d'un système de compensation du CO₂ aux frontières. Un accord dans le domaine de l'environnement pourrait entre autres conduire à établir des conditions de concurrence équitables entre les entreprises suisses et celles de l'UE, à ouvrir le marché intérieur européen également au secteur suisse des technologies écologiques (Cleantech) et à soutenir conjointement les innovations similairement à ce qui se passe pour les programmes de recherche. ⁻³⁹

Le négoce du bois est soumis à des règles divergentes, et l'absence d'accord créera des difficultés pour les entreprises suisses: depuis le 3 mars 2013, le règlement européen sur le bois oblige les acteurs du secteur effectuant une première mise sur le marché de l'UE à respecter certaines mesures de précaution. Celles-ci sont destinées à réduire le risque de mise en circulation de produits provenant de coupes de bois illégales. Pour le bois déjà sur le marché, il suffit de consigner lors de l'achat/vente le nom du fournisseur et celui du client. L'obligation de diligence raisonnée résultant du règlement sur le bois peut constituer un obstacle commercial pour les (ré-)exportations suisses; pour assurer l'égalité de traitement des agents effectuant la première mise sur le marché de bois ou de produits dérivés originaires de Suisse et de l'UE, il serait nécessaire de conclure un accord avec l'UE (Bafu 2021).

39 Dans le domaine de l'environnement, il n'a pas encore été possible d'exploiter le potentiel des prescriptions techniques sur les produits, ni de l'utilisation des labels écologiques tels que la participation de la Suisse au label écologique européen («écolabel»). Il s'agit d'un label de qualité international pour les produits de consommation et les services. Les entreprises suisses peuvent certes déjà aujourd'hui obtenir le label environnemental, mais elles doivent pour cela s'adresser à l'autorité d'un Etat membre de l'UE. Cet inconvénient est particulièrement sensible pour les services puisque ces derniers nécessitent un contrôle sur place. Un accord permettrait l'attribution du label en Suisse (Bafu 2021). Même sans rattachement à ce label écologique spécifique, un accord offrirait également le cadre pour harmoniser les différentes prescriptions environnementales sur les produits ou pour les déclarer équivalentes.

Secteur/domaine politique: Marché intérieur numérique

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Evolution



En matière de numérisation, outre la protection des données (voir ci-dessus), la question du commerce numérique revêt un intérêt tout particulier. En 2020, les consommateurs suisses ont acheté en ligne pour 13,1 milliards de francs de biens et marchandises. Cela représente une augmentation de 27,2 % par rapport à l'année précédente (Handelsverband 2021).

Conséquences

Dans le commerce électronique, un quart seulement des colis partant de Suisse sont destinés à l'étranger, et toujours plus de commerçants de l'UE ne livrent pas en Suisse. Cela s'explique principalement par les exigences douanières à satisfaire (documents de douanes, frais de douanes et gestion des retours), ainsi que par la logistique internationale (ZHAW 2020). De telles entraves douanières apparaissent de plus en plus fréquemment dans le monde entier. Outre les procédures de douanes proprement dites, il s'agit de règles exigeant par exemple la forme écrite qualifiée pour les documents, ou une obligation de résidence, ou la désignation d'un représentant légal sur le marché destinataire. Pour réduire ces barrières, les pays recourent de plus en plus souvent à des accords commerciaux bilatéraux et régionaux (Lionnet 2020). Afin d'éviter que la Suisse et l'UE rencontrent de telles entraves à leurs échanges, il sera nécessaire à moyen terme de mettre à jour l'accord de libre-échange (ALE) ou les accords bilatéraux entre les deux partenaires.

Secteur/domaine politique: Sécurité des produits chimiques

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)

Evolution



Depuis le 1^{er} juin 2007, le règlement pour l'amélioration de la sécurité des produits chimiques (Reach)⁻⁴⁰ est en vigueur dans l'UE. Il vise à accroître durablement le niveau de protection des personnes et de l'environnement contre les substances à risque. Depuis son entrée en vigueur, Reach est devenu une norme européenne.

Conséquences

Reach impose de sévères exigences pour l'autorisation des produits chimiques, et les industries chimiques suisses doivent également les satisfaire si elles exportent des produits dans l'UE. Le volume des exportations vers l'UE se monte annuellement à 53,9 milliards de francs (soit 46 % des exportations); les importations de matières premières chimiques et matières chimiques finales en provenance de l'UE représentent un montant de 36,6 milliards de francs par an (71 % des importations) (EZV 2021).

Un accord avec l'UE pourrait réduire les entraves au commerce et les barrières administratives. Il permettrait en outre l'accès aux données protégées de la base Reach. La possibilité de contribuer à l'évolution continue des actes juridiques offrirait également l'avantage de pouvoir préserver les intérêts de la Suisse. Cela est d'autant plus important que l'industrie chimique est, avec l'industrie pharmaceutique, le secteur le plus important de l'économie exportatrice suisse. Les négociations en vue d'un tel accord n'ont pu être ouvertes à ce jour, car l'UE pose comme préalable la résolution des questions institutionnelles (Handelszeitung 2015).

Secteur/domaine politique: Coopération spatiale

Modification depuis le
deuxième monitoring
(22.02.2022)



Evolution

Grâce à son statut de membre de l'Agence Spatiale Européenne (ESA), la Suisse a pu participer jusqu'ici à différents projets de l'UE. Notamment aux programmes européens de système global de navigation par satellite (GNSS) Galileo et Egnos, ainsi qu'à l'initiative d'observation de la Terre Copernicus⁻⁴¹

Parce que l'UE est seule gestionnaire de ces programmes, il est important de fixer les modalités pouvant pérenniser la participation de la Suisse.

Conséquences

La participation de l'industrie spatiale et des services à l'adjudication de marché n'est pas garantie.⁻⁴² Un projet d'accord est prêt depuis le 14 mars 2019 en ce qui concerne le volet technique, mais la signature de l'accord de coopération est subordonnée à l'accord institutionnel.⁻⁴³

40 Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals

41 Les programmes du GNSS ont été lancés au milieu des années 1990 conjointement par l'UE et l'ESA. En 2011 les deux premiers satellites du système de navigation Galileo ont pu être mis en orbite. Un fois achevé, Galileo devrait offrir dans le monde entier une navigation plus précise que la technologie américaine du GPS actuellement populaire. Le système régional Egnos, opérationnel depuis 2009, est destiné à améliorer la précision et la fiabilité des signaux émis par les systèmes mondiaux de navigation par satellites. L'un des objectifs de ces programmes est de diminuer la dépendance européenne vis-à-vis du GPS américain ou du système Glosnass russe; c'est également de garantir la disponibilité des données.

42 Des accords additionnels auraient également permis la participation aux services de sécurité, tels que le service public réglementé (Public Regulated Service, PRS) et l'agence du GNSS européen (GSA).

43 Le programme d'observation de la Terre, Copernicus – à la création duquel la Suisse a participé, n'a pas non plus jusqu'ici fait l'objet de négociations. Copernicus a été lancé en 1998 par l'UE et l'ESA. Ses missions comportent entre autres la surveillance de l'atmosphère, du changement climatique, du sol et de l'environnement marin. La Suisse participe en sa qualité de membre de l'ESA, ainsi que pour les programmes-cadre de recherche de l'UE (jusqu'à il y a peu). Elle est en outre active dans diverses institutions travaillant pour le compte de Copernicus. Entretemps, la direction du programme Copernicus est revenue entièrement à l'UE, ce qui enlève tout fondement juridique à la participation de la Suisse. L'association Swissmem redoute que la Suisse puisse perdre son accès illimité aux données. S'ajoute aussi pour les entreprises high-tech suisses innovantes la compromission du potentiel que peut donner, pour l'obtention de commandes futures, le travail opérationnel et de développement sur Copernicus (Swissmem 2020).

Annexe 4 : Explications sur les accords thématiques (recherche, ARM, Accord sur la libre circulation)

Coopération limitée en matière de recherche

En juin 2021, la Suisse a été exclue du programme «Horizon Europe» par l'UE et a désormais le statut de pays tiers non associé. Du côté suisse, des mesures transitoires ont donc été prises et des mesures complémentaires ont été développées ⁻⁴⁴ (voir monitoring de l'érosion #2). Ces derniers mois, des mesures transitoires supplémentaires ont été ajoutées, dont notamment le «Swiss Accelerator», qui soutient financièrement des projets innovants de start-ups et de PME suisses et doit ainsi remplacer (temporairement) son équivalent européen, l'accélérateur EIC (Innosuisse 2022, SRF 2022a). Le Conseil fédéral a également adopté des mesures complémentaires concrètes, dont la promotion de nouvelles coopérations internationales de recherche avec des pays au sein et en dehors de l'Europe. Ces mesures doivent être réalisées indépendamment d'une éventuelle association de la Suisse à Horizon (SBFI 2022).

Compte tenu du caractère transitoire de nombreuses mesures, la question se pose de savoir quand la Suisse pourra à nouveau participer à Horizon en tant que partenaire à part entière. Selon le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (Sefri), tant une association (partielle) *parallèlement au début* de nouvelles négociations sur les questions institutionnelles, qu'une association après une clarification complète des questions institutionnelles sont possibles (SRF 2022b). Il n'est donc pas exclu qu'une intégration complète de la Suisse prenne encore des années.

Les conséquences à long terme affaiblissent l'attractivité de la place scientifique suisse. La recherche fondamentale académique déplore déjà les premiers problèmes afin de pourvoir de nouvelles chaires avec des experts demandés dans le monde entier (voir monitoring de l'érosion #2). Les entreprises en Suisse n'ont pas l'argument d'une possible participation à Horizon pour recruter les spécialistes recherchés dans toute l'Europe (Swissmem 2020). A cela s'ajoute, de manière directe, l'absence de soutien financier pour les entreprises innovantes. Du point de vue du prestige, les solutions alternatives suisses ne peuvent guère remplacer la compétition à l'échelle européenne pour les meilleurs projets, qui a lieu dans le cadre des candidatures à Horizon Europe.

44 Parmi les mesures transitoires, on trouve par exemple les bourses SNSF, qui sont mises à disposition par le Fonds national suisse et servent d'alternative aux bourses ERC, très respectées dans la recherche académique (SBFI n.d). Aucune mesure complémentaire concrète n'avait encore été décidée en l'état du monitoring de l'érosion #2 (février 2022), mais le Secrétariat d'Etat à la recherche, à la formation et à l'innovation (Sefri) a été chargé par le Conseil fédéral d'examiner des mesures complémentaires appropriées pour les parties de programme d'Horizon Europe qui ne sont plus accessibles (voir monitoring de l'érosion #2).

Nouveaux obstacles à l'accès au marché en raison de l'érosion de l'ARM

Outre la participation limitée à Horizon Europe, la Suisse est également fortement touchée par l'érosion de l'accord sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité (*Mutual Recognition Agreement, MRA*). L'ARM revêt une importance considérable pour de nombreuses entreprises exportatrices suisses en raison de l'allègement de la bureaucratie (Bundesrat 2018, SQS 2021). La mise à jour régulière de l'ARM est décisive pour son efficacité, car les actes juridiques de l'UE relatifs aux normes de qualité de nombreux produits sont actualisés en permanence et doivent être intégrés dans l'acquis bilatéral pour que leur applicabilité à l'ARM soit garantie (Oesch 2020).

Alors que la mise à jour dans l'ARM se fait normalement de manière routinière, ce n'était plus le cas pour le nouveau règlement sur les dispositifs médicaux UE 2017/745 (MDR) et ce ne sera probablement pas le cas pour le règlement sur les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro UE 2017/746 ni pour les révisions de la directive européenne sur les machines 2006/42/CE (voir monitoring de l'érosion #2) et du règlement européen sur les produits de construction 305/2011 (Euractiv 2022). Les exportateurs suisses doivent s'attendre à un surcoût considérable de l'accès au marché intérieur de l'UE.

En ce qui concerne l'importation de produits UE/EEE issus des secteurs mentionnés, de nouveaux obstacles sont également déjà apparus ou sont encore à prévoir (voir monitoring de l'érosion #2). Ils deviennent surtout un problème pour les PME et les start-ups, car elles ne disposent souvent pas de filiales dans l'espace de l'UE (SQS 2021).

Pas encore d'érosion de la libre circulation des personnes, mais des effets potentiels importants

L'accord sur la libre circulation des personnes peut être considéré comme l'un des accords les plus précieux sur le plan économique dans le cadre des accords bilatéraux. Selon une étude de l'institut de recherche économique BAK Basel Economics (2015), en cas de suppression des Bilatérales I, c'est la disparition de l'accord sur la libre circulation des personnes qui aurait les effets négatifs les plus importants sur l'économie réelle; on estime que 40 % des effets cumulés des accords bilatéraux sur la croissance sont dus à cet accord (voir monitoring de l'érosion #2). Exprimé en chiffres concrets, BAK Basel chiffre la valeur totale de l'accord sur la libre circulation des personnes à 14 milliards de francs par an (Aargauer Zeitung 2022). A moyen terme du moins, il ne faut pas s'attendre à ce que l'accord ne soit touché par l'érosion des Bilatérales et que, en revanche, les révisions d'actes juridiques de l'UE qui concernent la libre circulation des personnes soient adressées dans le contexte de l'accord (voir monitoring de l'érosion #2).

La libre circulation des personnes accorde aux ressortissants des Etats membres de l'UE, de l'EEE et de la Suisse non seulement un droit de séjour et d'accès à une activité économique⁻⁴⁵ mais aussi un droit d'entrée et une liberté de prestation de services limitée⁻⁴⁶ (Oesch 2020). Cela implique que, grâce à l'accord sur la libre circulation des personnes, non seulement les ressortissants de l'UE et de l'EEE qui souhaitent s'établir en Suisse bénéficient de facilités, mais aussi les travailleurs détachés et surtout les frontaliers⁻⁴⁷ (Salvi 2014; Beerli et. al. 2021; BFS 2021). Les entreprises suisses ont ainsi accès au réservoir de main-d'œuvre qualifiée de l'UE.

45 Les membres de la famille des personnes bénéficiant de la libre circulation en font également partie; ils ont également le droit d'exercer une activité professionnelle en Suisse (Oesch 2020).

46 Les restrictions portent sur un maximum de 90 jours de travail non soumis à autorisation par année civile pour les prestataires de services, sur la limitation de la liberté d'établissement bilatérale aux personnes physiques, ainsi que sur l'obligation d'annonce préalable de huit jours d'une prestation de services par un employeur étranger (Oesch 2020; Kanton Zürich 2022).

47 Concrètement, il convient de souligner, en ce qui concerne les facilités accordées aux frontaliers, la suppression de l'obligation de faire quotidiennement la navette entre le domicile et le lieu de travail et la suppression des restrictions temporelles de l'autorisation frontalière (depuis 2002), la suppression de la préférence nationale et du contrôle des salaires (depuis 2004) et la suppression des zones frontalières (2007) (Salvi 2014; Beerli et. al. 2021; OFS 2021). Conformément au principe des zones frontalières, les autorisations frontalières n'étaient accordées jusqu'en 2007 que si le domicile et le lieu de travail n'étaient pas éloignés de plus de 30 kilomètres de la frontière (Salvi, 2014). Entre-temps, les frontaliers peuvent «habiter n'importe où dans l'UE/AELE et travailler n'importe où en Suisse, la seule condition étant de retourner chaque semaine au lieu de résidence à l'étranger» (SEM, 2022).

Annexe 5: Première expertise sur la marge de manœuvre des cantons dans la politique étrangère suisse

De: Prof. Urs Saxer, LL.M.; Dr. Daniela Kühne, avocate

I. Marge de manœuvre existante en matière de politique étrangère

A. Aperçu des bases légales

- 01_ Les compétences de la Confédération et des cantons en matière de politique étrangère en Suisse sont régies par la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.). Selon l'art. 54, al. 1, Cst., les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 54, al. 3, Cst. contraint la Confédération à tenir compte des compétences des cantons et à sauvegarder leurs intérêts.
- 02_ Selon l'art. 55 al. 1 Cst., les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Sur la base de l'art. 55, al. 2, Cst., la Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et les consulte. Selon l'art. 55, al. 3, Cst., l'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.
- 03_ Outre la Constitution, il convient de tenir compte de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC; RS 138.1), qui est toutefois très courte (8 articles) et qui répète ou précise surtout des principes de l'art. 55 Cst.
- 04_ L'art. 56 al. 1 Cst. autorise les cantons à conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence. L'art. 56, al. 2, Cst. stipule que ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni aux droits d'autres cantons. Les cantons doivent informer la Confédération avant de conclure un traité. Selon l'art. 56, al. 3, Cst., les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.
- 05_ L'art. 56 Cst. constitue la base constitutionnelle pour les traités internationaux conclus par les cantons avec l'étranger. Diverses conventions internationales règlent et facilitent la conclusion de tels traités. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ratifiée par la Suisse en 1982 et entrée en vigueur la même année, constitue la principale base juridique internationale pour la promotion de la coopération régionale et com-

munale transfrontalière en Europe.⁻⁴⁸ Cette convention, dite de Madrid, a pour objectif de créer un cadre juridique pour la coopération transfrontalière au-dessous du niveau national, notamment dans des domaines tels que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et l'entraide en cas de sinistre.

- 06_ La Convention de Madrid, de portée générale, n'a pas d'impact direct sur la répartition des compétences au niveau national. Elle donne des recommandations aux parties contractantes pour la conclusion d'accords et de conventions spécifiques. Les cinq pays voisins de la Suisse ainsi que la Suisse elle-même ont adhéré à la convention-cadre. Entre-temps, plusieurs protocoles additionnels à la Convention ont été édictés.
- 07_ L'accord-cadre italo-suisse du 24 février 1993 sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales (RS 0.131.245.4) constitue le pendant bilatéral de la Convention de Madrid. Il définit pour l'essentiel les différentes collectivités territoriales et autorités qui peuvent conclure des accords directs entre elles.
- 08_ L'accord dit de Karlsruhe entre la Suisse, la France, l'Allemagne et le Luxembourg⁻⁴⁹ entré en vigueur en 1997, est également important. Du côté suisse, l'accord s'appliquait à l'origine aux cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura et a été étendu entre-temps à d'autres cantons. L'accord de Karlsruhe poursuit le même objectif que l'accord de Madrid, mais de manière un peu plus détaillée, et peut être qualifié de «lex specialis» par rapport à ce dernier.
- 09_ Il convient également de mentionner le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Council of Europe 2022), au sein duquel les cantons et les communes peuvent s'impliquer. Les représentants suisses sont toutefois nommés par le Conseil fédéral. En outre, le Congrès n'a pas de fonction législative.
- 10_ Enfin, outre ces bases juridiques dans le droit international public, il faut toujours tenir compte des dispositions cantonales respectives qui peuvent également régler la coopération avec l'étranger.⁻⁵⁰

B. Exclusivité et étendue des compétences selon l'art. 54 Cst.

- 11_ Comme nous l'avons vu, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération en vertu de l'art. 54, al. 1, de la Constitution. La notion d'«affaires étrangères» n'est pas synonyme de «politique étran-

48 La «convention de Madrid» du 21.5.1980, RS 0.131.1.

49 Accord du 23.1.1996 entre le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, et les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes publics locaux.

50 Pour une vue d'ensemble, voir BSK BV-Hänni/Borner, art. 56 N 14-17, et d'autres références.

gère» (même si cette dernière constitue l'essentiel des affaires étrangères). Cette notion va au-delà de la poursuite d'intérêts politiques et englobe aussi bien l'entretien des contacts internationaux que tous les actes relevant du droit international public. La politique étrangère, outre les mesures traditionnelles (par ex. la reconnaissance d'Etats et de gouvernements, les déclarations gouvernementales, l'entretien de relations diplomatiques et consulaires ou la présence et la représentation officielles de la Suisse à l'étranger), comprend également une large palette d'autres mesures de solidarité internationale (par ex. la prestation de bons offices, la coopération au développement, la collaboration dans le cadre de l'aide internationale en cas de catastrophe ou la participation à des opérations de maintien de la paix), la convocation de conférences internationales et l'accueil d'organisations internationales, la participation à la codification du droit international public, mais aussi, par exemple, la promotion de la place économique ou la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger. ⁻⁵¹

- 12_ La compétence visée à l'art. 54, al. 1, Cst. est une compétence fédérale exclusive et globale, en ce sens que les cantons n'ont en principe aucune compétence pour entretenir des relations extérieures, en dehors des art. 55 et 56 Cst. L'objectif est d'assurer une présence uniforme de la Suisse sur la scène internationale dans l'optique d'une défense optimale des intérêts du pays. ⁻⁵² La marge de manœuvre des cantons en la matière est donc étroitement limitée par la Constitution.
- 13_ Les compétences de la Confédération en matière de politique extérieure englobent également des domaines qui, sur le plan national, relèvent de la compétence des cantons. Au minimum, il résulte donc de l'art. 54 al. 1 Cst. qu'en cas de conflit, c'est à la Confédération que revient la véritable décision finale sur l'exercice de la responsabilité en matière de politique extérieure. ⁻⁵³
- 14_ Dans l'exercice de sa compétence, la Confédération est toutefois tenue, en vertu de l'art. 54, al. 3, Cst., de tenir compte des compétences des cantons et de sauvegarder leurs intérêts; ceci avant tout parce que la Confédération peut également conclure des accords internationaux et, de manière générale, déployer des activités de politique extérieure dans des domaines qui relèvent de la compétence des cantons. Les activités de politique extérieure de la Confédération peuvent donc, indépendamment de la répartition des compétences, toucher les intérêts des cantons. ⁻⁵⁴
- 15_ L'art. 54, al. 3, Cst. n'impose pas à la Confédération une obligation de résultat quelconque, de sorte que l'on peut en déduire que seule une

51 Ehrenzeller, St.Galler Kommentar sur l'art. 54, ch. 3, Cst.

52 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar sur l'art. 54 ch. 7 Cst.; BSK Cst-Epiney, Art. 54 N 21; Tschannen, Staatsrecht, § 20 ch. 43; voir aussi Aubert/Mahon, Art. 140 N 3.

53 Voir BSK Cst-Epiney, art. 54 N 21.

discussion matérielle (mais c'est déjà ça) doit avoir lieu avec les cantons et que leurs doléances doivent être prises en compte dans la mesure du possible. Ainsi, on ne peut déduire de l'art. 54, al. 3, Cst. qu'un mandat de codécision limité (mais pas de droit de veto des cantons).⁻⁵⁵

- 16_ Dans ce contexte, les autres instruments constitutionnels permettant de mettre en œuvre ou de réaliser l'objectif de l'art. 54, al. 3, Cst., à savoir la participation des cantons aux affaires étrangères selon l'art. 55 Cst. sont primordiaux. Ces instruments sont examinés ci-après.
- 17_ Il convient en outre de souligner que la mise en œuvre des traités internationaux par le droit national est soumise à la réglementation interne des compétences, c'est-à-dire à la présomption de compétence en faveur des cantons (art. 3 en relation avec l'art. 46, al. 1, Cst.). La compétence fédérale selon l'art. 54, al. 1, Cst. ne garantit ni l'aptitude à l'exécution ni la bonne exécution des traités internationaux. La Confédération est donc largement tributaire de l'engagement des cantons dans ce mandat de mise en œuvre et d'exécution.⁻⁵⁶

C. Participation cantonale selon l'art. 55 Cst.

- 18_ L'art. 55 Cst. est un complément de la compétence globale de la Confédération selon l'art. 54, al. 1, Cst. Les pertes de compétences et d'autonomie des cantons dans le domaine de la politique extérieure doivent être compensées par une participation correspondante des cantons au processus décisionnel de la Confédération.⁻⁵⁷
- 19_ En vertu de l'art. 55, al. 1, Cst., les cantons participent à la préparation des décisions de politique extérieure qui concernent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Selon l'art. 55, al. 2, Cst., la Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et les consulte. Selon l'art. 55, al. 3, Cst., l'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.
- 20_ Les droits d'information et de participation accordés aux cantons en vertu de l'art. 55 Cst. fondent de véritables droits juridiques, qui se reflètent dans des obligations juridiques correspondantes de la Confédération.⁻⁵⁸ Les litiges concernant le champ d'application, l'étendue, le contenu et les modalités de la participation sont soumis au Tribunal fédéral (art. 189, al. 2, Cst.).
- 21_ En principe, selon l'art. 55 al. 1 Cst., chaque canton a un accès individuel à la Confédération et doit également être reconnu par la Confédération. Les cantons déterminent eux-mêmes qui est compétent sur un plan cantonal. Il s'agit souvent du gouvernement cantonal, parfois du

54 BSK Cst-Epiney, art. 54 N 43; St. Galler Kommentar Cst-Pfisterer, art. 54 N 63

55 Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 54 Cst., ch. ss

56 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar sur l'art. 54 Cst., ch. 14

57 BSK Cst-Waldmann, art. 55 N 10; Biaggini, Komm. Cst, Art. 55 N 2; Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 55 Cst, ch. 12; Tschannen, Staatsrecht, § 24 ch 21.

58 BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 14.

parlement cantonal ou même du peuple. Toutefois, une approche commune des cantons facilite manifestement la participation. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) est le moyen actuel de participation commune. Les cantons l'ont fondée après les travaux préparatoires pour l'EEE en 1993. ⁻⁵⁹

22. Par le biais de la CdC, les cantons ont gagné en influence et en responsabilité. La CdC remplit une fonction d'information, de préparation, de coordination et de représentation des intérêts. La principale prestation de la CdC est de réunir les cantons entre eux et avec la Confédération afin de trouver une solution efficace et techniquement suffisante, admissible au niveau national et acceptable par tous au niveau international. La Confédération utilise la CdC comme point de contact unique, ce qui lui permet d'agir à court terme. Elle n'a ainsi pas besoin d'informer et de consulter les 26 cantons individuellement. ⁻⁶⁰
23. Bien que la compétence fédérale globale de l'art. 54 Cst. se rapporte à toutes les affaires étrangères, l'objet de la participation selon l'art. 55 Cst. reste limité aux décisions de politique extérieure. En tant que noyau des affaires étrangères, la politique extérieure comprend tous les projets qui concernent l'organisation politique des relations extérieures de la Suisse. Les droits de participation s'appliquent en premier lieu à la négociation de traités internationaux et à la décision de reprendre le nouveau droit de l'UE dans les domaines couverts par les accords sectoriels. Mais ils s'appliquent également à la participation aux procédures de décision des organisations internationales et de leurs agences ainsi qu'à la préparation d'actes juridiques internationaux unilatéraux. En revanche, les actes ou actions qui vont au-delà de la poursuite d'intérêts politiques, tels que l'entretien des contacts internationaux ou les affaires consulaires, sont en dehors de l'objet de la participation. ⁻⁶¹
24. Les garanties de participation de l'art. 55 Cst. se réfèrent aux décisions de politique extérieure qui concernent les cantons dans leurs compétences ou qui touchent à leurs intérêts essentiels. Il s'agit de décisions qui affectent de manière déterminante les cantons dans leur statut constitutionnel ou dans l'exercice de leur autonomie en matière d'organisation, de compétence ou de financement. L'exigence du caractère essentiel de l'intérêt concerné devrait avant tout signifier qu'il doit s'agir d'un intérêt public avéré. Une simple possibilité d'atteinte lointaine et indirecte ne devrait pas suffire à fonder un droit de participation. ⁻⁶²

59 Mess. EEE, 104, et Ber. grenzüberschreitende Zusammenarbeit 1994, 633 ss; Meyer, Interkantonale Konferenz, 27 ss; Affolter, Conférences intercantionales, 7 ss et 16 ss.

60 Pour une vue d'ensemble, voir Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 55 Cst, ch. 19-25, avec références.

61 Pour une vue d'ensemble, voir par ex. BSK Cst-Waldmann, art. 55 N 19; Aubert/Mahon, art. 55 N 6; Biaggini, Komm. Cst art. 54 N 4; Waldmann/Hännli/Belser-Waldmann, 163.

- 25_ Dans la LFPC, le texte de l'art. 55, al. 1, Cst. (art. 1, al. 1, LFPC) et, dans ce contexte, le fait d'être concerné par des tâches d'exécution importantes est cité comme exemple d'application (art. 1, al. 2, LFPC). Pour le reste, le législateur fédéral a délibérément laissé le champ d'application ouvert et a laissé au «dialogue» et à la «collaboration pratique» entre la Confédération et les cantons le soin de définir les domaines dans lesquels les intérêts essentiels des cantons sont touchés. Toutefois, la Confédération dispose aujourd'hui probablement d'un monopole d'interprétation sur la question de savoir si et quand une éventuelle implication des cantons est en cause, justifiant leur participation à la préparation des décisions.
- 26_ En dehors des domaines de compétence cantonaux et de l'atteinte à des intérêts essentiels, les garanties de participation de l'art. 55 Cst. ne s'appliquent pas, mais les autres droits de participation généraux s'appliquent (voir art. 45 al. 1 Cst., sans la consultation de l'al. 2). Il appartient en outre au législateur fédéral d'étendre les droits de participation au-delà des garanties minimales de l'art. 55 Cst. L'art. 55 Cst. et la LFPC n'empêchent pas non plus la Confédération d'associer les cantons à la préparation des décisions de politique extérieure, même en dehors de leur champ d'application ou de leurs intérêts concernés (voir aussi art. 5, al. 2, LFPC).⁻⁶³
- 27_ D'un point de vue temporel, les droits de participation selon l'art. 55 Cst. se rapportent principalement à la préparation des décisions de politique extérieure. En font partie, outre la phase de négociation proprement dite avec les partenaires contractuels étrangers, la préparation et la définition des mandats de négociation ainsi que les décisions stratégiques de principe. Par conséquent, les droits de participation s'appliquent déjà lorsque la Confédération mène des entretiens «exploratoires» avec des Etats ou des organisations étrangers en vue d'entamer des négociations.⁻⁶⁴ Dans ce sens, les mandats de négociation ne peuvent pas être préparés ou rédigés sans «consultation» ou participation des cantons (art. 5, al. 1, LFPC).⁻⁶⁵ Les cantons ne sont associés aux négociations proprement dites qu'«en règle générale», lorsque leurs compétences ou leurs intérêts essentiels sont concernés (art. 5, al. 1, LFPC).
- 28_ La notion de «participation» englobe un ensemble de droits de participation et va au-delà de la possibilité unique de consultation. Elle signifie que les cantons peuvent participer de manière permanente et sous une forme ou une autre au processus de formation des décisions de la Confédération pendant toute la durée des travaux préparatoires.⁻⁶⁶ Les

62 Voir BSK Cst-Waldmann, art. 55 N 24

63 Biaggini, Komm. BV, Art. 55 N 3; BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 24; Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 55 Cst., ch. 15.

64 BSK Cst-Waldmann, art. 55 N 26; Waldmann/Hännli/Belser-Waldmann, 165.

65 Botsch. BGMK, 1169; Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 55 Cst., ch. 52.

66 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 31.

cantons peuvent et doivent répondre et collaborer de manière effective et constructive, par exemple «s’asseoir à la table» avec la Confédération, développer des objectifs, des moyens et des variantes de solutions, convaincre des partenaires, négocier et cocréer. Co-conseiller signifie réagir ou agir, c’est-à-dire recevoir ou se procurer des informations, rejeter ou justifier des positions, fournir ou rejeter des contenus, élaborer et soumettre des propositions et contribuer à une position suisse uniforme (art. 55, al. 1 et 3, Cst. ; voir art. 5, art. 6, al. 1 et al. 2, de l’accord de Schengen). La participation ne signifie toutefois que la co-consultation et non la co-décision. ⁻⁶⁷

29_ L’art. 55 al. 2 Cst. oblige la Confédération à demander l’avis des cantons sur les décisions de politique extérieure en plus du droit à l’information. Cette exigence constitutionnelle est concrétisée à l’art. 4, al. 1, première phrase, LFPC, selon lequel la Confédération consulte les cantons dans la mesure où ceux-ci le requièrent. L’aménagement législatif a donc un effet restrictif par rapport à l’art. 55 al. 2 Cst. Le droit de la Confédération de consulter les cantons de sa propre initiative est toutefois réservé (voir art. 4, al. 1, 2^e phrase, LFPC). La Confédération doit, au sens d’une prérogative minimale, prendre connaissance des prises de positions des cantons reçues et en tenir compte dans sa prise de décision (voir également art. 4, al. 3, 1^{ère} phrase, LFPC). Le droit à la prise en compte est déjà satisfait par l’intégration dans la formation de la volonté ; il n’existe pas de droit à la prise en compte matérielle. ⁻⁶⁸

30_ Selon l’art. 55, al. 3, Cst., les prises de position cantonales revêtent un poids particulier lorsque les cantons sont affectés dans leurs compétences. La notion de poids particulier n’est pas définie dans la Constitution. Sa signification est depuis longtemps controversée. ⁻⁶⁹ La LFPC répète la réglementation constitutionnelle et concrétise la notion de «poids particulier» de manière très minimale en ce sens que le Conseil fédéral doit motiver un écart par rapport aux avis dans de tels cas (art. 4, al. 3, LFPC), tandis que la pondération matérielle de l’appréciation des circonstances est laissée à la pesée politique au cas par cas, ceci sans aucun effet juridique contraignant. ⁻⁷⁰ Ainsi, la pondération particulière selon l’art. 4, al. 3, LTBC se réduit à un droit formel de justification de la divergence dans le cas concret.

31_ Il semble douteux que cette conception puisse suffire aux développements actuels et prévisibles de la politique étrangère et en particulier de la politique européenne dans les domaines de compétence cantonaux. Une concrétisation qui permettrait à la Confédération de s’écarter

67 Botsch. VE 96, 232, Pfisterer, St. Galler Kommentar de l’art. 55 BV, ch. 38.

68 BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 37.

69 Voir par ex. Botsch. VE 96, 232 ; Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l’art. 55 Cst., ch. 71.

70 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 43.

ter d'une prise de position cantonale uniforme ou décidée à la majorité serait tout à fait couverte par la Constitution. ⁻⁷¹

32_ Lorsque des projets de politique extérieure de la Confédération concernent des domaines de compétence cantonale, l'art. 55, al. 3, Cst. accorde aux cantons le droit de participer de manière appropriée aux négociations internationales (voir également l'art. 5, al. 1, LFPC, selon lequel cela ne se fait qu'«en règle générale»). Ce droit de participation particulier se rapporte en premier lieu aux négociations officielles avec des Etats étrangers et des organisations internationales, mais peut également concerner des entretiens exploratoires ou des rencontres informelles, dans la mesure où des obligations de droit international public relevant de domaines de compétence cantonale sont déjà négociées à cette occasion. Il s'applique en outre aux négociations menées au sein d'organes internationaux dans lesquels la Suisse siège. ⁻⁷²

33_ En ce qui concerne tous les droits de participation selon l'art. 55 Cst: ce rattachement fédéraliste du domaine des affaires étrangères ne doit pas entraver la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure (art. 1, al 3, LFPC). Les cantons (et la Confédération) sont également limités par l'obligation d'exercer leurs compétences avec ménagement, qui découle du principe de loyauté envers la Confédération (art. 44 Cst.). ⁻⁷³ Toutefois, il est également clair que ce n'est que lorsque les effets de la participation sur la capacité d'action en matière de politique extérieure atteignent le seuil de l'atteinte que des restrictions des droits de participation peuvent être justifiées dans des cas particuliers. La mesure de la restriction doit être décidée dans le cadre d'une pesée des intérêts et dans le respect du principe de proportionnalité. ⁻⁷⁴

D. Compétences autonomes des cantons selon l'art. 56 Cst.

34_ L'art. 54, al. 1, Cst. attribue en principe à la Confédération une compétence globale dans le domaine des affaires étrangères, la compétence de conclure des traités devant être considérée comme le domaine le plus important. Alors que la «grande politique étrangère» incombe à la Confédération, les cantons ont toutefois la possibilité de conclure des traités avec l'étranger dans leur domaine de compétence dans le cadre de la «petite politique étrangère», conformément à l'art. 56 Cst. ⁻⁷⁵ La Constitution attribue ici aux cantons une compétence propre en matière d'affaires étrangères dans leur domaine de compétence et ne les laisse agir que de façon limitée en tant qu'acteurs au sens du droit international. ⁻⁷⁶ Cette compétence cantonale constitue un contrepois fédéraliste à l'art. 54, al. 1, Cst. ⁻⁷⁷

71 Pour une vue d'ensemble, voir BSK Cst-Waldmann, art. 55 N 44; Pfisterer, ZBl 2011, 311.

72 BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 45; Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 55 BV, ch. 53, 76.

73 BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 48; Bundesrat, Botsch. BGMK, 1170 s.

74 BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 49; Waldmann/Hänni/Belser-Waldmann, 170; voir aussi SG Komm. Cst-Pfisterer, Art. 55 N 14.

75 BSK Cst-Hänni/Borner, Art. 56 N 8.

76 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar sur l'art. 54 Cst, ch. 7.

- 35_ La compétence des cantons en matière de conclusion de traités est subsidiaire dans la mesure où elle ne s'applique qu'aux domaines dans lesquels la Confédération elle-même n'a pas encore conclu de traités. Par conséquent, la compétence de la Confédération en matière de traités internationaux est une compétence fédérale globale avec un effet dérogatoire a posteriori. Dès que la Confédération conclut un traité international dans un domaine, l'éventuelle compétence cantonale en matière de traités internationaux disparaît dans la même mesure, du moins dans la mesure où le traité international contient une réglementation complète et exhaustive. ⁻⁷⁸
- 36_ En raison des tensions évidentes entre l'art. 54, al. 1, Cst. et l'art. 56 Cst., la Confédération fait preuve de retenue dans l'exercice de ses compétences lorsque la répartition des tâches au niveau fédéral est concernée. ⁻⁷⁹ Il faut s'en féliciter. En raison du nombre croissant de situations dans lesquelles la Confédération touche aux compétences des cantons dans le domaine des affaires étrangères, il est urgent de tenir compte des compétences des cantons et de préserver leurs intérêts. ⁻⁸⁰
- 37_ Aujourd'hui, plus de 140 conventions cantonales avec l'étranger sont en vigueur et portent sur des sujets aussi divers que la rectification des frontières, la double imposition, l'éducation et la culture ou les transports publics. ⁻⁸¹ La plupart du temps, il s'agit toutefois des domaines des transports, de l'éducation, de la culture, de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement. Les traités internationaux cantonaux portent avant tout sur des questions concrètes de relations avec les pays voisins. ⁻⁸²
- 38_ La négociation et la signature des traités internationaux relèvent en règle générale de la compétence de la Confédération, sous réserve de l'approbation des cantons. En principe, trois procédures sont possibles pour la conclusion d'un traité. Premièrement, la Confédération peut conclure un traité en son propre nom. C'est toujours le cas lorsque le contrat est d'intérêt direct pour la Confédération et que des compétences fédérales sont concernées. Deuxièmement, le contrat peut être conclu au nom du canton. La troisième variante prévoit la conclusion du contrat en son propre nom et au nom du canton. Un exemple classique est celui des accords de double imposition. Le choix de la procédure dépend souvent du hasard, mais n'a que peu d'importance du point de vue juridique,

77 Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 56 Cst, ch. 7.

78 BSK Cst-Hänni/Bortler, Art. 56 N 9; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, ch. 1132; Rhinow/Schefer/Uebersax, ch. 3731; Auer/Malinverni/Hottelier, Bd. I, ch. 1317.

79 Botsch. VE 96, 229 f. m.w.H; Ehrenzeller, St. Galler Kommentar sur l'art. 54 Cst, ch. 12.

80 BSK Cst-Hänni/Bortler, Art. 56 N 12; Botsch. Cst, 229; Bericht Zusammenarbeit, FF 1994 621, 629; Wildhaber, in: Riklin/Haug/Probst, Aussenpolitik, 125 s.; Abderhalden, 129 f.; Aubert, Bundesstaatsrecht I, ch. 678; voir aussi Burckhardt, Cst. Komm., 84.

81 Voir aussi Rhinow/Schefer/Uebersax, ch. 3730.

82 Pour une vue d'ensemble voir BSK Cst-Hänni/Bortler, Art. 56 N 5; Bühler, LeGes, 1999, 77; Auer/Malinverni/Hottelier, Bd. I, ch. 1320; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, ch. 1136.

d'autant plus que la Confédération est responsable du point de vue du droit international, quelle que soit la manière de procéder. ⁻⁸³

39_ En vertu de leur autonomie, mais surtout de leur autonomie en matière de tâches et d'organisation, les cantons décident de la manière dont ils entendent exercer leur compétence en matière de relations avec l'étranger (art. 47 Cst.). ⁻⁸⁴ Outre l'instrument classique du traité international, il existe donc de nombreux autres instruments de politique extérieure des cantons pour la coopération transfrontalière. Il s'agit par exemple de planifications communes, de mesures de protection de la nature, de projets de transport ou de la collaboration au sein d'institutions et de conférences communes. ⁻⁸⁵ Dans la pratique, une part importante de la coopération transfrontalière se déroule de manière informelle. ⁻⁸⁶

40_ De manière générale, les cantons disposent de compétences étendues dans le cadre de leurs compétences en ce qui concerne la création d'organismes transfrontaliers et la réalisation de projets transfrontaliers. Les «associations régionales», par exemple, sont des formes de coopération importantes qui garantissent aux régions une influence accrue au niveau international. Les cantons suisses sont ainsi intégrés dans un réseau dense d'organismes de coopération régionale transfrontalière. La base juridique de ces organismes (par ex. la Conférence du Rhin supérieur ou la Conférence internationale du lac de Constance IBK) est constituée par des conventions internationales. ⁻⁸⁷ Un autre exemple est la Conférence internationale du lac de Constance (IBK 2022). Elle compte parmi ses membres des cantons suisses, des Länder allemand, la Principauté du Liechtenstein et un Land autrichien (le Vorarlberg). La Confédération y a récemment organisé une réunion pilote en vue de la création d'une commission intergouvernementale.

41_ L'importance de ces contacts officiels et non officiels avec les collectivités et offices voisins, sur une base institutionnalisée ou ad hoc, dépasse celle des traités proprement dits. ⁻⁸⁸ Cela s'explique surtout par le fait que les contacts et les accords dans un cadre informel sont gérés de manière plus flexible que la structure rigide du traité international. Pour une vue d'ensemble, nous renvoyons aux commissions intergouvernementales, organismes et euro régions transfrontaliers établis par le DFAE ainsi qu'aux références détaillées dans le rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère. ⁻⁸⁹

83 BSK Cst-Hänni/Borner, Art. 56 N 26.

84 Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 56 Cst, ch. 13.

85 Voir par ex. ZP Nr. 3 sur la convention de Madrid; Botsch. Madrider ZP Nr. 3, 8227.

86 Voir par ex. Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 56 Cst, ch. 14, avec autres commentaires

87 BSK Cst-Hänni/Borner, Art. 56 N 29-30.

88 Rhinow/Schefer/Uebersax, no 3738; Breitenmoser, 322; rapport Coopération, 642; Abderhalden, 138 s.; Thüerer, ZBl 1992, 56.

89 Bericht Zusammenarbeit, FF 1994637 ss. Pour une vue d'ensemble voir aussi BSK Cst-Hänni/Borner, Art. 56 N 31-32.

- 42_ Comme nous l'avons vu, la Constitution fédérale et la politique du Conseil fédéral permettent aux cantons de mener une politique étrangère relativement active dans le cadre limité de l'art. 56 Cst. Conformément à l'al. 2 de cet article, il incombe toutefois à la Confédération, outre un contrôle juridique, de vérifier la compatibilité des traités avec les intérêts de la Confédération.⁻⁹⁰ Comme la Confédération est responsable des traités conclus par les cantons en vertu du droit international public, elle doit surveiller la conclusion et la modification de tous les traités pertinents (voir aussi art. 49, al. 2, Cst.).
- 43_ Les conventions internationales conclues par les cantons doivent donc être préalablement soumises au Conseil fédéral pour information ou consultation. S'il existe des divergences et qu'aucun accord n'est trouvé, la Confédération peut faire opposition et l'approbation de l'Assemblée fédérale doit être demandée (art. 172, al. 3, Cst.).⁻⁹¹ Sont donc interdites, dans le cadre de l'art. 56 Cst., les mesures cantonales de politique extérieure susceptibles de nuire ou d'entraver les relations de la Suisse avec d'autres Etats, organisations intergouvernementales ou supranationales. Sont également exclus les traités qui s'opposent à un intérêt national ou à des obligations de droit international de la Suisse. En outre, il convient de rappeler que si la Confédération a déjà conclu un traité dans le domaine existant, conformément à l'art. 54, al. 1, Cst.⁻⁹², un contrat supplémentaire par les cantons est exclu.
- 44_ Les relations officielles entre les cantons et les autorités centrales étrangères sont en principe gérées par la Confédération sur la base de l'art. 56 al. 3 Cst. Par «relations», on entend par exemple les contacts écrits et oraux, les communications ou les relations d'entraide judiciaire. La «médiation de la Confédération» est assurée par le Conseil fédéral, pour autant que cette compétence ne soit pas déléguée (art. 184 et 177, al. 2, Cst.).⁻⁹³ En vertu de l'art. 156, al. 3, Cst., les cantons peuvent toutefois entrer directement en contact avec des autorités de rang inférieur, ce qui comprend notamment les autorités locales, les gouvernements et les administrations des Etats membres. Selon l'art. 2, ch. 2, de la Convention de Madrid, les autorités étrangères subordonnées sont des collectivités, autorités ou organes qui exercent des fonctions locales et régionales et qui sont considérés comme tels par le droit interne de chaque Etat.⁻⁹⁴

90 BSK Cst-Hänni/Bortler, Art. 56 N 33-34.

91 Voir par ex. Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 56 Cst, ch. 34 s.

92 Voir par ex. BGE 135 II 243, 250.

93 BSK Cst-Hänni/Bortler, Art. 56 N 41-44.

94 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, ch. 1134; BSK Cst-Hänni/Bortler, Art. 56 N 35; Rhinow/Schefer/Uebersax, ch. 3737; rapport de collaboration, FF 1994 625.

II. Marges de manœuvre inutilisées?

- 45_ Comme on l'a vu, les possibilités d'action des cantons dans le domaine de la politique extérieure sont relativement limitées par les art. 54-56 Cst. et la LFPC, mais elles existent bel et bien. Aujourd'hui, les cantons font déjà régulièrement usage des possibilités d'action offertes par les art. 55 et 56 Cst. En ce sens, on ne peut généralement pas parler de marges de manœuvre massivement inutilisées, même si celles-ci peuvent certainement encore être développées dans la pratique. Cela résulte notamment du fait que les cantons ont conclu à ce jour, comme nous l'avons exposé, bien plus de 100 conventions avec les pays voisins et qu'ils ont en outre régulièrement des relations avec l'étranger sous d'autres formes. ⁻⁹⁵
- 46_ Il convient toutefois de noter qu'en raison de l'internationalisation croissante du droit et de l'utilisation accrue de la compétence fédérale dans le domaine de la politique extérieure qui en découle, l'importance de la compétence cantonale en matière de traités internationaux a diminué au cours des dernières années. Etant donné que cette compétence n'existe plus, selon l'art. 56 Cst., que si la Confédération n'est pas encore intervenue, il reste donc de moins en moins de place aux cantons pour leurs propres compétences, compte tenu de la forte utilisation actuelle de la compétence fédérale. ⁻⁹⁶
- 47_ Il est toutefois envisageable que les cantons fassent encore plus usage de la marge de manœuvre offerte par l'art. 55 al. 2 Cst., c'est-à-dire qu'ils déposent des prises de position concernant les décisions de politique extérieure de la Confédération, étant donné que la Confédération est tenue de tenir compte de ces prises de position. ⁻⁹⁷ Il serait ici décisif que les différents cantons et la CdC utilisent encore plus régulièrement cette possibilité juridique. Par ailleurs, il est bien sûr possible, dans le cadre de l'art. 56 Cst., de conclure «plus rapidement» que la Confédération encore plus de traités avec l'étranger que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Là aussi, l'impulsion devrait venir avant tout des cantons, en particulier du point de vue temporel, c'est-à-dire en amont de la Confédération.
- 48_ Les contacts subordonnés, tant formels qu'informels, avec les autorités étrangères pourraient également être davantage exploités. Il ne faut toutefois pas négliger le côté étranger ou la volonté des institutions de l'UE ou des autorités compétentes des pays concernés (par ex. en Allemagne, en Autriche, en Italie ou en France) d'établir des contacts politiques formels avec certains cantons ou groupes de cantons par exemple, voire de conclure davantage d'accords.

95 Voir aussi Rhinow/Schefer/Uebersax, ch. 3730.

96 Voir aussi Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, ch. 1135.

97 Voir aussi BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 37.

49_ Ainsi, à titre d'exemple, les cantons ont déjà aujourd'hui un chargé d'information des cantons à la Mission de la Suisse auprès de l'UE à Bruxelles. Celui-ci est chargé de suivre les relations bilatérales dans les domaines qui touchent directement ou indirectement les intérêts des cantons. De tels intérêts sont par exemple la fiscalité, la coopération policière (Schengen), la libre circulation des personnes, la formation et l'énergie.⁻⁹⁸ Il est tout à fait envisageable de développer de telles ressources en personnel dans diverses autres institutions. Pour déterminer si la disponibilité des institutions étrangères concernées peut être améliorée à cet égard (et à d'autres égards), il faudrait se baser sur les valeurs empiriques des différents cantons dans leurs relations avec ces institutions et sur les contacts politiques existants.

III. Potentiel de révision des compétences cantonales en matière de politique étrangère

A. Besoin de révision

50_ Comme nous l'avons déjà expliqué, les limites constitutionnelles pour les cantons en matière de politique étrangère sont relativement strictes. En outre, la LFPC actuelle est extrêmement succincte, avec seulement 8 articles. Il semble douteux que cet ordre juridique soit en mesure de satisfaire aux développements actuels de la politique extérieure et en particulier de la politique européenne dans les domaines de compétence cantonaux. En raison de l'internationalisation croissante, le droit des cantons est de plus en plus recouvert par le droit international.⁻⁹⁹ Dans le cadre de cette évolution rapide du droit international et européen au cours des dernières décennies, les cantons sont aujourd'hui directement concernés par de nombreux intérêts et compétences, notamment dans le cadre de la collaboration transfrontalière avec les cantons voisins, et jouent en outre un rôle décisif dans l'exécution du droit fédéral de portée européenne, qui ne cesse de croître.

51_ Il semble donc tout à fait indiqué d'examiner les dispositions juridiques déterminantes quant à leur besoin de révision. Dans ce contexte, une distinction sera faite entre le niveau constitutionnel et le niveau législatif.

B. Au niveau constitutionnel

52_ Les compétences des cantons en matière de politique étrangère ont déjà fait l'objet de discussions par le passé. Il s'agissait régulièrement de renforcer les droits des cantons en matière de politique extérieure. Ainsi,

98 Voir à ce sujet <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/kantone-wirken-mit.html>

99 Voir aussi Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, ch. 1128

une formulation de l'art. 54 al. 3 Cst. proposée par la CdC, selon laquelle la Confédération doit respecter non seulement les intérêts des cantons en matière de politique extérieure, mais aussi leurs compétences, a été rejetée. ⁻¹⁰⁰

53_ Compte tenu de la nature globale et exclusive de la compétence fédérale selon l'art. 54 Cst., une révision de la Constitution (qui devrait en outre passer par la procédure longue et exigeante de la révision de la Constitution; voir art. 194 et 195 Cst.) Un remodelage complet du modèle de droit public prévu semble toutefois irréaliste. Il serait toutefois possible de tenter une nouvelle fois, par le biais d'une nouvelle formulation de l'art. 54, al. 3, Cst, de faire en sorte que les compétences des cantons soient prises en compte dans l'exercice des compétences de la Confédération. En outre, il serait envisageable de renforcer les droits de participation selon l'art. 55 Cst. au niveau constitutionnel et, en particulier, de reformuler l'art. 55, al. 3 Cst. pour que l'on ne puisse s'écarter des prises de position des cantons dans le domaine de leurs compétences que dans des cas justifiés ou importants du point de vue de la politique extérieure. ⁻¹⁰¹ Il n'est pas possible de déterminer à l'avance de manière définitive si de telles révisions constitutionnelles auraient des chances réalistes d'être soumises au peuple et aux cantons.

54_ On peut en outre se demander si une révision de la Constitution est vraiment nécessaire pour un simple renforcement des droits cantonaux, puisque les droits cantonaux selon l'art. 55 Cst. sont considérés comme des garanties minimales qui pourraient être renforcées par la loi. ⁻¹⁰² La voie de la révision de la loi pour renforcer les droits de participation cantonaux semble donc plus appropriée. Cela sera expliqué plus loin.

C. Au niveau législatif

55_ Comme nous l'avons déjà expliqué, l'actuelle LFPC est extrêmement succincte avec seulement 8 articles. Il serait pourtant possible, à ce niveau, de concrétiser beaucoup mieux les droits de participation selon l'art. 55 Cst. et de les étendre dans ce sens, dans le cadre des prescriptions constitutionnelles. Comme nous l'avons expliqué, les dispositions de l'art. 55 Cst. sont qualifiées de garanties minimales qui peuvent être étendues par le biais de la LFPC. Enfin, l'art. 55 Cst. et la LFPC n'empêchent pas la Confédération d'associer beaucoup plus étroitement les cantons à la préparation des décisions de politique extérieure, même en dehors de leur champ d'application. ⁻¹⁰³

100 Botsch. Cst, 231.

101 Voir par exemple pour une vue d'ensemble BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 44; Pfisterer, ZBI 2011, 311, qui envisagent toutefois une révision de la loi à cet effet.

102 Voir par ex. Biaggini, Komm. Cst, Art. 55 N3; BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 24; Pfisterer, St. Galler Kommentar sur l'art. 55 Cst, ch. 15.

- 56_ Une révision de la LFPC est donc clairement recommandée. Il appartiendrait par exemple en principe au législateur fédéral de concrétiser les modalités du droit d'être entendu selon l'art. 55 al. 1 et al. 2 Cst. en tenant compte de la sauvegarde des intérêts de la Confédération en matière de politique extérieure. Or, il ne l'a pas fait jusqu'à présent.⁻¹⁰⁴ La compréhension controversée de l'art. 55, al. 3, Cst., telle qu'elle a été exposée, pourrait également être concrétisée par le législateur fédéral, dans la mesure où elle est couverte par la Constitution. La Confédération ne peut s'écarter d'une prise de position cantonale uniforme ou adoptée à la majorité que pour des raisons prépondérantes de politique extérieure (effet contraignant «relatif»).⁻¹⁰⁵
- 57_ On peut par exemple penser à la création d'une institution au niveau fédéral qui serait responsable de l'intégration et de la coordination des cantons dans le processus décisionnel en matière de politique étrangère et qui garantirait davantage cette intégration dans le cadre d'une procédure institutionnalisée (en quelque sorte un «comité d'intégration ou comité européen Confédération-cantons»). On pourrait par exemple prévoir des rencontres mensuelles entre les représentants de la Confédération et des cantons pour les informer et définir des stratégies dans le domaine de la politique étrangère, une présence au moins trimestrielle du chef du DFAE et/ou d'un autre membre du Conseil fédéral ainsi que d'un ou d'une secrétaire d'Etat, et la possibilité pour les cantons de confier des mandats à la Confédération. Pour ce faire, il faudrait ajouter quelques articles supplémentaires à la LFPC. Les garanties minimales prévues à l'art. 55 Cst. ne s'opposent en tout cas pas à la création d'une telle institution par le législateur fédéral.

103 Voir Biaggini, Komm. Cst, Art. 55 N 3; BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 24.

104 BSK Cst-Waldmann, art. 55, N 40.

105 Pour une vue d'ensemble, voir BSK Cst-Waldmann, Art. 55 N 44; Pfisterer, ZBl 2011, 311.

Bibliographie

- Aargauer Zeitung (2022): Die 25-Milliarden-Frage: Drohen der Pharmaindustrie nach dem Bruch mit der EU massive Verluste?. Aargauer Zeitung 01.02.2022.
- Aeroreport (2019): Die neun Freiheiten der Luft. <https://aeroreport.de/de/good-to-know/die-neun-freiheiten-der-luft>. Consulté le: 13.08.2021.
- Bafu, Bundesamt für Umwelt (2021): Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im Umweltbereich. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/thema-internationales/organisationen/beziehungen-zwischen-der-schweiz-und-der-eu-im-umweltbereich.html>. Consulté le: 14.12.2021.
- BAK Basel Economics (2015): Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft.
- BAK Basel Economics (2016): Die Volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizerischen Rheinhäfen: Studie im Auftrag von Port of Switzerland. https://port-of-switzerland.ch/wp-content/uploads/2019/05/BAKBASEL_SRH_Bedeutung-Rheinb%C3%A4fen.pdf. Consulté le: 14.12.2021.
- BAK, Bundesamt für Kultur (2018): MEDIA-Ersatz-Massnahmen. <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturschaffen/film1/internationale-zusammenarbeit/media-ersatz-massnahmen.html>. Consulté le: 14.12.2021.
- BAK, Bundesamt für Kultur und BFS, Bundesamt für Statistik (2019): Taschenstatistik Kultur in der Schweiz 2019.
- BAK Economics AG (2021): Scheitern des Rahmenabkommens: Mögliche Konsequenzen für die Region Oberrhein: Ein Argumentarium.
- BAV, Bundesamt für Verkehr (2019): Rollmaterial-Zulassungen und Sicherheitsbescheinigungen: Einbezug der Schweiz in die neuen EU-Verfahren noch dieses Jahr geplant. No. 72. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-news/ausgaben-2019/ausgabe-september-2019/artikel-3.html>. Consulté le: 14.12.2021.
- BAV, Bundesamt für Verkehr (2021): Zusammenarbeit im Eisenbahnwesen: Schweiz und EU unterzeichnen Beschluss. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86607.html>. Consulté le: 14.02.2022.
- BAZG, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (2022): Swiss-Impex. Datenbank Schweizer Aussenhandelsdaten. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>.
- Berner Zeitung (2022): Kein Export in EU – Brüssel akzeptiert den Schweizer Medtech-Deal mit Deutschland nicht. Berner Zeitung 28.01.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Universitäre Hochschulen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiarstufe-hochschulen/universitaere.html>. Consulté le: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Fachhochschulen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiarstufe-hochschulen/fachhochschulen.html>. Consulté le: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a, September 1): Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Staatsangehörigkeit (Kategorie), Geschlecht und Alter - 2010-2020 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.18404679.html>. Consulté le: 21.02.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Wirtschaftsstruktur: Unternehmen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen.html>. Consulté le: 14.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022a): Arbeitsstätten und Beschäftigte nach Jahr, Kanton, Wirtschaftsart und Beobachtungseinheit. PX-Web. http://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0602010000_103/px-x-0602010000_103/px-x-0602010000_103.px/. Consulté le: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022b, Januar 24): Arbeitsmarktstatus nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen und Kanton – 2020. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/20944932>. Consulté le: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022c, Mai 3): Ausländische Grenzgänger/innen nach Arbeitskanton, Wohnsitzstaat, Wirtschaftsabteilung und Geschlecht. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/22484234>. Consulté le: 08.06.2022.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021a): Übersicht Erlasse des Neuen Tiergesundheitsrechts der EU. BLV.

- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021b): Fachinformation: Neues Tiergesundheitsrecht der EU (Animal Health Law AHL).
- BMBF, Deutsches Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021): Koordinierungs- und Unterstützungsmassnahmen. Der Europäische Forschungsraum – Horizon 2020. <https://www.horizont2020.de/einstieg-csa.htm>. Consulté le : 15.08.2021.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021): Nationale und europäische Rechtsvorschriften für den Bereich Futtermittel. <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/futtermittel/futtermittel-gesetze-verordnungen.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- Bundesrat (2021): Der Bundesrat verlängert Massnahme zum Schutz der Schweizer Börseninfrastruktur und eröffnet Vernehmlassung. <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-85936.html>. Consulté le : 08.12.2021.
- Bundesrat (2022, Mai 4): Bundesrat erhöht Sicherheit von In-vitro-Diagnostika. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-88630.html>. Consulté le : 18.05.2022.
- Council of Europe (2022): Congress of Local and Regional Authorities. <https://www.coe.int/en/web/congress/home>. Consulté le : 10.06.2022.
- Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft – Bauenschweiz (2020): <https://www.bauenschweiz.ch/>. Consulté le : 18.05.2022.
- EC, European Commission (2018a): Horizon Dashboard - Country Profile. <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-acc6-e77640154726/sheet/d1435e56-cdee-4f5f-8b0d-f49d41ffbd6c/state/analysis>. Consulté le : 08.06.2022.
- EC, European Commission (2018b): EU gewährt Schweiz Aufschub bei Börsenäquivalenz. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-gewahrt-schweiz-aufschub-bei-borsenaquivalenz-2018-12-17_de. Consulté le : 14.12.2021.
- EC, European Commission (2020): Ab Samstag in Kraft: Viertes Eisenbahnpaket macht Schienenverkehr effizienter, sicherer, erschwinglicher und attraktiver. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/ab-samstag-kraft-viertes-eisenbahnpaket-macht-schienenverkehr-effizienter-sicherer-erschwinglicher-2020-10-30_de. Consulté le : 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021a): Horizon Dashboard. Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA): Funding & tender opportunities. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard>. Consulté le : 25.11.2021.
- EC, European Commission (2021b): EU-Schweiz: Gegenseitige Anerkennung von Medizinprodukten nicht mehr gültig. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-schweiz-gegenseitige-erkennung-von-medizinprodukten-nicht-mehr-gultig-2021-05-27_de. Consulté le : 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021c): Notice to stakeholders: status of the EU-Switzerland mutual recognition agreement (MRA) for medical devices. <https://files.static-nzz.ch/2021/10/19/daf39757-f36c-4056-b1fe-2b0550f5766d.pdf>. Consulté le : 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021d): Notified bodies Nando. https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=country.notifiedbody&cou_id=756. Consulté le : 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021e): Culture and Creativity: About the Creative Europe programme. <https://ec.europa.eu/culture/node/819>. Consulté le : 14.12.2021.
- EC, European Commission (2022a): CORDIS: EU Search Results. <https://cordis.europa.eu/search?q=%27fbmw%27&p=2&num=10&srt=Relevance:decreasing>. Consulté le : 08.06.2022.
- EC, European Commission (2022b, März 30): Fragen und Antworten: Überarbeitung der Bauprodukteverordnung, European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_22_2121. Consulté le : 24.05.2022.
- Economiesuisse (2004): Bilaterale II: Umwelt. No. 42/2. https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/dossier_pdf/dosspol_Europa_20041115.pdf. Consulté le : 14.12.2021.
- Economiesuisse (2010): Schweiz – EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse. <https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/schweiz-eu-bilateralismus-im-gegenseitigen-interesse>. Consulté le : 14.12.2021.
- Economiesuisse (2021): Datenschutz: Eine Übersicht zum neuen Gesetz. <https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/datenschutz-eine-uebersicht-zum-neuen-gesetz>. Consulté le : 14.12.2021.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2007): Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG. https://www.eda.admin.ch/dam/europa/fr/documents/publikationen_dea/Aide-m%C3%A9moire-final_fr.pdf. Consulté le : 14.12.2021.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019a): Bildung, Berufsbildung, Jugend.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019b): Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit. Bern: EDA.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019c): Umwelt. Bern: EDA.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2020): Kreatives Europa (MEDIA/Kultur).

- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021a, März): Versicherungen. Schweizerische Europapolitik. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-bis-1999/versicherungen.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021b): Personenfreizügigkeit. Bern: EDA.
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2020, April): Coronavirus: Bundesrat prüft Überbrückungsfinanzierung für Luftfahrtindustrie. https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-78741.html. Consulté le : 14.12.2021.
- EFSA, European Food Safety Authority (2021): Pflanzengesundheit. <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/plant-health>. Consulté le : 14.12.2021.
- Energate Messenger (2022): Swissgrid und Kapazitätsberechnungsregion Italy North erzielen Einigung. Von: Graf, Mario 07.01.2022.
- EUR-Lex (2017, Dezember): Durchführungsbeschluss (EU) 2017/2441 der Kommission vom 21. Dezember 2017. OJ L. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2017/2441/oj/eng. Consulté le : 14.12.2021.
- Europäische Kommission (2022, März 30): Proposal for a Regulation laying down harmonised conditions for the marketing of construction products, amending Regulation (EU) 2019/2020 and repealing Regulation (EU) 305/2011. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49315>. Consulté le : 24.05.2022.
- Europäisches Parlament und Rat (2017): Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02017R0745-20200424&qid=1598541546872&from=DE>. Consulté le : 07.06.2022.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2021): Swiss-Impex – Startseite. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Fedlex (2021): Rechtsammlung zu den sektoriellen Abkommen mit der EU - 4.1 Gemischter Ausschuss für Landwirtschaft. <https://www.fedlex.admin.ch/de/sector-specific-agreements/joint-committees-decisions-register/4>. Consulté le : 14.12.2021.
- Fedlex (2022): Abgeschlossene Vernehmlassungen – 2021. https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ended/2021#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/124/cons_1. Consulté le : 19.05.2022.
- GreenBasel (2022, Januar): EU ändert Zulassungsbedingungen: Bewerbung für European Green Capital Award ist für Schweizer Städte nicht mehr möglich. Medienmitteilung, <https://greenbasel.ch/eu-aendert-zulassungsbedingungen-bewerbung-fuer-european-green-capital-award-ist-fuer-schweizer-staedte-nicht-mehr-moeglich/>. Consulté le : 14.02.2022.
- GSI und ISCM, Institut für Supply Chain Management USG (2021): Logistikmarktstudie. Default. <https://logistikmarktstudie.gsi.ch/logistikmarkt>. Consulté le : 14.12.2021.
- Handelsverband (2021): Facts zur Schweiz 2020. HANDELSVERBAND.swiss, 2021. <https://handelsverband.swiss/facts/facts-zur-schweiz/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Handelszeitung (2015): Bundesrat kapituliert vor der EU: Abkommen begraben. Handelszeitung 11.09.2015.
- Internationale Bodensee-Konferenz (2022): Willkommen bei der IBK. <https://www.bodenseekonferenz.org/de/ueber-die-ibk>. Consulté le : 10.06.2022.
- Innosuisse, Schweizerische Agentur für (2022, Mai 20): Swiss Accelerator für Start-ups und KMU. Swiss Accelerator. <https://www.innosuisse.ch/inno/de/home/start-your-innovation-project/swiss-accelerator.html>. Consulté le : 23.05.2022.
- IRU, International Road Transport Union (2021): The Mobility Packages 1, 2, 3. European Commission Mobility Package. <https://www.iru.org/who-we-are/where-we-work/europe/european-commission-mobility-package>. Consulté le : 14.12.2021.
- Kurmayer, Nikolaus J. (2022, April 4): To boost renovation, EU wants to reset single market for construction materials. [www.euractiv.com. https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/to-boost-renovation-eu-wants-to-reset-single-market-for-construction-materials/](https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/to-boost-renovation-eu-wants-to-reset-single-market-for-construction-materials/). Consulté le : 08.06.2022.
- Lionnet, Philippe (2020): Der digitale Handel fordert die Regulierung der internationalen Wirtschaft heraus. In: Die Volkswirtschaft. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2020/02/der-digitale-handel-fordert-die-regulierung-der-internationalen-wirtschaft-heraus/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Mathys, Urs (2021, Juni 7): Was die Region Solothurn zum Medizintechnik-Hotspot machte. Solothurner Zeitung. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/warum-bier-wenn-chirurgen-mit-mechanikern-was-die-region-solothurn-zum-medizintechnik-hotspot-gemacht-hat-ld.2146530>. Consulté le : 08.06.2022.
- Medtech Zwo (2022): Pragmatische Import-Lösung für die Schweiz. <https://medtech-zwo.de/aktuelles/nachrichten/nachrichten/pragmatische-import-loesung-fuer-die-schweiz.html>. Consulté le : 14.02.2022.
- Meier, Juliane (2021): Projekt MeteoSchweiz ausserhalb der EU - CSR Schweizer Radio und Fernsehen. Nachrichten Schweiz, 09.12.2021. <https://aktuell-schweiz.ch/2021/12/09/projekt-meteoschweiz-ausserhalb-der-eu-csr-schweizer-radio-und-fernsehen/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Meier, Urs (2021, Mai 12): EU-Kommission veröffentlicht Vorschlag für eine revidierte Maschinengesetzgebung. [Swissmem. https://www.swissmem.ch/de/aktuelles/detailansicht/eu-kommission-veroeffentlicht-vorschlag-fuer-eine-revidierte-maschinengesetzgebung.html](https://www.swissmem.ch/de/aktuelles/detailansicht/eu-kommission-veroeffentlicht-vorschlag-fuer-eine-revidierte-maschinengesetzgebung.html). Consulté le : 23.05.2022.

- Meier, Urs (2022, Februar 10): Revision der Maschinenrichtlinie: ein Update. Swissmem. <https://www.swissmem.ch/de/aktuelles/detailansicht/revision-der-maschinenrichtlinie-ein-update.html>. Consulté le : 23.05.2022.
- Meister, Urs (2014): Handel gibt es auch ohne bilaterales Stromabkommen. Avenir Suisse, 10.03.2014. <https://www.avenir-suisse.ch/handel-gibt-es-auch-ohne-bilaterales-stromabkommen/>. Consulté le : 14.12.2021.
- MeteoSchweiz (2021): Fakten und Zahlen – MeteoSchweiz. <https://www.meteoschweiz.admin.ch/home/ueber-uns/portraet/fakten-und-zahlen.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- Mission der Schweiz bei der Europäischen Union (2021, Dezember 24): Kreatives Europa – Unterstützung für das Schweizer Filmschaffen. <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/media.html>. Consulté le : 23.05.2022.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2010): Es soll kein zweites EU-Recht für die Schweiz geben. Von: Gemperli, Simon 07.07.2010.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2019): Schweiz sucht einen Plan B, falls das Stromabkommen scheitert. Von: Stalder, Helmut 03.04.2019.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020): Austausch mit Erasmus Plus: Schweizer Studierende verpassen Start. Von: Rhyn, Larissa 16.09.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021a): Die Erfahrungen der Medtech-Branche zeigen, was das Scheitern des EU-Rahmenvertrags in der Praxis bedeuten kann. Von: Schöchli, Hansueli 19.10.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021b): Acht Schweizer Firmen verklagen EU-Kommission wegen deren Nadelstichen gegen die Schweiz. Von: Schöchli, Hansueli 18.12.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021c): Ein EU-Beamter liess Schweizer Käser erleichen. Von: Schäfer, Fabian 07.07.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021d): Mehr Geld für Erasmus: 10 Millionen Studenten sollen profitieren. 25.03.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021e): Die EU lässt Meteo Schweiz im Regen stehen. Von: Biner, David 08.12.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2022): EU warnt vor Zerfall der Bilateralen, doch hinter den Kulissen ist sie auch pragmatisch. Von: Gafafer, Tobias 07.01.2022.
- NZZaS, Neue Zürcher Zeitung am Sonntag (2021): Millionenschaden bei Stromfirmen wegen EU-Entscheid. Von: Meier, Jürg 18.09.2021.
- Parlament (2021a, Mai): 21.3516 Interpellation FDP-Liberale Fraktion - Sicherung des bilateralen Weges: Interessen der Departemente?
- Parlament (2021b): Interpellation 21.3649 - Schweizer Kollateralschaden einer deutschen Steuer aufgrund der fehlenden Börsenäquivalenz? <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213649>. Consulté le : 14.12.2021.
- Parlament (2021c, Januar): APK-N will Vollasozizierung an Erasmus+. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2021-01-20.aspx>. Consulté le : 14.12.2021.
- Parlament (2021d): 21.3095 Motion Ertlin Erich - Schaffung einer nationalen Berufspilotenlizenz. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=53351>. Consulté le : 14.12.2021.
- Pentalateral Energy Forum (2021): Memorandum of Understanding of the Pentalateral Energy Forum on Risk Preparedness in the Electricity Sector. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/69332.pdf>. Consulté le : 14.12.2021.
- Reuschling, M; Conrad, W und Korte, W (2020): Branchenstudie – die Wertschöpfung der Schweizer In-vitro-Diagnostik-Branche. In: Pipette - Swiss Laboratory Medicine, S. 4.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2019): Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen. Bern: SBFI. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/impact-2019.html>.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2021): Internationale Mobilität in der Bildung. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/mobilitaet/erasmus.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- SDA (2022, Mai 23): Ärger mit der neuen EU-Medizinprodukte-Verordnung. Nau. <https://www.nau.ch/news/europa/aerger-mit-der-neuen-eu-medizinprodukte-verordnung-66184969>. Consulté le : 24.05.2022.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2021): Technische Handelshemmnisse Schweiz-EU: Sitzung des Gemischten Ausschusses: hat stattgefunden. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86218.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- SGA, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (2019): Faktenblatt Schweiz-EU: Dienstleistungsabkommen – mal hüft, mal hott. https://www.sga-aspe.ch/wp-content/uploads/2019/03/SGA_FAKTENBLATT_SCHWEIZ-EU_12.pdf. Consulté le : 14.12.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2020): Die Schweiz: neu weisser Fleck auf Europas Corona-Karte. SWI swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/ger/politik/die-schweiz--neu-weisser-fleck-auf-europas-corona-karte/46094520>. Consulté le : 14.12.2021.

- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2022): Vereinfachter Verkauf - Deutschland anerkennt Schweizer zertifizierte Medtech-Produkte. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF).2022.
- Statista (2020): Bruttowertschöpfung in der Branche Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen, Schifffahrt, Luftfahrt in der Schweiz von 1997 bis 2019. Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/481519/umfrage/bruttowertschoepfung-in-der-branche-verkehr-und-transport-in-der-schweiz/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Statista (2021a): Statistiken zur Bankenbranche in der Schweiz. Statista. <https://de.statista.com/themen/3583/bankenbranche-in-der-schweiz/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Statista (2021b): Beschäftigte im Schweizer Energieversorgungssektor 2019. Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/427695/umfrage/anzahl-der-beschaeftigten-im-schweizer-energieversorgungssektor/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Stromanbieter (2021): Alle Stromanbieter in der Schweiz vergleichen. Stromanbieter.eu. <http://www.stromanbieter.eu/schweiz/alle-stromanbieter-schweiz/>. Consulté le : 14.12.2021.
- Swiss Medtech (2020): Medtech-Branchenstudie 2020. <https://www.swiss-medtech.ch/news/medtech-branchenstudie-2020>. Consulté le : 14.12.2021.
- Swiss Medtech (2021a): Zahlen und Fakten. <https://www.swiss-medtech.ch/zahlen-und-fakten>. Consulté le : 14.12.2021.
- Swiss Medtech (2021b): Schweizer Medtech auf «Drittstaat» zurückgestuft. <https://www.swiss-medtech.ch/news/schweizer-medtech-heute-auf-drittstaat-zurueckgestuft>. Consulté le : 14.12.2021.
- Swissgrid (2020): Motion 20.4275 - Stromversorgungssicherheit gewährleisten mittels systemtechnischer Abkommen mit den Nachbarländern. <https://www.swissgrid.ch/dam/swissgrid/about-us/newsroom/positions/201117-positions-papier-po-20-4275-de.pdf>. Consulté le : 14.12.2021.
- Swissgrid (2021): Factsheet: TERRE – Europäische Plattform für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung.
- Swissgrid (2022): Europäischer Strombinnenmarkt - Mittendrin aber nicht dabei. <https://www.swissgrid.ch/de/home/operation/market/european-market.html>. Consulté le : 18.05.2022.
- swissinfo.ch (2022, März 24): In-vitro-Diagnostik droht ähnliches Schicksal wie Medtech-Branche. SWI swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/in-vitro-diagnostik-droht-aehnliches-schicksal-wie-medtech-branche/47459412>. Consulté le : 24.05.2022.
- Swissmedic (2021): Neue Regulierung der Medizinprodukte ab 26. Mai 2021. <https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/home/news/mitteilungen/neue-regulierung-mep-26-05-2021.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- Swissmem (2022): Jahreszahlen 2019. Swissmem. <https://panorama.swissmem.ch/de/jahreszahlen-2019.html>, <https://panorama.swissmem.ch/de/jahreszahlen-2019.html>. Consulté le : 24.05.2022.
- Swissuniversities (2021): Für eine schnelle Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe. <https://www.swissuniversities.ch/aktuell/positionen/fuer-eine-schnelle-assoziierung-der-schweiz-an-horizon-europe>. Consulté le : 14.12.2021.
- Swissuniversities (2022): Anerkannte oder akkreditierte Schweizer Hochschulen - swissuniversities. <https://www.swissuniversities.ch/themen/studium/anerkannte-oder-akkreditierte-schweizer-hochschulen>. Consulté le : 08.06.2022.
- Tages-Anzeiger (2017): Elite-Universitäten schliessen Schweizer Studenten aus. Von: Lenz, Christoph 28.04.2017.
- Tages-Anzeiger (2021a): EU will Schweizer Universitäten die besten Forschenden abwerben. Von: Walser, Charlotte und Häfliger, Markus 23.07.2021.
- Tages-Anzeiger (2021b): Neue Nadelstiche aus Brüssel gegen Schweizer Banken. Von: Alich, Holger/Tages-Anzeiger 17.12.2021.
- Tages-Anzeiger (2021c): Schweizer Videogame-Entwickler fordern Geld vom Staat. Von: Kislig, Bernhard 23.07.2021.
- Tages-Anzeiger (2021d): Nach Rahmenabkommen-Aus – So soll die Patientensicherheit bei Medizinprodukten gewahrt werden. 26.07.2021.
- Uvek, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2021): MoU zur Zusammenarbeit in der Stromkrisenvorsorge mit sechs europäischen Ländern. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-86210.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- VSE, Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (2020): Internationaler Handel mit Strom, Grünstrom-Zertifikaten und Emissionsrechten, S. 16.
- VSE, Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (2021): «Der Systemstress nimmt zu». <https://www.strom.ch/de/nachrichten/der-systemstress-nimmt-zu>. Consulté le : 14.12.2021.
- WEF, World Economic Forum (2020): Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/digest/>. Consulté le : 14.12.2021.
- ZHAW, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (2020): Onlinehändlerbefragung 2020, S. 53.