

## Dossiers de négociation en cours – Suisse/UE 2014-2015

Analyse préparée par Peter Hug à l'intention du groupe parlementaire du PS  
Berne, le 28 mai 2014 – traduite par S. Lohse, collaborateur personnel de Manuel Tornare

### Table des matières

|  |    |
|--|----|
| <b>I. Négociations sur l'accès sectoriel au marché unique</b> .....  | 1  |
| <b>A. Les dossiers de base</b> .....   | 2  |
| 1) Nouveaux arrangements institutionnels.....  | 2  |
| 2) Libre circulation des personnes.....  | 2  |
| <b>B. D'autres négociations relevant du marché unique</b> .....  | 3  |
| 3) Négociations sur un accord en matière d'électricité et d'énergie.....   | 3  |
| 4) Règlement sur les produits chimiques REACH.....   | 5  |
| 5) Accès au marché pour des produits agricoles, sécurité de produits, sécurité alimentaire, santé publique.....                                      | 6  |
| <b>C. Blocage du développement d'accords d'accès au marché existants</b> .....   | 6  |
| 6) Blocage du développement de l'accord agricole (Accords bilatéraux I).....   | 7  |
| 7) Erosion de l'accord sur la prévention des obstacles techniques au commerce.....   | 7  |
| 8) Pas d'élargissement de l'accord bilatéral sur le transport aérien accord bilatéral sur le transport aérien à des vols domestiques (cabotage)..... | 7  |
| <b>D. Problèmes d'accès au marché en raison de nouvelles réglementations</b> .....   | 7  |
| 9) L'exemple des services financiers.....  | 7  |
| <b>II. Négociations dans les domaines de coopération</b> .....   | 8  |
| <b>A. Domaines de coopération liés à la libre circulation des personnes</b> .....  | 8  |
| 10) Programmes de recherche Horizon 2020 et Erasmus+ (coopération en matière d'éducation, de jeunesse et de sport).....                              | 8  |
| 11) Coopération dans le domaine du film et de la culture.....  | 9  |
| <b>B. D'autres domaines de coopération</b> .....   | 9  |
| 12) L'accord en matière de navigation par satellite (Galileo et ENGOS).....  | 9  |
| 13) Négociations portant sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQE).....   | 9  |
| 14) Accord-cadre relatif aux opérations civiles et de promotion de la paix.....  | 10 |
| <b>III. D'autres thèmes de négociations et de dialogue</b> .....   | 10 |
| 15) Fiscalité de l'épargne.....  | 10 |
| 16) Accord permettant de régler les problèmes liés aux avoirs en Suisse autrefois non fiscalisés.....  | 10 |
| 17) Fiscalité des entreprises: dialogue avec l'UE.....   | 11 |
| 18) Renouvellement de la contribution à l'élargissement (« milliard de cohésion »).....  | 11 |
| 19) Schengen/Dublin.....   | 11 |
| <b>IV. Trois conditions du Conseil fédéral pour la poursuite de la voie bilatérale</b> .....   | 12 |
| <b>I. Négociations sur l'accès sectoriel au marché unique</b>  |    |

## **A. Les dossiers de base**

### **1) Nouveaux arrangements institutionnels**

Situation de départ UE: Tous les deux ans, le Conseil de l'UE adopte un rapport sur les relations entre l'UE et les Etats de l'AELE. Depuis 2008, le Conseil de l'UE déclare que, sans de nouveaux arrangements institutionnels, la Suisse ne pourra pas conclure de nouveaux accords sur l'accès sectoriel au marché unique et elle ne pourra adapter les accords existants que de manière ponctuelle.

En décembre 2014, le Conseil de l'UE adoptera un nouveau rapport sur les relations entre l'UE et les Etats de l'AELE. Ce rapport revêtera une importance fondamentale en ce qui concerne le développement futur des relations entre la Suisse et l'UE.

Situation de départ CH: Le 18 décembre 2013, le Conseil fédéral a adopté son mandat de négociation. Dans ce mandat, il propose l'établissement de nouveaux arrangements susceptibles de dynamiser la reprise du droit de l'UE par la Suisse et, de manière générale, d'assurer l'application uniforme du droit européen.

Etat des choses: Le Conseil de l'UE a adopté, le 6 mai 2014, le mandat de négociation sur les questions institutionnelles de l'UE après que tous les ambassadeurs des Etats membres de l'UE avaient donné leur consentement le 30 avril 2014.

Déjà avant le référendum du 9 février 2014, il y a eu des retards notamment puisque les mandats de négociation de l'UE requièrent l'unanimité au sein du Conseil de l'UE. Pendant assez longtemps, Cameron a bloqué une décision sur le mandat de négociation en demandant de négocier, avec la Suisse, un accord mixte. Celui serait soumis à l'approbation par les parlements de tous les 28 Etats membres de l'UE. Vu le caractère strictement confidentiel du contenu du mandat de négociation, il est impossible de dire si le premier ministre britannique a pu imposer sa position.

Ainsi, le plan initial du Conseil fédéral de négocier déjà avec le président sortant de la Commission, Manuel Barroso, a été compromis même avant le 9 février 2014. Au moins, la Suisse a réussi à commencer les négociations avec l'UE le 22 mai 2014. Les deux négociateurs en chef sont Gianluca Grippa, chef de la division « Europe occidentale » au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de l'UE, et Henri Gétaz, directeur de la Direction des affaires européennes du DFAE. Avant la conclusion des négociations sur la question institutionnelle, tous les autres dossiers relevant du marché unique restent pendants.

### **2) Libre circulation des personnes**

Situation de départ UE: Pour l'UE, la libre circulation des personnes revêt une importance clé tant au niveau politique que juridique. En effet, elle est un élément central de l'Europe commune telle que les Etats membres entendent construire. La libre circulation des personnes comprend aussi une forte dimension sociale. A ce titre, elle concerne beaucoup plus que le marché de travail ou la création des conditions-cadres favorables à l'économie. Cette dimension sociale de la libre circulation des personnes explique également l'accueil favorable que l'extrême-droite en Europe a donné au résultat du référendum suisse du 9 février 2014.

La libre circulation des personnes est régie par le traité de Lisbonne. Dans les Etats membres de l'UE, ce traité a été approuvé par les parlements nationaux et, en partie, par le

peuple. Les gouvernements ne peuvent y déroger ni au niveau du droit européen ni en ce qui concerne le droit interne. Outre la Commission européenne et la Cour de justice de l'UE, le Parlement européen veille sur le respect du traité de Lisbonne. Plus particulièrement, depuis l'entrée en vigueur de celui-ci, le Parlement européen doit approuver tous les accords que Bruxelles a conclus avec des Etats tiers. Dès lors, il n'y a quasiment pas de marge de manœuvre pour des exceptions au bénéfice de la Suisse. En effet, même si les Etats voisins immédiatement concernés soutenaient une solution « pragmatique » avec Berne, il faudrait obtenir (a) une décision qui soit valable devant la Cour de justice de l'UE et que tous les 28 Etats membres adoptent à l'unanimité ; et (b) une approbation par la majorité du Parlement européen, lequel demeure par ailleurs traditionnellement très attaché au principe de la conformité au droit communautaire.

Situation de départ CH: Le nouvel article 121a de la Constitution fédérale qui a été voté le 9 février 2014 est incompatible avec la libre circulation des personnes. Le Conseil fédéral l'a constaté de manière univoque dans sa Brochure des explications et dans son Message concernant l'initiative de l'UDC. Par voie de conséquence, il a estimé impossible de signer le Protocole additionnel III sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie qui a été négocié longtemps avant le référendum en question. Le Protocole additionnel III prévoit d'établir, dans un premier temps, des contingents et de permettre, par la suite, la libre circulation des personnes. Le 30 avril 2014, le Conseil fédéral a décidé de mettre unilatéralement en œuvre les dits contingents et ceci d'abord par le biais d'ordonnances. En outre, le Conseil fédéral a donné des assurances en ce qui concerne la non discrimination des citoyens et citoyennes croates ainsi que le respect de tous droits acquis par les citoyens et citoyennes des Etats de l'UE et de l'AELE qui vivent ou travaillent en Suisse.

Etat des choses: En vertu de la décision du 30 avril 2014, le Conseil fédéral a débloqué seulement les négociations sur la question institutionnelle. En revanche, demeure complètement ouverte la question de savoir comment le Conseil fédéral entend mettre en œuvre le mandat constitutionnel qui consiste à mener des négociations sur le réaménagement de la libre circulation des personnes. De toute manière, force est de constater que le mandat constitutionnel est en principe irréalisable, étant donné que des négociations impliquent par définition plus qu'une partie.

Le Conseil fédéral poursuit sa stratégie « de coordination et de développement, dans leur ensemble, des négociations actuelles et futures » menées dans différents dossiers de politique européenne. Au bout de ce processus, il y aura probablement un nouveau référendum sur la politique européenne. A l'heure actuelle, on ne peut que spéculer sur son contenu.

## **B. D'autres négociations relevant du marché unique**

### **3) Négociations sur un accord en matière d'électricité et d'énergie**

Situation de départ UE: La création d'un marché unique en matière d'énergie constitue un objectif primordial pour l'UE. Le marché unique en matière d'énergie est considéré comme un instrument primordial qui permet aux consommateurs européens de choisir entre différents fournisseurs de gaz et d'électricité proposant des prix équitables. En outre, le marché unique est accessible à toutes les entreprises, en particulier aux plus petites parmi elles ainsi qu'à celles qui investissent dans les énergies renouvelables. Afin de réaliser le marché unique en matière d'énergie, l'UE entend assurer, par le biais d'investissements importants dans l'infrastructure, un réseau d'énergie sûr et cohérent. Selon l'UE, un tel réseau contribuera à la diversification et ainsi à la sécurité d'approvisionnement.

## **d'électricité**

En février 2011, dans son troisième paquet « énergie », l'UE a redéfini les conditions-cadres pour le marché unique en matière de gaz et d'électricité. En mars 2011, trois règlements prévoyant la [création d'une agence](#) et définissant les [conditions d'accès au réseau d'électricité](#) et [de gaz](#) ont entrés en force. Les directives sur marché intérieur de l'électricité et du gaz seront transposées en droit national par les Etats-membres avant la fin de 2014 ([2009/72/EG](#), [2009/73/EG](#)). Un élément central est l'application systématique du principe du *Market Coupling* (c'est-à-dire l'acquisition simultanée de l'énergie et de la prestation de transport). Une autre conséquence importante est l'ouverture additionnelle du marché. Enfin, les énergies renouvelables, la baisse des prix dans le commerce des émissions de CO<sub>2</sub>, la faible croissance ainsi que l'augmentation de l'efficacité énergétique contribuent à une réduction non négligeable des prix dans le secteur de l'énergie.

Suite à la mise en œuvre du troisième paquet « énergie », l'UE a adopté d'autres mesures. Ainsi, le [Règlement \(UE\) n° 1227/2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie](#) (REMIT) interdit les opérations d'initiés, les manipulations de marché et les tentatives de manipulation sur les marchés de gros de l'électricité et du gaz. En outre, l'UE a fixé un triple objectif écologique (« initiative 20 – 20 – 20 ») par rapport aux niveaux d'émission de 1990, à savoir, (a) réduire la consommation d'énergie primaire de 20 % à 2020 ([KOM/2008/0772](#)) ; (b) atteindre une proportion contraignante de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie ([2009/28/EG](#)) ; et (c) réduire de 20 % des émissions de gaz à effet de serre ([2003/87/EG](#)). Le dernier objectif est lié à l'établissement du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) auquel la Suisse entend s'associer par le biais de négociations séparées (voir ci-dessous, chiffre 13).

En janvier 2014, la Commission européenne a proposé de nouveaux objectifs en matière climatique pour 2030, dont (a) la réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre (de 80% pour 2050) ; et (b) une proportion de 27% des émissions de gaz à effet de serre. Le Conseil de l'UE entend adopter ce nouveau paquet en octobre 2014.

Situation de départ CH: Suite à la panne électricité survenue en septembre 2003 en Italie, la Commission européenne a proposé à la Suisse de conclure un accord pour régler le transit d'électricité sur le territoire de notre pays. En automne 2007, Berne et Bruxelles ont commencé les négociations à ce sujet. En 2010, le Conseil fédéral a élargi le mandat compte tenu de la mise en œuvre du troisième paquet « énergie » et de la définition des objectifs écologiques précités. Le nouveau mandat inclut la Directive sur la promotion des énergies renouvelables. Toutefois, il ne couvre pas la participation de la Suisse à l'échange de quotas d'émission. Les négociations font l'objet de critiques de la part des producteurs d'électricité pour lesquels la compétition internationale constitue une menace. En revanche, les négociants d'électricité ont besoin de l'accès au marché. D'autres problèmes qui se présentent dans ce dossier sont l'ouverture complète du marché, qui constitue pour l'UE une condition *sine qua non* pour la participation de la Suisse, ainsi que la question de savoir dans quelle mesure les investissements importants seront réalisés par le secteur public.

Etat des choses: De toute apparence, les négociations sont très avancées sur le plan technique. A temps, le Conseil fédéral prévoyait de terminer les négociations en 2014 vu que l'UE entend réaliser le marché intérieur de l'électricité dans la même année. Toutefois, sans résolution des questions institutionnelles, l'UE n'acceptera pas la conclusion de l'accord. Selon le Conseil fédéral, en l'absence de l'accord, la Suisse pourrait perdre son rôle de plaque tournante de l'électricité en Europe. De plus, la situation de départ pour la transition énergétique et la sécurité d'approvisionnement risqueraient de se détériorer.

A l'heure actuelle, la Conseillère fédérale Doris Leuthard essaie de disjoindre la question de l'ouverture complète du marché du reste des négociations avec l'UE. A ce titre, elle va prochainement ouvrir une procédure de consultation. En 2009, le marché a été déjà ouvert pour les grands consommateurs (plus que 100 MW). Suite à une période de transition de cinq ans, le marché d'électricité en Suisse pourrait, en principe, faire l'objet d'une ouverture complète par le biais d'un arrêté fédéral soumis au référendum.

La filiale, sise à Berne, de la Bourse européenne de l'électricité Epex cherche également une solution en l'absence d'un accord sur l'électricité. Elle compte commencer, au plus tard en début 2015, la mise aux enchères simultanée d'électricité et de capacités transfrontalières un jour à l'avance (*Day ahead*). En principe, la Commission européenne peut interdire la participation de la Suisse suite à l'entrée en force des règlements pertinents de l'UE (prévue pour 2015). Apparemment, les décisions de la Commission européenne ne concernent pas les mises aux enchères qui sont déjà pratiquées dans le négoce à court terme (*Intraday*) entre la Suisse et les Etats voisins. En somme, c'est seulement l'accord sur l'électricité qui pourra garantir la sécurité juridique en ce qui concerne toutes les questions précitées.

#### **4) Règlement sur les produits chimiques REACH**

Situation de départ UE: En 2006, en adoptant le Règlement [1907/2006](#), l'UE a modernisé les normes européennes relatives aux substances chimiques, notamment par l'introduction du système REACH. Celui-ci est un système intégré d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restrictions des substances chimiques. Son objectif est d'améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement tout en maintenant la compétitivité et en renforçant l'esprit d'innovation de l'industrie chimique européenne. Une agence européenne des produits chimiques a été également créée avec pour mission de gérer au jour le jour les exigences relatives à REACH. En 2008, en adoptant le Règlement CLP [1272/2008](#), l'UE a adapté son système de classification des substances chimiques et de leurs mélanges au système général harmonisé (SGH) des Nations unies.

Situation de départ CH: Le Conseil fédéral a adapté, par le biais de la reprise autonome du droit, la législation suisse sur les produits chimiques. En ce qui concerne l'accès aux informations en possession des autorités, la Suisse applique aujourd'hui pratiquement les mêmes critères que les Règlements REACH et CLP. Toutefois, l'introduction du système REACH dans les Etats de l'UE a compromis l'accès des PME suisses au marché intérieur. Dès lors, le 18 août 2010, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation. Toutefois, il n'a pas encore entamé des négociations puisque *Scienceindustries* a retiré son soutien au mandat en question. De plus, l'UE n'a pas encore adopté un mandat de son côté.

Etat des choses: En juin 2013, le Conseil fédéral a annoncé qu'il allait commencer, en 2014, des négociations sur la participation de la Suisse au Règlement REACH. Cependant, pour l'UE, la conclusion d'un accord suppose la résolution des questions institutionnelles. En outre, les

Etats membres semblent peu disposés à adopter, dans un avenir proche, un mandat de négociation. Dans ce contexte, il convient de rappeler que les mandats de négociation requièrent l'unanimité au sein du Conseil de l'UE.

### **5) Accès au marché pour des produits agricoles, sécurité de produits, sécurité alimentaire, santé publique**

Situation de départ UE: L'agriculture figure parmi les secteurs économiques dans lesquels l'intégration communautaire est la plus poussée. Mise en place en 1962 sur la base d'un ordre marché commun, la politique agricole commune (PAC) vise l'unité du marché, la protection de ce dernier face au marché mondial, ainsi que la solidarité financière. La politique agricole représente toujours l'un des principaux postes de dépenses (39% du Cadre pluriannuel financier 2014–2020). Il convient de noter que, pour l'UE, l'ouverture sectorielle du marché agricole envers un Etat tiers touche à de nombreuses questions transversales, dont notamment le droit de la concurrence, le droit des aides d'Etat, la protection des consommateurs, la sécurité des produits, la sécurité alimentaire et la santé publique.

Situation de départ CH: En juin 2006, le Conseil fédéral a mandaté le DEFR et le DFAE d'entamer un dialogue exploratoire avec la Commission européenne en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange en matière agricole et alimentaire. Le premier résultat de ce dialogue était un élargissement considérable du dossier. En novembre 2008, Berne et Bruxelles ont commencé des négociations sur l'ouverture du marché de l'entière chaîne de production alimentaire ainsi que sur une collaboration renforcée dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la sécurité des produits et de la santé publique. Dans leur phase initiale, les négociations ont bien avancé. Toutefois, depuis mi-2010, elles sont bloquées de sorte que le dialogue se concentre essentiellement sur des questions d'ordre technique. L'UE n'était pas disposée de continuer les négociations sans clarification préalable des questions institutionnelles. Dans le même temps, l'opposition à l'accord s'est accentuée en Suisse. Ainsi, en septembre 2012, le Conseil national a rejeté avec 77 : 85 voix la motion [12.3014](#) du Conseil des Etats. Celle-ci avait prévu l'introduction graduelle et contrôlée du libre échange en matière agricole et alimentaire.

Etat des choses: En décembre 2013, la Conférence ministérielle de l'OMC a confirmé ses décisions antérieures visant l'abolition de toutes les formes de subsides aux exportations dans le domaine de l'agriculture. Par voie de conséquence, la Suisse devrait subir des pressions en raison de la « loi chocolatière ». De plus, en fonction de l'avancement des négociations entre l'UE et les Etats-Unis sur un accord de libre-échange, la question d'une ouverture du marché agricole pourrait se poser également de ce côté-là.

### **C. Blocage du développement d'accords d'accès au marché existants**

Comme le Conseil fédéral a précisé dans sa réponse à Ip. [12.4214](#) de Martin Naef, la non résolution de la question institutionnelle bloque non seulement l'élargissement de l'accès au marché mais compromet également le développement d'accords d'accès au marché existants. Le Conseil fédéral mentionne les accords suivants qui font, à ce titre, l'objet d'une érosion graduelle:

## **6) Blocage du développement de l'accord agricole (Accords bilatéraux I)**

La Suisse avait l'intention de développer l'accord agricole en vue de l'élimination des contrôles frontaliers en matière de protection des plantes. L'UE a demandé la résolution préalable de la question institutionnelle. Ainsi les négociations n'ont jamais eu lieu.

## **7) Erosion de l'accord sur la prévention des obstacles techniques au commerce**

Selon le Conseil fédéral, ce sont également des questions d'ordre institutionnel qui empêchent la mise à jour de l'accord sur la prévention des obstacles techniques au commerce ainsi que l'élargissement de son champ d'application à de nouvelles catégories de produits.

## **8) Pas d'élargissement de l'accord bilatéral sur le transport aérien accord bilatéral sur le transport aérien à des vols domestiques (cabotage)**

En 2011, les commissions parlementaires ont approuvé le projet de mandat de négociation visant l'élargissement de l'accord bilatéral sur le transport à des vols domestiques (cabotage, « huitième » et « neuvième » liberté). Toutefois, les négociations n'ont jamais eu lieu puisque l'UE insiste sur la résolution préalable des questions institutionnelles.

## **D. Problèmes d'accès au marché en raison de nouvelles régulations**

### **9) L'exemple des services financiers**

La création de nouvelles régulations, par l'UE, dans des domaines qui ne sont pas encore couverts par des accords sectoriels risque de compromettre, de manière importante, l'accès au marché pour la Suisse. Un exemple constitue le troisième paquet « énergie » où la Suisse entend conclure depuis longtemps un accord afin de ne pas perdre l'accès au marché (voir chiffre 3). Un autre exemple important représente le secteur financier. Dans ce domaine, le risque de perdre l'accès au marché en raison de nouvelles règles s'est accentué considérablement.

Situation de départ UE: Déjà avant la crise financière de 2007, l'UE avait préparé un paquet de régulations très ambitionné visant la création d'un marché intérieur en matière de services financiers. Depuis le sauvetage de banques à la charge des contribuables européens et les attaques que les marchés financiers ont menées contre les Etats fortement endettés ainsi que contre l'euro, les régulations en matière de services financiers a fait des progrès considérables (par ex. le concept de l'« union bancaire »). Il s'agit de douzaines de règlements et de directives de l'UE.

Situation de départ CH: Déjà en 2010, dans sa motion [10.3150](#), le PS a demandé de proposer à l'UE l'introduction de l'échange automatique de renseignements (EAR) et d'exiger, en contrepartie, un accord sur l'ouverture mutuelle des marchés des services. Dans la motion [12.3780](#), le groupe parlementaire a réitéré sa demande en vue de négociations avec l'UE sur l'échange automatique de renseignements et l'ouverture mutuelle des marchés des services financiers. Ce sont surtout les banques de petite et de moyenne taille qui s'engagent en faveur d'un accord sur les services financiers puisqu'elles craignaient, notamment après l'adoption de la Directive sur les marchés d'instruments financiers (MiFID), une diminution de l'accès au marché intérieur des services financiers de l'UE. Cependant, la version définitive de la dite Directive contient des dispositions relatives aux Etats tiers qui sont tout à fait acceptables pour la place financière suisse.

Etat des choses: En raison de l'envergure de la nouvelle réglementation du marché intérieur des services financiers de l'UE, le groupe d'experts sous la direction du professeur Aymo Brunetti<sup>1</sup> a qualifié, le 1<sup>er</sup> mai 2014, « de prioritaire la question de l'accès au marché, tant sur le plan temporel que celui du contenu ». Plus concrètement, le groupe Brunetti demande d'apprécier « les avantages et les inconvénients d'un accord sectoriel avec l'UE portant sur les services financiers et d'examiner sa faisabilité ». Selon les experts, la question de l'accès au marché doit être abordée dans le contexte d'un passage à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale.

Dans ces dernières années, le Conseil fédéral a soumis au parlement plusieurs projets visant d'intégrer dans le droit suisse, par le biais de la reprise dites « autonome », des dispositions qui sont équivalentes à celles que l'UE a adoptées dans le domaine des marchés financiers.

Les projets les plus récents du Conseil fédéral concernant la Loi sur l'infrastructure des marchés financiers (procédure de consultation: printemps 2014) et la Loi sur les services financiers (procédure de consultation: été 2014) vont dans la même direction. Ils prévoient d'intégrer en droit suisse, par le biais de la reprise « autonome », un certain nombre d'innovations législatives de l'UE dont notamment un registre de transactions. Ainsi, en adoptant des normes équivalentes, le Conseil fédéral espère maintenir l'accès au marché intérieur.

Jusqu'à maintenant, un aperçu systématique sur les différences légales entre la Suisse et l'UE fait défaut. Par exemple, il n'y a pas de reprise autonome en ce qui concerne l'interdiction des ventes à découvert que l'UE a adoptée. Peut-être il serait utile d'établir un tel aperçu dans le cadre d'une étude réalisée par le groupe parlementaire.

## **II. Négociations dans les domaines de coopération**

### **A. Domaines de coopération liés à la libre circulation des personnes**

#### **10) Programmes de recherche Horizon 2020 et Erasmus+ (coopération en matière d'éducation, de jeunesse et de sport)**

Situation de départ UE: Pour l'UE, la recherche et l'échange de jeunes à l'échelle européenne suppose la libre circulation des personnes. Ainsi, pour Bruxelles, les programmes Horizon 2020/Erasmus+ sont très étroitement liés avec ce principe. En effet, la libre circulation des personnes et les programmes reposent sur les mêmes valeurs. Lorsque les 28 ministres au Conseil compétent de l'UE ont adopté le mandat de négociation sur la participation de la Suisse aux programmes Horizon 2020 et Erasmus+, ils ont posé comme condition préalable l'extension de la libre circulation des personnes, par la Suisse, à la Croatie. La Commission européenne est juridiquement liée par le mandat, y compris la condition précitée. Le lien entre le mandat de négociation et la libre circulation des personnes ne saurait être détruit que par une décision unanime de la part des 28 ministres du Conseil compétent de l'UE.

Situation de départ CH: Pour la Suisse, la participation entière dans les deux programmes de coopération représente une priorité. Les négociations sur la participation de la Suisse au programme Horizon 2020 ont commencé le 29 novembre 2013, celles sur la participation de la Suisse au programme Erasmus+ le 17 décembre 2013.

---

<sup>1</sup> <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=52838>



Etat des choses: Suite au référendum du 9 février 2014, ces négociations ont été suspendues. Une reprise des négociations sans résolution de la question de la libre circulation semble peu probable. Toutefois, un dialogue sur des solutions provisoires et ponctuelles n'est pas entièrement exclu.

### **11) Coopération dans le domaine du film et de la culture**

Situation de départ UE: Après d'assez longues négociations internes, l'UE a adopté seulement en décembre 2013, le programme-cadre « Europe créative ». Celui-ci réunit sous un même toit le programme de promotion cinématographique *MEDIA* 2014–2020 et le programme *Culture* 2014–2020 et les dotera de nouveaux moyens financiers.

Situation de départ CH: Entre 2006 bis 2013, la Suisse a participé pleinement au programme de coopération *MEDIA*. L'objectif de celui-ci consiste à assurer la disponibilité des films en dehors du pays d'origine, à savoir, de projeter les films suisses dans les autres pays européens et de projeter les films européens en Suisse. Signe du succès de la participation suisse au programme : chaque troisième billet de cinéma dans notre pays a été vendu pour un film européen. Le 13 septembre 2013, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation afin d'assurer la pleine participation au nouveau programme *MEDIA* 2014–2020. Toutefois, l'UE n'était pas en mesure de commencer les négociations avec la Suisse avant l'adoption du programme « Europe créative » survenue au mois de décembre 2013. La nouvelle situation de côté de l'UE a exigé une modification du mandat de négociation de la part de la Suisse. Ainsi, le 16 avril 2014, le Conseil fédéral a adopté un nouveau mandat sur la participation de la Suisse au programme de l'UE *Culture* 2014–2020 dont le programme *MEDIA* fait partie.

Etat des choses: En adoptant le mandat en avril 2013, le Conseil fédéral a permis un début rapide des négociations suite au déblocage des dossiers *MEDIA* et *Culture* de la part de l'UE. Or, pour l'UE, la conclusion d'un accord suppose une solution acceptable de la question de la libre circulation des personnes. La question de savoir quand ce sera le cas est actuellement complètement ouverte.

## **B. D'autres domaines de coopération**

### **12) L'accord en matière de navigation par satellite (Galileo et ENGOS)**

Le 18 décembre 2013, la Suisse a signé l'accord de coopération avec l'UE sur sa participation aux programmes européens de navigation par satellite Galileo et EGNOS. L'accord est appliqué provisoirement jusqu'à son entrée en vigueur. Dans son message [13.108](#) qu'il a adressé aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral a proposé l'adoption de l'accord de coopération avec l'UE concernant la participation de la Suisse auxdits programmes et de la modification conséquente de la loi sur le contrôle des biens.

### **13) Négociations portant sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQE)**

Avec sa directive [2003/87/EG](#), l'UE a établi un système d'échange de quotas d'émission visant une réduction considérable des émissions des gaz à effet de serre. A plusieurs reprises, le prix de CO<sub>2</sub> a été proche de zéro de sorte qu'il n'y avait aucun effet d'incitation. Malgré un certain nombre d'améliorations ultérieures, rien n'a changé depuis. Le 22 janvier 2013, la Commission européenne a proposé un certain nombre de réformes importantes. Il est peu probable que l'UE entame des négociations sur une participation de la Suisse avant l'adoption

de ces réformes qui aura lieu au mois d'octobre 2014 au plus tôt. De toute manière, lorsqu'elle a suspendu les négociations portant sur l'accord d'électricité suite au référendum du 9 février 2014, l'UE a déclaré que la reprise des négociations sur l'échange de quotas d'émission nécessite une clarification préalable des relations bilatérales entre elle et la Suisse.

#### **14) Accord-cadre relatif aux opérations civiles et de promotion de la paix**

Dans une décision qu'il a pris au moment de la décision sur la question institutionnelle et qui est passée quasiment inaperçue par le grand public, le Conseil fédéral a ouvert, le 26 juin 2013, un certain nombre de dossiers de négociation. Ainsi il a annoncé d'entamer, entre avril et juin 2014, les négociations en vue d'un accord-cadre relatif aux opérations civiles et de promotion de la paix dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSCD). Répondant à la question [14.5081](#) d'Evi Allemann, qui a voulu savoir si ces délais demeurent réalistes suite au référendum du 9 février 2014, le Conseil fédéral a déclaré qu'il n'y avait pas de lien entre l'initiative de l'UDC sur l'immigration et les négociations en vue d'un accord sur la PSCD. Selon Conseil fédéral, l'UE dispose d'un mandat de négociation depuis plusieurs années. En revanche, il a affirmé de n'avoir pas encore pris de décision à ce propos.

### **III. D'autres thèmes de négociations et de dialogue**

#### **15) Fiscalité de l'épargne**

Le 18 décembre 2013, le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation sur la révision de l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Le Conseil de l'UE pour l'économie et les finances, quant à lui, a mandaté la Commission européenne de négocier avec la Suisse en vue d'une adaptation dudit accord. Le 17 janvier 2014, la Suisse et l'UE ont commencé les négociations sur ce sujet.

L'UE souhaite ainsi s'assurer que l'accord s'aligne sur la révision prévue de sa directive sur la fiscalité de l'épargne. La révision vise à combler les lacunes et à empêcher que des personnes se soustraient à l'imposition de leurs intérêts en intercalant des sociétés-écrans ou en ayant recours à certains instruments financiers. Les négociations doivent également « prendre en compte les développements internationaux dans ce domaine ». Cette tournure vise l'échange automatique de renseignements.

Il semble que ces négociations ne sont pas concernées par le référendum du 9 février 2014.

#### **16) Accord permettant de régler les problèmes liés aux avoirs en Suisse autrefois non fiscalisés**

Toutefois, les négociations sur la révision de l'accord sur la fiscalité de l'épargne ne visent pas la conclusion d'un accord permettant de régler les problèmes liés aux avoirs en Suisse autrefois non fiscalisés. Jusqu'à maintenant, le Conseil fédéral n'a pas encore fait une proposition claire à cet égard. Toutefois il a déclaré, à plusieurs reprises, qu'un tel accord doit être élaboré de manière bilatérale.

## **17) Fiscalité des entreprises: dialogue avec l'UE**

La fiscalité des entreprises fait l'objet d'un « dialogue » entre la Suisse et l'UE. Pour la Suisse, il importe depuis toujours de ne pas qualifier de « négociations » les conversations qu'elle mène à ce sujet avec Bruxelles.

Le 30 avril 2014, le Conseil fédéral a annoncé de mettre en consultation, avant la fin du mois de septembre, un projet visant l'abolition du « ring fencing » qui fait l'objet des critiques tant par l'UE que l'OECD. Le « ring fencing » implique l'imposition privilégiée, par les cantons, des revenus de source étrangère de certaines sociétés, en particulier celles ayant un statut spécial (p.ex. sociétés faitières, sociétés mixtes, sociétés d'administration).

Il semble que l'UE est prête de renoncer, en contrepartie de la nouvelle législation suisse, à des sanctions. De plus, tant l'UE que la Suisse soulignent que ces questions fiscales ne font pas partie d'une solution générale.

## **18) Renouveau de la contribution à l'élargissement (« milliard de cohésion »)**

En 2004, la Suisse a contribué, avec la contribution à l'élargissement à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie. Le « milliard de cohésion » a fait l'objet d'un référendum. Lors de l'élargissement de l'UE en 2007 (Roumanie, Bulgarie), la Suisse a accordé une contribution additionnelle. C'est dans le même esprit que le Conseil fédéral a transmis, le 30 avril 2014, au Parlement le message portant sur l'approbation d'un crédit-cadre de 45 millions de francs en faveur de la Croatie, qui est devenu Etat membre de l'UE le 1er juillet 2013.

En décembre 2012, le Conseil de l'UE a demandé à la Commission européenne d'entamer un dialogue avec la Suisse en vue d'un possible renouvellement de la contribution à l'élargissement. Le Conseil fédéral n'a pas encore réagi à cette demande. Pour l'UE, la contribution à l'élargissement est directement liée à la libre circulation des personnes ainsi qu'à l'accès sectoriel de la Suisse au marché intérieur de l'UE. En juin 2013, le Conseil fédéral a déclaré qu'il décidera de renouveler ou non la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie « à la lumière des avancées de toutes les négociations » qui ont été décidées à ce moment.

## **19) Schengen/Dublin**

Avec l'accord d'association à Schengen et Dublin de décembre 2008, la Suisse s'est engagée de reprendre les développements du droit de l'UE dans ce domaine. Depuis, la Suisse a reçu environ 150 notifications à cet égard. La reprise du droit se concrétise, en partie, au niveau du Conseil fédéral. Mais souvent il s'agit également de modifications de la loi et d'arrêts fédéraux sujets au référendum.

En principe, en ce qui concerne Schengen/Dublin, il n'y a rien à négocier. La Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga participe de manière régulière aux réunions du Conseil de l'UE Justice et affaires intérieures (JAI). Elle peut y intervenir dans le cadre du decision shaping sans pour autant disposer d'un droit de proposition ou d'un droit de codécision.

#### IV. Trois conditions du Conseil fédéral pour la poursuite de la voie bilatérale

Depuis 2006, dans ses rapports sur la politique européenne, le Conseil fédéral déclare qu'il y a trois conditions pour la poursuite de la voie bilatérale. Le 17 septembre 2010, dans son Rapport du sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse<sup>2</sup>, le Conseil fédéral les a répétées:

« S'appuyant sur le rapport Europe 2006 et sur le rapport de politique extérieure 2009, la présente évaluation examine les différents instruments de la politique européenne à la lumière des évolutions survenues depuis et sous l'angle de la meilleure sauvegarde possible des intérêts. Elle prend comme point de départ les critères définis par le Conseil fédéral dans le rapport Europe 2006 (ch. 1.1.). Ces critères sont les suivants:

1. **Participation à la prise de décision:** la Suisse jouit d'un degré de participation à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et d'une marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes qui sont perçus comme suffisants.
2. **Faisabilité en matière de politique extérieure:** l'UE est disposée à trouver des solutions bilatérales sectorielles.
3. **Conditions-cadres économiques:** les conditions-cadres économiques, en particulier dans le domaine monétaire, n'évoluent pas dans un sens défavorable à la Suisse. »

---

<sup>2</sup> Rapport du sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (en réponse au postulat Markwalder [09.3560] «Politique européenne. Evaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration»)

<http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00460/01549/index.html?lang=fr>