

Accord Suisse-UE: devra-t-on attendre 2029?

OPINION

Pour tenter de deviner quelle sera l'issue des discussions Suisse-UE, un rappel des étapes franchies est approprié. Le projet d'accord institutionnel aux oubliettes depuis mai 2021, la Suisse s'est employée, avec la coopération peu pressée de l'UE, à la reconstruction d'un bilatéralisme sectoriel, plus seyant à ses exigences institutionnelles et économiques. Ce nouveau concept, toujours en discussion, devrait englober de nouveaux accords destinés à améliorer l'accès de la Suisse au marché intérieur de l'UE (entre autres électricité, santé, sécurité alimentaire) – c'est l'approche dite «par paquets». Une assise contractuelle est prévue. Elle reprend en substance certains mécanismes de l'accord institutionnel, par exemple le règlement des différends par un tribunal arbitral et la Cour de justice européenne. En juin dernier, le Conseil fédéral a entériné un document décrivant ce que sont les axes principaux qui sous-tendent la préparation d'un mandat de négociation.

Le Conseil fédéral estime que le mandat devrait être adopté au printemps 2024. L'ouverture d'une négociation officielle pourrait débuter en 2024, dit-on. Ce calendrier trouve sa place dans un curieux environnement virtuel. Notons un puissant facteur de ralentissement, l'incrédulité des eurosceptiques qui jugent que l'UE est une construction économique utile, même nécessaire, mais en fin de compte indésirable, tant ses bases s'écartent d'un fonctionnement démocratique adéquat. Quels sont donc les obstacles visibles dans ce marathon?

En premier lieu, la rédaction d'un mandat de négociation n'est ni simple ni rapide. La capable et futée diplomatie suisse serait assurément à même de produire un projet structuré dans des délais relativement courts, mais à quel moment? Les interminables discussions exploratoires, qui ne sont d'ailleurs pas achevées, devraient certes permettre la rédaction d'un projet de mandat aisément. Cependant, la préparation officielle du mandat n'a pas encore débuté. L'arrivée d'un nouveau et brillant secré-



JEAN RUSSOTTO*
AVOCAT, BRUXELLES

La séquence de la négociation apparaît suspendue à plusieurs étapes dont la plus trapue, certainement la plus délicate, est celle d'une déclaration commune, qui va bien au-delà d'une simple lettre d'intention

taire d'Etat ce mois-ci, requinquera le dynamisme d'antan perdu après le départ de Roberto Balzaretti. Mais l'UE sait que les hirondelles, même latines ne font pas le printemps, en l'occurrence, un automne anxiogène. Un apport d'énergie, de lucidité et une communication ouverte soignée, qui caractérisent le secrétaire d'Etat Alexandre Fasel, seront un atout considérable dans cette nouvelle phase.

Une fois le projet de mandat approuvé, après les élections fédérales, et au plus tôt après l'élection du Conseil fédéral, il sera mis en consultation auprès des corps constitués (commissions parlementaires, cantons et partenaires sociaux). On voit mal ce processus avancer à la vitesse de l'éclair. Dans l'hypothèse où le mandat est adopté, l'amorce d'une négociation avec la Commission européenne est pratiquement prête. Ceci pourrait au mieux se situer à la fin du printemps de l'année prochaine. Cette date coïncide avec l'agitation des élections européennes et l'arrivée d'une nouvelle Commission, ce qui ne semble pas particulièrement inquiéter la Suisse.

Deuxièmement, un élément perturbateur de taille, souvent passé sous silence,

et pour cause – car sa rédaction avance extrêmement lentement –, est l'accord, à haut caractère politique, qui devrait intervenir au préalable entre la Suisse et l'UE, à savoir une déclaration commune (le «Common Understanding»).

Ce texte reprend les points clés sur lesquels les deux parties se seront entendues pendant la période d'exploration et appelés «zone d'atterrissage». On pressent la difficulté qu'aura la Suisse à signer un tel texte qui veut lier les parties sur les axes essentiels de la négociation. Il est dès lors invraisemblable que le gouvernement suisse signe cette déclaration – que l'UE réclame vigoureusement – sans obtenir l'aval de tous ceux qui, en Suisse, seront appelés à accepter le mandat, démocratie oblige. La séquence de la négociation apparaît ainsi suspendue à plusieurs étapes dont la plus trapue, certainement la plus délicate, est celle d'une déclaration commune, qui va bien au-delà d'une simple lettre d'intention, contresignée par la hiérarchie.

L'insistance que manifeste l'UE à propos de ce texte, jugé essentiel par les deux parties, est compréhensible. L'UE n'entamera pas une négociation sans l'assurance claire et nette du Conseil

fédéral que les engagements pris après environ 30 réunions techniques et 10 réunions exploratoires, seront honorés par la Suisse. En l'absence d'une déclaration commune qui est une approbation politique au plus haut niveau, un mandat de négociation ne pourra pas être adopté. La déclaration devrait donc en toute logique précéder l'adoption du mandat. Dit platement: l'UE ne veut pas de nouveau se trouver Gros-Jean comme devant, les niaiseries et les mécontentements n'ont plus cours. Inversement, la Suisse ne peut pas se permettre un deuxième échec.

Enfin, l'UE, elle aussi, aura besoin d'un mandat de négociation, obligeant la Commission à solliciter l'accord des Etats membres. La conclusion d'un accord reste-t-elle ainsi réalisable en 2024? Même en se voulant optimiste, la réponse est non. Dans ces circonstances, faut-il en conséquence se résigner à ce que la date de conclusion de la négociation se situe en 2026 et, pire, l'entrée en vigueur de l'accord, après une votation populaire, en 2029? En effet, les approbations parlementaires requises et leurs va-et-vient entre les deux chambres risquent d'être longs. En outre, la méticuleuse mise en conformité de pans de législation interne suisse destinés à accueillir les nouvelles règles européennes qui feront partie du nouvel accord constitue une somme de travail considérable.

Les dates projetées ci-dessus – qui reflètent le cycle complet du processus de négociation – sont inacceptables pour l'ensemble de l'économie suisse et, au-delà, pour les Suisses et les Suissesses. Il y a incontestablement urgence à agir, à coaliser les forces vives, pour avancer rapidement et, au besoin, accepter des compromis là où ils sont indispensables – et on en connaît leur nature exacte depuis bien longtemps. Attendre des jours meilleurs, le dos au mur, est périlleux et alarmant. ■

* Président du Comité CH-UE, Jean Russotto s'exprime ici à titre personnel.