

Voisinage

Les Bilatérales III, nouveau tournant dans les relations Suisse-UE

Entretien avec **Pascal Sciarini**

Professeur de science politique à l'université de Genève.

Conclues en décembre 2024 et signées en juin 2025, les « Bilatérales III » s'inscrivent dans la longue tradition d'accords entre la Suisse et l'Union européenne. Après les Bilatérales I (1999) et II (2004), obtenues au terme de longues et ardues négociations, ce nouveau paquet ouvre une étape supplémentaire dans un processus toujours délicat, ravivant le débat national entre intérêts économiques, équilibres politiques internes et défense de la souveraineté.

Quel est le contenu des accords bilatéraux III entre la Suisse et l'Union européenne ? En quoi ceux-ci offrent-ils à la Suisse une plus grande flexibilité et protection de ses intérêts nationaux par rapport à l'accord-cadre abandonné en 2021 ?

Les bilatérales III succèdent aux bilatérales I et bilatérales II négociées au tournant du siècle, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. Depuis, de longues discussions autour des questions institutionnelles ont marqué les rapports entre l'Union européenne et la Suisse dans les années 2010 à 2020. Tout l'enjeu était de définir comment la Suisse pouvait s'adapter au développement de l'acquis communautaire, c'est-à-dire aux règles européennes couvertes par certains accords des bilatérales I ou II. Les clauses signées dans ce cadre sont statiques, tandis que le droit européen évolue et les règles se modifient. Il faut ainsi adapter les contrats passés entre la Suisse et l'Union européenne à la nouvelle teneur du droit européen.

“Les clauses scrutées de près sont celles qui définissent l'accès au marché. Elles englobent les questions du transport terrestre, du transport aérien, de l'agriculture, des enjeux de reconnaissance mutuelle, et des obstacles techniques qui entraveraient les échanges.”

En 2021, lorsque les négociateurs cherchaient à trouver un accord-cadre institutionnel qui devait chapeauter l'ensemble des textes, un premier échec est survenu. La Suisse s'est retirée des processus de négociation, considérant qu'elle n'avait pas obtenu gain de cause. Il a fallu adopter une nouvelle approche afin de démarrer un second cycle. Dans le cadre des Bilatérales III, des accords bilatéraux ont été négociés séparément et les questions institutionnelles sont réglées à travers chaque accord. Ils sont ainsi parvenus à clarifier les mécanismes institutionnels concernant la manière dont la Suisse peut s'adapter à l'évolution ultérieure des droits européens, et comment d'éventuels différends entre les deux entités pourraient être résolus.

Bien que le Parlement ne débute les discussions sur les Bilatérales III qu'en 2026 et que le vote populaire n'aura lieu qu'ultérieurement, ces accords suscitent déjà un vif débat en Suisse. Quels sont les principaux enjeux et questions soulevés ?

Les clauses scrutées de près sont celles qui définissent l'accès au marché. Elles

englobent les questions du transport terrestre, du transport aérien, de l'agriculture, des enjeux de reconnaissance mutuelle, et des obstacles techniques qui entraveraient les échanges.

“En matière de politique interne, ces propositions suscitent un vif débat à l'heure où le parti dominant en Suisse s'inscrit dans une lignée isolationniste et xénophobe.”

Des nouveaux points sont également ajoutés à ce paquet d'accords, à savoir ceux dans le domaine du marché de l'électricité et dans celui de la sécurité des aliments ou de la coopération en matière sanitaire. Autre volet, la participation du pays au programme de recherche et d'échange d'étudiants européens (le programme Erasmus Plus pour la mobilité des étudiants) fait aussi son apparition. Et enfin, la question de la contribution de la Suisse au fonds de cohésion de l'Union européenne est également intégrée.

En matière de politique interne, ces propositions suscitent un vif débat à l'heure où le parti dominant en Suisse s'inscrit dans une lignée isolationniste et xénophobe. En effet, l'Union démocratique du centre (UDC) se place dans un mouvement souverainiste, conservateur et nationaliste. Il est opposé à quasiment toutes les formes de rapprochement de l'UE et critique ardemment l'accord, qu'il décrit comme synonyme de capitulation et de soumission aux règles européennes. Reste à savoir si les partis politiques, de droite comme de gauche, soutiendront activement et unanimement le texte. Un front politique large avec une voix unie sera probablement nécessaire pour contrer celle de l'UDC lors du vote populaire.

Le 1^{er} août dernier, jour de la Fête nationale suisse, l'imposition par les États-Unis de droits de douane record (39 %) sur les exportations suisses, nettement supérieurs à ceux imposés à l'UE (15 %) a provoqué un choc dans le pays. Quelles sont les répercussions économiques de cette décision américaine ? Cette situation peut-elle favoriser un rapprochement avec l'Union européenne ?

Les nouveaux droits de douane annoncés par Donald Trump ont sidéré les Suisses. La Confédération ne s'attendait pas à un tel traitement. Depuis, en août, les exportations vers les États-Unis ont chuté et continueront certainement de décroître les prochains mois. Ce ralentissement commercial pourrait avoir pour effet collatéral de rapprocher la Suisse et l'UE et de rendre encore plus cruciale l'acceptation des accords bilatéraux. Si les exportations suisses sont mises à mal en direction des

États-Unis, pour la prospérité de l'économie nationale, il est primordial d'assurer l'accès au marché européen.

Si l'adhésion de la Suisse à l'UE est loin de faire l'unanimité selon les sondages, le véritable enjeu porte sur le degré de rapprochement avec le marché intérieur et les institutions européennes. Comment les principaux partis politiques se positionnent-ils sur les relations futures avec l'UE ?

Tous les partis politiques, sauf un, sont opposés à une adhésion pleine et entière à l'Union européenne. Seul le sixième plus grand parti en Suisse, celui des Verts libéraux, à la fois écologiste et libéral d'un point de vue économique, est clairement favorable à une adhésion. Bien qu'il soit globalement en faveur des Bilatérales III, sa voix ne pèsera pas, il est pour le moment absent du gouvernement.

Pour le reste de l'échiquier politique, il existe quatre partis au gouvernement. L'UDC est en tête avec 30 % des voix en Suisse, et deux sièges au Conseil fédéral. Se place ensuite un parti historique, le Parti libéral-radical, qui correspond à une droite modérée. Favorable pour trouver des arrangements économiques et commerciaux, il reste divisé sur les Bilatérales III. L'application d'une forme d'adaptation de la Suisse au droit européen suscite encore le débat parmi ses membres. La crainte principale est d'accepter un accord qui leur fera peut-être perdre des voix aux prochaines élections au profit de l'UDC. Le Centre, second parti de droite d'avantage modéré, doit, lui aussi, faire face à des divisions sur le sujet européen. Il soutient en principe le projet pour stabiliser les relations, bien que quelques réticences persistent.

“Si le vote populaire rejette l'accord, il est peu probable que l'Union européenne accepte un troisième cycle. Toujours dans un scénario d'échec, les accords bilatéraux I et II continueront à vivre, mais ils deviendront progressivement obsolètes, entraînant une érosion de la voie bilatérale.”

Le dernier parti gouvernemental est le Parti socialiste (PS). Pendant longtemps, ce parti est resté réticent aux bilatérales III en raison des aménagements apportés à la libre circulation des personnes. En Suisse, le régime en vigueur est similaire à celui de l'Union européenne. Les citoyens européens peuvent venir sur le territoire pour répondre à une offre d'emploi, s'établir et travailler, sans restriction. La crainte des socialistes et des syndicats



La présidente de la Confédération suisse, Viola Amherd, et Ursula von der Leyen avant une rencontre bilatérale le vendredi 20 décembre 2024 à Berne. (© CE)

était liée aux travailleurs détachés, cette catégorie d'employés que les entreprises européennes déplacent vers la Suisse pour des travaux de courte durée. Les règles proposées pour faciliter ces détachements ont fait craindre à la gauche le risque d'un dumping social et salarial. Mais ils ont obtenu gain de cause, avec diverses mesures de protections sociales sur le plan interne. Le parti soutiendra très probablement les bilatérales III.

La Suisse n'est pas membre de l'Espace économique européen (EEE), contrairement à l'Islande, la Norvège ou le Liechtenstein. Elle entretient pourtant des liens économiques étroits avec l'UE, qui absorbe près de la moitié de ses exportations, contre 18 % pour les États-Unis. Si les Bilatérales III étaient rejetées ou abandonnées, comment les relations entre la Suisse et l'UE pourraient-elles évoluer ?

Dans l'hypothèse où les Bilatérales III n'aboutissent pas, les relations seront entravées. Bruxelles a déjà fait preuve d'une certaine flexibilité en acceptant de nouvelles négociations après l'échec de 2021. Si le vote populaire rejette l'accord, il est peu probable que l'Union européenne accepte un troisième cycle. Toujours dans un scénario d'échec, les accords bilatéraux I et II continueront à vivre, mais ils deviendront progressivement obsolètes, entraînant une érosion de la voie bilatérale. Les nouvelles dispositions européennes ne seront pas couvertes par ces deux accords et, par exemple, l'accès au marché sera graduellement entravé.

Sur la coopération entre la Suisse et l'UE en matière de politique de sécurité, quel a été l'impact de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et l'imprévisibilité de Donald Trump ?

Lorsque Vladimir Poutine a déclenché la guerre en Ukraine, l'Union européenne a rapidement réagi en imposant des sanctions économiques fortes contre

la Russie. À l'inverse, la Suisse a affirmé pendant quelques jours qu'elle ne s'y associerait pas. Le gouvernement voulait uniquement s'assurer que le pays ne devienne pas une plaque tournante utilisée par les opérateurs économiques afin de contourner les sanctions décrétées par les Européens.

C'était sans compter les pressions exercées par les pays de l'UE. Trois jours après ces déclarations, le Conseil fédéral a repris pleinement et entièrement les sanctions économiques voulues par l'UE, déclenchant la colère du Kremlin. Depuis lors, la Suisse est rangée par la Russie dans la catégorie des pays hostiles. La fameuse neutralité suisse a été malmenée.

Les Suisses se sont rendu compte que leur sécurité dépend de l'UE et de l'Otan. Le contexte international a montré que dans certains scénarios, les forces suisses devaient être en mesure de se coordonner avec les armées voisines et qu'un certain degré d'interopérabilité militaire était nécessaire.

Sans nul doute, la Suisse est aux côtés de l'Union européenne, mais, toujours au nom de sa neutralité, elle continue de pratiquer une politique très prudente, par exemple sur la question des réexportations de ses armes. Ces équipements ne peuvent pas être réexportés en Ukraine pour l'aider dans son effort de guerre.

Depuis le début des années 1990, « l'exceptionnalisme suisse » est devenu un slogan politique pour soutenir l'idée que la Confédération devait rester en marge du processus d'intégration européenne. Est-ce toujours d'actualité ?

Oui, « l'exceptionnalisme suisse », reste toujours d'actualité malgré le contexte européen. Tant que ce régime de coopération et d'accès étroit au marché européen sans adhésion subsistera, le régime propre à la Suisse survivra. Pour que le pas de l'adhésion soit franchi, il faudra encore patienter quelques décennies. *

Entretien réalisé par Alicia Piveteau