

# VERS UNE EUROPE SOCIALE ET DÉMOCRATIQUE

Stratégie du PS pour la politique européenne  
de la Suisse

Le présent document a été adopté à l'unanimité par la présidence du PS le 9 mai 2022.



Le présent document a été rédigé par le comité de politique européenne mis en place par la Présidence du PS Suisse. Que les membres de ce comité trouvent ici l'expression de notre vive reconnaissance pour l'énorme travail accompli : Marina Carobbio, Jacqueline Fehr, Pierre-Yves Maillard, Ada Marra (jusqu'en février 2022), Eric Nussbaumer, Jon Pult (direction), Benedict Vischer et Rebekka Wyler.

Severin Meier a apporté son soutien au travail du comité en tant que secrétaire politique spécialisé.

La direction éditoriale a été assurée par Jon Pult et Severin Meier.

---

## Résumé

*Pour le PS, un isolationnisme suisse est impensable. En tant que socialistes, nous avons une conception de l'Europe qui s'inscrit dans le projet historique de liberté et de paix de l'intégration européenne. C'est pourquoi nous nous engageons par conviction et depuis toujours pour des relations stables et harmonieuses de la Suisse avec l'Union européenne (UE) et avons toujours soutenu le franchissement d'étapes intermédiaires via des accords bilatéraux sectoriels au titre de compromis. Aujourd'hui, une chose est claire : sans un toit institutionnel au-dessus des accords bilatéraux, la voie bilatérale restera bloquée. La Commission européenne n'est plus disposée à reporter les accords d'accès au marché existants ou à conclure de nouveaux accords. Les possibilités de coopération de la Suisse dans le cadre des programmes de l'UE (p. ex. Horizon Europe ou Erasmus+), conclues chaque fois pour sept ans, sont elles aussi bloquées. Il est donc nécessaire de clarifier les questions institutionnelles si l'on entend débloquer les accords bilatéraux dès que possible.*

*Dans la [feuille de route en matière de politique européenne](#) de décembre 2021, le PS propose de reprendre d'urgence les négociations avec l'UE et de les diviser en deux phases : dans un premier temps, un accord de stabilisation d'une durée de cinq ans sera négocié. Il réglera la participation aux accords de coopération et une extension de la contribution de la Suisse à la cohésion. Sur la base de cet accord de stabilisation temporaire, des négociations sur un accord d'association doivent être envisagées dans un deuxième temps, à partir de 2023. Cet accord d'association régira l'accès au marché intérieur et les questions institutionnelles qui y sont liées. Afin d'étayer et de légitimer cette association sur le plan de la politique intérieure, les conditions-cadres de cet accord devront être réglées dans une loi sur l'Europe. L'« association » – un véritable paquet économique et de coopération – représente une évolution nécessaire et une nouvelle dénomination de la « voie bilatérale » actuelle<sup>1</sup>.*

*Pour le PS, cette solution n'est toutefois que la deuxième meilleure et ne doit être envisagée que comme une étape intermédiaire nécessaire. En effet, pour le PS, il est clair qu'une adhésion à l'UE bien négociée reste la meilleure option. Les avantages d'une adhésion qui remplit les conditions formulées dans le présent document l'emportent clairement sur les inconvénients. La Suisse pourrait participer aux décisions là où « se fait » la politique en Europe et pour l'Europe, et donc aussi pour la Suisse du 21<sup>e</sup> siècle, et contribuerait donc aussi, en jouissant de droits et en remplissant ses devoirs, au projet européen de paix et d'intégration. Elle bénéficierait en outre d'une politique européenne plus progressiste dans de nombreux domaines. Parallèlement, une adhésion à l'UE doit être bien négociée, en particulier dans les domaines de la protection des salaires, du service public et de la démocratie directe, afin que les acquis suisses puissent être maintenus et développés.*

---

<sup>1</sup> Pour la signification de termes comme « accord d'association », voir le glossaire du DFAE, intitulé « [ABC de la politique européenne](#) ».

---

## Contenu

<b>1. L'Europe est l'extension de notre patrie politique</b>	<b>5</b>
<b>2. Le développement de l'UE d'un point de vue socialiste</b>	<b>8</b>
2.1 Marché intérieur (marché unique) et libre circulation.....	8
2.2 Progression et régression sociales.....	8
2.3 Relance de la politique sociale et échec sur la question de la migration.....	10
2.4 La politique de crise keynésienne comme point d'inflexion .....	11
2.5 L'effet Bruxelles, l'état de droit et la souveraineté européenne .....	13
2.6 L'Union européenne, un projet d'intégration progressive .....	14
<b>3. Les relations Suisse-UE d'un point de vue socialiste</b>	<b>16</b>
3.1 Le bilatéralisme traditionnel est bloqué.....	16
3.1.1 L'abandon de l'objectif d'adhésion, l'élargissement à l'Est et le Brexit créent des problèmes	16
3.1.2 La voie bilatérale se heurte à des limites structurelles	18
3.2 Le libre-échange au lieu du marché intérieur signifie « retour en arrière ».....	19
3.2.1 L'accord de libre-échange de 1972 au lieu de l'intégration	20
3.2.2 La « solution Brexit » suisse plutôt que l'intégration	21
3.3 Vers une Europe sociale et démocratique.....	21
3.3.1 Association complète au marché intérieur de l'UE : EEE	22
3.3.2 Avantages et inconvénients d'une adhésion à l'UE	22
3.3.2.1 Avantages d'une adhésion à l'UE	22
3.3.2.2 Défis et inconvénients d'une adhésion à l'UE	25
3.3.3 L'adhésion à l'UE : une chance – aussi pour les réformes internes	27
<b>4. La prochaine étape : Association</b>	<b>30</b>
4.1 Mesures de confiance de la Suisse.....	30
4.2 Accord de stabilisation temporaire.....	31
4.3 La loi sur l'Europe comme base démocratique.....	31
4.4 Négocier l'association plutôt que parler de « bilatéralisme » .....	33

**Lexique** : voir la publication du DFAE, « [ABC de la politique européenne](#) »

---

## 1. L'EUROPE EST L'EXTENSION DE NOTRE PATRIE POLITIQUE

En tant que socialistes, nous nous engageons sur tous les continents pour un ordre mondial qui rende possibles la liberté et l'égalité pour tous les êtres humains et dans lequel les États coopèrent en paix et sur la base du droit international. En collaboration avec ses partis frères de l'Alliance progressiste (AP) et du Parti socialiste européen (PSE), le PS Suisse s'engage à faire reculer le pouvoir du capital et à établir la primauté de la politique démocratique. Les principes de solidarité internationale et de multilatéralisme fondé sur des règles guident notre politique étrangère. C'est pourquoi nous avons toujours été favorables à l'adhésion de notre pays aux Nations unies et demandons aujourd'hui encore un engagement international plus fort de la Suisse. Les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies (« *Sustainable Development Goals* » (SDG)) ont pour nous valeur et force de ligne directrice non négociable de la politique étrangère suisse.

En tant que socialistes suisses, nous avons une conception de l'Europe qui s'inscrit dans le projet historique de liberté et de paix de l'intégration européenne. Le fait que la paix, la prospérité et la démocratie caractérisent la situation actuelle en Suisse n'est pas seulement lié à la politique helvétique, mais aussi au cadre européen existant.

Le projet d'intégration européenne est notamment né de la volonté de sortir le continent des affrontements nationalistes et impérialistes qui avaient conduit aux deux Guerres mondiales. Aucun conflit armé international n'a eu lieu sur le territoire de l'Union européenne (et des organisations qui l'ont précédée) depuis sa création. Après la chute du mur de Berlin et la fin du communisme, l'intégration européenne a également renforcé les principes de l'état de droit et de la démocratie dans les pays de l'Est du continent. Malgré les crises et les inégalités persistantes, ces acquis sont restés. Ils sont dus aux bienfaits du processus d'intégration politique de l'Europe.

La politique se fait toujours davantage aux niveaux international et supranational. Dans un monde de plus en plus interconnecté sur le plan économique, les marges de manœuvre des États-nations se réduisent, sans toutefois disparaître complètement. Il y aura toujours des domaines d'action politique qui porteront une forte empreinte nationale et pour lesquels les décisions se prendront au niveau national. Mais cela ne saurait constituer un argument pour rejeter l'intégration européenne dans les domaines politiques au-delà de l'État-nation ou pour contribuer activement à l'affaiblissement de la recherche de solutions en « ne s'engageant pas » avec d'autres États. Pour contribuer réellement à relever les grands défis de notre époque – inégalités sociales, catastrophe climatique, numérisation ou encore préservation de la paix et de la démocratie –, notre perspective d'action socialiste doit donc être globale. Cela est d'autant plus vrai que le monde est devenu, au moins depuis le début des années 1990, un endroit où il est difficile de voir clair. L'émergence de la Chine en tant que puissance mondiale est un énorme défi pour la démocratie. Il en va de même pour les régimes autocratiques qui sévissent aux frontières de notre continent : la Turquie d'Erdogan et la Russie de Poutine. La guerre d'agression de Poutine contre l'Ukraine, qui viole le droit international et ne saurait en aucun cas être justifiée, l'a démontré tragiquement. Cela dit, la démocratie américaine semble elle aussi traverser une période d'instabilité, malgré la non-réélection de Donald Trump.

---

Ces évolutions inquiétantes ont plusieurs causes. L'une d'entre elles réside dans l'illusion que l'extension de la logique de marché au monde entier conduirait automatiquement à plus de paix et de démocratie. Une illusion, car on sait que cette phase de l'histoire du capitalisme a surtout accéléré la montée en puissance de la Chine et de son modèle de société autoritaire. Elle a également affaibli les classes salariées dans les pays démocratiques occidentaux, renforcé les inégalités et accéléré la destruction écologique de la planète. Ces évolutions ont mis les démocraties sous pression et créent un terrain propice aux forces antidémocratiques et d'extrême droite, y compris en Europe. D'un point de vue global, on peut toutefois aussi constater que le renforcement des réseaux économiques a eu tendance à intensifier la coopération internationale pour la recherche de solutions aux problèmes transfrontaliers. Une prise de conscience s'est fait jour en Europe et dans le monde, selon laquelle de nombreux problèmes ne peuvent plus être résolus par des États isolés. Par exemple, au cours des dernières décennies, l'extrême pauvreté (définie comme correspondant à un salaire inférieur à 1,90 dollar US par jour) a été réduite dans le monde entier – même si une grande partie de cette réussite est imputable à la Chine.

Une Europe sociale, démocratique et écologique, qui renonce aux illusions du marché tout-puissant, constitue un rempart décisif contre les développements dangereux de la mondialisation et des impérialismes anciens et nouveaux. Il est donc de la responsabilité du socialisme de renforcer, partout sur le continent, le projet politique d'intégration européenne en rompant avec le modèle néolibéral et en imposant un agenda de réformes sociales et environnementales à l'ensemble de l'Europe.

Malgré ses imperfections, la Suisse est un exemple de réussite d'une collectivité où une forte exigence démocratique et le respect de larges autonomies locales peuvent coexister avec l'intégration de cantons partiellement souverains dans un État fédéral. En tant que socialistes suisses, nous voulons intégrer cette histoire et cette culture fédéraliste dans le processus d'intégration européenne dans le dessein de renforcer le fédéralisme européen.

L'avenir de la Suisse dépend en grande partie de l'avenir de l'Europe, et celui-ci dépend du succès de l'intégration européenne. L'Europe est ainsi l'extension de notre patrie politique. Pour le PS, un isolationnisme suisse est impensable. C'est pourquoi nous nous engageons depuis toujours pour des relations stables et harmonieuses avec l'UE et ses États membres. Face au blocage actuel, il faut toutefois une politique européenne qui aille au-delà des bonnes relations. Il ne suffit plus de rester enfermé dans la pensée suisse du Sonderfall et de veiller à ce que la Suisse trouve d'une manière ou d'une autre des accommodements avec l'UE. Nous voulons enfin pouvoir participer aux décisions là où se fait la politique en Europe au 21<sup>e</sup> siècle. Nous voulons participer à la construction d'une Europe pacifique, démocratique, sociale et écologique. Dans l'intérêt de l'ensemble des habitant-es, de part et d'autre des frontières nationales. L'UE est un projet politique. Elle permet à des démocraties européennes relativement petites de ne pas être montées les unes contre les autres par des superpuissances ou des grands groupes d'entreprises (multinationales, etc.). Notre objectif est donc l'adhésion de la Suisse à l'UE, comme le prévoit le programme du parti et comme l'a confirmé le Congrès du 28 août 2021.

Le présent document se concentre sur l'UE. D'autres organisations internationales européennes, comme le Conseil de l'Europe ou l'OSCE, ne font pas l'objet d'un examen dans

---

les présentes pages. La raison à cela est que les relations avec l'UE doivent enfin être clarifiées, alors que les relations avec les autres organisations européennes le sont déjà. Pour le PS, notre fort engagement en faveur de la paix, des droits humains, de l'état de droit et de la démocratie au sein des autres organisations européennes ne saurait bien sûr être remis en question. En ce sens, le travail au sein des instances susmentionnées, et notamment du Conseil de l'Europe, reste fondamental pour le PS.

**Le présent document montre en quoi l'UE a évolué ces dernières années d'un point de vue socialiste, quelles sont les options dont dispose la Suisse dans ses relations avec l'UE, à quelles conditions les avantages d'une adhésion l'emportent sur les inconvénients et comment et par quelles étapes intermédiaires nos objectifs pourront être atteints.**

---

## 2. LE DÉVELOPPEMENT DE L'UE D'UN POINT DE VUE SOCIALISTE

L'intégration européenne a été dès le départ un projet qui s'est fortement développé dans sa dimension économique pour des raisons de politique de paix. Mais dire que cela n'aurait pas été accompagné d'une dimension politique est un mythe. L'existence de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1952), de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (nées toutes deux en 1958) a donné lieu, à partir de 1959, à des rencontres régulières des ministres des Affaires étrangères – ces rencontres avaient pour objectifs d'approfondir les questions de politique internationale et de développer des positions communes. En 1993, les traités de Maastricht ont créé le marché unique européen (marché intérieur de l'Union européenne). L'équilibre fédéral entre l'Union européenne, les États membres et les régions est depuis lors un sujet de discussion récurrent dans le cadre du développement de l'UE.

### 2.1 Marché intérieur (marché unique) et libre circulation

Les quatre libertés fondamentales que sont la libre circulation des marchandises, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux et des paiements et la libre circulation des personnes constituent le fondement du marché intérieur, créé en 1993. Alors que les trois premières libertés citées sont de nature purement économique, la libre circulation des personnes est également une liberté fondamentale pour les citoyen·nes européen·nes. Elle donne à tou·tes les Européen·nes le droit de s'installer n'importe où en Europe et d'obtenir les mêmes droits que la population locale sur le marché du travail de chaque pays. Avec la libre circulation des personnes, la mobilité transfrontalière est devenue une liberté fondamentale pour toutes et tous en Europe. Parallèlement, la libre circulation des personnes et la libre prestation des services transfrontalière, sans politique d'accompagnement protectrice pour de bons salaires et des conditions de travail équitables, augmentent la concurrence sur les marchés du travail et renforcent la pression sur les salaires vers le bas. En soi, la libre circulation des personnes en Europe est un acquis social. Mais sans politique sociale et du marché du travail pour l'accompagner, elle peut aggraver les inégalités et les problèmes sociaux.

Le développement d'une véritable politique sociale au niveau européen n'a été poursuivi que dans le cadre du renforcement de l'intégration à partir de la fin des années 1980. Il convient de noter qu'au cours des dernières décennies, cette évolution a été loin d'être linéaire. Pour simplifier, on peut la diviser en trois périodes : la « période sociale » (1997-2005), la période de régression sociale (2005-2015) et la période de relance de la dimension sociale de l'UE (de 2015 à aujourd'hui)<sup>2</sup>.

### 2.2 Progression et régression sociales

Les années 1997-2005 sont souvent qualifiées de « période sociale » de l'UE. Cette période a été marquée par un contexte particulier. Premièrement, avec l'élargissement à la Finlande,

---

<sup>2</sup> Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet, « Conclusions : les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE », in : Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (éd.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse (2020), pp. 198-205.

---

à la Suède et à l'Autriche en 1995, ce sont trois contributeurs nets et prospères, avec des modèles de prospérité très marqués, qui ont rejoint l'UE. Deuxièmement, entre 1997 et 2003, la majorité des États membres de l'UE ont été dirigés par des gouvernements socialistes/sociaux-démocrates, qui ont gouverné seuls ou en coalition avec d'autres partis. La combinaison de ces deux facteurs a permis de progresser, entre autres, dans le domaine du congé parental, du travail à temps partiel, des contrats de travail à durée déterminée, de la politique de lutte contre la discrimination ainsi que de la sécurité et de la santé au travail. Un autre jalon important de cette période a été la proclamation, en 2000, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui a été intégrée dans le Traité de Lisbonne en 2009 (le dernier renouvellement des traités de l'UE à ce jour). D'autre part, c'est aussi la période où des décisions centrales ont été prises pour libéraliser le service public dans les domaines de l'électricité, des transports publics et des services postaux, même s'il a fallu du temps pour les mettre en œuvre.

À la fin de cette période, la dimension sociale de l'Europe a été mise sous pression pour diverses raisons, ce qui a conduit à la période de régression sociale de 2005-2015. Premièrement, le grand élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (2004, 2007 et 2013) a ajouté treize nouveaux États membres qui avaient un grand besoin de rattrapage économique. Le deuxième facteur a été la crise financière mondiale, qui a débuté en 2007/2008 et s'est rapidement transformée en crise de la dette publique dans de nombreux États membres de l'UE. Le fait que l'union monétaire n'ait pas été complétée par une coordination parallèle des politiques économiques et fiscales a alors eu des conséquences fâcheuses. Cette erreur de construction de la Constitution économique européenne a permis de considérer les intérêts des banques allemandes et françaises comme étant plus importants que les besoins fondamentaux des habitant-es de la Grèce et d'autres parties de l'Europe du Sud. Troisièmement, les partis socialistes/sociaux-démocrates et d'autres forces de gauche ont perdu des élections et ont été progressivement concurrencés par des partis conservateurs, libéraux et populistes de droite dans les parlements et gouvernements nationaux ainsi qu'au Parlement européen. Les pertes du groupe socialiste/social-démocrate au Parlement européen en 2004 et 2009 ont eu pour conséquence que la deuxième Commission Barroso (2010-2014) était très à droite : seuls six des 27 membres de la Commission étaient socialistes/sociaux-démocrates. Alors que la politique néolibérale de l'UE pendant la crise financière visait la stabilité de l'euro, les États membres ont parfois subi une pression massive pour réduire leurs dépenses publiques, la politique sociale étant généralement la première victime. Dans le cas de la Grèce, c'est même la « *troïka* » composée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international qui a été mise en place, ce qui a largement annulé le droit démocratique des Grecques à l'autodétermination. Dans le même temps, la BCE a encouragé, dans tous les États en difficulté financière, des réformes structurelles guidées par l'austérité et souvent en contradiction avec les besoins de la population, lesquels demandaient d'augmenter les dépenses publiques pour les programmes sociaux ou les investissements pour la modernisation des économies nationales. De plus, les recommandations de la BCE étaient souvent

---

accompagnées d'une demande de libéralisation et de dérégulation des marchés du travail<sup>3</sup>. Les effets sociaux et économiques dévastateurs de cette politique d'austérité néolibérale sont connus.

Parallèlement, dans ce nouveau contexte économique et politique, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a commencé à remettre en question l'un des principes fondamentaux de la libre circulation des personnes en Europe, et donc de l'élément social du marché intérieur : l'égalité de traitement entre les travailleurs-euses permanents et les travailleurs/euses détachés d'autres États membres (« Vor-Orts-Prinzip » : à travail égal, rémunération égale sur un même lieu de travail). Dans quatre arrêts novateurs (*Laval* et *Viking* en 2007 ; *Rüffert* et *Luxembourg* en 2008), la CJCE a donné la priorité aux libertés du marché sur l'égalité de toutes les travailleuses. Ces cas autorisaient *de facto* la pratique du dumping social au sein d'un même pays entre travailleurs-euses d'origines différentes. D'un point de vue politique, force est de constater que cette série d'arrêts continue de saper la crédibilité sociale de l'Union européenne. En réponse aux critiques justifiées des syndicats et des juristes, la CJCE a adapté sa jurisprudence en 2015 (*Elektrobudowa*; *Regiopost*), sans toutefois jeter par-dessus bord le principe des arrêts *Viking* et *Laval*, à savoir que les actions collectives des travailleurs-euses doivent respecter les droits de libre circulation des entreprises dans le marché intérieur<sup>4</sup>.

### **2.3 Relance de la politique sociale et échec sur la question de la migration**

La présidence de Jean-Claude Juncker a relancé la dimension sociale de l'UE. La Commission Juncker a ainsi délibérément réagi à la montée en puissance des partis de droite et parfois d'extrême droite dans de nombreux pays membres de l'UE. Dans un discours prononcé devant le Parlement européen en octobre 2015, le président de la Commission européenne Juncker a formulé son objectif selon lequel l'UE devrait obtenir une « notation sociale triple A ». Au cours de la période qui a suivi immédiatement la crise financière et qui a été largement dominée par les discussions sur le Brexit, Juncker a promis et alimenté une relance de la dimension sociale de l'UE, notamment par la proclamation solennelle d'un Socle européen des droits sociaux (« *Europäische Säule sozialer Rechte* » (ESSR) / « *European Pillar of Social Rights* » (EPSR)) en novembre 2017. L'EPSR peut être considéré comme un tournant social de l'UE, car il autorise la Commission à développer un nouvel agenda social européen. Cela a conduit à l'adoption de plusieurs directives européennes progressistes en matière de politique sociale (sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et sur la transparence des conditions de travail), à la création d'une Autorité européenne du travail (« *European Labour Authority* » (ELA)) et à la recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs-euses salarié-es et non salariés. Enfin, avec l'adaptation, en 2018, de la directive de l'UE sur le détachement de travailleurs-euses, le principe du « à travail égal, rémunération égale sur un même lieu de travail » est devenu une obligation légale pour les États membres. Il s'agit d'une avancée importante,

---

<sup>3</sup> Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet, « Conclusions : les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE », in : Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (éd.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse (2020), p. 200.

<sup>4</sup> Sascha Garben, « Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'UE : à la recherche d'une meilleure méthode », in : Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (éd.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse (2020), p. 64.

---

même si la question cruciale de la mise en œuvre concrète de ce principe reste en suspens et que les principes de la libre circulation des services inscrits dans le droit conventionnel supérieur laissent encore trop de marge d'appréciation à la Cour européenne de justice, notamment en ce qui concerne les principes de proportionnalité et de non-discrimination, largement indéterminés. Ironiquement, les acquis sociaux de ces dernières années ont également été favorisés par le fait qu'après le référendum sur le Brexit, le Royaume-Uni ne pouvait plus jouer son rôle de bloqueur de l'intégration sociale européenne.

À côté de la relance bienvenue de la dimension sociale, l'UE a, d'un point de vue socialiste, évolué dans la mauvaise direction en matière de politique migratoire. Malgré les problèmes révélés au grand jour par la crise des réfugié-es de 2015, l'UE reste incapable de réformer sa politique inhumaine en matière d'asile et de réfugié-es. Les États membres, y compris la Suisse associée, n'ont pas réussi – tout en cherchant à créer un équilibre équitable entre les États membres – à mettre en œuvre le système de Dublin de telle façon que les personnes acculées à la fuite puissent choisir leur destination. Même si la Commission européenne se prononce contre les violations des droits humains aux frontières extérieures de l'UE, elle n'a jusqu'à présent pas pu éliminer les incitations systémiques inopportunes de pays comme la Grèce ou la Croatie à refuser leurs droits d'asile aux personnes contraintes à l'exil. Avec le Pacte mondial sur les migrations des Nations unies présenté à l'automne 2020, la Commission européenne a tenté de résoudre le blocage politique par un compromis, mais elle s'est une fois de plus heurtée à la volonté des États membres. Même si c'est presque inimaginable au vu de la situation catastrophique observée aux frontières extérieures de l'UE, on peut néanmoins supposer qu'une renationalisation de la politique migratoire produirait des résultats encore pires. En effet : si les droits humains aux frontières grecques, hongroises ou croates, par exemple, venaient à être violés, il ne serait guère possible de faire pression pour que certaines normes minimales soient respectées, comme c'est tout de même le cas aujourd'hui. Le principe suivant s'applique précisément à la politique migratoire : il ne faut pas moins de coopération européenne, mais davantage de coopération et, surtout, une coopération totalement différente ! À l'heure actuelle, il n'est pas encore possible d'évaluer l'impact de la crise humanitaire déclenchée par l'agression de Poutine en Ukraine, avec ses millions de réfugié-es, sur la politique migratoire européenne.

#### **2.4 La politique de crise keynésienne comme point d'inflexion**

La Commission européenne, avec Ursula von der Leyen à sa tête, n'a certes pas réussi, jusqu'à présent, à réformer la politique européenne en matière d'asile et de réfugié-es. Il n'en demeure pas moins qu'elle poursuit les efforts des années Juncker en matière de politique sociale. Le Socle européen des droits sociaux est perçu comme le cadre général des trois transitions importantes auxquelles l'UE est confrontée : la transition vers la neutralité climatique, l'exploitation de la numérisation dans l'intérêt des personnes et la gestion des changements démographiques. Ces priorités progressistes de la « Commission von der Leyen » ont toutefois été éclipsées après quelques mois seulement par la pandémie de COVID et, plus récemment, par la guerre en Ukraine.

En Europe, au moment de l'éclatement de la pandémie de COVID-19, les choses ont d'abord mal tourné : les deux principaux pays ont eu des réflexes égoïstes. Au début du mois de

---

mars 2020, la France a fait saisir des vêtements de protection et des masques médicaux, ce qui a conduit l'Allemagne à interdire l'exportation de ces produits. Des bouchons de plusieurs kilomètres se sont formés à la frontière franco-allemande après des fermetures des frontières. Les supermarchés craignaient de voir leurs rayons se vider. Les réflexes de protection nationaux ont conduit à une situation où tout le monde ne pouvait être que perdant. Grâce à l'intervention énergique de la Commission européenne et à l'adoption d'une directive européenne sur le traitement du trafic de marchandises aux frontières intra-européennes, ces problèmes ont été résolus. Au début de la crise, les deux plus grands États membres ont perdu leur sang-froid et, par conséquent, le sens de la solidarité européenne. Mais les institutions européennes ont été plus fortes. L'achat commun de vaccins par l'UE doit être considéré comme un succès de la solidarité européenne. Sans cette solidarité, l'égalité d'accès de tous les États membres à un vaccin accessible à tous les habitants de l'UE aurait été difficilement réalisable. En effet, sans l'achat commun de vaccins, les États membres de l'UE se seraient fait concurrence et auraient fait grimper les prix, ce dont les pays les plus pauvres de l'UE auraient été les premiers à pâtir. La pandémie a montré le bon fonctionnement de l'Europe et l'importance de la cohésion en temps de crise. Alors que l'achat commun de vaccins a été un succès, l'UE n'a cependant pas suffisamment œuvré en faveur d'un approvisionnement équitable en vaccins au niveau mondial.

Mais d'autres grands défis nous attendent. Avec le Pacte vert pour l'Europe (« *European Green Deal* »), les 27 États membres de l'UE se sont engagés à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. D'ici à 2030, les émissions doivent être réduites à hauteur d'au moins 55 % par rapport au niveau de 1990. L'UE a donc l'un des objectifs les plus ambitieux au monde en matière de politique climatique. Le Plan de relance pour l'Europe de 2020 (« *NextGenerationEU* »), un plan de développement de plus de 800 milliards d'euros, vise à atténuer les dommages causés par le coronavirus à l'économie et à la société et à investir dans une transformation écologique, sociale et technologique des économies européennes tournée vers l'avenir. Ce programme d'investissement massif et anticyclique de l'UE s'oppose à la politique économique néolibérale de la Commission Barroso. La BCE a également contribué à atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie grâce à sa politique expansionniste. Avec la pandémie, le paradigme de l'austérité a pour l'instant cédé la place à l'adoption d'une politique (de crise) keynésienne qui pourrait être poursuivie dans le contexte de la guerre en Ukraine.

Les années Von der Leyen seront jugées à l'aune de la capacité de l'Europe à sortir des différentes crises de manière plus sociale, plus écologique, plus numérique et plus résistante aux crises. Une chose est cependant déjà claire aujourd'hui : la crise de la COVID a déjà conduit à un approfondissement de l'intégration européenne grâce à la mutualisation des dettes – un niveau d'intégration qui aurait encore été impensable avant la pandémie. D'un point de vue socialiste, cela représente un grand pas dans la bonne direction. Il reste cependant encore un long chemin à parcourir pour achever l'union bancaire, l'union des marchés des capitaux et l'union fiscale, qui rendraient l'Europe plus résistante aux crises en matière de politique économique et réduiraient enfin la néfaste concurrence fiscale intra-européenne.

---

La politique européenne peut et doit prouver comment le Socle européen des droits sociaux peut être réellement mis en œuvre par l'intermédiaire de normes contraignantes telles que les systèmes nationaux de protection sociale de base et les cadres juridiques contraignants pour les salaires minimums. Les dispositions juridiques au niveau de l'UE existent. Cependant, sans la volonté des États membres, les inégalités économiques et sociales ne peuvent pas être réduites avec succès. La volonté de la Commission européenne et le retour en force de la social-démocratie européenne permettent d'espérer qu'une Europe plus sociale, et donc une nouvelle « période sociale », est possible.

## **2.5 L'effet Bruxelles, l'état de droit et la souveraineté européenne**

Alors que l'idée d'une politique migratoire européenne humaine s'est jusqu'à présent heurtée aux résistances des États membres et que l'orientation de la politique sociale et économique de l'UE n'a cessé de changer au cours des dernières décennies, la réglementation du marché intérieur européen sert de modèle mondial de manière assez constante à de nombreux égards. C'est notamment pour la régulation d'Internet, la protection des données, la protection des consommateur-trices et de l'environnement ou encore la sécurité alimentaire que l'UE fixe des normes globales qui augmentent dans son ensemble le niveau de protection de l'humain et de l'environnement. Souvent, l'UE est aussi plus progressiste que la Suisse à cet égard. Le fait que de nombreuses réglementations et normes de protection de l'UE soient également appliquées en dehors de ses frontières est appelé « Effet Bruxelles »<sup>5</sup> et témoigne du fait que l'UE, qui reste le plus grand marché intérieur du monde, peut apporter une contribution importante à un monde plus durable. L'UE pourrait une fois de plus avoir un rôle de précurseur progressiste, notamment en ce qui concerne trois éléments d'actualité : la réglementation des groupes technologiques, la mise en œuvre d'un développement technologique éthique (utilisation de l'intelligence artificielle, etc.) et la mise en place de règles de responsabilité et d'obligations de diligence efficaces dans le domaine des groupes mondiaux (« responsabilité des groupes d'entreprises »).

Dans le contexte des tendances antidémocratiques et intolérantes inquiétantes à l'œuvre dans certains États membres, comme la Pologne ou la Hongrie, les institutions européennes ont également renforcé leur engagement en faveur de l'état de droit. Sur la base des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme, l'UE s'engage depuis quelques années davantage en faveur des droits humains, de l'indépendance de la justice ou de la liberté des médias au sein de ses États membres. Elle est entre autres aidée par le fait qu'avec le budget actuel de l'UE pour 2021-2027 et la mise en place du plan de construction « *NextGenerationEU* », elle a pour la première fois la possibilité de faire dépendre le versement des fonds de l'UE de la situation de l'état de droit dans le pays concerné.

En même temps, il est clair que l'UE ne peut pas se limiter à son rôle de régulateur du marché intérieur et de gardien de l'état de droit. Elle a besoin de réformes politiques qui la renforcent à l'intérieur et à l'extérieur. Une réforme nécessaire concerne le déficit démocratique persistant de l'UE : bien que le Parlement doive désormais approuver la plupart des actes

---

<sup>5</sup> Anu Bradford, *The Brussels Effect : How the European Union Rules the World* (2020).

---

législatifs de l'UE, certains domaines politiques restent de la compétence exclusive du Conseil européen, qui prend ses décisions sans consulter le Parlement ou seulement après l'avoir consulté. De plus, le Parlement n'a pas le droit d'initiative législative décisif. L'exigence de l'unanimité au Conseil européen, qui ne se justifie plus objectivement, freine très souvent les progrès.

Il existe toutefois des projets prometteurs de réforme de l'UE : la Conférence sur l'avenir de l'Europe devrait, dans l'idéal, déboucher sur une convention constituante et conduire à « (...) un État fédéral européen, organisé de manière centralisée également selon les principes de subsidiarité et de proportionnalité et ayant pour base la Charte des droits fondamentaux ». C'est ce qu'écrit la nouvelle coalition gouvernementale allemande, composée du SPD, des Grüne(n) et du FDP dans son accord de coalition. Une position aussi ambitieuse de la part du gouvernement du principal pays de l'UE donne confiance dans la poursuite de l'intégration européenne. D'autant plus que cette prise de position intervient à une époque où le concept de « souveraineté européenne », et donc l'idée de l'Europe comme précurseur multilatéral et puissance souveraine pour la paix, emporte une adhésion toujours plus large dans le monde. Dans le cadre de ces efforts de réforme, l'idée importante selon laquelle le Parlement européen devrait être renforcé et doté d'une fonction d'initiative est également approuvée.

Dans l'ensemble, à côté de tendances antidémocratiques inquiétantes dans certains États membres, de nombreux signes indiquent que l'UE est en train de se rapprocher et d'évoluer dans une direction plus sociale et plus écologique. La réponse européenne à la crise provoquée par la pandémie a été solidaire et donc fondamentalement différente de la réponse néolibérale antérieure à la crise financière et à la crise de l'euro. Le Socle européen des droits sociaux est devenu un instrument politique important de la Commission européenne. Le renforcement de l'engagement en faveur de l'état de droit au sein des États membres de l'UE est également une source d'optimisme. L'attitude de l'Europe face à la question de l'immigration reste tout à fait honteuse, les États-nations portant ici, par leur attitude défensive, beaucoup plus de responsabilité que les institutions de l'UE.

Il n'est pas encore possible d'évaluer l'impact de la guerre d'agression de Poutine contre l'Ukraine sur l'évolution de l'UE. Un nouvel approfondissement de l'intégration, une solidarité accrue entre les États membres ainsi qu'un renforcement de l'idée d'une « souveraineté européenne » semblent toutefois probables à l'heure actuelle. Il est également possible que les querelles internes à l'UE sur la question de la primauté du droit européen s'atténuent et que l'on se concentre sur la protection des démocraties contre l'agression d'États autoritaires ainsi que contre la toute-puissance des grands groupes d'entreprises.

## **2.6 L'Union européenne, un projet d'intégration progressive**

L'histoire de l'Union européenne n'est pas linéaire et l'UE ne peut pas être considérée comme une entité monolithique. Il s'agit plutôt d'un projet durablement contesté par différentes visions politiques et groupes d'intérêts. D'un point de vue socialiste, pourquoi l'UE sera-t-elle nécessaire à l'avenir ? Parce que, malgré la complexité de l'histoire européenne et malgré le besoin évident de réformer l'UE, quelque chose est aujourd'hui plus clair que jamais : les principaux défis à relever ne peuvent être abordés efficacement qu'au niveau

---

supranational. En particulier, depuis la guerre d'agression menée par le régime de Poutine contre l'Ukraine, il ne fait aucun doute que l'Europe ne peut pas se permettre d'être divisée en son sein même. Au lieu de cela, elle doit être unie, voire unifiée, ne serait-ce que pour des raisons géopolitiques.

Les piliers historiques du projet européen se présentent aujourd'hui sous une forme légèrement différente, bien que restant fondamentalement les mêmes : la recherche de la sécurité et de la paix, la lutte (populaire) contre le fascisme ainsi que l'objectif de prospérité sociale sont aujourd'hui plus que jamais d'actualité. Depuis l'éclatement de la guerre en Ukraine, les Européen-nes sont encore plus conscients de l'importance de la coopération européenne en matière de sécurité. Même si, avec Joe Biden, c'est de nouveau un partenaire fiable qui est président des États-Unis, le souvenir de Donald Trump et de son imprévisibilité demeure. Il serait malavisé de s'en remettre aveuglément au parapluie protecteur d'une OTAN dominée par les États-Unis. Au lieu de cela, il faut renforcer la souveraineté européenne, y compris en ce qui concerne la sécurité de l'Europe. Si l'anti-fascisme a été un moteur central de l'intégration européenne après la Seconde Guerre mondiale, c'est aujourd'hui, à la lumière de l'agression russe contre l'Ukraine, l'anti-autoritarisme qui joue ce rôle. L'UE sert ici d'antithèse démocratique, constitutionnelle et anti-impérialiste. Enfin, l'objectif de prospérité sociale reste essentiel : en effet, sans la réduction des inégalités internes, l'Union doit se préoccuper d'elle-même et ne peut pas jouer un rôle important à l'extérieur.

Les défis actuels ne pouvant être relevés efficacement qu'au niveau supranational, le projet d'intégration a atteint le seuil de l'irréversibilité, au sens progressif du terme : une sortie de l'UE entraînerait de graves régressions. En ce sens, la politique progressiste se définit aujourd'hui dans une large mesure par la création d'un ordre international stable<sup>6</sup>. La voie vers un ordre mondial stable passe par le renforcement de l'Europe. C'est pourquoi le socialisme suisse ne se prononce pas seulement en faveur d'une Europe qui coopère, mais aussi en faveur de l'Union européenne en tant que projet d'intégration progressive.

---

<sup>6</sup> Cette constatation n'est toutefois pas nouvelle. Elle a en effet été formulée dès 1941 par Altiero Spinell et Ernesto Rossi dans leur vision d'une Europe unie, dans le [Manifeste de Ventotene](#).

---

### 3. LES RELATIONS SUISSE-UE D'UN POINT DE VUE SOCIALISTE

Actuellement, le développement des relations entre la Suisse et l'UE est bloqué. Fondamentalement, ces relations peuvent évoluer dans trois directions : tout droit, par une tentative de maintenir le statu quo (3.1) ; en arrière, vers moins d'intégration (3.2) ; ou en avant, vers une intégration européenne plus poussée (3.3). Le PS Suisse est certain de vouloir aller de l'avant et refuse tout retour en arrière. Il vaut toutefois la peine d'analyser en détail les trois directions.

#### 3.1 Le bilatéralisme traditionnel est bloqué

Après le non de justesse à l'adhésion à l'EEE, en 1992, l'interprétation officielle du résultat de la votation consistait à penser ceci : seuls des contrats dont la portée s'arrête « en deçà de l'EEE » peuvent désormais être conclus. La voie dite bilatérale était donc une nécessité pour éviter des dommages économiques et politiques plus importants. Les accords bilatéraux I (1999) et II (2004) ont rempli cet objectif : la Suisse participait et participe dans une large mesure au marché intérieur, sur un pied d'égalité mais de manière partielle, ainsi qu'à une large intégration dans l'espace juridique européen – par exemple dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, des visas et de l'asile – et tire profit de sa participation aux programmes et aux agences de l'UE. Avec l'adoption de l'« initiative sur le renvoi des étrangers criminels » (2010) et de l'« initiative contre l'immigration de masse » (2014), la voie bilatérale a été attaquée frontalement par l'UDC. L'initiative « contre l'immigration de masse », en particulier, a été acceptée par de nombreux-ses partisan-es non pas en raison d'une attitude xénophobe ou d'un scepticisme en matière de politique européenne, mais parce qu'il existait des problèmes sérieux sur le marché du travail suisse et que l'initiative se présentait apparemment comme une solution simple à ces problèmes. Depuis lors, toutes les votations qui remettaient en question la voie bilatérale ont toutefois été clairement rejetées (« initiative de mise en œuvre » en 2016 ; « initiative pour l'autodétermination » en 2018, « initiative de limitation » (en 2020). À chaque votation, le PS a soutenu les accords avec l'UE. Malgré ces nettes victoires devant le peuple, il apparaît clairement que l'Union européenne s'est éloignée d'une logique bilatérale, raison pour laquelle la « voie bilatérale » est bloquée sous sa forme statique traditionnelle, alors que le droit de l'UE évolue en permanence.

##### 3.1.1 L'abandon de l'objectif d'adhésion, l'élargissement à l'Est et le Brexit créent des problèmes

Après le rejet de l'adhésion à l'EEE, l'UE a prêté son concours en vue de négociations sectorielles. L'élément central de cette bonne volonté et de cette bienveillance était le suivant : l'UE s'attendait à ce que l'adhésion progressive au marché intérieur ouvrirait la voie à l'adhésion pleine et entière de la Suisse. C'est au plus tard lorsque le Conseil fédéral a rétrogradé l'adhésion à l'UE d'un objectif stratégique à une option parmi d'autres, en 2006, que les conditions-cadres ont fondamentalement changé. Depuis lors, l'UE exige une base institutionnelle pour la participation sectorielle de la Suisse au marché intérieur. Enfin, le retrait, en 2016, de la demande d'adhésion de la Suisse, qui dormait à Bruxelles depuis 1992, a contribué à durcir définitivement la perception de la Suisse par l'UE. Cela a conforté l'UE

---

dans l'idée que l'homogénéité du droit européen était menacée si la Suisse ne suivait son évolution que ponctuellement et se soustrayait à la jurisprudence de l'UE.

De plus, après l'élargissement à l'Est en 2004, 2007 et 2013, la compréhension dont jouissait l'idée d'une voie suisse « taillée sur mesure » a diminué au sein de l'UE. Premièrement, la Suisse doit aujourd'hui négocier avec près de deux fois plus d'États membres, ce qui est en soi plus difficile que des négociations entre un petit nombre de pays. Deuxièmement, il existe des liens moins étroits entre la Suisse et les pays d'Europe de l'Est qu'avec les autres, ce qui rend plus difficile le fait de justifier la voie particulière de la Suisse par des intérêts économiques communs. Troisièmement, aucune exception n'a été accordée aux États d'Europe de l'Est lors des négociations d'adhésion à l'UE, ce qui a encore réduit l'acceptation d'une solution spéciale pour la Suisse. La marge de manœuvre et la volonté de la Commission européenne d'accorder à un pays tiers participant de manière sectorielle au marché intérieur des privilèges qu'aucun État membre ne possède se sont réduites depuis lors. La problématique des solutions spéciales devient en outre un défi pour la cohésion interne de l'UE. L'harmonisation du droit à un niveau élevé d'homogénéité génère de plus en plus de tensions au sein de l'Union européenne. Il n'est donc pas exclu qu'à l'avenir, l'UE s'engage moins résolument que jusqu'à présent sur la voie d'une homogénéisation accrue du droit. En particulier, le principe selon lequel les traités et les directives de l'UE ont la primauté sur le droit constitutionnel des États est source de tensions, comme l'illustrent les controverses autour des décisions de justice rendues à ce sujet en Pologne et en Allemagne. En ce sens, la situation particulière de la Suisse en tant que pays tiers est un facteur de complexité supplémentaire pour l'Union européenne. Si un degré spécial de liberté est accordé au « modèle suisse » et si, dans le même temps, la participation sectorielle au marché intérieur qu'elle a choisie elle-même doit perdurer, le modèle devra pouvoir être justifié de manière convaincante par rapport au modèle d'adhésion ou au modèle d'association à l'EEE.

Avec le Brexit, le pouvoir de négociation de la Suisse s'est encore affaibli. Même si la Suisse n'est pas un partenaire commercial négligeable pour l'UE, les négociations avec le Royaume-Uni sont considérées comme beaucoup plus importantes à Bruxelles. Afin de ne pas créer de précédents qui affaibliraient le pouvoir de négociation de l'UE envers le Royaume-Uni, l'UE insiste avec encore plus de force, à l'adresse de pays tiers comme la Suisse, sur son principe d'indivisibilité des libertés fondamentales (libre circulation des services, des capitaux, des personnes et des marchandises).

L'évolution du contexte se traduit notamment par le fait que l'UE exige, depuis 2008 déjà, la création d'un cadre institutionnel applicable à tous les accords existants et futurs concernant la participation de la Suisse à certains domaines du marché intérieur et de la politique de l'UE. La Commission européenne ne semble pas prête à maintenir le statu quo. Concrètement, cela signifie qu'aucun autre accord d'accès au marché intérieur ne pourra être conclu sans règlement institutionnel et que les accords existants ne seront plus mis à jour. La participation à divers programmes, agences et « *Joint Undertakings* » (entreprises communes) de l'UE (Horizon Europe, Erasmus+, Copernicus, Creative Europe MEDIA, Digital Europe, *European High Performance Computing Joint Undertaking*, entre autres) est en outre subordonnée aux progrès réalisés sur les questions institutionnelles (développement juridique, interprétation, surveillance, règlement des litiges).

---

En plus de constater le durcissement de ces conditions, on réalise que la voie dite bilatérale se heurte à des limites structurelles.

### 3.1.2 La voie bilatérale se heurte à des limites structurelles

Avec les traités existants, la Suisse a repris le droit européen alors en vigueur. Les traités sont comparables à des instantanés de la situation de 1999, 2004, etc. Or, le droit européen a depuis lors évolué de manière dynamique. La Suisse n'a toutefois repris le nouveau droit européen que de manière ponctuelle et à son (seul) gré. Du point de vue de l'UE, cela n'est pas compatible avec l'espace juridique unique qu'elle souhaite créer. Et pour la Suisse aussi, le manque de possibilités de reprendre et d'appliquer effectivement le nouveau droit européen a des conséquences négatives dans certains domaines.

À cela s'ajoute le fait que la Suisse reprend de façon continue le droit européen sans pouvoir participer aux décisions. La Suisse a donc délégué sa législation à l'UE dans des domaines pertinents. Dans le domaine de l'aviation ainsi que dans la politique d'asile et de migration (Schengen/Dublin), la Suisse a accepté la reprise dynamique du droit. Dans de nombreux autres domaines, dans lesquels aucune reprise dynamique du droit n'a été acceptée, la Suisse renonce toutefois à négocier avec l'UE et, à la place, adapte son droit via ce que l'on appelle par euphémisme « l'adaptation autonome ». Du point de vue de la théorie démocratique, l'adoption continue de la législation européenne sans droit de cogestion est extrêmement problématique et constitue une perte de souveraineté.

Dans le contexte de la mondialisation du 21<sup>e</sup> siècle, l'État qui peut participer à la conception et à la décision de ce qui le concerne accroît sa souveraineté. La souveraineté ne peut pas être obtenue par l'isolement, contrairement à ce que laisse entendre la rhétorique de la droite. Bien plutôt, il faut reconnaître certains faits : face aux défis mondiaux que sont le changement climatique, la stabilisation d'un système de sécurité collective, l'évasion fiscale ou le traitement des données des pieuvres Google, Facebook, Amazon et autres, une capacité d'action supranationale est nécessaire. Une action isolée de la Suisse dans ces domaines politiques serait certes autodéterminée, mais sans aucune influence et donc tout sauf souveraine. Car la souveraineté ne se définit pas par l'adoption autonome de décisions à peine efficaces, mais par l'adoption autonome de décisions pertinentes : celui qui est assis à la table des enfants ne peut pas être souverain !

Si la Suisse entend être aussi souveraine que possible, elle devrait donc pouvoir participer aux décisions importantes là où elles sont prises sur notre continent, c'est-à-dire dans l'UE. Étant donné que seule une adhésion à l'UE bien négociée garantit des droits de cogestion à part entière, une adhésion de la Suisse augmenterait sa souveraineté et ne la réduirait pas, comme le prétend l'UDC. Le bilatéralisme, quant à lui, fait miroiter des possibilités d'influence là où il n'y en a guère. Par exemple, en raison de la clause guillotine des Bilatérales I, la Suisse est placée à chaque vote devant le choix d'approuver l'évolution juridique correspondante de l'UE ou de mettre en jeu l'ensemble des Bilatérales I. Parallèlement, les représentant-es suisses n'ont pas de droit de vote dans le processus législatif de l'UE (« *decision making* »), mais tout au plus la possibilité d'exercer une influence consultative (« *decision shaping* »). Mais même ces possibilités d'influence ne sont souvent pas utilisées de manière suffisamment offensive par la Suisse.

---

De plus, le bilatéralisme atteint ses limites, car il conduit à un blocage des réformes. Il a fallu huit ans entre le rejet de l'adhésion à l'EEE et la ratification des Bilatérales I, et cinq à sept ans supplémentaires pour l'entrée en vigueur des Bilatérales II. De plus, l'association à d'importants programmes de l'UE est régulièrement retardée, ce qui entraîne une grande insécurité juridique. Enfin, la conséquence la plus grave du blocage bilatéral se traduit par le fait que l'accès au marché intérieur européen ne peut pas être développé et qu'il s'érodera de plus en plus dans les années à venir en raison de l'adaptation simultanée du droit de l'UE. Depuis 2008 au plus tard, l'UE conditionne la conclusion de nouveaux accords d'accès au marché ainsi que la mise à jour des accords existants aux progrès réalisés dans la mise en place d'un cadre institutionnel.

Depuis que le Conseil fédéral a déclaré la fin des négociations sur l'accord institutionnel, le 26 mai 2021, divers accords d'accès au marché sont bloqués. Sans une clarification des questions institutionnelles, il est probable que la Suisse sera exclue de l'évolution dynamique du droit sur la libre circulation, de l'accord agricole ou de l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce. Cela pose de grands défis à l'économie d'exportation suisse, comme on peut déjà le constater par exemple dans le domaine des produits médicaux. De plus, les accords sur l'électricité et la santé déjà négociés ne devraient pas pouvoir être conclus dans les prochaines années.

Dans ce contexte, il est clair que le bilatéralisme, présenté comme la « voie royale », est bloqué et que le statu quo est donc instable. Si les questions institutionnelles ne sont pas réglées, les accords bilatéraux continueront de s'éroder dans les années à venir. Le bilatéralisme ayant été jusqu'à présent un modèle de réussite, le PS s'engagera pour que la voie bilatérale soit débloquée dès que possible. La conclusion d'un accord institutionnel et la dynamisation sectorielle des accords qui en résulterait permettraient certes de stopper l'érosion des Bilatérales, mais certains problèmes structurels resteraient non résolus : la soumission aux décisions de l'UE et l'impossibilité de participer à la définition de notre avenir commun. Au cours des prochaines années, l'intégration européenne de la Suisse diminuera lentement, mais sûrement, en raison des questions institutionnelles non résolues. Quelles seraient les conséquences d'un tel retour en arrière et comment faut-il l'évaluer d'un point de vue socialiste ?

### **3.2 Le libre-échange au lieu du marché intérieur signifie « retour en arrière »**

En Suisse, de nombreux acteurs traditionnels, surtout du côté bourgeois, veulent un maximum d'intégration économique, mais un minimum d'intégration politique. Or, l'UE évolue dans la direction opposée. C'est pourquoi certains acteurs du secteur financier, par exemple, ainsi que l'UDC demandent désormais une intégration généralement plus faible. Leur mot d'ordre est le suivant : le libre-échange plutôt que l'intégration dans le marché intérieur. Cela pourrait être mis en œuvre essentiellement de deux manières : en renonçant à la participation sectorielle au marché intérieur et en revenant à l'accord de libre-échange de 1972 et au droit de l'OMC (3.2.1), ou en modernisant l'accord de libre-échange de 1972 sur le modèle du traité de Brexit (3.2.2). Pour le PS, ces deux options sont inacceptables.

---

### 3.2.1 L'accord de libre-échange de 1972 au lieu de l'intégration

Si les questions institutionnelles ne sont pas résolues, la participation sectorielle actuelle au marché intérieur de l'UE s'érodera. Ainsi, à moyen terme, on risque de revenir à l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE de 1972 ainsi qu'au droit de l'OMC. En 2015, le Conseil fédéral a relevé dans un rapport<sup>7</sup> les différences entre un accord de libre-échange global et la reprise du droit de l'UE via les accords « bilatéraux ». Il est arrivé à la conclusion qu'un accord de libre-échange global représenterait un net recul par rapport à la participation sectorielle au marché intérieur. La sécurité juridique garantie par la participation au marché intérieur, assurée par les accords bilatéraux, ne pourrait pas être atteinte avec un accord de libre-échange. De même, l'étroite coopération politique et judiciaire, telle qu'elle existe grâce aux Bilatérales, ne pourrait pas être maintenue par un accord de libre-échange. Enfin, un accord de libre-échange garantirait tout au plus formellement l'objectif d'une plus grande autonomie réglementaire, car la Suisse, en tant qu'économie dépendante des exportations, a tout intérêt à voir le droit s'harmoniser dans le marché intérieur de l'UE. L'Effet Bruxelles agirait également sur une Suisse politiquement isolée. De plus, l'Union européenne est très soucieuse de contractualiser la dimension de la concurrence loyale (« *level playing field* ») dans le droit de la concurrence et de l'environnement, y compris avec les pays tiers.

Concrètement, un tel recul de la politique d'intégration entraînerait entre autres les inconvénients économiques suivants : en ce qui concerne la circulation des marchandises, il n'est pas garanti, dans le domaine des obstacles techniques au commerce des biens industriels, que les produits commercialisés en Suisse et dans l'UE seraient soumis aux mêmes exigences et qu'un seul examen de conformité suffirait pour tous ; une obligation de déclaration préalable serait introduite pour les importations et les exportations de marchandises ; l'accès facilité au marché dans certains secteurs de services serait supprimé ; plus aucun accord d'accès au marché ne serait conclu et, dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché (domaines de coopération, police, questions fiscales, justice et domaine migratoire), la coopération serait rendue beaucoup plus compliquée.

L'une des questions ouvertes qui se poseraient dans les relations entre la Suisse et l'UE en cas de retour à un simple accord de libre-échange serait celle de l'avenir de l'accord sur la libre circulation des personnes. Cet accord, confirmé à plusieurs reprises par les Suisses, serait-il encore soutenu en Suisse si les contreparties positives en termes d'accès aux marchés européens devenaient caduques ? Et, si c'était le cas, l'UE voudrait-elle que cet accord s'érode ou perde sa validité dans ce domaine également, avec toutes les conséquences que cela aurait pour celles et ceux de ses propres citoyen-nes qui travaillent dans notre pays ? Cette question a également une influence sur le maintien et le développement de notre politique de protection salariale. Il est clair que les mesures d'accompagnement seraient gravement menacées par la disparition de l'accord sur la libre circulation des personnes.

Alors que la modernisation de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE pourrait être tout à fait souhaitable, un retour à un simple accord de libre-échange n'est pas

---

<sup>7</sup> [Rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au Postulat Keller-Sutter [13.4022] « Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux ».

---

une solution de rechange viable à la participation au marché intérieur de l'UE. Un retour en arrière sur les étapes d'intégration de la politique européenne des 30 dernières années serait donc globalement extrêmement risqué et douloureux. L'affirmation selon laquelle « moins d'Europe » pourrait être surcompensé en termes de politique économique par des accords de libre-échange supplémentaires avec des pays émergents, tels que la Russie, la Chine, l'Inde, les pays du Golfe, l'Afrique du Sud ou les pays du Mercosur, se révèle une dangereuse illusion. Sur le plan économique, on ne pourra jamais gagner dans ces pays ce que la Suisse perdrait en Europe.

**Pour le PS, il est clair qu'il ne faut pas en arriver là. En même temps, il faut souligner que la voie bilatérale, qui s'érode, se dirige vers le scénario esquissé ici.**

### 3.2.2 La « solution Brexit » suisse plutôt que l'intégration

Après l'échec des négociations sur l'accord institutionnel, des voix se sont élevées pour prendre l'accord sur le Brexit comme modèle pour les futures relations entre la Suisse et l'UE.

L'accord UE - Royaume-Uni repose sur trois piliers : le libre-échange, la coopération en matière de poursuites pénales et les questions institutionnelles. Un tel accord permettrait de poursuivre certains programmes de coopération. Dans le même temps, ce modèle présente également les inconvénients majeurs mentionnés plus haut d'une renonciation à la participation sectorielle au marché intérieur. Il convient en outre de noter qu'un tel mandat de négociation ne serait pas accordé par la Commission européenne si la Suisse n'admettait pas l'abandon des accords sectoriels. Il faudrait donc revenir sur les quelque 120 accords qui ont été conçus comme des accords de reprise du droit. Dans ce modèle, il s'agirait de partir des mêmes processus qu'au Royaume-Uni : tout d'abord, la résiliation des contrats à une date précise serait accompagnée d'un accord de d'annulation du contrat et, parallèlement, un accord de commerce et de coopération renégocié serait conclu sur le modèle du Royaume-Uni. Cela pourrait avoir de graves conséquences pour les emplois et les chaînes de création de valeur en Suisse.

Même s'il est vrai que la modernisation de l'accord de libre-échange sur le modèle de l'accord sur le Brexit serait moins dévastatrice qu'un retour à l'accord de libre-échange de 1972 et au droit de l'OMC, cette proposition est inacceptable. Les conséquences du Brexit en Grande-Bretagne, visibles pour tout le monde – files d'attente dans les stations-service, rayons des supermarchés à moitié vides, grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée – montrent bien ce qui est en jeu. Le PS est convaincu que les étapes de l'intégration européenne de ces 30 dernières années doivent être préservées et développées. L'exécution d'un accord de ce type n'est pas une solution viable. Le statu quo de la voie bilatérale étant instable (3.1) et un recul de la politique d'intégration présentant trop d'inconvénients (3.2), la voie en avant est clairement la plus prometteuse (3.3).

### **3.3 Vers une Europe sociale et démocratique**

Comme nous l'avons décrit plus haut, l'UE s'est unifiée politiquement et juridiquement au cours des dernières années. Si l'on veut participer au développement de cet espace juri-

---

dique, il faut y adhérer d'une manière ou d'une autre. Une intégration européenne approfondie de la Suisse peut être réalisée soit par une adhésion à l'EEE (3.3.1), soit par une adhésion à l'UE (3.3.2). Ces options représentent les deux modèles d'intégration incontestés de la communauté des États européens : une association complète au marché intérieur de l'UE (adhésion à l'EEE) ou la participation et la cogestion démocratiques dans tous les domaines politiques de l'UE (adhésion à l'UE). Les deux modèles doivent constamment être réévalués en tant qu'options pour la Suisse.

### 3.3.1 Association complète au marché intérieur de l'UE : EEE

La proposition d'une nouvelle tentative d'adhésion à l'EEE revient régulièrement en Suisse. Cela apporterait des avantages importants en termes de pleine participation au marché intérieur européen. Cependant, l'option EEE est entachée de trois défis à relever.

Premièrement, ce n'est pas seulement la voie bilatérale de la Suisse qui se heurte à ses limites structurelles, mais aussi, de plus en plus, l'EEE. Ainsi, il est parfois difficile de savoir si les actes juridiques de l'UE présentent un intérêt pour le marché intérieur et donc pour l'EEE, ce qui entraîne des retards dans leur intégration dans l'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE). Deuxièmement, les droits de codécision lors de l'adoption de nouveaux actes juridiques de l'UE font aussi défaut dans l'EEE et doivent, en fin de compte, être repris automatiquement. Le problème de la souveraineté limitée se poserait donc ici aussi. Troisièmement, il existe un équilibre subtil entre les États de l'AELE membres de l'EEE que sont la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, de même qu'entre l'UE et les États de l'AELE membres de l'EEE, un équilibre qui, de leur point de vue, serait mis en péril en cas d'adhésion de la Suisse. Il n'est donc pas certain que les États actuels de l'EEE et l'UE souhaitent voir la Suisse adhérer à l'EEE, ni que la Suisse puisse, le cas échéant, obtenir des adaptations pertinentes du traité sur l'EEE. Il serait donc urgent de mener des discussions exploratoires dans ce domaine, comme l'a proposé le Groupe socialiste aux Chambres fédérales. Telle est la seule façon d'évaluer cette option de manière fiable avant d'entamer les négociations.

Malgré ces inconvénients, une adhésion à l'EEE est préférable à l'érosion de la voie bilatérale ou à un repli sur le libre-échange pur et simple. En effet, l'avantage d'une participation complète au marché intérieur européen l'emporte sur les inconvénients d'une adhésion à l'EEE. Néanmoins, la question centrale pour une souveraineté de la Suisse comprise de manière moderne reste de savoir si elle doit devenir membre de l'UE ou non.

### 3.3.2 Avantages et inconvénients d'une adhésion à l'UE

#### 3.3.2.1 Avantages d'une adhésion à l'UE

Pour la Suisse, les principaux avantages d'une adhésion à l'UE sont les suivants :

1. *La Suisse est souveraine lorsqu'elle peut participer aux décisions là où les décisions clés sont prises* : l'analyse des limites de la voie bilatérale (3.1) montre que la Suisse doit aujourd'hui s'adapter à l'évolution du droit européen, sans pouvoir prendre part aux décisions qui la concernent. À long terme, cette adaptation unilatérale du droit suisse à l'évolution du droit de l'UE conduit à une situation asymétrique, qui met à mal toute souverai-

---

neté. Ce n'est qu'en tant que membre de l'UE que la Suisse pourra participer aux décisions politiques les plus importantes de notre époque et ainsi contribuer à façonner l'avenir. Avec un droit de codécision au niveau de l'UE, la souveraineté suisse serait massivement augmentée – précisément parce que certains domaines politiques continuent de reposer sur le principe de l'unanimité au sein de l'UE. Ce n'est donc pas comme si la Suisse, pays de taille moyenne en Europe, ne pouvait guère influencer les décisions de l'UE. Cet avantage d'une adhésion de la Suisse à l'UE est si central qu'il devrait en soi déjà susciter une discussion sérieuse sur l'adhésion à l'Union européenne.

2. *Il est dans l'intérêt de la Suisse de renforcer le projet de paix européen* : c'est entre autres grâce à l'UE qu'il est aujourd'hui impensable de voir l'Allemagne et la France se faire la guerre, alors que cela a été le cas des siècles durant. L'UE a également joué un rôle central dans la résorption de la profonde division de l'Europe après la Guerre froide. Mais une intégration européenne poussée ne garantit pas la paix, comme le prouve l'agression de Poutine contre l'Ukraine. Toutefois, la coopération économique et politique plus étroite entre les États européens, poussée par l'intégration européenne, laisse penser qu'il est très probable que l'intégration européenne a contribué à la paix qui règne en Europe depuis des décennies et qu'elle continue de le faire, du moins à l'intérieur du territoire de l'UE. Ce projet de paix doit donc être stabilisé, surtout face à la guerre d'agression menée par Poutine.
3. *Améliorations en matière de politique démocratique* : au niveau de l'Union, les citoyennes de l'UE sont directement représentés au Parlement européen. C'est également le cas pour environ 25 % de la population résidente de la Suisse (plus de 2,1 millions de personnes ont un passeport européen), mais pas pour les 75 % restants, bien que ces personnes soient presque autant concernées par le droit européen.
4. *Renforcement de la protection des droits fondamentaux* : le droit au travail, le droit à la formation et de nombreux autres droits sociaux sont inscrits dans les traités de l'UE et sont mis en œuvre diversement dans les agences et les programmes de l'UE, actuellement dans le cadre du Socle européen des droits sociaux<sup>8</sup>. Les droits sociaux garantis en Suisse aux niveaux constitutionnel et législatif vont parfois moins loin. Il en va de même pour la protection contre la discrimination, qui est fortement développée dans l'UE. Au niveau législatif, la Suisse ne dispose d'une interdiction de la discrimination que dans la loi sur l'égalité et dans le droit des personnes en situation de handicap. Or, même là, il n'y a pas de base juridique pour des programmes de lutte contre la discrimination ou pour améliorer la mise en œuvre du droit à ne pas être discriminé sur le marché du travail et du logement.
5. *La politique étrangère de l'UE correspond aux valeurs du PS* : bien sûr, en tant qu'acteur mondial, l'UE est loin d'être parfaite. C'est aussi le cas d'un point de vue socialiste. Néanmoins, il est indéniable qu'aucune puissance mondiale ne s'engage aussi résolument que l'UE en faveur des droits humains, de la protection de l'environnement, du développement durable, de la promotion de la paix et du multilatéralisme. D'un point de vue socialiste, la politique étrangère de l'UE est globalement préférable à celle de la Suisse.

---

<sup>8</sup> Commission européenne, [Les 20 principes clés du socle européen des droits sociaux](#).

---

De plus, l'UE peut faire valoir ses valeurs de politique étrangère avec efficacité grâce à son poids important, alors que la politique étrangère suisse peut tout au plus envoyer des messages symboliques.

6. *La politique économique extérieure de l'UE met en œuvre des normes sociales et environnementales* : dans le cadre de ses accords de partenariat économique, l'UE procède systématiquement à des évaluations des droits humains et de l'impact environnemental. La Suisse est nettement moins avancée dans ce domaine. De plus, l'UE intègre dans chacun de ses accords de partenariat économique un volet institutionnel qui implique les syndicats, la société civile et d'autres parties prenantes dans la mise en œuvre et l'application des dispositions relatives à la durabilité. La Suisse en est loin, malgré une certaine percée dans l'accord de libre-échange avec l'Indonésie. Avec l'adhésion à l'UE, l'engagement de la Suisse en faveur des normes sociales et écologiques dans le commerce international ne resterait plus un vœu pieux. Au contraire, il serait mis en œuvre de manière bien plus efficace qu'aujourd'hui.
7. *La politique climatique de l'UE est plus avancée que celle de la Suisse* : dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe (« *European Green Deal* »), la Commission européenne a présenté en juillet 2021 son paquet « *Fit for 55 in 2030* », qui relève l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Cela dépasse l'objectif actuel de la Suisse, qui s'est engagée par l'Accord de Paris sur le climat à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Parallèlement, l'UE prévoit, dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, des investissements publics bien plus importants que la Suisse dans la transformation socio-écologique. Cela tient en grande partie au fait que la Suisse ne lie guère les mesures économiques qu'elle a adoptées consécutivement à l'apparition de la pandémie de COVID-19 à la protection du climat et à la politique industrielle, bien que le PS l'ait demandé à plusieurs reprises.
8. *L'UE poursuit une politique d'égalité plus progressiste que la Suisse* : le 4 mars 2021, la Commission européenne a présenté sa proposition de directive<sup>9</sup>, qui prévoit des mesures de transparence contraignantes et des mécanismes d'application pour renforcer le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale. L'objectif est de refondre la directive 2006/54 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail. Le manque de transparence des salaires a été identifié comme l'un des principaux obstacles. C'est pourquoi la Commission s'attaque maintenant à ce problème. Les propositions vont nettement plus loin que celles qui ont été formulées en Suisse. La « stratégie en matière d'égalité 2030 », présentée par le Conseil fédéral en avril 2021, ne prévoit pas de dispositions correspondantes en matière de transparence.
9. *Renforcer la protection des consommateurs/trices* : le droit suisse du consommateur est peu développé par rapport à celui de l'UE. Il est vrai que l'on assiste parfois à une reprise

---

<sup>9</sup> Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'exécution, [COM\(2021\)93 final](#).

---

« autonome » du droit européen. Dans le domaine du droit du consommateur, cela a toutefois été moins fréquent depuis le début des années 1990. Par exemple, dans le domaine des conditions générales (CG), la Suisse a déjà été qualifiée par un observateur averti d'« eldorado archaïque de CG au contenu incontrôlé »<sup>10</sup>. Un autre exemple est le droit de révocation dans la vente à distance, qui donne aux consommateur-trices de l'UE le droit d'annuler tout contrat à distance dans un délai de sept jours. La Suisse ne dispose pas d'une telle réglementation, ce qui est au détriment des consommateur-trices.

10. *Une coopération plus stable en matière de recherche et de formation* : depuis l'interruption des négociations sur l'accord institutionnel, il existe une insécurité juridique accrue quant à la poursuite des accords de coopération dans les domaines de la recherche et des séjours à l'étranger des personnes en formation. En tant que membre de l'UE, la Suisse se verrait garantir en tout temps une association complète à des programmes comme Horizon Europe et Erasmus+. En outre, en tant que membre de l'UE, la Suisse pourrait participer à l'élaboration des stratégies de l'UE en matière de politique de formation et de recherche.
11. *Les impôts sur les sociétés doivent être prélevés sur une base d'imposition uniforme* : d'ici à 2023, la Commission européenne veut proposer une base harmonisée pour l'imposition des entreprises en Europe. Les propositions de l'UE vont plus loin que l'impôt minimum de l'OCDE. L'avenir nous dira si ce projet sera couronné de succès. Toutefois, il est d'ores et déjà clair que la fiscalité des entreprises ne peut être abordée efficacement qu'au niveau international, sous peine de voir s'engager une course vers le bas.
12. *La réglementation des « Big Tech » ne peut réussir qu'au niveau européen* : si la politique suisse invitait les CEO de Google ou de Facebook à une audition, ce sont au mieux leurs avocat-es qui se présenteraient. À quelques exceptions près, les États-nations sont désormais quasi impuissants face au pouvoir de marché écrasant des grands groupes que sont les GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Avec le « *Digital Markets Act* » (Accord sur la législation sur les marchés numériques), l'UE prévoit d'adopter en 2023 une base juridique pour la régulation effective des plus grands groupes d'Internet. Si la Suisse ne veut pas se laisser distancer sur ce thème central, elle doit faire partie d'une solution européenne.

Pour pouvoir répondre à la question de savoir si la Suisse doit adhérer à l'UE, il faut bien sûr aussi mettre en lumière les inconvénients d'une adhésion.

### 3.3.2.2 Défis et inconvénients d'une adhésion à l'UE

Une adhésion de la Suisse comporterait également des défis à relever et des inconvénients :

1. *Les instruments de démocratie directe devraient être réformés* : ce serait le plus grand défi à surmonter en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE. Le droit européen étant au-dessus du droit national, les décisions populaires contraires au droit européen ne pourraient

---

<sup>10</sup> Peter Gauch, zitiert in Andreas Heinemann, [Verbraucherschutz und Kartellrecht in der Schweiz, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb](#), Jahrbuch 2019 (2020), S. 44.

(Peter Gauch, cité dans Andreas Heinemann, Protection des consommateurs et droit des cartels en Suisse, in : Institut de recherche sur la constitution économique et la concurrence, Annuaire 2019 (2020), p. 44.)

---

pas être pleinement mises en œuvre. Aujourd'hui déjà, les décisions populaires cantonales qui sont contraires au droit fédéral ne peuvent pas être appliquées. Cet inconvénient ne pourrait pas être totalement évité par une réforme des instruments de la démocratie directe. Toujours est-il qu'un nouvel instrument tel qu'une « initiative européenne » pourrait par exemple charger le Conseil fédéral de défendre des positions ou des réformes en ce sens à Bruxelles. Une collecte de signatures permettrait donc d'obtenir un vote populaire en Suisse, qui ne pourrait certes pas « empiéter » directement sur la législation européenne, mais qui créerait des espaces de conception de démocratie directe au niveau de l'UE. Grâce à cette transformation, les électeur-trices suisses seraient les seuls en Europe à avoir la possibilité de faire valoir leurs préoccupations directement au plus haut niveau européen.

2. *La direction de l'État et le Parlement devraient eux aussi être réformés* : un Conseil fédéral composé de sept membres seulement est trop petit pour répondre aux exigences de participation et d'influence au sein de l'UE. Pour une participation au Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, le système suisse de la présidence tournante de la Confédération atteindrait lui aussi ses limites. La restructuration nécessaire du gouvernement suisse ne serait pas une entreprise facile, mais elle offre aussi de belles possibilités dans la perspective d'une réforme des autorités et de l'administration au niveau fédéral, nécessaire depuis longtemps. Les Chambres fédérales devraient elles aussi être réformées : après une adhésion à l'UE, le Conseil national et le Conseil des États devraient gérer un grand nombre de projets de loi et de décisions complexes. De plus, les délais de prise de position des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE sont généralement courts. Une certaine professionnalisation du Parlement fédéral serait indiquée.
3. *La Suisse serait un contributeur net au sein de l'UE* : le calcul exact du montant annuel dépend de différents facteurs, mais il devrait s'élever à environ 3 milliards de francs par an. Cela représente une contribution solidaire à la stabilité de l'Europe. En outre, la réduction des inégalités est également dans l'intérêt de la Suisse.
4. *La TVA serait presque doublée, passant de 7,7 % (aujourd'hui) à 15 %* : comme la TVA n'est pas progressive, elle pèse de manière disproportionnée sur les bas salaires et n'est donc pas un impôt social. Un doublement nécessite donc, du point de vue du PS, des mesures de compensation du même ordre de grandeur, afin qu'il n'entraîne pas de pertes considérables en termes de pouvoir d'achat.
5. *Le service public serait soumis à une plus forte pression de libéralisation* : dans les domaines du marché de l'électricité, de la poste et des télécommunications, l'idéologie d'une large ouverture du marché s'est imposée au sein de l'UE – une idéologie que le PS rejette. Il est nécessaire d'exclure ces domaines d'une libéralisation plus poussée. Des risques similaires existent dans le domaine du transport ferroviaire, mais ils pourraient y être évités à peu de frais.
6. *L'application de la protection des salaires et du principe – reconnu dans l'UE – « à travail égal, rémunération égale sur un même lieu de travail » doit être réglée dans le sens de l'autonomie de chaque État* : la libre circulation des services a été élevée au rang de

---

liberté fondamentale dans l'UE, à savoir la liberté de fournir des activités de prestation de services dans l'ensemble du marché intérieur. L'évolution qui a permis que la prestation de travail puisse être exportée comme une « marchandise » sans droit d'établissement et sans restrictions « disproportionnées » doit être repensée au profit d'une relocalisation du travail. Celle-ci doit respecter la vie familiale et l'équilibre entre travail, repos et vie sociale. C'est entre autres pour cette raison que le PS s'est toujours prononcé contre le statut de saisonnier : le détachement de travailleur-euses nécessite aujourd'hui et nécessitera à l'avenir des mesures de protection efficaces qui doivent relever de la compétence du pays d'accueil. La mise en œuvre correcte de la libre circulation des personnes, avec le droit d'établissement qu'elle implique, et la libre prestation de services ne peuvent être conçues de manière équitable que si, sur les différents marchés du travail nationaux, toutes les personnes exerçant une activité lucrative bénéficient des mêmes droits que la population locale. Dans ce sens, le PS demande que la question de la protection des salaires et de son application reste du ressort de la politique intérieure, en coordination avec les autres États européens et l'UE.

7. *La Suisse pourrait être mise sous pression pour rejoindre la zone euro* : en cas de négociations d'adhésion, la question se poserait de savoir si la Suisse devrait adopter l'euro. En tant qu'économie exportatrice luttant constamment contre la valeur trop élevée de sa monnaie, la Suisse est tout à fait susceptible de se montrer intéressée par une telle adoption. Toutefois, le contrôle de la monnaie est un élément important de la souveraineté économique et, dans le cadre d'une votation populaire, on peut s'attendre à ce que cette question soit déterminante lors d'une votation populaire sur l'adhésion à l'UE. Dans ce cas, il devient nécessaire d'exiger une exception, à l'instar du Danemark ou de la Suède.

### 3.3.3 L'adhésion à l'UE : une chance – aussi pour les réformes internes

La présente liste d'avantages et d'inconvénients d'une adhésion à l'UE n'a pas la prétention d'être exhaustive. Elle se contente de mentionner quelques points centraux. Il convient toutefois de souligner que les deux premiers avantages mentionnés (gain de souveraineté et stabilisation du projet de paix) sont à eux seuls si importants qu'ils justifient déjà que l'objectif d'une adhésion de la Suisse à l'UE soit enfin de nouveau sérieusement envisagé.

Le plus grand défi en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE serait la réforme nécessaire des instruments suisses de démocratie directe. Le maintien d'une marge de manœuvre aussi large que possible pour la démocratie directe est une exigence centrale du PS en cas de négociations d'adhésion. La démocratie directe fait partie de la culture démocratique de la Suisse. Son maintien est également une condition préalable au succès d'une éventuelle votation populaire sur l'adhésion à l'UE. La Suisse pourrait en outre contribuer à atténuer le déficit démocratique au niveau européen grâce à sa culture de la démocratie directe. Tant que le peuple ne vote pas sur des textes qui contreviennent aux droits humains fondamentaux, ses décisions doivent être respectées. Si nécessaire, il faut envisager un mécanisme de désengagement prévoyant une réglementation proportionnée des conséquences d'une telle décision. Il convient toutefois de souligner ici que la marge de manœuvre dans la mise en œuvre du droit de l'UE est le plus souvent importante, ce qui aurait pour conséquence, de facto, que la plupart des décisions populaires continueraient d'avoir un effet législatif direct, puisqu'elles pourraient être interprétées conformément au droit de l'UE. En outre, il

---

est clair que la démocratie directe est, aujourd'hui déjà, vidée de sa substance en raison de l'absence d'adhésion à l'UE : en effet, les représentant-es du peuple suisse ne peuvent plus légiférer de manière souveraine dans de nombreux domaines juridiques, mais doivent copier l'évolution du droit au niveau européen, ce que l'on appelle par euphémisme « de manière autonome », pour pouvoir continuer d'agir et de coopérer avec nos pays voisins. Le gain de souveraineté découlant d'une adhésion à l'UE doit donc être considéré comme supérieur aux droits de codécision de la démocratie directe, qui seront de toute façon de plus en plus limités.

Un autre inconvénient majeur de l'adhésion est l'augmentation antisociale de la TVA à 15 %. Les recettes supplémentaires considérables devraient être intégralement remboursées à la population suisse. Le PS demande qu'en cas d'adhésion à l'UE, les recettes supplémentaires générées par l'augmentation de la TVA soient utilisées pour financer les frais d'assurance-maladie obligatoire pour toutes les personnes vivant en Suisse, et ainsi annuler la perte de pouvoir d'achat. En outre, les paiements nets à l'UE seraient facilement supportables pour la caisse fédérale, étant donné que l'augmentation du taux de TVA, même en cas de financement intégral des primes d'assurance-maladie obligatoire, se traduirait par un gain pour les caisses fédérales.

Enfin, l'aménagement concurrentiel transfrontalier des marchés de l'électricité, des télécommunications et des services postaux, déjà mis en œuvre dans l'UE, reste un grand défi d'un point de vue socialiste. Lors des négociations d'adhésion, le PS s'efforcera d'obtenir une exception aussi large que possible en matière de service public. Pour le PS, il est essentiel de garantir à la population des services publics de base de qualité sur l'ensemble du territoire, à un prix abordable pour tou-t-es. Dans les cas passés en revue, les marges de manœuvre importantes de la mise en œuvre du droit européen au niveau national devraient être interprétées systématiquement en faveur d'un service public fort et contre de nouvelles libéralisations.

Si l'on évalue les avantages et les inconvénients d'une adhésion à l'UE, il saute aux yeux que les avantages l'emportent clairement, d'autant plus que la plupart des inconvénients pourraient être atténués par des réformes nationales. Les avantages de l'adhésion sont plus nombreux et plus importants que les inconvénients. Comme le montre la présente analyse, la voie bilatérale est bloquée sans clarification institutionnelle (3.1), un recul de la politique d'intégration comporterait trop d'inconvénients (3.2) et l'adhésion à l'EEE serait nettement moins avantageuse que l'adhésion à l'UE (3.3.1). L'option clairement la plus souhaitable est l'adhésion à part entière de la Suisse à l'UE. L'adhésion est une chance. Le PS demande donc l'ouverture de négociations d'adhésion en temps opportun.

En même temps, le PS est conscient que l'adhésion à l'UE n'est pas susceptible de réunir une majorité en Suisse à court terme. Cela dit, les rapports de majorité peuvent changer rapidement : entre le refus clair et l'acceptation claire du droit de vote des femmes, par exemple, il ne s'est écoulé que douze ans<sup>11</sup>. C'est pourquoi le PS veut réintroduire l'option de l'adhésion dans le débat public. Toutefois, à court terme, il faut aussi un plan visant à

---

<sup>11</sup> Le 1<sup>er</sup> février 1959, la population votante a rejeté le droit de vote des femmes au niveau fédéral par 66,9 % de non. À peine douze ans plus tard, le 7 février 1971, les hommes en âge de voter ont accepté l'introduction du droit de vote des femmes par 65,7 % de oui.

---

faire avancer une intégration progressive de la Suisse – un plan susceptible de recueillir une majorité. Comme exposé plus haut, cela ne peut se faire qu'en clarifiant les questions institutionnelles.

---

## 4. LA PROCHAINE ÉTAPE : ASSOCIATION

Même si l'adhésion à l'UE représente la meilleure solution pour la Suisse, la stabilisation à court terme de la voie dite « bilatérale » est la seule possibilité de garantir, dans une prochaine étape, la participation de la Suisse au marché intérieur et aux programmes de coopération de l'UE. Et pour cela, il faut clarifier les questions institutionnelles. Cet objectif peut être atteint en quatre étapes : par des mesures de confiance à court terme de la Suisse (4.1), par un accord de stabilisation limité dans le temps (4.2), par une loi sur l'Europe qui donne une assise démocratique à la politique européenne et rétablit la coalition européenne (4.3), et enfin par un accord d'association avec l'UE (4.4).

### 4.1 Mesures de confiance de la Suisse

Depuis la rupture par la Suisse des négociations sur l'accord institutionnel, le 26 mai 2021, un problème de confiance parasite les relations entre Berne et Bruxelles. Cette confiance doit d'abord être rétablie par des mesures unilatérales à court terme de la Suisse. Pour cela, le PS propose les mesures suivantes : premièrement, le Conseil fédéral devrait clairement faire comprendre à la Commission européenne qu'il reste intéressé par une clarification des questions institutionnelles. Deuxièmement, et c'est essentiel, les contributions versées au titre de la cohésion devraient être augmentées. Troisièmement, la Suisse doit se montrer solidaire dans la politique migratoire européenne en accueillant nettement plus de réfugiés. Cela est juste, indépendamment de nos relations avec l'UE, et correspond aux valeurs humanitaires de la Suisse. Quatrièmement, la Suisse doit adhérer aux principes du « Socle européen des droits sociaux » et reprendre les principales dispositions des directives européennes existantes ou en cours d'élaboration qui mettent en œuvre ces principes : un congé parental, des droits de codécision dans les entreprises, l'amélioration des normes minimales des contrats de travail, l'application de l'égalité salariale, la promotion de la couverture des CCT, l'obligation de respecter les CCT et le renforcement du devoir de diligence des entreprises. Cinquièmement, la Suisse doit s'efforcer de se concerter étroitement avec l'UE en matière de normes fiscales. Le Conseil fédéral doit s'engager à fixer un taux d'imposition minimal substantiel pour l'imposition des entreprises à but lucratif. La Suisse doit se préparer à adopter une norme correspondante décidée par l'UE. Elle doit en outre défendre l'imposition des multinationales là où elles réalisent leurs bénéfices. Également, la Suisse doit s'engager à coopérer dans la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et la criminalité économique et négocier un plan d'action à cet effet.

Ces mesures à court terme permettront à la Suisse d'établir un dialogue politique sérieux avec Bruxelles et de rétablir la confiance. Cela devrait permettre de négocier un accord de stabilisation temporaire avec l'UE. Certaines des mesures présentées (notamment l'augmentation des versements de cohésion à l'UE) pourraient également constituer des concessions de la Suisse dans le cadre des négociations sur un accord de stabilisation.

---

## 4.2 Accord de stabilisation temporaire

Le PS propose de diviser les négociations avec l'UE en deux phases : dans un premier temps, un accord de stabilisation d'une durée de cinq ans est négocié, qui régit la participation aux programmes de coopération (Horizon Europe, Erasmus+, etc.). Dans un deuxième temps, de nouvelles négociations suivent sur les questions d'accès au marché intérieur et les questions institutionnelles qui y sont liées. Cette division des négociations devrait faciliter le déblocage de la situation actuelle. Pour cela, il faut que la Suisse et l'UE bougent : la Suisse fait activement un pas vers l'UE en précisant que les relations actuelles doivent être développées plus en avant le plus rapidement possible. De son côté, l'UE fait un pas vers la Suisse en ne conditionnant pas une association à des accords de coopération à une clarification préalable des questions institutionnelles.

Sur la base de l'accord de stabilisation limité à fin 2027, des négociations sur un accord d'association, appelé « accord économique et de coopération », sont à envisager à partir de 2023. La fenêtre temporelle des négociations s'aligne sur le budget septennal de l'UE (2021-2027). L'accord économique et de coopération devrait entrer en vigueur au plus tard au début du prochain budget de l'UE, soit le 1er janvier 2028. Sur le plan intérieur, les négociations sur un accord de stabilisation seront complétées par les mesures de confiance décrites plus haut ainsi que par une loi sur l'Europe.

## 4.3 La loi sur l'Europe comme base démocratique

Pour pouvoir être acceptée en votation populaire, une clarification des questions institutionnelles doit être portée par la coalition ouverte à l'Europe classique – c'est-à-dire par tous les partis, à l'exception de l'UDC. L'élaboration d'une loi sur l'Europe peut rétablir cette coalition et donner au Conseil fédéral un mandat suffisamment clair pour les prochaines négociations avec l'UE. Cette étape intermédiaire présente en outre l'avantage central d'éviter le risque d'un « référendum en miettes ». Il est clair qu'un nouveau moment comparable au non à l'EEE de 1992 doit être évité par toutes les forces pro-européennes. La politique européenne ne doit en effet pas être de nouveau bloquée pendant de nombreuses années. Contrairement à un vote sur un traité négocié, une loi sur l'Europe ne présente pas un tel risque : si la loi sur l'Europe échoue dans les urnes, elle pourrait être révisée en peu de temps. L'échec d'une loi sur l'Europe ramènerait donc la politique européenne quelques années en arrière – ce qui serait certes très regrettable, mais pas aussi grave qu'un nouveau non à un traité négocié.

Une loi sur l'Europe devrait contenir trois éléments : premièrement, une décision de principe sur le niveau d'intégration européenne auquel la Suisse souhaite se placer. Pour le PS, il est clair qu'il faut au moins garantir la participation sectorielle au marché intérieur ainsi qu'aux accords de coopération de l'UE. Au minimum, le statu quo qui s'érode doit être stabilisé par un cadre institutionnel. Deuxièmement, les questions de procédure doivent être clarifiées dans le but de déterminer, par exemple, quel organe de l'État est compétent pour adapter le mandat de négociation ou pour interrompre les négociations le cas échéant. Troisièmement, les aspects matériels doivent être clarifiés.

---

Le PS est convaincu qu'il faut clarifier les questions institutionnelles avec l'UE. Cela peut prendre la forme d'un accord d'association – un « accord économique et de coopération ». En clair : la Suisse reste pour l'instant un pays tiers dans ses relations avec l'UE, mais elle souhaite obtenir le statut de « pays tiers associé par traité » dans de nombreux domaines politiques. L'accord d'association pour la participation au marché intérieur de l'UE doit permettre la mise à jour des accords sectoriels d'accès au marché existants et la conclusion de nouveaux accords de ce type. L'accord d'association à Schengen/Dublin est maintenu malgré la critique formulée à l'adresse de la politique actuelle de l'UE en matière de réfugiés ; en ce qui concerne les programmes de coopération, la Suisse vise régulièrement un accord d'association multiprogramme ; sur les grands thèmes de société (sécurité coopérative, climat, numérisation, sanctions économiques), la Suisse soutient les efforts de l'UE dans le sens d'une cohésion européenne et les versements de cohésion sont augmentés.

Ce qu'une loi sur l'Europe doit contenir exactement est déterminé par le Parlement et donc par la coalition pro-européenne classique. À cet égard, il est important de définir des objectifs clairs. Pour le PS, il est par exemple absolument essentiel que le niveau réel de protection des travailleur-euses en matière de conditions de travail et de salaires soit assuré et développé en Suisse. Les mesures suisses de protection des salaires continueront d'être conformes au droit européen, la Suisse pouvant elle-même procéder à l'interprétation de leur conformité. De manière complémentaire et dans un souci de sécurité juridique, les parties contractantes pourraient également conclure un « instrument commun d'interprétation sur la protection des salaires et des travailleur-euses », conformément à l'art. 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>12</sup>. Le droit européen laisse de grandes marges d'interprétation. Celles-ci doivent être exploitées, et cela de telle manière que le niveau de protection des travailleur-euses en vigueur en Suisse soit préservé et puisse être développé.

L'engagement du PS pour une protection forte des travailleur-euses n'est pas en contradiction avec un soutien clair à la libre circulation des personnes. Au contraire. Celle-ci est l'un des plus grands acquis du processus d'unification européenne. Le droit de l'UE, qui a désormais ancré le principe « à travail égal, rémunération égale sur un même lieu de travail » de manière juridiquement contraignante, constitue à cet égard le cadre permettant de concilier le niveau de protection des travailleur-euses en vigueur en Suisse avec la libre circulation des personnes. La loi sur l'Europe doit définir ces objectifs.

L'élaboration d'une loi sur l'Europe permettrait non seulement de rétablir la coalition pro-européenne classique, d'éviter un « référendum en miettes » et de donner au Conseil fédéral un mandat de négociation largement soutenu, mais aussi de mettre en place un processus rapide. Cela est essentiel, car l'un des principaux problèmes de l'échec de l'accord institutionnel résidait en ceci qu'il a fallu trop de temps pour que la Suisse clarifie sa position à ce sujet. Sur la base d'une loi sur l'Europe largement soutenue et d'un accord de stabilisation limité dans le temps, le Conseil fédéral pourrait négocier un nouvel accord d'association et le faire aboutir rapidement. Ce n'est que dans le cadre d'un processus aussi largement soutenu et clairement défini que l'on pourra parvenir à une clarification des questions institutionnelles susceptible de recueillir une majorité.

---

<sup>12</sup> SR 0.111

---

#### 4.4 Négocier l'association plutôt que parler de « bilatéralisme »

Il est clair que pour conclure un accord d'association, le gouvernement suisse a besoin d'une meilleure stratégie et tactique de négociation que pour l'accord-cadre, qui a échoué. Un accord d'association ne doit pas se limiter aux questions institutionnelles abstraites (développement du droit, interprétation, surveillance, règlement des litiges). Au lieu de cela, la force de négociation devrait être matériellement élargie, sur la base de la loi sur l'Europe et de l'accord de stabilisation temporaire : la conclusion d'autres accords d'accès au marché, la modernisation de tels accords existants ainsi qu'une association complète aux programmes de coopération de l'UE, comme Horizon Europe ou Erasmus+, devraient être négociés dans le cadre d'un paquet global. De son côté, la Suisse peut envisager d'augmenter substantiellement<sup>13</sup> et de pérenniser les contributions versées au titre de la cohésion, à l'instar de la Norvège. Une telle extension de la force de négociation augmenterait considérablement la capacité d'un nouvel accord d'association à obtenir une majorité : au lieu de tenir un discours de souveraineté datant de l'avant-dernier siècle, on ferait porter le débat sur des sujets tangibles, comme la participation des entreprises suisses au marché intérieur de l'UE ou la collaboration avec le monde de la recherche européen.

Un tel accord économique et de coopération résoudrait la plupart des problèmes de la voie bilatérale. Mais cela ne résoudrait toujours pas le manque de participation de la Suisse à la législation européenne. L'objectif ne peut donc rester qu'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Pour le PS, le calendrier à suivre est clair : un accord de stabilisation devrait entrer en vigueur d'ici à 2023. À partir de 2023, un accord économique et de coopération est négocié sur cette base et doit entrer en vigueur au plus tard en 2027. Enfin, l'adhésion de la Suisse à l'UE doit être mise en route à partir de 2027 sous la forme d'une demande d'adhésion de la Suisse. Un accord d'association ne doit donc pas contenir de dispositions qui entravent ou empêchent de quelque manière que ce soit le développement de l'intégration de la Suisse dans le projet européen.

Il est également clair que le discours de politique intérieure de la Suisse doit s'adapter aux circonstances réelles. Les notions de bilatéralisme doivent être dépassées, car elles suscitent des idées fausses chez les gens. Finalement, il ne s'agit plus – depuis longtemps – d'une relation « bilatérale » entre les deux acteurs que sont l'UE et la Suisse, mais d'une intégration partielle de la Suisse dans l'espace juridique européen (développement inclus) et d'un accès sans obstacles au marché intérieur de l'UE. Le « bilatéralisme » sectoriel doit s'adapter à cette nouvelle réalité et évoluer vers une « association » globale – y compris dans le langage utilisé. Le PS veut ainsi entrer dans l'ère de l'« association », du « partenariat » et de l'« intégration »... et bientôt, espérons-le, de la « participation » et de l'« appartenance ».

---

<sup>13</sup> L'expertise « Alternatives dans le processus de négociation » (« Alternativen im Verhandlungsprozess ») d'Ambühl/Scherer, du 8 février 2021, mentionne une « contribution financière équitable » de CHF 330 millions/an. Aujourd'hui, la Suisse contribue à la cohésion à hauteur d'environ 130 millions de francs par an.