

Par e-mail

vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Monsieur Ignazio Cassis
Conseiller fédéral
Département fédéral des affaires
étrangères
3003 Berne

Genève, le 29 octobre 2025

Consultation sur les nouveaux accords avec l'Union européenne

Monsieur le Conseiller fédéral,

L'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) a étudié avec attention le paquet Suisse-UE sur lequel une consultation a été ouverte le 13 juin 2025. Nous souhaitons par la présente vous transmettre notre avis sur les points les plus importants pour les banques privées et vous assurer du soutien de notre Association en faveur de la stabilisation et du développement des relations bilatérales avec l'UE, taillées sur mesure pour notre pays.

A) Commentaires généraux

Après 11 discussions exploratoires, 46 réunions techniques et 200 cycles de négociation, force est de constater que le Secrétaire d'Etat Alexandre Fasel et son adjoint Patric Franzen n'ont pas ménagé leur peine pour obtenir le plus de concessions possibles en faveur de la Suisse dans les nouveaux accords avec l'UE que le Conseil fédéral a soumis à consultation jusqu'à fin octobre. Ils méritent nos remerciements et nos félicitations.

L'on peut en fait aussi remercier ceux qui en mai 2021 ont poussé le Conseil fédéral à interrompre les négociations sur un accord cadre avec l'UE, même si certains secteurs en ont souffert. La nouvelle approche a permis de clarifier plusieurs points, de garantir certaines exceptions et aussi d'ajouter de nouveaux accords demandés par la Suisse. Il n'y a plus de nouvelle clause guillotine (les 7 accords des Bilatérales I restent liés entre eux) et il n'est plus question de revoir l'accord de libre-échange de 1972.

L'équilibre géopolitique du monde vacille. Les tensions belliqueuses sont exacerbées et l'Europe se réarme. Le protectionnisme se renforce. La recherche pour les technologies du futur, dans les domaines de l'informatique, de l'énergie ou de la médecine pour ne citer qu'eux, fait l'objet d'une concurrence féroce. En cette période trouble et agitée, la Suisse a plus que jamais besoin de stabilité et de prévisibilité. L'instabilité est un poison pour l'économie en général et pour le secteur bancaire et financier en particulier. Notre pays doit sa prospérité à ses exportations et à son attractivité pour les grandes entreprises. Elle doit donc développer son accès aux marchés étrangers et maintenir des conditions cadre attrayantes.



Il est donc très important que la Suisse entretienne des relations solides avec ses voisins européens. Les Bilatérales III ne sont pas qu'un outil économique, mais aussi un levier stratégique face aux défis mondiaux actuels. Rester isolé mettrait en péril la sécurité et la prospérité de notre pays. Les conséquences néfastes du Brexit sur l'économie anglaise montrent aussi les périls d'une relation fondée seulement sur un accord de libre-échange.

De plus, la Suisse fait face à une population vieillissante. En 2024, l'accroissement naturel dans notre pays (naissances moins décès) s'est établi à 6300 personnes. Cela est dû surtout au fait que les femmes font de moins en moins d'enfants - moins de 1,3 en moyenne en 2024, alors que le seuil de renouvellement d'une population, hors immigration, est de 2,1. Par ailleurs, l'espérance de vie continue de s'allonger et le nombre de rentes AVS versées par la Suisse a connu une hausse nette de presque 50 000 en 2024. Enfin, le solde migratoire des personnes actives de nationalité suisse est quant à lui pratiquement toujours négatif ; il s'élevait à 6000 citoyens en 2022 et 2023.

Dans un tel contexte, la Suisse n'a pas d'autre solution que de compter sur l'immigration pour occuper les emplois dont elle a besoin, notamment dans les secteurs de la santé et de l'informatique, et pour assurer la pérennité de ses assurances sociales. Un rapport de la BNS fait état de 400 000 travailleurs manquants (à temps plein) en 2035. D'où veut-on qu'ils viennent ? N'est-il pas préférable qu'ils viennent de pays voisins, qui partagent nos langues, nos cultures, nos valeurs ? La libre circulation des personnes avec l'Union européenne est la réponse la plus adaptée. Entre 2000 et 2020, les salaires nominaux réels (i.e. après inflation) ont augmenté de 16% en Suisse, tandis que le temps de travail moyen d'un salarié a baissé de 137 heures par an, soit presque un mois !

A l'origine, l'Union européenne avait proposé à la Suisse ainsi qu'aux autres Etats de l'AELE de rejoindre l'Espace économique européen. Le peuple suisse a rejeté cette option par 50.3% des voix le 6 décembre 1992, de crainte que ce ne soit le premier pas vers une adhésion à l'Union européenne, qui venait de se donner une vocation politique par le traité de Maastricht. Il n'est désormais plus question de devenir membre de l'Union européenne ; la Suisse a retiré sa demande d'adhésion en 2016. Cela explique aussi les attentes renforcées de l'Union européenne vis-à-vis de la Suisse, puisque la perspective d'un alignement global du droit suisse sur le droit européen n'existe plus.

Les sept premiers accords bilatéraux ont été acceptés par 67.2% des voix en mai 2000. D'autres ont été conclus en 2004, mais un seul a fait l'objet d'un référendum, celui sur l'association à l'espace Schengen/Dublin, qui porte sur la coopération dans les domaines de la justice, de la police, de l'asile et de la migration. Cet accord a été accepté par 54.6% des votants en juin 2005. Cet accord, comme celui sur les transports aériens, prévoyait déjà une reprise dynamique du droit européen, ce qui n'a pas empêché le peuple de voter et d'approuver des passeports biométriques, de nouvelles règles sur la détention d'armes ou la participation de la Suisse à l'agence Frontex. La Suisse a régulièrement adapté son droit à celui de l'UE pour éviter les contrôles à la douane et les files d'attente à l'aéroport, pour assurer la coordination des polices, pour ne pas devoir réexaminer systématiquement chaque demande d'asile, etc.



On voit ainsi que la voie bilatérale est la voie suisse, taillée sur mesure pour notre pays. Nous devons la poursuivre pour maintenir la prospérité et la sécurité de la Suisse. Le nouveau paquet d'accords ne constitue pas un changement de cap de la politique étrangère de la Suisse, il s'inscrit au contraire dans le prolongement des relations actuelles avec l'UE. Il est aussi bien meilleur que l'accord cadre négocié jusqu'en 2021, car il garantit des exceptions pour les spécificités de notre pays (limitation de l'aide sociale, expulsion des criminels, mesures d'accompagnement et de surveillance des travailleurs détachés, protection des salaires, priorité des transports nationaux, interdiction des camions la nuit et le dimanche, constitution de réserves électriques, soutien des énergies renouvelables, politique agricole, protection des animaux etc.).

A l'inverse, le refus de ces nouveaux accords aurait pour conséquence la dégradation des relations avec l'UE et la complication de la vie des citoyens et des entreprises suisses dans leurs déplacements et leurs activités économiques dans les pays voisins. La Suisse, ses entreprises, ses hautes écoles, deviendraient moins attractives et l'étude Ecoplan, mandatée par la Confédération, conclut que notre pays pourrait perdre jusqu'à 520 milliards d'activités économiques d'ici à 2045 ; cela représente presque 3000 francs par habitant et par an ! On renoncerait aussi aux nouveaux accords qui accroîtraient la sécurité de l'approvisionnement en électricité tout en diminuant son coût, ou qui assureraient une bonne coordination en cas de pandémie.

B) Commentaires spécifiques sur certains aspects des accords

1. Limitation de l'immigration

Le droit de séjour en Suisse restera lié à l'exercice d'une activité lucrative. A défaut, les ressortissants de l'UE, y compris les étudiants, n'auront pas droit à l'aide sociale. Les criminels étrangers pourront toujours être expulsés selon le droit suisse. Les activités lucratives indépendantes de trois mois au plus devront aussi être annoncées. Et surtout, grâce à une clause de sauvegarde, le Conseil fédéral pourra prendre des mesures de protection en cas de « difficultés sérieuses d'ordre économique » liées à la libre-circulation. Cette notion sera précisée dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et la Cour de Justice de l'UE n'aura pas de compétence pour l'interpréter. Il s'agit là d'un frein unilatéral permettant de mieux contrôler une éventuelle immigration excessive. La libre circulation des personnes n'est ainsi pas une ouverture sans limites, mais une immigration de travail, encadrée par nos règles et indispensable à l'économie.

L'ABPS salue le fait que le droit de séjour permanent prévu par la directive 2004/38/CE pour les ressortissants européens après un séjour de cinq ans ne sera ouvert en Suisse qu'aux personnes exerçant une activité professionnelle et aux membres de leur famille. Les périodes de dépendance complète à l'aide sociale de plus de six mois ne comptent pas pour atteindre les cinq ans de séjour. La Suisse pourra toujours mettre fin au séjour des personnes au chômage, ainsi que des membres de leur famille, si elles ne font pas d'efforts pour retrouver un emploi ou si elles perçoivent indument des prestations de l'État. Ce droit de séjour permanent ne vaudra pas autorisation d'établissement (permis C).



2. Protection des salaires

Comme le montrent les rapports annuels de l'Observatoire du SECO, la libre circulation des personnes a des effets positifs sur l'économie suisse. Le chômage reste très bas en comparaison européenne. Chez les hommes comme chez les femmes, le taux d'activité des immigrés originaires des pays de l'UE est plus élevé que celui des ressortissants suisses. Malgré l'introduction de la libre circulation des personnes, les écarts salariaux en Europe se sont, au cours des 25 dernières années, encore accrus en faveur de la Suisse.

La protection des salaires est garantie en Suisse, y compris par une clause de non-régression, ce qui signifie que la Suisse n'est pas obligée de reprendre de futures règles européennes qui affaibliraient cette protection. Les entreprises européennes qui détachent des travailleurs en Suisse devront continuer de verser à leurs collaborateurs les salaires applicables en Suisse. Le respect des conditions de salaire et de travail sera contrôlé comme aujourd'hui par les commissions paritaires et les cantons.

Les mesures d'accompagnement critiquées par l'UE (annonce préalable, caution) sont certes assouplies, mais aussi mises à l'abri de toute critique ultérieure – alors qu'aucun Etat de l'UE n'en bénéficie. Les branches à risque et la densité des contrôles continueront d'être définies de manière autonome. Enfin, la loi suisse sur le détachement sera modifiée pour forcer l'employeur à compléter l'indemnité pour les frais de détachement si celle-ci ne couvre pas les frais suisses.

3. Reprise du droit de l'UE

Il ne faut pas perdre de vue que les premiers accords bilatéraux, conclus en 1999, sont statiques, c'est-à-dire qu'ils permettent à la Suisse de participer au marché intérieur de l'UE dans certains domaines (notamment libre circulation des personnes, transports aériens et terrestres, suppression des obstacles techniques au commerce) sans avoir dû s'adapter aux évolutions intervenues depuis. Les entreprises suisses bénéficient donc de conditions plus favorables que celles de l'UE. C'est pourquoi l'UE insiste depuis 2008 pour corriger cette situation et surtout depuis 2016, quand la Suisse a retiré sa demande d'adhésion et qu'il est devenu clair que son droit ne s'alignerait pas sur celui de l'UE.

La reprise du droit de l'UE dans le nouveau paquet d'accords ne concerne que les domaines couverts par 6 accords relatifs au marché intérieur : les 4 existants précités et 2 nouveaux (électricité et sécurité des aliments). Cela ne représente qu'environ 150 textes de lois, soit moins de 1% de la législation européenne. En outre, de nombreuses exceptions ont été prévues en faveur de la Suisse et ne peuvent être remises en cause, même si le droit de l'UE évolue. Par ailleurs, l'accord agricole n'est pas concerné et les règles de l'UE en matière de durabilité, d'intelligence artificielle ou de services numériques par exemple ne devront pas être reprises, faute d'accords bilatéraux dans ces domaines.



Cela ne signifie pas que la Suisse ne doit pas s'inspirer de certaines règles européennes pour simplifier la vie de ses citoyens et de ses entreprises. On pense par exemple à la révision de la loi fédérale sur la protection des données, que l'UE a reconnue équivalente à son règlement dans ce domaine. Cela permet le transfert sans contrainte de données entre entreprises suisses et européennes et protège aussi les citoyens lors de leur navigation sur internet (blocage des cookies). A l'avenir, les règles sur les rapports non financiers devront aussi être compatibles avec les règles européennes pour que les entreprises globales ne doivent pas produire un rapport différent juste pour la Suisse.

Dans ce contexte, l'ABPS peine à comprendre l'argument des opposants aux accords qui craignent « l'importation de la bureaucratie européenne ». Les accords bilatéraux servent précisément à réduire les barrières (certifications complémentaires, lignes de production spécifiques) à l'exportation de produits suisses vers l'UE, en reconnaissant leur qualité et leur sécurité. L'absence de mise à jour de l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce coûte des centaines de millions de francs aux branches concernées et pousse des entreprises suisses à se délocaliser dans l'UE.

Par ailleurs, la reprise dynamique du droit de l'UE implique toujours une acceptation par la Suisse. Le Parlement fédéral, ou le peuple par référendum, pourra toujours refuser de reprendre certaines normes européennes. Dans ce cas, une solution sera d'abord recherchée au sein du Comité mixte instauré par celui des 6 accords concernés. Si aucune solution n'est trouvée, l'UE pourra prendre une mesure de compensation, pour rétablir l'équilibre, i.e. obtenir aussi un avantage correspondant à celui que la Suisse a voulu obtenir en ne reprenant pas le droit de l'UE. Cette mesure ne pourra cibler que le champ d'un des 6 accords précités et devra être proportionnelle.

Actuellement, l'UE impose unilatéralement ses mesures à la Suisse (perte d'équivalence, non actualisation d'accords), sans que notre pays puisse s'y opposer. A l'avenir, ces mesures devront être proportionnées et discutées avec la Suisse. La stabilisation de la voie bilatérale va donc renforcer la souveraineté de notre pays et non l'affaiblir.

4. Règlement des différends

La nouvelle procédure de règlement des différends ne concerne que 5 accords relatifs au marché intérieur existants (libre circulation des personnes, suppression des obstacles techniques au commerce, transports terrestres, transport aérien et agriculture) et 2 nouveaux (électricité et sécurité des aliments).

Le tribunal arbitral sera composé d'un arbitre nommé par la Suisse, d'un autre nommé par l'UE et d'un dernier nommé par les deux précédents. Il ne tranchera que des litiges entre la Suisse et l'UE, pas entre particuliers ou sociétés (les litiges en Suisse restent donc de la compétence des tribunaux suisses). Il sera saisi par la Suisse ou l'UE lorsqu'une solution n'arrive pas à être trouvée dans le cadre d'un Comité mixte. Il devra déterminer si une obligation de l'un des 7 accords concernés n'a pas été respectée.



La Cour de Justice de l'UE ne pourra être saisie par le tribunal arbitral que si la Suisse ou l'UE le demande et seulement pour interpréter une notion de droit de l'UE, pour autant que cela soit pertinent et nécessaire pour la résolution du différend. La Cour de Justice de l'UE ne tranche pas le différend elle-même et ne peut pas intervenir de sa propre initiative dans une procédure arbitrale.

Si une partie ne respectait pas une décision du tribunal arbitral, l'autre pourrait prendre des mesures de compensation ciblées et proportionnées.

Du point de vue de l'ABPS, le tribunal paritaire arbitral est un nouvel instrument qui permettra à la Suisse de mieux défendre ses intérêts qu'aujourd'hui, en fixant un cadre juridique prévisible. Il protégera aussi les secteurs non concernés, comme les banques, contre des mesures de rétorsion arbitraires de la part de l'UE.

5. Contribution de la Suisse à la cohésion de l'UE

Les contributions de la Suisse sont un élément important de la voie bilatérale depuis 2007. A travers celles-ci, la Suisse investit dans la stabilité et la cohésion de l'Europe, deux facteurs essentiels au bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE, auquel elle participe de manière sectorielle.

La contribution de la Suisse permet d'approfondir les relations bilatérales avec les États partenaires. Elle renforce la présence et la visibilité de la Suisse et promeut ainsi sa réputation de partenaire solidaire, innovant et fiable. Elle est affectée à des projets et programmes sélectionnés dans les pays partenaires et n'est pas versée directement dans leurs budgets ou à l'UE. À cet égard, la Suisse peut faire valoir ses propres priorités thématiques et s'assurer que les moyens sont utilisés de manière ciblée, en collaboration avec les États partenaires, et que des partenaires de projet suisses sont impliqués.

La coopération favorise l'avènement de nouveaux partenariats et renforce les échanges de connaissances et d'expériences. Un meilleur développement économique des États partenaires profite également à l'économie suisse, sous la forme de possibilités d'investissement et de débouchés plus intéressants. Il est aussi dans l'intérêt de la Suisse de répondre à des enjeux communs, tels que la formation professionnelle et la migration.

La future pérennisation et augmentation de la contribution de la Suisse à la cohésion de l'UE coûtera 350 millions par année à partir de 2030 (soit moins d'un franc par habitant de l'UE). C'est plus que les 130 millions actuels, mais moins que les 450 millions que paie par exemple la Norvège (membre de l'EEE). Il faut aussi mettre ce montant en relation avec les bénéfices économiques que retirera la Suisse des accords bilatéraux (rien que celui sur l'électricité fera gagner 1 milliard par an à la Suisse, soit 110 francs par habitant, en plus d'assurer la sécurité de l'approvisionnement).



6. Intérêt des accords pour les services financiers

L'Union européenne reste le principal marché étranger pour les banques suisses de gestion de fortune. Leurs clients privés résidents dans l'UE leur ont confié près de 1'000 milliards de francs d'avoirs à gérer. Pour l'ABPS, l'accès à ce marché et donc de bonnes relations avec l'UE sont des priorités depuis des années, afin que les banques suisses puissent offrir *activement* leurs services à leur clientèle européenne *depuis la Suisse*.

En effet, il est de plus en plus difficile de fournir des prestations bancaires transfrontalières depuis notre pays, en raison de règles protectionnistes à l'étranger. Cela amène les intermédiaires financiers suisses à devoir délocaliser leurs activités sur sol européen. Ce phénomène représente autant d'emplois, de compétences et de recettes fiscales en moins pour notre pays. De plus, ces délocalisations sont souvent coûteuses, car elles nécessitent d'importants investissements sur la durée.

Le nouveau paquet d'accords avec l'UE ne contient aucune règle sur les services financiers. En revanche, la question de l'accès au marché est abordée dans le dialogue réglementaire qui a repris entre Berne et Bruxelles dès l'été 2024. Dans ce contexte, au sein de l'Association suisse des banquiers, les banques ont élaboré une approche fondée sur une licence (ou « spécifique aux établissements ») selon le modèle en vigueur aux Etats-Unis avec la SEC. En substance, il est proposé que les établissements intéressés s'enregistrent auprès d'une autorité européenne centrale afin d'obtenir un passeport leur permettant de fournir activement des services bancaires et d'investissement sur l'ensemble du territoire de l'UE. Il est toutefois clair que les discussions à ce propos ne pourront pas aller de l'avant en cas de refus des Bilatérales III. Elles sont donc un prérequis pour une amélioration de l'accès au marché européen pour les banques suisses.

* * *

Le paquet d'accords ainsi négociés reflète les relations sur mesure entre la Suisse et l'UE. Des améliorations ont même été obtenues par rapport au mandat de négociation suisse, que seul un canton avait rejeté. La prospérité de la Suisse, de son économie comme de ses habitants, passe par un accès facilité aux marchés étrangers et par une stabilité juridique. Le paquet d'accords avec l'UE renforce ces aspects, sans toucher à la Constitution fédérale, ni aux compétences du peuple, des cantons, du Parlement fédéral et des tribunaux suisses. Sans ces accords, la main-d'œuvre manquerait et l'exportation depuis la Suisse coûterait plus cher. L'ABPS soutient donc ce paquet, car il présente bien plus d'avantages que d'inconvénients pour la Suisse. Il est aussi nécessaire pour négocier à l'avenir un meilleur accès au marché pour les services bancaires transfrontaliers. La voie bilatérale est la voie suisse, taillée sur mesure pour notre pays ; nous devons la poursuivre !



En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE
BANQUES PRIVEES SUISSES

Jan Langlo
Directeur

Jan Bumann
Directeur adjoint