



Information de base, 13.06.2025

Paquet Suisse – UE : conséquences économiques

La Confédération a commandé cinq études externes afin de pouvoir évaluer les conséquences économiques des accords négociés entre la Suisse et l'UE en vue de stabiliser et de développer la voie bilatérale. Les résultats laissent présager dans l'ensemble des conséquences positives sur l'économie suisse.

Les conséquences économiques des accords négociés entre la Suisse et l'UE, qui prévoient un volet de stabilisation et un volet de développement, ont fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR). Cinq études externes ont été mandatées pour évaluer les conséquences économiques. Ces études reposent en partie sur des estimations, des scénarios et des calculs de modèles pour lesquels il a fallu poser certaines hypothèses.

Elles peuvent être consultées sur les sites des offices fédéraux compétents et sur la page du DFAE consacrée aux accords entre la Suisse et l'UE. Les principaux résultats sont tout d'abord présentés dans leur ensemble, puis pour chaque étude séparément.

La stabilisation de l'accord relatif au marché intérieur, et notamment de l'accord sur la libre circulation des personnes, a l'impact le plus important. Elle permet d'éviter une dégradation supplémentaire des relations qui pourrait remettre en cause les Accords bilatéraux I. Une extinction de ces accords pourrait entraîner en Suisse des pertes de plusieurs dizaines de milliards de francs par année. Cumulées jusqu'en 2045, ces pertes pourraient atteindre plus de 500 milliards de francs.

Deux études traitent des conséquences négatives auxquelles la Suisse est déjà confrontée en raison de décisions prises par l'UE contre elle, faute d'avoir pu trouver une solution institutionnelle, à savoir la non-association de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'UE de 2021 à 2024 et l'absence de mise à jour de l'Accord sur la reconnaissance mutuelle (ARM), qui vise à éliminer les obstacles techniques au commerce dans le secteur des dispositifs médicaux depuis 2021. Les nouveaux accords garantiront l'association aux programmes-cadres et la mise à jour durable de l'ARM pour tous les secteurs. Le bénéfice économique de cette pérennisation sera considérable.

La reprise partielle de la directive 2004/38/CE (directive sur la libre circulation) engendrera des coûts supplémentaires, principalement parce qu'elle donnera le droit à certains citoyens de l'UE et aux membres de leur famille de séjournier durablement en Suisse et qu'elle facilitera légèrement l'accès aux prestations sociales. Les coûts supplémentaires découlent d'un accroissement de la charge administrative et restent minimes par rapport aux avantages économiques des accords dans leur ensemble.

L'étude sur la question montre en outre que le groupe des citoyens de l'UE qui séjournent en Suisse continuera de contribuer davantage au système social et fiscal plus qu'il ne dépendra de ses prestations.

Le volet de développement des accords est aussi important du point de vue économique, en particulier l'accord sur l'électricité, qui renforce la sécurité de l'approvisionnement et tend à faire baisser le prix du courant. Ces éléments seront bénéfiques pour l'activité économique, renforceront la compétitivité de l'économie suisse et augmenteront le pouvoir d'achat des ménages.

Ecoplan : Conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I, Bases de la politique économique n° 58 ; sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO

L'étude évalue la valeur économique du volet de stabilisation des nouveaux accords négociés entre la Suisse et l'UE en simulant l'extinction des Accords bilatéraux I jusqu'en 2045. Le scénario de base repose sur les éléments suivants :

- les facilités commerciales qu'offrent les accords sur le trafic aérien, sur les transports terrestres, sur l'agriculture, sur les marchés publics et sur les entraves techniques au commerce (ARM) sont supprimées ;
- la libre circulation des personnes est remplacée par un système de contingents qui limite l'immigration à 20 000 personnes par année ;
- l'UE traite de nouveau la Suisse comme un État tiers non associé à la coopération en matière de recherche.

Bien que la plausibilité des hypothèses formulées ait été vérifiée, ce qui se passera réellement en cas de refus des nouveaux accords entre la Suisse et l'UE relèvera de décisions politiques et n'est donc pas prévisible. La situation pourra prendre une tournure positive ou négative. L'éventuel impact économique positif du développement des accords bilatéraux n'est pas pris en compte, pas plus que les nouveaux accords (notamment l'accord sur l'électricité).

L'étude confirme la grande valeur économique de l'accord relatif au marché intérieur et de l'association aux programmes de l'UE en matière de recherche (en particulier à Horizon Europe), dont la suppression entraînera un affaiblissement substantiel de l'économie suisse et des pertes notables de revenus jusqu'en 2045.

- La Suisse subira des pertes de recettes estimées à 26,4 milliards de francs en 2045. Le PIB baissera de 4,9 % et le PIB par habitant de 1,65 %.
- Cela correspond à une perte de revenus de 2500 francs par habitant. La perte la plus importante concernera les revenus du capital (-5,03 %). Les salaires baisseront également, notamment ceux des professions peu ou moyennement qualifiées (-1,08 %).
- Les pertes de PIB cumulées entre 2028 et 2045 sont estimées à 520 milliards de francs ou environ la moitié du PIB annuel de la Suisse.

Selon l'étude, près des trois quarts des conséquences négatives sont imputables à la suppression de la libre circulation des personnes. L'économie aura plus de mal à trou-

ver de la main-d'œuvre, la place économique suisse perdra de son attrait, les investissements baisseront et il y aura davantage de délocalisations vers d'autres pays de l'UE.

Le dernier quart est imputable au fait que la Suisse sera reléguée au rang d'État tiers non associé au programme de recherche Horizon Europe, ce qui affaiblira le pôle de recherche et d'innovation suisse, et que les facilités commerciales offertes par l'accord relatif au marché intérieur des Accords bilatéraux I disparaîtront.

Infras : Étude approfondie sur l'ARM, exemple des dispositifs médicaux – rapport final ; sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO

En 2021 et 2022, l'UE a refusé la mise à jour de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) dans le secteur des dispositifs médicaux, en particulier des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro. Les fabricants et les distributeurs n'ont alors plus pu exporter facilement leurs produits vers l'UE. L'étude porte sur les conséquences de ce refus.

Dans l'ensemble, les fabricants et les distributeurs se sont accommodés de la nouvelle situation. Ils ont toutefois dû faire face à des coûts supplémentaires, notamment à des coûts uniques qui ont représenté 0,3 % à 0,7 % du chiffre d'affaires à l'exportation pour les fabricants suisses et 0,6 % à 0,7 % pour les distributeurs. Les dépenses annuelles courantes supplémentaires ont été de l'ordre de 0,1 % à 0,14 % chez les fabricants et de 0,3 % à 0,4 % chez les distributeurs.

Ces coûts supplémentaires ont touché majoritairement les grandes entreprises du secteur, pour lesquelles la charge supplémentaire qui découle de l'absence de mise à jour de l'ARM sont comparativement faible par rapport à leur chiffre d'affaires. Les petites et moyennes entreprises ont quant à elles été confrontées à des coûts bien plus élevés. Ainsi, un quart de tous les fabricants suisses ont dû faire face à des coûts supplémentaires uniques correspondant à au moins 9,3 % de leur chiffre d'affaires et les dépenses annuelles supplémentaires se sont montées à 2,3 %. Du point de vue de certaines entreprises, les charges restent importantes même après trois ans. Certaines entreprises ont été menacées dans leur existence.

L'absence de mise à jour de l'ARM a aussi eu des conséquences pour les pouvoirs publics. L'institut suisse pour les produits thérapeutiques Swissmedic, chargé de délivrer les autorisations d'exploitation et de mise sur le marché de médicaments et de les surveiller, a en particulier vu ses coûts augmenter du fait de la suspension de sa coopération avec les autorités de l'UE et de sa participation à des groupes de travail. Ces coûts supplémentaires se montent à 4,6 millions de francs par année, auxquels s'ajoutent des coûts uniques de 6 millions de francs pour le développement d'une banque de données pour dispositifs médicaux propre à Swissmedic.

BSS Volkswirtschaftliche Befragung AG : Soutien individuel des programmes-cadres de l'UE pour la recherche et l'innovation. Effets économiques de la participation de la Suisse – rapport final ; sur mandat du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI

L'étude porte sur les conséquences d'une association de la Suisse au programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation telle qu'elle serait assurée durablement par les nouveaux accords entre la Suisse et l'UE. Elle conclut qu'il n'y aurait que des avantages et aucun inconvénient.

Une telle association permettra aux chercheurs et innovateurs de Suisse de postuler à nouveau pour participer à certains projets de l'UE, projets qui génèrent une concurrence nettement accrue et améliorent la recherche et l'innovation. De plus, les personnes soutenues bénéficient de la renommée de ces programmes porteurs, qui permettront aux instituts de recherche suisses qui pourront y participer d'attirer des talents du monde entier. La mise en réseau des sites de recherche suisses en tirera avantage ; les personnes soutenues par ces fonds européens pourront en effet plus facilement obtenir d'autres subventions publiques ou privées. La Suisse ne serait pas en mesure de compenser ces avantages en cas d'extinction de l'association. Elle ne dispose notamment d'aucun instrument comparable pour soutenir individuellement la recherche et l'innovation.

L'étude a analysé des données datant de l'époque où la Suisse était associée aux programmes de l'UE. Elle montre que notre pays savait mieux qu'aucun autre obtenir des fonds dans le cadre de ces programmes et qu'elle attirait alors nombre d'excellents chercheurs étrangers (*brain gain*). Sans association aux programmes, le phénomène inverse, à savoir la fuite des cerveaux, menace notre pays.

Ecoplan : Analyse externe d'impact de la réglementation (AIR) relative à la reprise de la directive européenne sur la libre circulation – conséquences sur les institutions étatiques ; sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations SEM

Les nouveaux accords entre la Suisse et l'UE prévoient que la Suisse reprenne en partie la directive 2004/38/CE (directive sur la libre circulation). L'étude évalue les conséquences d'une telle reprise. Elle montre qu'il y aura des coûts et une charge administrative supplémentaires dans certains domaines. Mais ces effets seront contrebalancés par des avantages économiques, dans la mesure où ils stabiliseront les relations bilatérales avec l'UE et qu'ils auront une influence positive sur la structure d'âges, sur le marché du travail et sur le système de santé (l'Accord sur la libre circulation des personnes [ALCP] est l'accord bilatéral le plus important du point de vue économique : 75 % du bénéfice économique de la stabilisation des relations bilatérales en découlent). Les conséquences financières et administratives ne concernent pratiquement pas les entreprises ni les citoyens, mais elles touchent principalement les institutions étatiques.

Les principaux résultats de l'étude concernent les points mentionnés ci-après.

- Droit de séjour permanent : les citoyens de l'UE qui vivent légalement et de manière ininterrompue en Suisse depuis cinq ans en exerçant une activité lucrative auront un droit de séjour permanent. L'étude estime que chaque année, 50 000 à 70 000 personnes obtiendront ce droit, mais qu'une grande majorité d'entre elles n'en fera pas usage, parce qu'elle n'en tirera aucun bénéfice. L'étude table sur 4000 à 20 000 demandes par année. La charge supplémentaire pour les autorités de migration (examen des demandes) pourra être compensée par une simplification des procédures.
- Service public de l'emploi : les citoyens de l'UE qui perdront involontairement leur emploi devront s'annoncer au service public de l'emploi pour avoir le droit de rester en Suisse. Le service aura probablement chaque année 3700 à 8800 cas supplémentaires à traiter, ce qui correspond à des coûts supplémentaires de 9 à 22 millions de francs (+ 1,9 % à + 4,4 %).

- Aide sociale : les citoyens de l'UE qui exerceront une activité lucrative en Suisse pendant moins d'une année pourront bénéficier de l'aide sociale pendant six mois au plus ; les indépendants bénéficieront d'un accès à l'aide social équivalent à celui des salariés. Les personnes au bénéfice d'un droit de séjour permanent pourront également toucher l'aide sociale sans risquer de perdre leur droit de séjour. Selon les estimations, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale pourrait augmenter de 1,1 % à 1,5 % par année (3000 à 4000 personnes), ce qui correspond à des coûts supplémentaires de 56 à 74 millions de francs. En comparaison internationale, on constate qu'élargir le droit à l'aide sociale n'a pas d'effet d'attraction. Les études empiriques ne laissent pas présager une immigration accrue ayant un impact sur les systèmes sociaux ; elles montrent en revanche qu'en fin de compte, les assurances sociales et les systèmes fiscaux profitent de l'immigration d'une population active plus jeune que la moyenne plutôt qu'ils n'en pâtissent.

- Taxe d'études : les citoyens de l'UE paieront aux hautes écoles et hautes écoles spécialisées suisses, dont le financement est principalement public, les mêmes taxes d'études que les étudiants suisses. Pour l'ensemble des hautes écoles publiques, cela représente un recul des recettes annuelles avoisinant les 21,7 millions de francs. Des discussions sont en cours pour compenser ces pertes par une participation adéquate de la Confédération. L'égalité de traitement concernant les taxes d'étude entraînera des pertes de recettes annuelles de l'ordre de 23,3 millions de francs pour les écoles polytechniques fédérales.

- Suisses de l'étranger : la situation légale des 134 000 Suisses de l'étranger qui vivent dans l'UE et n'ont que la nationalité suisse s'améliorera. Ils auront en effet les mêmes droits que les citoyens de l'UE qui vivent en Suisse en ce qui concerne l'activité lucrative, le droit de séjour, la protection sociale et les taxes d'études.

Ecoplan : Conséquences économiques de l'accord sur l'électricité entre la Suisse et l'UE – rapport final ; sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie

L'étude analyse les conséquences économiques du nouvel accord sur l'électricité qui fait partie des accords négociés entre la Suisse et l'UE. L'accord porte principalement sur le couplage des marchés de l'électricité et sur la garantie des capacités transfrontalières par le droit international (quantité d'électricité qui peut être transférée entre deux pays).

L'étude compare deux scénarios. L'un porte sur ce qui se passera si l'accord est conclu et l'autre, plus radical, envisage le cas où les pays voisins de la Suisse réduisent fortement leur coopération avec notre pays en matière d'électricité et donc de capacités transfrontalières. On ne sait toutefois pas si une coopération technique entre les gestionnaires de réseau de transport avantageuse pour la Suisse sera encore possible en cas d'échec de l'accord ni quelles capacités transfrontalières pourront en découler. L'étude quantifie cette incertitude : sans accord, la Suisse se retrouvera dans une situation intermédiaire entre les deux scénarios envisagés.

Si l'accord est conclu, le couplage des marchés renforcera l'approvisionnement, surtout en hiver. La garantie de capacités transfrontalières donnera en outre à la Suisse la possibilité de réaliser des gains commerciaux annuels de 0,5 à 1,2 milliard de francs supplémentaires entre 2030 et 2050, par rapport au scénario de forte réduction des capacités transfrontalières.

En revanche, sans accord sur l'électricité, les capacités transfrontalières disponibles à long terme seront incertaines et la Suisse devra repenser son système électrique en prévoyant des coûts bien plus élevés. Si elle doit notamment produire davantage d'électricité pour atteindre un niveau d'approvisionnement équivalent à celui garanti par l'accord, elle aura besoin de plus de centrales indigènes de production d'électricité hivernale, impliquant des coûts annuels totaux de l'ordre du milliard de francs jusqu'en 2050.

L'accord aura également des conséquences sur les prix de l'électricité en Suisse, qui devraient être inférieurs de 14 % en 2050 aux prix sans accord. Des prix de l'électricité plus bas ont un impact positif sur l'économie suisse. Ils renforcent la compétitivité, notamment dans les secteurs qui consomment beaucoup d'électricité, et améliorent le pouvoir d'achat des ménages. Ces deux effets combinés pourraient contribuer à ce que le PIB soit plus élevé de près de 0,5 % d'ici 2050. L'étude estime par ailleurs que des prix de l'électricité plus bas et une activité économique accrue auront aussi un impact sur les salaires (qui pourraient augmenter d'env. 0,4 %) et sur les chiffres de l'emploi (qui pourraient s'améliorer de 0,2 %).

Dans l'ensemble, la Suisse atteint un niveau de sécurité d'approvisionnement plus élevé avec que sans l'accord sur l'électricité, et ce à des coûts moins élevés. L'accord réduit en outre le risque d'une panne ou d'une pénurie d'électricité à grande échelle, qui auraient toutes deux un coût économique potentiellement très élevé.