

POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA SUISSE: LE BILATÉRALISME – SOLUTION PERMANENTE?

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne ont réduit la pression sur la politique européenne de la Suisse. Aujourd'hui, l'adhésion à l'Union européenne n'est plus une question économique. Mais l'opportunité et la solidité du bilatéralisme restent incertaines à long terme. Le bilan en matière de souveraineté menace de plus en plus de devenir négatif. En outre, la voie du bilatéralisme est vulnérable au plan de la politique intérieure et extérieure. La double stratégie de la coopération sélective et des politiques volontaires de niche dans le secteur financier et fiscal et dans la politique extérieure est source de critiques au sein de l'UE.



Conférence de presse de Micheline Calmy-Rey et José Manuel Barroso, à Bruxelles le 2 octobre 2007

Depuis des années, le bilatéralisme, à titre de ligne directrice de la politique européenne de la Suisse, est fortement soutenu par la politique intérieure. Vu d'abord, après le référendum négatif sur l'EEE en 1992, comme une solution temporaire, il est aujourd'hui largement considéré comme une alternative valable à l'adhésion à l'UE. L'accès au marché européen, qui a toujours été le but traditionnel de la politique européenne de la Suisse, est assuré dans une large mesure par les accords bilatéraux. L'adhésion à l'UE n'est donc plus une question économique. Simultanément, la non-adhésion à l'UE permet à la Suisse de pratiquer en politique extérieure une stratégie de niche qui porte par exemple ses fruits dans le cadre d'une politique volontairement autonome au Proche-Orient.

Aujourd'hui, la discussion sur la politique européenne n'est plus marquée par la question de principe du positionnement stratégique de la Suisse en Europe, mais par des aspects tactiques de la consolidation du bilatéralisme. Il est frappant de

constater qu'au concept dominant d'euro-compatibilité des années 90 s'ajoute de plus en plus, dans les débats actuels, l'idée de l'eurocompétitivité. Dans des domaines tels que le commerce extérieur, la politique monétaire, le système fiscal ou le secteur financier, la Suisse se démarque volontairement de l'UE dans le sens d'une compétitivité de site. Simultanément, le Conseil fédéral prône le bilatéralisme comme un modèle fondamental d'alternative à l'adhésion à l'UE – pour d'autres Etats aussi. Les appels de décideurs suisses à l'adresse de l'UE de se «suissiser» et d'accorder à leurs citoyens plus de possibilités de participation sont la preuve de la confiance actuelle dans la politique européenne. Il reste néanmoins à savoir si le bilatéralisme de la Suisse est également assez fort, et s'il répond aux intérêts suisses, à long terme.

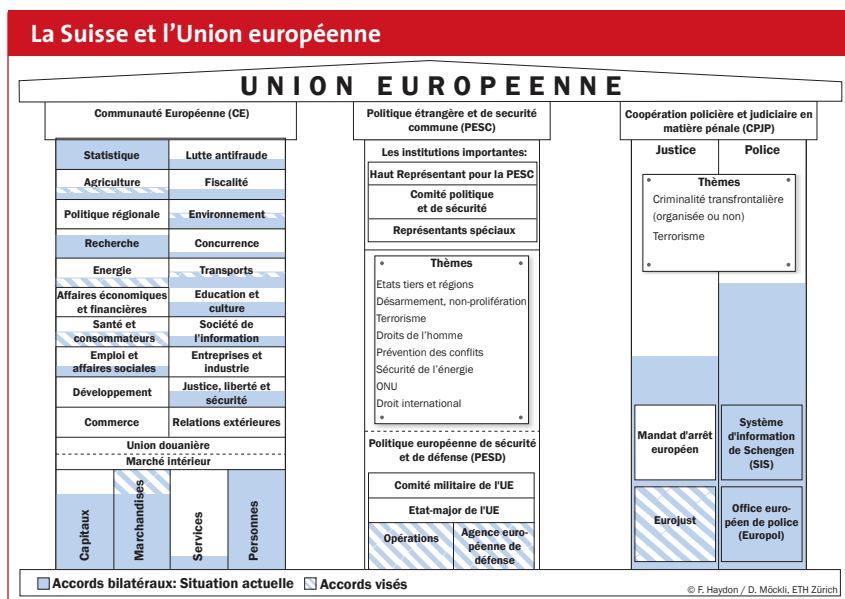
Stratégies de coopération et d'intégration

Les rapports de la Suisse avec le processus d'intégration européen sont, depuis cinq

décennies, une question clé de la politique extérieure suisse. En fait, la Suisse a toujours vu la question de l'Europe d'un point de vue essentiellement économique. Elle a certes toujours reconnu l'importance de l'unité européenne pour la paix et la sécurité du continent. Mais cet aspect n'avait qu'une influence restreinte sur sa politique européenne. Ce sont beaucoup plus la nécessité d'agir à cause des dynamiques économiques européennes et la démocratie directe qui ont marqué l'orientation de la politique européenne de la Suisse.

Dans une première phase de la politique européenne entre 1957 et 1971, la nécessité d'agir était forte. Une adhésion à la Communauté économique européenne (CEE) était certes exclue, car la Suisse avait une économie prospère après la Seconde Guerre mondiale, s'était engagée à appliquer une politique de rigoureuse neutralité et refusait une intégration supranationale. Mais le désir d'éliminer les inconvénients commerciaux découlant de la non-adhésion poussa le Conseil fédéral à créer en 1960, avec d'autres Etats non membres de la CEE, l'Association européenne de libre-échange AELE. Il négocia en outre avec la CEE entre 1961 et 1963 en vue d'une association, mais ceci échoua et lui valut le reproche de vouloir picorer le meilleur.

Ce n'est qu'en 1972 que la Suisse réussit, par un accord bilatéral de libre-échange avec la CEE, à éliminer la discrimination douanière pour les produits industriels. Ceci fut le début d'une deuxième phase de la politique européenne qui dura jusqu'en 1987 et qui, en raison de la moindre pression d'agir, lui valut d'être dénommée les



«années dorées». La troisième phase – entre 1988 et 1992 – fut marquée par la recherche fébrile d’une réponse adéquate à l’approfondissement et l’élargissement probables du processus d’intégration européen. Tandis que le Conseil fédéral rejetait encore un changement d’orientation dans son premier rapport sur l’intégration en 1988, il entama peu après des négociations sur un Espace économique européen. Lorsque ce modèle multilatéral, qui prévoyait une association des Etats de l’AELE avec le marché intérieur de l’UE, ne s’avéra guère satisfaisant en raison des droits de codécision défaillants, le Conseil fédéral suivit l’exemple des autres pays neutres, à savoir l’Autriche, la Suède et la Finlande, et posa une demande d’adhésion à l’UE. L’interférence du référendum sur l’EEE du 6 décembre 1992 avec un débat sur l’adhésion fut l’une des raisons essentielles pour lesquelles, malgré une confortable majorité au Parlement, le projet échoua lors de la votation (50,3 % de Non).

Bilatérales I et II

La quatrième phase, toujours en vigueur, de la politique européenne de la Suisse est marquée par l’extension de la politique du bilatéralisme sectoriel, lancée en 1972. A l’exception de l’accord sur la recherche, les Bilatérales I, négociées entre 1994 et 1999, visent à assurer à la Suisse un meilleur accès au marché intérieur de l’UE. Il est intéressant de constater que la libre circulation des personnes, que l’économie suisse considère aujourd’hui comme l’aspect essentiel du bilatéralisme, était un dossier demandé de l’UE et qui s’avéra être le plus difficile.

Les Bilatérales II, négociées entre 2002 et 2004, tiennent certes compte de nouveaux intérêts économiques, mais vont

aussi au-delà au plan thématique. Ainsi, avec l’accord d’association à Schengen/Dublin, la Suisse participe à la suppression des contrôles systématiques de personnes et aux coopérations européennes qui y sont liées dans le domaine de la sécurité intérieure et de la politique d’asile. L’importance stratégique des Bilatérales II pour l’économie suisse réside dans le fait que le secret bancaire a pu être défendu tant dans les dossiers intéressant l’UE sur la fiscalité de l’épargne et la lutte contre la fraude que dans l’accord Schengen désiré par la Suisse. Néanmoins, les intérêts particuliers des banques et leur résistance contre le droit européen dans des domaines comme le blanchiment de l’argent ont aussi contribué à suspendre les négociations sur un accord relatif aux services – au regret des assurances par exemple.

Situation aujourd’hui

Les contrats bilatéraux actuels, comprenant 20 accords principaux et une centaine d’accords secondaires, ont fortement réduit la nécessité d’agir pour la Suisse. L’accès au marché européen n’est certes pas total, mais le bilatéralisme assure à la Suisse une sélectivité dans la coopération avec l’UE qui lui a jusqu’alors permis de maintenir ses positions dans les domaines économiques importants pour elle ainsi que dans la politique extérieure. Sachant que les accords bilatéraux sont des contrats classiques entre Etats, la Suisse a également pu préserver son indépendance institutionnelle.

Dans le rapport Europe 2006, le Conseil fédéral procéda à un examen détaillé de la politique européenne et décida de ne pas retirer sa demande d’adhésion, mais de ne plus considérer l’adhésion à l’UE que com-

me une «option à long terme» au lieu d’un «but stratégique». Simultanément il argumenta que dans les années 90 la Suisse s’était trop concentrée sur la question de l’appartenance institutionnelle à l’UE et avait négligé une discussion sur la meilleure marche à suivre pour «préserver les intérêts du pays». Pour la première fois, il mit ainsi en évidence que pour la Suisse il n’est pas question d’adhérer à l’UE à moyen terme.

La première priorité dans la politique européenne du Conseil fédéral est aujourd’hui la mise en œuvre efficace des accords existants. Certains accords comme celui de Schengen doivent encore entrer en vigueur, d’autres doivent être régulièrement adaptés (extension de la libre circulation des personnes) ou renouvelés (participation aux programmes européens tels que recherche ou promotion du cinéma). Mais par ailleurs, la Suisse désire aussi étendre le bilatéralisme, les sept nouveaux dossiers identifiés en mars 2008 par le Conseil fédéral mettant en évidence le désir d’une coopération avec l’UE dans un éventail de domaines de plus en plus vaste.

Il est intéressant de noter que pour la première fois la Suisse vise aussi un accord dans le domaine de la politique de sécurité extérieure de l’UE (2^e pilier). Ainsi, un accord administratif avec l’Agence européenne de défense doit permettre la participation à la coopération européenne en matière d’armement. Un accord-cadre relatif à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) doit également réduire les modalités administratives en cas de participation de la Suisse à des missions de paix civiles et militaires de l’UE. Néanmoins, la disposition suisse à coopérer avec l’UE sera probablement, à l’avenir aussi, nettement moindre dans le domaine de la politique de sécurité extérieure que dans la sécurité intérieure et surtout dans le secteur économique. Alors que, pour des raisons de politique intérieure, le DDPS recule devant une nette stratégie de coopération avec l’UE, le DFAE en plus veut une certaine distance avec l’UE en tant que base pour une politique extérieure de niche.

Bilan en matière de souveraineté

Indépendamment de la manière dont on juge la politique européenne de la Suisse axée sur une optimisation des avantages économiques, il se pose la question de l’opportunité et de la solidité du bilatéralisme à long terme.

Le bilan de la politique européenne de la Suisse en matière de souveraineté risque

de se dégrader de plus en plus. Au vu de sa dépendance économique du marché européen et pour des raisons de compétitivité, la Suisse se voit obligée depuis une vingtaine d'années d'aligner son droit sur celui de l'UE, mais sans pouvoir participer à son élaboration. L'adaptation autonome, c'est-à-dire l'adaptation du droit suisse au droit communautaire sans base contractuelle, n'est certes pas quantifiable, mais elle a pris une grande ampleur. Par le biais des accords bilatéraux, la Suisse reprend également de plus en plus le droit communautaire. Bien que la plupart des accords soient de nature statique, le Conseil fédéral est en fait souvent obligé de s'aligner sur les nouveaux règlements européens pour ne pas compromettre l'exécution de l'accord en question. De manière générale, l'UE rechigne de plus en plus à négocier des solutions spéciales avec des Etats tiers dans les domaines pour lesquels elle a laborieusement élaboré des règlements acceptables pour l'ensemble des 27 Etats membres. Les tentatives suisses visant à négocier des solutions par la reconnaissance mutuelle de l'équivalence de la législation respective souvent se heurtent à Bruxelles à une forte résistance.

Contrairement à la rhétorique de l'autodétermination, les contraintes réelles ont augmenté dans la politique européenne de la Suisse. Si la Suisse refuse de suivre au niveau de la libre circulation des personnes, les autres accords des Bilatérales I perdent également leur validité. L'UE ne pourrait pas non plus accepter un refus de l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie, et c'est pourquoi deux votations séparées sur ce sujet donneraient aux décisions du peuple plus de souveraineté qu'il n'en existe réellement. La non-acceptation du nouveau droit de Schengen conduirait aussi dans la plupart des cas à la résiliation de l'accord. La contribution de cohésion, que la Suisse désigne souvent comme une mesure de solidarité bénévole en faveur des Etats membres d'Europe de l'Est, a tout simplement été escomptée par l'UE en contrepartie des relations privilégiées. Et si la Suisse décide un jour d'apaiser le différend fiscal par des mesures «autonomes», elle ne pourra guère cacher combien sa liberté d'action était limitée dans la réalité.

Il ne fait aucun doute que, même si elle adhérerait à l'UE, la Suisse n'aurait qu'une influence limitée sur l'évolution du droit communautaire. Il faut néanmoins tenir compte du fait que, grâce à la formation d'alliances et au principe d'unanimité fréquemment appliqué, les petits Etats de l'UE

ont un pouvoir qui dépasse bien souvent leur propre poids. Reste finalement à apprécier à partir de quel point le principe de la souveraineté partagée donnerait à la Suisse une plus grande autodétermination.

Vulnérabilité du bilatéralisme

Essentiellement en raison de la démocratie directe, le bilatéralisme est exposé à des éléments incalculables sur le plan de la politique intérieure. Les votations concernant l'extension de la libre circulation des personnes resteront fréquemment liées à des débats émotionnels. En période de chômage plus élevé, la forte hausse actuelle de la main d'œuvre étrangère pourrait attiser le scepticisme européen en Suisse. Le libre-échange agricole envisagé avec l'UE pourrait également déclencher de nouveaux réflexes de défense vis-à-vis de l'Europe.

Simultanément, la poursuite du bilatéralisme dépend dans une large mesure de l'attitude bienveillante de Bruxelles. Jusqu'à présent, l'UE a soutenu la voie bilatérale dans l'attente que celle-ci rapproche la Suisse d'une adhésion. Comme c'est le contraire qui s'est produit, il faut s'attendre à ce que la disposition à faire des concessions ait tendance à baisser, notamment de la part des nouveaux membres, car on leur a posé de hautes exigences pour qu'ils puissent adhérer et ils ont des relations moins étroites avec la Suisse que leurs voisins d'Europe occidentale.

Par sa rhétorique parfois dure et la ferme argumentation juridique en rapport avec le différend fiscal, la Suisse jouit d'une bien moindre compréhension pour le cas spécial dont elle faisait souvent cas à Bruxelles. Ainsi par exemple, la Commission critique sur sa page Internet portant sur la politique suisse de l'UE que Berne réclame un accès privilégié au marché communautaire, tout en voulant s'assurer les avantages comparatifs d'une non-adhésion par des politiques de niche, telles que le régime fiscal, ce qui n'est guère acceptable au plan politique. Même si l'UE a de nombreuses voix et que le président de la Commission, José Manuel Barroso, tout comme un certain nombre d'Etats – difficilement quantifiable – sont bien intentionnés envers la Suisse, il semble que plus le bilatéralisme s'intensifie plus la pression de l'UE augmente pour que la Suisse s'aligne sur l'Europe.

Pour augmenter la prévisibilité et la garantie juridique du bilatéralisme et pour pouvoir mieux absorber les répercussions négatives de différends spécifiques, la Suisse a proposé à l'UE un accord-cadre politique dont le but est une coordination politique

globale des accords lourds à gérer ainsi que des mécanismes de décision plus efficaces. En outre, du point de vue de la Suisse, on pourrait dans un tel cadre institutionnaliser un dialogue politique sur les défis internationaux communs et les positions respectives dans les questions relatives à l'ONU et à l'OMC. Jusqu'alors, l'UE s'est montrée réservée à cette idée. Pour elle, un tel cadre serait surtout intéressant s'il impliquait, au niveau suisse, la reprise standardisée de nouveaux règlements européens dans les accords existants. L'idée d'un dialogue politique se heurte également à des réactions variées à Bruxelles, les sceptiques faisant essentiellement allusion à la politique au Proche-Orient qui se démarque partiellement de celle de l'UE.

Conclusion

Le bilatéralisme offre des avantages pour la Suisse. Mais son opportunité et solidité restent incertaines à long terme. Dans le rapport Europe 2006, on découvre entre les nombreuses explications techniques la constatation centrale que le succès d'une poursuite de la politique européenne actuelle dépend du degré de codécision dans les rapports avec l'UE et de la marge de manœuvre dans la conduite des politiques autonomes de la Suisse, de la faisabilité en matière de politique extérieure et des conditions cadres économiques.

Concernant la participation adéquate aux décisions, des doutes semblent justifiés. Au vu des critiques croissantes de Bruxelles faites à la politique suisse de niche dans les questions fiscales et financières, la faisabilité en matière de politique extérieure n'est pas du tout assurée non plus. S'il s'avère un jour que ces niches ne sont plus praticables et que les conditions cadres économiques se dégradent, la question de l'adhésion à l'UE pourrait acquérir une nouvelle dynamique.

Même si la pression économique reste moindre, il faut discuter si le bilatéralisme de la Suisse soit opportun à long terme. Comme les défis de nature transnationale se multiplient et ne peuvent plus être relevés que dans un cadre de coopération européenne, les déficits institutionnels dans la politique européenne pourraient faire de plus en plus obstacle à la préservation effective des intérêts de la Suisse.

Editeur responsable: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch