

POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA SUISSE: OÙ CONDUIT LA VOIE BILATÉRALE?

Le rapport Europe 2010 met clairement en lumière une augmentation de la pression en vue de poursuivre la voie bilatérale dans le sens d'un modèle d'association similaire à l'EEE. Même en tant que non-membre, la Suisse peut de moins en moins se soustraire à l'évolution dynamique du droit dans l'UE. La question fondamentale de savoir comment la Suisse doit façonner ses relations avec l'UE regagne donc de l'importance. Il s'agit, à l'avenir, de mener la discussion européenne davantage aussi sous l'angle du positionnement et de la préservation des intérêts de la Suisse sur le plan mondial.



La présidente de la Confédération Mme Leuthard avec le président du Conseil européen M. Van Rompuy à Bruxelles, le 19 juillet 2010

Le débat sur l'UE a changé en Suisse. Après la conclusion des Bilatérales I et II, des questions tactiques de réalisation, de consolidation et d'élargissement de la politique de coopération sectorielle avec l'UE ont été pendant longtemps au centre des discussions. La voie bilatérale s'est avérée susceptible d'obtenir la majorité et dans l'intérêt de l'économie suisse au niveau de la politique intérieure. Mais on décèle depuis un certain temps des efforts en vue de lancer une discussion stratégique de la politique européenne. La question, fondamentale au niveau de la politique extérieure, de savoir comment la Suisse doit façonner ses relations avec l'UE regagne de l'importance.

Le débat européen a commencé à changer quand le Conseil fédéral a, dans son rapport sur la politique extérieure 2009, attiré l'attention sur les difficultés croissantes du

bilatéralisme et a signalé que la question européenne «se posera avec toujours plus d'acuité». Partant de l'argument selon lequel la voie bilatérale ne doit pas mener à une adhésion de facto sans droit de vote, le Conseil fédéral a fait espérer un rapport sur les différentes options de politique européenne, comme l'avait aussi exigé le postulat Markwalder, signé par 101 conseillers nationaux. Différents intervenants ont ensuite présenté leur vue de la politique européenne, la critique du bilatéralisme par Avenir Suisse ayant en particulier eu un grand retentissement.

Dans son rapport Europe de septembre 2010, le Conseil fédéral en arrive certes à la conclusion que la voie bilatérale est actuellement l'instrument qui se prête le mieux à la préservation des intérêts suisses. Mais il thématise simultanément les défis croissants du bilatéralisme de façon détaillée.

L'analyse et les priorités à court et moyen terme de la politique européenne de la Suisse qui en sont déduites révèlent une augmentation de la pression en vue de poursuivre la voie bilatérale dans le sens d'un modèle d'association similaire à l'EEE. La Suisse reviendrait ainsi d'une certaine manière au point des débats européens du début des années 1990.

La majorité des partis suisses et l'économie n'ont sans doute aujourd'hui aucun intérêt à un débat européen. Il se pourrait que la question européenne ne soit pas, dans un avenir proche, discutée avec la même intensité et la même urgence que naguère en raison des difficultés de l'UE à surmonter la crise financière et économique. Mais la pression d'agir pourrait augmenter rapidement.

Bilatéralisme et dynamique de l'UE

Le rapport Europe 2010 montre que deux caractéristiques du bilatéralisme qui répondent particulièrement aux besoins suisses sont de plus en plus remises en question. Premièrement, les accords bilatéraux sont de plus en plus entraînés dans l'évolution dynamique du droit dans l'UE bien que la plupart d'entre eux aient été conçus comme des accords interétatiques statiques. La Suisse est donc menacée d'une perte croissante de sa souveraineté.

En décembre 2008, le Conseil de l'UE a constaté en ce qui concerne la Suisse que «la participation au marché intérieur implique d'appliquer et d'interpréter de manière homogène et au fur et à mesure les

éléments de l'acquis en constante évolution». L'UE a proposé depuis dans plusieurs négociations relatives à de nouveaux accords bilatéraux des dispositions contractuelles qui prévoient une suspension automatique des accords respectifs au cas où la Suisse ne reprenne pas le nouveau droit de l'UE. Mais l'exigence de l'UE de reprendre et de développer l'acquis européen chaque fois pertinent concerne aussi les accords qui existent déjà. Le principe d'équivalence du droit suisse et du droit européen ne peut donc plus de l'avis de l'UE être une base de bilatéralisme. Les solutions spéciales s'écartant des consignes du marché intérieur rencontrent de plus en plus de résistance à Bruxelles.

Deuxièmement, on peut de moins en moins circonscrire sectoriellement les accords bilatéraux avec l'UE. C'est ainsi que l'UE veut par exemple aussi inclure la question des droits des consommateurs dans les négociations sur les accords de libre-échange agricole. Ces derniers vont moins loin en Suisse que dans l'UE, ce qui sera considéré comme un avantage local économique injuste à Bruxelles. Un autre exemple concerne le secteur de l'énergie où l'UE veut aussi négocier des aspects du droit environnemental européen. Outre une définition large de l'acquis du droit européen chaque fois pertinent pour les négociations, l'UE souligne aussi le principe du parallélisme en vertu duquel elle rend la formation de nouveaux accords partiellement dépendante de la complaisance de la Suisse par exemple dans la question de l'imposition cantonale des entreprises. La marge de manœuvre de la Suisse s'amoindrit donc considérablement pour des politiques autonomes.

La densité croissante des relations avec l'UE et le processus législatif s'intensifiant à Bruxelles exercent en outre une pression de réforme de plus en plus forte sur les institutions politiques de la Suisse. Comme il se peut que la marge de manœuvre pour la non-reprise du droit de l'UE soit réduite à l'avenir, la Suisse a éminemment intérêt à influencer les consultations européennes aussitôt que possible par une position consolidée au sein de l'administration et au niveau de la politique interne. Elle se voit simultanément confrontée, après la délibération, à des délais brefs de reprise du droit européen dans le droit suisse, ce qui représente un défi croissant pour la démocratie référendaire. Le Conseil fédéral suscite dans le rapport Europe des réflexions approfondies

sur les ajustements des méthodes de travail de la branche exécutive et législative et incite à une meilleure intégration des cantons dans la politique européenne.

La stratégie du Conseil fédéral

Malgré les défis croissants du bilatéralisme, le Conseil fédéral ne se voit pas obligé actuellement de changer de stratégie. Etant donné les conditions actuelles en politique intérieure et la situation économique actuelle de l'Europe, cette attitude est tout à fait compréhensible. Les changements de cap abrupts ne sont pas constructifs dans le système politique de la Suisse. C'est pourquoi, d'après le rapport Europe, le Conseil fédéral vise d'abord à protéger et perfectionner la voie bilatérale par quatre mesures.

Il veut premièrement éclaircir dans des entretiens exploratoires dans le cadre d'un groupe de travail avec l'UE les questions centrales de la reprise des développements du droit européen, de la surveillance du marché et de la jurisprudence. Il se montre en principe disposé à reprendre le droit européen pertinent. Mais, à la différence de la solution exigée par l'UE d'une suspension automatique d'un accord en cas de non-reprise du droit européen, de manière analogue à l'EEE, il exige que l'UE ne soit autorisée à prendre que des mesures de compensation proportionnelle qui préservent l'équilibre de l'accord et puissent être vérifiées par un tribunal d'arbitrage. Le seuil de suspension serait donc considérablement plus élevé. Le Conseil fédéral ne veut pas non plus consentir à l'exigence de l'UE d'une interprétation du droit et d'un règlement des litiges uniquement par le tribunal de l'UE. Il exige en outre, en contrepartie de l'obligation de reprendre le droit européen, une participation de la Suisse à la prise de décision (*decision shaping*) dans les domaines législatifs concernés par les accords bilatéraux. Il s'efforce à ce sujet de trouver une solution qui dépasse l'approche de l'EEE. La Suisse doit par exemple non seulement pouvoir collaborer aux comités et groupes d'experts responsables du développement de l'acquis respectif, mais aussi aux groupes de travail du Conseil, ce qui est déjà le cas dans le domaine de Schengen.

Deuxièmement – et c'est lié au premier point – le Conseil fédéral veut discuter dans le groupe de travail avec l'UE de la question d'une solution institutionnelle horizontale pour tous les accords dans le sens d'un accord-cadre. L'opportunité d'un

Documents importants

- ▮ Rapport Europe 2010 [↗](#)
- ▮ Postulat Markwalder 10.6.09 [↗](#)
- ▮ Etude d'économiesuisse 18.5.10 [↗](#)
- ▮ Etat des lieux des cantons 25.6.10 [↗](#)
- ▮ Publication d'Avenir Suisse 15.7.10 [↗](#)
- ▮ Conclusions du Conseil de l'UE 8.12.08 [↗](#)

tel accord devrait dépendre, du point de vue suisse, de la mesure dans laquelle la Suisse peut imposer sa position concernant la reprise des développements du droit européen. Même sans accord-cadre, il est dans l'intérêt de la Suisse d'institutionnaliser au moins un dialogue politique avec l'UE. Il convient de qualifier de double anomalie le fait que la Suisse mène régulièrement des entretiens politiques avec de nombreux Etats dans le monde entier mais pas avec l'UE et que l'UE entretienne pour sa part un dialogue politique avec tous ses partenaires commerciaux à l'exception de la Suisse.

Troisièmement, le Conseil fédéral indique dans le rapport Europe qu'il faut examiner à l'avenir, pour préserver efficacement les intérêts de la Suisse, non seulement des réformes institutionnelles et des processus accélérés mais aussi un élargissement des ressources en personnel dans l'administration fédérale et les services parlementaires. Il attire finalement et quatrièmement l'attention sur le fait que la perception de la Suisse comme partenaire solidaire de l'UE est une condition importante pour l'avenir de la voie bilatérale. Les contributions de la Suisse à la promotion de la paix européenne et à la suppression des inégalités économiques dans l'UE élargie revêtent dans ce contexte une importance qu'il ne faut pas sous-estimer.

Et après?

En ce qui concerne les perspectives de réussite de la stratégie du Conseil fédéral, deux constatations s'imposent. Les négociateurs suisses ont, d'une part, pu obtenir plusieurs fois de bons résultats pour la Suisse dans les négociations avec l'UE ces dernières années. On ne peut donc pas exclure que la Suisse puisse aussi négocier cette fois-ci une solution favorable dans la question clé de la conception future de la reprise du droit européen.

D'autre part, la situation de départ pour la Suisse est beaucoup plus difficile cette fois-ci. Les nouveaux Etats-membres dans l'UE élargie sont en particulier sceptiques vis-à-vis de solutions spéciales avec la Suisse car

ils dont dû reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire à la suite de leur adhésion à l'UE. Le traité de Lisbonne entraîne lui aussi une diminution de la bonne volonté de l'UE quant aux solutions spéciales. La nouvelle compétence du Parlement européen concernant l'approbation des accords internationaux de l'UE constitue un défi particulier dans ce contexte. Jusqu'à présent, le Parlement avait, en tant qu'institution orientée vers l'intégration, une attitude négative vis-à-vis des règlements d'exception pour des Etats tiers.

Différentes solutions de négociation concernant la conception future de la voie bilatérale sont en principe concevables. Si la Suisse consent aux exigences de l'UE, la solution institutionnelle du bilatéralisme ressemblerait très fort à l'approche d'un EEE bilatéral. Mais la Suisse ne devrait, à la différence de l'EEE, pas participer à l'ensemble du marché intérieur comme avant. Elle ne devrait pas non plus aligner sa position sur celle des autres membres de l'EEE. Si, par contre, l'UE accepte le modèle proposé par le Conseil fédéral, la Suisse aurait les avantages supplémentaires d'un risque de suspension plus faible en cas de non-reprise du droit européen et d'une participation plus grande qu'elle ne le serait avec l'EEE. Une solution de compromis reprenant certains éléments des deux approches serait aussi concevable, toutes ces formes d'association bilatérale avec l'UE étant plus ou moins proches de l'EEE.

Si l'UE et la Suisse ne peuvent pas se mettre d'accord sur une solution forfaitaire, l'UE pourrait au moins faire valoir ses exigences pour de nouveaux accords bilatéraux. Elle pourrait simultanément maintenir aussi la pression à la dynamisation des accords existants. Il n'est pas du tout clair que l'UE prête main, malgré des exigences contraires, à une structure inhomogène d'accords dynamiques et non dynamiques. Cela entraînerait sans doute un rapprochement moins conséquent à l'EEE que cela serait le cas avec une association bilatérale forfaitaire. Mais la faisabilité du bilatéralisme au niveau de la politique extérieure serait très incertaine dans ce cas.

La question européenne dans le contexte mondial

Par rapport aux formes possibles d'association bilatérale présentées ci-dessus, une adhésion à l'EEE n'offre guère d'avantages importants pour la Suisse. Parmi les options de politique européenne présentées dans le rapport Europe, seuls le bila-

téralisme – éventuellement dynamisé – et l'adhésion à l'UE sont donc à considérer. Même si la voie bilatérale paraît actuellement pratique pour la Suisse, l'adhésion à l'UE ne doit pas être tabouisée comme option à long terme étant donné les défis croissants du bilatéralisme. Dans ce contexte, il y a dans le rapport Europe une analyse utile des répercussions d'une adhésion à l'UE sur différents domaines identifiés comme thèmes clés comme les aspects institutionnels, la politique économique et monétaire suisse, le différend fiscal ou les coûts.

La Suisse pourrait ainsi, comme membre de l'UE, décider à égalité de toutes les nouvelles normes légales de l'UE. Les possibilités d'influence de la Suisse et l'accès à l'information devraient s'améliorer fortement de l'avis du Conseil fédéral. Les entreprises suisses auraient intégralement accès au marché intérieur. La pression de réforme sur les institutions politiques serait cependant considérable en cas d'adhésion à l'UE. La marge de manœuvre pour une politique extérieure, économique extérieure, conjoncturelle, structurelle, en matière d'emploi et de croissance serait aussi fortement réduite. La taxe sur la valeur ajoutée devrait en outre être augmentée et le système fiscal de la Suisse partiellement converti. Des négociations correspondantes devraient montrer si l'UE accorderait à la Suisse des clauses d'exception dans le sens d'une non-participation à l'union monétaire et à l'échange automatique des informations pour la fiscalité de l'épargne. Il est incontesté qu'une adhésion à l'UE représenterait un obstacle encore plus grand pour la Suisse que pour de nombreux autres Etats.

Le rapport Europe ne propose pas une évaluation suffisante de la question européenne dans le contexte plus large de la politique extérieure et économique extérieure en ce qui concerne un débat stratégique approprié. La relative perte d'importance du continent européen et la montée en puissance en particulier de l'Asie soulèvent la question de savoir comment la Suisse peut préserver le plus efficacement possible à l'avenir ses intérêts de ce côté-ci de l'espace de l'UE. Le Conseil fédéral poursuit depuis 2005 une stratégie de diversification mondiale de la politique extérieure et économique extérieure. Cette stratégie renferme en particulier le développement des relations politiques et économiques avec les puissances émergentes et la conclusion d'accords de libre-échange avec de nombreux Etats hors d'Europe. Un dé-

placement des ressources de la diplomatie suisse loin de l'Europe y est associé.

Une évaluation des possibilités et limites de cette approche par rapport à l'option de la préservation des intérêts en faisant partie de l'UE ne devrait pas être absente des futurs états des lieux de la politique européenne et extérieure. Il semble clair que s'accrocher au bilatéralisme rendra nécessaire un développement significatif des moyens diplomatiques si la Suisse veut représenter efficacement à l'avenir ses intérêts tant vis-à-vis de l'UE que sur le plan mondial.

Il faut également thématiser de manière renforcée la perte d'influence insidieuse que connaît la Suisse au niveau multilatéral en tant que non-membre de l'UE. Comme l'UE étend constamment sa zone de compétence, d'autres organisations comme l'OSCE, le Conseil européen et l'Agence spatiale européenne ont perdu de leur importance. L'UE s'efforce simultanément de parler de plus en plus d'une seule voix dans ces organisations et d'autres organisations comme l'ONU, ce qui porte préjudice aux possibilités de participation d'autres Etats-membres. Dans l'OMC, les gros blocs commerciaux négocient de plus en plus les solutions entre eux, ce qui affaiblit le rôle traditionnel de la Suisse comme médiatrice influente. Enfin, dans le contexte multilatéral, on observe aussi l'effet négatif des déplacements du pouvoir mondial sur une préservation efficace des intérêts de la Suisse. On en veut pour exemples la non-prise en compte de la Suisse dans le cadre du G20 et le débat – mené jusqu'à présent officieusement – autour du siège suisse au directoire exécutif du FMI.

Ces aspects de politique extérieure et d'économie extérieure sont peut-être moins solides et quantifiables que les thèmes centraux économiques et politiques traditionnels du débat suisse sur l'Europe. Mais leur importance a beaucoup augmenté à la suite de la mondialisation, et c'est la raison pour laquelle une analyse plus approfondie s'impose. Se concentrer trop unilatéralement sur la préservation des intérêts économiques vis-à-vis de l'UE ne fait plus justice à la question européenne de nos jours.

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

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