

Relations Suisse-Union européenne : la politique européenne dans l'impasse

Autor(en): **Ribi, Rolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger**

Band (Jahr): **37 (2010)**

Heft 2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-913046>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La politique européenne dans l'impasse

La voie bilatérale de la Suisse vers l'Europe a connu le succès jusqu'ici. Toutefois, cette option de politique européenne devient de plus en plus difficile. Notre souveraineté s'amenuise à mesure que la dépendance de l'Union européenne va croissant. Les détracteurs de la politique européenne du Conseil fédéral exigent à présent une discussion ouverte au sein du peuple à propos de l'adhésion à l'Union européenne. Par Rolf Ribi

La scène se déroule en novembre dernier au Palais fédéral, à Berne: le nouveau ministre allemand des Affaires étrangères, Guido Westerwelle, a été interrogé par les médias sur ce qu'il pensait de la discussion récemment déclenchée au sujet d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Avant même que l'hôte en visite d'Etat puisse répondre, son homologue suisse Micheline Calmy-Rey expliqua qu'un tel débat n'existerait absolument pas chez nous. À cet égard, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger avait expliqué peu avant: «Je dis ce que je pense. Nous devons adhérer à l'Union européenne, l'adhésion viendra, pas demain, mais après-demain.» Au printemps dernier déjà, le conseiller fédéral de l'époque, Pascal Couchepin, avait dit: «Peut-être le moment adéquat est-il maintenant venu pour mener en Suisse un débat public au sein du peuple à propos des avantages et des inconvénients de l'appartenance à l'UE.»

À l'automne dernier, un postulat de la conseillère nationale libérale-radical-bernoise Christa Markwalder fit de nouveau bouger les choses dans la discussion européenne. La présidente du Nouveau mouvement européen Suisse y invitait le Conseil fédéral à déposer sur la table du Parlement «sans tarder les avantages et inconvénients respectifs des instruments de politique européenne et des mesures pour l'avenir de la politique européenne». Pas moins de 101 membres du Conseil national – c'est-à-dire plus de la moitié de la Chambre du peuple – ont cosigné l'intervention parlementaire. Le Conseil fédéral a entériné le postulat et a une fois de plus fait l'éloge de la voie bilatérale dans les relations avec l'Union européenne.

La voie bilatérale vers l'Europe

Depuis le faible non du peuple suisse (et le non clair des cantons) à l'Espace économique européen (EEE) le 6 décembre 1992, notre pays s'avance sur la voie bilatérale vers

l'Europe (cf. «Revue Suisse» n° 1/2007). Dans le Rapport Europe 2006, le Conseil fédéral arrivait à la conclusion «que la voie bilatérale représente le meilleur instrument pour la sauvegarde des intérêts suisses». Dans le Rapport de politique étrangère 2009, le gouvernement a confirmé cette appréciation, «largement partagée par la population». C'est ainsi que les mérites de la voie bilatérale sont sans cesse vantés et confirmés par des porteurs de parole du gouvernement, du Parlement, des partis bourgeois et de l'économie, comme aucun autre moulin à prières jusqu'ici.

Qu'ont véritablement apportés les accords bilatéraux avec l'Union européenne? Cette voie bilatérale vers l'Europe peut-elle être poursuivie et à quel prix? Selon le Rapport de politique étrangère, la Suisse ambitionne d'entretenir «d'excellentes relations» avec l'Union. Grâce à une diplomatie fédérale avisée, un important réseau d'accords bilatéraux a été construit au fil des années, parmi lesquels une vingtaine «d'accords majeurs». Le point essentiel est constitué par les Accords bilatéraux I et II (approuvés par le

peuple en 2000 et 2005). Grâce à eux, notre économie a obtenu un accès privilégié au grand marché intérieur européen comptant presque 500 millions de personnes. «Il est également dans l'intérêt de la Suisse de poursuivre le développement de ses relations avec l'UE en concluant des accords additionnels dans de nouveaux domaines d'intérêt commun», indique le rapport fédéral.

Le succès économique de la voie bilatérale est évident: la Suisse perçoit un franc sur trois dans les échanges avec les pays de l'UE, 62% de nos exportations et carrément 81% de nos importations concernent l'Espace économique européen. La libre circulation des personnes, surtout, s'est révélée être un facteur de croissance – des dizaines de milliers de managers, d'ingénieurs, de médecins et d'ouvriers qualifiés contribuent grâce à leurs connaissances professionnelles à une productivité annuelle croissante. «Sur le plan économique, la Suisse bénéficie aujourd'hui d'une telle intégration à l'espace européen qu'aucun autre pays européen ne l'égalait», écrivait la «Neue Zürcher Zeitung». L'on pourrait parler de «relations semblables à celles du marché intérieur», «qui sont garanties par un paquet d'accords bilatéraux de droit international».

Naturellement, l'Union européenne présente aussi de solides intérêts: la Suisse est son partenaire économique principal – même devant la Chine, le Japon et l'Inde – et réalise des excédents à cet égard. Avec son importante place financière, notre pays est un grand investisseur et, de plus, un employeur pour des dizaines de milliers de citoyens européens

de part et d'autre de la frontière. En tant que pays de transit doté d'axes routiers modernes, la Suisse est indispensable au transport européen de marchandises. Mais malgré tout, les poids sont répartis de manière inégale, l'intérêt de la Suisse (avec plus de sept millions d'habitants) à accéder à l'Europe est inversement proportionné à celui de l'Union (avec presque un demi-milliard de personnes).

Voie royale ou impasse?

Ainsi donc, les relations avec l'Union européenne, appuyées sur le bilatéralisme, sont considérées par beaucoup comme une véritable voie royale. Ces derniers temps, cette appréciation est néanmoins remise en question par d'importants politiciens et professeurs de droit international. L'ancien conseiller fédéral et ministre des finances Kaspar Villiger (un opposant à l'adhésion à l'UE) met en garde contre «de grands risques liés à cette voie». L'accès au marché intérieur européen serait d'une importance vitale pour la Suisse et exercerait donc un chantage sur elle. Dans les faits, chaque nouvel accord bilatéral augmente la dépendance à l'Union européenne – et réduit la distance politique qui nous sépare de Bruxelles.

Qui veut faire affaire avec l'Union européenne doit reprendre le droit communautaire du moment (acquis communautaire). Les traités intergouvernementaux bilatéraux ont toujours un caractère national. Toutefois, le contenu des accords continue à se développer et impose une adaptation permanente. Depuis peu, l'Union européenne exige même la reprise automatique du droit euro-

péen qui continue à évoluer. «Ceci montre, d'un accord à l'autre, l'augmentation du prix du bilatéralisme», écrivait la «Neue Zürcher Zeitung».

Mais la Suisse adapte en permanence son propre droit même sans la pression directe du droit fédéral, environ la moitié du droit fédéral est concerné par le droit de l'UE, comme le constate le professeur bernois de droit européen Thomas Cottier. Tantôt le droit européen est repris directement, tantôt il exerce une influence indirecte sur notre législation. Le Conseil fédéral refuse de désigner comme telles les dispositions légales transposées. «Si la population savait quelle quantité de droit européen nous avons déjà repris, cela aurait certainement des répercussions sur la discussion relative à l'adhésion à l'UE.» Si la Suisse adapte son propre droit au droit européen, on parle de «transposition autonome». Cette création linguistique officielle est, pour l'ancien professeur de littérature zurichoise Peter von Matt, une «formulation grotesque».

Le bel édifice des relations bilatérales est «fortement menacé de s'écrouler» (Kaspar Villiger). La raison: si la Suisse ne met pas en application un des accords requis par l'Union européenne, l'avenir de l'ensemble des relations bilatérales est en jeu. C'était le cas lors de la poursuite de l'accord sur la libre circulation des personnes l'année passée. La poursuite de cet accord était liée aux autres accords des Accords bilatéraux I et l'avenir de toute la voie bilatérale était donc en jeu.

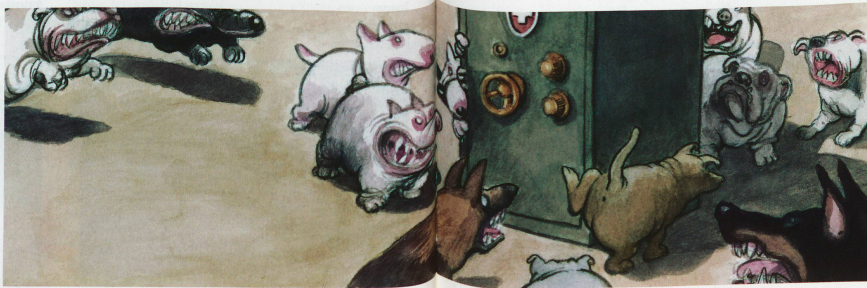
Ce que la ministre des Affaires étrangères Micheline Calmy-Rey a dit en 2006 déjà à

propos du Rapport Europe du gouvernement vaut toujours: «La voie bilatérale reste la bonne solution tant que le cadre économique n'évolue pas en notre défaveur, tant que l'UE est disposée à nous accompagner sur la voie bilatérale et tant que la Suisse dispose de suffisamment de possibilités d'organisation au niveau des décisions.» Dans le plus récent Rapport de politique étrangère, une ligne est toutefois tirée: «La voie bilatérale ne doit pas mener à une adhésion de facto sans droit de vote.» Arrive ensuite cette phrase: «Si des raisons d'ordre politique et/ou économique devaient exiger une nouvelle avancée d'envergure dans le sens de l'intégration, un choix s'imposerait au niveau des instruments appropriés – dont l'option de l'adhésion.»

Critique au cours de droit européen

Franz von Däniken, ancien secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères, est l'un des critiques les plus véhéments de la politique européenne. «Parmi les grandes illusions du peuple suisse, il y a la croyance que la voie bilatérale dans les relations avec l'Union européenne renforcerait la souveraineté de la Suisse. En réalité, c'est le contraire.» La souveraineté (matérielle) serait soumise à une «érosion continue». Le droit de l'UE marquerait «de façon très large» le contenu de nos accords bilatéraux avec Bruxelles. La Suisse devrait «en règle générale» reprendre le droit communautaire. Même lors du choix des domaines, notre pays ne serait plus libre: «Il y a des sujets qui nous sont imposés, pour ne pas dire ordonnés.» La Berne fédérale serait soumise à «l'illusion d'une liberté de négociation et d'une liberté contractuelle».

La critique n'est pas moins claire au cours de droit européen du Conseil fédéral de Franz Blankart, ancien secrétaire d'Etat pour les Affaires économiques extérieures et négociateur en chef lors de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). «La Suisse ne fait pas de l'UE dans la soi-disant «transposition autonome». Depuis peu, l'Union européenne exige aussi que le futur droit européen soit transposé tel quel dans notre droit.» Les nombreux cas de transposition autonome seraient «extrêmement douteux d'un point de vue de la souveraineté politique». Franz Blankart devient même sarcastique: «Quand atteindra-t-on le degré de transposition autonome auquel la Suisse deviendra une colonie européenne de droit



Le secret bancaire suisse est menacé

économique sous gestion autonome?

Pour le professeur bernois de droit européen Thomas Cottier, la Suisse est déjà un «membre passif de l'UE», car environ la moitié du droit fédéral subit l'influence du droit européen. Ses recherches montrent que notre pays «reprend en règle générale les dispositions européennes». La souveraineté ne serait donc maintenant qu'en pure forme, sur le fond, il existerait un domaine de plus en plus vaste dans lequel le droit européen serait repris sans discours démocratique. «Il s'agit d'une perte de souveraineté, mais aussi de démocratie et ce, dans un pays qui est tellement fier de la participation démocratique.» L'ancien professeur lausannois Dieter Freiburghaus, auteur d'un livre détaillé portant sur soixante ans de politique européenne de la Suisse, identifie une «insidieuse perte de souveraineté». L'ensemble d'accords avec l'Union européenne serait devenu «si dense et profondément ancré» que sa résiliation et sa dissolution auraient «des conséquences économiques imprévisibles» et n'entraineraient plus guère en ligne de compte pour notre pays. «Cela signifie une véritable restriction de la souveraineté.» Dieter Freiburghaus se demande combien de temps la Suisse est prête à vivre dans une relation à demi coloniale avec l'UE pour des raisons financières.

Supposons que la «limite supportable» des relations bilatérales avec l'Union européenne soit atteinte – et ensuite? Il n'existe que trois options: l'«Alleingang», l'Espace économique européen et l'adhésion à l'UE. «La seule chose que nous ne pouvons pas nous permettre est l'isolement» (Micheline Calmy-Rey). En réalité: une telle démarche impliquerait une importante perte d'aisance au niveau de l'orientation internationale de l'économie suisse, ce que le peuple ne supporterait guère.

L'EEE comme alternative?

Une adhésion à l'Espace économique européen (EEE), dont font aujourd'hui partie la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, serait possible à tout moment. L'accord EEE vise une participation étendue d'États tiers au marché intérieur européen. La libre circulation des marchandises (sans l'agriculture), des personnes, des capitaux et des services, complétée par des règles communes dans divers domaines, constitue la base commune. L'EEE englobe des secteurs importants qui ne sont pas couverts par les accords bilatéraux (comme le droit de la concurrence, la li-

bre circulation des services et des capitaux).

Le 6 décembre 1992, le peuple suisse a rejeté de très peu, avec 50,3% de voix négatives, l'adhésion à l'EEE. Peu avant ce dimanche de votation, le Conseil fédéral avait avoué que le but était l'adhésion à l'UE et introduit une demande d'adhésion à Bruxelles – une erreur historique. Le résultat de la votation populaire a été faussé, une odyssée de politique européenne a débuté, l'économie est tombée dans une décennie de stagnation et l'Union démocratique du centre (UDC) a commencé sa marche victorieuse.

L'Espace économique européen est aujourd'hui encore une possibilité, selon des contemporains sérieux. D'après l'éminent avocat en droit économique Peter Nobel, la Suisse s'est «marginalisée sur le plan de la politique européenne». Pour cet expert du droit européen, la voie bilatérale est une impasse et elle ne peut plus être renforcée. «Dans la situation actuelle, un nouvel accord EEE serait la solution réaliste. Il institutionnaliserait nos relations avec l'UE et nous conférerait un certain droit de regard.» L'ancien conseiller national et surveillant des prix Rudolf Strahm voit également des avantages à une adhésion à l'EEE: intégration totale au marché intérieur européen, consultation lors du développement du droit européen, de possibles règlements d'exception et davantage d'influence dans les négociations avec Bruxelles. «Qui, en Suisse, a la force politique et le courage de relancer les débats autour d'un accord sur le prospère EEE?»

L'ancien diplomate de premier rang et négociateur en chef de l'EEE, Franz Blankart, s'est exprimé en ces termes: «L'adhésion de l'Islande à l'UE, et peut-être celle de la Nor-

vège, donnerait à la Suisse une chance unique d'adhérer à l'EEE et de profiter des superstructures institutionnelles et de la participation organisatrice.» Cela apporterait «à nouveau du calme et de la dignité à nos principaux partenaires économiques». Il faudrait surmonter certaines «sensations de déplaisir» suite aux votations négatives de 1992. «Sinon, la politique doit clairement plaider en faveur de l'adhésion à l'Union européenne.»

L'adhésion à l'UE en point de mire

En 1993 encore, le Conseil fédéral avait confirmé, dans son Rapport de politique étrangère, qu'une appartenance à l'UE était un «objectif stratégique». En 2000, le gouvernement parlait encore de l'adhésion comme d'un objectif, mais qui n'était plus «stratégique». Et en 2005, l'intégration à l'Union européenne était reléguée au rang de simple «option à long terme». «Cette distanciation graduelle de la Suisse par rapport à l'appartenance à l'UE montre la contraction de ses relations avec l'UE» (selon la «Neue Zürcher Zeitung»).

L'appel de voix éminentes en faveur de l'adhésion à l'Union européenne se fait entendre. Comme celui de l'ancien diplomate de premier rang Franz von Däniken: «La voie bilatérale nous rend plus dépendants de l'UE et non plus indépendants. En tant que membre de l'UE, nous gagnerions en souveraineté grâce à une marge de manœuvre accrue et au droit de participation.» Ou celui du professeur bernois Thomas Cottier: «Nous devons trouver le courage de prendre en mains l'avenir du pays en Europe. Le tabou de la question de l'adhésion doit être brisé dans le tra-

vail politique.» Ou la voix de la «Neue Zürcher Zeitung»: «Il incomberait à une démocratie animée telle que la Suisse d'examiner périodiquement la question de l'adhésion sans idée préconçue – et de façon plus intensive à mesure que la Suisse se rapproche de Bruxelles.»

Les conséquences pour la Suisse d'une appartenance totale à l'UE sont mentionnées dans le Rapport Europe 2006 du gouvernement. Les voici en bref:

■ **Démocratie directe:** nos droits populaires seraient toujours en vigueur, le champ d'application matériel serait restreint dans la mesure des compétences cédées à l'UE. L'adhésion serait soumise au référendum obligatoire. En cas de modifications de lois nationales par les directives de l'UE, des référendums seraient possibles (pas en cas de droit européen applicable directement). Des initiatives populaires dans des matières relevant du droit européen seraient toujours possibles. Si une initiative populaire était contraire au droit de l'UE, il faudrait négocier avec Bruxelles. En contrepartie, la Suisse obtiendrait des droits de codécision au niveau européen au Conseil des ministres, au Parlement européen et à la Cour de justice des Communautés européennes. Les Suissesses et les Suisses pourraient participer à des votations, être et être élus partout en Europe au niveau communal, participer à des votations populaires européennes et lancer des initiatives populaires européennes.

■ **Fédéralisme:** il n'y aurait aucune modification fondamentale. Chaque pays déter-

mine en toute autonomie l'organisation de son système étatique. Plusieurs États membres ont une structure fédérale.

■ **Neutralité:** notre neutralité resterait intacte, dans la mesure où l'UE ne constitue pas une alliance militaire et n'oblige pas à participer à des engagements armés. D'autres États neutres tels que l'Autriche et la Suède sont déjà membres à part entière.

■ **Économie, finances:** la politique économique nationale ainsi que la politique monétaire connaîtraient des restrictions. En cas d'adoption de l'euro, les taux d'intérêt grimperaient. La TVA devrait être élevée à 15% au moins. La contribution nette annuelle de la Suisse au budget de l'UE serait de l'ordre de 3,4 milliards de francs (environ 0,4% du produit national brut). Aujourd'hui, quelque 700 millions de francs sont versés chaque année à Bruxelles.

Si le peuple suisse était interrogé aujourd'hui au sujet de l'adhésion à l'UE, sa décision serait probablement négative. Un «spectre de l'Europe», auquel il toujours plus recours l'Union démocratique du centre («les petits pays n'ont rien à dire, bureaucratie bruxelloise, juges étrangers»), est diffus dans l'opinion publique depuis cette malheureuse discussion autour de l'EEE. L'attitude de l'économie et surtout des banques est toutefois déterminante. Les responsables de ces deux secteurs refusent clairement l'appartenance à l'Union européenne. Ils craignent des atteintes, surtout à la politique sociale, au droit du travail et au secret bancaire.

La fédération économique economiesuisse

ne se lasse pas de faire l'éloge de la voie bilatérale et d'exiger de nouveaux accords avec l'UE. «Une reprise des politiques européennes financière, fiscale et monétaire ainsi que de la politique du droit du travail et de la politique sociale aurait des répercussions négatives sur la compétitivité des entreprises suisses. Une adhésion à l'UE n'est pas une option pour l'économie suisse.» La position de refus du monde bancaire est tout aussi nette: à chaque fois qu'il est question de secret bancaire, de fraude fiscale par des étrangers, de l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE ou de l'imposition des holdings (critiquée par Bruxelles) des cantons, le lobby bancaire est toujours présent dans les couloirs bernois.

Une classe politique découragée

Le succès économique des accords bilatéraux a jusqu'ici préservé la politique et le peuple d'envisager une adhésion à l'Union européenne. Néanmoins, maintenant que la voie bilatérale devient plus difficile et que la perte en souveraineté nationale est manifeste, il devient urgent de mener un débat ouvert sur l'Europe. Il manque seulement à la «classe politique», jusqu'à présent, le courage de battre le fer tant qu'il est chaud. Oui, plus encore: «La sauvegarde diplomatique des intérêts en Europe ne revêt plus aucune priorité aux yeux du Conseil fédéral.» (Franz von Däniken)

Et le peuple? Il peut continuer à rêver du mythe du petit État indépendant, conformément aux paroles de son héros populaire Guillaume Tell: «C'est seul que celui qui est fort est le plus puissant. Chacun ne compte vraiment que sur lui-même.» Ou écouter Jakob Kellenberger, l'ancien secrétaire d'État au Conseil fédéral et actuel président du Comité international de la Croix-Rouge: «Je n'arrive toujours pas à comprendre qu'un pays tel que la Suisse ne recherche pas résolument une adhésion à l'UE. S'il s'agit de représenter nos propres intérêts à l'endroit adéquat, il n'existe que cette voie en Europe.»

DOCUMENTATION
Thomas Cottier, Rachel Liechti-McKee (Hrsg.): Die Schweiz und Europa. Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstimmung. Vöf Hochschulverlag AG, Bern 2009. 358 S., CHF 58.–, EUR 39,90. www.vof.ethz.ch
Dieter Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2009. 445 S., CHF 48.–, EUR 31.–. www.nzz-libro.ch
Rapport de politique étrangère 2009, Rapport Europe 2006 (ces deux documents sont consultables à l'adresse www.bbl.admin.ch/dienstleistungen/index.html?lang=fr)
Centre de documentation www.doku.zug.ch



L'ouverture de la Suisse vers l'UE



Les relations de la Suisse avec l'UE