

Construction européenne : sans hâte et dans la diversité

Autor(en): **Delley, Jean-Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **28 (1991)**

Heft 1037

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1020801>

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.

Sans hâte et dans la diversité

(jd) Plus l'échéance approche et plus s'éloigne la perspective d'un accord satisfaisant sur l'Espace économique européen (*lire l'article ci-contre*). L'offre alléchante faite en 1989 aux pays de l'Association européenne de libre échange (AELE) par la Communauté européenne (CE) se réduit en fait à une intégration des premiers dans l'Europe des douze sans droit de codécision. Face à cette évolution insatisfaisante, la voix de ceux qui en Suisse préconisent une adhésion rapide à la CE se fait plus pressante: selon eux le choix se résume à l'isolement — une catastrophe pour notre pays — ou à l'entrée de plein droit dans la Communauté. Cette hâte fait bon marché de la volonté de la CE de développer son intégration monétaire et politique, une démarche qui exclut pour le moment un élargissement. Par ailleurs, une telle approche, qui conçoit la construction européenne dans la seule optique de la multiplication des adhésions à la CE, méconnaît la diversité économique et politique de l'Europe. Il est pour le moins paradoxal de chercher la solution aux problèmes posés par la division de l'Europe en Etats-nations dans la constitution d'un super Etat centralisé. Refusant ce dilemme simpliste du tout ou rien, Dieter Freiburghaus et Martin Zbinden, respectivement professeur et assistant à l'Institut des hautes études en administration publique de Lausanne, proposent une troisième voie qui pourrait permettre de sortir de l'impasse (*Neue Zürcher Zeitung*, 17 avril 1991).

Le projet d'Espace économique européen (EEE) recèle deux faiblesses de poids. Tout d'abord, l'idée erronée que le marché unique peut être dissocié du processus global d'intégration qui comprend également les politiques commerciale, fiscale, monétaire et budgétaire et qu'il peut donc s'ouvrir à des tiers. Ensuite l'impossible objectif qui consiste à chercher simultanément l'homogénéité du marché par la reprise de l'acquis communautaire et de ses développements futurs, l'autonomie de décision de la CE et l'équilibre des droits et des devoirs des deux partenaires.

Accord peu probable

Au fil des négociations, ces lacunes ont engendré des effets visibles et négatifs: les pays de l'AELE ont dû réduire de manière drastique leurs prétentions aux exceptions sans rien obtenir en contrepartie. L'usage de la clause de protection, qui leur a été concédée, les expose à des sanctions draconiennes et les délais d'adaptation ont été raccourcis. Par ailleurs la CE n'a cessé d'avancer des revendications supplémentaires dans des domaines exclus de l'EEE.

Dans ces conditions, il est peu probable qu'une majorité du souverain accepte un accord perçu comme un coup de force de la CE, qui va exiger un travail gigantesque d'adaptation de la législation suisse et dont les développements nous échapperont largement.

Un refus populaire aurait de graves conséquences pour la Suisse et ne ferait que renforcer le réflexe anti-européen. Dans ces conditions on voit mal le Conseil fédéral entreprendre aussitôt après une démarche d'adhésion, nonobstant le fait que la CE, préoccupée d'abord par l'approfondissement de sa propre intégration, n'envisage pas d'accepter de nouveaux membres dans un proche avenir. Mais l'abandon du projet d'EEE ne nous condamne pas pour autant à l'attente d'une future adhésion. Pour sortir de l'impasse, Freiburghaus et Zbinden proposent de relativiser l'exigence d'homogénéité, puisque l'autonomie de décision de la CE est intouchable. Dans la foulée, le principe d'égalité entre les parties serait respecté. Les deux chercheurs lausannois se réfèrent à la déclaration de Luxembourg dans laquelle, en 1984, la CE et l'AELE ont manifesté leur volonté de créer un espace économique dynamique, par une démarche

pragmatique et souple dans les domaines d'intérêt commun. Il s'agirait de poursuivre dans cet esprit: un espace économique évolutif et une institutionnalisation plus poussée des procédures.

Approche pragmatique

L'instrument-clé de cette démarche reste le traité de libre-échange, complété par des accords multilatéraux entre la CE et l'AELE dans des domaines comme la recherche et la technologie, les marchés publics, la protection des consommateurs, la libre circulation des personnes. Pour l'essentiel, ces accords reprennent le droit communautaire existant, sans toutefois prévoir une adaptation automatique à son évolution; en cas de besoin ils sont modifiés après négociation.

Pour insuffler la dynamique nécessaire à ce processus progressif de rapprochement, il est indispensable de prévoir une institutionnalisation des rapports; lorsque des domaines d'intérêt commun ont été constatés dans le cadre de conversations exploratoires, des rencontres régulières CE-AELE au niveau ministériel donnent le coup d'envoi à une négociation sur plusieurs secteurs. En principe chaque pays membre de l'AELE reste libre d'adhérer ou non à un accord particulier; mais de fait la CE ne sera intéressée qu'à un accord liant l'AELE dans son ensemble. Chaque accord devra prévoir des organes communs pour son application et sa surveillance.

Besoins particuliers

Ce modèle représente une voie moyenne entre un espace économique homogène tel qu'il a été envisagé jusqu'à présent et le bilatéralisme qui a prévalu jusqu'alors. L'homogénéité statique — c'est-à-dire la reprise du droit communautaire existant — serait garantie dans certains domaines, alors que l'homogénéité dynamique — l'adaptation à l'évolution de ce droit — se développerait progressivement.

Cette conception plus modeste d'un EEE présente l'avantage de prendre en compte les besoins particuliers des pays du centre et de l'est européen qui, par des accords d'association avec la CE et l'AELE, se verraient accrocher à la construction européenne et pourraient peu à peu entrer dans le système des accords secto-

Sous extrême tension

(ag) Tous les renseignements que l'on obtient par confidences, quelquefois orientés, concordent. La négociation européenne est entrée dans sa phase critique. Preuve: on ne craint pas d'évoquer une éventuelle rupture. Le mot n'est plus censuré. Tactiquement, c'est démontrer sa force que d'oser envisager l'échec en reportant la responsabilité sur l'intransigeance de l'autre. Mais les risques de casse sont réels, aussi.

Marchandages et principes

Lorsqu'une négociation porte sur des questions matérielles, comme celles que traitent les syndicats, par exemple, il est toujours possible, entre partenaires de bonne foi, de trouver le compromis, un mi-chemin sinon géométrique, du moins de bonne volonté. Beaucoup d'objets encore en suspens à Bruxelles sont de cet ordre. Négociables.

Autre chose, l'affrontement sur des positions de principe. Ce ne sont pas des poires que l'on peut couper en deux. La question institutionnelle est de cette nature. Toujours la même: comment sera ratifié le droit futur de la Communauté, quand elle fera évoluer les normes incorporées à notre législation par l'effet du Traité ?

Il semble admis que chaque pays de l'AELE ratifiera (ou ne ratifiera pas) les normes futures selon ses dispositions constitutionnelles. Ce qui signifie en Suisse, dans certains cas peut-être rares, qu'après referendum la décision finale

riels. La CE aurait ainsi tout loisir d'approfondir sa propre intégration qui, répétons-le, exclut de nouvelles adhésions dans un proche avenir; les candidats ne seraient pas condamnés à une attente stérile et les pays qui n'envisagent pas le dépôt prochain d'une candidature disposeraient d'une alternative à l'isolement.

Alors, plutôt que de poursuivre jusqu'à leur terme des négociations dont l'échec est programmé, pourquoi les parties n'examineraient-elles pas rapidement les possibilités d'une participation européenne à la carte ? ■

appartient au peuple. Mais, par un détour, c'est cette règle fondamentale que conteste la Communauté.

Une AELE supranationale

La Communauté ne veut reconnaître ce droit de non-ratification qu'à l'AELE, considérée comme une institution parlant d'une seule voix.

Selon cette hypothèse le pays qui refuse une norme nouvelle devrait faire connaître son refus à l'AELE d'abord.

Deux cas de figure, dans cette situation. Ou bien l'AELE se dote de règles internes supranationales: vote à la majorité qualifiée ou simple pour décider si le refus d'un de ses membres est admis par les autres. Ou elle constate qu'elle ne peut qu'enregistrer le refus d'un de ses adhérents. Si elle ne s'est pas dotée d'une règle d'unanimité, donc d'un droit de veto à disposition de chaque pays, ce qui serait une supranationalité absurde, elle ne pourra que servir de boîte aux lettres à l'intention de la Communauté. On se trouve donc devant une situation paradoxale. La Communauté s'efforce à tout prix de conférer des pouvoirs supranationaux à une institution qu'elle va détruire par sa plus grande attractivité. Et si la Suisse, un jour, doit faire le saut de la supranationalité, ce sera évidemment au profit de la Communauté et non d'une AELE affaiblie par ceux qui ont déjà décidé de la quitter.

On n'échappe donc pas au droit individuel de ratification. Et cela n'est pas négociable.

Les conséquences pour la cohésion du droit européen sont-elles si redoutables ? Vraisemblablement, non. Et si une fois il y avait un affrontement limité, ce conflit ouvert serait aussi utile à l'Europe en construction que les négociations étouffantes en Conseil européen restreint, à condition qu'on cherche des voies de règlement et d'arbitrage si la bonne foi est réciproque.

La ligne à ne pas dépasser.

Peut-être y aura-t-il rupture. Ce ne doit être alors que sur un principe clair que l'on peut énoncer ainsi: les normes futures seront ratifiées par la Suisse, selon son droit constitutionnel, sans délégation de compétence à l'AELE. ■

RÉFORME DES FINANCES

Le non-dit

(ag) En bloquant dans la Constitution le taux de la TVA à 6,2%, ce qui devrait plaire aux partisans du moins d'Etat, on rend difficile l'adaptation aux besoins futurs. Ernst Buschor, professeur à la Haute Ecole de St-Gall, mais qui a eu aussi l'expérience de la gestion des finances zurichoises, s'est efforcé de décrire ce qui nous attend (Bulletin de documentation économique de la SDES, octobre 1990; et *La Vie économique*, avril 91).

A ses yeux, pour la Confédération, il faut s'attendre à une progression des dépenses supérieure à la moyenne dans quatre domaines: prévoyance sociale, transports, formation et recherche, collaboration internationale. Pour les cantons, il retient comme inévitable une augmentation des dépenses de santé et de celles de la formation.

Pour les uns et les autres, les déficits et la hausse des taux entraînent une croissance de la charge de la dette.

Fiscalement, l'élimination généralisée de la progression à froid réduit considérablement la marge de manœuvre, surtout celle des cantons et communes.

Chacun le sait: le taux prévu de 6,2% est trop bas pour être eurocompatible.

Le débat jusqu'au 2 juin verra s'échanger les arguments contraires: c'est un obstacle; c'est un premier pas.

En revanche, Ernst Buschor est clair sur les autres adaptations à l'Europe.

Et il cite notamment: un allègement beaucoup plus substantiel du droit de timbre, la réduction très forte de l'impôt anticipé (compensée peut-être par une déclaration obligatoire au fisc), une réduction des impôts perçus sur le capital de sociétés. Programme difficile à déglutir pour la gauche.

Sa certitude: la Suisse n'échappera pas à une TVA à taux européen, ce qui implique une meilleure répartition des recettes entre Confédération et cantons. Selon lui, «le projet de régime financier ne passera toutefois la rampe que si les conceptions politiques s'étoffent substantiellement d'ici à juin 1991». Mais pourquoi l'ensemble des données n'a-t-il pas été fourni avant ? On rappellera que le Conseil fédéral n'avait même pas osé choisir lui-même la TVA.