

35

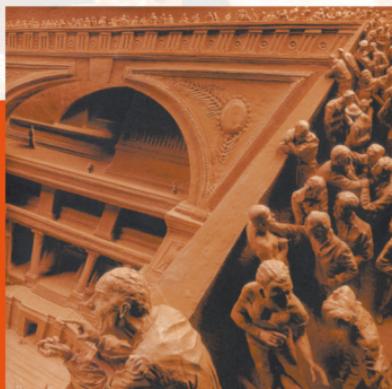
Presses polytechniques et universitaires romandes

René Schwok

SUISSE - UNION EUROPÉENNE

L'ADHÉSION IMPOSSIBLE ?

2^e édition actualisée



POLITIQUE

COLLECTION

Le
savoir
suisse



SUISSE - UNION
EUROPÉENNE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial et offre un index général pour l'ensemble de la collection. Celle-ci représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et elle contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Jean-Christophe Aeschlimann, rédacteur en chef de «Coopération», Bâle ; Robert Ayrton, politologue et juriste ; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne, et chargée de cours à l'UNIFR ; Giovanni Ferro Luzzi, maître d'enseignement et de recherche au département d'économie politique de l'UNIGE ; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur ; Nicole Galland-Vaucher, Neuchâtel, directrice scientifique pour la formation continue universitaire, UNIL-EPFL ; Nicolas Henchoz, journaliste, adjoint du président de l'EPFL ; Véronique Jost Gara, cheffe de projets à la Fondation Leenaards ; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL ; membre fondateur : Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud).

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :
FONDATION CHARLES VEILLON – LOTERIE ROMANDE – FONDATION FERN MOFFAT DE LA SOCIÉTÉ
ACADÉMIQUE VAUDOISE – UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – FONDS NATIONAL SUISSE DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE – FONDATION SANDOZ

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

René Schwok

SUISSE - UNION EUROPÉENNE

L'ADHÉSION IMPOSSIBLE ?

2^e édition actualisée



Presses polytechniques et universitaires romandes

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection : *Christian Pellet*
Graphisme de couverture : *Emmanuelle Ayrton*
Illustration de couverture : « *Le Palais de Justice* », sculpture en terre cuite,
1999, Paul Day (photo J.-C. Planchet)
Maquette intérieure : *Allen Kilner, Oppens*
Mise en page et réalisation : *Marlyse Audergon*
Impression : *Imprimeries Réunies Lausanne s.a., Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes, fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités francophones. Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2006
Deuxième édition actualisée, 2010
© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
ISBN 978-2-88074-860-9
ISSN 1661-8939 (Collection Le Savoir Suisse)
Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

1	LES RELATIONS SUISSE - UNION EUROPÉENNE : UN CAS ORIGINAL ET PARADOXAL.....	9
2	LES QUATRE PREMIÈRES DÉCENNIES L'UE dans les périodes antérieures à 1993 • L'AELE • L'accord de libre- échange de 1973 • Négociations d'un espace économique européen	12
3	L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN..... Principales originalités de l'EEE • Le référendum historique du 6 décembre 1992 – <i>Les clivages linguistiques</i> • La théorie du choix rationnel	18
4	LES ACCORDS BILATÉRAUX I..... Négociations des Accords bilatéraux I – <i>L'autonomie limitée de la Suisse dans la phase de négociation</i> – La « clause guillotine » ou l'obligation d'ac- cepter ensemble les sept accords • Le transport terrestre – Route + rail : la politique du « feroutage » – Nouveaux impôts, nouveaux tunnels – Evaluation des choix stratégiques du Conseil fédéral – Les quatre référen- dums « européens » des années 1990 • La « libre circulation des personnes », qui est en fait le libre établissement – <i>Caractéristiques et spécificités du libre établissement</i> – Des périodes transitoires complexes – Evaluation • Référendum sur les Accords bilatéraux I – 21 mai 2000 • Référendum sur l'extension aux pays de l'est – 25 septembre 2005 • Référendum sur le fonds de cohésion – 26 novembre 2006 • Référendum sur la reconduction de l'ac- cord sur la libre circulation des personnes et sur son extension à la Bulgarie et à la Roumanie – 8 février 2009	27
5	LES ACCORDS BILATÉRAUX II..... Fiscalité de l'épargne – <i>Evasion fiscale. L'UE contre les refuges fis- caux</i> – Sur la fiscalité, un choix tactique du Luxembourg, de la Belgique et de l'Autriche – Ne pas confondre l'échange automatique et l'échange non automatique d'informations – Autres éléments de l'accord sur la fis- calité – Evaluation – Evolution possible de l'accord sur la fiscalité •	47

Fraude douanière – *Caractéristiques et spécificités: participation de la Suisse à l’entraide judiciaire et administrative – Evaluation • Schengen/ Dublin – Caractéristiques et spécificités. La suppression du contrôle des personnes au passage de la frontière – Evaluation • Référendum sur Schengen – 5 juin 2005 • Référendum sur les passeports biométriques (Schengen) – 17 mai 2009 – Cinq scénarios pour la politique européenne de la Suisse*

- 6 POURSUITE DE LA VOIE BILATÉRALE 66
 Accords ponctuels supplémentaires. L’éventail d’une vingtaine de questions à régler • Le conseil fédéral voudrait améliorer le cadre institutionnel des accords avec l’UE • Attaques de l’UE contre les privilèges fiscaux accordés par certains cantons
- 7 UNION DOUANIÈRE 72
 Une conception restrictive: l’union tarifaire • Une conception élargie: suppression des contrôles fiscaux à la frontière – *Condition: une hausse de la TVA*
- 8 ADHÉSION À L’EEE 76
 Différences en termes de contenu – *Une participation accrue au marché intérieur – Le principe du «Cassis de Dijon» – Politiques horizontales et d’accompagnement. Coûts comparés • Différences en termes de structures – Application du droit communautaire – Reprise des nouveaux actes communautaires*
- 9 ADHÉSION À L’UE 82
 Conséquences d’une adhésion – *Rejoindre une institution qui a beaucoup fait pour l’Europe – Participer au processus de décision – L’acquis communautaire • Une opposition aussi importante est unique en Europe • Un débat sans cesse étudié – Quand l’adhésion fut un but officiel de la politique fédérale – L’initiative de la Lega – 8 juin 1997 – L’initiative du NOMES – 4 mars 2001*
- 10 ADHÉSION «LIGHT»..... 91
- 11 POURQUOI LE REFUS D’ADHÉRER
 À L’UNION EUROPÉENNE..... 94
 La question de l’identité – *Absence de traumatisme – L’impact de la Seconde Guerre mondiale – L’approche constructiviste: apports et limites • La neutralité – Les changements amenés par le Traité de Lisbonne (2009) – Les craintes éprouvées par une majorité de Suisses – L’approche*

réaliste: apports et limites – L’approche néoréaliste: apports et limites • La démocratie directe – Le processus législatif européen paraît exclure la démocratie directe – La double majorité du peuple et des cantons – La méthode du consensus – Dimension identitaire et espace public – Les instruments de démocratie directe peuvent être maintenus – La satellisation – Possibilité de référendum sur l’application des directives communautaires – Mesures compensatoires pour perte de démocratie directe • Le fédéralisme – Ambiguïtés du terme «fédéralisme» – Une vision ethnocentrique – L’approche fédéraliste: apports et limites – Conséquences d’une adhésion pour les cantons • Les obstacles économiques – La perception des citoyens – Le patronat le plus anti-adhésionniste d’Europe – Le centre-droit est moins adhésionniste que le centre-gauche – La question brûlante: quelle serait la contribution de la Suisse au budget de l’UE? – La TVA – La politique agricole: le retournement du Conseil fédéral – L’euro au lieu du franc suisse – Approches théoriques économiques: apports et limites – L’approche néofonctionnaliste: apports et limites

12 LA SUISSE SE RAPPROCHE DE L’UE, L’ADHÉSION S’ÉLOIGNE.....	132
<i>La Suisse est parfois plus communautarisée que certains Etats membres – Le cas suisse défie nombre de principes – Le cas suisse défie nombre de théories – Plus la Suisse se rapproche de l’UE, plus les perspectives d’adhésion semblent s’éloigner</i>	
BRÈVE CHRONOLOGIE	137
ACRONYMES	139
BIBLIOGRAPHIE.....	141
QUELQUES SITES WEB UTILES.....	148

REMERCIEMENTS

Nous aimerions remercier les personnes suivantes pour leurs critiques et leurs précieux conseils : Mme Alessia Biava, M. Christophe Bonte, M. Philippe Braillard, M. Frédéric Esposito, M. Yann Gessler, M. Stéphane Pfister, M. Marc Roissard de Bellet, Mme Claire-Lise Schwok.

1

LES RELATIONS SUISSE - UNION EUROPÉENNE : UN CAS ORIGINAL ET PARADOXAL

Cet ouvrage se propose de présenter une synthèse didactique sur les relations Suisse-Union européenne (UE). Une telle étude n'existe en effet ni en français ni en allemand ni en anglais. On trouve certes de nombreux ouvrages sur ce thème, mais il s'agit soit de livres engagés politiquement, soit d'ouvrages collectifs, soit d'études très techniques.

Notre objectif est de mettre à la portée d'un public élargi les analyses et les travaux scientifiques effectués sur cette question dans une perspective pluridisciplinaire.

Nous sommes conscients que l'étude des relations entre la Suisse et l'Union européenne peut paraître bien rébarbative. On se perd dans une myriade d'accords et de référendums. On se noie dans une masse de détails.

De plus, nous souffrons d'une impression de « déjà vu ». L'histoire semble se répéter depuis près de 60 ans. Au fond, une majorité de Suisses ne veut pas adhérer à l'Union européenne. Et pourtant, la Suisse refuse une marginalisation. Donc la trame de la relation Suisse-UE se résume à une seule formule : adhésion improbable, marginalisation impossible. Le plus étrange est qu'à chaque fois on semble le redécouvrir. Le sujet est néanmoins plus spectaculaire et plus paradoxal qu'il n'y paraît à première vue. Effectivement, le cas de la Suisse est loin d'être banal. Il s'agit du seul pays européen d'importance qui refuse de manière constante une adhésion à l'Union européenne.

On aurait pu comprendre une attitude aussi rétive de la part d'un Etat peu peuplé. Mais il s'agit d'un pays dont la population dépasse 7,5 millions de personnes. Dans l'UE à vingt-sept membres, il y a onze Etats qui ont moins d'habitants que la Suisse !

La singularité de la Confédération aurait suscité moins d'interrogations s'il s'était agi d'un pays dans un certain isolement géographique comme la Norvège, ou d'une île comme l'Islande. Mais l'interdépendance entre la Suisse et ses voisins européens est totale, que ce soit d'un point de vue politique, démographique, économique, culturel ou scientifique.

La Suisse possède, faut-il le redire, des frontières communes avec l'Allemagne, la France et l'Italie, trois Etats fondateurs de l'UE. Elle se situe au cœur de l'Europe lotharingienne, le territoire même qui est considéré comme le lieu de naissance et le foyer de la construction européenne.

De plus, la Confédération embrasse les langues, les cultures, les traditions et les religions de ces trois pays. Nous sommes très loin des cas de la Turquie, de l'Albanie ou de la Bosnie.

L'entremêlement démographique est également total. La Suisse voit ainsi chaque jour 700 000 personnes traverser ses frontières dans les deux sens. Près de 900 000 citoyens de l'UE résident dans la Confédération. Alors que près de 400 000 Suisses vivent dans l'UE.

Par ses traditions politiques, la Suisse figure aussi comme un pays européen par excellence. Elle possède une ancienne et riche tradition de régime parlementaire. Ses partis politiques ressemblent à ceux des Etats voisins. Ses débats et mouvements intellectuels sont inséparables de ceux des autres pays occidentaux.

Finalement, en termes économiques, la Suisse a toujours été profondément intégrée dans l'UE. Environ 60% des exportations suisses sont dirigées vers le marché communautaire et près de 80% de ses importations en sont originaires. Environ 43% des investissements directs suisses sont destinés aux pays membres de l'Union. En 2010, les entreprises suisses emploient plus de 850 000 personnes dans les pays de l'UE.

Pour l'UE elle-même, la Suisse est un partenaire commercial important. Elle constituait en effet en 2008 son troisième marché d'exportations, derrière les Etats-Unis et la Russie, mais devant la Chine ou le Japon (<http://ec.europa.eu/trade/>).

Tout aurait donc dû concourir à ce que la Suisse entre de plain-pied dans l'Union européenne. Pourtant, elle n'a pas

l'intention de le faire. Elle a toujours privilégié des solutions intermédiaires, une troisième voie entre une adhésion et la marginalisation.

Il importe d'exposer en détail les différentes méthodes utilisées dans cette politique de troisième voie. L'UE et la Confédération ont fait preuve d'une grande inventivité avec des concepts tels qu'une zone de libre-échange, un Espace économique européen et des accords bilatéraux.

Bien qu'il s'agisse de succès, il est nécessaire de rappeler que ces mécanismes ingénieux ont été engendrés dans la douleur et qu'ils ont, à chaque fois, provoqué d'intenses débats en Suisse.

L'histoire de la politique européenne de la Confédération ne va pas s'arrêter avec la deuxième série d'accords bilatéraux. Une vingtaine de nouveaux dossiers pourraient faire l'objet de négociations au cours des prochaines années.

Surtout, de nouveaux concepts apparaissent. Nous essayerons de montrer les trésors de subtilité que recèlent les notions d'accord-cadre, d'union douanière et d'adhésion « light ».

L'objectif de cet ouvrage, c'est aussi d'expliquer pourquoi les Helvètes restent rebelles à l'intégration européenne. Nous discuterons ainsi de manière dialectique les motifs identitaires, politiques et économiques qui fondent leurs réticences.

2

LES QUATRE PREMIÈRES DÉCENNIES

De 1950 au milieu des années 1980, la Suisse a surtout cherché à éviter d'adhérer à l'UE, tout en gardant avec cette organisation les meilleures relations possibles. Durant cette période, la Confédération a pu conclure de nombreux accords sectoriels sur des sujets relativement mineurs. Le seul traité important fut celui de 1973 qui a permis d'abolir les droits de douane et les contingents sur les produits industriels. L'action de la Suisse pendant cette époque est inséparable de celle de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

L'UE DANS LES PÉRIODES ANTÉRIEURES À 1993

Une précision s'impose. Juridiquement, l'expression *Union européenne* ne s'applique que depuis le 1^{er} novembre 1993, date de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht. L'UE est depuis lors composée de trois piliers : (1) Communauté européenne (CE) ; (2) Politique étrangère et de sécurité commune et (3) Justice et affaires intérieures.

Cependant, dans cet ouvrage, pour des raisons de clarté, nous utiliserons l'expression *Union européenne* pour des périodes antérieures à 1993.

L'ensemble du processus ayant mené à l'Union européenne remonte à la Déclaration Schuman de 1950. Celle-ci avait lancé la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Le Traité de Rome (1957), qui institua la Communauté économique européenne (CEE), constitue son texte de base. Celui-ci a été révisé en 1987 par l'Acte unique européen, en 1993 par

le Traité de Maastricht, en 1999 par le Traité d'Amsterdam, en 2003 par le Traité de Nice et en 2009 par le Traité de Lisbonne.

La Suisse a principalement été confrontée au premier pilier : la Communauté européenne. Celui-ci recouvre les questions économiques, ainsi que le libre établissement des personnes, le social, l'éducation, la recherche et l'environnement.

Ce pilier est le plus efficace parce que les décisions du Conseil des ministres sont le plus souvent prises à la majorité, sauf pour la fiscalité et le social. Certes, il s'agit d'une majorité dite qualifiée et pondérée. Elle a cependant le mérite d'empêcher le veto d'un seul Etat dû à la règle de l'unanimité.

Dans ce premier pilier, c'est la Commission européenne qui est généralement en charge des négociations économiques avec la Suisse. Elle agit sur la base d'un mandat du Conseil des ministres. Le résultat de ces négociations doit faire l'objet d'une approbation finale par ce Conseil.

L'AELE

L'AELE a été fondée en 1960 par la Convention de Stockholm. Son siège se trouve depuis l'origine à Genève. Au départ, elle regroupait – outre la Suisse – l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Par la suite, elle a été rejointe par la Finlande, l'Islande et le Liechtenstein. Notons que l'Irlande n'en a jamais fait partie.

Toute l'histoire de l'AELE est celle d'une réaction au processus d'intégration communautaire. En 1955, lors de la Conférence de Messine, les six pays de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) s'étaient engagés à créer une Communauté économique européenne et une Communauté européenne de l'énergie atomique.

En 1956, le Royaume-Uni, hostile à ces projets partiellement supranationaux, proposa la création d'une vaste zone de libre-échange regroupant l'ensemble des pays d'Europe occidentale. La Suisse était aussi réticente face aux tentatives d'intégration politique de l'Europe occidentale. Berne soutint donc les

propositions britanniques et joua un rôle très actif dans les discussions qui allaient suivre (négociations Maudling).

De leur côté, en 1956-1958, les pays nordiques envisageaient très sérieusement de créer une union douanière. Pour éviter d'être isolés, les Britanniques proposèrent de créer l'AELE. L'idée plut d'emblée à la Suisse, à l'Autriche, au Danemark, à la Norvège, au Portugal et à la Suède.

Paraphée en 1959, la Convention de Stockholm fut signée le 4 janvier 1960 et entra en vigueur le 3 mai 1960. Dès l'origine, un protocole stipula que la Convention s'appliquait également à la Principauté du Liechtenstein en vertu de son union douanière avec la Suisse.

Les objectifs de l'AELE étaient bien plus limités que ceux de l'UE. Alors que cette dernière visait à réaliser aussi bien une union douanière qu'un marché commun et des politiques communes, l'AELE s'est limitée à abolir les droits de douanes (tarifs) et les contingentements sur les produits industriels.

L'AELE ne constitue donc pas une union douanière puisque chaque pays membre continue à déterminer librement ses droits de douane (tarifs) et sa politique commerciale vis-à-vis des Etats non-membres de l'AELE (pays tiers).

Dès sa création, l'AELE fut fragilisée par les retournements de la politique britannique. En 1961 déjà, Londres déposa une demande officielle d'adhésion à l'UE. Le Danemark, la Norvège et l'Irlande lui emboîtèrent le pas. En décembre 1961, comme l'élargissement de l'UE paraissait imminent, chacun des trois pays neutres, Autriche, Suède et Suisse, formula une demande d'association à l'UE. Certains cercles économiques helvétiques envisagèrent même de reprendre le tarif extérieur commun de la Communauté et d'adopter ses niveaux de douane (Zbinden, 1992).

Les deux vetos opposés par le Président français Charles de Gaulle, en 1963 et en 1967, à l'adhésion du Royaume-Uni allaient sonner le glas de ce processus d'élargissement de l'UE. Il fallut attendre 1969 et le départ de Charles de Gaulle puis l'élection de Georges Pompidou pour que la France lève son veto à une adhésion britannique. En 1973, le Royaume-Uni,