

Politique européenne

Le pragmatisme, garant du succès

24 avril 2006

Numéro 15

dossierpolitique

Politique européenne : le pragmatisme, garant du succès

L'essentiel en bref

Compte tenu des importants changements survenus au cours des dernières années, tant au sein de l'Union européenne que dans la relation entre l'UE et la Suisse, un examen de la politique européenne de la Suisse s'impose. Dans la perspective de la publication d'une nouvelle évaluation de la politique européenne annoncée par le Conseil fédéral pour le début de l'été 2006, economiesuisse a analysé la relation entre la Suisse et l'UE. Exposées une première fois dans une prise de position publiée à la fin février, ces réflexions font maintenant l'objet d'un dossier politique.

Position d'economiesuisse

Une adhésion de la Suisse à l'UE ne présente pas d'intérêt pour l'économie. Le gain d'efficacité lié à une adhésion serait contrebalancé par de nombreux problèmes institutionnels et de politique économique. C'est la voie bilatérale qui garantit, à l'avenir aussi, la flexibilité nécessaire pour une collaboration pragmatique avec l'UE. Même si elle n'est pas simple et peut être semée d'embûches, elle a fait ses preuves

Indépendamment de l'évolution de la politique européenne de la Suisse, l'économie suisse a intérêt à ce que l'UE soit économiquement forte, capable d'agir sur le plan institutionnel et qu'elle se dote d'une législation favorable à l'économie. Mais notre politique économique extérieure doit aussi prendre en compte nos autres partenaires commerciaux. L'économie suisse est en effet particulièrement globalisée.

Situation initiale

L'Union européenne est le principal partenaire économique de la Suisse. Et notre pays est l'un des principaux marchés d'exportation de l'UE. Vu cette interdépendance, il est important que l'économie suisse entretienne de bonnes relations avec l'UE, car les entreprises ont besoin de conditions-cadre stables et favorables. La politique européenne de la Suisse demeure un élément central de l'activité d'économie-suisse. Depuis la dernière analyse détaillée de la politique d'intégration par les milieux économiques, en octobre 2002, des changements majeurs se sont produits au sein de l'Union européenne et dans la relation entre la Suisse et l'UE :

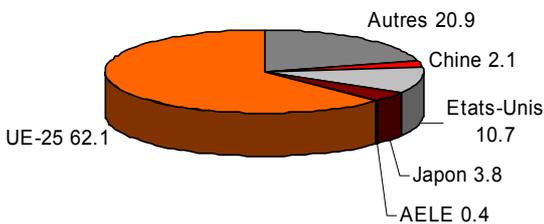
- premières expériences avec les accords bilatéraux I (entrés en vigueur au 1^{er} juin 2002) ;
- élargissement de l'UE le 1^{er} mai 2004 (dix nouveaux Etats membres) ;
- démarrage de négociations d'adhésion avec d'autres Etats ;
- bouclage des accords bilatéraux II et premières expériences ;
- nouvelle stratégie économique extérieure de la Suisse (mars 2005) ;

- rejet de la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas (2005) ;
- votations fédérales sur Schengen/Dublin et sur l'extension de la libre circulation des personnes (juin/septembre 2005).

Compte tenu de ces changements, le Conseil fédéral a décidé de présenter, vers mi-2006, un rapport exposant différentes options pour la politique d'intégration de la Suisse. Dans la perspective de ce rapport, la présente analyse, publiée à la fin février 2006 dans une prise de position, vise à indiquer du point de vue de l'économie, quelle option de politique européenne garantirait le mieux la compétitivité de la place économique suisse. Depuis, certains acteurs politiques de notre pays ont également exposé leurs idées quant à l'orientation future de la politique européenne. Toutefois, ces prises de position ne sont pas convaincantes. En effet, une politique d'isolement n'a pas d'avenir, pas plus qu'une adhésion à l'UE. L'idée que la Suisse puisse adhérer à l'UE tout en conservant une vaste série d'exceptions et de privilèges particuliers est une illusion. Les milieux économiques, au contraire, ne formulent pas d'exigences radicales ni ne s'accrochent à de telles illusions : ils suivent une voie pragmatique en matière de politique européenne.

Graphique 1 : Commerce extérieur de la Suisse par pays

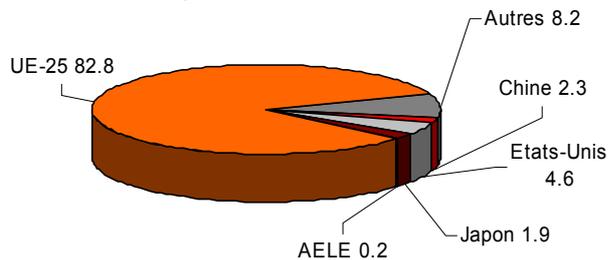
Exportations 2005 en %



Exportations de biens en 2005 : 151,5 mrd fr.

Exportations de services CH ← UE 2003 : 45 mrd fr.
 Importations de services CH ← UE 2003 : 39 mrd fr.

Importations 2005 en %



Importations de bien en 2005 : 143,2 mrd fr.

Sources : AFD (2006) ; Eurostat (2006)

L'UE reste le principal partenaire économique de la Suisse

L'Union européenne est le principal partenaire économique de la Suisse. Plus de 60 % des exportations suisses lui sont destinées et plus de 80 % des importations suisses en proviennent. Quelque 43 % des investissements directs suisses bénéficient aux pays membres de l'Union. En 2004, les entreprises suisses occupaient plus de 850'000 collaborateurs dans l'espace européen. Mais l'économie suisse ne dépend pas unilatéralement de l'UE, elle en est aussi l'un des principaux marchés d'exportation, précédant même le Japon et la Russie. De plus, des liens étroits existent entre les entreprises suisses et européennes, qui sont souvent plus intenses que les relations entre entreprises de l'UE.

En raison de cette interdépendance économique, de bonnes relations entre la Suisse et l'UE sont très importantes pour l'économie suisse. Nos entreprises ont besoin de conditions-cadre stables et favorables sur lesquelles les acteurs du marché puissent s'appuyer. C'est l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CE qui a posé les bases de ces conditions-cadre. Jusqu'en 1989, des accords spécialisés ont été conclus (assurances, physique des plasmas par exemple). Après que la population suisse se fut prononcée contre l'adhésion à l'EEE en 1992, l'intérêt manifesté par les deux partenaires pour une intégration accrue a débouché sur des négociations bilatérales. Aux fondations posées en 1972 sont venus s'ajouter les premiers accords bilatéraux de 1999, puis les accords bilatéraux II de 2004.

La politique européenne de la Suisse doit contribuer à consolider la position de notre économie. De ce fait, la question centrale est la suivante : qu'est-ce qui assure à la Suisse des conditions-cadre favorables et raffermis sa compétitivité internationale ?

Où en sont les relations entre la Suisse et l'UE ?

Expériences positives avec les accords bilatéraux

Pour l'économie, le premier bilan de la voie bilatérale

est positif. Les accords bilatéraux I, en vigueur depuis 2002, permettent à l'économie suisse d'accéder presque sans discrimination au marché intérieur européen. Inversement, la concurrence des importations s'est accrue, ce qui s'est traduit en Suisse par des incitations à l'accroissement de la productivité et a entraîné des répercussions positives sur le niveau des prix.

L'accord sur la libre circulation des personnes constitue la pièce maîtresse des accords bilatéraux I. Il améliore le fonctionnement et la flexibilité du marché suisse du travail et favorise la mobilité des salariés. En outre, les autres accords sectoriels ont permis de supprimer les entraves techniques au commerce¹,

d'assurer aux entreprises suisses l'accès aux marchés publics européens aux mêmes conditions que les entreprises européennes, d'ouvrir le marché agricole pour certains produits, de réaliser des ouvertures dans les services de transport (terrestre et aérien) et

d'assurer la collaboration avec l'UE en matière de recherche.

Avec l'extension des accords bilatéraux aux marchés en croissance d'Europe de l'Est, dans le cadre de l'élargissement de l'UE, l'importance économique de la première série d'accords s'est accrue. La deuxième série d'accords bilatéraux est venue compléter cette base déjà bonne. Les points particulièrement positifs sont les suivants : suppression de l'imposition à la source sur les paiements de dividendes, les intérêts et les licences entre entreprises partenaires, accès au marché de l'UE amélioré pour les produits agricoles transformés et maintien du secret bancaire suisse.

Dans l'ensemble, la voie bilatérale a fait ses preuves pour régler nos rapports avec l'UE. Les accords permettent à la Suisse de développer une collaboration plus étroite dans différents domaines tout en préservant d'importants intérêts. Ils ont permis de satisfaire très largement les souhaits de l'économie,

Indépendamment de l'évolution de la politique européenne, la suisse a intérêt à ce que l'UE soit économiquement forte, capable d'agir sur le plan institutionnel et qu'elle se dote d'une législation favorable à l'économie.

¹ La reprise de la notion européenne d'harmonisation des prescriptions juridiques techniques et des normes constitue une importante condition du libre échange de marchandises et de services.

Aperçu des accords bilatéraux Suisse-UE

<p>1999 Accords bilatéraux I Libre circulation des personnes Obstacles techniques au commerce Marchés publics Recherche Commerce de produits agricoles Transports terrestres Transports aériens</p>	<p>2004 Accords bilatéraux II Fiscalité de l'épargne Lutte contre la fraude Schengen/Dublin Produits agricoles transformés Environnement Statistique Programme médias Programmes de formation Imposition des pensions des fonctionnaires retraités de l'UE vivant en Suisse</p>
<p>1972 Accord de libre-échange</p>	

qui dispose désormais avec son principal partenaire de conditions-cadre garanties par des accords internationaux, accords notablement consolidés par l'approbation du souverain en votation. Il importe dès lors en premier lieu de ratifier et de mettre en œuvre tous les accords. Pour satisfaire aux exigences d'un environnement dynamique, les textes existants devront être examinés périodiquement et de manière prospective afin de résoudre à temps et pragmatiquement les éventuels problèmes qui se poseront.

Priorité à la compétitivité mondiale

Notre pays tisse non seulement activement des liens avec l'UE, mais il est aussi indirectement touché par les évolutions et les décisions qui surviennent au niveau européen. Depuis 1988, les lois suisses sont systématiquement examinées sous l'angle de leur euro-compatibilité. Avec ce qu'on appelle l'adaptation autonome au droit européen, environ 80 % de la législation suisse est déjà euro-compatibile. L'économie préconise d'assurer notre compétitivité européenne et mondiale, ce qui répond mieux aux intérêts du pays et à ceux de son économie que le seul principe d'euro-compatibilité. Les adaptations au droit européen n'ont un sens que si elles améliorent la compétitivité globale de la place économique suisse.

L'UE en bouleversement

L'UE n'est pas un ensemble statique, mais un projet en

constante mutation dont la finalité reste ouverte. Divers développements et problématiques internes à l'UE se répercutent sur les relations avec les Etats tiers.

Le dernier élargissement de l'UE a mis fin à la séparation de l'Europe, ce qui a renforcé la stabilité et la sécurité du continent. Même si les « nouveaux » pays membres connaissent une croissance économique beaucoup plus élevée que les autres, ils ont encore du chemin à faire pour les rattraper. L'élargissement suscite toutefois l'espoir que la forte croissance des nouveaux membres de l'UE et leur habitude des processus de réforme donnent un nouvel élan à la stratégie de Lisbonne². La concurrence entre systèmes fiscaux, par exemple, est susceptible de faire apparaître des solutions novatrices à certains problèmes, ce qui du point de vue économique est positif. Mais l'élargissement de l'UE n'est pas achevé. Il y a désaccord au sein de l'UE sur le calendrier, l'ampleur et la finalité du processus d'élargissement. Les évolutions à venir sont difficilement prévisibles.

Après l'approbation du projet de Constitution par dix Etats membres, son rejet en référendum par la France et les Pays-Bas a porté un coup au processus d'intégra-

² Lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, une stratégie a été définie pour faire de l'Europe l'économie la plus compétitive et la plus dynamique au monde, basée sur la connaissance, capable d'atteindre une croissance économique durable avec plus d'emplois et de meilleure qualité et d'avantage de cohésion sociale.

tion. Dans une UE en pleine expansion, certaines questions telles que la répartition du pouvoir, la méthode de prise de décisions et la capacité d'agir, ainsi que la proximité des citoyens et la légitimité démocratique demandent toujours à être précisées.

Le bilan économique de l'UE ces dernières années est mitigé. L'objectif défini à Lisbonne est loin d'être atteint. Au contraire : en matière de croissance et de productivité économiques, elle a perdu du terrain vis-à-vis de ses concurrents d'Amérique du Nord et des pays émergents d'Asie. Les parts de l'UE au commerce mondial reculent. Le marché intérieur n'est toujours pas achevé et il est encore très fragmenté, notamment dans le domaine des services. Il est difficile, dans une Europe à 25 membres, de réaliser des réformes et de prendre des décisions. Les divergences internes sur les questions sociales et de politique financière sont importantes.

En résumé, on constate une incertitude relative à l'évolution de l'UE dans les domaines de l'élargissement, des réformes institutionnelles, ainsi que de la politique économique et sociale. Ce facteur d'insécurité doit être pris en compte dans une analyse dynamique des options de politique d'intégration de la Suisse. Indépendamment de la voie qu'elle suivra en matière de politique d'intégration, la Suisse a un grand intérêt à être entourée d'une UE économiquement forte, capable d'agir au niveau institutionnel et dotée d'une législation favorable à l'économie.

Cinq scénarios

Adhésion à l'UE

La conclusion des accords bilatéraux a permis de satisfaire les besoins fondamentaux de l'économie. Par conséquent, le bénéfice économique que la Suisse pourrait retirer d'une adhésion est beaucoup plus faible qu'il l'aurait été il y a encore dix ans. Pourtant, une adhésion à l'UE pourrait se traduire par une plus grande efficacité. Elle apporterait à l'économie suisse un accès illimité au marché intérieur de l'UE. Les obstacles non tarifaires qui subsistent seraient allégés et supprimés pour les transactions transfrontalières. Mais, dans d'autres domaines, il faudrait reprendre une législation européenne souvent plus complexe. Globalement, cela améliorerait la division du travail et aurait des conséquences positives sur l'accroissement

de la production et de la prospérité. L'ouverture des principaux marchés d'infrastructures suisses serait inévitable. L'intensité croissante de la concurrence qui en résulterait accroîtrait la pression pour effectuer des mutations structurelles et adapter le niveau des prix.

Conséquences politiques

L'adhésion permettrait à notre pays de participer activement à la définition de la politique européenne. Mais il convient de relativiser la capacité d'un petit Etat à façonner et à influencer la politique de l'UE. Dans un nombre croissant de domaines politiques, les décisions ne se prennent plus à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée. L'influence d'un Etat dépend de sa capacité à prendre des positions claires, à les communiquer et à former des coalitions avec d'autres Etats membres. Pour pouvoir agir efficacement au sein des différentes compositions du Conseil des ministres, la Suisse devrait adapter son système de gouvernement.

La démocratie directe et le fédéralisme ne seraient certes pas remis en question par une adhésion à l'UE, mais n'en subiraient pas moins certaines restrictions. Dans les secteurs politiques communautarisés, le droit de référendum du souverain suisse serait fortement relativisé. Les résultats des votations populaires ne devraient pas être contraires au droit européen. Dans de nombreux autres domaines, la possibilité de concevoir des législations nationales (dans des domaines politiques où l'UE ne connaît pas de réglementation uniforme) ou de mettre en œuvre des politiques européennes (questions du marché intérieur) serait maintenue, ce qui préserverait le droit national d'initiative et de référendum. La tradition politique de plusieurs pays membres importants de l'UE serait difficilement compatible avec la conception fédéraliste exigeante de la Suisse. On constate une certaine tendance de l'Union à l'agrandissement et à l'harmonisation. Des études montrent aussi que la marge de manœuvre des cantons tendrait plutôt à diminuer.

Une adhésion à l'UE entraînerait en outre des coûts directs. Selon les estimations du Bureau de l'intégration de 1999, le montant annuel net du transfert à l'UE serait de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs. Avec l'élargissement de l'UE, cette somme serait sans doute encore supérieure. La Suisse deviendrait ainsi la plus grande contributrice par habitant. L'adhésion impliquerait en outre une participation unique en capi-

Les associations économiques suisses sont présentes en Europe

La politique européenne de la Suisse est l'un des thèmes centraux d'économiesuisse. La politique européenne fait régulièrement l'objet de débats au sein du comité de l'association, de sa commission de politique économique extérieure et du groupe de travail « relations avec l'Union européenne, GRECO ».

Compte tenu des étroites relations économiques entre la Suisse et l'UE, les associations économiques ont besoin d'un bon réseau de relations au niveau international afin de connaître les évolutions en cours dans l'Union européenne et de pouvoir y réagir en conséquence. economiesuisse est membre de l'organisation faitière de l'économie européenne (Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe, UNICE, récemment rebaptisée Confédération des entreprises européennes, CEE). Cette affiliation lui permet de participer activement aux activités des organes dirigeants de cette association et de ses groupes de travail, dont sont membres de nombreux délégués d'entreprises suisses. De plus, la représentation des intérêts de l'économie suisse est assurée par le bureau permanent d'économiesuisse à Bruxelles. Ce bureau sert non seulement de relais avec l'UNICE, mais aussi vis-à-vis de la Commission européenne, de la Mission suisse près de l'UE, de l'AELE et des représentants de l'économie suisse qui cherchent à entrer en contact avec les institutions de l'UE.

En outre, divers membres d'économiesuisse participent aux travaux d'organisations européennes sectorielles.

tal à la Banque européenne d'investissement (environ 880 mio.fr) et une perte de « seigneurage³ » de presque un milliard de francs par an par suite de l'abandon du franc suisse. Même en soustrayant les coûts liés au fait que nous ne sommes pas membres de l'UE, le budget de la Confédération se ressentirait lourdement d'une adhésion. Les milieux économiques estiment qu'une augmentation de la quote-part de l'Etat ne peut être tolérée. Il faudrait donc compenser ces contributions par des réductions de dépenses dans d'autres domaines du budget de la Confédération.

Conséquences économiques

Dans sa prise de position d'octobre 2002, economiesuisse a passé en revue tous les domaines politiques concernés. Les constats d'alors demeurent en principe valables. Une adhésion aurait des conséquences négatives dans trois domaines.

La reprise de la monnaie commune supprimerait le risque du cours de change, les coûts des transactions diminueraient et la transparence s'accroîtrait. La Banque nationale suisse perdrait toutefois son autonomie en matière de politique monétaire, qui serait déléguée à la Banque centrale européenne. L'abandon de l'avantage des taux d'intérêt et la disparition du franc suisse (l'une des cinq devises les plus importantes au monde) auraient des répercussions sur l'attrait de la

place économique suisse. Dans une économie à forte intensité de capital, des taux d'intérêt bas représentent un avantage compétitif très important. La perte de seigneurage évoquée ci-dessus viendrait s'y ajouter.

L'adhésion à l'UE entraînerait un profond remaniement du système fiscal suisse. La TVA serait harmonisée et la Suisse devrait reprendre le taux minimum de l'UE, soit 15 %. On peut douter qu'une révision totale du régime financier fédéral ait un effet neutre sur la politique fiscale. Des effets négatifs sensibles découleraient des efforts actuels de l'UE pour limiter la concurrence fiscale nationale et internationale, pour promouvoir l'harmonisation dans le domaine fiscal, uniquement formelle dans un premier temps, et pour saper le secret bancaire au moyen de l'échange d'informations.

Certains règlements de l'UE concernant la protection contre le licenciement, la limitation de la durée du travail et la participation des salariés vont beaucoup plus loin que le droit suisse du travail actuel. Il existe en plus une tendance à harmoniser la réglementation du marché du travail et la politique sociale, ce qui, dans la perspective de l'économie, vient contrecarrer une saine concurrence dans ces domaines. Le marché suisse du travail, relativement flexible et façonné par les partenaires sociaux, serait davantage réglementé. Ce sont les travailleurs et les entreprises qui en subiraient les conséquences.

³ Seigneurage : recettes provenant de l'achat par la Banque nationale suisse d'actifs porteurs d'intérêts avec de la monnaie centrale non porteuse d'intérêts.

Autres facteurs à prendre en compte

Dans la perspective d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'UE, trois autres facteurs d'incertitude doivent être pris en compte. Le premier concerne la direction que choisira l'Union en matière de politique économique et sociale. Dans la recherche d'une issue adéquate à la crise actuelle, deux pôles semblent se dégager. D'un côté, les partisans du modèle anglo-saxon, ouverts à une intégration économique et qui voient les chances de l'Union dans un grand marché libéralisé. De l'autre, les partisans d'une intégration politique plus poussée, fondée sur le « modèle social » européen. On ignore encore à ce jour quelle direction l'UE prendra à long terme. L'incertitude qui pèse sur cette évolution, couplée avec la dynamique inhérente à l'UE, fait sérieusement douter de l'intérêt de l'adhésion pour l'économie suisse. C'est la raison pour laquelle il faudrait tendre vers une forme d'intégration dans laquelle notre pays puisse réagir en souplesse aux évolutions de l'UE.

Deuxièmement, il s'agit de tenir compte du statut futur d'un pays tiers au sein de l'Europe. Après l'élargissement de l'UE, il ne restera, hors de l'UE, que les quatre Etats membres de l'AELE, quelques pays de la CEI, les Etats des Balkans et des petits Etats. Dans un environnement global, il ne sera pas simple de représenter les intérêts de la Suisse et une coordination peut se révéler judicieuse pour régler certains problèmes transfrontaliers. Par ailleurs, les Etats tiers assument aussi certaines fonctions d'équilibrage et peuvent ainsi jouer un rôle de médiation.

Enfin, troisièmement, la question de l'adhésion est politique. Mais aucune majorité politique ou populaire ne se dessine en Suisse en sa faveur.

L'adhésion à l'UE n'est pas une option

Pour l'économie suisse, l'adhésion à l'UE n'est pas une option. Les accords bilatéraux satisfont aux principaux souhaits de l'économie. Le gain d'efficacité lié à une adhésion à l'UE serait contrebalancé par de nombreux problèmes institutionnels et de politique économique.

Adhésion « à la carte »

Pour tempérer les conséquences négatives d'une adhésion à l'UE sur certains secteurs institutionnels économiques suisses, la proposition d'une adhésion « à la carte » ou d'une adhésion « *light* » est souvent

avancée dans les débats politiques. L'idée serait de n'accepter des abandons de souveraineté que dans certains domaines. Ces hypothèses sont peu réalistes. Il faut plutôt partir de l'idée que la majorité des Etats membres ne serait pas prête à accorder une intégration partielle à un Etat tiers. De plus, une telle décision devrait être prise à l'unanimité.

Adhésion à l'EEE

Avec l'élargissement de l'UE depuis 1995, l'EEE a nettement perdu de son importance. L'EEE ne présente plus le même intérêt, pour la Suisse non plus. D'importants secteurs étant désormais couverts par les accords bilatéraux, l'économie n'éprouve plus le besoin d'adhérer à l'EEE. Cela d'autant moins que les expériences faites dans les pays de l'AELE membres de l'EEE sont mitigées. Selon les milieux économiques suisses, le traité instituant l'EEE oblige les pays qui y participent à reprendre automatiquement l'acquis communautaire dans une ampleur et dans des domaines tels qu'il pourrait avoir un impact négatif. L'acquis communautaire actuel est différent de celui sur lequel portaient les discussions de 1992. Par exemple, des dispositions communautaires en matière de politique sociale y ont été intégrées.

Union douanière

Si la Suisse adhérerait à l'Union douanière européenne, tous les droits de douane seraient abolis entre la Suisse et l'UE. La justification de l'origine deviendrait obsolète et tous les contrôles de marchandises à la frontière seraient levés. Les entreprises bénéficieraient surtout de l'abandon des formalités douanières (coûts de transaction) ainsi que d'un renforcement de la sécurité juridique dans les échanges de marchandises.

Mais il faut se souvenir qu'une grande partie des obstacles non tarifaires au commerce peuvent aussi être levés sans que la Suisse adhère à l'Union douanière, en négociant par exemple la reprise du principe du Cassis de Dijon⁴. La suppression de la protection douanière permettrait aux consommateurs de profiter de baisses de prix sur les produits agricoles. La pression concurrentielle viendrait appuyer les nécessaires mutations structurelles dans le secteur primaire.

⁴ Selon le principe du « Cassis de Dijon », un produit dont la vente est autorisée dans un Etat peut circuler dans tous les autres.

En reprenant la politique commerciale extérieure de l'UE, la Suisse devrait céder sa souveraineté en matière de politique commerciale. Ses compétences seraient très largement limitées dans d'importants secteurs de l'OMC et assumées par l'UE. La politique économique extérieure de l'UE, partiellement défensive dans certains domaines, s'appliquerait également à la Suisse. Son réseau d'accords de libre-échange serait remplacé par celui de l'UE et notre pays n'aurait plus la possibilité d'en conclure lui-même.

Le tarif douanier extérieur moyen de l'UE pour les produits industriels est de 4,1 %, alors qu'il est de 2,3 % en Suisse. En cas d'adhésion, la Suisse devrait relever ses tarifs douaniers pour certains biens industriels, ce qui entraînerait des conséquences négatives sur le niveau des coûts et des prix suisses et sur la compétitivité des branches concernées. En outre, la Suisse devrait reprendre intégralement la pesante législation douanière européenne et la jurisprudence européenne correspondante. Selon toute vraisemblance, elle devrait aussi reprendre le taux minimum de TVA communautaire de 15 %, pour éviter de provoquer des distorsions de concurrence.

L'adhésion à l'Union douanière n'obligerait pas seulement à se soumettre à la politique économique extérieure de l'UE. D'autres domaines politiques y sont étroitement associés, comme l'agriculture, les droits de propriété industrielle et la protection des consommateurs. Dans ces domaines, la Suisse devrait mettre en œuvre diverses directives de l'UE ou certaines parties de ces directives sans droit de co-décision. Dans l'ensemble, les inconvénients économiques et politiques l'emporteraient, si bien que l'Union douanière ne constitue pas une option de politique d'intégration avantageuse.

Poursuite du bilatéralisme

Jusqu'ici, le succès des négociations bilatérales s'est fondé sur un équilibre entre avantages et concessions, sur le lien établi entre différents domaines de négociations, sur des compensations indirectes et sur l'habileté à négocier. Dans l'ensemble, les négociations bilatérales sont un processus complexe, qui ne devrait pas se simplifier à l'avenir. Avec le nombre grandissant

d'Etats membres, la volonté et la capacité de l'UE de négocier des solutions spécifiques avec des Etats tiers tendent à diminuer. La négociation et la mise en œuvre de solutions particulières absorbent des ressources qui pourraient être utilisées de manière plus efficace ailleurs. Pour l'UE, l'importance politique et économique relative de la Suisse diminue. Par ailleurs, les critiques des Etats membres de l'UE à l'égard de la Suisse vont plutôt en augmentant et des tentatives de nous mettre sous pression ne sont pas à exclure.

Mais pour la Suisse aussi, le bilatéralisme dans sa forme actuelle comporte des risques potentiels. A chaque étape d'élargissement de l'UE, les négociations bilatérales dans leur ensemble sont remises en question (clause guillotine). La question de la praticabilité future de la voie bilatérale se pose aussi.

Il faut constater en premier lieu que, grâce à la mise en œuvre rigoureuse du bilatéralisme, notre pays a vis-à-vis de l'UE une position plus solide que jamais. D'une part, les intérêts de l'économie sont très largement satisfaits. D'autre part, il ressort des accords bilatéraux que la Suisse a la volonté de résoudre les problèmes transfrontaliers (asile, lutte contre la fraude) par la collaboration internationale. Dans le domaine des transports (NLFA) et à travers le soutien économique en faveur des pays d'Europe orientale, la Suisse apporte une contribution considérable. La contribution en faveur de la cohésion économique et sociale envisagée par le Conseil fédéral fait partie intégrante de notre politique européenne. Dans la mesure où la question de la compensation est réglée de manière satisfaisante par le Conseil fédéral, cette contribution est saluée par les milieux économiques. En outre, le « oui » clair exprimé lors des deux votations populaires a renforcé la confiance de l'UE à notre égard. L'UE devrait par conséquent se montrer ouverte à l'avenir à la recherche de solutions bilatérales.

Deuxièmement, le bilatéralisme est par définition dans l'intérêt réciproque des deux parties. Vu l'étroitesse des interactions économiques et le transfert de compétences des Etats membres à l'Union, la collaboration pourra encore se développer dans de nouveaux secteurs. Il s'agira plutôt de résoudre des questions

La voie bilatérale a fait ses preuves et permet une bonne collaboration orientée vers la résolution de problème.

spécifiques dans des domaines strictement définis, de manière pragmatique et dans l'intérêt réciproque des parties. Des questions concrètes se profilent déjà à l'horizon dans les domaines des transports, de l'énergie, de la navigation par satellite, de la lutte contre les pandémies ou au sujet d'un accord de libre échange sur les produits agricoles. Ce dernier, qui serait dans la ligne des mesures prises jusqu'ici en vue de réformer la politique agricole, est encouragé par économie-suisse.

La Suisse et l'UE ont conclu un ensemble complexe de quelque 180 traités de portée et contenus divers. Pour simplifier et consolider l'application et la mise en œuvre des accords existants, le Conseil fédéral veut étudier la possibilité de conclure un accord-cadre avec l'UE. Pour l'économie, un tel accord mérite d'être examiné, mais il doit apporter une valeur ajoutée aux deux parties (systématique, transparence, institutionnalisation du dialogue, procédure de gestion des crises). En revanche, un éventuel accord-cadre ne doit pas constituer un moyen de pression sur la Suisse, par exemple dans le domaine fiscal ou dans d'autres domaines. Et il ne prémunirait d'ailleurs pas contre une telle éventualité.

Du point de vue de l'économie, la voie bilatérale, si elle n'est pas facile, constitue la seule voie praticable dans un avenir prévisible. Elle favorise la sécurité du droit, permet une collaboration axée sur des solutions et est susceptible de rallier une majorité. La voie bilatérale offre à notre pays la marge de manœuvre dont il a besoin compte tenu de l'incertitude qui règne à propos du développement de l'UE.

Le multilatéralisme et les accords bilatéraux avec d'importants partenaires économiques non européens

L'importante question de nos rapports avec l'Europe ne doit pas faire oublier que les entreprises suisses sont actives au niveau mondial. En comparaison avec d'autres économies européennes, l'économie suisse est très fortement tournée vers l'étranger. Cette politique présente l'avantage de mieux diversifier les risques, mais elle implique aussi une dépendance accrue à l'égard de règles clairement définies et applicables au niveau mondial. L'Organisation mondiale du

commerce (OMC) élabore ces règles dans le cadre d'un régime commercial multilatéral. Elles protègent du protectionnisme, de la discrimination, de l'arbitraire et de l'influence incontrôlée des grands blocs commerciaux. Pour l'économie suisse, il faut accorder la priorité absolue à la conclusion du cycle de négociations de Doha. Si l'on ne parvient pas à obtenir des progrès substantiels, la tendance actuelle au renforcement du régionalisme et du bilatéralisme va se poursuivre. Pour la Suisse, cette évolution pourrait se traduire par une discrimination de ses exportations sur les marchés tiers. Il s'agit donc, parallèlement à la voie

Pour l'économie suisse, il faut accorder la priorité absolue à la conclusion du cycle de négociation de Doha.

multilatérale, de développer les relations économiques bilatérales avec d'importants partenaires commerciaux extra-européens. La stratégie économique extérieure

adoptée en mars 2005 par le Parlement va dans la bonne direction.

Conclusion : réformes internes nécessaires et pragmatisme vis-à-vis de l'extérieur

L'économie suisse s'engage pour une politique européenne pragmatique. Les principes de l'économie de marché doivent servir de fil conducteur. L'économie est favorable à l'ouverture des marchés, même si celle-ci peut se révéler douloureuse pour certains acteurs, et elle combat les interventions étatiques qui en entravent les mécanismes. Malheureusement, de telles tendances sont toujours perceptibles dans l'UE. Les gains d'efficacité découlant d'une intégration joueraient certes un rôle économique important, mais une reprise des politiques financière, fiscale et monétaire européennes ainsi que de la politique de l'emploi et de la politique sociale aurait un impact plutôt négatif sur la compétitivité des entreprises suisses. L'adhésion à l'UE ne constitue donc pas une option, du point de vue de l'économie suisse.

Le bilatéralisme a fait ses preuves dans nos relations avec l'Union européenne et a permis une collaboration orientée vers la résolution des problèmes. Bien qu'avec l'accroissement du nombre d'Etats membres, la volonté et la capacité de l'UE à négocier des solutions particulières tendent à diminuer, la voie bilatérale restera praticable à l'avenir. Le bilatéralisme doit

donc être développé partout où les deux parties y trouvent leur intérêt.

En comparaison avec d'autres économies européennes, l'économie suisse est fortement tournée vers l'étranger. Economiesuisse préconise d'assurer la compétitivité mondiale de notre économie, ce qui suppose une stratégie économique extérieure globale. Il faut poursuivre avec cohérence les réformes du marché intérieur (politiques financière et fiscale, infrastructures, agriculture, etc.). Un marché intérieur plus compétitif stimule la croissance, accroît la compétitivité et crée une marge de négociation pour des accords internationaux. En matière de relations économiques extérieures, il faut soutenir la libéralisation du commerce extérieur et un accès non discriminatoire aux marchés à l'échelle mondiale. C'est dans le cadre multilatéral de l'OMC que l'on pourra le mieux poursuivre cet objectif. De plus, il faut entretenir et étendre les relations bilatérales non seulement avec l'UE, mais aussi avec d'autres marchés importants.

Pour toutes questions :

peter.flueckiger@economiesuisse.ch

gregor.kuendig@economiesuisse.ch