

Exposé de Benedict de Tscharner sur les relations entre la Suisse et la Communauté européenne (23 avril 1993)

Légende: Le 23 avril 1993, lors du congrès de l'Union des Chambres de commerce suisses à l'étranger, Bénédict de Tscharner, ambassadeur et chef de la mission helvétique auprès des Communautés européennes, dresse le portrait de la politique européenne de la Suisse après le référendum négatif sur l'adhésion du pays à l'Espace économique européen (EEE).

Source: Revue économique franco-suisse. dir. de publ. HAAS, Robert A. 1993, n° 2; 73e année. Paris: Chambre de commerce suisse en France.

Copyright: (c) Chambre de commerce suisse en France

URL:

http://www.cvce.eu/obj/expose_de_benedict_de_tscharner_sur_les_relations_entre_la_suisse_et_la_communaute_europ_enne_23_avril_1993-fr-04a7a536-1c7f-4745-80e4-4115a34421e5.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

La Suisse et la Communauté européenne : l'état de nos relations après le 6 décembre (*)

Bénédict de Tschanner, Ambassadeur, Chef de la Mission suisse auprès des C.E., Bruxelles

Je ne veux pas revenir sur les motifs qui ont amené 50,3 % des votants et 14 cantons et 4 demi-cantons à s'opposer, le 6 décembre dernier, à ce que la Suisse ratifie l'accord de Porto créant l'Espace économique européen. Des analyses fort instructives ont été entreprises pour déterminer quelles craintes ou quels espoirs ont joué un rôle, quels arguments invoqués par les défenseurs et les adversaires de l'accord auront eu un impact décisif et, enfin, pour mettre en évidence plusieurs clivages dans le corps électoral. Disons simplement que nous avons vécu autant un débat sur l'« Europe » tout court - cette Europe qui aux yeux de certains, notamment en Suisse alémanique, menace notre identité nationale et nos institutions de démocratie directe et de fédéralisme - qu'un débat sur l'accord EEE proprement dit. Disons aussi que le débat a été exceptionnellement vif et marqué de passion, ce qui s'est traduit - élément très positif en soi - par une participation très élevée au scrutin (près de 80 %).

Accorder la Suisse au diapason de l'Europe

Au lendemain du vote, le Gouvernement suisse, tout en acceptant, bien entendu, le résultat de cette décision démocratique, n'a pas voulu donner une interprétation extensive à ce verdict. Il a, en effet, déclaré que la Suisse n'entendait nullement s'isoler en Europe ou se désintéresser de la construction européenne. Au contraire, il a souligné que des objectifs tels que l'ouverture des marchés, autrement dit, la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, mais aussi la libre concurrence, une coopération aussi large que possible et, enfin, le dialogue politique et la solidarité, gardaient leur place dans notre politique européenne. Autrement dit : un instrument contractuel global ne peut pas, à ce stade, être utilisé, mais la stratégie conserve sa valeur.

Un consensus s'est rapidement dégagé dans la classe politique suisse pour reconnaître que la meilleure façon de rendre cette orientation crédible, aussi vis-à-vis de l'extérieur, était en quelque sorte de mettre de l'ordre chez soi en consentant un effort exceptionnel pour améliorer la compétitivité internationale de l'économie suisse ainsi que la compatibilité de notre ordre économique et juridique avec les normes du Marché intérieur des Douze en voie d'achèvement. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'achever également le « marché intérieur suisse », tout en le rendant aussi « euro-compatible » que possible.

Trois aspects de cet effort de renouveau sont à relever :

- *Premièrement*, le renvoi au Parlement de propositions de modifications législatives que celui-ci avait déjà examinées et approuvées dans le cadre de l'accord EEE. Il s'agit là d'adaptations de notre ordre juridique qui paraissent souhaitables indépendamment d'un arrangement global avec la Communauté. Certaines de ces mesures de libéralisation seront cependant assorties d'une clause de réciprocité. Cet exercice est connu sous le terme d'« Eurolex ».
- *Deuxième aspect* : la revitalisation de notre économie. Il s'agit, en tout premier lieu, d'une modernisation en profondeur de notre politique de concurrence, consistant notamment dans l'introduction du principe de l'interdiction de certains types d'ententes cartellaires. Il s'agit aussi d'une nette libéralisation de notre politique concernant les travailleurs étrangers, notamment ceux en provenance des pays d'Europe occidentale.
- *En troisième lieu*, il est question de mesures d'assainissement de nos finances publiques et de modernisation de notre fiscalité indirecte, qui consisteraient en particulier dans le remplacement de la taxe sur le chiffre d'affaires - jugée démodée et discriminatoire à l'égard des exportations - par une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) selon le modèle de la Communauté. En fixant le taux de cette TVA aux environs de 6 ou 7 %, nous serions évidemment encore très loin d'une situation où l'abolition des frontières fiscales pourrait être envisagée. Une TVA suisse à 15 %, par contre, soulèverait des problèmes fondamentaux quant

à la répartition des revenus fiscaux - et dès lors des tâches - entre la Confédération et les Cantons.

Notre Parlement est en train d'examiner ce train de mesures. Personnellement, je ne serais pas étonné si certains éléments devaient être mis en place plus rapidement encore que cela aurait été le cas dans le cadre de l'EEE avec ses périodes de transition et ses clauses de sauvegarde. La récente décision du Conseil fédéral sur l'admission d'étrangers particulièrement qualifiés en est un bon exemple. En effet, sans EEE, notre situation concurrentielle pourrait devenir critique plus rapidement et il faudra réagir plus vite.

Qu'en est-il du front extérieur ?

Là, le Conseil fédéral a pour l'instant entrepris ce qu'on appelle en anglais une « holding operation ». Autrement dit, il a décidé de s'accorder et d'accorder à la classe politique suisse une pause de réflexion tout en confirmant que toutes les options de notre politique européenne restaient pour l'instant ouvertes. Quelles sont ces options ?

Il y a tout d'abord l'option d'une ratification ultérieure de l'EEE, après un deuxième référendum, positif cette fois-ci. Des comités privés récoltent d'ailleurs déjà des signatures pour faire aboutir une initiative populaire allant dans ce sens. Cette option est, bien entendu, soumise à la condition que l'EEE, dans sa dimension et dans son contenu actuels, existera encore dans deux ou trois ans. Vu que quatre pays de l'AELE négocient actuellement sur leur adhésion à la CE - j'y reviendrai - il serait, en effet, difficile de concevoir qu'un « pilier AELE » consistant en tout et pour tout de l'Islande et du Liechtenstein, auxquels se joindrait donc le cas échéant la Suisse, puisse fonctionner de la même façon qu'un EEE dans lequel tous les pays qui forment aujourd'hui encore l'AELE, sont encore membres.

Cette voie sera facilitée par la décision des autres parties contractantes de faire en sorte que la Suisse puisse, si tel était son désir, les rejoindre à n'importe quel instant, moyennant, bien sûr, des négociations supplémentaires sur les éléments de l'acquis communautaire qui sera entré en vigueur entre temps. Nos partenaires de l'AELE ont, soit dit en passant, consenti à assumer une partie des charges financières qu'a provoqué l'éloignement de la Suisse de l'EEE et notamment de son mécanisme financier. Enfin, la Suisse bénéficiera d'un statut d'observateur au sein des instances de l'AELE chargées de coordonner la position d'un futur « pilier AELE » de l'EEE. J'ajoute que le Protocole additionnel portant sur les modifications devenues nécessaires après le 6 décembre doit encore être ratifié par les parlements des 18 pays de l'EEE ainsi que par le Parlement européen. L'entrée en vigueur est pour le moment prévue pour le 1^{er} juillet ; malheureusement, cette date ne paraît d'ores et déjà pas réaliste.

La Principauté de Liechtenstein, quant à elle, devra encore négocier avec la Suisse une série de modifications de ses liens particuliers avec la Suisse, notamment en ce qui concerne l'union douanière qui existe depuis 1923, avant de pouvoir rejoindre les autres pays de l'AELE, en tant que partie contractante de l'EEE. L'impression se confirme qu'à cet égard, la tâche des juristes sera assez difficile.

De même, le Conseil fédéral a confirmé que notre candidature à l'adhésion à la Communauté, déposée le 26 mai 1992, restait valable, tout en affirmant que les conditions pour l'activer ne seront pas remplies au cours de cette année encore. Il faut être conscient que cela signifie pour la Suisse qu'elle laisse ainsi passer la chance de négocier son adhésion conjointement avec les autres pays candidats : l'Autriche, la Suède, la Finlande ainsi que la Norvège. En effet, ces quatre pays, ont entamé les négociations dès le 1^{er} février et entendent avancer rapidement. Peut-être se font-ils quelques illusions à cet égard car certaines des questions à trancher ne seront pas faciles ; je prends comme exemple les conditions d'application de la politique agricole ou la politique régionale commune dans les zones arctiques ou encore la compatibilité des politiques de neutralité ou de non-alignement avec la future politique étrangère et de sécurité commune en vertu du traité de Maastricht qui, soit dit en passant, est la base incontournable de ces négociations et devra donc être repris tel quel, sans exceptions du type « danois » par les nouveaux Etats membres. Quoi qu'il en soit, il me paraît évident que la marche et le résultat de ces négociations, ainsi que l'issue des référendums prévus dans chacun des pays candidats auront également un impact notable sur le débat « européen » dans notre pays.

Personnellement, j'espère surtout que le temps qui passera jusqu'à ce que l'option de l'adhésion redevienne d'actualité pour la Suisse, soit mis à profit pour approfondir notre réflexion et notre analyse des divers aspects de la politique communautaire, notamment des nouveaux chapitres tels que l'Union économique et monétaire, l'Union politique ou encore la citoyenneté européenne que le traité de Maastricht va ouvrir pour les pays concernés. Il s'agit là de thèmes qui ont été un peu mis à l'écart par les polémiques au sujet de l'EEE.

Il faut surtout retenir de ces déclarations des autorités helvétiques le souci d'affirmer la volonté d'une politique d'intégration active qui corresponde au haut degré d'interdépendance entre la Suisse et ses voisins européens. Mais il est difficile de savoir, aujourd'hui, si et quand l'une de ces deux options globales pourra être actualisée. Cela dépendra entre autres de l'évolution de l'opinion publique suisse qui réagit évidemment aussi au climat général qui règne en Europe, qu'il soit économique ou politique.

Restent, comme troisième option, plus immédiate, des initiatives sectorielles en vue de la conclusion d'accords bilatéraux avec la Communauté partout où il existe un intérêt mutuel. A cet égard, nous avons, au cours de ces dernières semaines, soumis une assez longue liste de propositions aux services de la Commission des CE que ceux-ci ont accepté d'examiner attentivement, tout en tentant de les insérer dans une vue d'ensemble qui permettra à la Commission en tant que telle ainsi qu'au Conseil et aux Etats membres individuellement d'apprécier la finalité d'une telle politique et les équilibres internes à la lumière des intérêts en présence.

Vous pensez bien qu'à cet égard, tout en faisant de notre mieux pour obtenir des résultats positifs, nous ne nous faisons aucune illusion. Il ne sera guère possible de concevoir une sorte de « EEE bilatéral » ou de ne « manger que les raisins dans le gâteau ». De toute façon, cette approche bilatérale se distinguera d'une solution plus globale par l'absence de toute influence - « Mitsprache » en allemand - que nous pourrions exercer sur l'évolution de la législation de la Communauté dans le domaine du marché intérieur. Or, à cet égard, l'EEE nous aurait offert la participation à un dialogue quasi permanent, dont la valeur a été, à mon avis, sous-estimée dans la campagne référendaire.

Le processus de négociation sera par nécessité lent et difficile. Et puis, il n'est pas concevable que de telles négociations bilatérales puissent aboutir avant que les règles correspondantes de l'EEE ne soient entrées en vigueur. Or, dans certains cas, l'acquis communautaire pertinent, même s'il a déjà été identifié et examiné, n'a pas encore pu être incorporé dans l'EEE puisqu'il n'a été adopté au sein de la Communauté que très récemment. C'est le cas, par exemple, du domaine des transports.

Quels sont les domaines où des négociations avec la Communauté paraissent les plus urgentes ?

Nous pouvons les diviser en trois corbeilles.

Nous trouvons, dans une *première corbeille*, les aspects de nos relations commerciales bilatérales qui seront directement affectées par la nécessaire cohabitation entre l'EEE, d'une part, et la Convention AELE ainsi que l'accord de libre-échange de 1972, d'autre part. Si, par exemple, nous n'arrivions pas à aménager les règles d'origine et les règles applicables aux produits agricoles transformés consacrées dans les protocoles additionnels de l'accord de 1972, cela pourrait avoir des conséquences assez graves pour le bon déroulement de nos échanges commerciaux.

Pratiquement, ces adaptations devront se faire sur le modèle de l'EEE afin de rendre compatibles les divers régimes qui devront, bon gré, mal gré, cohabiter. La marge de manœuvre des négociateurs sera donc très restreinte et techniquement, ce travail, qui a d'ores et déjà été entamé au niveau des experts, s'annonce de prime abord assez difficile.

Avec la *deuxième corbeille* nous restons dans le domaine des échanges de biens. Formellement, il ne s'agit pas de modifier les accords existants, mais de les étendre à de nouveaux domaines en vertu de la « clause évolutive » qui a fort judicieusement été insérée dans notre accord bilatéral avec la Communauté en 1972. Un tel développement de nos relations paraît notamment souhaitable en ce qui concerne des domaines tels

que les obstacles techniques aux échanges, y compris la reconnaissance mutuelle des tests et des certificats dans le domaine industriel - machines, produits pharmaceutiques, etc. - tout comme dans les domaines vétérinaire, phytosanitaire et pharmaceutique. Nous y trouvons aussi le vaste problème de l'ouverture des marchés pour les achats et les contrats publics, mais aussi la protection des désignations d'origine ou encore la responsabilité du fait du produit.

Troisième corbeille, enfin. Ici, nous sortons du domaine commercial pour trouver plusieurs dossiers très importants. Il y a là, par exemple, *la coopération européenne en matière de recherche et développement*, où une association pleine de la Suisse, de ses chercheurs et de ses institutions scientifiques au futur quatrième Programme-Cadre de la Communauté est envisagée et répondrait, je pense pouvoir le dire, à un intérêt partagé par les deux côtés. Des contacts très intenses sont déjà en cours dans ce but.

Puis, il y a *les transports*. A cet égard, l'accord sur le transit, qui est entré en vigueur le 22 janvier dernier, prévoit qu'en cas de non-entrée en vigueur de l'EEE, des négociations entre la Suisse et la Communauté seront engagées sans tarder afin d'assurer la participation des sociétés suisses au marché européen des transports aériens et des transports par route. Dans ce domaine également, des pourparlers exploratoires ont été entamés.

On pourrait également mentionner des dossiers tels que la coopération en matière de statistiques, de services audiovisuels (programme MEDIA), de télécommunications, d'éducation (programmes COMETT et ERASMUS), de protection de l'environnement, de reconnaissance des diplômes ou encore de politique d'asile. Pour ce qui est des services financiers - banques, assurances, marché des papiers valeurs, etc. - une réflexion est encore en cours.

Perspectives économiques en demi-teinte

Permettez-moi de terminer mon bref exposé en anticipant une des questions que vous aurez, peut-être, envie de poser. En effet, il est sans doute trop tôt aujourd'hui pour porter un jugement sérieux sur les effets que le « non » à l'EEE aura eu sur l'état et les perspectives de l'économie suisse.

Certes, la situation économique de la Suisse n'est pas des meilleures, tout en restant, somme toute, moins mauvaise que dans plusieurs pays de la Communauté. Les derniers chiffres indiquent un recul du produit intérieur brut de 0,6 % en 1992. Pour 1993, les prévisions ne laissent guère prévoir une amélioration substantielle. Le chômage atteint actuellement (fin mars) 4,9 % de la population active, ce qui est très élevé pour la Suisse. Par contre, la stabilité du franc suisse paraît satisfaisante, l'inflation est en recul et les taux d'intérêt sont en nette baisse ; enfin, l'afflux de capitaux étrangers est une fois de plus stimulé par les incertitudes qui pèsent sur les marchés monétaires et la crise du Système monétaire européen.

Par ailleurs, on a l'impression que les investisseurs ne se sont pas encore fait une idée très claire quant à l'effet que pourrait avoir notre non-participation à l'EEE sur la Suisse en tant que place industrielle et place de services. En effet, l'EEE n'est pas encore entré en vigueur et tout se fait par anticipation. Mais il est prévisible que, si des effets négatifs devaient survenir, ils ne seront pas répartis de façon égale sur tous les secteurs, et c'est là l'aspect peut-être le plus inquiétant. Alors que l'industrie chimique - qui est caractérisée par une structure où dominant les entreprises multinationales disposant d'une très grande flexibilité (mais il faut admettre que cette flexibilité, positive en soi, pourrait se diriger contre le maintien des places de travail en Suisse) - ou les banques qui ne semblent guère devoir se faire trop de soucis, les entreprises par contre de taille plus modeste - en règle générale, de l'industrie des machines ou du textile - peuvent avoir quelques craintes. C'est dans de tels secteurs également que l'on trouve des activités industrielles pour lesquelles les règles d'origine ou les obstacles techniques, par exemple, jouent un rôle plus marqué, voire parfois déterminant. Sans doute, ce seront ces branches-ci qui observeront avec une attention particulière les progrès de nos négociations avec la Communauté avant de se déterminer sur d'éventuels déplacements de postes de travail à l'étranger.

Il y a un an, une étude scientifique a évalué de 4 à 6 % la croissance additionnelle sur dix ans qu'une participation de la Suisse au grand marché européen pourrait générer. Une part importante de cet effet de

croissance aurait été liée à la libéralisation du marché du travail et à une certaine décartellisation de notre économie. J'ignore si, dans les circonstances actuelles, ces calculs peuvent encore servir d'argument. Par ailleurs, le programme de mesures autonomes présenté par le Gouvernement est justement destiné à apporter les mêmes effets de stimulation, par exemple en ce qui concerne la libéralisation de notre politique en matière de main-d'œuvre étrangère ou de marchés publics. Personnellement, je crains cependant qu'une reprise de la croissance en Europe ne serve de révélateur aux menaces qui pèsent sur notre avenir économique tant que notre politique européenne restera marquée par l'incertitude quant au potentiel de l'« approche bilatérale ». Des phénomènes tels que les fusions transnationales - exemple SWISSAIR - iront en s'accéléralant, sans que l'on ne puisse évidemment toujours identifier le ou les facteurs déterminants.

Tôt ou tard, l'heure du bilan viendra, et la Suisse, pays européen par excellence, devra une nouvelle fois se poser la question de sa place en Europe. **Et là, il sera important que nous gardions à l'esprit que même si, pour l'instant, la discussion tourne essentiellement autour de questions très « terre-à-terre » (économiques, techniques, ...) la définition de la place de la Suisse en Europe est un défi qui reste posé. Il s'agit essentiellement d'une tâche politique et c'est au niveau politique que nous devons déterminer la nature de notre contribution à l'œuvre d'intégration.**

(1) Exposé présenté à Bruxelles, le 23 avril 1993, dans le cadre du congrès de l'Union des Chambres de Commerce Suisses à l'Étranger