

06.064

Rapport Europe 2006

du 28 juin 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le Rapport Europe 2006 en vous priant de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 juin 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Table des matières

Liste des abréviations	6467
1 Introduction	6471
1.1 Contexte	6471
1.2 Objectifs	6472
1.3 Plan du rapport	6472
2 Principes et objectifs de la politique européenne de la Suisse	6473
2.1 La politique extérieure et la défense des intérêts	6473
2.2 Les fondements de la politique européenne de la Suisse	6474
2.3 Les instruments de politique européenne	6475
2.3.1 Introduction	6476
2.3.2 Adaptation autonome du droit	6476
2.3.3 Gestion et mise à jour des accords en vigueur	6478
2.3.4 Autres domaines possibles de négociation bilatérale	6479
2.3.5 Union douanière	6481
2.3.6 Amélioration du cadre institutionnel	6481
2.3.7 Association bilatérale	6482
2.3.8 Espace économique européen	6482
2.3.9 Autre forme d'association multilatérale	6484
2.3.10 Adhésion différenciée	6485
2.3.11 Adhésion	6488
3 Etat des lieux	6490
3.1 La relation Suisse – Union européenne	6490
3.1.1 Aperçu	6490
3.1.2 Les accords bilatéraux I	6491
3.1.2.1 Aspects matériels	6491
3.1.2.2 Aspects institutionnels	6492
3.1.3 Les accords bilatéraux II	6494
3.1.3.1 Aspects matériels	6494
3.1.3.2 Aspects institutionnels	6495
3.1.4 Réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie	6496
3.2 Les caractéristiques essentielles de l'Union européenne	6497
3.2.1 Le fonctionnement institutionnel	6497
3.2.1.1 La vocation de l'Union européenne	6497
3.2.1.2 Les institutions en bref	6498
3.2.1.3 Survol du droit communautaire et de ses instruments	6499
3.2.1.4 Aperçu après Nice	6500
3.2.1.5 Le système de vote au Conseil	6500
3.2.1.6 La codécision au Parlement	6502
3.2.1.7 Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe	6502
3.2.1.8 Futurs élargissements	6503
3.2.2 Les politiques de l'Union européenne	6504
3.2.2.1 Introduction	6504
3.2.2.2 Marché intérieur	6505

3.2.2.2.1	Introduction	6505
3.2.2.2.2	Libre circulation des marchandises	6505
3.2.2.2.3	Libre circulation des personnes	6506
3.2.2.2.3.1	Citoyenneté et circulation des personnes	6506
3.2.2.2.3.2	Sécurité sociale	6506
3.2.2.2.3.3	Reconnaissance des diplômes	6507
3.2.2.2.4	Libre circulation des services	6507
3.2.2.2.5	Libre circulation des capitaux	6508
3.2.2.3	Politiques communes	6508
3.2.2.3.1	Union monétaire et euro	6508
3.2.2.3.2	Politique économique	6509
3.2.2.3.3	Politique de concurrence	6509
3.2.2.3.4	Politique des transports	6509
3.2.2.3.4.1	Transports terrestres	6509
3.2.2.3.4.2	Transport aérien	6510
3.2.2.3.5	Politique agricole commune	6510
3.2.2.4	Autres politiques	6511
3.2.2.4.1	Politique de l'emploi et politique sociale	6511
3.2.2.4.2	Protection des consommateurs	6511
3.2.2.4.3	Protection de l'environnement	6512
3.2.2.4.4	Développement durable	6512
3.2.2.4.5	Politique fiscale	6513
3.2.2.4.6	Politique des marchés financiers	6514
3.2.2.4.7	Recherche	6514
3.2.2.4.8	Autres infrastructures (télécommunications, énergie, poste)	6514
3.2.2.4.9	Cohésion économique et sociale	6515
3.2.2.5	Politiques d'appui	6516
3.2.2.5.1	Santé publique	6516
3.2.2.5.2	Education, jeunesse, formation	6516
3.2.2.5.3	Culture, médias audiovisuels	6516
3.2.2.5.4	Autres actions de soutien (tourisme, sport, protection civile, etc.)	6517
3.2.2.6	Justice et affaires intérieures	6517
3.2.2.6.1	Asile et migration	6517
3.2.2.6.2	Coopération policière et judiciaire	6518
3.2.2.6.3	Terrorisme	6519
3.2.2.7	Relations extérieures	6520
3.2.2.7.1	Politique commerciale commune	6520
3.2.2.7.2	Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	6520
3.2.2.7.3	Politique en matière de droits de l'homme	6521
3.2.2.7.4	Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)	6521
3.2.2.7.5	Politique de développement	6522
3.2.2.8	Conclusion	6522

3.2.3	Le financement de l'UE	6522
3.2.3.1	Budget	6522
3.2.3.2	Perspectives financières	6524
4	Analyse des effets des principaux instruments de politique européenne en relation avec des thèmes-clés	6525
4.1	Introduction	6525
4.2	Les effets généraux des instruments de la coopération bilatérale	6526
4.2.1	Aspects politiques et institutionnels	6526
4.2.1.1	Démocratie directe	6526
4.2.1.2	Fédéralisme	6527
4.2.1.3	Autres aspects institutionnels	6528
4.2.2	Marché du travail, politique sociale, recherche et santé	6529
4.2.2.1	Marché du travail et protection des travailleurs	6530
4.2.2.2	Politique sociale	6532
4.2.2.3	Recherche et formation	6532
4.2.2.4	Santé et protection des consommateurs	6534
4.2.3	Economie et finances	6535
4.2.3.1	Agriculture	6536
4.2.3.2	Produits industriels	6538
4.2.3.3	Services	6538
4.2.3.4	Relations économiques extérieures et union douanière	6539
4.2.3.5	Niveau des prix	6541
4.2.3.6	Fiscalité	6543
4.2.3.7	Place financière	6545
4.2.3.8	Politique monétaire	6546
4.2.3.9	Conséquences financières sur le budget	6546
4.2.4	Infrastructures	6550
4.2.4.1	Transports	6551
4.2.4.2	Télécommunications	6553
4.2.4.3	Energie	6554
4.2.4.4	Poste	6554
4.2.4.5	Environnement	6555
4.2.5	Sécurité et justice	6556
4.2.5.1	Sécurité extérieure	6557
4.2.5.2	Neutralité	6558
4.2.5.3	Sécurité intérieure	6559
4.2.5.4	Justice	6560
4.3	Les effets généraux des instruments de la coopération multilatérale	6561
4.3.1	Aspects politiques et institutionnels	6561
4.3.1.1	Démocratie directe	6561
4.3.1.2	Fédéralisme	6562
4.3.1.3	Autres aspects institutionnels	6562
4.3.2	Marché du travail, politique sociale, recherche et santé	6563
4.3.2.1	Marché du travail et protection des travailleurs	6564
4.3.2.2	Politique sociale	6564
4.3.2.3	Recherche et formation	6565
4.3.2.4	Santé et protection des consommateurs	6566

4.3.3 Economie et finances	6566
4.3.3.1 Agriculture	6567
4.3.3.2 Produits industriels	6568
4.3.3.3 Services	6568
4.3.3.4 Relations économiques extérieures et union douanière	6568
4.3.3.5 Niveau des prix	6569
4.3.3.6 Fiscalité	6570
4.3.3.7 Place financière	6572
4.3.3.8 Politique monétaire	6572
4.3.3.9 Conséquences financières sur le budget	6572
4.3.4 Infrastructures	6575
4.3.4.1 Transports	6576
4.3.4.2 Télécommunications	6576
4.3.4.3 Energie	6577
4.3.4.4 Poste	6578
4.3.4.5 Environnement	6578
4.3.5 Sécurité et justice	6579
4.3.5.1 Sécurité extérieure	6579
4.3.5.2 Neutralité	6579
4.3.5.3 Sécurité intérieure et justice	6579
4.4 Les effets généraux des instruments de l'adhésion	6580
4.4.1 Aspects politiques et institutionnels	6580
4.4.1.1 Démocratie directe	6581
4.4.1.2 Fédéralisme	6583
4.4.1.3 Autres aspects institutionnels	6584
4.4.2 Marché du travail, politique sociale, recherche et santé	6587
4.4.2.1 Marché du travail et protection des travailleurs	6587
4.4.2.2 Politique sociale	6588
4.4.2.3 Recherche et formation	6589
4.4.2.4 Santé et protection des consommateurs	6590
4.4.3 Economie et finances	6591
4.4.3.1 Agriculture	6592
4.4.3.2 Produits industriels	6593
4.4.3.3 Services	6593
4.4.3.4 Relations économiques extérieures et union douanière	6594
4.4.3.5 Niveau des prix	6595
4.4.3.6 Fiscalité	6595
4.4.3.7 Place financière	6600
4.4.3.8 Politique monétaire	6601
4.4.3.9 Conséquences financières sur le budget	6602
4.4.4 Infrastructures	6612
4.4.4.1 Transports	6612
4.4.4.2 Télécommunications	6613
4.4.4.3 Energie	6614
4.4.4.4 Poste	6615
4.4.4.5 Environnement	6615
4.4.5 Sécurité et justice	6616
4.4.5.1 Sécurité extérieure	6616

4.4.5.2 Neutralité	6617
4.4.5.3 Sécurité intérieure	6619
4.4.5.4 Justice	6620

5 Appréciation	6620
-----------------------	-------------

Liste des abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AEE	Agence européenne pour l'environnement
AELE	Association européenne de libre-échange
AESA	Agence européenne pour la sécurité aérienne
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
al.	Alinéa
ALCP	Accord du 21.6.1999 entre la CE et ses Etats membres d'une part et la Confédération suisse d'autre part sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
AMM	<i>Aceh Monitoring Mission</i> (Mission de surveillance à Aceh)
AOC	Appellation d'origine contrôlée
art.	Article
ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i> (Association des nations de l'Asie du Sud Est)
ASEM	<i>Asia Europe Meeting</i> (Réunion Asie-Europe)
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BNS	Banque nationale suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CEPCM	Centre européen de prévention et de contrôle des maladies
CEPOL	Collège européen de police
CEPT	Conférence européenne des administrations postales et des télécommunications
cf.	Confer
ch.	Chiffre
chap.	Chapitre
CHF	Franc suisse
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
ComCom	Commission fédérale de la communication
CPS	Comité de protection sociale
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CTE	Coopération territoriale européenne
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
ECDC	<i>European Centre for Disease Prevention and Control</i> (Centre européen de prévention et de contrôle des maladies)
EEE	Espace économique européen

EFSA	<i>European Food Safety Authority</i> (Autorité européenne de sécurité des aliments)
EIONET	<i>European Environment Information and Observation NETwork</i> (Réseau européen d'information et d'observation de l'environnement)
EMA	<i>European Medicines Agency</i> (Agence européenne des médicaments)
ESA	<i>European Space Agency</i> (Agence spatiale européenne)
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ETS	<i>Emission Trading Scheme</i> (Système de commerce des droits d'émission)
EUFOR	<i>European Union Force in Bosnia and Herzegovina</i> (Force de l'Union européenne en Bosnie et Herzégovine)
EUPM	<i>European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina</i> (Mission de police de l'Union européenne en Bosnie et Herzégovine)
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
Eurodac	<i>EUROpean DACTylography</i> ; Banque de données sur les empreintes digitales des requérants d'asile
Eurojust	Coopération des autorités judiciaires pénales
Europol	Office européen de police
EUROSTAT	Office statistique de l'UE
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FF	Feuille fédérale
FMO	<i>Financial Mechanism Office</i>
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coordination opérationnelle aux frontières extérieures
FSE	Fonds social européen
GAFI	Groupe d'action financière
GOPE	Grandes orientations des politiques économiques
GPS	<i>Global Positioning System</i> (système américain de navigation par satellite)
Ha.	Hectare
IGP	Indication géographique protégée
INTERREG	Initiative communautaire en faveur des zones frontalières
JAI	Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures
JO	Journal officiel de l'Union européenne
LApEI	Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité
LEne	Loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (RS 730.0)
LENu	Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (RS 732.1)
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
LFPC	Loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (RS 138.1)
LIE	Loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (RS 734.0)
LITC	Loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (RS 746.1)

LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation de l'administration et du gouvernement (RS 172.010)
LOP	Loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la poste (RS 783.1)
LPO	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (RS 783.0)
LTC	Loi du 24 mars 2006 sur les télécommunications (RS 784.10)
LTVA	Loi du 2 septembre 1999 sur la TVA (RS 641.20)
MERCOSUR	<i>Mercado comun del sur</i> (Marché commun du Sud)
MISSOC	<i>Mutual Information System on Social Protection</i> (Système d'information mutuelle sur la protection sociale)
MOC	Méthode ouverte de coordination
NLFA	Nouvelles lignes ferroviaires alpines
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OASD	Organisation d'accompagnement de Schengen/Dublin
OEDT	Observatoire européen des drogues et des toxicomanies
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFS	Office fédéral des statistiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPA	Offre publique d'achat
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
p., pp.	Page(s)
PA 2011	Politique agricole 2011
PAC	Politique agricole commune
Par.	Paragraphe
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
par ex.	Par exemple
PF	Perspectives financières
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
pt	Point
RAPOLSEC	Rapport sur la politique de sécurité
REACH	<i>Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals</i> (enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques)
R&D	Recherche et développement
RNB	Revenu national brut
RPLP	Redevance poids lourds liée aux prestations
RS	Recueil systématique de droit fédéral
SARS	<i>Severe Acute Respiratory Syndrom</i> (syndrome de détresse respiratoire aiguë)
SEC 95	Système européen de comptes nationaux 95
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SES	Stratégie européenne de sécurité
SIFIM	Services d'intermédiation financière indirectement mesurés

SILAS	Système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse
SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération
SGP	Système généralisé de préférences
SRPA	Sorties régulières en plein air
s., ss	Et suivant(s)
SST	Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TEN	Réseaux transeuropéens de transport
TIC	Technologie de l'information et de la communication
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Dans le programme de la législature 2003 à 2007 du 25 février 2004¹, le Conseil fédéral a indiqué qu'il présenterait un rapport sur les conséquences d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne (UE). Le 26 octobre 2005, suite à l'acceptation par le peuple de deux objets portant sur des thèmes européens (association de la Suisse aux accords de Schengen/Dublin le 5 juin et extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE le 25 septembre 2005), le Conseil fédéral a tenu une séance spéciale consacrée à la politique européenne, qui visait à faire le point en la matière et à décider des prochaines étapes. A cette occasion, il a confirmé le mandat donné à l'administration fédérale de rédiger un rapport ne portant pas seulement sur l'adhésion, mais sur l'ensemble des voies possibles pour la défense des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'UE. Parallèlement, il a confirmé sa volonté de concrétiser et de consolider la voie bilatérale suivie dans ses relations avec l'UE, gage de succès pour la défense des intérêts de la Suisse, sans toutefois prendre de décisions qui pourraient préjuger des choix politiques futurs en la matière. Il a ainsi décidé de poursuivre la ratification des accords bilatéraux, d'ouvrir la voie à la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie et d'entamer des discussions exploratoires sur des sujets d'intérêt commun en vue de négociations additionnelles. Il s'est également prononcé contre le retrait de la demande d'adhésion de la Suisse à l'UE, gelée suite au rejet de l'Espace économique européen (EEE) par le peuple en 1992, répondant ainsi à diverses interventions parlementaires.

Le présent rapport paraît sept ans après le rapport sur l'intégration de 1999², ce qui lui permet d'analyser les développements survenus en Suisse et dans l'UE depuis lors. Il convient notamment de mentionner l'interdépendance croissante entre la Suisse et l'UE et les corollaires de cette relation. Celle-ci implique notamment d'adapter la législation suisse au droit communautaire par des accords bilatéraux ou de manière autonome, de poursuivre les réformes économiques internes et de régler les divers problèmes qui surgissent régulièrement dans le cadre des relations entre la Suisse et sa principale partenaire. D'une manière plus spécifique, il peut être fait mention de l'approbation par le peuple des accords bilatéraux I et des premières expériences réalisées avec ces derniers, de la conclusion des accords bilatéraux II et de l'approbation par le souverain des accords d'association à Schengen³/Dublin⁴ et du Protocole sur l'extension de la libre circulation des personnes⁵. Un référendum contre la nouvelle loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁶, qui servira de base légale à la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie, a été annoncé.

¹ FF 2004 1035 1068

² Suisse – Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999 du 3 février 1999 («Rapport sur l'intégration 1999»), FF 1999 3600.

³ FF 2004 6071; RS 0.360.268.1

⁴ FF 2004 6103; RS 0.142.392.68

⁵ FF 2004 5523 5573; RS 0.142.112.681

⁶ FF 2006 3403

S'agissant de l'évolution de l'UE, il convient de mentionner notamment la signature et la mise en œuvre du Traité de Nice, l'introduction de la monnaie unique, l'élargissement à dix nouveaux Etats européens de l'Est et du Sud, les nombreux développements dans le domaine de la sécurité intérieure et de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la signature du traité constitutionnel. Si ces développements sont nombreux et importants, ils n'enlèvent toutefois rien à la pertinence des rapports précédents, notamment celui de 1999, les fondements de l'UE d'une part, les relations entre la Suisse et cette dernière d'autre part, restant les mêmes pour l'essentiel.

1.2 Objectifs

Le présent rapport vise à placer la politique européenne de la Suisse dans un contexte plus global de défense des intérêts et de présenter les différents instruments dont elle dispose dans le cadre de ses relations avec l'UE. Il offre une analyse des effets des principaux instruments sur divers thèmes-clés caractéristiques du modèle helvétique. L'accent est mis sur les instruments. De cette manière, on souligne plus clairement la nature évolutive de la relation entre la Suisse et l'UE, relation qui doit s'adapter aux évolutions tant internes qu'externes. Le rapport doit ainsi servir de document de référence et de base de discussion sur les relations entre la Suisse et l'UE et sur la forme que celles-ci devront prendre afin de défendre au mieux nos intérêts. Il doit également permettre de répondre à différentes interventions parlementaires.

1.3 Plan du rapport

Le *chapitre 2* décrit les objectifs de politique européenne poursuivis par la Suisse en les replaçant dans le contexte plus large des objectifs de politique extérieure. Il énumère ensuite les nombreux instruments disponibles pour définir une politique optimale de défense des intérêts du pays dans sa relation avec l'UE.

Le *chapitre 3* fait l'état des lieux des relations entre la Suisse et l'UE et présente les caractéristiques essentielles de cette dernière. Cette partie est principalement destinée à illustrer le champ d'activités de plus en plus large de l'UE et l'extension de son réseau d'accords avec la Suisse.

Le *chapitre 4* présente une analyse des effets généraux des principaux instruments – pris dans leur globalité – sur une vingtaine de thèmes-clés comme la démocratie directe, le fédéralisme, le marché du travail, les finances publiques, la fiscalité, la politique en matière d'infrastructures, les produits industriels, les services, l'agriculture, la neutralité ou la sécurité intérieure. Cette analyse repose sur des constatations faites à partir de modèles connus, soit les possibilités offertes par les instruments de la coopération bilatérale, de la coopération multilatérale ou ceux de l'adhésion, conformément à la décision du Conseil fédéral du 26 octobre 2005. Cette grille d'analyse simplifiée est principalement destinée à faciliter la description des effets en fonction de l'impact des instruments sur les thèmes-clés. Elle ne vise pas à limiter ces derniers, ni à les mettre en opposition, ni à exclure ceux qui pourraient voir le jour et se concrétiser dans un futur plus ou moins proche.

Le rapport se termine par une appréciation générale (*chap. 5*).

2 Principes et objectifs de la politique européenne de la Suisse

2.1 La politique extérieure et la défense des intérêts

La *politique extérieure* suisse a pour objectif de défendre les intérêts du pays, qui peuvent être matériels (préservation de son indépendance et de sa sécurité, de sa prospérité, défense des intérêts économiques à l'étranger, etc.) ou idéaux (promotion du droit international, des droits de l'homme, coexistence pacifique des peuples, etc.). La politique extérieure est également l'expression de la responsabilité que le pays doit assumer en tant que membre de la communauté internationale.

Avant d'aborder plus spécifiquement la politique européenne de la Suisse et ses divers instruments, il convient de la placer dans le contexte plus général de la politique extérieure, les objectifs européens devant s'inscrire dans ceux plus larges de la politique étrangère.

La politique extérieure suisse vise non seulement à sauvegarder les intérêts du pays, mais elle constitue aussi l'expression de la responsabilité que celui-ci doit assumer en tant que membre de la communauté internationale⁷.

La sauvegarde des intérêts du pays comprend deux volets, à savoir la défense de ses intérêts matériels et celle de ses valeurs, de ses idéaux. Ces deux aspects sont interdépendants et la défense de l'un ne peut se faire efficacement s'il est fait abstraction de l'autre. Aux termes des art. 54 et 101 de la Constitution⁸, la Suisse doit non seulement préserver son indépendance, sa prospérité et sa sécurité, et notamment ses intérêts économiques à l'étranger, mais également promouvoir ses valeurs, telles que le renforcement du droit international, de la démocratie et des droits de l'homme. A cet égard, la préservation de l'indépendance et de la sécurité ne fait pas obstacle à une politique active de coopération au sein des enceintes européennes et internationales, mais peut au contraire se révéler bénéfique pour la réalisation de nos buts constitutionnels.

La politique extérieure se caractérise ainsi par son caractère global et son adaptabilité dans un contexte changeant. A l'avenir, il sera encore plus important d'apporter des réponses multidimensionnelles à des questions complexes et de développer de nouvelles approches de coopération⁹.

⁷ Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure 2000 du 15 novembre 2000, Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration («Rapport de politique extérieure 2000»), FF **2001** 237 273.

⁸ RS **101**

⁹ Rapport de politique extérieure 2000, FF **2001** 237.

La *politique européenne* est partie intégrante de la politique extérieure. Comme celle-ci, elle se définit comme une politique de défense des intérêts suisses, tant matériels qu'idéaux. Du point de vue matériel, cette politique consiste à constamment améliorer les conditions-cadres économiques, politiques et sociales entre la Suisse et l'UE, sans pour autant hypothéquer l'avenir. Elle passe nécessairement par le renforcement des liens avec l'UE, jusqu'à présent par le biais d'accords bilatéraux. L'approche bilatérale a permis, d'une part, de résoudre les problèmes qui surgissent ponctuellement et, d'autre part, de mettre en place un réseau d'accords dans les domaines d'intérêts réciproques. En l'état actuel, cette approche bénéficie du soutien du peuple suisse, comme le montrent les votations populaires de ces dernières années. La politique européenne de la Suisse est également empreinte de valeurs, largement partagées par l'UE d'ailleurs, comme la promotion des droits de l'homme, de l'Etat de droit ou du développement durable. Elle reflète également l'expression des responsabilités de la Suisse vis-à-vis de l'Europe: parce que la Suisse a un destin commun avec ses voisins européens, elle s'engage depuis longtemps en faveur de la stabilité et de la prospérité du continent. Dans le passé, le débat sur la position de la Suisse vis-à-vis des enceintes internationales s'est souvent cristallisé sur l'appartenance institutionnelle – adhérer ou non – au lieu de porter *sur les intérêts de la Suisse et leur défense*. C'est sous cette seconde optique que le présent rapport entend placer le débat sur les relations entre la Suisse et l'UE, et ce à la lumière des instruments dont la Suisse dispose afin de défendre au mieux ses intérêts.

En raison de sa position géographique, des liens économiques, politiques, scientifiques et culturels très étroits qui la lient à l'UE, la politique européenne est pour la Suisse un défi majeur. Ainsi, la sauvegarde et le développement de relations étroites et privilégiées avec l'UE, essentielles à la stabilité politique et économique, restent comme par le passé la priorité de la politique étrangère suisse.

Inscrite dans la politique extérieure en général, la politique européenne vise à défendre les intérêts suisses vis-à-vis de l'UE, tant sur le plan matériel que sur celui des idéaux.

D'un point de vue matériel, il faut améliorer sans cesse les conditions-cadres économiques, politiques et sociales qui déterminent les relations entre la Suisse et l'UE, en renforçant nos liens avec l'UE et sans préjuger des décisions futures en matière de politique européenne. La politique de la Suisse en Europe est également empreinte de valeurs, largement partagées par l'UE d'ailleurs, comme la promotion de l'Etat de droit, de la démocratie, du droit international, des droits de l'homme, de la sécurité et de la stabilité en Europe et dans le monde, ainsi que la prospérité, la solidarité et le développement durable.

De manière plus large, la politique européenne se doit aussi de refléter la place de la Suisse en Europe et les responsabilités qui lui incombent à cet égard. La Suisse vit une communauté de destin avec ses voisins européens et elle a intérêt à ce que ces derniers connaissent la prospérité et cultivent des relations stables et de bon voisinage.

nage. La Suisse s'engage depuis longtemps en faveur de la stabilité, de la sécurité et de la prospérité du continent.

La conclusion d'accords bilatéraux avec l'UE a contribué à réaliser ces objectifs. Elle a permis, d'une part, de résoudre de manière pragmatique les problèmes qui surgissent ponctuellement, presque naturellement entre des voisins qui entretiennent des rapports aussi étroits, et, d'autre part, de mettre en place un réseau d'accords dans les domaines d'intérêts réciproques. En l'état actuel, cette politique est soutenue par le peuple suisse, comme en témoignent les votations populaires de ces dernières années.

Dans le passé, la discussion sur la position de la Suisse face aux enceintes internationales et européennes a été biaisée par le poids trop important donné à l'appartenance institutionnelle. Au lieu de porter sur les intérêts et leur défense et d'examiner les instruments à disposition, la question du rapprochement d'une organisation internationale s'est surtout posée en termes institutionnels. Or, le monde d'aujourd'hui impose de dépasser la question de l'appartenance politique, hautement symbolique et subjective. A cet égard, l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) est exemplaire. Le débat politique et institutionnel des années 80 a progressivement cédé le pas à une approche pragmatique de défense des intérêts, qui a conduit en fin de compte à la pleine adhésion de la Suisse à l'ONU. L'expérience montre que, loin d'être problématique, notre participation à l'ONU est bénéfique pour le pays.

C'est dans cet esprit que le présent rapport tente d'objectiver la question européenne et d'encourager le débat sur les relations entre la Suisse et l'UE sur la base des instruments dont la Suisse dispose afin de défendre au mieux ses intérêts.

2.3 Les instruments de politique européenne

Les instruments à la disposition de la Suisse dans le cadre de ses relations avec l'UE sont multiples, évolutifs et ne sont pas exclusifs les uns des autres. Ils peuvent constituer des étapes d'un processus dont l'objectif est de permettre à la Suisse de défendre au mieux ses intérêts en tout temps. *L'adaptation autonome du droit* permet de garantir l'eurocompatibilité des biens et des services indigènes, primordiale pour la compétitivité des entreprises suisses. Elle ne se justifie toutefois pas dans tous les cas: en matière de fiscalité ou de politique étrangère, la Suisse peut avoir intérêt à maintenir un cap différent de celui de l'UE. Dans le cadre de la coopération bilatérale, les relations entre la Suisse et l'UE impliquent *la gestion et la mise à jour des accords bilatéraux existants* en fonction des expériences faites. Les accords en vigueur peuvent être renégociés afin d'assurer la participation à certains programmes, par exemple. *De nouveaux domaines de négociation* peuvent en tout temps être arrêtés par la Suisse et l'UE, pour autant qu'il existe un intérêt mutuel. Des entretiens exploratoires sont en cours sur de nouveaux thèmes tels que l'électricité, la reconnaissance des appellations d'origine contrôlée, le système de navigation par satellite Galileo ou la santé publique. Dans le *domaine agricole*, la Suisse étudie actuellement l'opportunité et la faisabilité d'un accord de libre-échange avec l'UE. *L'union douanière* est aussi une possibilité. Elle impliquerait la suppression complète des

droits de douane et des contrôles de marchandises aux frontières, ainsi que des frais liés, mais ferait perdre à la Suisse son autonomie en matière de politique économique extérieure et l'obligerait à adopter le tarif douanier extérieur de l'Union. La Suisse pourrait aussi chercher à améliorer le *cadre institutionnel*, amélioration qui pourrait se concrétiser par un accord-cadre. Celui-ci devrait faciliter la gestion et la coordination du grand nombre d'accords qui nous lient à l'UE et des comités mixtes y relatifs. La Suisse pourrait également envisager une *association bilatérale* avec l'UE en vue de renforcer le dialogue politique et de servir de plate-forme pour le développement des relations futures. Comme forme de coopération multilatérale, l'adhésion à l'*Espace économique européen (EEE)* rendrait possible une participation étendue au marché européen. La Suisse adopterait les quatre libertés du marché intérieur, ainsi que l'acquis communautaire lié à sa réalisation et les politiques horizontales et d'accompagnement. L'Accord EEE n'impliquerait ni une union douanière, ni une union monétaire, ni l'adhésion aux politiques commerciale ou agricole communes. Le projet d'«*EEE bis*» présenté par le Parlement européen offrirait la possibilité d'inclure, avec une géométrie variable, différents Etats qui ne peuvent ou ne souhaitent adhérer dans l'immédiat. Il existe aussi à l'intérieur de l'UE des formes d'*intégration différenciée*, c'est-à-dire des formes de coopération auxquelles ne participent pas (encore) tous les Etats (par ex. dans les domaines de la sécurité intérieure (Schengen), de l'union monétaire ou de la politique de défense). L'*adhésion* permet, quant à elle, de participer pleinement aux institutions et aux processus décisionnels de l'UE. Jusqu'à ce jour, les négociations d'adhésion ont toujours porté sur des modalités particulières d'application de l'acquis ou sur l'établissement de mesures de transition.

2.3.1 Introduction

La Suisse dispose de plusieurs instruments, présentés ici, pour coopérer avec l'UE. Leur efficacité repose néanmoins sur la volonté de l'Union de les prendre en considération. Les effets des principaux instruments sur divers thèmes-clés seront analysés dans le chapitre 4. Ces instruments ne sont pas figés. Les transformations importantes et constantes qui façonnent l'UE et, dans une moindre mesure, la Suisse, impliquent une relation mouvante. Lesdits instruments peuvent donc évoluer et des possibilités de relations inédites pourraient voir le jour. Les instruments disponibles ne s'excluent pas et peuvent aussi être vus comme des étapes d'un processus continu, dont l'objectif final est à tout moment de permettre à la Suisse de défendre au mieux ses intérêts.

2.3.2 Adaptation autonome du droit

Le Conseil fédéral a décidé le 3 février et le 18 mai 1988 d'introduire un chapitre sur les relations avec le droit européen dans les messages aux chambres fédérales et dans les propositions au Conseil fédéral relatives à des ordonnances, aux fins de

vérifier l'eurocompatibilité des mesures envisagées¹⁰. L'adaptation du droit suisse au droit communautaire – fruit de cet examen – peut intervenir de manière autonome ou sur une base conventionnelle.

L'adaptation autonome est uniquement poursuivie là où des intérêts économiques (capacité concurrentielle) le demandent ou le justifient. La Communauté européenne n'admettant en principe, sur son marché, que des produits fabriqués conformément aux prescriptions du droit communautaire ou, le cas échéant, à des prescriptions équivalentes, la compétitivité de la place économique suisse en tant que lieu de production dépend en grande partie de l'eurocompatibilité de notre législation. A côté du secteur traditionnel de la circulation des marchandises ou du domaine d'application de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (art. 4, al. 2, LETC)¹¹, la mise en place d'un espace juridique eurocompatible gagne aussi en signification dans d'autres domaines. Ainsi, la loi sur les avocats¹², la loi sur les produits thérapeutiques¹³, la loi sur l'aviation¹⁴, la loi sur l'égalité¹⁵, la loi sur le marché intérieur¹⁶, la loi sur la Banque nationale¹⁷ ou la loi sur les fonds de placement¹⁸ ont été adaptées au droit européen. Certaines dispositions sur la dissémination et sur la mise dans le commerce d'organismes génétiquement modifiés et récemment du droit des brevets (directive 98/44/CE sur la biotechnologie¹⁹), le droit d'auteur ainsi que les normes sur la sécurité des produits se sont inspirées de réglementations en vigueur dans l'UE – sans toutefois les reprendre mot à mot. Cette adaptation correspond clairement aux intérêts suisses.

C'est dans ce sens que la Suisse a aussi repris dans ses accords avec l'UE des réglementations de droit communautaire (règlements, directives, mais aussi jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, CJCE²⁰). Ces accords ne prévoient néanmoins aucune obligation de droit international de mettre en œuvre systématiquement la législation future de l'UE (ou la jurisprudence de la CJCE) ou de la reprendre.

Dans les domaines de dimensions transfrontalières, le Conseil fédéral veille à éviter les distorsions infondées entre le droit suisse et le droit communautaire. Cependant, ce principe, dit de l'adaptation autonome du droit, ne s'applique que lorsqu'il sert les intérêts de la Suisse. Dans certains domaines, comme la politique fiscale, agricole ou étrangère, ou encore le marché intérieur, la législation suisse se démarque du droit

¹⁰ FF 1988 III 233 365; cf. message du 24 février 1993 sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE, FF 1993 I 757 773 s.

¹¹ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC), RS 946.51. Les entraves techniques au commerce peuvent créer des îlots de cherté. Plusieurs interventions parlementaires (motion 04.3403 Hess, postulat 04.3390 Leuthard) demandent par conséquent l'application du droit communautaire dans le cadre de la LETC (Principe «Cassis de Dijon»).

¹² RS 935.61

¹³ RS 812.21

¹⁴ RS 748.0

¹⁵ RS 151.1

¹⁶ RS 943.02

¹⁷ RS 951.11

¹⁸ RS 951.31

¹⁹ JO L 213 du 30.7.1998, p. 13.

²⁰ La liste complète des actes de droit communautaire qui sont pertinents pour la Suisse sur la base des accords bilatéraux I et II peut être consultée dans le registre électronique de la Chancellerie fédérale: <http://www.admin.ch/ch/f/eur/search.html>.

européen et la Suisse conserve son autonomie, en appliquant par exemple des taux de TVA moins élevés.

L'harmonisation avec le droit communautaire est donc souvent dictée par des considérations économiques, dans le but de faciliter l'accès au marché intérieur. Une autre raison est le maintien de la compétitivité de l'économie suisse, qui exige des mesures de libéralisation. Dans de nombreux cas, seuls des accords bilatéraux avec l'UE permettent de garantir ces facilités. Une législation eurocompatible peut certes atténuer les discriminations vis-à-vis des Etats membres de l'UE, mais pas les supprimer. Les accords sont la seule voie qui garantisse la réciprocité des facilitations convenues dans les échanges de biens et de services ainsi que dans la circulation des personnes. Concrètement, le rapprochement avec le droit communautaire devrait se faire non pas de manière autonome, mais sur la base d'accords. Plus dense le réseau d'accords entre la Suisse et la CE sera, plus l'intérêt à la sécurité juridique augmentera. Comme instrument de la politique européenne, l'adaptation du droit suisse au droit communautaire doit être coordonnée et cohérente.

2.3.3 Gestion et mise à jour des accords en vigueur

Les relations qu'entretiennent actuellement la Suisse et l'UE sont gérées par le biais d'une coopération bilatérale. Cette politique implique le suivi de l'application des accords en vigueur, leur développement et la gestion des affaires courantes qui en découlent. Elle peut comprendre également des négociations additionnelles en vue du développement de ces accords, afin de s'assurer la participation à certains programmes, par exemple.

La Suisse et l'UE possèdent un réseau conventionnel important puisque celui-ci comprend une vingtaine d'accords sectoriels principaux et une centaine d'accords secondaires. La plupart des accords principaux ont institué des comités mixtes chargés de surveiller leur application et les adaptations à leur apporter. Ces comités mixtes sont composés d'une part des membres de l'administration fédérale représentant les offices concernés ainsi que des représentants des cantons pour les thèmes qui entrent dans leur champ de compétence et, d'autre part, des représentants de la Communauté. Ils se réunissent à intervalles réguliers pour faire le point sur la situation et procéder aux adaptations nécessaires. A ces occasions, de nouveaux actes communautaires sont adoptés d'un commun accord entre les Parties, sans automatisme. Ces actes sont généralement des adaptations techniques, mais sont parfois plus substantiels (cf. ch. 3.1.2.2).

Hormis la surveillance de l'application des accords et les adaptations législatives nécessaires, la gestion des accords bilatéraux implique également le règlement des problèmes ponctuels qui peuvent surgir comme lors de la révision du Code des douanes de l'UE et l'introduction de l'obligation de préavis (appelée communément «règle des 24 heures») en vertu de laquelle toute exportation de marchandises vers l'UE doit être notifiée à l'avance, mesure qui provoquerait d'importants bouchons aux frontières suisses et de grandes pertes économiques. La Suisse doit donc négocier avec l'UE une solution garantissant que le trafic transfrontalier des marchandises ne sera pas entravé. Plus récemment encore, la Commission a invoqué l'Accord de libre-échange de 1972²¹ prétendant que certains régimes fiscaux cantonaux

²¹ RS 0.632.401

applicables aux entreprises pourraient constituer des aides d'Etat faussant la concurrence en violation dudit accord.

Parfois, la Suisse doit aussi résoudre des difficultés liées à l'entrée en vigueur de nouvelles réglementations communautaires qui peuvent indirectement porter préjudice au commerce des produits suisses, comme les nouvelles directives concernant l'hygiène et la sécurité alimentaires²². La Suisse veut intégrer ces modifications dans une annexe de l'Accord sur les échanges de produits agricoles²³ afin de ne pas porter préjudice à sa production (de produits laitiers notamment) destinée à l'exportation. D'autres exemples peuvent être mentionnés, tels que la participation de la Suisse à des programmes communautaires dans le domaine de la recherche et de la production audiovisuelle. De telles participations impliquent à chaque fois des négociations en vue d'assurer la participation de la Suisse, ce qui peut entraîner des retards. Cela vaudra aussi pour la future participation de la Suisse aux programmes sur l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse.

2.3.4 Autres domaines possibles de négociation bilatérale

Hormis le suivi des accords en vigueur et la gestion des affaires courantes, la coopération bilatérale peut aussi comprendre des négociations additionnelles entrant dans le champ d'application des accords existants ainsi qu'un élargissement à de nouveaux domaines de coopération. La coopération bilatérale reste dans le cadre institutionnel du droit international public classique. Les accords sont gérés et, le cas échéant, développés d'entente entre les Parties.

Des discussions exploratoires sont en cours dans différents domaines faisant l'objet d'un intérêt commun pour la Suisse et l'UE, à savoir l'électricité, le système de navigation par satellite Galileo, les appellations d'origine contrôlées (AOC) et la santé publique. Dans le domaine agroalimentaire, la Suisse étudie l'opportunité et la faisabilité d'un accord de libre-échange avec l'UE.

Electricité

Dans le domaine de l'électricité, la Suisse et l'UE envisagent un arrangement concernant le transit, l'accès au marché et la reconnaissance des certificats d'origine d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, sous la forme d'un protocole à l'accord de libre-échange de 1972²⁴. L'objectif est d'assurer la sécurité de l'approvisionnement grâce à une ouverture des marchés fondée sur des principes et des règles agréés conformément à la future loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) et à la loi sur les installations électriques (LIE)²⁵ révisée. Le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation le 17 mai 2006.

²² La première phase de l'adoption des dispositions concernant le lait bovin et les produits issus du lait est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, alors que pour les autres produits d'origine animale, une évaluation est en cours en vue de l'entrée en vigueur des adaptations le 1^{er} janvier 2007.

²³ RS **0.916.026.81**

²⁴ RS **0.632.401**

²⁵ Loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (RS **734.0**); message du 3 décembre 2004 relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi sur l'approvisionnement en électricité, FF **2005** 1493.

Galileo

En ce qui concerne la navigation par satellite, la Suisse participe par le biais de l'Agence spatiale européenne (ESA) au développement du programme Galileo, système civil semblable au GPS américain. Elle a été invitée par l'UE à contribuer également au financement du volet communautaire du programme. Des discussions sont en cours en vue de la négociation d'un accord assurant la participation pleine et entière de la Suisse à l'Autorité européenne de surveillance de Galileo, qui sera propriétaire du système et sera chargée notamment de surveiller son application.

Appellations d'origine contrôlées

En matière agricole, l'UE et la Suisse ont convenu dans une déclaration commune (dans le cadre de l'Accord sur les échanges de produits agricoles²⁶) qu'elles étendront aux produits agricoles les dispositions concernant la protection mutuelle des appellations d'origine contrôlée (AOC) et des indications géographiques protégées (IGP) applicables aux vins et aux spiritueux. L'objectif de la Suisse est la reconnaissance mutuelle des registres AOC/IGP.

Santé publique

La Suisse et l'UE envisagent de négocier un accord permettant à la Suisse de participer aux nombreux programmes, agences et exercices mis sur pied par l'UE dans le domaine de la santé publique. Le but est notamment de participer au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies à Stockholm, à l'Autorité européenne de sécurité des aliments à Parme et au programme d'action de l'UE dans les domaines de la santé publique. La Suisse serait également intégrée aux réseaux d'alerte rapide de l'UE, optimisant la gestion des risques et la surveillance du marché dans ces domaines (notamment les maladies, les risques chimiques et les produits comportant un risque pour les consommateurs).

Libre-échange agricole

Dans le domaine agroalimentaire, la Suisse étudie actuellement l'opportunité et la faisabilité d'un accord de libre-échange avec l'UE. Un rapport rédigé par l'administration sur les avantages et les désavantages économiques de la libéralisation complète du commerce de produits agricoles entre la Suisse et l'UE allant au-delà de l'ouverture partielle du marché basée sur l'accord sur les échanges de produits agricoles²⁷ et l'accord sur les produits agricoles transformés²⁸, a été présenté au Conseil fédéral le 10 mars 2006. A cette occasion, celui-ci a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie (DFE) de mener des sondages auprès de la Commission européenne ainsi que des consultations en Suisse auprès des milieux intéressés dans le but de déterminer dans quelle mesure un tel accord pouvait bénéficier d'un soutien politique. Ces démarches ont démontré un intérêt de principe à la poursuite du projet. Suite à cela, le Conseil fédéral a chargé le DFAE et le DFE le 28 juin 2006 de mener des discussions exploratoires avec la Commission européenne sur les paramètres d'un tel accord et, parallèlement, d'examiner en profondeur les conséquences sur l'économie en général et sur les différentes branches en particulier, ainsi que d'étudier les mesu-

²⁶ RS 0.916.026.81

²⁷ RS 0.916.026.81

²⁸ RS 0.632.401.23

res d'accompagnement adéquates. Le Conseil fédéral décidera s'il y a lieu d'engager des négociations sur un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire sur la base des résultats de ces entretiens exploratoires et des examens supplémentaires.

Libéralisation des services

Le domaine des services a quant à lui déjà fait l'objet de négociations dans le cadre de la deuxième série d'accords bilatéraux, le but étant alors d'obtenir un accès réciproque et non-discriminatoire aux marchés des services sur la base de l'acquis communautaire. Cependant, en raison des nombreuses questions qui restaient encore ouvertes (notamment l'ampleur de la reprise de l'acquis communautaire, mais aussi la question des services publics, du droit de la concurrence et des sociétés, de la place financière ou des droits de codécision pour le développement des règles futures dans ce domaine), les négociations ont été interrompues d'un commun accord en 2003. A part dans le domaine de l'énergie, la question d'un rapprochement en vue de la libéralisation d'un domaine particulier n'a pas été abordée jusqu'à présent.

Ces dossiers concernent des domaines où la Suisse pourrait coopérer plus étroitement avec l'UE. D'autres domaines pourraient aussi être pris en considération au gré de l'évolution des relations entre la Suisse et l'UE et de leurs intérêts respectifs.

2.3.5 Union douanière

L'idée de l'union douanière avec l'UE a été avancée et brièvement étudiée dans le cadre des mesures proposées pour renforcer la croissance²⁹. Cette union aurait pour effet de supprimer entièrement les droits de douane ainsi que les contrôles physiques des marchandises aux frontières, d'appliquer un tarif extérieur commun à l'égard des pays tiers et d'inclure la Suisse dans la politique commerciale de l'UE. La Suisse perdrait ainsi sa compétence en matière de politique économique extérieure et devrait adopter le tarif douanier de l'UE. Ce thème n'a jamais fait l'objet de discussions avec l'UE. Les effets d'une union douanière seront étudiés dans le cadre de l'analyse des effets des instruments sur les relations économiques extérieures, et plus particulièrement dans le cadre de la coopération bilatérale (cf. ch. 4.2.3.4).

2.3.6 Amélioration du cadre institutionnel

Dans le cadre de la coopération bilatérale, le cadre institutionnel pourrait également être amélioré, à travers la conclusion d'un accord-cadre qui chapeauterait l'ensemble des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. Un tel accord pourrait permettre, en premier lieu, d'assurer que les accords bilatéraux existants et futurs s'inscrivent dans un concept d'ensemble plus cohérent et plus efficace. Leur mise en œuvre serait ainsi soumise à une coordination d'ensemble. Il existe en effet une vingtaine d'accords bilatéraux principaux qui, souvent, ont institué des comités mixtes. Hormis le fait qu'un accord-cadre pourrait favoriser des synergies au sein

²⁹ Voir SECO, Mesures pour une politique économique orientée vers la croissance N° 8 F, Groupe de travail interdépartemental «croissance» Pt 3.4: Massnahme «Entscheidungsgrundlagen bereitstellen für einen möglichen Beitritt der Schweiz zur europäischen Zollunion» Berne 2003; <http://www.seco.admin.ch/publikationen/00099/index.html?lang=fr>.

des comités mixtes et faciliter la coordination des travaux, il donnerait une meilleure vue d'ensemble, permettrait de gagner du temps et améliorerait l'efficacité.

2.3.7 Association bilatérale

Le contenu d'un accord-cadre, tel que mentionné ci-dessus, pourrait aussi dépasser le simple réarrangement institutionnel, aussi utile soit-il, en y intégrant des valeurs ajoutées. Celles-ci consisteraient notamment en un renforcement du dialogue politique. En effet, la Suisse et l'UE n'ont jamais conclu d'accord politique malgré l'intensité de leurs relations bilatérales, contrairement à ce qui a été fait entre l'UE et de très nombreux autres pays. A travers leur institutionnalisation, les échanges entre la Suisse et l'UE s'en trouveraient ainsi améliorés et intensifiés. L'accord-cadre pourrait aussi servir de plate-forme pour le développement des relations futures entre la Suisse et l'UE. Un tel accord, s'il possédait ainsi un caractère évolutif et une dynamique propre tout en modifiant le cadre institutionnel et en renforçant les liens économiques et politiques, pourrait constituer un accord d'association au sens de l'art. 310 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE).

2.3.8 Espace économique européen

L'Accord EEE³⁰ vise une participation étendue au marché intérieur communautaire ainsi qu'à certaines politiques d'accompagnement, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires au fonctionnement d'un espace économique homogène. Au plan matériel, cela signifie la création de relations semblables à celles qui prévalent sur le marché intérieur par la reprise des quatre libertés (circulation des marchandises – à l'exception des produits agricoles –, des personnes, des capitaux et des services) et des actes adoptés en vue de leur réalisation, ainsi que des règles communes dans les domaines du droit de la concurrence, des aides d'Etat, de l'énergie, des marchés publics, du droit des sociétés et de la propriété intellectuelle. S'y ajoutent des politiques horizontales et des politiques d'accompagnement, telles que l'égalité de traitement entre hommes et femmes, les droits des travailleurs, la participation dans les entreprises, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, la formation et la jeunesse, le tourisme, le programme MEDIA et la protection civile. L'EEE prévoit une participation automatique à tous ces politiques et programmes.

L'Accord EEE ne couvre pas les deux domaines centraux que sont l'union douanière et la politique commerciale commune. Il en résulte que, dans le domaine de la circulation des marchandises, le passage à la frontière nécessite toujours, hormis les documents d'usage, toutes sortes de formalités: attestations d'origine, certificats vétérinaires et phytosanitaires, documents de transport, etc. En raison des politiques agricoles différentes, il faut aussi compenser les différences de prix des produits agricoles de base à la frontière. A la différence des transports au sein de l'UE, il faut en outre garantir le prélèvement de la TVA sur la marchandise lors du passage à la frontière. Les prescriptions techniques harmonisées au sein de l'EEE et le principe «Cassis de Dijon» appliqué dans le domaine non harmonisé facilitent les échanges

³⁰ Message du Conseil fédéral du 18 mai 1992 relatif à l'approbation de l'Accord EEE (Message EEE), FF 1992 IV 1.

commerciaux lors de la mise sur le marché (par ex. contrôle de la conformité des produits).

Par rapport au champ matériel de l'Accord EEE, les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE couvrent trois domaines de coopération additionnels, à savoir Schengen/Dublin, la fiscalité de l'épargne et la lutte contre la fraude. D'autre part, l'EEE couvre des domaines d'importance qui ne sont pas concernés par les accords bilatéraux, comme notamment le droit de la concurrence (y compris les règles concernant les aides d'Etat), le droit des sociétés, la libre circulation des services (y inclus les services financiers, les télécommunications et la poste), la libre circulation des capitaux³¹, la propriété intellectuelle, la protection des consommateurs et de l'environnement, la politique sociale (y compris l'égalité de traitement de l'homme et de la femme ainsi que le droit du travail), la cohésion économique et sociale. En tout état de cause, la participation à l'EEE remplacerait les relations existantes fondées notamment sur les accords suivants: l'Accord de libre-échange de 1972³², l'Accord de 1989 dans le domaine des assurances³³, l'Accord sur la libre circulation des personnes³⁴, l'Accord sur les marchés publics³⁵, l'Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité³⁶, les accords sur le transport aérien³⁷ et sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route³⁸, les accords relatifs à la statistique³⁹, aux programmes MEDIA⁴⁰, à l'environnement⁴¹ et à la recherche⁴².

L'Accord EEE est un accord d'association entre les Etats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sauf la Suisse, d'une part, et la Communauté européenne (CE) et ses Etats membres, d'autre part. Du point de vue institutionnel, il y a un associant – la Communauté – dont le rôle directeur est inévitable, et des associés, les pays de l'AELE, qui ne peuvent pas bénéficier des mêmes droits que les Etats membres de la CE, puisque la codécision ne peut résulter que de l'adhésion. Dans le cadre de l'Accord EEE, les associés AELE doivent s'exprimer d'une seule voix, ce qui constitue pour eux un handicap vu qu'ils ont des intérêts hétérogènes. Ceci limite ainsi la possibilité pour un pays de l'AELE de faire valoir ses intérêts spécifiques.

La surveillance de l'application de l'Accord EEE repose sur un système à deux piliers. La Commission et la CJCE surveillent les Etats membres de la CE, alors que deux nouvelles institutions (Autorité de surveillance AELE et Cour AELE) ont été établies par les pays de l'AELE comme pendants des deux organes communautaires. Par des structures et procédures élaborées, les Parties à l'Accord EEE se sont efforcées de concilier deux objectifs contradictoires: la sauvegarde de leur autonomie législative et l'homogénéité du droit au sein de l'EEE. Aussi l'Accord EEE présente-

31 La libre circulation des capitaux existe aussi vis-à-vis d'Etats tiers comme la Suisse.

32 RS **0.632.401**

33 RS **0.961.1**

34 RS **0.142.112.681**

35 RS **0.172.052.68**

36 RS **0.946.526.81**

37 RS **0.748.127.192.68**

38 RS **0.740.72**

39 FF **2004.5973**; RS **0.431.026.81**

40 RS **0.814.092.681**

41 RS **0.784.405.226**

42 RS **0.420.513.1**

t-il certaines déficiences institutionnelles, notamment parce qu'il «ne respecte pas dans tous ses éléments le principe de l'égalité des Parties contractantes»⁴³.

Dans l'EEE, les pays de l'AELE doivent quasi obligatoirement intégrer les développements de l'acquis communautaire pertinent pour l'EEE. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, le Comité mixte y relatif a intégré plus de 3500 nouveaux actes communautaires (total actuel: 5000 actes, dont de nombreux sont obsolètes ou n'ont plus d'effet). Les pays de l'AELE peuvent refuser la reprise dans l'EEE d'un acte communautaire, mais ce refus doit être collectif. Par ailleurs, le rejet d'un acte peut entraîner la suspension automatique de la partie de l'Accord EEE concernée, sauf décision contraire du Comité mixte de l'EEE.

L'Accord EEE s'est beaucoup développé depuis sa signature en 1992. Comme les Parties à l'Accord EEE l'ont souligné dans leur déclaration de 1993, si la Suisse envisageait de participer à l'Accord EEE, elle devrait s'accommoder de l'accord tel qu'il se présenterait au moment de la négociation. Il est peu probable que les vingt-huit Etats Parties à l'Accord EEE accepteraient des demandes de dérogation de la part de la Suisse, compte tenu du dogme d'homogénéité absolu de l'EEE.

Du point de vue procédural, la demande d'adhésion à l'EEE devrait être présentée au Conseil EEE. Du point de vue matériel, la négociation porterait sur un nombre de points limité. La Suisse devrait reprendre l'acquis EEE pertinent, qui correspond très largement à l'acquis communautaire d'ordre économique à reprendre en cas d'adhésion à l'UE⁴⁴, à la notable exception de la fiscalité indirecte et de la libéralisation du commerce des produits agricoles. Les différences entre la participation à l'EEE et l'adhésion à la CE sont décrites dans le message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE⁴⁵. Des règles transitoires pourraient être négociées. Du point de vue institutionnel, il n'y aurait probablement rien à négocier et les solutions de 1992 telles qu'adaptées par la suite devraient être reprises.

2.3.9 Autre forme d'association multilatérale

Face à la demande de nombreux pays européens de devenir membres de l'UE, le Parlement européen a esquissé un modèle de «compromis» possible entre leurs aspirations et la capacité d'absorption de l'UE. Ce modèle pourrait représenter une solution intermédiaire entre la perspective du voisinage et celle de l'adhésion, qui serait de nature multilatérale, mais qui irait au-delà d'un simple partenariat privilégié. Le Parlement européen a ainsi esquissé un concept nouveau qualifié d'«Espace économique européen plus (EEE bis)», lequel permettrait, avec une géométrie variable, d'inclure différents Etats tout en évitant la pression d'une adhésion éventuelle. En effet, certains pays pourraient souhaiter faire partie de cette nouvelle structure multilatérale parce que leur adhésion effective risque de prendre beaucoup de temps ou parce qu'ils ne peuvent ou ne souhaitent pas adhérer. Les pays ayant une perspective d'adhésion acceptée doivent eux-mêmes décider s'ils souhaitent

⁴³ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 46.

⁴⁴ On fait abstraction des règles des deuxième (politique étrangère et de sécurité commune) et troisième (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) piliers de l'UE.

⁴⁵ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 52 et ss (ch. 4.143).

utiliser cet instrument comme une étape intermédiaire ou non⁴⁶. Le Parlement prie donc la Commission et le Conseil d'élargir l'éventail des possibilités concrètes sur la voie de l'adhésion et de soumettre à tous les pays européens actuellement sans perspective d'adhésion à l'UE des propositions pour une relation multilatérale étroite avec celle-ci. Selon le Parlement européen, ce cadre offrirait également la perspective européenne qui est indispensable pour promouvoir les nombreuses réformes internes qui s'imposent dans les pays concernés. Cette idée n'a pas encore fait l'objet de développements concrets. Néanmoins, la démarche du Parlement européen démontre que l'UE pourrait envisager d'autres modes de coopération avec les Etats tiers à l'avenir.

2.3.10 Adhésion différenciée

Intégration différenciée dans l'UE

La construction européenne est un processus dynamique. Chaque élargissement de l'UE et chaque modification des actes constitutifs ont rouvert un vaste débat sur la forme que devait prendre ce processus d'intégration, débat influencé par la rencontre de cultures juridiques des plus variées. Et à chacune de ces occasions, il a fallu inventer de nouvelles manières de surmonter des obstacles particuliers et de résoudre des problèmes de transition afin de maîtriser le conflit d'intérêt entre l'approfondissement et l'élargissement. Divers concepts plus ou moins synonymes, parfois flous, ont été formulés à l'enseigne de «l'intégration différenciée»:

- le modèle de l'Europe «à géométrie variable»;
- le modèle de «l'Europe à deux (ou plusieurs) vitesses»;
- l'«intégration flexible»;
- la «coopération renforcée».

Il s'agit de différentes formes de coopération organisée entre Etats membres de l'UE auxquelles tous ne participent pas (encore). Il convient cependant de distinguer ces formules des accords portant sur l'application partielle du droit communautaire à des Etats non membres. Dans ce cas, les pays tiers n'ont habituellement pas le droit de vote au sein des institutions de l'UE.

Seul le concept de la *coopération renforcée entre les Etats membres* a été expressément inscrit, depuis Amsterdam, dans les traités de l'UE et de la CE. Le Traité de Nice a quelque peu allégé les conditions d'établissement de la coopération. Le nombre minimum d'Etats membres exigé pour lancer une procédure, à savoir la majorité, a été ramené à huit et le champ d'application a été étendu à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les dispositions relatives à la procédure et à la participation ultérieure d'un Etat membre (*opt-in*) sont toutefois différentes pour les trois piliers et leur réglementation est en outre relativement compliquée. Il s'agit dans tous les cas d'un concept qui doit encore approfondir l'intégration au sein de l'UE. La coopération renforcée ne doit pas fournir l'occasion de lancer des projets particuliers pouvant s'inscrire dans la durée. La régulation des exceptions au

⁴⁶ Résolution du Parlement européen du 16 mars 2006 sur le document de stratégie pour l'élargissement 2005 de la Commission;
<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/ta.do?language=FR>.

cadre institutionnel ou à l'acquis communautaire est exclue. Les réglementations particulières à long terme au profit d'un seul Etat membre (*opt-out*) sont donc également rares et ne doivent menacer ni la coopération ni l'intégration.

Les solutions suivantes se distinguent de la coopération renforcée: les différenciations liées à l'élargissement (dispositions transitoires), la possibilité laissée aux Etats membres de déroger à la mise en œuvre uniforme ou à l'application du droit communautaire (déclarations et protocoles aux traités) et l'approfondissement de l'intégration par des accords de droit international public entre les Etats membres ou avec des Etats tiers.

Exemples d'intégration différenciée

Le processus d'intégration européenne connaît un grand nombre d'exemples de différenciation inscrits dans les traités et les protocoles aux traités, dans le projet de traité constitutionnel ou dans les actes d'adhésion, sous une forme ou sous une autre (solutions d'*opt-in* ou d'*opt-out* ou clause d'exception):⁴⁷

- réglementations transitoires ou particulières lors de l'adhésion de nouveaux Etats membres (par ex., dispositions particulières en vigueur pendant sept ans au plus, jusqu'à l'application de la libre circulation des travailleurs lors de l'adhésion de la Pologne; réglementations particulières pour Ceuta et Melilla lors de l'adhésion de l'Espagne ou pour les îles Åland lors de l'adhésion de la Finlande; exceptions en matière d'agriculture, de fiscalité et d'aides d'Etat, notamment au profit de la Finlande et de l'Autriche);
- reconnaissance de réglementations particulières ou exceptionnelles au profit de certains Etats membres (réglementation sur l'acquis de Schengen et sur les contrôles aux frontières, politique en matière d'asile et de visas: exceptions au profit du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark; union monétaire: exceptions au profit du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède⁴⁸; politique de défense: exceptions au profit du Danemark, de Chypre et de Malte; maintien de dispositions légales particulières relatives à l'acquisition de résidences secondaires au Danemark);
- la possibilité d'édicter des clauses de protection et de protection renforcée (par ex. la garantie de pouvoir appliquer des dispositions plus sévères en matière de protection de l'environnement dans les pays nordiques) ou une différenciation provisoire dans l'établissement du marché intérieur au sens des art. 14 et 15 TCE.

Développement de la politique de l'UE vis-à-vis des Etats tiers

L'intégration différenciée sous toutes ses formes continue de faire l'objet de réserves et de réticences. Les petits Etats membres craignent notamment une perte de leur influence qui compliquerait la défense de leurs intérêts. Il y a cependant un consen-

⁴⁷ Pour une vue d'ensemble, voir notamment les protocoles au projet de traité constitutionnel; JO C 310 du 16.12.2004, p. 1.

⁴⁸ Les réglementations exceptionnelles au profit du Royaume-Uni et du Danemark d'une part et de la Suède d'autre part sont fondées sur des approches différentes. Les premières résultent de négociations inscrites dans des protocoles au traité CE. La réglementation exceptionnelle en faveur de la Suède découle en revanche de la politique unilatérale de ce pays, qui est tolérée par les autres Etats membres: elle s'appliquera aussi longtemps que la Suède n'aura pas harmonisé sa législation nationale avec les dispositions du traité CE relatives à l'union monétaire et à la banque centrale.

sus autour de la reconnaissance du fait qu'un assouplissement n'est pas forcément synonyme d'affaiblissement, voire de démantèlement de l'acquis communautaire et du tissu institutionnel.

Le thème de l'intégration différenciée garde cependant toute son actualité, comme l'ont montré les négociations et les actes d'adhésion du dernier élargissement ainsi que le projet de traité constitutionnel, mais aussi les discussions sur l'adhésion potentielle de la Turquie ou la conclusion d'accords sectoriels bilatéraux entre l'UE et des Etats tiers comme la Suisse (association à Schengen). La nécessité d'assouplissements et de solutions particulières ne fera qu'augmenter à mesure que l'UE poursuivra son élargissement. Pour simplifier, on peut distinguer à l'heure actuelle deux axes antagonistes en étroite corrélation:

- *Premièrement*, vu les réserves citées plus haut, le recours à l'instrument de la coopération renforcée ne devrait être admis que dans une *perspective d'inclusion (opt-in)*; autrement dit, dans la mesure où les processus d'intégration d'Etats membres empruntent temporairement des voies différentes. Dans cette acception, la coopération renforcée a toujours pour objectif final l'intégration de l'ensemble des Etats membres, même si le rythme de la procédure peut varier. Il n'est ainsi pas exclu que ces critères restrictifs servent également de référence à d'autres formules d'intégration différenciée, par ex. pour des réglementations particulières ou transitoires dans le cadre d'une adhésion ou d'une association ou pour une coopération particulière faisant l'objet d'un accord de droit international public. Pour cette raison, les solutions flexibles, prévoyant des réglementations exceptionnelles à long terme, ne devraient pas se multiplier.
- *Deuxièmement*, la poursuite de l'élargissement de l'UE devrait favoriser des solutions allant dans une *perspective de dérogation (opt-out)*, au moins dans certains domaines sensibles comme la *politique de sécurité et de défense commune*⁴⁹ ou la *politique monétaire*⁵⁰, afin de ne pas bloquer totalement les progrès de l'intégration. Les solutions flexibles à long terme pourraient cependant se multiplier dans les domaines où la non-participation en raison d'une sensibilité particulière ne concernerait qu'un seul Etat membre ou un petit nombre d'entre eux.

Le processus d'élargissement de l'UE rencontre de plus en plus de résistance au sein de l'Union et de ses Etats membres. On peut dès lors se demander si une UE qui s'étend continuellement pourra continuer de fonctionner comme elle l'a fait jusqu'ici. Va-t-elle offrir à l'avenir des modèles d'intégration flexibles allant moins loin qu'une adhésion pure et simple tout en dépassant les accords de coopération classiques avec des Etats tiers? Il n'est pas exclu que l'UE propose à l'avenir d'autres choix aux Etats tiers que la qualité d'Etat membre *ou* des accords de type classique. Cela pourrait également influencer sur l'attitude future de l'UE vis-à-vis de la Suisse.

⁴⁹ Voir notamment l'art. I-41, al. 2 et 6, l'art. III-312 ainsi que les protocoles n° 23 et 24 au projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui prévoient une possibilité de dérogation (*opt-out*) pour les Etats neutres.

⁵⁰ Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit des dispositions particulières pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro: art. III-194, art. III-196 et protocole n° 12 au projet de traité constitutionnel.

L'art. 49 du Traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que tout Etat européen qui respecte les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit peut demander à devenir membre de l'UE. Les nouveaux Etats membres deviennent automatiquement Parties à la Communauté européenne et à Euratom. Il n'est pas possible d'adhérer seulement à l'une de ces Communautés, ni aux deux d'ailleurs.

La caractéristique essentielle de l'adhésion est la participation pleine et entière aux institutions et aux processus décisionnels. La Suisse participerait ainsi au Conseil de l'UE, disposerait d'un certain nombre de sièges au Parlement européen, et pourrait disposer d'un membre – agissant indépendamment de la Suisse – au sein de la Commission (cf. ch. 3.2.1.2). Elle disposerait d'un juge à la CJCE.

Les candidats à l'adhésion doivent satisfaire trois types de critères qui ont été définis par le Conseil européen en 1993 et qui ont été régulièrement rappelés par la Commission dans ses avis sur les demandes d'adhésion⁵¹. D'abord, les *critères politiques* requièrent des pays candidats qu'ils disposent d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des minorités. Ensuite, les *critères économiques* prescrivent l'existence d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Enfin, le *critère de l'acquis* exige du candidat qu'il soit capable d'assumer les obligations de l'adhésion découlant de l'acquis communautaire (c'est-à-dire de la législation de l'Union), et notamment les objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

Dès les premières négociations d'adhésion à la fin des années 60, les institutions communautaires et les Etats membres ont imposé aux candidats le principe de la reprise de tout l'acquis communautaire en vigueur au moment de l'adhésion. Cet acquis s'élargit chaque année et, depuis le TUE, il comprend les traités, la législation, la jurisprudence, les actions et positions en matière de politique étrangère et de sécurité commune et en matière de justice et d'affaires intérieures, ainsi que les accords internationaux liant la Communauté et/ou les Etats membres dans les domaines d'activités communautaires. Jusqu'à ce jour, les négociations d'adhésion ont toujours porté sur des modalités particulières d'application de l'acquis ou sur l'établissement de mesures de transition limitées dans le temps et dans leur ampleur matérielle et non sur des dérogations permanentes ou des modifications des règles existantes, contrairement à ce que de nombreux candidats auraient souhaité.

La procédure d'élargissement comporte trois phases. La première *phase, préparatoire*, relève des institutions communautaires, en dialogue informel avec l'Etat qui a adressé une demande d'adhésion au Conseil de l'UE. Celui-ci lui répond et charge la Commission de rédiger un rapport exposant les mérites de la candidature par rapport aux trois types de critères susmentionnés. Ce rapport est basé sur les réponses données par le candidat aux questionnaires de la Commission concernant ces critères. Il expose notamment les conséquences politiques, économiques, juridiques et institutionnelles de l'adhésion de l'Etat candidat.

⁵¹ Avis de la Commission du 10 février 2003, JO L 236 du 23 septembre 2003, p. 3.

La deuxième phase est initiée par le Conseil lorsqu'il décide l'ouverture des *négo-ciations intergouvernementales bilatérales* entre les représentants (ministres ou ambassadeurs) des vingt-cinq Etats membres d'une part, du candidat d'autre part. Il s'agit d'une négociation sur les conditions et modalités éventuelles dans lesquelles l'acquis communautaire s'appliquera au nouvel Etat membre. Il est procédé à un examen analytique de tout l'acquis. Systématiquement, le candidat doit démontrer qu'il dispose de la législation et des institutions garantissant la mise en œuvre de chacun des éléments de l'acquis, divisé en 31 chapitres pour faciliter la procédure. Les parlements nationaux sont tenus informés du déroulement des négociations.

La réussite des négociations se concrétise par la signature d'un *traité d'adhésion*. Préalablement, les institutions de l'UE doivent se prononcer sur la demande d'adhésion. Après l'avis de la Commission et l'avis conforme du Parlement européen, le Conseil se prononce à l'unanimité des Vingt-cinq. Le traité d'adhésion contient généralement trois articles seulement, mais il comprend d'autres documents détaillés: acte fixant les conditions d'adhésion, annexes, protocoles, déclarations communes ou unilatérales des Parties contractantes. Pour chaque candidat, les dispositions pertinentes comportent plus d'une centaine de pages.

La *procédure d'approbation* du traité d'adhésion constitue la troisième et dernière phase. Toutes les Parties contractantes au traité, chacun des Etats membres de l'UE d'une part, le candidat d'autre part, doivent l'approuver selon leurs exigences constitutionnelles respectives. Si la Suisse signait un traité d'adhésion à l'UE, celui-ci serait obligatoirement soumis au vote du peuple et des cantons (art. 140, al. 1, Cst.⁵²).

La durée totale d'une procédure d'adhésion dépend tant de circonstances matérielles que de considérations d'ordre politique. Pour citer deux extrêmes, Chypre et Malte sont devenus membres quatorze ans après leur demande alors que la Norvège aurait adhéré deux ans après sa demande si le peuple norvégien avait approuvé le traité d'adhésion de 1994.

Du point de vue institutionnel, il faut souligner qu'une fois les négociations ouvertes, l'Etat candidat est consulté sur l'ensemble des travaux des CE afin d'anticiper – voire de prévenir – les problèmes liés aux développements du droit de l'UE. Dès la signature du traité d'adhésion, le futur membre participe formellement aux séances du Conseil de l'UE et du Conseil européen.

Dans le contexte de l'adhésion à l'UE, la question de la possibilité de quitter l'UE est souvent évoquée parce que les traités constitutifs ne la prévoient pas expressément. Cependant, le droit de sortie a été formulé explicitement dans le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (art. I-59). En effet, il n'est politiquement pas défendable qu'un Etat souverain puisse être contraint à rester dans l'UE contre sa volonté. Cette possibilité est aussi une nécessité pour l'UE, puisque tout développement exige l'accord de chaque Etat membre. Dans ce contexte, deux événements doivent être rappelés: en 1975, soit trois ans après l'entrée de leur pays dans les CE, les citoyens du Royaume-Uni ont dû confirmer l'adhésion lors d'une votation populaire; cette votation démontre que le Royaume-Uni considérait qu'il était possible de sortir des CE; d'autre part, en 1982, les citoyens du Groenland – territoire externe du Danemark, jouissant d'une autonomie interne – ont décidé, lors d'une votation populaire, de quitter les CE. D'un point de vue juridique, l'adhésion

prend la forme d'un traité international. Le droit de sortie est largement reconnu par la doctrine. Mais de fait, la possibilité de sortir de l'UE devrait être très limitée.

3 Etat des lieux

3.1 La relation Suisse – Union européenne

3.1.1 Aperçu

De par sa position géographique au cœur même de l'UE et de par le poids que revêt cet ensemble de 25 Etats et de 460 millions d'habitants, la Suisse a tout intérêt à tisser des liens étroits avec sa voisine, avec laquelle elle partage non seulement des pans d'histoire, mais également des valeurs, des cultures et des langues. L'interdépendance entre la Suisse et ses voisins européens est manifeste, que ce soit d'un point de vue économique, politique, social, scientifique ou culturel. A la croisée des grands axes routiers et ferroviaires, la Suisse voit chaque jour 700 000 personnes traverser ses frontières dans les deux sens. Près de 870 000 citoyens de l'UE vivent en Suisse, représentant plus de 12 % de la population, alors que près de 380 000 Suisses vivent dans l'UE. Si cette dernière est la partenaire principale de la Suisse à tous les égards, elle est notamment sa plus grande partenaire économique, absorbant environ 60 % de ses exportations et lui fournissant environ 80 % de ses importations.

Bien consciente de l'importance grandissante de l'UE, la Suisse s'est toujours efforcée d'entretenir avec elle de bonnes relations et de développer un réseau d'accords lui permettant de défendre au mieux ses intérêts. Ce réseau est constitué d'une vingtaine d'accords principaux et d'une centaine d'accords secondaires. La première pierre de cet édifice est l'Accord de libre-échange de 1972⁵³ qui libéralise les échanges de produits industriels et de produits agricoles transformés. En 1978 et 1986, deux accords importants en matière de coopération ont été conclus. Il s'agit respectivement de l'Accord de coopération dans le domaine de la fusion thermonucléaire⁵⁴ et de l'Accord-cadre de coopération scientifique et technique⁵⁵. En 1989, un accord fut conclu dans le domaine des assurances autres que les assurances-vie⁵⁶. Cet accord garantit des conditions d'accès et d'exercice identiques sur le territoire des deux Parties pour les agences et succursales d'assurances non-vie établies en Suisse et dans l'UE. En date du 17 janvier 1989, un appel fut lancé par le Président de la Commission européenne Jacques Delors aux Etats de l'AELE, dont la Suisse est membre depuis sa fondation en 1960, en vue d'une nouvelle forme d'association regroupant les deux organisations. L'AELE y répondit favorablement et des négociations en vue de la création d'un EEE fondé sur les quatre libertés que connaît l'UE (circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services) furent entamées. L'accord qui en résulta fut signé par la Suisse en mai 1992. A l'instar de trois de ses partenaires de l'AELE, la Suisse déposa le même mois auprès de l'UE une demande d'adhésion. Cette dernière fut toutefois gelée suite au refus de l'Accord EEE⁵⁷ par le peuple et les cantons le 6 décembre 1992. Afin de compenser

⁵³ RS **0.632.401**

⁵⁴ RS **0.424.11**

⁵⁵ RS **0.420.518**

⁵⁶ RS **0.961.1**

⁵⁷ Message EEE du 18 mai 1992, FF **1992** IV 1.

sa non-participation à l'EEE, la Suisse s'engagea dès 1994 dans des négociations (bilatérales I) qui aboutirent à sept accords bilatéraux de nature économique, signés en 1999 et entrés en vigueur en 2002, après avoir été acceptés par le peuple à une large majorité⁵⁸. Parallèlement, un deuxième cycle de négociations (bilatérales II) fut entamé. Il aboutit en 2004 à un paquet de neuf accords portant sur des sujets tant économiques que politiques, scientifiques ou culturels⁵⁹. Seuls les accords d'association à Schengen⁶⁰/Dublin⁶¹ firent l'objet d'un référendum. Ils furent acceptés par le peuple, lequel approuva également quelques mois plus tard l'extension de la libre circulation des personnes (appartenant au premier paquet d'accords bilatéraux) aux nouveaux Etats ayant rejoint l'UE en mai 2004, mettant ainsi fin à la procédure d'approbation des accords bilatéraux du côté suisse. Parallèlement, et comme témoignage de la solidarité de la Suisse avec le continent européen suite à l'intégration dans l'UE de ses dix nouveaux Etats de l'Est et du Sud, le Conseil fédéral a décidé de contribuer financièrement de manière autonome en faveur de la réduction des disparités économiques et sociales au sein de cette UE élargie. Autre signe du renforcement des relations entre la Suisse et l'UE, la Commission européenne a décidé d'ouvrir à Berne une délégation dans le courant de l'année 2006.

3.1.2 Les accords bilatéraux I

3.1.2.1 Aspects matériels

Les sept accords bilatéraux I, hormis celui sur la recherche, portent avant tout sur l'ouverture réciproque des marchés entre la Suisse et l'UE. C'est le cas des accords sur la libre circulation des personnes, les obstacles techniques au commerce, les marchés publics, l'agriculture et les transports terrestres et aérien.

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁶² concrétise ainsi l'ouverture par étapes des marchés du travail. Celle-ci se fera progressivement d'ici 2007, voire 2011 en ce qui concerne les nouveaux Etats membres. La Suisse pourra appliquer des mesures restrictives jusqu'en 2014 au plus tard, conformément à la clause de sauvegarde convenue entre les deux Parties. L'accord ayant été conclu pour une durée initiale de sept ans, il appartiendra au Conseil fédéral et au Parlement de se prononcer sur sa prolongation d'ici 2009. Cette décision sera sujette au référendum (référendum facultatif). Dans le cas d'une approbation par la Suisse, l'accord serait reconduit pour une durée indéterminée. L'UE a en effet déjà annoncé qu'elle le reconduirait de manière tacite.

Les échanges de produits industriels sont facilités par la suppression des obstacles techniques au commerce (Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité⁶³). Ceux de produits agricoles se voient encouragés par la réduction des droits de douane d'une part, par l'équivalence des prescriptions dans

58 Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE (message «accords bilatéraux I»), FF 1999 5470.

59 Message du 1^{er} octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords (message «accords bilatéraux II»), FF 2004 5593.

60 FF 2004 6071; RS 0.360.268.1

61 FF 2004 6103; RS 0.142.392.68

62 RS 0.142.112.681

63 RS 0.946.526.81

les domaines de la médecine vétérinaire, de la protection phytosanitaire et de l'agriculture biologique d'autre part (Accord sur les échanges de produits agricoles⁶⁴). L'accès réciproque aux marchés est par ailleurs amélioré pour les entreprises de transports routier, ferroviaire et aérien grâce aux Accords sur les transports terrestres et aérien⁶⁵. Dans le domaine des transports terrestres, la Suisse a augmenté la limite de poids des camions de 28 à 40 tonnes. L'UE, en contrepartie, a accepté l'introduction de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP), dont le montant passera progressivement à 325 CHF, en moyenne, pour un trajet à travers les Alpes suisses. La libéralisation concerne enfin les marchés publics puisque l'Accord sur les marchés publics⁶⁶ étend aux communes et au secteur des chemins de fer l'obligation de soumettre à un appel d'offres international tout nouvel achat ou construction d'une certaine importance.

Des sept accords sectoriels de 1999, seul l'Accord sur la recherche⁶⁷ ne comporte pas à proprement parler une dimension économique d'ouverture des marchés. Cet accord règle la participation de la Suisse aux programmes communautaires dans le domaine de la recherche scientifique. Il devra être renouvelé ces prochains mois en vue de l'association de la Suisse aux 7^{es} programmes-cadres communautaires de recherche et de développement (PCRD) (2007 à 2014). L'Accord sur la recherche fait également figure d'exception dans la mesure où il n'est plus lié juridiquement aux six autres accords bilatéraux I depuis son renouvellement au 1^{er} janvier 2004 (participation aux 6^{es} PCRD 2004 à 2006).

Au travers de ces accords, la Suisse a dans l'ensemble atteint un certain niveau d'équivalence par rapport à l'acquis communautaire pertinent.

3.1.2.2 Aspects institutionnels

Tous les accords conclus entre la Suisse et les CE ou l'UE sont fondés sur la coopération intergouvernementale classique. Ils sont gérés par des comités mixtes au sein desquels les Parties contractantes prennent leurs décisions d'un commun accord, donc à l'unanimité. A l'exception de l'Accord de coopération scientifique qui est géré par le comité mixte de l'Accord-cadre de coopération scientifique et technique de 1986⁶⁸, les accords bilatéraux I instituent tous de nouveaux comités mixtes. L'Accord relatif aux échanges de produits agricoles⁶⁹ en institue même deux: l'un de compétence générale, l'autre de compétence exclusive pour le domaine vétérinaire.

De manière générale, les règles applicables à ces comités sont semblables. Les comités mixtes disposent d'un pouvoir de décision dans les seuls cas prévus par les accords. Les décisions sont exécutées par les Parties contractantes selon leurs règles propres.

64 RS 0.916.026.81

65 RS 0.740.72 et RS 0.748.127.192.68

66 RS 0.172.052.68

67 RS 0.420.513

68 RS 0.420.518

69 RS 0.632.401.23

Les comités mixtes peuvent décider de modifier les annexes des accords. Celles-ci ont généralement un contenu de nature technique (par ex. listes des législations et des autorités des Parties, listes de produits). Il s'agit là d'une délégation de compétences au Conseil fédéral qui a été approuvée par les Chambres fédérales.

En ce qui concerne les modifications des dispositions des accords eux-mêmes et notamment l'introduction de nouvelles obligations pour les Parties, celles-ci doivent les approuver selon leurs procédures internes respectives.

La procédure applicable à l'approbation des amendements de l'accord est déterminée de cas en cas selon la nature des modifications en question. Il s'agit le plus souvent de la procédure simplifiée⁷⁰ devant le Conseil fédéral puisque celui-ci est compétent pour charger les représentants suisses au sein des Comités mixtes de décider les modifications des annexes et appendices des accords.

L'Accord sur le transport aérien⁷¹ représente un cas particulier dans le sens qu'il s'agit d'un accord d'intégration partielle qui reprend tout l'acquis communautaire pertinent dans ce domaine en tant que règles communes des Parties, et qui confère aux institutions communautaires la surveillance de l'application des règles de concurrence. Les violations de ces règles sont sanctionnées le cas échéant par la Commission et par la CJCE. Par contre, en ce qui concerne les aides d'Etat dans le domaine du transport aérien, chacune des Parties contractantes veille à ce que les règles de l'accord soient respectées sur son territoire.

De manière générale, le processus décisionnel de ces comités est complexe, les Parties contractantes devant toujours achever leurs procédures internes d'approbation avant de parvenir à une décision finale. Les Parties peuvent cependant aussi procéder à des délégations de compétences internes qui permettent d'accélérer, par exemple, la prise de décisions de contenu essentiellement technique. D'autre part, les décisions peuvent être prises par voie écrite.

La majorité des accords bilatéraux I sont basés sur l'équivalence des législations des Parties. Comme le Conseil fédéral l'a souligné dans son message relatif aux accords de 1999, la Suisse a intérêt à maintenir l'équivalence de sa législation par rapport à l'acquis communautaire pertinent⁷². A défaut d'une prise en compte régulière de l'évolution du droit communautaire dans les domaines couverts par les accords sectoriels, les divergences des règles suisses et communautaires feraient obstacle à la bonne application des accords concernés.

Deux accords, celui sur le transport aérien et celui sur la libre circulation des personnes, prévoient la prise en compte de la jurisprudence de la CJCE antérieure à la date de leur signature (1999). Là également, il est dans l'intérêt de la Suisse de veiller à ce que la jurisprudence postérieure à la signature soit aussi prise en compte dans l'application des accords.

Bien que les accords bilatéraux soient conçus comme des accords de nature statique, il est nécessaire – pour des raisons de capacité concurrentielle et de sécurité juridique – de s'adapter en permanence à l'évolution du droit communautaire et de mettre à jour les annexes des accords, sans toutefois pouvoir jouir pleinement du droit de

⁷⁰ Par opposition à la procédure ordinaire devant le Parlement. Voir l'art. 7a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation de l'administration et du gouvernement (LOGA, RS 172.010).

⁷¹ RS 0.748.127.192.68

⁷² Message «accords bilatéraux I» du 23 juin 1999, FF 1999 5470, ch. 148.5.

codécision auprès des institutions communautaires. Même dans les domaines non couverts par les accords bilatéraux, la Suisse a intérêt à suivre les grandes évolutions du droit communautaire afin de rester compétitive.

Enfin, il convient de garder à l'esprit que les accords sont liés juridiquement entre eux par une clause guillotiné et que chaque modification importante (par exemple dans le cadre de l'extension de la libre circulation des personnes) peut remettre en question l'ensemble des accords bilatéraux I.

3.1.3 Les accords bilatéraux II

3.1.3.1 Aspects matériels

Les accords bilatéraux II⁷³ dépassent le cadre essentiellement économique des accords bilatéraux I dans la mesure où ils ouvrent la voie à de nouvelles coopérations dans des domaines politiques importants tels que la sécurité, l'asile, la formation, l'environnement ou la culture. Seul l'Accord sur les produits agricoles transformés⁷⁴ s'inscrit dans la logique d'un meilleur accès aux marchés, même si d'autres accords comme les Accords d'association à Schengen⁷⁵/Dublin⁷⁶ et celui sur la fiscalité de l'épargne répondent eux aussi à des intérêts économiques majeurs pour la Suisse (tourisme, place financière).

La Suisse a répondu aux demandes de l'UE dans les dossiers concernant la fiscalité de l'épargne, la lutte contre la fraude et la double imposition des fonctionnaires retraités des institutions des CE résidant en Suisse⁷⁷. Au travers de l'Accord sur la fiscalité de l'épargne⁷⁸, la Suisse participe au nouveau système européen d'imposition transfrontalière des revenus de l'épargne. Conformément à l'Accord sur la lutte contre la fraude⁷⁹, la Suisse et l'UE vont par ailleurs renforcer leurs instruments d'entraide judiciaire et d'assistance administrative en ce qui concerne les affaires de fraude grave en matière de fiscalité indirecte (fraude à la TVA, contrebande de cigarettes, etc.). L'UE, en contrepartie, a accepté les requêtes de la Suisse en ce qui concerne notamment sa participation aux coopérations dans les domaines de la justice, de la police, de l'asile et de la migration, réglée dans les Accords d'association à Schengen/Dublin. Schengen facilitera la fluidité du trafic des voyageurs aux frontières et offrira à la Suisse de nouveaux instruments de coopération dans la lutte contre la criminalité transfrontalière. Dublin permettra d'identifier les demandes d'asile multiples et ainsi d'éviter une explosion des coûts du système d'asile en Suisse.

Sur la base des solutions retenues en parallèle dans les dossiers fiscalité de l'épargne, lutte contre la fraude et Schengen/Dublin, la Suisse et les Etats membres de l'UE vont intensifier leurs échanges d'information et ainsi pouvoir mieux lutter contre la criminalité, la contrebande, l'escroquerie et la fraude fiscale. Une déroga-

⁷³ Message «accords bilatéraux II» du 1^{er} octobre 2004, FF **2004** 5593.

⁷⁴ RS **0.632.401.23**

⁷⁵ FF **2004** 6071; RS **0.360.268.1**

⁷⁶ FF **2004** 6103; RS **0.142.392.68**

⁷⁷ RS **0.672.926.81**

⁷⁸ RS **0.641.926.81**

⁷⁹ FF **2004** 6127; RS **0.351.926.81**

tion garantit à la Suisse le maintien de son secret bancaire pour tout ce qui a trait à la fiscalité directe.

Aux trois dossiers-clés des accords bilatéraux II s'ajoutent les reliquats (*left-overs*) des négociations précédentes, soit les différents dossiers pour lesquels la Suisse et l'UE avaient convenu d'entreprendre les négociations ultérieurement. Ils prévoient entre autres la coopération statistique⁸⁰ entre la Suisse et l'UE, pour garantir la comparabilité des données statistiques, la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement⁸¹, de même que sa participation aux programmes de promotion du film européen MEDIA⁸², ou encore celle aux programmes communautaires dans le domaine de la formation (qui doit encore être concrétisée par la conclusion d'un accord proprement dit en 2006). Portant sur des thèmes disparates, ces dossiers sont le reflet de l'extension du champ d'activités de l'UE, et la nécessité pour la Suisse et l'UE de trouver des solutions communes à de multiples questions d'ordre international.

3.1.3.2 Aspects institutionnels

Les accords bilatéraux II sont gérés par des comités mixtes fonctionnant sur le même modèle que ceux institués par les accords bilatéraux I. Deux accords font exception, celui sur la fiscalité de l'épargne⁸³ et celui sur la suppression de la double-imposition des pensions de fonctionnaires retraités domiciliés en Suisse⁸⁴ qui sont gérés d'un commun accord directement entre les autorités compétentes des Parties contractantes, sous réserve de l'accomplissement de leurs procédures d'approbation respectives le cas échéant.

Chargés de veiller au bon fonctionnement des accords, les comités mixtes facilitent les échanges d'information et les consultations entre les Parties. Les comités mixtes gérant les Accords d'association à Schengen⁸⁵/Dublin⁸⁶ observeront en permanence l'évolution de la jurisprudence de la CJCE et des tribunaux suisses relative à l'acquis repris dans ces accords. Il convient de noter la nature particulière des comités mixtes Schengen/Dublin qui couvrent la participation à l'ensemble des groupes de travail jusqu'au niveau ministériel et qui se réunissent sous des formes diverses et à un rythme élevé.

Les développements de l'acquis Schengen seront repris sous la forme d'un échange de notifications qui fait l'objet d'une procédure particulière respectant les procédures internes suisses (délai de reprise pouvant aller jusqu'à deux ans en cas de référendum).

Pour ce qui concerne les mises à jour des annexes et appendices concernant ces accords, les procédures utilisées dans le cadre des accords bilatéraux I sont également applicables (cf. ch. 3.1.2.2).

80 FF 2004 5973; RS 0.431.026.81

81 FF 2004 6001; RS 0.814.092.681

82 FF 2004 6021; RS 0.784.405.226.8

83 RS 0.641.926.81

84 RS 0.672.926.81

85 FF 2004 6071; RS 0.360.268.1

86 FF 2004 6103; RS 0.142.392.68

Les négociations ayant été achevées en 2004 et certains accords ne pouvant entrer en vigueur rapidement, de nombreux changements – souvent de détail mais importants tout de même – seront intervenus pendant cet intervalle. Ces accords nécessiteront une mise à jour dès leur entrée en vigueur.

A la différence des accords bilatéraux I, les accords bilatéraux II ne sont pas liés juridiquement. Ils sont entrés ou entreront en vigueur selon leur propre calendrier. Alors que trois d'entre eux sont entrés en vigueur en 2005 (produits agricoles transformés⁸⁷ le 30 mars, pensions le 31 mai et fiscalité de l'épargne le 1^{er} juillet), et deux en 2006 (environnement et MEDIA, tous deux le 1^{er} avril 2006; l'accord statistique entrera en vigueur quant à lui le 1^{er} janvier 2007), la mise en œuvre nécessitera plus de temps pour les accords d'association à Schengen/Dublin qui ne pourront être appliqués pour des raisons pratiques qu'à partir de 2008 (installation du Système d'information Schengen de 2^e génération, le SIS II, évaluation de la mise en œuvre, etc.). La Suisse participe toutefois déjà aux comités mixtes et à la comitologie⁸⁸, et ce depuis la signature de ces accords.

3.1.4 Réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie

Le 12 mai 2004, soit quelques jours après l'entrée des dix nouveaux Etats membres dans l'UE, le Conseil fédéral a décidé, sous réserve de l'approbation du Parlement, de verser une contribution à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Cette initiative enrichissait la politique européenne de la Suisse d'un élément non directement lié à la résolution commune de questions bilatérales, mais allant dans le sens d'un soutien au processus d'intégration européenne en tant que tel. Le récent élargissement de l'UE représente un pas important vers davantage de sécurité, de stabilité et de prospérité sur le continent européen, dont toutes les nations et tous les habitants devraient profiter. Cet élargissement, le plus important qu'ait connu l'UE jusqu'alors, pose à la communauté des Etats européens un défi extraordinaire, étant donné les disparités existant entre les anciens et les nouveaux membres en matière économique et sociale. Ces différences font obstacle à l'égalité des chances et, par conséquent, au déploiement des effets bénéfiques du marché intérieur pour la prospérité de tous.

Pour atteindre l'objectif, inscrit dans le Traité sur l'UE, de réduire les disparités économiques et sociales entre nouveaux et anciens membres, l'UE dépensera en moyenne 34 milliards CHF par an entre 2007 et 2013. Ces sommes seront affectées à la mise en place de structures compétitives et à la création de conditions-cadres favorables dans les nouveaux Etats membres. Il est dans l'intérêt de la Suisse de soutenir ces efforts. Pour cette raison, la Suisse allouera une somme totale de 1 milliard CHF pendant cinq ans pour aider des projets et des programmes, sélectionnés et menés en collaboration avec les partenaires locaux, dans les dix nouveaux Etats membres. Les modalités générales de cette initiative ont été consignées dans un «*memorandum of understanding*» avec l'UE, qui n'a pas de caractère contraignant en droit international. La mise en œuvre concrète s'appuiera sur des accords

⁸⁷ RS 0.632.401.23

⁸⁸ Si la Commission adopte de nouvelles mesures dans le cadre de ses compétences d'exécution, elle doit inclure dans son processus décisionnel des comités spéciaux composés de représentants d'Etats membres.

de coopération bilatéraux avec les dix nouveaux Etats membres. La réalisation se fonde, d'une part, sur la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, adoptée par le Parlement le 24 mars 2006 et, d'autre part, sur un crédit-cadre qui doit encore être proposé. Un référendum a été lancé contre la nouvelle loi.

La contribution à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie témoigne de la volonté de la Suisse d'apparaître comme un partenaire fiable et de fonder sur des bases solides la coopération bilatérale qu'elle a choisie pour sa politique européenne.

3.2 Les caractéristiques essentielles de l'Union européenne

3.2.1 Le fonctionnement institutionnel

3.2.1.1 La vocation de l'Union européenne

Fruit d'un processus d'une portée historique, l'UE est une organisation supranationale *sui generis* qui comprend aujourd'hui 25 Etats membres et qui est appelée à s'élargir encore. Avec ses 460 millions d'habitants, son niveau de vie élevé, ses connaissances et son savoir-faire, elle est devenue un acteur incontournable non seulement sur le continent européen, mais aussi sur la scène mondiale. Première puissance économique au monde devant les Etats-Unis et le Japon, elle est aussi un vecteur de paix et de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la justice internationale, ainsi que le premier fournisseur d'aide au développement. De par son extension géographique, le renforcement de ses compétences et l'approfondissement de ses politiques, elle est appelée à jouer un rôle toujours plus important dans la vie des citoyens européens et dans la gestion des relations internationales.

Créée formellement en 1992 par le Traité de Maastricht, l'UE est le prolongement des CE fondées en 1951 et 1957, respectivement par les Traités de Paris (Communauté européenne du charbon et de l'acier ou CECA, dissoute en 2002) et de Rome (Communauté économique européenne ou CEE, et Communauté européenne de l'énergie atomique ou Euratom). La création de ces Communautés résulte de la volonté de certains hommes politiques de l'époque de mettre un terme aux guerres fratricides qui ravagèrent le continent européen durant des siècles, et ce par le développement de conditions économiques de base communes, par l'instauration de structures supranationales et par le biais de réalisations concrètes créant une solidarité de fait entre les nations européennes. Leur idée était d'intégrer progressivement par le droit les Etats européens en instituant un partage des souverainetés nationales, d'abord à travers une gestion commune des ressources stratégiques que représentaient à l'époque le charbon et l'acier, puis par la voie d'une intégration économique et politique. Suite au rejet en 1954 du projet de Communauté européenne de défense, c'est l'aspect économique qui fut le moteur de cette intégration, aboutissant en 1993 à la mise en place du marché intérieur. Celui-ci achevé, les chefs d'Etat et de gouvernement européens ont poussé à davantage d'intégration par l'introduction d'une monnaie unique et la création d'une union englobant les CE ainsi que des politiques intergouvernementales concernant la politique étrangère et de sécurité et une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Suite à la chute du Mur de Berlin et à l'effondrement du sys-

tème communiste, l'UE mit fin en 2004 à la division du continent en s'élargissant, au prix de gros efforts financiers, aux pays de l'Est et du Sud de l'Europe.

Vouée à l'établissement de la paix entre les peuples et les Etats européens, chargée de promouvoir leur bien-être et garante de la stabilité en Europe, l'UE est une construction en constante évolution, comme en témoignent ses élargissements successifs⁸⁹ et son développement institutionnel et juridique. Si ces avancées ne se font pas toujours sans heurts ni remise en question, elles n'en sont pas moins réelles, entraînant le continent européen dans un ensemble toujours plus intégré et solidaire.

3.2.1.2 Les institutions en bref

L'UE, instituée par le Traité de Maastricht, repose sur trois piliers:

- la CE (anciennement Communauté économique européenne ou CEE) et Euratom, lesquelles sont dotées de la personnalité juridique;
- la PESC;
- la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI).

Alors que le premier pilier est d'essence supranationale, les deux derniers fonctionnent sur le mode de la coopération intergouvernementale. Bien que l'UE dispose d'un cadre institutionnel unique, les fonctions de ses institutions varient selon le pilier dans lequel elles exercent leurs activités. Les cinq institutions de l'UE sont les suivantes:

- La *Commission européenne*. Gardienne des Traités, elle est chargée de promouvoir l'intérêt général européen. Elle dispose du monopole de l'initiative pour les domaines relevant du premier pilier. Elle contrôle le respect du droit communautaire et des arrêts de la CJCE. Elle est aussi un organe d'exécution dans la mesure où elle établit les mesures d'exécution de certaines dispositions et administre les moyens budgétaires destinés aux activités de la CE. La Commission agit en tant que collège et prend ses décisions à la majorité simple. Elle est composée à ce jour d'autant de membres que l'UE compte d'Etats membres. Les Commissaires doivent tous être de nationalité différente et ils exercent leur fonction en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la CE. Lorsque l'UE comptera 27 Etats membres, le nombre de Commissaires sera inférieur au nombre d'Etats membres⁹⁰. La Commission ne comptera donc plus un national de chaque Etat membre. Les membres de la Commission seront alors choisis sur la base d'une rotation égalitaire.
- Le *Conseil de l'UE*. Il représente les intérêts des Etats membres. Il se réunit en différentes formations (affaires générales et relations extérieures, agriculture, transports, etc.) et comprend les ministres de chaque Etat membre

⁸⁹ Aux six membres originaires que sont la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie s'ajoutèrent en 1973 la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande, en 1981 la Grèce, en 1986 l'Espagne et le Portugal, en 1995 l'Autriche, la Suède et la Finlande, et en 2004 la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, Malte et Chypre.

⁹⁰ Art. 213 CE et Protocole sur l'élargissement de l'UE, annexé au Traité de Nice du 26 février 2001.

compétents pour le domaine en question. Il est présidé à tour de rôle par chaque pays pour une durée de six mois. Il dispose de compétences législatives et de décision. Quatre fois par an, il se réunit au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement et prend alors le nom de Conseil européen. Cet organe informel fixe les grandes priorités de l'Union et lui donne les impulsions nécessaires à son fonctionnement.

- Le *Parlement européen*. Il représente les intérêts des citoyens européens. Il est composé de 732 députés élus depuis 1979 au suffrage universel. Il a vu ses pouvoirs augmenter au fil des traités et accède dans certains domaines à une quasi-égalité avec le Conseil en tant que co-législateur. Il représente un élément central de la légitimité démocratique de l'UE.
- La *CJCE*. Composée d'un juge par Etat membre, elle a pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du droit communautaire. Elle est accompagnée d'un Tribunal de première instance compétent pour certaines procédures particulières.
- La *Cour des comptes*. Composée également d'un représentant par Etat membre, elle est chargée d'assurer le contrôle des comptes et répond de la légalité et de la régularité de la gestion du budget.

3.2.1.3 Survol du droit communautaire et de ses instruments

C'est principalement dans le premier pilier, c'est-à-dire essentiellement dans la CE, que se déroule l'activité législative communautaire. Les organes de la CE peuvent édicter des actes juridiques contraignants (cf. art. 249 TCE), à savoir principalement des règlements et des directives. Les règlements contiennent du droit directement applicable alors que les directives fixent un résultat que les Etats membres doivent atteindre par une transposition en droit national, mais ces derniers conservent une marge de manœuvre en ce qui concerne le choix des moyens. Le troisième pilier est également de plus en plus actif au niveau législatif (décisions-cadres, art. 34 TUE). Le choix de la forme de l'acte doit être guidé par l'approche «meilleure réglementation», au sens des principes de subsidiarité et de proportionnalité, importants au sein de l'UE⁹¹.

Le droit communautaire prime le droit national. Tous les organes étatiques, quel que soit leur niveau, doivent respecter la primauté, dont il doit être tenu compte tant dans le domaine législatif que lors de la mise en œuvre et de l'application du droit. Les dispositions communautaires peuvent être d'effet direct et créer des droits et des

⁹¹ Une analyse établit que les règlements sont, d'un point de vue matériel, principalement utilisés en matière de politique agricole commune, de politique commerciale commune et de douanes. Il est avant tout fait usage des directives dans les domaines du marché intérieur et de la politique agricole commune. De 1999 à 2004, les organes compétents ont adopté en moyenne annuelle 843 règlements et 103 directives. Les règlements sont dans la majeure partie des cas des règlements d'exécution de la Commission (en moyenne 656). Le Conseil a adopté seul en moyenne 164 règlements, et 23 conjointement avec le Parlement. Aucune tendance significative – augmentation ou diminution du nombre d'actes juridiques adoptés durant la période sous revue – ne se dessine. Pour une vue d'ensemble de l'activité législative de l'UE pour la période 1994–2004, cf. *Yearly statistical survey of the legislation in the EU*, Swedish Institute for European Policy Studies; www.sieps.se.

obligations. Sont d'effet direct les dispositions claires et précises qui ne nécessitent l'adoption d'aucune mesure supplémentaire pour leur mise en œuvre (par ex. règlements). Cependant, une disposition d'une directive peut également être d'effet direct. Si nécessaire, en cas de doute, la CJCE détermine si une disposition déploie un effet direct.

3.2.1.4 Aperçu après Nice

Les traités instituant la CE et l'UE ont successivement été modifiés et complétés. La dernière modification remonte à 2001 avec le Traité de Nice, qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Cette modification devait créer les conditions institutionnelles nécessaires à l'adhésion des dix Etats membres d'Europe centrale et orientale, qui a eu lieu le 1^{er} mai 2004. Les compétences des organes communautaires et le poids des voix au Conseil (cf. ch. 3.2.1.5) ont été nouvellement réglés. En outre, le traité prévoit une augmentation des cas dans lesquels la majorité qualifiée est requise, de même qu'une augmentation des possibilités de coopération renforcée. Dès le départ, le Traité de Nice a été critiqué et les modifications apportées ont été jugées trop modestes. De l'avis général, il apporte des solutions insatisfaisantes tant aux défis les plus urgents qu'à l'accompagnement du processus d'élargissement. Il a été reconnu de manière unanime qu'il convenait d'assurer d'une part le fonctionnement et le financement d'une Union qui continuera de se développer et d'autre part une plus grande proximité avec les citoyens, tout en tenant compte des différentes cultures juridiques et des différents stades de développements économiques. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (cf. ch. 3.2.1.7), qui a été adopté en décembre 2004, poursuivait également ces mêmes objectifs. Comme plusieurs fois par le passé, l'UE se trouve dans une phase de bouleversements. Elle aura besoin de temps pour expérimenter et mettre en œuvre des règles adaptées à la coopération politique (particulièrement eu égard à la composition et à la manière de fonctionner des organes). Bien que le processus de ratification de la Constitution soit bloqué, une Constitution pour l'Europe continue d'être évoquée comme l'un des ancrages possibles de telles règles.

3.2.1.5 Le système de vote au Conseil

Le Conseil adopte ses décisions selon trois modes: la majorité simple, l'unanimité ou la majorité qualifiée.

De manière générale, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité simple (art. 205, al. 1, TCE), à savoir si la moitié des Etats membres plus un a donné son aval. Cette règle ne vaut toutefois pas lorsque les dispositions du TCE en disposent autrement, ce qui constitue la majorité des cas. Ainsi, le recours à la majorité simple est assez exceptionnel dans la pratique⁹².

Dans de nombreux cas, les délibérations du Conseil sont acquises à l'unanimité (art. 205, al. 3, TCE): l'acte ne peut pas être adopté si un Etat vote contre, en revanche une abstention ne fait pas obstacle à son adoption. Cela vaut en particulier pour

⁹² Par ex. adoption de son règlement intérieur (art. 207, al. 3, TCE), de même que des statuts des comités prévus par le traité (art. 209 TCE).

les décisions adoptées dans le cadre des 2^e et 3^e piliers ainsi que dans les domaines de la fiscalité indirecte, du rapprochement des législations nationales, de la cohésion économique et sociale, de la sécurité sociale et de l'environnement.

Le système de vote toutefois le plus utilisé est celui de la majorité qualifiée (art. 205, al. 2 et 4, TCE). Les délibérations du Conseil doivent recueillir au moins 232 des 321 voix allouées aux Etats selon la répartition actuelle: Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie 29, Espagne et Pologne 27, Pays-Bas 13, Belgique, Portugal, Grèce, République tchèque et Hongrie 12, Suède et Autriche 10, Danemark, Finlande, Irlande, Slovaquie et Lituanie 7, Luxembourg, Lettonie, Estonie, Slovénie et Chypre 4, Malte 3. La minorité de blocage est donc de 90 voix. En outre, lorsque la décision est prise sur proposition de la Commission, la majorité des membres (au moins 13 Etats) doivent avoir voté en sa faveur, alors que dans les autres cas, au moins $\frac{2}{3}$ des membres (au moins 17 Etats) doivent avoir voté favorablement. De plus, la majorité qualifiée doit représenter au moins 62 % de la population totale de l'UE. Le contrôle du respect de cette dernière condition n'est pas automatique et n'est effectué que sur demande d'un Etat.

Au fil des élargissements successifs, l'influence des Etats lors des votes à la majorité qualifiée a varié. Les grands Etats ont perdu de leur influence en ce qui concerne le seuil tant de la majorité qualifiée, que de la minorité de blocage. Alors qu'en 1958 il suffisait à trois d'entre eux de voter en faveur d'un projet pour que les délibérations soient acquises à la majorité qualifiée, les grands Etats ont au cours du temps toujours plus eu besoin du soutien des petits Etats. Actuellement, les six grands Etats doivent compter avec le soutien de 62 voix de petits Etats pour qu'une décision soit adoptée. Pour ce qui est de la minorité de blocage, deux grands Etats parvenaient à bloquer un projet en 1958, alors qu'aujourd'hui il est nécessaire que les quatre grands Etats s'allient pour arriver au même résultat.

Pour ce qui est des petits Etats, une alliance entre eux n'a jamais permis d'atteindre le seuil de la majorité qualifiée. Ceux-ci ont de tout temps eu besoin du soutien de grands Etats (2 en 1958, 3 actuellement). Pour ce qui est de la minorité de blocage, ils ont en revanche gagné en influence étant donné que toujours plus de petits Etats ont adhéré à l'UE au cours des élargissements successifs. Ainsi, alors qu'en 1958 une alliance entre les petits Etats ne permettait pas d'atteindre la minorité de blocage, ces derniers disposent aujourd'hui de 151 voix, soit bien plus que ce qui est nécessaire pour bloquer une décision (90 voix).

En conclusion, bien que le nombre de voix attribuées aux grands Etats soit resté constant entre janvier 1973 et mai 2004, force est de constater que l'influence directe des grands Etats pris tant individuellement que globalement s'est réduite dans la pratique, compte tenu de l'augmentation du nombre total de petits Etats dans l'UE. Alors que les grands Etats représentaient 70,6 % des membres de l'UE en 1958, ils ne représentaient plus que 45,2 % en mai 2004. La répartition des voix en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2004 leur a permis d'augmenter quelque peu leur influence à 53 %.

En ce qui concerne les petits Etats, le nombre de voix qui leur était attribué de janvier 1973 à mai 2004 est également resté constant. Bien que leur influence individuelle ait été réduite au cours du temps, le groupe des petits Etats a gagné en poids dans la pratique étant donné qu'il est constitué de 19 des 25 Etats membres. Alors qu'ils représentaient 29,4 % des membres de l'UE en 1958, ce pourcentage est passé à 54,8 % en mai 2004. A l'exception des Pays-Bas dont le poids est resté le même

entre mai et novembre 2004, les autres petits Etats ont perdu de l'influence et partant l'influence du groupe même des petits Etats est passée de 54,8 % en mai 2004 à 47 % en novembre 2004.

Malgré l'augmentation des procédures soumises à la majorité qualifiée, l'expérience de ces dernières années démontre qu'une grande partie des décisions reste prise par consensus. Une évaluation des résultats de vote au sein du Conseil pour la période 2000 à 2005 montre que cela a été le cas dans plus de 80 % des décisions pour lesquelles la règle de la majorité qualifiée était applicable⁹³.

3.2.1.6 La codécision au Parlement

Introduite en 1993, la procédure de codécision octroie au Parlement la qualité de co-législateur. Elle représente ainsi une composante importante de la légitimité démocratique de l'UE. Conjointement avec le Conseil, il est habilité à proposer des amendements aux propositions de la Commission et à exercer un droit de veto. Si l'une des deux institutions s'oppose à l'adoption de l'acte, celui-ci ne peut être adopté. Cette procédure a été progressivement étendue à la plupart des domaines dans lesquels des actes communautaires sont adoptés⁹⁴. Les mesures de politique agricole commune et dans le domaine de la fiscalité, tout comme le 2^e et le 3^e piliers, ne sont pas soumis à la procédure de codécision, dont le déroulement est fixé à l'art. 251 TCE.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe propose d'étendre encore le champ d'application de la procédure de codécision. Il en fait la procédure législative ordinaire, tout en réservant des procédures législatives spéciales (adoption par le Parlement après consultation du Conseil, et vice versa). Seul le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ne sera pas soumis à la codécision.

3.2.1.7 Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe

En l'an 2000, dans le sillage du Traité de Nice, le Conseil européen a décidé de lancer un processus en vue de réformer l'UE en profondeur afin de la rendre plus efficace, plus démocratique, plus fédérale, plus transparente et plus visible, tant sur la scène internationale qu'aux yeux des citoyens européens. Ce processus a abouti au Traité établissant une Constitution pour l'Europe⁹⁵ (plus communément appelé traité constitutionnel ou Constitution européenne).

⁹³ Sur la période 2000 à 2005, le Conseil a approuvé en moyenne annuelle 55 actes juridiques à l'unanimité et 133 à la majorité qualifiée sur 188 procédures décisionnelles (actes juridiques adoptés de manière définitive). Sur 133 actes soumis à la majorité qualifiée, 112 l'ont été par consensus, soit presque 85 %. La décision a été prise avec le vote négatif d'un ou plusieurs grands Etats membres dans 11 cas en moyenne (8 % des cas). La décision a été prise avec le vote négatif d'un ou plusieurs petits Etats membres dans 10 cas en moyenne (7,5 % des cas). La tendance est à la hausse.

⁹⁴ Par exemple interdiction des discriminations basées sur la nationalité (art. 12 TCE), réalisation de la libre circulation des travailleurs (art. 40 TCE) et de la liberté d'établissement (art. 44 TCE), politique des transports (art. 71 TCE).

⁹⁵ JO C 310 du 16.12.2004, p. 1.

Pour entrer en vigueur, le traité doit être ratifié par tous les Etats membres. A l'heure actuelle, il l'a été par plus de la moitié d'entre eux. Deux Etats, la France et les Pays-Bas, l'ont toutefois rejeté par référendum. Le Conseil européen de juin 2005 a dès lors décidé d'instaurer une période de réflexion sur le traité et sur l'avenir de l'UE en général, laissant le soin à chaque Etat membre d'adapter si nécessaire son calendrier de ratification. Durant cette pause, le Parlement européen, la Commission, la présidence et les Etats membres de l'UE se sont engagés en faveur d'un dialogue à tous les niveaux sur l'avenir de l'UE et de sa Constitution. Les 15 et 16 juin 2006, le Conseil européen, après avoir fait le point sur les différentes initiatives entreprises jusqu'à là, a décidé de prolonger la période de réflexion. Il appartiendra à la présidence allemande (1^{er} semestre 2007) de présenter un rapport au Conseil européen de juin 2007, l'objectif étant de trouver une solution au plus tard à la fin de 2008, sous présidence française. En attendant, les gouvernements ont décidé de suivre l'approche proposée par la Commission dans son «Agenda pour le citoyen» présenté en mai 2006, lequel préconise, dans l'attente d'une solution à la crise constitutionnelle, de poursuivre l'intégration en exploitant les possibilités offertes par les traités en vigueur.

Le traité constitutionnel reprend la matière des traités antérieurs qu'il synthétise, simplifie et modifie tout en y ajoutant de nouvelles clauses. Les principales nouveautés contenues dans le traité sont notamment les suivantes: l'UE fusionne ses trois piliers et acquiert la personnalité juridique aux dépens de la CE qui disparaît en tant que telle; elle se dote d'un président désigné par les chefs d'Etat et de gouvernement pour une période de 2½ ans renouvelable une fois ainsi que d'un ministre des affaires étrangères (également vice-président de la Commission); la Commission conserve un Commissaire par Etat membre jusqu'en 2014, date à laquelle sa taille correspondra aux ⅓ des Etats membres selon le principe d'une rotation égalitaire; le Parlement européen est plafonné à 750 membres, avec un minimum et un maximum de 6, respectivement 96 sièges par Etat; la majorité qualifiée, nouvellement définie comme une double majorité de 55 % des Etats membres et de 65 % de la population totale de l'UE, est étendue à de nouveaux domaines; les procédures législatives et les instruments juridiques sont simplifiés et leur nombre réduit; la répartition des compétences entre l'UE et ses Etats membres est précisée et simplifiée et les parlements nationaux voient leur rôle accru; la Charte des droits fondamentaux devient partie intégrante du traité et l'UE s'engage à adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme; une initiative citoyenne est instituée qui permet à un million de citoyens d'inviter la Commission à présenter une proposition au Conseil; enfin, le traité contient une clause de solidarité qui prévoit la mobilisation des Etats membres en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe ainsi qu'une clause de défense mutuelle, laquelle ne porte cependant pas préjudice à la politique de neutralité des Etats membres.

3.2.1.8 Futurs élargissements

L'adhésion au 1^{er} mai 2004 des dix Etats que sont l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque, la Hongrie et Chypre à l'UE représente pour cette dernière son plus grand élargissement, portant le nombre de ses Etats membres à vingt-cinq. L'intégration dans l'UE de ces dix Etats principalement d'Europe centrale ou orientale, 15 ans seulement après la chute du Mur de Berlin, est historique. Cette étape marque en effet la fin de la partition de

l'Europe issue de la guerre froide. L'élargissement de l'Union revêt ainsi une importance majeure pour tous les Etats européens, membres ou non de l'UE.

L'arrivée des nouveaux membres n'a pas mis un point final au processus d'élargissement: il est prévu que la Bulgarie et la Roumanie adhèrent début 2007; des négociations en vue de l'adhésion de la Croatie et de la Turquie ont débuté le 3 octobre 2005; le 16 décembre 2005, la Macédoine a reçu le statut d'Etat candidat à l'adhésion; quant aux autres Etats des Balkans occidentaux – Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro –, l'UE leur a ouvert la perspective de l'adhésion, une fois les critères remplis.

En même temps, la poursuite du processus d'élargissement de l'UE est emprunt d'incertitudes et soulève de nombreuses questions. Une certaine réserve vis-à-vis d'une expansion de l'Union jugée trop rapide s'est manifestée ces derniers mois au sein des populations d'un grand nombre d'Etats membres. Des craintes sont formulées quant à la capacité économique et institutionnelle de faire face à une nouvelle augmentation du nombre d'Etats. L'intégration de la Turquie agite les esprits en raison des conséquences qu'elle pourrait avoir pour l'UE. En outre, il n'est pas à exclure non plus que d'autres Etats voisins de l'UE puissent également revendiquer une adhésion.

Dans ce contexte, l'UE souhaite mener un débat de fond sur ses élargissements futurs, lesquels obéiront à trois critères, à savoir la consolidation, la conditionnalité et la communication. Le premier critère signifie que la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres doit être prise en considération, le deuxième que l'Etat candidat doit remplir strictement l'ensemble des critères d'adhésion et le troisième que les citoyens européens doivent être mieux informés des raisons et des avantages de l'élargissement.

3.2.2 Les politiques de l'Union européenne

3.2.2.1 Introduction

L'étendue des compétences attribuées aux institutions communautaires pour la conduite de leurs politiques peut varier considérablement de l'une à l'autre. Il y a en premier lieu des domaines où l'UE dispose d'une compétence *exclusive*. Ce cas prévaut pour un nombre limité de secteurs (politique commerciale commune, union douanière et politique monétaire notamment). Dans la grande majorité des domaines (par ex. marché intérieur, agriculture, transports, énergie, justice et affaires intérieures), les compétences sont *concurrentes*: les Etats membres restent compétents aussi longtemps que la Communauté n'est pas intervenue par l'adoption d'un acte législatif. Enfin, il existe des domaines dans lesquels la Communauté a pour seule mission de coordonner et d'encourager l'action des Etats membres. Dans ces secteurs (emploi, éducation, culture et santé publique notamment), l'action communautaire est *complémentaire* de celle des Etats membres et ne peut se substituer à cette dernière. Les Etats membres gardent donc leur pleine liberté d'action.

3.2.2.2 Marché intérieur

3.2.2.2.1 Introduction

Le principe de la création d'un marché intérieur (également dénommé marché unique) est inscrit dans le Traité de Rome (1957). Sa réalisation s'est faite par étapes par l'abolition progressive des taxes douanières (années 60), l'élimination des obstacles techniques au commerce (années 70) et la suppression de toute forme d'entrave à la circulation des marchandises, personnes, services et capitaux. Il aura fallu 35 ans pour réaliser le marché unique (1993) et de nombreux actes législatifs sont adoptés aujourd'hui encore pour parfaire son fonctionnement. Le but final du marché unique est de concourir à la prospérité des Européens, à la mobilité des travailleurs et à la compétitivité européenne.

3.2.2.2.2 Libre circulation des marchandises

La libre circulation des marchandises a pour but de garantir des échanges sans entraves au sein du marché intérieur de l'UE. Tout producteur doit avoir la possibilité d'écouler les produits qu'il a légalement fabriqués dans un Etat membre, dans les autres Etats membres. Les consommateurs doivent également pouvoir bénéficier d'offres transfrontalières.

Le traité CE établit deux voies pour atteindre cet objectif. Il interdit d'une part les règles ou mesures nationales qui, en raison de leur effet restrictif sur le commerce, sont considérées comme incompatibles avec la libre circulation des marchandises (interdiction des droits de douane et des restrictions quantitatives, art. 25 ss TCE). D'autre part, la Communauté est compétente pour supprimer et prévenir les obstacles au commerce dont l'origine réside dans l'existence de différentes prescriptions nationales, juridiques ou administratives. Elle exerce cette compétence en harmonisant les règles techniques («domaine harmonisé»), conformément à l'art. 95 TCE. Cet article constitue la base légale notamment du système d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques (REACH⁹⁶) et de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). Le système REACH couvre des aspects du marché intérieur, de la protection de la santé, des consommateurs et de l'environnement. Les quelque 40 actes juridiques réglant ces domaines seront remplacés par le règlement REACH.

Le principe de l'équivalence des législations des Etats membres (dans le «domaine non harmonisé») est applicable aux produits pour lesquels aucune réglementation communautaire n'a été adoptée. Ce principe, établi par la CJCE dans l'arrêt «Cassis de Dijon» prévoit que tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre doit être en principe admis sur le marché des autres Etats membres. Les exceptions sont uniquement acceptées sous certaines conditions (protection d'exigences impératives comme par ex. l'ordre public, la sécurité, la santé, la loyauté dans les transactions commerciales).

⁹⁶ *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals.*

3.2.2.2.3 Libre circulation des personnes

3.2.2.2.3.1 Citoyenneté et circulation des personnes

La notion de citoyenneté européenne (art. 17 ss TCE) introduite par le Traité de Maastricht (1992) vient compléter celle de libre circulation des personnes. Tout citoyen de l'UE, c'est-à-dire toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre, a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres aux conditions prévues dans le traité et le droit dérivé. Les dispositions concernant la libre circulation sont remplacées par la nouvelle directive 2004/38/CE⁹⁷ qui régleme-nte le droit en la matière, à l'exception du règlement 1612/68⁹⁸ sur la libre circulation des travailleurs, dont seules les dispositions relatives au regroupement familial sont remplacées. Cette directive rassemble dans un seul texte législatif le domaine du droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'UE et des membres de leur famille, qui était régi par neuf actes distincts. Elle facilite l'exercice du droit à la libre circulation et au séjour en réduisant les formalités administratives, redéfinit le statut des membres de la famille, crée un droit de séjour permanent après cinq ans de séjour et circonscrit la possibilité de refuser ou de mettre fin au séjour. Le délai de transposition est échu au 30 avril 2006.

Avec l'entrée en vigueur de cette nouvelle directive, le séjour des citoyens de l'UE dans un autre Etat membre reste soumis à certaines conditions: ils doivent soit exercer une activité économique, soit disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie, soit suivre des études ou une formation professionnelle. La carte de séjour est supprimée pour les citoyens de l'Union. En outre, tout citoyen de l'UE acquiert le droit de séjour permanent dans l'Etat membre d'accueil après y avoir légalement résidé durant une période ininterrompue de cinq ans.

Au titre du regroupement familial, la définition des membres de la famille s'est élargie et comprend aussi le partenaire enregistré si la législation de l'Etat membre d'accueil considère le partenariat enregistré comme équivalent à un mariage. Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre reçoivent un traitement préférentiel.

D'autres droits découlent également de la citoyenneté européenne (droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales de l'Etat membre de résidence et aux élections du Parlement européen, protection diplomatique et consulaire, droit de pétition devant le Parlement, accès au médiateur).

3.2.2.2.3.2 Sécurité sociale

Le domaine de la sécurité sociale est de la compétence des Etats membres. L'UE joue toutefois un rôle de coordination en la matière afin d'assurer la couverture des citoyens européens dans le cadre de la libre circulation des personnes. Le règlement CEE 1408/71⁹⁹ qui établit cette coordination sera remplacé au plus tôt en 2008 par le nouveau règlement CE 883/2004¹⁰⁰, lequel codifie l'ensemble des règles de coordination, les simplifie et comble certaines lacunes. Ce dernier couvre également les

⁹⁷ JO L 158 du 30.4.2004, p. 77

⁹⁸ JO L 257 du 19.10.1968, p. 2

⁹⁹ JO L 149 du 5.7.1971, p. 2

¹⁰⁰ JO L 166 du 30.4.2004, p. 1

non-actifs, englobe les régimes de pré-retraite et renforce les règles de coordination en matière d'assurance-chômage. Il sera accompagné d'un nouveau règlement d'exécution.

3.2.2.2.3.3 Reconnaissance des diplômes

Afin de faciliter la libre circulation des personnes et de renforcer la flexibilité sur le marché du travail, la Communauté a mis en place un système de reconnaissance des qualifications professionnelles qui permet au bénéficiaire d'accéder, dans l'Etat membre d'accueil, à la profession réglementée pour laquelle il est qualifié et de l'exercer dans les mêmes conditions que les nationaux. La directive 2005/36/CE¹⁰¹ a consolidé dans un seul acte législatif une matière jusqu'alors éparpillée en quinze actes distincts. La nouvelle réglementation libéralise encore la prestation des services, augmente l'automatisme de la reconnaissance des qualifications, et simplifie les procédures administratives.

3.2.2.2.4 Libre circulation des services

La liberté d'établissement et la liberté de prestation transfrontalière de services sont considérées dans l'UE comme deux libertés fondamentales, essentielles au bon fonctionnement effectif du marché intérieur (art. 43 ss TCE). Le principe de la liberté d'établissement permet à un opérateur économique de mener une activité de manière stable et continue dans un ou plusieurs Etats membres. Le principe de la libre prestation de services permet à un opérateur économique fournissant ses services dans un Etat membre d'offrir ses services de manière temporaire dans un autre Etat membre, sans devoir y être établi.

Ces deux libertés étant dans les faits entravées par un certain nombre d'obstacles, la Commission a présenté en 2004 un important projet de directive-cadre sur les services (directive dite «Bolkestein») dans le marché intérieur. D'une part, il s'agissait de favoriser la liberté d'établissement par la création de «guichets uniques» et par l'élimination d'exigences jugées superflues (telles que l'examen du besoin économique). D'autre part, le projet entendait faciliter l'offre de services au-delà des frontières sur la base du principe du pays d'origine. Ce principe est fondé sur la reconnaissance mutuelle et la confiance des Etats membres selon lesquels les prestataires de services des autres Etats membres sont supervisés de manière adéquate dans leur pays d'origine.

Le projet de la Commission a toutefois suscité la controverse au sein du Conseil des ministres et du Parlement européen, notamment quant à ses implications sociales. En février 2006, le Parlement a ainsi complètement remanié le projet de directive en première lecture. Si l'objectif initial d'éliminer les entraves à la libre circulation des services tout en assurant le respect des droits sociaux des travailleurs régis par les dispositions nationales n'a pas changé, le principe moteur de la directive, soit la règle du pays d'origine, a été supprimé. A sa place, une clause de libre circulation des services met les Etats membres dans l'obligation de respecter le droit du prestataire de fournir des services et de lui garantir le libre accès à l'activité de services ainsi que son

¹⁰¹ JO L 255 du 30.9.2005, p. 22

libre exercice sur son territoire. Cette garantie est renforcée par l'interdiction de nombreux obstacles à la libre circulation des services. Pour ce qui concerne l'établissement dans un autre pays membre, la législation applicable est bien celle du pays d'accueil. Le guichet unique est maintenu, mais ses compétences ont été élargies. De manière générale, le champ d'application de la directive a été restreint et certains services ont été exclus, comme les services sociaux.

La Commission a largement tenu compte des objections et elle a proposé un texte révisé en avril 2006. Les Etats membres de l'UE sont parvenus fin mai 2006 à un accord politique sur le projet révisé de directive relative à la libéralisation transfrontalière des prestations de service à l'intérieur de l'UE. Les ministres de l'UE ont pour l'essentiel entériné un compromis que le Parlement européen avait trouvé en première lecture et qui affaiblit fortement la proposition initiale de la Commission. A l'heure actuelle, le Parlement est saisi en 2^e lecture.

3.2.2.2.5 Libre circulation des capitaux

La libre circulation des capitaux est une prémisses indispensable à l'accomplissement du marché unique et à la réalisation de l'union monétaire (art. 56 ss TCE). Elle vise l'allocation optimale de l'épargne aux activités économiques. Les dernières restrictions à la libre circulation des capitaux ont été éliminées dans le cadre de la première étape de l'union économique et monétaire (début des années 90). Ce principe s'applique autant aux transactions entre Etats membres qu'aux transactions entre Etats membres et pays tiers. Certaines exceptions quant à son application peuvent subsister notamment dans les domaines de la fiscalité ou de la surveillance prudentielle, pour autant qu'elles ne soient pas discriminatoires.

3.2.2.3 Politiques communes

3.2.2.3.1 Union monétaire et euro

L'union monétaire est la conséquence logique de l'achèvement du marché intérieur selon la formule consacrée «à marché unique, monnaie unique». Elle est une étape importante de la construction européenne. A l'exception du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède, tous les anciens Etats membres font partie de l'union monétaire. Cette zone a vocation à s'étendre à tous les Etats de l'UE. Selon la décision du Conseil européen du 16 juin 2006, la Slovénie est admise dans la zone euro à partir du 1^{er} janvier 2007.

Les Etats ayant déjà adopté l'euro ont vu leur compétence en matière de politique monétaire transférée à la Banque centrale européenne (BCE) depuis 1999. Le Pacte de stabilité et de croissance fait partie intégrante de l'union monétaire. Dans le cadre de ce pacte, les Etats membres s'engagent à mener une politique budgétaire durable, en évitant notamment les déficits excessifs et en visant un budget équilibré, voire excédentaire. Les déficits publics ne devraient pas dépasser 3 % du PIB et la dette publique 60 % du PIB. Pour faire face aux situations économiques exceptionnelles et temporaires, les Etats membres disposent depuis 2005 d'une plus grande marge de manœuvre pour corriger leurs déficits excessifs.

3.2.2.3.2 Politique économique

Contrairement à la politique monétaire qui a été «communautarisée» pour les pays de la zone euro, les Etats membres restent responsables des autres volets de leur politique économique. Ils sont toutefois tenus de considérer cette dernière comme un domaine d'intérêt commun et de la coordonner avec celles des autres Etats membres. Le maillon central de cette coordination est constitué par les «grandes orientations des politiques économiques» (GOPE) qui contiennent des recommandations pour la politique économique de la Communauté et des Etats membres.

Devant la nécessité de procéder à des réformes économiques profondes, le Conseil européen de mars 2000 a lancé la Stratégie de Lisbonne, censée apporter un renouveau économique, social et environnemental dans l'UE. Les résultats modestes ont incité le Conseil européen de mars 2005 à relancer cette stratégie en la recentrant sur la croissance et l'emploi en Europe.

Afin de mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne, l'UE a adopté un ensemble de «lignes directrices intégrées» pour la croissance et l'emploi. Celles-ci rassemblent les GOPE et les «lignes directrices pour l'emploi» en un texte unique, cohérent et simplifié, afin de renforcer la cohérence globale et d'apporter une vision stratégique claire des enjeux européens dans les domaines macroéconomiques, microéconomiques et de l'emploi. C'est sur cette base que les Etats membres ont présenté fin 2005 des «programmes nationaux de réforme» répondant à leurs besoins et à leur situation spécifique. Par le biais de ces programmes, les Etats membres sont appelés à prendre davantage de responsabilités dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. Dans ce contexte, l'UE a par ailleurs défini un cadre politique visant à rendre plus compétitive l'industrie manufacturière européenne.

3.2.2.3.3 Politique de concurrence

Pour que le marché unique fonctionne et que les intérêts nationaux n'interfèrent pas dans le jeu des mécanismes du marché, il est indispensable de mettre en place un certain nombre de règles de concurrence (art. 81 ss TCE). Celles-ci reposent sur l'interdiction des cartels, l'interdiction d'abuser d'une position dominante et le contrôle des fusions. En 2004, une importante réforme a été mise en œuvre afin de restituer aux autorités nationales de larges compétences dans ce domaine, de mieux responsabiliser les acteurs économiques et de permettre ainsi à la Commission de se concentrer sur la poursuite des infractions graves. La Commission entend maintenant mettre l'accent sur la réforme de l'encadrement des aides d'Etat qui, selon elle, doivent être mieux ciblées et moins nombreuses.

3.2.2.3.4 Politique des transports

3.2.2.3.4.1 Transports terrestres

Les transports font l'objet d'une politique commune de la Communauté (art. 154 ss TCE). Dans son livre blanc de 2001 sur la politique européenne des transports, l'UE s'est fixé comme objectif d'ici 2010 de réorienter la politique des transports sur la demande et les besoins des utilisateurs. Alors que le transport de marchandises devrait progresser de 38 % et celui de personnes de 24 %, elle entend soutenir le

transport par rail, écologiquement plus intéressant, au détriment du transport par route, plus concurrentiel. Elle désire de plus encourager les transports maritime et fluvial ainsi que le transport intermodal. Avec l'extension du réseau transeuropéen de transport (TEN), elle met l'accent sur la sécurité, l'efficacité et la qualité du transporteur. Celle-ci doit en particulier être améliorée par une meilleure répercussion des coûts sur les utilisateurs.

L'évolution de la situation de l'UE (élargissement, faible croissance économique, niveau élevé du prix du pétrole) est prise en compte dans la planification d'un système de transport européen durable, de même que la compatibilité de ce système avec la protection de l'environnement. Les deuxième et troisième paquets ferroviaires du transport par rail ont ouvert davantage le marché en Europe. Dans le domaine du transport par route, l'harmonisation des péages et des taxes kilométriques (Eurovignette) des différents Etats pour le trafic routier lourd se concrétise après de longues discussions.

3.2.2.3.4.2 Transport aérien

De tous les moyens de transport, le transport aérien a connu la croissance la plus importante ces vingt dernières années. Après la crise profonde qui a suivi le 11 septembre 2001, l'essor se poursuit et se heurte à la capacité des aéroports et à la surcharge du contrôle aérien. La création d'un «ciel unique européen» («*Single European Sky*») est donc un but prioritaire de l'UE. L'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) est l'autorité européenne indépendante de sécurité et de surveillance de l'aviation civile.

Les nouvelles règles concernant les services, les droits des passagers en cas de retard et le niveau élevé des standards de sécurité améliorent sans cesse la qualité du transport aérien. L'augmentation de la capacité des aéroports, rendue nécessaire avant tout par l'élargissement de l'UE, est complétée par des mesures visant à diminuer les émissions sonores et la pollution de l'environnement provoquées par les avions.

3.2.2.3.5 Politique agricole commune

La politique agricole commune (PAC) répond à trois principes généraux: le marché unique (libre circulation des marchandises dans l'UE), le traitement tarifaire préférentiel pour les produits communautaires, couplé à une politique commerciale commune (priorité à la commercialisation des produits de l'UE et droits de douane sur les importations) et la solidarité financière (art. 33 TCE ss). Les mesures de la PAC sont regroupées dans deux piliers: le premier englobe l'organisation commune des marchés et le soutien à la production; le second l'encouragement du développement durable de l'espace rural.

La première réforme en profondeur, en 1992 (réforme Mac Sharry), a surtout permis de maîtriser les coûts. La deuxième (réforme Fischler) vise depuis 2003 à mieux répondre aux exigences des consommateurs qui souhaitent que la PAC mette davantage l'accent sur la production respectueuse de l'environnement, la sécurité alimentaire et la proximité. De nouvelles mesures ont été prises pour la période 2007 à 2013. Elles prévoient l'octroi de paiements directs indépendamment du 1^{er} pilier de la PAC, c'est-à-dire de subventions versées de manière forfaitaire par exploitation

ou en fonction de la surface exploitée (et non pas en fonction de la denrée ou des volumes produits) et posent des conditions à l'octroi de ces subventions, en particulier des standards minimaux en ce qui concerne l'environnement, la sécurité des aliments, la santé des animaux et des plantes, le bien-être des animaux et la sécurité au travail (*cross-compliance*). Les paiements directs aux grandes exploitations sont réduits (modulation), ce qui permet de dégager des moyens supplémentaires en faveur du développement rural (2^e pilier). Les Etats membres peuvent d'ailleurs affecter au 2^e pilier 20 % au plus des montants du 1^{er}. Les mesures portent enfin sur diverses adaptations dans la politique de soutien des marchés, notamment au travers de réductions de prix asymétriques dans le secteur du lait¹⁰².

Un examen de la PAC mise en œuvre depuis 2003, sous l'angle des politiques agricole et budgétaire, est prévu en 2008. Il ne faut toutefois pas s'attendre à un changement fondamental de l'actuelle politique de l'UE en matière agricole. Ceci dit, la mise en œuvre de l'actuel cycle de négociation OMC va conduire également dans l'UE à une réduction considérable de la protection tarifaire, à la suppression de toutes les subventions à l'exportation, ainsi qu'à une nouvelle restructuration des mesures de soutien du marché (interventionnisme). Une baisse des moyens disponibles pour la PAC est aussi possible, dès 2013.

3.2.2.4 Autres politiques

3.2.2.4.1 Politique de l'emploi et politique sociale

D'abord centrée sur le marché de l'emploi (par ex. santé et sécurité au travail, protection et sécurité sociale), l'action sociale de la CE s'est, depuis le Traité de Maastricht (1992) élargie (art. 136 ss TCE). Parmi ses objectifs principaux figurent l'amélioration des conditions de vie et de travail, l'approfondissement du dialogue social entre employés et employeurs, la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes, de même que la lutte contre toute forme d'exclusion sociale. Pour atteindre ces buts, l'UE agit principalement sur trois axes. Elle peut, dans le cadre de la législation européenne, fixer des standards minimaux tout en donnant aux Etats membres le choix des instruments pour leur réalisation. Elle s'engage en faveur de la coordination des systèmes sociaux nationaux et des politiques dans le domaine de l'emploi. Enfin, l'UE soutient des agences, des programmes et des initiatives (en particulier par des financements émanant des fonds structurels européens). Les priorités de l'Agenda social 2005 à 2010 sont le plein emploi et l'égalité des chances.

3.2.2.4.2 Protection des consommateurs

La protection des consommateurs (art. 153 TCE) complète les règles du marché intérieur. Des mesures de protection strictes existent en particulier pour les biens de consommation, alors qu'il n'y pas de cadre général pour les prestations de service. Des travaux législatifs sont entrepris dans le secteur du crédit à la consommation et des autres formes de paiement sans argent liquide. La protection des consommateurs

¹⁰² Le prix d'intervention pour le beurre est réduit de 25 % en 2006; celui pour le lait en poudre l'a été de 15 % en 2005.

est également cruciale dans le domaine de la santé, en particulier en ce qui concerne les denrées alimentaires. Des systèmes d'alerte précoce permettent aux Etats membres d'échanger des informations sur les abus, sur les denrées alimentaires présentant des risques pour la santé et sur d'autres produits dangereux. En réponse aux crises de l'ESB et de la dioxine, l'UE a élaboré dès 2002 un règlement sur la législation alimentaire, instituant la nouvelle Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Les principes généraux tels que la traçabilité des organismes génétiquement modifiés (OGM) et des denrées alimentaires pouvant contenir des OGM, les principes de précaution, de responsabilité et la gestion des crises, de même que la notion de «denrées alimentaires» ont été définis. Le domaine des denrées alimentaires est réglé avant tout de manière horizontale (étiquetage, hygiène, additifs, autorisation des OGM).

3.2.2.4.3 Protection de l'environnement

La politique de l'UE dans le domaine de l'environnement remonte aux années 80. Elle s'est progressivement développée et, depuis le Traité d'Amsterdam (1997), il doit en être tenu compte dans le cadre de toutes les politiques et mesures de l'UE (art. 174 ss TCE). La poursuite d'une croissance économique respectueuse de l'environnement et équitable suppose une législation environnementale cohérente et coordonnée au niveau communautaire. Les données et comparaisons nécessaires à cet effet sont fournies par l'Agence européenne pour l'environnement. Celle-ci surveille également l'état de l'environnement et attire l'attention sur les problèmes susceptibles de se poser. La politique de l'environnement de l'Union se fonde sur des programmes d'action fixant des buts, des principes et des priorités. Le 6^e programme d'action couvre les années 2002 à 2012 et vise une planification à long terme dans les domaines prioritaires que sont le climat, la nature et la biodiversité, l'environnement et la santé, les ressources naturelles et les déchets. Les Etats membres peuvent appliquer des normes environnementales plus strictes que les standards minimaux prescrits par l'UE dans la mesure où elles ne provoquent aucune distorsion de concurrence.

3.2.2.4.4 Développement durable

Dans l'UE, le développement durable est au centre de différents processus politiques. Par le lancement du processus de Cardiff, le Conseil européen de juin 1998 a établi, entre autres, le principe de l'intégration des aspects environnementaux dans les autres politiques. Avec le processus de Lisbonne, il a défini en 2000 les objectifs stratégiques dans les domaines de l'emploi, des réformes économiques et de la cohésion sociale. Afin de conférer à ces processus plus de cohérence et de continuité, le Conseil européen a adopté en 2002, dans la perspective du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg, une stratégie de développement durable à plus long terme portant principalement sur le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, la santé publique, la pauvreté et l'exclusion sociale, le vieillissement de la population, la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, la mobilité et le développement territorial. Cette stratégie sera réactualisée en 2006. La perspective du développement dans la lutte contre la pauvreté dans le Sud, qui est encore traitée séparément, sera intégrée. Presque tous les Etats

membres de l'UE ont élaboré des stratégies de développement durable qu'il n'est pas question d'harmoniser ou de standardiser à l'échelle de l'UE. La Commission encourage cependant activement l'échange d'informations et d'expériences afin de contribuer à l'amélioration des stratégies.

3.2.2.4.5 Politique fiscale

Les compétences de l'UE en matière fiscale sont limitées. Il n'existe pas d'impôt européen et le Conseil ne peut adopter des mesures fiscales qu'à l'unanimité. L'UE se préoccupe essentiellement d'harmoniser la *fiscalité indirecte* (sur les produits et les transactions) pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Ceci dit, harmonisation ne veut pas dire unification: les taux de TVA ne sont pas identiques dans toute l'UE, les Etats membres doivent appliquer un taux normal minimum de 15 %. Certaines activités économiques bénéficient toutefois d'un taux réduit, lequel doit s'élever au minimum à 5 %.

Au niveau communautaire, le débat sur la fiscalité indirecte évolue actuellement dans deux directions: l'affirmation du principe de la taxation au lieu de consommation et la simplification des obligations des opérateurs (guichet unique). Bien que l'harmonisation de la *fiscalité directe* ne soit pas inscrite dans le traité CE, diverses mesures ont été adoptées après plusieurs années de négociations en vue d'améliorer le fonctionnement du marché unique. Dans ce contexte, il convient de mentionner les mesures communautaires prises pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable:

- a. un code de conduite relatif à la fiscalité des entreprises¹⁰³;
- b. la directive 2003/49/CE¹⁰⁴ (directive «intérêts et redevances») visant à supprimer les retenues à la source pour les paiements d'intérêts et de redevances entre entreprises associées de différents Etats membres;
- c. la directive 2003/48/CE¹⁰⁵ sur la fiscalité de l'épargne mettant en place un échange d'informations entre autorités fiscales ou une retenue à la source sur les revenus de certains produits de l'épargne détenus.

En plus de ces mesures fiscales, d'autres efforts en vue d'une harmonisation de la politique fiscale européenne en regard avec l'imposition des entreprises méritent d'être mentionnés, comme la directive 90/435/CEE¹⁰⁶ dite «mère-fille» ou la directive 90/434/CEE¹⁰⁷ sur les fusions. La Commission européenne réfléchit à une assiette commune d'impôt sur les sociétés pour l'ensemble des activités d'une entreprise. Enfin, la CJCE, à travers l'application du principe de non-discrimination, intervient de plus en plus fréquemment dans les législations fiscales nationales ou dans les accords de double imposition conclus entre Etats membres.

¹⁰³ JO C 2 du 6.1.1998, p. 2

¹⁰⁴ JO L 157 du 26.6.2003, p. 49

¹⁰⁵ JO L 157 du 26.6.2003, p. 38

¹⁰⁶ JO L 225 du 20.8.1990, p. 6

¹⁰⁷ JO L 225 du 20.8.1990, p. 1

3.2.2.4.6 Politique des marchés financiers

Les mesures concernant la politique des marchés financiers sont une pièce maîtresse du marché unique, visant à assurer l'allocation optimale de l'épargne, encadrée par des règles prudentielles adaptées aux risques. Afin d'améliorer l'intégration et la compétitivité des marchés financiers, l'UE a lancé en 1999 un plan d'action ambitieux. Ce dernier a permis l'adoption d'une quarantaine de mesures en cinq ans. Il s'agit notamment de directives concernant les marchés d'instruments financiers, les offres publiques d'achat (OPA), l'information financière, la mise en œuvre de l'accord «Bâle II» sur l'adéquation des fonds propres, les fusions transfrontalières de sociétés de capitaux ou la réassurance. Des progrès considérables ont également été accomplis dans les secteurs du gouvernement d'entreprise et du droit des sociétés, de la comptabilité et de l'audit.

A l'avenir, la Commission européenne entend mettre l'accent sur la mise en œuvre et la consolidation des règles dans ce secteur (banque, assurance, valeurs mobilières et gestion d'actifs), sur le renforcement de la coopération et de la convergence en matière de surveillance et sur l'élimination des derniers obstacles importants. Elle ne prévoit pas de nouvelles mesures législatives. La Commission européenne mettra davantage l'accent sur le marché de détail des services financiers.

3.2.2.4.7 Recherche

L'UE soutient la recherche par des programmes-cadres toujours plus ambitieux et coûteux (art. 163 ss TCE). Ceux-ci ne représentent toutefois pas plus de 5 % des dépenses publiques européennes en faveur de la recherche. Leur but est de renforcer l'espace de recherche européen par la mise en réseau des chercheurs. Les Etats membres sont également invités à collaborer dans le cadre de leurs programmes nationaux de soutien. La recherche de pointe devrait être soutenue dès 2007 par un Conseil européen de la recherche.

La recherche est l'un des éléments-clés de la stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance en Europe. Les Etats membres livrent à la Commission des rapports détaillant l'évolution des stratégies qu'ils mettent en place. Ils exposent de quelle manière ils entendent atteindre l'objectif fixé pour 2010: il s'agira en effet d'investir 3 % du PIB dans la recherche (2003 dans l'UE: 1,93 %, 2004 en Suisse: 2,94 %).

3.2.2.4.8 Autres infrastructures (télécommunications, énergie, poste)

Télécommunications

L'UE considère que la société de l'information et des technologies de l'information et de la communication (TIC) est un secteur très prometteur. Elle a lancé l'année passée l'initiative i2010 dont le but est d'encourager la croissance et l'emploi dans la société de l'information et l'industrie des médias. L'initiative i2010 repose sur trois piliers. La déréglementation et la libéralisation de ces dernières années appellent la création d'un marché intérieur plus ouvert et plus concurrentiel pour les services de ce secteur. Les investissements communautaires dans les domaines des TIC doivent

augmenter. L'accès à la société de l'information et son exploitation doivent être encouragés (*e-accessibility*).

Energie

En novembre 2000, la Commission a mis en évidence dans un livre vert les faiblesses structurelles de l'approvisionnement énergétique de l'UE et esquissé une stratégie de politique énergétique à long terme. En mars 2002, le Conseil européen a décidé de poursuivre l'achèvement du marché intérieur de l'énergie et d'ouvrir les marchés par étapes. Le livre vert sur l'efficacité énergétique expose comment 20 % de l'énergie consommée peut être économisée d'ici 2020 de façon rentable grâce à des changements de comportement et à l'utilisation de technologies efficaces. Le dialogue avec les pays producteurs sera déterminant dans ce cadre. La promotion des énergies renouvelables constituera à l'avenir un élément important de la politique énergétique.

Poste

La Commission a publié le 11 juin 1992 un livre vert sur le développement du marché unique pour les services postaux. Ce livre vert préconisait la création d'un service universel qui couvre l'ensemble du territoire, accessible à tous, à un prix abordable et de bonne qualité. La directive 97/67/CE du 15 décembre 1997¹⁰⁸ a repris les principaux points du livre vert, notamment la notion de service universel et en définissant un droit exclusif réservé aux administrations postales nationales de 350g. L'UE considère que l'objectif fondamental, de préserver durablement un service universel de qualité, passe par la garantie d'un haut degré d'efficacité qui sera lui-même atteint par une ouverture progressive et maîtrisée du marché. C'est dans ce contexte que la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002¹⁰⁹ a poursuivi l'ouverture du marché en 2003, puis en 2006, en réduisant à 100 g puis à 50 g la limite de poids applicable aux services réservés aux administrations postales. Par ailleurs, un projet de directive confirmera, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux.

3.2.2.4.9 Cohésion économique et sociale

La politique régionale a pour objectif de réduire les écarts de développement entre les régions (art. 158 ss TCE). Environ un tiers du budget communautaire, soit 213 milliards d'euros, a été alloué à la politique régionale entre 2000 et 2006. La réforme de cette politique pour la période 2007 à 2013 s'appuie sur de nouvelles perspectives financières (308 milliards d'euros, près de 36 % du budget de l'UE) et lignes stratégiques. Les fonds attribués se limiteront désormais à la réalisation de trois objectifs: 81,9 % des moyens seront destinés à l'objectif «convergence» en faveur des régions de l'UE les plus faibles du point de vue structurel, 15,7 % seront destinés à l'objectif «compétitivité et emploi» en faveur de régions plus riches et 2,4 % à la «Coopération territoriale européenne (CTE)», c'est-à-dire à la poursuite de la coopération INTERREG, à laquelle la Suisse participe.

¹⁰⁸ JO L 15 du 21.1.1998, p. 14

¹⁰⁹ JO L 176 du 5.7.2002, p. 21

3.2.2.5 Politiques d'appui

3.2.2.5.1 Santé publique

Les Etats membres sont compétents en matière de santé publique. L'UE n'a qu'un rôle de soutien (art. 152 TCE) qui se développe toutefois au vu des récentes menaces et du poids croissant de ce domaine. L'anthrax, le SARS, la grippe aviaire et le danger latent d'une pandémie de grippe ont conduit à la création de systèmes d'alerte rapide et précoce pour lutter contre les pandémies et les menaces biologiques ou chimiques. Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) a été créé en mai 2005. Le programme d'action actuel de l'UE en matière de santé publique et la prochaine génération de programmes jettent les bases de projets et de groupes de travail qui ont pour objectif de prévenir les citoyens de tout danger pour leur santé. La Commission européenne a également développé diverses directives et programmes d'action pour la lutte contre les dépendances liées à l'alcool et au tabac, contre la consommation de drogue, l'obésité, le SIDA/HIV et pour promouvoir une alimentation saine et la santé psychique. La mobilité croissante des patients touche au premier chef les soins de santé¹¹⁰ et requiert des collaborations transfrontalières, des centres de références et le développement de programmes de santé en ligne.

3.2.2.5.2 Education, jeunesse, formation

L'UE développe, sur la base des art. 149 et 150 TCE, des programmes toujours plus étoffés, auxquels les pays tiers peuvent également participer à certaines conditions. Le programme d'action «Education et formation tout au long de la vie» remplacera dès 2007 les programmes Socrates et Leonardo, et financera la collaboration et la mobilité dans le cadre des formations scolaires, professionnelles, universitaires et des formations d'adultes. D'autres programmes accordent des bourses aux étudiants prometteurs des pays candidats et pays voisins de l'UE. A cela s'ajoutent les priorités fixées par les ministres de l'éducation dans le cadre du Conseil de l'UE afin d'améliorer la mobilité également dans le domaine de la formation professionnelle.

Un programme de collaboration («Jeunes en action») est proposé aux jeunes européens afin de favoriser les projets communs.

3.2.2.5.3 Culture, médias audiovisuels

Le programme «culture» de l'UE vise à créer un espace culturel européen (art. 151 TCE) en appuyant les échanges culturels la création artistique et littéraire et la collaboration entre créateurs et institutions, également en coopérant avec des pays tiers (programme MEDIA par exemple).

¹¹⁰ Cf. ch. 3.2.2.2.3.2. La CJCE a constaté dans plusieurs arrêts que les patientes et patients peuvent invoquer sous certaines conditions la libre circulation des services dans le domaine de la santé publique. Ceci a pour conséquence qu'ils peuvent se rendre sans autorisation préalable dans un autre Etat membre aux fins de recevoir des soins ambulatoires, COM (2004) 301 final.

Au vu de la rapidité des évolutions techniques et de la convergence des marchés dans le domaine audiovisuel, la Commission européenne a proposé fin 2005 la révision de la directive 89/552/CEE «télévision sans frontières»¹¹¹. La nouvelle politique proposée devrait accélérer le développement d'un marché intérieur pour les services télévisuels et services similaires et soutenir des productions européennes. Au premier plan des modifications figurent la flexibilisation des directives relatives à la publicité, l'extension des directives relatives aux services télévisuels (télévision sur appel) indépendamment de la technologie utilisée et l'établissement de normes minimales de protection de la jeunesse et de lutte contre l'incitation à la haine raciale.

3.2.2.5.4 Autres actions de soutien (tourisme, sport, protection civile, etc.)

L'UE déploie en outre des activités dans de nombreux autres domaines:

- *Sport*: si l'UE ne connaît pas de politique du sport en tant que telle, la libre circulation des personnes a, par exemple, des répercussions sur les règlements en matière de transferts, et la politique de santé sur les règlements en matière de dopage. La possibilité de lancer un programme de promotion du sport fait l'objet de discussions.
- *Tourisme*: le secteur du tourisme est une importante source de revenus pour les Etats membres. La Commission européenne traite de questions liées au tourisme notamment dans le cadre de sa politique régionale.
- *Protection de la population*: l'UE joue un rôle croissant dans le domaine de la protection de la population au travers de ses activités de recherche, des prescriptions en matière de sécurité des marchandises et d'environnement, ou encore du numéro d'appel d'urgence européen (112). Il est également prévu de créer un fonds en cas de catastrophe.
- *Protection des animaux*: les règles communautaires ont un impact direct sur la protection des animaux, que ce soit dans le cadre de la politique commerciale, de la politique de santé publique ou de la PAC, ou encore au travers des règles de base concernant la garde d'animaux de rente.

3.2.2.6 Justice et affaires intérieures

3.2.2.6.1 Asile et migration

Il faut attendre la fin des années 90 pour voir émerger une politique commune d'asile qui jusque là était de la stricte compétence des Etats membres. Le programme de La Haye de 2004, qui a pour but de créer un espace européen de liberté, de sécurité et de justice, renforce l'objectif de créer un système d'asile européen commun. Par cette politique commune, il s'agit de relever les nouveaux défis posés par l'asile (notamment les abus et l'*asyl-shopping*) qui sont de plus en plus difficiles

¹¹¹ JO L 298 du 17.10.1989, p. 23

à résoudre au seul niveau national. Fin 2005, l'UE a achevé la première phase des travaux visant une harmonisation minimale concernant:

1. les conditions d'accueil,
2. la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile (Dublin) et le système de comparaison d'empreintes digitales afin de permettre l'application efficace de Dublin (système Eurodac),
3. la qualification du statut de réfugié
4. les procédures d'asile.

A ces instruments législatifs s'ajoute le Fonds européen pour les réfugiés qui a pour but d'aider les Etats membres de l'UE à accueillir les réfugiés et les personnes déplacées. Une seconde phase débutera en 2008 avec pour objectif d'harmoniser les politiques nationales des Etats membres d'ici à 2010.

Dans le domaine migratoire, les priorités sont le renforcement de la coopération entre Etats membres (par ex. systèmes et patrouilles de surveillance, réseau commun de satellites de surveillance) et la coopération avec certains pays d'origine, de transit et de destination en Afrique en vue d'une meilleure gestion des flux migratoires sur les principales voies d'immigration. L'UE va assister ces pays, en particulier ceux d'Afrique du Nord, dans leurs efforts de régulation des mouvements migratoires. La gestion de la migration légale et économique est un sujet de discussion majeur. Trois directives (2003/86/CE¹¹², 2003/109/CE¹¹³ et 2004/114/CE¹¹⁴) sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des Etats tiers règlent le regroupement familial, le statut des résidents de longue durée et l'admission des étudiants. En matière d'immigration irrégulière, la priorité ira à un projet de directive sur les normes minimales applicables aux procédures de retour et au renforcement de l'action de l'UE en matière de réadmission par les pays d'origine.

3.2.2.6.2 Coopération policière et judiciaire

L'abolition des contrôles systématiques aux frontières intérieures de l'espace Schengen a dû être compensée, pour des raisons de sécurité, par un renforcement de la coopération policière et judiciaire. Divers projets sont en cours, dont le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), le renforcement de la coopération aux frontières intérieures de l'UE, un projet de Fonds européen pour les frontières extérieures ou l'élaboration du système d'information sur les visas. S'ajoutent à ces projets des organismes tels qu'Europol (office européen de police), Eurojust (coopération des autorités judiciaires pénales) et CEPOL (collège européen de police).

La coopération en matière policière et judiciaire a été intensifiée par la mise en œuvre du principe de la confiance mutuelle. En découlent la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (qui doivent être reconnues et exécutées dans les autres Etats membres sans aucune démarche intermédiaire supplémentaire, à l'exemple du mandat d'arrêt européen) et l'échange d'informations facilité entre

¹¹² JO L 251 du 3.10.2003, p. 12

¹¹³ JO L 16 du 12.1.2004, p. 44

¹¹⁴ JO L 375 du 23.12.2004, p. 12

autorités de police (principe de la disponibilité). En contrepoint, il est prévu d'uniformiser les règles applicables à la protection des données dans le domaine judiciaire et policier.

Le principe de la reconnaissance mutuelle est aussi la clef de voûte de la coopération judiciaire en matière civile. De nouvelles propositions sont en discussion, par exemple pour faciliter le recouvrement des pensions alimentaires au sein de l'UE, moderniser les règles déterminant le droit applicable aux obligations contractuelles («Rome I») et en créer pour les obligations non contractuelles («Rome II»).

Le renforcement de la coopération judiciaire civile et commerciale revêt une importance croissante et fait partie intégrale du Programme de La Haye. Ces dernières années, la CE a accéléré la réalisation d'un espace civil européen. Cette coopération complète la réalisation du marché intérieur, en assurant des procédures judiciaires transfrontalières efficaces. La CE, forte de la compétence externe qui lui a été récemment attribuée dans ce domaine, entend aussi développer progressivement sa coopération avec les Etats tiers. La révision de la Convention de Lugano de 1988 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale – qui adapte cet instrument au nouveau règlement CE 44/2001¹¹⁵ – est un pilier de cette coopération. D'autres domaines pourraient faire l'objet de telles conventions à l'avenir.

3.2.2.6.3 Terrorisme

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, la lutte contre le terrorisme est devenue une préoccupation prioritaire de l'UE. Les attentats du 11 mars 2004 à Madrid, puis de Londres en juillet 2005, ont confirmé cette priorité et renforcé la collaboration des 25 Etats membres de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. Ces efforts ont abouti à l'adoption par le Conseil européen de décembre 2005 d'une nouvelle stratégie en matière de contre-terrorisme. Cette stratégie repose sur plusieurs principes: la prévention de la radicalisation et du recrutement, la protection des citoyens et des infrastructures, la mise hors d'état de nuire des réseaux logistiques et les réponses à apporter aux attaques terroristes. De même, un plan d'action sur la radicalisation et le recrutement par les groupes terroristes a été adopté fin 2005.

La création d'une structure non permanente qui réunirait notamment la présidence en exercice, le coordinateur anti-terrorisme de l'UE, le Haut représentant pour la PESC, le Président de la Commission et le représentant du ou des Etats concernés au premier chef par une situation de crise (provoquée par des attentats terroristes avec utilisation d'armes biologiques ou chimiques) est envisagée. L'objectif est d'améliorer la réponse de l'UE en cas de crise de ce type.

¹¹⁵ JO L 12 du 16.1.2001, p. 1

3.2.2.7 Relations extérieures

3.2.2.7.1 Politique commerciale commune

La politique commerciale de l'UE fait partie des toutes premières politiques communautaires (art. 131 ss TCE). Conséquence logique de l'union douanière, cette politique commune s'est tout d'abord concentrée sur la circulation des marchandises et les mesures «à la frontière». Le secteur des services et la politique «de l'autre côté de la frontière» sont aujourd'hui, eux aussi, peu à peu communautarisés, du fait de l'intégration économique et juridique et dans le souci d'éviter dans l'UE des distorsions de la concurrence entre les entreprises.

La politique commerciale joue un rôle important dans les relations extérieures de l'UE, rôle qui dépasse d'ailleurs de plus en plus le cadre des considérations strictement économiques. Cette politique comporte plusieurs dimensions. Au niveau global, principalement dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE vise à la fois une ouverture et un meilleur fonctionnement des marchés de plus en plus intégrés. Dans le cadre de sa politique économique extérieure, l'UE a tissé un réseau d'accords établissant des relations de libre-échange avec des Etats d'Europe, du bassin méditerranéen et, plus récemment, avec d'autres partenaires commerciaux à travers le monde. Elle négocie actuellement des accords de libre-échange avec des associations régionales comme le Mercosur ou le Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe. Sur la base du système généralisé de préférences (SGP), l'UE accorde aux pays en développement ou en transition un accès préférentiel à son marché.

3.2.2.7.2 Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

La création et le développement de la PESC dans les Traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) sont liés de manière étroite à la politique commerciale extérieure. L'importance économique grandissante de l'Union nécessite le renforcement du cadre général de ses relations extérieures, par lesquelles elle diffuse ses valeurs fondamentales – paix, démocratie, Etat de droit et droits de l'homme – et se positionne en tant qu'acteur global.

En tant que deuxième pilier de l'Union, la PESC est de compétence intergouvernementale et est mise en œuvre par le biais d'institutions et d'instruments particuliers (art. 11 ss TUE). La nomination d'un Haut Représentant pour la PESC augmente la visibilité de l'UE. La politique étrangère est définie et inscrite dans le droit au moyen de stratégies, d'actions, de prises de position, de déclarations et d'accords internationaux.

La multiplication des déclarations communes sur des événements politiques ou des sanctions contre certains Etats, de même que les prises de position collectives au sein des organisations internationales comme l'ONU ou l'OSCE, ont renforcé de manière substantielle l'identité et l'influence de l'UE. La nomination d'envoyés spéciaux du Haut Représentant pour la PESC dans des régions comme le Moyen Orient ou les Balkans donne un visage à la politique extérieure de l'UE dans des régions-clés. L'Union dialogue aussi avec des Etats tiers ou des organisations internationales, par exemple avec les Etats-Unis ou l'ASEAN (ASEM), ou négocie dans des contextes conflictuels, comme par exemple avec l'Iran sur le dossier nucléaire (UE-3).

3.2.2.7.3

Politique en matière de droits de l'homme

L'UE a également augmenté sa visibilité en matière de droits de l'homme au sein de forums multilatéraux, tels l'ONU ou le Conseil de l'Europe, de même que dans le cadre de dialogues ou de discussions consacrés aux droits de l'homme, avec des Etats comme la Chine ou la Russie. Ces dernières années, le Conseil a adopté des orientations sur la peine de mort (1998), sur la torture (2001), sur le dialogue avec les pays tiers en matière de droits de l'homme (2001), sur les enfants face aux conflits armés (2003), de même que sur les défenseurs des droits de l'homme (2004), ceci dans le but de concrétiser les conditions-cadres des droits de l'homme. Le Haut représentant a voulu souligner l'importance de la politique européenne des droits de l'homme en nommant en 2005 un représentant personnel pour les droits de l'homme. En tant que complément aux présidences tournantes, son mandat consiste à favoriser la continuité et également à assurer une approche intégrée des droits de l'homme dans d'autres champs d'action de la politique étrangère.

3.2.2.7.4

Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

Les conflits dans les Balkans au cours des années 90, qui ont déstabilisé la région et provoqué des flux de réfugiés, ont mis à jour les faiblesses de l'UE en matière de réaction aux crises. En 1999, le Conseil européen a suggéré dans le cadre de l'application du Traité d'Amsterdam la création d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La PESD est le bras exécutif de la PESC. Elle a pour but la mise en œuvre des «Missions de Petersberg», la lutte contre le terrorisme et les armes de destruction massive, de même que la collaboration dans le domaine de l'armement. Les «Missions de Petersberg» comprennent l'aide humanitaire, les missions de sauvetage, les tâches de maintien de la paix, de même que des opérations militaires en vue de la résolution des crises, y compris des mesures en vue du rétablissement de la paix. Le traité constitutionnel envisage le développement progressif d'une défense commune comprenant une assistance mutuelle.

Pour la mise en œuvre pas à pas d'opérations de maintien de la paix à caractère militaire engageant des forces armées, l'UE développe pour 2010 un programme (*Headline Goal 2010*) qui lui permettra de disposer d'unités militaires ainsi que de troupes de combat mobiles (*Battle Groups*) pouvant être mobilisées dans un délai de 5 jours pour de courtes missions de résolution de crises. La coopération avec l'OTAN dans ce domaine a été réglée en décembre 2003 dans le cadre de l'accord Berlin-Plus. Le développement des capacités militaires de l'UE en est toutefois encore à ses débuts. La décision de l'engagement de troupes reste dans le domaine de compétence nationale des Etats membres.

Dans sa Stratégie européenne de sécurité (SES) «Une Europe sûre dans un monde meilleur» de décembre 2003, l'UE a défini ses priorités en matière de politique de sécurité. L'Union veut être un acteur global prêt à assumer davantage de responsabilités. Elle applique à cet effet le concept de sécurité humaine qui répond aux risques et aux défis d'un monde globalisé au moyen d'une combinaison d'instruments de gestion des crises de type civil ou militaire. L'UE a mis en œuvre ce concept sur le terrain depuis 2003 dans 15 missions de promotion de la paix, notamment en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine, au Congo, en Indonésie et dans les Territoires

palestiniens autonomes. L'efficacité de ces missions devrait être améliorée au moyen d'une évaluation globale portant sur la combinaison avec d'autres instruments, comme par exemple l'aide au développement.

3.2.2.7.5 Politique de développement

La coopération au développement est un élément central des relations extérieures de l'UE (art. 177 ss TCE). L'UE et ses Etats membres fournissent plus de la moitié des fonds de l'aide internationale au développement, soit environ 30 milliards d'euros par an. En mai 2005, les Etats membres ont pris l'engagement de consacrer 0,56 % de leur RNB à l'aide au développement jusqu'en 2010, puis 0,7 % jusqu'en 2015. Ils se sont ainsi fixés pour buts la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, le développement économique et social durable et l'une intégration progressive et harmonieuse de ces pays dans l'économie mondiale. Pour y parvenir, l'UE a défini fin 2005 un document stratégique (le «consensus européen»), sur la base des objectifs du Millénaire des Nations Unies. Le «consensus européen» met l'accent sur l'amélioration de la coordination entre donateurs d'une part, sur les efforts des pays partenaires d'autre part. L'UE finance actuellement des projets dans 168 pays, principalement en Afrique subsaharienne.

3.2.2.8 Conclusion

Comme le démontre l'éventail des politiques européennes décrites précédemment, l'UE est active dans les domaines les plus divers de la société. Quelle que soit l'étendue de ses prérogatives, celles-ci touchent un nombre considérable de compétences réservées autrefois aux Etats membres, amenant ainsi l'UE à influencer de manière croissante sur le quotidien de ses citoyennes et citoyens et à jouer un rôle prépondérant sur la scène mondiale.

3.2.3 Le financement de l'UE

3.2.3.1 Budget

Les politiques et les actions de l'UE sont financées par un budget commun qui s'élève en 2006 à 112 milliards d'euros (env. 175 milliards CHF), soit 1,01 % du Revenu national brut (RNB) des Vingt-Cinq (ce qui représente par habitant de l'UE environ 0,65 euro par jour ou 1 CHF). Jusqu'à la fin 2006, les dépenses de l'UE, selon le budget actuel, se répartissent comme suit:

- politique agricole commune (45,5 %)
- actions structurelles (31,6 %)
- politiques internes (7,9 %)
- actions extérieures (4,8 %)
- stratégies de pré-adhésion (2,6 %)
- administration (5,9 %)
- garanties, réserves, compensations (1,4 %).

Les principaux bénéficiaires de ce budget sont les agriculteurs, les régions économiquement faibles, les centres de recherche, les étudiants, les pays tiers, les ONG et les petites entreprises.

L'UE dispose de «ressources propres» pour financer ses dépenses. Cela signifie qu'elle est légalement habilitée à obtenir ces ressources et qu'elle ne doit pas négocier chaque année les montants à percevoir avec les Etats membres. Le montant total requis pour financer le budget résulte automatiquement du niveau des dépenses totales autorisées. Les contributions à apporter par les différents Etats membres sont fondées sur des règles de financement communautaires définies de commun accord.

Le budget de l'UE ne doit pas être en déficit. Les recettes du budget doivent donc couvrir l'ensemble des dépenses et proviennent de trois sources principales:

- les ressources propres traditionnelles (12,7 % du budget): elles consistent principalement en droits de douane perçus sur les importations de produits en provenance de pays tiers; elles rapportent environ 14 milliards d'euros;
- les ressources basées sur la TVA (14,2 % du budget): elles se fondent sur un taux unique (0,31 %) qui est appliqué à l'assiette TVA de chaque Etat membre, laquelle a été harmonisée selon les règles de l'UE; la ressource TVA représente environ 15,9 milliards d'euros;
- les ressources basées sur le RNB (72 % du budget); elles se fondent sur un taux unique appliqué au RNB de chaque Etat membre; bien qu'il s'agisse d'un élément d'équilibrage, cette ressource est aujourd'hui la source de revenu la plus importante, soit 80,56 milliards d'euros.

Le budget reçoit également d'autres recettes, telles que les impôts payés par le personnel de l'UE sur ses rémunérations, les contributions de pays tiers à certains programmes communautaires. Ces ressources diverses représentent environ 1 % du budget, c'est-à-dire à peu près un milliard d'euros.

La Commission plaide depuis plusieurs années en faveur de l'introduction d'une nouvelle ressource fiscale qui couvrirait jusqu'à la moitié du budget et éviterait de longues tractations budgétaires auxquelles s'adonnent tous les sept ans les Etats membres.

Les recettes n'affluent pas dans le budget d'une manière entièrement proportionnée à la richesse de l'Etat membre en raison de la nature des deux premières ressources propres citées, du rabais spécifique accordé au Royaume-Uni, ajusté lors du récent Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 et des nouvelles réductions de paiements accordées aux Pays-Bas, à la Suède, à l'Allemagne et à l'Autriche lors du même Sommet.

De même, les fonds n'affluent pas vers les Etats membres d'une façon proportionnée, mais conformément aux priorités que l'UE a définies et qui sont axées sur des besoins prioritaires. Certains Etats se trouvent ainsi en position de contributeurs nets alors que d'autres sont des bénéficiaires nets.

De manière générale, il convient de mentionner deux autres aspects liés au budget, le contrôle financier et la lutte contre la fraude.

L'UE dispose de plusieurs niveaux de contrôle pour s'assurer de la bonne exécution du budget. Il y a en premier lieu un *contrôle interne* au niveau de chaque Direction générale de la Commission. Il y a ensuite un *contrôle externe*, qui est exercé par la Cour des comptes européenne, laquelle procède à un contrôle indépendant des

comptes de l'UE. Il y a, enfin, une *procédure de décharge par le Parlement européen*. Celle-ci constitue le volet politique du contrôle externe de l'exécution budgétaire et se définit comme la décision par laquelle le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, «libère» la Commission de sa gestion, clôturant ainsi le budget. Le Parlement n'a refusé qu'une seule fois, en 1998, d'octroyer la décharge à la Commission, ce qui a conduit quelques mois plus tard (le 15 mars 1999) à la démission de l'ensemble de la Commission présidée par Jacques Santer.

Depuis quelques années, les institutions communautaires et les Etats membres attachent une grande importance à la protection des intérêts financiers de l'UE. Cela a notamment débouché sur la création, en 1999, de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF). Cet organe a pour mission de protéger les intérêts financiers de l'UE et de lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, y compris au sein des institutions européennes. L'OLAF dispose pour ce faire d'un pouvoir d'enquête indépendant, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions communautaires, et assiste également les autorités compétentes des Etats membres dans leurs activités anti-fraude. L'OLAF contribue en outre à la conception de la stratégie anti-fraude de l'UE et prend les initiatives nécessaires pour renforcer la législation dans ce domaine. C'est également lui qui a la compétence de négocier les accords en la matière avec les Etats tiers (dont la Suisse). Les derniers rapports d'activité de l'OLAF montrent que de plus en plus d'enquêtes produisent des résultats concrets, ce qui se traduit notamment par une augmentation des montants recouvrés.

3.2.3.2 Perspectives financières

Les Perspectives financières (PF) déterminent les enveloppes financières maximales dans lesquelles le budget annuel doit s'inscrire au cours d'une période de sept ans. Elles constituent la traduction en termes financiers des priorités retenues dans la conduite des politiques de l'UE, ainsi qu'un instrument de planification et de discipline budgétaire.

Le cadre financier actuel (2000 à 2006) arrivant à échéance à la fin 2006, un accord a été trouvé le 4 avril 2006 et avalisé ensuite par le Parlement européen et par le Conseil en mai 2006. Les PF 2007 à 2013 s'établissent ainsi à 864 milliards d'euros (soit 1,045 % du RNB de l'UE). La politique de cohésion et la PAC continuent de représenter la plus grande partie des PF (36 % et 35 % respectivement).

L'année 2009 sera marquée par un réexamen des dépenses et des recettes du budget, en particulier celles de la PAC et de la ristourne britannique. Il apparaît d'ores et déjà que le Royaume-Uni lie la révision de la ristourne dont il bénéficie à une réduction des dépenses de la PAC. Le rapport que rédigera la Commission constituera la base des réformes des politiques de l'UE et du travail préparatoire sur les PF post-2013.

4 Analyse des effets des principaux instruments de politique européenne en relation avec des thèmes-clés

4.1 Introduction

La présente partie offre une analyse concrète des effets pour la Suisse des principaux instruments de politique européenne sur une vingtaine de thèmes-clés. Ceux-ci ont été sélectionnés au regard de leur impact dans le débat européen en Suisse et reflètent les questions fondamentales que se posent régulièrement les citoyennes et citoyens suisses.

Pour simplifier la grille d'analyse, les instruments ont été regroupés en trois catégories générales qui recouvrent les réalités juridiques actuelles: la coopération bilatérale et multilatérale avec l'UE et les instruments de l'adhésion. Pour être utile et précise, l'analyse se doit de porter sur des modèles connus. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que ces instruments ne sont pas exclusifs les uns des autres et qu'ils peuvent recouvrir certains éléments modulables, dans l'espace et dans le temps. Par exemple, les accords bilatéraux offrent des possibilités de développement tant sur le plan institutionnel que sur le plan matériel avec la négociation de nouveaux accords couvrant des domaines importants de l'acquis (par exemple la libre prestation des services). Ils peuvent aussi conduire à une forme d'association plus étroite qui reposerait sur une nouvelle base. Bien que l'instrument de l'adhésion soit le plus achevé – il fonde une participation pleine et entière aux institutions avec en contrepartie une reprise intégrale de l'acquis communautaire dans tous les domaines d'activité de l'UE – rien n'empêche d'envisager des formes différenciées de participation à l'UE dans des domaines spécifiques, même si aujourd'hui l'UE n'offre pas ce modèle de participation aux adhérents. L'UE est en constante évolution et cela influe aussi sur la relation qu'elle entretient avec la Suisse. Les éléments modulables ont été introduits, tant que possible, dans la grille d'analyse, amenant un éclairage plus nuancé ou une vision prospective d'un développement envisageable ou souhaité dans un domaine particulier. Dès le moment où les deux partenaires ont des intérêts communs, il apparaît en effet possible soit de travailler avec les instruments existants, soit d'en façonner conjointement de nouveaux. La créativité s'arrête néanmoins à la volonté de l'autre partenaire.

L'analyse vise à présenter de manière concrète et objective les effets des principaux instruments sur les thèmes-clés. Elle s'attache à mettre en exergue les effets en termes d'autonomie décisionnelle et d'efficacité économique. Le cas échéant, elle indique les développements souhaitables ou les réformes internes nécessaires.

4.2 Les effets généraux des instruments de la coopération bilatérale

4.2.1 Aspects politiques et institutionnels

La coopération bilatérale n'implique pour la Suisse aucune modification des instruments de *démocratie directe*. Les accords bilatéraux sont des traités internationaux, qui sont sujets au référendum (référendum facultatif) lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Si l'application de ces traités passe par des adaptations de lois, celles-ci sont sujettes au référendum. De même, si un accord bilatéral prévoit une délégation de compétences au Conseil fédéral (par ex. pour les adaptations techniques d'un accord), cette délégation doit figurer dans un acte sujet au référendum. Eu égard au *fédéralisme*, les cantons sont associés aux négociations des accords bilatéraux. Ils sont consultés et informés par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Souvent, ils sont représentés directement dans les délégations suisses. Dans les domaines de leur compétence, ils sont responsables de la mise en œuvre. Enfin, ils sont associés au développement des accords lorsqu'il s'agit de définir la position de la Suisse, par exemple dans les groupes de travail Schengen. En l'état actuel, la coopération bilatérale ne requiert pas de réformes des *institutions* en Suisse.

4.2.1.1 Démocratie directe

La coopération bilatérale n'exige aucune modification des instruments de démocratie directe. En bref, le référendum (référendum facultatif) peut être lancé dans les situations suivantes:

- *Accords bilatéraux*. Les accords bilatéraux sont des traités internationaux. S'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales, leur conclusion et leurs éventuelles modifications ultérieures sont sujettes au *référendum* (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).
- *Législation d'exécution*. Si la mise en œuvre d'un accord exige l'adoption ou la modification de lois, ces nouvelles dispositions législatives sont sujettes au *référendum* (art. 141, al. 1, let. a, Cst. et dispositions de droit cantonal correspondantes). Les modifications de lois liées à la mise en œuvre de l'accord peuvent être intégrées dans l'arrêté portant approbation de celui-ci (art. 141a, al. 2, Cst.).
- *Normes de délégation*. Les accords bilatéraux peuvent contenir des normes de délégation qui habilite les Comités mixtes à adapter des annexes ou des appendices. Les accords ou les lois nécessaires à leur mise en œuvre peuvent également contenir des normes de délégation qui confèrent au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords supplémentaires; enfin les lois nécessaires à la mise en œuvre d'accords peuvent également habiliter le Conseil fédéral à adopter des dispositions complémentaires. Les normes de

délégation en question ne sont admissibles que si elles satisfont aux conditions posées par la Constitution fédérale. Elles doivent, notamment, revêtir la forme d'un acte législatif sujet au référendum.

Le respect du principe de l'équivalence des législations postulé par les accords, de même que des exigences pratiques requièrent une adaptation continue des clauses à la situation pour assurer le bon fonctionnement des accords et la sécurité du droit. Nous avons déjà relevé que c'est aussi la raison de la délégation de certaines compétences normatives au Conseil fédéral ou aux Comités mixtes. Les accords d'association à Schengen/Dublin prévoient, en outre, la reprise par la Suisse du développement de l'*acquis communautaire*. Or la reprise d'un nouvel acte constitue dans chaque cas un traité international qui doit être approuvé par l'organe compétent et est, selon son contenu, sujet au référendum. La Suisse n'est pas obligée de reprendre les développements de l'acquis de Schengen/Dublin. Cependant, la non-reprise n'apparaît guère praticable parce qu'*ultima ratio*, elle risque de mettre fin à l'ensemble de l'accord.

Certains accords sont juridiquement liés entre eux (tel est le cas des accords bilatéraux I; ils sont assortis d'une clause dite «guillotine»). Dans ce cas également, l'approbation des différents accords suit la procédure ordinaire définie par le droit interne et, selon le contenu de l'accord considéré, peut être sujette au référendum. Cependant, la clause guillotine restreint *de facto* la marge décisionnelle de la Suisse.

4.2.1.2 Fédéralisme

Dans l'approche bilatérale, la collaboration entre la Confédération et les cantons peut s'inspirer des expériences généralement positives liées aux accords bilatéraux I et II:

- *Association des cantons aux négociations.* Par le biais de la CdC, la Confédération a largement informé et consulté les cantons avant et pendant les négociations des accords bilatéraux I et II. Les experts désignés par la CdC ont participé aux négociations en qualité de membres de la délégation suisse. Les avis des cantons ont été pris en compte dans le processus de négociation (exemple: applicabilité des procédures législatives en vigueur en cas de reprise de développements de l'acquis de Schengen/Dublin).
- *Participation des cantons à la mise en œuvre des accords.* Les accords conclus jusqu'à présent touchent essentiellement les compétences de la Confédération. Néanmoins, dans les domaines des transports terrestres (par ex., planification des transports et gestion du trafic), de la libre circulation des personnes (par ex., allocations familiales), des marchés publics ainsi que de la police (Schengen/Dublin), ils touchent également d'importantes *compétences des cantons*. Dans ces domaines, les cantons sont tenus d'assurer la mise en œuvre des accords bilatéraux. Dans ce contexte se pose également la question de l'*opportunité d'adapter les accords bilatéraux aux modifications du droit de l'UE*. Si les accords bilatéraux sont de conception statique, des raisons d'ordre pratique justifient toutefois d'éviter autant que faire se peut que l'accord bilatéral s'écarte des développements du droit de l'UE (modification du droit secondaire, arrêts de la CJCE). Les modifications concernant également les cantons, il est indispensable que ceux-ci s'informent en per-

manence sur les développements du droit communautaire. C'est pourquoi des représentants des cantons sont intégrés dans les groupes de travail de la Confédération et associés aux travaux de la plupart des Comités mixtes.

- *Participation au développement des accords.* Les accords d'association à Schengen/Dublin prévoient des procédures régissant la reprise du développement du droit de l'UE par la Suisse. La Confédération – et également les cantons dans la mesure où leurs compétences sont touchées – est associée à l'élaboration des décisions concernant les développements de l'acquis communautaire. Grâce au poste de chargé de l'information sur Schengen/Dublin qui vient d'être créé au Département fédéral de justice et police, aux représentants des cantons au sein du Bureau de l'intégration DFAE/DFE et de la Mission suisse auprès de l'UE à Bruxelles et à l'organisation d'accompagnement de Schengen/Dublin (OASD) mise en place par la CdC, les cantons sont informés régulièrement et exhaustivement des développements des dossiers Schengen/Dublin et peuvent faire part de leurs préoccupations au sein des groupes de travail du Conseil et de la Commission.

Il se peut que de nouveaux accords bilatéraux concernent les cantons dans une mesure importante, ce qui exigerait une intensification notable de la collaboration Confédération-cantons. Il se pourrait alors qu'il soit judicieux de créer des postes de chargés de l'information des cantons dans d'autres départements. De plus, il faudrait envisager la conclusion entre la Confédération et les cantons d'un accord-cadre régissant leur collaboration en matière de politique européenne, sur la base de l'art. 55 Cst. et de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)¹¹⁶. L'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin prévoit la conclusion d'une convention définissant la participation des cantons à la mise en œuvre et au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin¹¹⁷.

4.2.1.3 Autres aspects institutionnels

La coopération bilatérale n'exige, pour l'heure, aucun aménagement des institutions prévues par la Constitution.

La collaboration avec l'UE au titre des accords bilatéraux obéit aux règles de la collaboration classique entre Etats, ceux-ci prenant leurs décisions par consensus. La plupart des accords bilatéraux instaurent des comités mixtes qui veillent à l'application des accords par les Parties contractantes et suivent le développement du droit de celles-ci. Certains comités sont habilités à modifier les annexes des accords. Ils doivent également s'efforcer de régler des divergences entre les Parties contractantes. Ces comités mixtes prennent leur décision par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité. A des degrés divers, les accords bilatéraux prévoient également une participation de la Suisse dans le processus d'élaboration des décisions internes à l'UE (*decision shaping*).

¹¹⁶ RS 138.1.

¹¹⁷ Art. 1, al. 2; FF 2004 6709.

Les expériences faites dans le cadre des accords bilatéraux n'ont fait ressortir aucune nécessité de modifier les structures institutionnelles, pas plus au niveau du Conseil fédéral et du Parlement qu'à celui des tribunaux. Si la Suisse devait poursuivre sur la voie bilatérale et si cette collaboration devait encore s'intensifier, il y aurait lieu d'examiner, à la lumière de l'expérience, l'opportunité de modifier le fonctionnement tant du gouvernement que du Parlement, tout d'abord dans le cadre juridique actuel. En pareil cas, il pourrait être nécessaire d'intensifier la collaboration non seulement entre la Confédération et les cantons, mais encore entre les cantons eux-mêmes. Cette intensification a d'ailleurs déjà été amorcée.

4.2.2 **Marché du travail, politique sociale, recherche et santé**

Le passage au régime de la libre circulation des personnes a eu des effets sur le *marché du travail* conformes aux attentes. Si depuis l'entrée en vigueur de l'accord les contingents d'autorisations de séjour de longue durée (5 ans) ont été épuisés, les contingents de permis de courte durée (12 mois au plus) n'ont été utilisés dans les deux premières années et demie qu'à hauteur de 60 %, puis en 2005 à 68 %. Evoluant surtout en fonction de facteurs conjoncturels, le taux de chômage n'a pas été influencé de manière significative. Les contrôles effectués montrent que les conditions de salaire et de travail usuelles sont respectées dans la grande majorité des cas. Un effet de baisse sur les salaires n'a pu être constaté ni de manière générale ni dans les différents secteurs économiques. Selon des études, l'immigration en provenance des nouveaux Etats membres ne devrait pas non plus entraîner d'effet significatif sur les salaires. Elle devrait rester faible et sans impact sur la main d'œuvre indigène. La libre circulation des personnes ne déploiera d'ailleurs tous ses effets qu'à la fin des délais transitoires, à un moment où la population active commencera à diminuer du fait de l'évolution démographique. Le peuple suisse aura la possibilité de se prononcer sur le maintien de la libre circulation des personnes en 2009. De la même façon, il pourra demander un référendum sur toute décision du Parlement d'étendre la libre circulation à un nouvel Etat membre de l'UE. Hormis la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale réglée dans le cadre de la libre circulation des personnes, les autres aspects de la *politique sociale* ne sont pas couverts par les accords bilatéraux. Par l'Accord bilatéral de coopération scientifique, la Suisse participe aux programmes-cadres de *recherche* de l'UE. Cet accord a déjà été renouvelé en vue de la participation aux 6^{es} programmes-cadres (2003 à 2006) à compter du 1^{er} janvier 2004. Il doit l'être à nouveau dans la perspective des 7^{es} programmes-cadres (2007 à 2013). La participation de la Suisse aux programmes communautaires en matière de *formation* pour la période 2007 à 2013 doit être négociée. La participation devant être négociée pour chaque nouvelle génération de programmes, des retards sont à craindre. Dans le domaine de la *santé publique*, la Suisse mène des discussions exploratoires en vue d'une participation à l'Autorité européenne de sécurité des aliments et au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies entre autres.

4.2.2.1 **Marché du travail et protection des travailleurs**

L'accès au marché du travail des ressortissants de l'UE en Suisse (et *vice versa*) est réglé dans l'ALCP du 21 juin 1999¹¹⁸ et dans son protocole d'extension du 26 octobre 2004¹¹⁹, entré en vigueur le 1^{er} avril 2006. L'objectif de ces textes est de mettre en œuvre la libre circulation des personnes par le biais d'un processus d'ouverture progressif. Les ressortissants des 15 anciens Etats membres (les Quinze), ainsi que de Malte et Chypre, sont soumis à des contingents jusqu'au 31 mai 2007; ceux des nouveaux Etats membres seront quant à eux soumis à des quotas jusqu'au 30 avril 2011; jusqu'à cette date, la Suisse pourra également maintenir d'autres mesures (priorité du travailleur intégré sur le marché du travail, contrôle des conditions de salaire et de travail)¹²⁰.

Parallèlement à la suppression de la priorité des travailleurs indigènes et des contrôles des conditions de travail et de salaires vis-à-vis des Quinze (1^{er} juin 2004), la Suisse a mis en place des mesures d'accompagnement destinées à prévenir la sous-enchère sociale et salariale. Ces mesures permettent, entre autres, de faciliter l'extension des conventions collectives de travail et d'imposer, pour une durée limitée, des salaires minimaux par le biais de contrats-types de travail. Par ailleurs, les mesures d'accompagnement règlent les conditions de travail des travailleurs détachés provenant de l'étranger.

Le bilan¹²¹ des deux années et demie qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP le 1^{er} juin 2002 est globalement positif. L'évolution des flux migratoires entrants a été conforme aux attentes et a répondu aux besoins de l'économie suisse. L'immigration de personnes en provenance des Quinze et de l'AELE a légèrement augmenté. En revanche, le nombre de personnes originaires de pays tiers a diminué. L'un dans l'autre, l'immigration a reculé, ce qui est typique d'une phase de basse conjoncture.

Vu l'évolution économique globale, la demande de main-d'œuvre originaire des Quinze et de l'AELE a été relativement forte. Les contingents de permis de longue durée ont été épuisés en dépit de la priorité donnée aux travailleurs indigènes, alors que les contingents de permis de courte durée (jusqu'à 12 mois) n'ont été exploités durant les deux premières années et demie qu'à 60 %, puis à 68 % en 2005: il y avait donc un manque à combler au niveau du recrutement des travailleurs étrangers de longue durée. Ceci démontre que l'économie suisse est tributaire de la main-d'œuvre étrangère et que l'ALCP permet de répondre à cette demande.

La libre circulation des personnes n'a pas eu d'effet majeur sur le taux de chômage; c'est la conjoncture qui a été déterminante. Les branches enregistrant le plus fort taux d'immigration en provenance des pays de l'UE n'ont pas affiché un taux de

¹¹⁸ RS **0.142.112.681**

¹¹⁹ FF **2004 5523 6187**. En relation avec les Etats de l'AELE (Norvège, Islande et Liechtenstein), la Convention de l'AELE révisée prévoit également l'introduction par étapes de la libre circulation des personnes d'ici 2007. Le Liechtenstein jouit d'un régime particulier (contingents restreints sur une longue durée).

¹²⁰ Malte et Chypre sont à cet égard des exceptions puisqu'ils sont soumis au même régime transitoire que les Quinze.

¹²¹ SECO, ODM, OFS: Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse: un premier bilan, Berne, 28 juin 2005; http://www.europa.admin.ch/ba/weiter/pers/ft/pr_050628_1.pdf; SECO, ODM, OFS, Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse: 2^e rapport de l'Observatoire sur l'ALCP Suisse-UE pour la période du 1^{er} juin 2002 au 31 décembre 2005, Berne 2006.

chômage supérieur à la moyenne. Ce dernier est stable depuis 2003. Par ailleurs, alors que leur nombre a augmenté de 60 % par rapport à 2004, les contrôles effectués en 2005 dans le cadre des mesures d'accompagnement en vue de lutter contre la sous-enchère sociale et salariale laissent apparaître que, dans la grande majorité des cas, les conditions de salaire et de travail ont été maintenues. Des infractions et des abus présumés ont été relevés dans 6,7 % des entreprises contrôlées, les travailleurs touchés par les irrégularités correspondent à environ 16 % des personnes contrôlées¹²². Les mesures d'accompagnement s'appliquant à tous les travailleurs, les abus répertoriés peuvent concerner tant les nationaux que les travailleurs communautaires ou provenant d'Etat tiers.

Le 1^{er} avril 2006, le protocole relatif à l'extension de l'ALCP aux nouveaux Etats membres de l'UE¹²³ est entré en vigueur. Une étude portant sur les effets que pourrait avoir l'élargissement de l'UE sur le marché du travail suisse démontre qu'à long terme, l'immigration en provenance de nouveaux Etats membres de l'UE restera faible. On ne s'attend à aucune croissance sensible du chômage. La pression sur les salaires restera faible¹²⁴.

Les informations dont on dispose concernant les trois premières années d'application de la libre circulation des personnes ne révèlent pas de fluctuation dans l'évolution générale des salaires par rapport à la courbe conjoncturelle. L'ALCP ne semble pas faire pression sur les salaires en général, ni dans des branches particulières. Entre 2002 et 2005, les secteurs ayant connu un afflux de main-d'œuvre immigrée ont enregistré une augmentation du niveau des salaires supérieure à la moyenne (comme l'immobilier, l'informatique, la R&D, les services aux entreprises, l'hôtellerie-restauration et les autres services) ou alors inférieure à la moyenne (comme l'enseignement et la construction). La poursuite de l'ALCP, couplée aux mesures d'accompagnement, ne devrait pas avoir de répercussions négatives à cet égard.

Les accords bilatéraux I et II n'ont eu jusqu'à présent aucun effet sur la protection des travailleurs ni sur les droits de participation de ces derniers.

L'extension de l'ALCP (par ex. à la Bulgarie et à la Roumanie) devra faire l'objet de négociations additionnelles en vue de la conclusion d'un protocole qui sera soumis au Parlement et le cas échéant sujet au référendum. Le peuple suisse aura en outre la possibilité de se prononcer sur le maintien de la libre circulation des personnes en 2009 de même que sur toute décision du Parlement d'étendre cette dernière à un nouvel Etat membre de l'UE. Si la Suisse refusait la reconduction de l'ALCP, l'application de la «clause guillotine» pourrait rendre caduc l'ensemble des accords bilatéraux I.

¹²² SECO, «Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2005», Berne 2006; <http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/news/medienmitteilungen/berichtflamfrinternet.pdf>.

¹²³ FF 2004 5523 6187

¹²⁴ Yves Flückiger «Une analyse des effets sur le marché suisse du travail de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE», Genève, octobre 2005; http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Pressemitteilungen_deutsch/2006/rapport_final_16-12-05.pdf.

4.2.2.2 Politique sociale

Le champ de la politique sociale recoupe celui de nombreuses politiques sectorielles qui présentent une dimension sociale.

Les objectifs actuels de la politique sociale suisse répondent notamment à la nécessité de faire face à l'évolution démographique. Dans cette perspective, la consolidation des assurances sociales est une priorité. Il s'agira de prendre des mesures afin de garantir la prévoyance vieillesse à long terme, de mieux maîtriser les coûts du système de santé et de stabiliser les dépenses de l'assurance invalidité. Une autre priorité consiste à renforcer la cohésion sociale par une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale et par l'intégration des travailleurs âgés. L'intégration sociale et professionnelle, notamment des jeunes adultes, est également un enjeu majeur qui dépend étroitement de la formation et du marché du travail. A cet effet, l'accent est actuellement mis sur une meilleure collaboration entre les institutions.

Malgré les nombreuses activités de l'UE dans ce domaine, la politique sociale et l'aménagement des systèmes de protection sociale restent dans une très large mesure l'affaire des Etats membres.

Seule la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale fait partie du champ d'application de l'ALCP. Les différents systèmes de sécurité sociale sont coordonnés de telle sorte que le travailleur qui change d'emploi pour exercer une activité dans un autre Etat n'ait pas à craindre de perdre ses droits ou prestations. Pour que cette coordination fonctionne, la Suisse reprend régulièrement les adaptations et mises à jour de la réglementation communautaire et suit l'évolution de la pratique administrative et de l'abondante jurisprudence de la CJCE. Les modifications sont adoptées par décision du Comité mixte de l'ALCP (cf. ch. 3.1.2.2).

La Suisse participe également au groupe MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) de l'UE qui consiste en un réseau de correspondants nationaux chargés de renseigner sur l'état des systèmes de sécurité sociale des 25 Etats membres et des 4 pays de l'AELE.

Mise à part la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale qui est une condition de la libre circulation des personnes, les autres aspects de la politique sociale ne couvrent pas la protection des travailleurs.

4.2.2.3 Recherche et formation

L'Accord de coopération scientifique et technologique de 1999 a été renouvelé en vue de la participation intégrale aux 6^{es} PCRD 2003 à 2006¹²⁵. Il est appliqué provisoirement depuis le 1^{er} janvier 2004 et est entré formellement en vigueur le 15 mai 2006 suite à sa ratification par l'UE. Sa validité étant déterminée par la durée des 6^{es} PCRD, il devra être renouvelé pour la participation de la Suisse aux 7^{es} PCRD (2007–2013). Le renouvellement des programmes-cadres nécessite à chaque fois une négociation. Un risque existe pour la Suisse de retomber, entre deux programmes-cadres successifs, dans le statut d'Etat tiers, comme cela s'était produit en 2003 lors du passage des 5^{es} aux 6^{es} PCRD, du fait que l'accord d'association n'avait pas pu

¹²⁵ RS 0.420.513.1

être renouvelé à temps. Le contenu de l'accord devrait coïncider dans une large mesure avec celui de 2004.

Avec l'association aux programmes-cadres de recherche et développement, les chercheurs suisses ont obtenu les mêmes droits que leurs collègues européens. Ils ont accès à tous les domaines des PCRD et reçoivent un financement directement de la Commission européenne. Grâce à cette association, il existe en particulier la possibilité de diriger des projets. Une évaluation de la participation suisse aux 5^{es} et 6^{es} PCRD commandée par le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche en 2005 a révélé que 70 % des participants suisses sont très satisfaits de l'association. Les principaux motifs de satisfaction mentionnés sont les avantages tirés de la participation aux PCRD en termes scientifiques, économiques et de coopération.

Sur le plan de la politique de la recherche, les avantages de l'association consistent surtout dans la présence dans les comités consultatifs et de gestion. L'association ne confère pas à la Suisse le droit de vote, mais un statut d'observateur avec voix consultative dans les comités de gestion des programmes spécifiques, dans les organes consultatifs de la Commission et du Conseil des ministres et dans le comité d'administration du Centre commun de recherche. Ce statut lui donne la possibilité d'influer sur les appels à propositions et de défendre des projets qui relèvent d'un intérêt particulier pour notre pays.

La contribution de la Suisse au budget des 6^{es} PCRD est fonction du PIB; elle se monte à 2,8 % du total. Au cours des années 2004 à 2006, les contributions suisses versées à Bruxelles se montaient en moyenne à 218 millions CHF par an. Ce n'est qu'au terme des 6^{es} PCRD que le retour financier en Suisse pourra être chiffré avec précision. Une première estimation permet de tabler sur un retour positif. Selon les données fournies par la Commission européenne à ce jour, et qui ne couvrent à peine la moitié des engagements financiers prévus, le taux de succès des participants suisses se situe au-dessus de la moyenne européenne. La part des financements alloués aux participants suisses atteint pratiquement la même valeur (en pourcentage) que la contribution de la Suisse au budget des 6^{es} PCRD. La participation de la Suisse aux 7^{es} PCRD de l'UE coûtera entre 245 et 470 millions CHF par an; la contribution annuelle moyenne sur la période se monte à quelque 350 millions CHF.

La Suisse participe aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE sur le mode projet par projet, tel qu'il s'appliquait à la recherche avant l'accord de 1999. La participation aux projets et aux actions de mobilité se fonde sur des accords bilatéraux que les participants suisses négocient avec les coordinateurs des projets européens ou les institutions partenaires. La participation est financée sur des budgets nationaux. Cette forme de participation évoluera vraisemblablement dans les années à venir. Dans le cadre des négociations bilatérales II, la Suisse et l'UE ont déclaré qu'ils envisageaient l'association de la Suisse à la prochaine génération de programmes relatifs à l'éducation, à la formation professionnelle et à la jeunesse (2007–2013). Dans ce cadre, la Suisse devrait s'acquitter en moyenne d'environ 44 millions CHF par an pour sa participation future au programme «Apprentissage tout au long de la vie» et d'environ 5 millions CHF pour participer au programme «Jeunesse». La contribution totale de la Suisse avoisinerait par conséquent 49 millions CHF par an.

La Suisse espère bénéficier grâce à cette association des mêmes avantages que dans la recherche: les participants suisses devraient avoir les mêmes droits que leurs pairs européens, ce qui inclut notamment la possibilité de lancer ou de diriger un projet et un accès aux informations égal à celui des autres participants¹²⁶.

L'association aux programmes d'éducation donnerait là encore la possibilité d'influer sur l'orientation thématique et stratégique des programmes en siégeant – sans droit de vote, mais avec un statut d'observateur – dans les comités de gestion.

4.2.2.4 Santé et protection des consommateurs

Les accords bilatéraux I et II ne concernent la santé publique qu'indirectement. La collaboration entre la Suisse et l'UE s'effectue surtout par des voies informelles.

Les accords sur la libre circulation des personnes (reconnaissance des diplômes dans le domaine de la santé) et les accords Schengen/Dublin (malades en voyage) régissent certains aspects de la santé publique. Des projets de recherche suisses dans le domaine de la santé et de la protection des consommateurs peuvent être soutenus financièrement dans le cadre des 6^{es} PCRD.

Des réglementations similaires à la réglementation européenne en matière de fourniture de services de santé sont prévues dans l'ACL P pour ce qui concerne la coordination transfrontalière des systèmes d'assurances sociales. Par contre la Suisse ne prend pas part aux nouveaux développements européens concernant la sécurité des patients et les centres de référence.

Dans le domaine de la protection des consommateurs (sécurité alimentaire, objets usuels, produits chimiques, radioprotection) les harmonisations suisses avec le droit de la CE ont été effectuées en vertu des accords bilatéraux sur le commerce des produits agricoles (lait, produits laitiers, spiritueux, vin et hygiène) et de l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, de même que par la voie de l'adaptation autonome. Malgré cette harmonisation dans certains domaines, il n'existe pas d'accord global sur la protection des consommateurs, ni de clause évolutive globale. La Suisse ne participe pas pour le moment aux comités qui définissent les normes de radioprotection, car elle n'est pas membre d'Euratom.

Des discussions exploratoires sont en cours sur les possibilités d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la santé¹²⁷. Le dossier santé concerne la participation de la Suisse au Centre européen de contrôle et de prévention des maladies (ECDC), à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), à divers réseaux d'alertes et au programme d'action communautaire dans le domaine de la santé (2007 à 2013). Certains projets du programme d'action se basent sur des projets du PCRD. Il est donc indispensable d'agir en synergie, notamment avec les 7^{es} PCRD qui mettra l'accent sur la santé. La participation de la Suisse à l'Agence européenne des médicaments (EMA) n'est pas à l'ordre du jour.

A l'avenir, des discussions exploratoires pourraient être menées sur d'autres questions, telles qu'un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE qui harmoniserait le domaine des produits agricoles et des denrées alimentaires (cf. ch. 4.2.3.1). Cet

¹²⁶ En ce qui concerne les conséquences financières de cette participation, cf. ch. 4.2.3.9.

¹²⁷ Pour les conséquences financières possibles dans ces domaines, cf. ch. 4.2.3.9.

accord impliquerait entre autres la reprise du principe de précaution, de la définition des denrées alimentaires, des dispositions sur les OGM, de la surveillance des denrées alimentaires, des prescriptions sur les substances étrangères et les composantes et sur les denrées alimentaires nouvelles ou diététiques.

Dans le domaine des produits chimiques, la mise en place dans l'UE du système REACH d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques créerait de nouvelles entraves aux échanges entre la Suisse et la CE. Des discriminations ne seraient pas exclues. Un accord sur l'adoption du système REACH adapterait le niveau de protection suisse à celui de l'UE et diminuerait les entraves au commerce. L'adoption unilatérale par le biais d'une adaptation autonome serait également possible mais aurait des conséquences financières plus lourdes qu'un accord.

Compte tenu de la complexité des instruments européens dans le domaine de la santé et de la protection du consommateur, l'idée d'un accord de collaboration pourrait être explorée, à l'avantage de l'efficacité, en termes de ressources humaines et financières, de la clarté et de la sécurité juridique.

4.2.3 Economie et finances

Les accords bilatéraux permettent d'éviter dans une large mesure la discrimination des entreprises suisses sur le marché intérieur européen du fait de la non-appartenance de la Suisse à l'UE et à l'EEE. L'Accord de libre-échange de 1972 supprime les droits de douane sur l'ensemble des *produits industriels*. Les entraves techniques au commerce font l'objet d'un accord spécifique des Bilatérales I. Dans l'intérêt de l'industrie d'exportation, il s'agit de favoriser l'harmonisation. L'application unilatérale du principe «Cassis de Dijon» pourrait être envisagée en vue de favoriser la concurrence et la réduction des prix. Le Conseil fédéral va préparer à cette fin un projet de loi sur les entraves techniques au commerce. La libéralisation progressive des échanges de *produits agricoles*, de base ou transformés, est réglée dans l'Accord agricole et dans le Protocole n° 2 à l'Accord de libre-échange. La clause évolutive de l'Accord agricole permet la réalisation de nouvelles étapes d'ouverture réciproque. Le Conseil fédéral examine actuellement la faisabilité et l'opportunité d'un libre-échange intégral dans ce domaine. Pour qu'un tel accord soit aussi à l'avantage des agriculteurs, il faudrait que la libéralisation touche également les branches situées en amont et en aval de l'agriculture et qu'elle conduise à une suppression des obstacles tant tarifaires que non tarifaires. Dans le domaine des *services*, la Suisse ne dispose pas d'un accord lui garantissant un accès généralisé au marché européen. En l'absence d'un tel accord, la Suisse n'est toutefois pas tenue de reprendre les règles communautaires en matière de concurrence. Ces règles et le retard de la Suisse en ce qui concerne la libéralisation de certains secteurs s'érigent en obstacle à la conclusion d'un accord bilatéral sur les services. Si différents facteurs sont à l'origine de l'important *écart de prix* entre la Suisse et l'UE, le manque de concurrence apparaît comme l'un des principaux. Dans la mesure où ils induisent une ouverture réciproque des marchés, les accords bilatéraux ont tendance à réduire l'écart de prix dans les secteurs concernés. La conclusion de nouveaux

accords pourrait étendre cet impact à de nouvelles branches jusqu'ici protégées. La coopération bilatérale permet à la Suisse de conserver sa propre *politique commerciale*, par ex. au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou en rapport avec des pays tiers. Dans le cas d'une *union douanière*, la Suisse perdrait cette autonomie. Elle profiterait par contre des avantages économiques, grâce aux économies réalisées suite à la suppression complète des contrôles à la frontière. Les accords bilatéraux n'ont pas d'incidence sur la *fiscalité* en Suisse. De par l'ouverture réciproque des marchés, la Suisse a vu ses recettes douanières diminuer ces dernières années. Ni la TVA ni les taxes spéciales à la consommation (frappant les huiles minérales, le tabac, la bière) ne sont par contre touchées. La Suisse est liée à l'UE en matière de fiscalité par deux accords: celui sur la fiscalité de l'épargne et celui sur la double imposition des pensions des retraités. Les accords bilatéraux n'entravent pas l'autonomie fiscale de la Confédération ou de ses cantons. Cela n'a toutefois pas empêché la Commission européenne d'émettre des réserves quant à la compatibilité de certains régimes cantonaux avec les dispositions de l'Accord de libre-échange de 1972. La *politique monétaire* de la Suisse reste autonome. Quant à l'impact sur le *budget de la Confédération*, il est lié aux engagements financiers dans le cadre de la participation aux programmes communautaires (recherche, formation, MEDIA), aux coopérations (Schengen/Dublin) et aux agences de l'UE (environnement, statistique). Cet engagement pourrait s'élever à plus de 440 millions de francs par an sur la période 2007 à 2013. Une grande partie des dépenses pour la participation à ces programmes générerait des retours financiers pouvant aller jusqu'à 100 % en faveur des participants suisses. A cela s'ajoute la contribution suisse à la réduction des disparités sociales et économiques dans l'UE élargie d'un montant de 1 milliard de francs sur une période d'engagement de cinq ans. Dans la mesure où la réalisation concrète des projets durera plus longtemps, les versements devraient s'étaler sur environ 10 ans, à partir de 2007 au plus tôt. Il est probable que l'UE, en relation avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, demande à la Suisse la poursuite de son soutien à ces deux pays sous la forme d'une contribution additionnelle.

4.2.3.1 Agriculture

L'Accord entre la Confédération suisse et la CE relatif aux échanges de produits agricoles¹²⁸ est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Il améliore l'accès mutuel au marché de certains produits agricoles par une réduction partielle des droits de douane, des subventions à l'exportation et des obstacles techniques au commerce. Il harmonise en outre un certain nombre de prescriptions techniques dans les domaines de la protection des végétaux, de l'agriculture biologique et de la médecine vétérinaire, ainsi que les normes de qualité applicables aux fruits et légumes notamment. Le point central de la partie tarifaire est la libéralisation totale du commerce du fromage à partir du 1^{er} juin 2007.

¹²⁸ RS 0.916.026.81

Le Protocole n° 2 de l'Accord de libre-échange de 1972¹²⁹ entre la Suisse et l'UE porte sur le commerce de produits agricoles transformés (par ex. le chocolat, les biscuits, les bonbons, les soupes, les sauces et les pâtes). Révisé dans le cadre des accords bilatéraux II, il englobe maintenant un plus grand nombre de produits et accorde un accès facilité aux importations de provenance de l'UE, sans toutefois supprimer les droits de douane sur les produits sensibles (entrée en vigueur le 1^{er} février 2005). En contrepartie, tous les produits suisses peuvent être exportés en franchise de droits sur le marché communautaire.

En coopérant sur le plan bilatéral, la Suisse conserve ses propres réglementations. L'issue des négociations de l'OMC influera de manière décisive sur l'évolution de la politique agricole de la Suisse et de l'UE, et continuera de favoriser les transformations structurelles. Au terme du cycle de Doha, il est probable que la différence des prix entre l'UE et la Suisse diminuera, car cette dernière devra davantage réduire ses droits de douane.

Selon la clause évolutive de l'Accord sur les produits agricoles, il sera possible d'ouvrir progressivement les frontières à certains produits, par exemple aux autres produits laitiers ou aux spécialités de viande (cf. ch. 2.3.3).

Cette clause permet même une libéralisation totale. Il serait alors possible de négocier des délais transitoires (ou des contingents tarifaires) pour les droits de douane dont la durée pourrait être différente selon les produits. Le domaine non tarifaire est en partie harmonisé par l'accord. Il faudrait négocier des solutions adéquates pour les obstacles non tarifaires qui subsistent: par exemple les prescriptions techniques, les moyens de production protégés par un brevet, les OGM, les normes de commercialisation des produits agricoles, les règles d'hygiène et autres pour les denrées alimentaires, leur étiquetage, les dispositions sur les résidus de produits phytosanitaires ou de médicaments vétérinaires, les dispositions facultatives sur le marquage et les règles relatives au transport international d'animaux. La libre circulation des produits agricoles ne sera entièrement effective que lorsqu'elle englobera tous les maillons de la chaîne de création de valeur de l'industrie alimentaire et que tous les obstacles non tarifaires seront éliminés. Des études sont en cours auprès des milieux intéressés.

Sur mandat du Conseil fédéral, le DFAE et le DFE ont procédé à une première analyse des avantages et des désavantages économiques ainsi que de la faisabilité d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agroalimentaire. Ils ont également mené des sondages auprès de la Commission européenne ainsi que des consultations en Suisse auprès des milieux intéressés dans le but de déterminer dans quelle mesure un tel accord pouvait bénéficier d'un soutien politique. Ces démarches ont démontré un intérêt de principe à la poursuite de ce projet. Suite à cela, le Conseil fédéral a chargé le DFAE et le DFE le 28 juin 2006 de mener des discussions exploratoires avec la Commission européenne sur les paramètres d'un tel accord et, parallèlement, d'examiner en profondeur les conséquences sur l'économie en général et sur les différentes branches en particulier, ainsi que d'étudier les mesures d'accompagnement adéquates. Le Conseil fédéral décidera s'il y a lieu d'engager des négociations sur un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire sur la base des résultats de ces entretiens exploratoires et des examens supplémentaires.

¹²⁹ RS 0.632.401.23

4.2.3.2 Produits industriels

Dans le secteur secondaire, la Suisse bénéficie de l'Accord de libre-échange conclu avec la CE en 1972¹³⁰, qui a permis la suppression de l'ensemble des droits de douane sur les produits industriels vis-à-vis de son partenaire européen. Toutefois, les autorités douanières contrôlent toujours systématiquement les marchandises, ce qui crée des coûts pour les opérateurs économiques (cf. ch. 4.2.3.4). Depuis près de trente ans, l'accord fonctionne à la satisfaction des Parties et offre une plate-forme permettant au Comité mixte d'examiner les problèmes ponctuels. Les accords sectoriels conclus en 1999 entre la Suisse et la CE permettent d'éliminer de manière réciproque les entraves techniques au commerce. Dans l'intérêt de l'économie d'exportation, il faut favoriser les solutions qui permettent d'assurer aux produits suisses l'accès au marché de la CE par le biais d'accords.

En complément de cette approche basée sur des accords, l'ouverture unilatérale du marché peut être envisagée si elle apporte des avantages à l'économie suisse en contribuant à la concurrence et à la réduction des prix sur le marché intérieur (cf. ch. 4.2.3.5.)¹³¹.

4.2.3.3 Services

La Suisse est, en comparaison européenne, fortement spécialisée dans la prestation de services. Plus de 70 % de la valeur ajoutée de l'économie suisse est créée dans le secteur tertiaire; celui-ci compte plus de 70 % des travailleurs. Bien que le manque de données statistiques empêche d'émettre des chiffres précis, on peut supposer que les Etats de l'UE sont de loin le partenaire commercial le plus important de la Suisse dans le secteur des services. Les échanges de services financiers sont particulièrement importants comme le montre la conclusion de l'accord de 1989 sur l'établissement des sociétés d'assurance dans le secteur de l'assurance non-vie¹³², en vigueur depuis 1993.

Les négociations sur un accord général relatif aux services entre la Suisse et l'UE ont été suspendues en 2003. Elles achoppaient en effet sur l'intégration, souhaitée par l'UE, des politiques horizontales (concurrence, aides d'Etat, droit des sociétés) et sur le rythme de libéralisation de certains domaines d'infrastructure (énergie). Aucun accord n'assure donc à la Suisse l'accès global au marché communautaire dans le domaine des services transfrontières, ce qui comporte un risque de discrimination, réalisé dans certains secteurs effectivement touchés. Il est par exemple impossible de vendre certains services financiers, comme les assurances, directement depuis la Suisse. D'autre part, l'indépendance de la Suisse lui donne la possibilité d'adopter de manière autonome les réglementations qui l'avantagent. La libre circulation entre la Suisse et l'UE est en revanche assurée dans le domaine des transports terrestres et aérien¹³³. En outre, une clause de l'ALCP permet de fournir

¹³⁰ RS **0.632.401**

¹³¹ Voir le Rapport du Conseil fédéral sur le principe «Cassis de Dijon», septembre 2005 <http://www.seco.admin.ch/news/00650/index.html?lang=fr>.

¹³² Accord du 10 octobre 1989 entre la Confédération et la Communauté économique européenne concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie; RS **0.961.1**

¹³³ Cf. Accords sur les transports terrestres et aérien; RS **0.740.72** et RS **0.748.127.192.68**.

des prestations de services transfrontaliers sans autorisation de séjour pendant 90 jours par année civile; une simple déclaration suffit.

Alors que la Suisse pourrait avoir intérêt à un accès libre, assuré par un accord international, au marché des services de l'UE, certaines questions devraient encore être négociées avant la conclusion d'un accord global: par exemple, les monopoles en matière d'assurance contre l'incendie dans la majorité des cantons; sur le plan de la concurrence, certains privilèges des banques cantonales telles que la garantie de l'Etat; le retard de la Suisse en matière de libéralisation dans les secteurs d'infrastructure (poste, électricité et télécommunications), par rapport aux directives européennes. Les politiques horizontales (droit de la concurrence, questions fiscales) prêteraient également à discussion puisque l'UE a demandé que la Suisse reprenne intégralement le droit communautaire dans ces domaines.

Le rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE¹³⁴ donne une vue d'ensemble des directives pertinentes et des divers degrés de libéralisation. Il montre que la Suisse a poussé la libéralisation de certains secteurs (transport de marchandises par rail, services bancaires) plus loin que la CE; cependant, la libéralisation, au sens des directives de l'UE, des branches pour lesquelles la Suisse est en retard recèle un grand potentiel de croissance.

4.2.3.4 Relations économiques extérieures et union douanière

La coopération bilatérale permet à la Suisse de définir et de mener sa politique commerciale en parfaite autonomie juridique et formelle.

Dans ses *relations avec l'UE*, la Suisse doit faire en sorte que ses futurs accords sectoriels soient conformes aux règles de l'OMC. La coopération bilatérale est sans influence sur ses *relations avec l'AELE* (Convention AELE). La Suisse peut configurer ses *relations commerciales avec les Etats tiers* soit seule, soit dans le cadre de l'AELE. A quelques exceptions près, elle a jusqu'à présent choisi cette deuxième option, l'AELE ayant un plus grand poids dans les négociations. Récemment, elle a notamment conclu un accord de libre-échange avec la Corée du Sud, pays qui n'a pas de relations préférentielles avec l'UE. Pour les pays dans cette situation, l'intérêt de passer un accord global avec l'AELE est notamment de couvrir toute l'Europe s'ils concluent en même temps une convention avec l'UE (c'est déterminant dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen).

Cas particulier de l'union douanière

Il serait aussi envisageable, pour la Suisse, de conclure une *union douanière* avec l'UE. Les conséquences pour les relations commerciales extérieures de la Suisse seraient les mêmes que celles d'une adhésion à l'UE (cf. ch. 4.4.3.4). L'entrée dans l'union douanière communautaire ne requerrait cependant pas seulement une subordination à la politique économique extérieure de l'UE. L'agriculture, la propriété industrielle ou la protection des consommateurs – selon la nature de cette union – seraient aussi touchées: la Suisse devrait reprendre plusieurs directives de l'UE, en totalité ou en partie. Pour profiter pleinement des avantages de l'union douanière,

¹³⁴ Voir SECO, Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE, du 29 novembre 2005; <http://www.seco.admin.ch/publikationen/00521>.

elle devrait également entièrement éliminer les obstacles non tarifaires, ce qui implique forcément la reprise intégrale des prescriptions techniques de l'UE et la reprise conventionnelle du principe «Cassis de Dijon». Il faudrait également négocier les aspects institutionnels: par exemple, les droits de participation et la procédure à appliquer en cas de développement de l'acquis communautaire.

En outre, l'union douanière implique la suppression de tous les droits de douane entre les Etats membres. Pour les produits industriels, les droits de douane ont déjà été supprimés lors de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre la Suisse et la CE en 1973¹³⁵. Cependant, les produits agricoles n'en font pas partie. Pris isolément, cet aspect de l'union douanière a un impact sur le secteur agricole et sur l'économie dans son ensemble similaire à celui d'un accord de libre-échange agricole (cf. ch. 4.2.3.1).

L'union douanière n'a pas seulement pour effet d'éliminer les droits de douane sur l'ensemble du commerce des marchandises, mais elle supprime également les contrôles physiques aux frontières qui, à ce jour, ont été maintenus. Ces contrôles ont un coût, en termes de travail et de temps lors du franchissement des frontières. L'union douanière permet de diminuer ce coût. D'après des estimations de la Commission européenne datant de 1997, l'abandon des contrôles aux frontières permettrait une réduction des coûts de l'ordre de 1 % sur la valeur du commerce extérieur. A titre indicatif, les importations et les exportations de marchandises en provenance ou à destination des Vingt-cinq se chiffraient en 2005 à 118,6 et 94,1 milliards CHF. Cela représente deux milliards CHF de coûts directs auxquels il faut ajouter les coûts indirects engendrés par la limitation de la concurrence. Une étude plus récente¹³⁶ a estimé les coûts du contrôle des marchandises aux frontières suisses (dédouanement, temps d'attente, attestation d'origine et autorisation des produits) à 4 milliards CHF, soit 0,85 % du PIB. Sans les formalités douanières et si les temps d'attente dus aux certificats d'origine et à l'admission des produits disparaissaient eux aussi, les exportations progresseraient de 1,7 % et les importations de 2,4 %.

Cependant, l'union douanière comporte aussi des désavantages. Elle implique la reprise de l'essentiel de la politique de l'UE en matière de commerce extérieur, ce qui a deux conséquences. Premièrement, la Suisse perdrait la capacité de conclure des traités de manière autonome dans le cadre de l'OMC et les accords préférentiels de l'AELE (cf. ch. 4.4.3.4). Deuxièmement, dans certains secteurs, bien que les importations en provenance des pays tiers extra-communautaires se limitent à 17,2 % (2005), les tarifs douaniers à leur égard augmenteraient, allant jusqu'à doubler. Le désavantage concurrentiel pour les entreprises qui importent leurs intrants et l'incidence sur les flux commerciaux (effets de création et déviation du commerce) qui en découleraient sont difficiles à chiffrer. Enfin, la mise en place de l'union douanière entraînerait également des coûts, notamment en raison de l'introduction du double système de collecte statistique du commerce extérieur Intrastat/Extrastat.

Il ne peut non plus être exclu que l'union douanière avec l'UE se traduise par un rapprochement des taux de TVA. En effet, cette harmonisation pourrait être considérée comme nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'union douanière, ou pour lutter plus efficacement contre les abus (tels que l'évasion fiscale). Il convient

¹³⁵ RS 0.632.401

¹³⁶ Minsch R./Moser P., (Avenir Suisse) «Die Kosten der Zollschranken – Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Handelshemmnisse im Warenverkehr mit der EU», Zürich 2006; <http://www.avenir-suisse.ch/download.php?id=3547>.

de signaler qu'à l'intérieur de l'UE, les taux d'imposition sont loin d'être harmonisés. Par exemple le taux normal d'imposition varie selon les Etats membres entre 15 et 25 %.

Dans le cadre de la coopération bilatérale, la conclusion d'une union douanière avec l'UE aurait donc des avantages et des inconvénients.

4.2.3.5 Niveau des prix

Diverses études sur «la Suisse, îlot de cherté» ont conclu que les salaires élevés n'expliquent pas à eux seuls le niveau des prix en Suisse. Dans diverses branches économiques, les structures de production et de commercialisation doivent être adaptées à la concurrence internationale. Non seulement les consommateurs sont directement lésés par les prix élevés – qui réduisent leur pouvoir d'achat – mais également les entreprises, qui pourraient économiser jusqu'à 65 milliards CHF par an si elles pouvaient acheter les prestations intermédiaires nationales ou étrangères aux prix pratiqués dans l'UE (étude Infras)¹³⁷. Le prix élevé des intrants pénalise l'industrie exportatrice sur le plan international. Ces charges montrent bien qu'agir sur les prix en stimulant la concurrence augmente la compétitivité du pays.

Selon l'étude précitée, six facteurs exercent une influence sur les différences de prix entre la Suisse et l'UE (intensité de la concurrence, réglementation environnementale et sociale, salaires, coûts de capital, facteurs liés au site et qualité). L'absence de concurrence explique toutefois à lui seul presque la moitié des écarts de prix. Or, il est reconnu que l'intensité de la concurrence est largement fonction de l'intégration des marchés. L'étude montre que si l'on éliminait la composante de l'écart des prix avec l'UE imputable à l'absence de concurrence sur le marché intérieur, toutes choses égales par ailleurs, les consommateurs dépenseraient 19 milliards CHF de moins pour les biens de consommation.

Les effets de l'intégration européenne sur les prix en Suisse restent difficiles à chiffrer. En effet, l'effet du renforcement de la concurrence dû à l'intégration (particulièrement dans les branches jusqu'alors protégées) permet une réduction des prix à l'importation, à la production et à la consommation. Toutefois, en raison d'une dynamique économique accrue – engendrée notamment par des exportations plus compétitives et l'accès aux marchés facilité – la demande augmenterait, du moins à court terme, et partant, ferait remonter d'autres prix. Malgré cela, l'Office fédéral des statistiques (OFS) conclut que les effets à moyen et à long terme des accords bilatéraux I et II déterminent une tendance à la baisse des indicateurs de prix¹³⁸. Au vu de ce qui précède, la conclusion de nouveaux accords bilatéraux aurait un impact sur les prix d'autant plus significatif que le secteur concerné a été jusqu'alors protégé (par exemple le secteur agricole ou certains services).

¹³⁷ Iten R./Peter M./Vettori A./Menegale S. (Infras), «Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung», SECO, Rapport sur les structures économiques n° 19, Berne 2003; <http://www.seco.admin.ch/publikationen/00074/index.html?lang=de>.

¹³⁸ OFS, «Statistique des prix 2005 – Inventaire des mesures politiques influant sur les prix», Neuchâtel, décembre 2005; <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/preise.html>.

Les obstacles techniques au commerce ont sans conteste une influence sur les prix. Dans ses relations avec la CE, la Suisse a eu jusqu'à présent pour objectif de les réduire par l'harmonisation aussi grande que possible des prescriptions techniques suisses et du droit communautaire et de conclure des accords pour assurer l'accès de ses produits au marché européen. Ce dernier point est particulièrement crucial pour les secteurs dans lesquels le droit de la CE prévoit un examen des produits par un organisme indépendant ou une homologation officielle. Il faudra donc encore rechercher la réciprocité, dans l'intérêt des exportateurs.

Dans les domaines où ce n'est pas possible, la Suisse pourrait ouvrir son marché aux produits qui circulent librement dans l'UE, en appliquant le principe «Cassis de Dijon» à l'instar de la CE¹³⁹.

Ce principe – dit aussi «principe de la reconnaissance mutuelle» – découle de l'arrêt «Cassis de Dijon» rendu par la CJCE en 1979: faute de réglementation communautaire concernant la mise sur le marché d'un produit, tout Etat membre est tenu d'accepter sur son territoire des produits importés d'un autre Etat membre, s'ils sont fabriqués et commercialisés légalement dans l'Etat exportateur; il ne peut interdire la commercialisation de ce produit sur la base du droit national que si cela est reconnu nécessaire pour défendre des intérêts publics légitimes tels que la protection de la santé publique, de la bonne foi dans les affaires ou des consommateurs. En bref, le principe «Cassis de Dijon» complète le principe de l'harmonisation des législations nationales mais ne le remplace pas.

On examine actuellement, dans le cadre d'une révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹⁴⁰, la possibilité d'inscrire ce principe, unilatéralement, dans le droit suisse. Cet instrument supplémentaire d'élimination des obstacles techniques au commerce peut compléter la stratégie actuelle du Conseil fédéral, dans le but de ranimer la concurrence en Suisse et d'abaisser les coûts des intrants pour les entreprises et les prix à la consommation. L'ampleur qu'aurait l'effet de cette mesure autonome sur les prix n'a pas encore fait l'objet d'études approfondies.

Autoriser les importations parallèles peut également avoir un impact sur les prix. Cette question se pose principalement dans le domaine de la propriété intellectuelle. Les domaines traditionnels de la propriété intellectuelle (brevets, marques, droits d'auteur) sont réglés différemment en Suisse. Alors que, en matière de marques et de droits d'auteurs, le Tribunal fédéral s'est prononcé en faveur de l'épuisement international – et donc de la légalité des importations parallèles de produits protégés par une marque ou un droit d'auteur d'un quelconque pays tiers –, il a statué le principe de l'épuisement national dans le domaine des brevets, faute de base légale explicite. L'épuisement régional s'applique dans l'espace UE/EEE. La révision en cours du droit des brevets vise par contre le maintien de la pratique de l'épuisement national. Les importations parallèles de produits brevetés tels que les médicaments, les produits phytosanitaires, les obtentions végétales et les médicaments vétérinaires continueront d'être interdites.

¹³⁹ Cf. Rapport du Conseil fédéral du 23 septembre 2005 sur le principe dit Cassis de Dijon – en réponse au postulat 04.3390 déposé par la Mme Conseillère nationale Doris Leuthard en date du 18 juin 2004; http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/news/medienmitteilungen/rapport_cd_francais.pdf.

¹⁴⁰ RS 946.51

4.2.3.6 Fiscalité

Généralités

La politique fiscale en matière d'impôts directs relève de la compétence des Etats membres (cf. ch. 3.2.2.4.5). Il s'ensuit que l'imposition directe des personnes et des entreprises n'est pas affectée par la coopération bilatérale.

Douanes

L'Accord de libre-échange conclu en 1972 entre la Suisse et la CEE¹⁴¹ a entièrement aboli les droits de douane grevant les biens industriels. En outre, les droits de douane sur la partie industrielle des produits agricoles transformés ont été levés. Par la suite, les accords bilatéraux I et II ont permis de réduire ou d'éliminer la protection tarifaire pour plusieurs produits agricoles. Par exemple, à côté de l'élimination des obstacles non tarifaires au commerce, les accords bilatéraux prévoient des concessions douanières réciproques pour les produits dans les secteurs des fruits et légumes, de l'horticulture et des spécialités à base de viande. Le commerce du fromage a été complètement libéralisé. Dans le cadre des accords bilatéraux II, le champ d'application de l'Accord de libre-échange de 1972 a été étendu aux produits agricoles transformés. De surcroît, les restitutions à l'exportation et les droits de douane ont été complètement éliminés pour différents produits transformés qui n'entrent pas dans ce champ d'application.

Les pertes de recettes pour les accords bilatéraux I et II s'élèvent par année à environ 210 millions CHF (environ 110 millions CHF sur la base des accords bilatéraux I et 100 millions sur la base des accords bilatéraux II). En même temps, les contributions à l'exportation ont été réduites d'environ 125 millions CHF (environ 65 millions CHF sur la base des accords bilatéraux I et 60 millions sur la base des accords bilatéraux II).

Impôts spécifiques à la consommation (huiles minérales, tabac et bière)

Les accords bilatéraux ne couvrent pas l'imposition des huiles minérales, du tabac et de la bière. La coopération bilatérale n'affecte donc en rien la perception de ces trois impôts. La Suisse veille cependant toujours plus à l'eurocompatibilité lorsqu'elle définit ses systèmes et ses taux d'imposition.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

En continuant dans la voie bilatérale avec l'UE, la Suisse reste à l'écart du marché intérieur européen. Elle peut définir de manière autonome son taux de TVA. Les importations de biens continueront dès lors d'être imposées à la douane, et l'exonération des exportations dans l'UE dépendra toujours d'une preuve de l'exportation. Par conséquent, les charges administratives découlant des ajustements à la frontière ne disparaîtront ni pour les assujettis, ni pour l'administration fiscale.

Imposition des sociétés (impôt sur les bénéfices/capital)

Des accords bilatéraux avec les Etats membres (conventions de double imposition) et l'Accord sur la fiscalité de l'épargne¹⁴² avec la CE assurent des dégrèvements

¹⁴¹ RS 0.632.401

¹⁴² RS 0.641.926.81

entre sociétés associées dans une mesure quasi équivalente aux directives européennes («mère fille») pour le dividende et «intérêts et redevances» entre entreprises associées). Certains avantages accordés au sein de l'UE entre Etats membres ne le sont en revanche pas aux Etats tiers dont la Suisse (par ex. régime des fusions, modalités plus favorables d'imposition des gains en capitaux).

Impôt à la source

En Suisse tous les revenus périodiques ou uniques – donc aussi ceux qui proviennent des rapports de travail – sont soumis à l'impôt sur le revenu. L'impôt est perçu auprès du bénéficiaire des revenus (il s'agit de la procédure ordinaire). En revanche, dans le cas des travailleurs étrangers ne disposant pas d'une autorisation d'établissement en Suisse, les lois fiscales de la Confédération et des cantons prévoient le prélèvement d'un impôt à la source sur le revenu tiré de l'activité lucrative. La règle s'applique aussi à toutes les personnes (citoyens suisses compris) qui exercent une activité salariée en Suisse tout étant domiciliées ou en séjour à l'étranger au regard du droit fiscal. Dans de tels cas, le débiteur de la prestation imposable a l'obligation de retenir l'impôt dû et de le verser périodiquement à l'autorité fiscale compétente.

L'ALCP¹⁴³ n'empêche nullement les Etats contractants de prévoir une distinction, dans l'application des dispositions déterminantes de leurs législations fiscales respectives, pour les assujettis qui ne se trouvent pas dans une situation comparable, notamment en ce qui concerne le lieu de résidence. Néanmoins les Parties contractantes ou les autorités compétentes en Suisse et dans les Etats membres sont tenues de s'assurer que leurs systèmes respectifs d'imposition des travailleurs étrangers ne sont pas discriminatoires au sens de l'accord. La jurisprudence de la CJCE (antérieure à la date de signature de l'accord en 1999), déterminante pour interpréter la notion de discrimination, n'a eu aucun impact à ce jour sur les modalités de l'imposition à la source en Suisse.

Impôt sur les transactions sur titres

Depuis 1999, la Suisse a révisé en profondeur dans plusieurs arrêtés fédéraux le droit de timbre de négociation frappant le commerce de titres. La poursuite de la coopération bilatérale ne remettrait pas en cause sa souveraineté fiscale dans ce domaine.

Impôts sur l'affectation de capital

La Suisse perçoit une taxe d'émission à la fois sur le capital propre et sur le capital étranger. La coopération bilatérale permettrait de préserver ces deux objets fiscaux.

Souveraineté des cantons en matière fiscale

Les accords bilatéraux en vigueur ne contiennent aucune disposition qui empiète sur la souveraineté fiscale des cantons¹⁴⁴. Néanmoins la Commission européenne a récemment reproché à la Suisse de violer les dispositions de l'Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972¹⁴⁵ à cause des régimes fiscaux en place dans certains

¹⁴³ RS **0.142.112.681**

¹⁴⁴ L'Accord sur les pensions (RS **0.672.926.81**) prévoit toutefois que dans certains cas, les cantons et les communes ne peuvent imposer les revenus tirés des rentes des fonctionnaires retraités de l'UE résidant en Suisse.

¹⁴⁵ RS **0.632.401**

cantons. Il n'est donc pas exclu que même sous le régime de la coopération bilatérale, l'UE demande de nouveaux accords.

Assistance administrative, entraide judiciaire, secret bancaire

A travers la conclusion d'accords bilatéraux, la coopération administrative et judiciaire en matière fiscale a été améliorée entre la Suisse et l'UE. Dans le domaine de la fiscalité directe, la Suisse a réussi à préserver le secret bancaire par le biais de divers accords conclus dans le cadre des accords bilatéraux II (Schengen/Dublin¹⁴⁶, lutte contre la fraude¹⁴⁷ et fiscalité de l'épargne¹⁴⁸). Rien ne l'oblige en effet à reprendre à son compte une modification ultérieure de l'acquis de Schengen portant sur le domaine de la fiscalité directe, qui affecterait le secret bancaire.

4.2.3.7 Place financière

Les relations entre la Suisse et l'UE dans le secteur financier sont cruciales, si l'on pense que ce secteur employant 5,6 % de la population active génère près de 14,5 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie suisse. A elle seule, l'industrie financière réalise près du quart de l'excédent de la balance suisse des transactions courantes. Les grandes banques et les principales assurances ont renforcé ces dernières années leur présence dans l'UE. Quant aux banques étrangères implantées en Suisse, il s'agit dans la majorité des cas de filiales ou de succursales de banques de l'UE qui tirent essentiellement parti de la place économique suisse pour y mener des activités de banque privée à l'échelle mondiale. De grands groupes d'assurance étrangers ont également pignon sur rue en Suisse. L'imbrication des économies suisse et communautaire est donc très forte dans le secteur financier, et l'évolution de ce volet des relations avec l'UE sera déterminante pour l'économie suisse. Les enjeux sont l'adaptation du droit suisse des marchés financiers, la participation aux travaux législatifs de l'UE ainsi que l'accès réciproque au marché. Ces questions sont d'ailleurs aussi discutées au sein d'autres enceintes internationales (par ex. GAFI, OCDE).

Les services financiers ne font l'objet d'aucun accord bilatéral avec l'UE, exception faite de l'Accord de 1989 concernant la liberté d'établissement pour pratiquer l'assurance non-vie («Accord Assurance»¹⁴⁹, en vigueur depuis 1993). Ce statu quo comporte des avantages et des inconvénients pour la Suisse. D'un côté la reprise de l'acquis communautaire n'est pas obligatoire. De l'autre, la Suisse ne participe pas aux comités ad hoc des autorités réglementaires (titres, banques, fonds de pensions et assurances) chargés de la mise en œuvre des directives européennes. Concrètement, la préservation des spécificités du droit suisse et une régulation des marchés financiers différente de celle de l'UE demeurent possibles et intéressantes pour les acteurs de la place financière suisse. Mais faute d'accord bilatéral, les prestataires suisses n'ont aucune garantie d'accès illimité et durable au marché européen, notamment pour les fonds de placement et les fonds de pensions.

¹⁴⁶ FF **2004** 6071 6103

¹⁴⁷ FF **2004** 6127

¹⁴⁸ RS **0.641.926.81**

¹⁴⁹ RS **0.961.1**

La conclusion d'un nouvel accord bilatéral vaudrait aux acteurs suisses un accès non discriminatoire au marché intérieur des services financiers et une plus grande compétitivité internationale. Le risque de délocalisation des emplois liés aux opérations transfrontières, et donc de manque à gagner pour l'économie suisse, serait ainsi évité. Les effets de cet accord dépendront de l'approche retenue pour les négociations notamment en ce qui concerne l'inclusion des politiques horizontales, la reprise dynamique de l'acquis communautaire et le respect des exigences de l'UE dans le domaine fiscal (cf. ch. 2.3.4).

4.2.3.8 Politique monétaire

La coopération bilatérale, quelle qu'en soit la forme, n'a d'un point de vue monétaire aucun impact. La Suisse conserve le franc. La Banque nationale suisse (BNS) poursuit une politique monétaire indépendante. Cela signifie que les taux d'intérêt de court terme sont déterminés par la BNS en tenant compte des besoins de l'économie nationale. Les taux d'intérêt de long terme, quant à eux, sont déterminés par le marché et ils restent typiquement inférieurs aux taux à l'étranger (même si cette différence pourra aller en diminuant). Le cours de change du franc reste flexible. L'inflation dans la durée continue de dépendre de la politique monétaire de la BNS.

4.2.3.9 Conséquences financières sur le budget

Pour bien évaluer les conséquences budgétaires de la coopération bilatérale, il importe de distinguer entre les accords en vigueur et les accords supplémentaires susceptibles d'être conclus à l'avenir.

La présente estimation des conséquences financières ne prend en compte que les recettes ou les dépenses apparaissant durablement dans le budget. Les effets uniques, comme par ex. la perte de recettes fiscales ou les contributions ponctuelles aux investissements, ont beau être potentiellement considérables, ils n'ont pas un rôle déterminant dans l'approche à long terme.

Les messages concernant les accords bilatéraux I et II visaient à cerner le plus précisément possible les effets des accords en vigueur sur les finances publiques. Or certaines estimations des dépenses ou recettes supplémentaires se sont révélées inexactes, ce qui prouve la difficulté de formuler des prévisions correctes.

Comme de très nombreux facteurs influencent l'évolution budgétaire actuelle, il est très difficile d'un point de vue méthodologique de déterminer précisément le rôle réel des accords bilatéraux. Pour cette raison, seules leurs conséquences financières clairement définissables et affectant durablement le budget apparaissent ci-dessous.

Il s'agit en premier lieu d'accords portant sur la participation de la Suisse aux programmes ou agences européens. Les données qui suivent reposent sur des estimations des décisions budgétaires de l'UE pour la période de 2007 à 2013, et n'ont qu'une valeur indicative des charges annuelles moyennes qui grèveront les finances fédérales.

Accords en vigueur

- Recherche: quelque 218 millions CHF par an ont été versés en moyenne à Bruxelles durant la période d'association aux 6^{es} PCRD (2004 à 2006). La participation de la Suisse aux 7^{es} PCRD de l'UE coûtera entre 245 et 470 millions CHF par an; les contributions s'élèveront alors en moyenne à 350 millions CHF par an.
- Eurostat: la contribution annuelle est d'environ 9 millions CHF.
- Agence européenne pour l'environnement: le coût annuel avoisine 2 millions CHF.
- Programme MEDIA: le financement de la participation est estimé à 7 millions CHF par an.

Accords signés mais pas encore en vigueur

- Schengen/Dublin: la Suisse aurait dû payer au budget de l'UE pour l'exercice 2006 environ 6,4 millions CHF dans le cadre de sa participation à Schengen/Dublin si les accords étaient entrés en vigueur cette année¹⁵⁰. Si la Suisse accepte la reprise de l'Agence pour les frontières extérieures (FRONTEX) et du futur Fonds pour les frontières extérieures, il faudra compter sur la période 2007 à 2013 avec des frais additionnels de l'ordre 1,9 million CHF pour FRONTEX¹⁵¹ et environ 13 millions CHF pour le Fonds pour les frontières extérieures¹⁵². Cela correspondrait à un montant annuel d'environ 21 millions CHF. Les frais d'exploitation du SIS II et les frais prévisibles pour FRONTEX et pour le Fonds pour les frontières extérieures ne seront dus qu'à partir de la mise en application des accords d'association.

Accords décidés sur le principe (à négocier)

- Formation et jeunesse: la Suisse devrait s'acquitter en moyenne de 44 millions CHF pour participer au programme «Apprentissage tout au long de la vie» et de 5 millions par an pour participer au programme «Jeunesse» (selon la clé de répartition EEE); la contribution totale de la Suisse avoisinerait par conséquent 49 millions CHF par an.

¹⁵⁰ Ces chiffres ne sont que des estimations à considérer avec la plus extrême prudence. Ils se basent sur un facteur de proportionnalité (année de référence 2004), soit 3,645 %. Ce montant comprend les contributions suivantes: frais administratifs Schengen (0,92 million CHF par année), frais de développement du SIS II (environ 1,87 million CHF en paiement unique à verser à l'entrée en vigueur), frais d'exploitation du SIS II (environ 0,28 million CHF par année), frais d'investissements et frais administratifs et opérationnels d'Eurodac (environ 1,66 million CHF en paiement unique, puis contribution annuelle d'environ 113'000 CHF pour l'exploitation) et frais de développement du VIS (environ 1,7 million CHF en paiement unique, suivi de frais d'exploitation annuels).

¹⁵¹ Les chiffres définitifs pour cette période ne sont pas encore connus. L'avant-projet de budget 2007 de la Commission européenne prévoit un montant d'environ 33 millions CHF pour l'agence.

¹⁵² Estimations provisoires, selon la clé de répartition entre les Etats participant à Schengen à partir de 2007 (Etats membres de l'UE (moins Royaume-Uni et Irlande), Etats adhérents (Roumanie et Bulgarie) et Etats associés (Norvège, Islande, Suisse), soit environ 3,1 %, sur la base des chiffres 2005 du PIB d'Eurostat) et sur la base des propositions révisées de la Commission européenne pour 2007 à 2013 qui prévoient une enveloppe financière de 1,82 milliard CH sur 7 ans. L'avant-projet de budget de la Commission européenne prévoit pour l'année 2007 un crédit d'engagement de 155 millions d'euros pour le Fonds.

Au total, le financement de la participation de la Suisse aux programmes et agences européens s'élèverait en moyenne à 472 millions CHF par an pour la période 2007 à 2013. A ce montant s'ajoutent selon le cas les coûts afférents à la mise en œuvre interne des accords, dont le montant est toutefois minime en comparaison et ne figure donc pas ici.

Accords envisagés

Les futurs accords bilatéraux grèveront eux aussi le budget fédéral s'ils impliquent la participation de la Suisse à des programmes ou agences européens. Le projet européen de navigation par satellite Galileo, la participation à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)¹⁵³ ou les programmes et agences relevant de la santé publique et de la protection des consommateurs sont autant d'exemples.

La pleine participation à ces trois instruments peut être estimée aujourd'hui à environ 17 millions CHF par an, qui se répartiraient de la manière suivante:

La Commission européenne prévoit que la réalisation du projet Galileo occasionnera des dépenses de 1,56 milliard CHF entre 2007 et 2013. La contribution de la Suisse serait de l'ordre de 6,5 millions CHF par an. Quant à l'AESA, la Suisse devrait verser près de 1 million CHF par an pour y participer.

La conclusion d'un accord bilatéral de coopération dans les secteurs de la santé publique et de la protection des consommateurs permettrait à la Suisse de participer à certains programmes ou agences¹⁵⁴.

Sur la base des éléments budgétaires connus et de la clé de répartition habituellement utilisée pour le calcul de la contribution d'Etats participants (modèle EEE), le coût global de la participation aux programmes et agences susmentionnées pourrait s'élever approximativement à 9,36 millions CHF. Cette estimation devra être revue le moment venu sur la base des prévisions budgétaires 2007 à 2013.

De nouveaux accords commerciaux bilatéraux, notamment sur le transit d'électricité ou le libre-échange des produits agricoles ou alimentaires, auraient également des répercussions financières, mais celles-ci dépendraient entièrement du résultat concret des négociations et il serait donc vain de spéculer à ce propos.

Contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales

A cela s'ajoute la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. La Suisse s'est déclarée prête à consacrer, sur une période de cinq ans, 1 milliard CHF à la réalisation de projets et de programmes de coopération dans les nouveaux Etats membres. Les engagements seraient en théorie de 200 millions CHF par an entre 2008 et 2012. Mais comme la mise en œuvre des projets sera plus longue, des dépenses effectives de 100 millions CHF par an sur une période de 10 ans semblent plus probables. Dans le sillage de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, l'UE demandera sans doute à la Suisse de prolonger son aide au profit de ces pays. A ce jour, aucune demande n'a été déposée. Actuellement, la Bulgarie et la Roumanie reçoivent un soutien de la Suisse dans le cadre de

¹⁵³ La participation de la Suisse à l'AESA sera prévue dans une modification de l'annexe de l'accord bilatéral sur le transport aérien de 1999; cf. Message du Conseil fédéral du 25 mai 2005 sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (modification de l'annexe de l'Accord sur le transport aérien Suisse-CE et de la loi sur l'aviation), FF **2005** 3651 ss.

¹⁵⁴ Cf. ch. 4.2.2.4.

l'aide aux pays en transition. La reconduction de la coopération bilatérale serait juridiquement possible sur la base de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, mais devrait faire l'objet d'un crédit de programme additionnel voté par l'Assemblée fédérale suisse.

Tableau récapitulatif

Ces chiffres ne sont que des estimations à considérer avec la plus extrême prudence. Ils ne tiennent compte ni des coûts indirects liés aux accords ni d'éventuels allègements des dépenses de la Confédération, et font abstraction des aspects politiques et des effets macroéconomiques des accords.

	Dépenses (millions CHF par année)	
	Jusqu'en 2006	A partir de 2007
<i>a) accords en vigueur</i>		
Recherche	218	350 ¹⁵⁵
Eurostat	–	9 ¹⁵⁶
Agence Environnement	1,9	2
Observatoire du trafic alpin	–	0,2 ¹⁵⁷
MEDIA	7	8,6 ¹⁵⁸
Total a)		369,8
<i>b) accords signés mais pas encore en vigueur</i>		
Schengen	6,4 ¹⁵⁹	21 ¹⁶⁰
Total b)		21
<i>c) accords décidés sur le principe (à négocier)</i>		
Jeunesse et éducation	–	49 ¹⁶¹
Total b) et c)		70
Total a), b) et c)		439,8

¹⁵⁵ Moyenne annuelle sur la base des prévisions budgétaires revues 2007 à 2013.

¹⁵⁶ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

¹⁵⁷ Montant de la contribution pour la 1^{re} année, ensuite environ 80 000 CHF par an.

¹⁵⁸ Estimation approximative en moyenne annuelle pour la période 2007 à 2013.

¹⁵⁹ S'il entre en vigueur en 2006.

¹⁶⁰ Au plus tôt lorsque les conditions d'application de l'accord d'association et l'acceptation des actes relatifs à l'Agence et au Fonds pour les frontières extérieures sont remplis.

¹⁶¹ Dès 2008.

	Dépenses (millions CHF par année)	
	Jusqu'en 2006	A partir de 2007
<i>d) accords envisagés</i>		
Galileo	–	6,5
EASA	–	1,0
Santé publique	–	9,4 ¹⁶²
Total d)		16,9
<i>e) contribution suisse à la réduction des disparités¹⁶³</i>		
Contribution suisse		100 ¹⁶⁴

Une grande partie des dépenses liées à la participation de la Suisse aux programmes susmentionnés génère des retours financiers sous la forme de financement de projets en faveur des participants suisses¹⁶⁵.

4.2.4 Infrastructures

Les dispositions de l'Accord sur les *transports terrestres*, qui ont pour but de favoriser le transfert du trafic de transit de la route vers le rail, ont fait leurs preuves. L'accord implique cependant que la Suisse n'a pas d'influence directe sur des décisions de l'UE en matière de transports, qui la touchent. Cela dit, la Suisse reste une partenaire importante pour l'UE en matière de transports vu sa position géographique. Dans le domaine du *transport aérien*, l'accord en vigueur étend à la Suisse la majeure partie du droit communautaire. Les discussions sont en cours dans le cadre du comité mixte en vue d'une participation à l'Agence européenne de la sécurité aérienne et au projet «Ciel unique européen» visant l'amélioration du système de navigation aérienne européen. Le domaine des *télécommunications* ne fait quant à lui pas l'objet d'un accord bilatéral spécifique, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce traitant uniquement des questions liées au marché des installations. Cela ne suffit pas pour participer par exemple à la politique des fréquences au niveau européen. La Suisse mène actuellement des entretiens exploratoires en vue d'une pleine participation au projet européen de système de navigation par satellite *Galileo*. En ce qui concerne la *poste*, la politique suisse d'ouverture du marché va dans le même

¹⁶² Estimation à revoir sur la base des montants révisés des prévisions budgétaires 2007 à 2013, non disponibles.

¹⁶³ Dans l'hypothèse de l'acceptation de la nouvelle loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et du crédit-cadre correspondant.

¹⁶⁴ Correspond en moyenne annuelle à un crédit d'engagement de 200 millions CHF pour la période envisagée, soit 2008 à 2012. Comme la mise en œuvre des projets durera plus longtemps, on s'attend à des dépenses effectives de 100 millions par an sur une période de 10 ans.

¹⁶⁵ Les retours attendus sont de l'ordre de 100 % pour la recherche et 80 % pour la formation.

sens que celle de l'UE mais avec un décalage dans le temps. Dans le domaine de l'énergie, la Suisse a défini un mandat de négociation en vue d'un accord bilatéral. L'objectif est de régler l'accès mutuel au marché, la question du transit, ainsi que la reconnaissance des certificats d'origine pour le courant provenant de sources d'énergie renouvelables. En tant que plaque tournante du réseau électrique européen, la Suisse a intérêt à renforcer sa position sur le marché. De son côté, l'UE souhaite étendre le champ d'application de ses règles à des Etats tiers pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. En matière d'environnement, la Suisse participe depuis avril 2006 à l'Agence européenne pour l'environnement. Elle peut ainsi contribuer à la résolution de problèmes transfrontaliers et faire valoir ses intérêts. Elle peut coopérer à la définition de mesures de protection de l'environnement, sans s'être engagée à harmoniser ses propres normes. D'autres accords sont concevables, dans des domaines comme les labels écologiques, les produits chimiques ou encore le commerce de droits d'émission.

4.2.4.1 Transports

Transports ferroviaire et routier

La coopération bilatérale permet d'adapter le champ d'application de l'Accord sur les transports terrestres¹⁶⁶ (et de l'Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité¹⁶⁷) à l'acquis communautaire. A l'heure actuelle, il ne semble pas nécessaire d'apporter d'importantes modifications à l'Accord sur les transports terrestres ni de créer un nouveau cadre pour le domaine des transports (rail et route). Les adaptations techniques de l'accord sont traitées et décidées au sein du Comité mixte pour les transports terrestres Suisse-CE. En font partie les améliorations institutionnelles en vue de la participation de la Suisse à la comitologie, ou à des comités CE et à des groupes d'experts et l'association à des agences ad hoc (par ex. *European Railway Agency*).

Les dispositions spécifiques de l'Accord sur les transports terrestres axées sur la politique de transfert et de protection des Alpes ont fait leurs preuves et permis une planification coordonnée de l'infrastructure (NLFA). Cette solution tient compte de la position particulière de la Suisse dans l'espace alpin en ce qui concerne la politique des transports et la fiscalité routière (renforcer le transfert sur le rail des flux de trafic traversant la Suisse, stabiliser, puis réduire progressivement le volume de trafic routier, maintenir l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche pour les poids lourds) et garantit l'égalité des chances concernant l'accès des entreprises suisses au marché des transports.

La coopération bilatérale a toutefois aussi pour conséquence que la Suisse n'a pas d'influence directe sur l'élaboration ni sur le développement de la politique européenne des transports, qui la touche directement. Comme les comités de l'UE auxquels la Suisse participe ont tendance à perdre de leur influence, elle risque, à terme, l'isolement politique. Elle est également tenue de concrétiser l'acquis communautaire dont la reprise est prévue dans l'accord, de manière autonome mais sans parti-

¹⁶⁶ RS 0.740.72

¹⁶⁷ RS 0.946.526.81

ciper aux instances décisionnelles de l'UE. Enfin, elle ne profite pas non plus du financement des grands projets TEN (Réseaux transeuropéens). Il convient de garder à l'esprit que la Suisse est un partenaire important de l'Union en matière de transit alpin et qu'à ce titre, l'UE a intérêt à coopérer avec elle.

Transport aérien

L'Accord sur le transport aérien¹⁶⁸ étend déjà à la Suisse la plus grande partie du droit communautaire en la matière et offre ainsi des conditions d'exploitation non discriminatoires aux compagnies suisses dans l'espace aérien européen. Les compagnies aériennes des Parties bénéficient ainsi notamment des libertés de trafic aérien (sauf la 8^e, soit le cabotage¹⁶⁹), de la liberté tarifaire, de l'absence de limitation des capacités, ainsi que de la liberté d'établissement et d'investissement. La Suisse reconnaît la compétence des institutions communautaires dans le domaine de la concurrence (à l'exception du domaine des aides d'Etat). L'Accord sur le transport aérien implique que la Suisse accepte la reprise du nouvel acquis pertinent, faute de quoi les divergences des règles suisses et communautaires feraient obstacle à la bonne application de l'accord.

La Suisse reste indépendante en ce qui concerne la construction, l'exploitation et le financement des infrastructures aéronautiques. Toutefois, la Commission a déjà demandé à la Suisse, lors de la dernière réunion du Comité mixte, de s'engager à appliquer les lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (cette proposition est encore à l'examen).

La réglementation européenne concernant la sûreté de l'aviation a entraîné un certain nombre d'obligations concernant les infrastructures spécifiques et le fonctionnement des services aéroportuaires concernés. La même situation pourrait se présenter en matière de sécurité du fait de l'extension prévue des compétences de l'AESA au domaine des infrastructures, agence à laquelle la Suisse participera.

La participation de la Suisse au Ciel unique européen (*Single European Sky*, SES) devrait entraîner une certaine uniformisation dans le choix et l'utilisation du matériel de gestion de la circulation aérienne, quel que soit l'instrument de coopération considéré.

Si l'on considère le différend entre la Suisse et l'Allemagne relatif aux procédures d'approche et de décollage à l'aéroport de Kloten, il apparaît que la Commission considère que la Suisse ne peut pas être mise sur un pied d'égalité avec un Etat membre.

Il convient de noter finalement que l'accord bilatéral ne porte pas atteinte aux compétences de la Suisse dans ses relations avec les Etats tiers.

Galileo

Dans le cadre de la mise en place des réseaux transeuropéens, l'UE prévoit également de créer son propre système de navigation par satellite («Galileo») développé et financé avec le concours de l'Agence spatiale européenne (ESA) à laquelle appar-

¹⁶⁸ RS 0.748.127.192.68

¹⁶⁹ Le cabotage consiste en l'opération d'un vol domestique par la compagnie d'un autre Etat membre. Cette liberté fera l'objet de négociations 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, soit à partir de juin 2007.

tient la Suisse. Les droits de propriété et la surveillance de ce système seront confiés à une agence européenne dès 2007. La Suisse souhaiterait s'y associer afin de s'assurer le même droit d'accès aux services que les autres pays et de disposer de droits de codécision. Des entretiens exploratoires sont en cours avec l'UE à cet effet.

4.2.4.2 Télécommunications

Seul le secteur des installations de télécommunication est intégré dans un accord bilatéral (Annexe 7 de l'Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité¹⁷⁰). Les avantages que la Suisse peut tirer de cet accord sont limités. En effet, ce domaine dépend en partie de la politique européenne des fréquences qui n'est couverte par aucun accord. La Suisse n'a donc aucune possibilité de participer à l'élaboration de cette politique.

Compte tenu des spécificités du domaine des services de télécommunications, un accord complémentaire avec l'UE devrait se fonder sur la reprise intégrale de l'acquis communautaire (accord d'intégration). Cet acquis se caractérise par l'analyse «ex ante», par les autorités réglementaires nationales, de la situation de concurrence sur un certain nombre de marchés pertinents déterminés par la Commission européenne. Sur la base de cette analyse, lesdites autorités imposent les obligations nécessaires aux fournisseurs dominants. Ce système n'a pas été repris dans la modification du 24 mars 2006 de la loi sur les télécommunications (LTC)¹⁷¹. La Commission fédérale de la communication (ComCom) continuera donc de ne pouvoir analyser la situation de concurrence sur un marché que sur demande d'un fournisseur de services de télécommunication. La modification de la LTC a en revanche introduit de nouvelles obligations d'accès à la charge des fournisseurs dominants, dont l'accès totalement dégroupé à la boucle locale, se rapprochant ainsi de la réglementation européenne en la matière sans la reprendre complètement.

Dans le domaine des fréquences, les paramètres techniques des décisions de la Commission sont aujourd'hui basés sur les travaux effectués dans le cadre de la Conférence européenne des administrations postales et des télécommunications (CEPT), auxquels la Suisse participe pleinement. Si cet état de fait devait changer, les deux Parties pourraient avoir intérêt à passer un accord dans le domaine des fréquences, notamment pour garantir l'accès au spectre dans les zones frontalières et le déploiement paneuropéen de services de radiocommunications.

Les conséquences économiques et sociales de la coopération bilatérale seraient ainsi les mêmes que dans le cas d'une adhésion (cf. ch. 4.4.4.2), sans les effets secondaires tirés de l'application d'un ensemble de règles horizontales, à l'exemple des règles de concurrence. Sur le plan institutionnel, la conclusion d'un accord bilatéral présenterait des avantages limités, puisque la seule revendication que la Suisse pourrait formuler serait tout au plus de participer en tant qu'observateur au Comité des communications et au Comité du spectre radioélectrique, au même titre que les pays AELE membres de l'EEE. Ce statut serait comparable à celui que la Suisse a obtenu suite aux accords bilatéraux I dans le Comité pour l'évaluation de la conformité et la surveillance du marché des équipements de télécommunications.

¹⁷⁰ RS 0.946.526.81

¹⁷¹ RS 784.10

4.2.4.3 Energie

Après des entretiens exploratoires, la Suisse et l'UE ont réaffirmé en 2005 leur volonté de négocier un accord dans le domaine de l'électricité. Etant une importante plaque tournante du commerce de l'électricité en Europe, la Suisse a intérêt à consolider son rôle central sur le marché intérieur. De son côté, l'UE entend élargir l'application de sa réglementation aux pays tiers pour assurer le bon fonctionnement de ce même marché. Il s'agit en particulier de la directive 2003/54/CE sur le marché intérieur de l'électricité¹⁷², du règlement 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité¹⁷³, de la directive 2005/89/CE concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité¹⁷⁴ et de la directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables¹⁷⁵. L'accord Suisse-UE doit couvrir l'essentiel de ces quatre actes juridiques.

La Suisse est en passe d'adapter de très près sa législation à celle de l'UE en adoptant la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) et en révisant la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)¹⁷⁶ et la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)¹⁷⁷. Le débat parlementaire sur la LApEl et sur la LIE montrera s'il faut prévoir des dispositions transitoires ou dérogatoires dans l'accord. Celui-ci constituera un protocole additionnel à l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972¹⁷⁸. Il sera adapté au futur droit de l'UE dans le cadre du Comité mixte de l'accord de libre-échange.

En revanche, il est difficile de dire si l'UE va inviter la Suisse à reprendre d'autres dispositions du droit européen. Une telle démarche n'est pas exclue si l'UE constatait l'absence de réciprocité ou l'existence d'avantages concurrentiels pour la Suisse, notamment en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions de CO₂.

Si de nouvelles négociations bilatérales ont lieu, elles ne toucheront probablement pas l'énergie nucléaire. Au surplus, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)¹⁷⁹, les sociétés étrangères sont autorisées, sous certaines conditions, à exploiter des installations nucléaires suisses.

4.2.4.4 Poste

L'ouverture du marché postal en Suisse est largement inspirée par les principes appliqués par l'UE. La politique suisse va dans le même sens que celle de l'UE, mais avec un décalage dans le temps. Le domaine de la poste fait partie des services. Si la Suisse souhaite maintenir la compétitivité de son marché postal dans le contexte européen, elle devra passer un accord avec l'UE.

¹⁷² JO L 176 du 15.7.2003, p. 37

¹⁷³ JO L 176 du 15.7.2003, p. 1

¹⁷⁴ JO L 33 du 4.2.2006, p. 22

¹⁷⁵ JO L 283 du 27.10.2001, p. 33

¹⁷⁶ RS 734.0; Message du 3 décembre 2004 relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité, FF 2005 1493.

¹⁷⁷ RS 730.0

¹⁷⁸ RS 0.632.401

¹⁷⁹ RS 732.1

La Suisse poursuit son ouverture modérée et contrôlée du marché postal: alors que le monopole pour les lettres est de 100 g, depuis le 1^{er} avril 2006, en Suisse, il est déjà de 50 g dans les pays de l'Union; en outre, l'UE considère que l'ouverture totale du marché pourrait être réalisée en 2009. La Commission européenne présentera avant le 31 décembre 2006 les résultats de ses études et fera une proposition au Parlement. L'Union souhaite, comme la Suisse, une ouverture contrôlée du marché postal. Le décalage avec l'UE s'explique surtout par la longueur des procédures suisses. La Poste suisse bénéficie directement de la situation puisqu'elle peut développer ses activités sur le marché européen qui est plus ouvert que le marché suisse.

Par ailleurs, les dispositions suisses s'écartent de celles de l'UE sur les points suivants: subventions croisées; aides d'Etat; indépendance du régulateur. La législation suisse autorise la Poste à utiliser sa rente de monopole pour subventionner la partie du service universel ouverte à la concurrence. L'UE n'autorise une subvention croisée que lorsqu'elle s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel. De plus, la Poste bénéficie de transferts financiers de la part de la Confédération (service universel non soumis à l'imposition sur le bénéfice, non-rémunération des ressources publiques engagées sous forme de dotation de capital et garantie de la Confédération) qui font l'objet d'une législation plus stricte au sein de l'Union. Enfin, la Suisse a instauré depuis peu un régulateur indépendant techniquement, mais rattaché administrativement au Secrétariat général du Département fédéral des transports, de l'énergie et des communications (DETEC). Même si cette solution est apparue d'emblée insuffisante, elle en était néanmoins nécessaire pour permettre à l'autorité de régulation postale de voir rapidement le jour. Une modification de la loi apparaît donc ici indispensable pour fixer l'indépendance et les compétences du régulateur.

Les différences entre les législations postales suisse et européenne pourraient s'estomper suite à la décision du Conseil fédéral du 3 mai 2006 de réviser totalement la loi du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)¹⁸⁰ et la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la poste (LOP)¹⁸¹. Par ailleurs, il est prévu que la Suisse définisse les étapes ultérieures de la libéralisation du marché jusqu'à la suppression complète du monopole des lettres. Dans ce contexte, il serait utile de coordonner les prochaines étapes de réforme entre la Suisse et l'Union par le biais d'un accord.

4.2.4.5 Environnement

Dans le cadre des négociations bilatérales II, la Suisse a conclu un accord avec la CE sur sa participation à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et au Réseau européen d'information et d'observation de l'environnement (EIONET). Grâce à cet accord, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2006¹⁸², la Suisse peut accéder à toutes les données environnementales standardisées à l'échelon européen. Elle bénéficie ainsi d'une base supplémentaire pour ses décisions nationales et d'éléments importants pour son engagement international. Par ailleurs, bien qu'elle ne soit pas membre de l'UE, cet accord lui permet de faire valoir ses intérêts en matière de politique environnementale transfrontalière et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures envi-

180 RS 783.0

181 RS 783.1

182 RS 0.814.092.681

ronnementales en Europe. Elle n'a cependant contracté aucun engagement ayant trait à l'harmonisation de la législation environnementale.

Il pourrait également être intéressant pour la Suisse et pour l'UE de conclure d'autres accords ponctuels, notamment dans les domaines des écolabels, des produits chimiques et du commerce de droits d'émission.

Il serait par exemple dans l'intérêt des deux Parties de conclure un accord sur la participation des entreprises suisses à l'écolabel de l'UE. A ce sujet, un mandat de négociation a déjà été donné par le Conseil fédéral en 2001. S'agissant des produits chimiques, un accord sur la reconnaissance mutuelle des produits (dans le cadre de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce) ou un accord distinct permettant d'accéder à l'ensemble des informations serait envisageable.

Par ailleurs, la Suisse est très intéressée à participer au système de commerce des droits d'émission de l'UE (*Emission Trading Scheme*, EU-ETS). La taille du marché et les liquidités supplémentaires pourraient profiter aux deux Parties. Selon la directive 2003/87/CE sur le commerce de droits d'émission¹⁸³, il est possible de conclure des accords avec des pays tiers ayant ratifié le Protocole de Kyoto afin d'assurer la reconnaissance mutuelle des quotas. Une fois que la Suisse aura créé les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un marché du CO₂, l'adhésion au système européen de commerce de droits d'émission sera possible.

4.2.5 Sécurité et justice

La Suisse a renforcé sa collaboration avec l'UE dans le domaine de la *sécurité* ces dernières années. Ses coopérations dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont ponctuelles et ont lieu en dehors de tout cadre institutionnel, sur la base d'arrangements ad hoc. Afin de régler et de simplifier les modalités de la participation suisse, il conviendrait de conclure un accord-cadre PESD. Ce dernier ne changerait rien à l'autonomie de la Suisse en ce qui concerne ses choix de participer ou non à des opérations de maintien de la paix. Cette coopération avec l'UE est compatible avec la *neutralité* de la Suisse. Elle n'implique en effet aucune obligation d'assistance militaire aux Etats membres de l'UE. De manière générale, la Suisse pose l'existence d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE comme condition préalable à sa participation à de telles opérations. Elle participe également aux instruments de l'UE dans les domaines de la *migration* et de la *sécurité intérieure*. Cette coopération peut être plus ou moins étroite: dans le cas de Schengen, la Suisse peut participer à la formation des règles sur un pied d'égalité avec les Etats membres. En complément de l'accord avec l'Office européen de police (EUROPOL), entré en vigueur cette année, une collaboration est aussi à l'étude en ce qui concerne Eurojust, le réseau européen d'autorités judiciaires mis en place pour mieux lutter contre les formes graves de criminalité. En matière de *justice*, en plus de la Convention de Lugano sur la compétence judiciaire et l'exécution des jugements, prochainement révisée, il serait souhaitable de développer la collaboration dans les

¹⁸³ JO L 275 du 15.10.2003, p. 32

domaines de l'entraide judiciaire en matière civile et de faillite. L'uniformisation des procédures dans le domaine des faillites améliorerait la confiance réciproque dans les relations d'affaires.

4.2.5.1 Sécurité extérieure

Dans son Rapport sur la politique de sécurité, la Suisse a analysé l'importance de la coopération en matière de sécurité avec l'étranger, en particulier avec l'UE¹⁸⁴. Depuis 1999, la politique étrangère et de sécurité de l'UE, avec le lancement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD¹⁸⁵), s'est rapidement développée. Sur le plan international, l'UE s'est établie comme un acteur important dans ce domaine, à côté d'organisations comme l'ONU, l'OTAN et l'OSCE, notamment aux yeux de la Suisse, qui, en raison de sa situation, a de nombreux points de convergence avec l'UE et dont l'analyse des menaces et des mesures nécessaires (avec une priorité sur la prévention) recoupe largement celle de l'UE.

Ces dernières années, dans la ligne de sa stratégie «La sécurité par la coopération», la Suisse a renforcé sa coopération avec l'UE dans le domaine de la politique de sécurité, de manière analogue à la coopération avec d'autres acteurs internationaux. Dans le cadre de la PESD, cette coopération est ponctuelle, sans cadre institutionnel, elle se fonde sur des accords volontaires ad hoc. C'est ainsi que la Suisse participe à l'engagement militaire de promotion de la paix dirigé par l'UE en Bosnie-Herzégovine (EUFOR, Althea), à la mission européenne de police civile (EUPM), également en Bosnie-Herzégovine, et à la mission civile d'observateurs à Aceh, en Indonésie (AMM). Notre pays a aussi pris part à la mission de police civile de l'UE en Macédoine (Proxima), mission qui est maintenant achevée.

Pour chacune de ses participations, la Suisse a conclu avec l'UE un accord qui en règle les modalités. Un accord sur la protection des informations a également été signé entre la Suisse et l'UE. Son but est de créer les conditions techniques permettant de simplifier l'échange d'informations classifiées, en particulier en rapport avec la participation de la Suisse à des opérations civiles ou militaires de promotion de la paix dirigées par l'UE. Dans la perspective de régler et de simplifier la participation suisse à de futures opérations civiles ou militaires PESD, la conclusion d'un accord-cadre PESD semble judicieux et permettrait d'éviter de renégocier les modalités de coopération pour chaque opération à laquelle la Suisse participe. Un accord-cadre n'empêcherait pas notre pays de décider librement de participer ou non à des opérations PESD.

Un autre domaine dans lequel l'UE a intensifié sa coopération est celui de l'armement, en particulier avec la mise sur pied, en 2004, de l'Agence européenne de défense. En Europe, cette agence joue un rôle de premier plan à côté de l'OTAN au niveau de la coopération en matière d'armement.

¹⁸⁴ Rapport du 19 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000); FF 1999 6903.

¹⁸⁵ La PESD est une composante intégrale de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. Lorsqu'il est question de la coopération de la Suisse avec l'UE en matière de politique étrangère de sécurité, cela concerne exclusivement la PESD.

La Suisse étudie actuellement la possibilité de coopérer ponctuellement avec l'Agence européenne de défense. Cette coopération pourrait, par exemple, se fonder sur un accord sans obligation juridique (par analogie avec l'accord administratif entre l'agence et la Norvège) et elle pourrait compléter la coopération bilatérale de la Suisse en matière d'armement, exploiter les synergies et contribuer au renforcement de la base technologique de la Suisse et de son industrie d'armement.

Dans le cadre de la coopération bilatérale avec l'UE, la Suisse peut, en fonction de ses intérêts, participer de manière ad hoc ou ponctuelle aux activités de la PESD. Sa coopération est volontaire et se limite à quelques domaines spécifiques. Ainsi, la Suisse est automatiquement exemptée des développements de la PESD qui seraient contraires aux principes de base de notre ordre juridique. Par contre, elle ne dispose d'aucun accès institutionnel à la PESD et, de ce fait, elle reste tributaire du bon vouloir de l'UE; elle ne bénéficie d'aucun droit de codécision et ne peut exercer aucune influence sur les processus de décision de l'UE concernant la PESD.

4.2.5.2 Neutralité

La Suisse, en tant qu'Etat neutre permanent, s'engage à ne pas participer militairement à un conflit armé entre d'autres Etats en échange du respect de son intégrité territoriale par les belligérants¹⁸⁶.

La Suisse peut donc coopérer internationalement dans tous les domaines, y compris dans le domaine militaire, pour autant que cette coopération ne puisse pas potentiellement entraîner notre pays dans un conflit armé international. En tant qu'Etat neutre, elle ne peut pas adhérer à une alliance militaire telle que l'OTAN, car la qualité de membre d'une alliance inclut l'obligation d'assistance militaire en cas de guerre¹⁸⁷.

La non-appartenance à l'UE, ainsi qu'à une alliance militaire, donne à la Suisse une certaine liberté d'action, voire dans certains cas des avantages (par ex. meilleure crédibilité en matière de bons offices).

Accords bilatéraux

La coopération bilatérale avec l'UE, telle qu'elle existe actuellement mais aussi telle qu'elle a vocation à se développer, est compatible avec le statut d'Etat neutre car, d'une part, elle n'implique aucune obligation d'assistance militaire aux Etats membres de l'UE en cas de conflit armé international et, d'autre part, elle ne remet en cause aucun des droits ni aucune des obligations liés au statut d'Etat neutre.

Sanctions économiques de l'UE

Par ailleurs, il convient de noter que l'association volontaire de la Suisse aux sanctions économiques décidées par l'UE dans le cadre de la PESC est compatible avec le droit de la neutralité, car celui-ci ne s'applique pas aux sanctions économiques¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Le statut de l'Etat neutre est réglé par deux conventions de la Haye: Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, RS **0.515.21**; Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, RS **0.515.22**.

¹⁸⁷ Par ex. art. 5 du Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949.

¹⁸⁸ Rapport du Conseil fédéral sur la neutralité du 29 novembre 1993; FF **1994 I 150 226**.

Il existe néanmoins une exception: s'il impose à un Etat en guerre des restrictions au commerce d'armes, de munitions et de tout matériel pouvant servir à une armée, l'Etat neutre est tenu d'appliquer ces mesures restrictives à tous les autres Etats parties au conflit¹⁸⁹. Cette restriction ne vaut cependant pas pour les sanctions économiques prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁹⁰, car le droit de la neutralité ne s'applique pas aux mesures décidées par celui-ci en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹⁹¹. Par contre, elle s'applique aux sanctions économiques prises par l'UE car celle-ci, contrairement à l'ONU, ne représente pas la communauté internationale dans son ensemble, mais seulement un groupe d'Etats. Or, il peut arriver que l'UE prenne des sanctions touchant des biens pouvant servir à une armée à l'encontre d'un Etat partie à un conflit sans qu'une sanction analogue ait été prise par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Bien que très rare, cette situation s'est néanmoins présentée en 1999 dans le cadre du conflit au Kosovo. La Suisse s'est associée aux sanctions de l'UE contre la Yougoslavie mais a dû renoncer à participer à l'embargo sur le pétrole décidé par l'UE, ce produit constituant du matériel pouvant servir à une armée. Pour éviter que la Suisse ne soit utilisée pour contourner l'embargo de l'UE, le Conseil fédéral a décidé, se fondant sur le principe du courant normal¹⁹², d'instituer l'obligation d'annoncer les transactions afin de maintenir leur volume à un niveau normal. Il convient de souligner la portée pratique limitée de la question, car la Suisse n'exporte pas de pétrole.

Si une situation analogue venait à se produire, la Suisse pourrait – afin de respecter ses obligations d'Etat neutre tout en empêchant que son territoire ne soit utilisé pour contourner une sanction de l'UE – adopter la même attitude, à savoir la non-application de la sanction et la mise en œuvre du principe du courant normal.

4.2.5.3 Sécurité intérieure

La coopération bilatérale donne à la Suisse la possibilité d'être associée à l'application des instruments de politique migratoire et de politique de sécurité mis en place par l'UE, pour autant que cela soit possible ou que l'UE y consente. Cette collaboration peut présenter différents degrés d'intensité, le degré maximum étant la participation pleine et entière de la Suisse à l'application d'un instrument propre à l'UE. Le meilleur exemple en est Schengen, accord dans le cadre duquel la Suisse est associée, sur un pied d'égalité avec les Etats membres, au processus de développement des règles.

La collaboration de la Suisse dans le domaine couvert par Eurojust est à l'étude. D'autres instruments mis en place par l'UE n'autorisent d'emblée qu'une participation partielle de la Suisse. Tel est notamment le cas d'Europol. L'accord entre la Suisse et Europol ne couvre pas toutes les activités d'Europol. En outre, il ne permet pas à notre pays d'accéder directement aux banques de données Europol. La Suisse devra, dans chaque cas, examiner, si sa collaboration à la mise en œuvre d'un instrument spécifique paraît possible ou non.

¹⁸⁹ Art. 9 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, RS 0.515.21.

¹⁹⁰ Art. 41 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, RS 0.120.

¹⁹¹ Rapport du Conseil fédéral sur la neutralité du 29 novembre 1993, FF 1994 I 150 224.

¹⁹² Stabilisation du volume commercial à la moyenne de celui d'une période de base représentative ayant précédé le prononcé des sanctions.

Dans les domaines où l'UE n'admet qu'une collaboration partielle avec la Suisse ou encore dans lesquels celle-ci refuse de collaborer au nom des principes qui fondent sa politique générale, la coopération bilatérale peut se révéler insuffisante pour permettre à la Suisse d'optimiser sa sécurité intérieure. La Suisse devrait donc prendre, sur le plan interne, des mesures propres à parer à l'augmentation de la criminalité et au renforcement des pressions migratoires, précisément parce qu'elle n'est que partiellement associée aux mesures prises par l'UE dans ces domaines.

4.2.5.4 Justice

Il serait souhaitable que la collaboration dans le domaine de la justice soit étendue à l'entraide judiciaire en matière civile ainsi qu'au domaine de l'insolvabilité. Le règlement 1346/2000/CE du Conseil du 29 mai 2000 relatif aux procédures d'insolvabilité¹⁹³ règle la compétence, les effets, le droit applicable et la reconnaissance des procédures d'insolvabilité. Il complète le règlement 44/2001/CE déjà mentionné. L'adoption d'une réglementation commune de l'insolvabilité ne peut que renforcer la confiance mutuelle dans le cadre du commerce transfrontalier et contribuer de manière déterminante au bon fonctionnement du marché commun.

Le règlement 1348/2000/CE du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification dans les Etats membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale¹⁹⁴ pourrait constituer le cadre juridique propre à permettre la notification postale directe desdits actes entre la Suisse et les Etats membres de l'UE. La participation de la Suisse à cette mesure contribuerait notablement à accélérer les procédures dans ce domaine et à accroître l'efficacité de la coopération entre la Suisse et l'UE en matière judiciaire.

Sous quelle forme la Suisse devrait-elle être associée aux instruments susmentionnés et à d'autres instruments de la CE réglant la collaboration dans le domaine de la justice? Pour la Suisse, la forme la plus adéquate consisterait en des accords parallèles aux mesures adoptées par la CE, sur le modèle de la Convention de Lugano sur la compétence judiciaire et l'exécution des jugements¹⁹⁵ révisée. Mais il serait également envisageable d'adopter un accord international se bornant à statuer que telle ou telle mesure adoptée par la CE est également applicable en Suisse. L'Accord entre la CE et le Royaume de Danemark sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Décision 2005/790/CE du Conseil du 20 septembre 2005¹⁹⁶), constitue à cet égard un bon exemple. Il revient à rendre bilatéralement applicable le règlement CE concernant la compétence judiciaire.

¹⁹³ JO L 160 du 30.6.2000, p. 1

¹⁹⁴ JO L 160 du 30.6.2000, p. 37

¹⁹⁵ Convention du 16 septembre 1988 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale; RS 0.275.11.

¹⁹⁶ JO L 299 du 16.11.2005, p. 61

4.3 Les effets généraux des instruments de la coopération multilatérale

4.3.1 Aspects politiques et institutionnels

Les instruments de *démocratie directe* ne s'appliqueraient aux règles communautaires pertinentes pour l'EEE que si elles nécessitaient une transposition dans le droit suisse (directives en particulier). Les dispositions communautaires directement applicables ne feraient pas contre pas l'objet d'un référendum: il y aurait donc une limitation des droits populaires. Cette restriction matérielle à l'exercice des droits populaires ne serait pas compensée par un droit de codécision au niveau européen, comme dans le cas d'une adhésion à l'UE. Une coopération du type EEE aurait des incidences principalement sur les compétences de la Confédération, mais aussi sur d'importantes *compétences cantonales* (par ex. services). Les cantons seraient en effet tenus de respecter les dispositions de l'EEE dans leurs domaines de compétences. Ils seraient associés au développement de l'acquis EEE, aux côtés de la Confédération, comme pour les accords de Schengen/Dublin. La coopération entre la Confédération et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) devrait être intensifiée. Une réforme des *institutions suisses* ne serait pas nécessaire.

4.3.1.1 Démocratie directe

En 1992, l'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen¹⁹⁷ a été soumis au référendum obligatoire. Trois éléments ont déterminé ce choix: l'adhésion à l'EEE entraînait des modifications constitutionnelles, l'Accord de libre-échange de 1972¹⁹⁸ avait été lui-même soumis à un tel référendum et l'importance indéniable du projet sur les plans tant politique qu'économique. Aujourd'hui, on peut se demander si un nouvel arrêté fédéral sur l'adhésion à l'EEE devrait être soumis au référendum (référendum obligatoire). Il devrait l'être s'il induisait des modifications constitutionnelles; dans le cas contraire, il ne serait que sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. d, Cst.¹⁹⁹, référendum facultatif). La Constitution de 1999 ne prévoit pas de référendum obligatoire *sui generis* en matière de traités internationaux.

En cas d'adhésion de la Suisse à l'EEE, le droit de l'EEE, qui se réfère au droit communautaire, ne serait soumis aux mécanismes de la démocratie directe que dans la mesure où il devait être transposé en droit suisse. Tel est le cas lorsque l'adoption ou la modification de lois sont nécessaires sur le plan fédéral ou dans les cantons. Cela vaut en particulier pour les directives. Si les Etats membres sont tenus de mettre en œuvre les directives, ils jouissent, en règle générale, d'une certaine marge de manœuvre à cet effet. Les actes de droit communautaire directement applicables (à l'exemple des règlements) ne peuvent faire l'objet d'un référendum: sous cet aspect, l'exercice des droits populaires est limité dans son champ d'application matériel.

¹⁹⁷ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 526 531.

¹⁹⁸ Message du 16 août 1972, FF 1972 II 736 ss.

¹⁹⁹ RS 101

Les nouvelles règles du droit communautaire sont reprises, au fur et à mesure, dans l'EEE. Les Etats non-membres de l'UE ont un droit de participation à l'élaboration des décisions (comitologie). En revanche, ils n'ont aucun droit de codécision lors de l'adoption des nouvelles dispositions. En d'autres termes, en cas d'adhésion de la Suisse à l'EEE –à la différence d'une adhésion à l'UE – la restriction du champ d'application matériel des droits populaires ne serait pas contrebalancée par un (nouveau) droit de codécision au niveau européen. Chaque Etat contractant est habilité à prendre unilatéralement des mesures de protection lorsqu'il est confronté à de sérieuses difficultés d'ordre économique, social ou écologique. Il existe également un «droit de veto» qui peut être exercé collectivement par l'ensemble des Etats AELE membres de l'EEE (art. 93 de l'Accord EEE). Toutefois, tant ces mesures que l'exercice du droit de veto peuvent déboucher sur la suspension de tout ou partie de l'accord, ce qui constitue un risque considérable.

4.3.1.2 Fédéralisme

Si la Suisse engageait de *nouvelles négociations en vue d'une adhésion* à l'EEE, les cantons y seraient très étroitement associés, en vertu de l'art. 55 Cst. et de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)²⁰⁰.

La *mise en œuvre* des accords obéirait au régime interne de répartition des compétences (art. 3, 5a, et 46, al. 1, Cst.). En d'autre termes, elle incomberait pour l'essentiel aux cantons. Quand bien même l'EEE aurait surtout des incidences sur les attributions de la Confédération, il n'en toucherait pas moins d'importantes *compétences cantonales* (s'agissant des services, par exemple). Dans leurs domaines de compétence, les cantons se conformeraient au droit de l'EEE.

En matière de *développement du droit de l'EEE*, la Confédération s'assurerait le concours des cantons (à l'instar de ce qu'elle fait aujourd'hui pour les accords de Schengen/Dublin). De leur côté, les cantons pourraient donner les impulsions qu'ils jugent utiles.

Dans l'éventualité d'une adhésion de la Suisse à l'EEE, il y aurait lieu d'établir une collaboration encore plus étroite entre la Confédération et la CdC et d'examiner si la collaboration entre la Confédération et les cantons ne devrait pas être améliorée par le biais des chargés de l'information des cantons au sein de l'ensemble des départements concernés. Eu égard à l'art. 55 Cst. et à la LFPC, il ne semble pas indiqué – du moins à première vue – de procéder à des modifications constitutionnelles et législatives.

4.3.1.3 Autres aspects institutionnels

L'adhésion à l'EEE n'exigerait pas d'adaptations profondes des institutions suisses. Si notre pays entendait toutefois exercer son droit de participation à l'élaboration des décisions de l'UE, il devrait se doter des ressources nécessaires. Au bout de quelques années, il conviendrait d'examiner, à la lumière de l'expérience accumulée, la

²⁰⁰ RS 138.1

nécessité d'apporter des modifications au fonctionnement du gouvernement et du Parlement, cela tout d'abord dans le cadre du régime juridique en vigueur.

L'Accord EEE institue deux organes: l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Cour de justice de l'AELE. La première a la compétence de vérifier si les mesures prises, également par les cantons, au titre de la mise en œuvre de l'accord sont compatibles avec le droit de l'EEE. Quant aux tribunaux, quelle qu'en soit l'instance, ils sont tenus d'appliquer le droit de l'EEE. Dans certains cas, les tribunaux cantonaux pourraient soumettre à la Cour de justice de l'AELE, par la voie de la procédure de renvoi préjudiciel, des questions d'application du droit de l'EEE. Le Tribunal fédéral, quant à lui, y serait tenu en sa qualité d'autorité judiciaire de dernière instance.

4.3.2 **Marché du travail, politique sociale, recherche et santé**

Les règles de l'Accord sur la libre circulation des personnes sont quasiment identiques à celles prévues dans l'Accord l'EEE. Aussi, une adhésion à l'EEE aurait des effets sur le *marché de travail* comparables à ceux de la coopération bilatérale. Des restrictions devraient être levées dans le domaine des prestations de services, ce qui pourrait engendrer certains mouvements temporaires de personnel. Les mesures d'accompagnement resteraient cependant en vigueur. Sur un plan juridique, un accord de type EEE nécessiterait une reprise régulière des développements du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en rapport avec le marché intérieur. Un certain nombre d'adaptations du droit du travail seraient nécessaires, en ce qui concerne la protection et les droits des travailleurs. Dans la mesure où l'EEE reprend la législation de l'UE en matière de *politique sociale*, la Suisse devrait adopter le congé parental. L'application de la directive 2003/41/CE sur les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle aurait un impact sur la partie surobligatoire du 2^e pilier. Quant à la coordination des systèmes de sécurité sociale, elle continuerait à fonctionner selon les mêmes règles que celles définies dans l'Accord sur la libre circulation des personnes. La reprise du nouvel acquis communautaire pertinent serait cependant plus dynamique. La Suisse garderait le même statut en ce qui concerne sa participation aux programmes-cadres de *recherche*, ainsi qu'aux programmes de *formation*. Elle aurait toutefois l'avantage de ne plus devoir renégocier sa participation à chaque nouvelle génération de programmes. L'EEE impliquerait aussi une participation aux différents agences et systèmes d'alerte ainsi qu'au programme d'action communautaire dans le domaine de la *santé publique*, telle que souhaitée actuellement par la Suisse. Cette coopération comprendrait également la participation à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA), de même qu'à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA). En matière de protection des consommateurs, la Suisse reprendrait les prescriptions largement harmonisées de l'UE. Dans les secteurs où il n'y a pas d'harmonisation des règles techniques, c'est le principe «Cassis de Dijon» qui s'appliquerait de façon réciproque.

4.3.2.1 **Marché du travail et protection des travailleurs**

Le marché du travail est réglé par l'ALCP²⁰¹. Les règles qu'il contient sont quasiment identiques à celles prévues dans l'Accord EEE²⁰². Par conséquent, l'adhésion à l'EEE aurait des effets comparables à ceux de la coopération bilatérale. Néanmoins, la levée des restrictions actuelles dans le domaine des services²⁰³ et la reprise à moyen terme de la proposition de directive sur les services (directive «Bolkestein»; cf. ch. 3.2.2.2.4) pourraient engendrer une certaine augmentation temporaire des mouvements de personnel.

Les premières expériences réalisées dans le cadre bilatéral n'ont pas mis en évidence de pressions sur les salaires (cf. ch. 4.2.2.1). Il n'est cependant pas exclu que celles-ci puissent se faire sentir sur les activités peu qualifiées. Cependant, le niveau des salaires pour les autres activités ne devrait pas subir de changements notables, car le personnel qualifié est très recherché en Europe. En effet, l'expérience de l'UE montre qu'il y a toujours d'importantes différences salariales entre les pays. Enfin, le niveau général des prix devrait aussi avoir une influence sur le niveau des salaires.

Les mesures d'accompagnement destinées à éviter la sous-enchère sociale et salariale resteraient néanmoins en vigueur en cas d'adhésion à l'EEE.

Sur un plan juridique, l'adhésion à l'EEE nécessiterait la reprise régulière des développements du droit communautaire et de la jurisprudence de la CJCE dans les domaines couverts par l'accord.

Enfin, elle entraînerait l'adaptation du droit du travail suisse à la législation CE/EEE en ce qui concerne la sécurité et la santé et certains droits des travailleurs (cf. annexe XVIII de l'Accord EEE et ch. 4.4.2.1).

4.3.2.2 **Politique sociale**

L'EEE reprend la législation de l'UE en matière de politique sociale. En Suisse, l'allocation de maternité en faveur des femmes exerçant une activité lucrative adoptée en juillet 2005 permet de remplir les exigences de la directive 92/85/CE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail²⁰⁴. En revanche, la Suisse ne prévoit pas de congé parental, ce qui est incompatible avec la directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES²⁰⁵.

La directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite profession-

201 RS 0.142.112.681

202 Message du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1.

203 Il s'agit concrètement de la limitation à 90 jours par an dans les secteurs qui ne sont pas régis par un accord spécifique relatif à la prestation de services et de l'exclusion des activités dans le cadre du placement et des services financiers.

204 JO L 348 du 28.11.1998, p. 1

205 Accord conclu par l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), par le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES); JO L 145 du 19.6.1996, p. 4.

nelle²⁰⁶ pourrait avoir une incidence sur le 2^e pilier suisse si la Suisse devait l'appliquer dans le cadre de l'EEE. Cette directive vise en premier lieu à instaurer un véritable marché intérieur des régimes de retraite professionnelle. Au plan suisse, elle ne viserait que la partie surobligatoire du 2^e pilier. Toutefois, comme elle prévoit, notamment, la possibilité pour les entreprises d'un pays d'affilier leur personnel à une institution de prévoyance d'un autre pays, elle risquerait d'entraîner dans les faits une division du 2^e pilier, le minimum obligatoire continuant d'être régi exclusivement par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité²⁰⁷ alors que la partie surobligatoire serait soumise à la directive.

Quant à la coordination des systèmes de sécurité sociale, elle continuerait, au plan technique, à fonctionner selon les mêmes règles que celles définies dans l'ALCP²⁰⁸ (cf. ch. 4.2.2.2). La reprise du nouvel acquis communautaire pertinent serait cependant dynamique.

Les membres de l'EEE participent également aux divers programmes d'action communautaires, en particulier au programme de lutte contre la discrimination qui se termine en 2006. Les programmes d'action en matière sociale devraient être regroupés dans le futur programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale 2007 à 2013 (PROGRESS), qui permettrait de financer des activités dans les cinq domaines suivants: l'emploi, la protection et l'inclusion sociales, les conditions de travail, la lutte contre la discrimination et l'égalité entre hommes et femmes.

Si la Suisse adhérerait à l'EEE, elle y participerait au même titre que les trois autres pays de l'AELE.

4.3.2.3 Recherche et formation

En vertu de l'Accord du 16 janvier 2004 de coopération scientifique et technologique²⁰⁹, la Suisse est associée aux 6^{es} PCRD de l'UE. Les pays de l'EEE ont dans les PCRD le même statut que les pays associés en vertu d'un accord (la Suisse et Israël). Un statut comparable est aussi reconnu aux pays candidats à l'adhésion (la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie et la Croatie).

Dans l'état actuel des PCRD et de notre accord d'association, l'adhésion à l'EEE n'apporterait aucune différence fondamentale. Notre contribution au budget des PCRD serait à peu près la même²¹⁰. Seul le renouvellement de l'association aux PCRD suivants est plus simple pour les pays de l'EEE qu'il ne l'est pour la Suisse (cf. ch. 4.2.2.3).

Avec l'Accord EEE, la Suisse aurait dans les programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse – par analogie avec la recherche – le même statut et

²⁰⁶ JO L 235 du 23.9.2003, p. 10

²⁰⁷ RS **831.40**

²⁰⁸ RS **0.142.112.681**

²⁰⁹ RS **0.420.513.1**

²¹⁰ Pour le 6^e PCRD d'Euratom, la formule EEE s'applique à la Suisse. Par contre, la clé de calcul de la contribution au 6^e PCRD de la CE ne tient pas compte du PIB de la Suisse dans le diviseur, ce qui conduit à une contribution légèrement plus élevée. Cet inconvénient est cependant compensé par le fait que l'échéance des versements de la contribution de la Suisse tombe six mois plus tard que pour les pays de l'EEE.

les mêmes droits et obligations que ceux prévus dans un accord bilatéral. En revanche, l'Accord EEE aurait l'avantage que la participation à une nouvelle génération de programmes ne devrait pas être négociée, mais pourrait être obtenue par une simple décision du Comité mixte.

4.3.2.4 Santé et protection des consommateurs

En adhérant à l'EEE la Suisse participerait – comme envisagé dans le cadre bilatéral – à divers programmes et agences (cf. ch. 4.2.2.4). Ceci permettrait d'exploiter les synergies avec les programmes de recherche (cf. ch. 4.2.2.3). En outre, la Suisse deviendrait vraisemblablement membre de l'Agence européenne des médicaments (EMA) ainsi que de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT).

La Suisse participerait également aux mesures de santé qui concernent le marché intérieur de l'UE. Dans ce domaine l'UE se trouve au début d'un processus dynamique, dont le déroulement et l'impact sur la Suisse ne sont pas prévisibles.

En matière de protection des consommateurs la Suisse transposerait les normes applicables aux produits, qui sont en grande partie harmonisées. Dans le domaine non harmonisé l'application du principe «Cassis de Dijon» serait fixée en vertu d'un accord international. Pour les produits chimiques la Suisse participerait au nouveau système REACH concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques, cependant sans droit de vote pour les décisions individuelles concernant le contrôle des produits chimiques. L'Accord EEE n'apporterait pas de changement au niveau de la radioprotection.

4.3.3 Economie et finances

L'avantage économique majeur résiderait dans la libre circulation des *services*, une des quatre libertés couvertes par l'Accord EEE. Les intermédiaires financiers gagneraient par exemple le plein accès au marché intérieur, aussi pour les prestations transfrontalières. La *place financière* pourrait notamment profiter de nouvelles affaires liées aux fonds de placement et aux fonds de pensions. Une autorisation délivrée à une banque ou à une assurance par une autorité de surveillance en Suisse ouvrirait la voie à l'ensemble des marchés. La participation à l'EEE ne nécessiterait pas de modification de la législation en matière d'*échange d'informations* dans le domaine fiscal. Cela dit, la reprise de l'acquis communautaire dans le domaine financier, en particulier des dispositions sur le blanchiment d'argent, conduirait à l'extension des infractions susceptibles de donner lieu à l'entraide judiciaire et à l'assistance administrative. L'EEE intègre l'ensemble de l'acquis communautaire en matière de services et implique une reprise dynamique de ses développements. Cela permettrait une intégration plus complète au marché communautaire et donc une accélération des réformes internes, mais rendrait plus difficile l'obtention de dérogations dans certains secteurs sensibles. En ce qui concerne les *produits industriels*, les accords bilatéraux permettent déjà de couvrir une partie importante du champ d'application de

l'Accord EEE. L'EEE induirait une reconnaissance plus systématique des normes, notamment par l'application du principe «Cassis de Dijon». L'Accord EEE impliquerait l'application des règles communautaires de concurrence. L'*agriculture* est exclue du champ d'application de l'accord EEE. En adhérant à l'EEE, la Suisse ne serait pas intégrée à la *politique commerciale commune* ni à l'*union douanière* de l'UE. Les marchandises continueraient d'être contrôlées et la TVA d'être perçue à la frontière. Les répercussions sur le *niveau des prix* sont difficiles à évaluer. La suppression d'obstacles non-tarifaires (harmonisation des normes et Cassis de Dijon) aurait un effet de concurrence accrue et donc de pression sur les prix. Les importations parallèles de produits protégés par des brevets seraient autorisées. Dans la production de biens d'investissement et dans certains domaines de la chimie, branches qui sont déjà soumises à la concurrence, il n'y pas lieu de s'attendre à des retombées significatives, alors que les effets seraient plus importants dans les secteurs davantage protégés, tels que ceux des biens de consommation ou des prestations de services. La *fiscalité* n'est pas régie par l'Accord l'EEE. En matière de fiscalité indirecte, la TVA et les taxes spéciales à la consommation (huiles minérales, tabac, bière) pourraient toujours être perçues de manière autonome. En matière d'*imposition des sociétés*, la Suisse serait néanmoins soumise aux règles communautaires et aux arrêts de la CJCE pour les aides d'Etat. La Suisse conserverait le franc et la Banque nationale suisse (BNS) poursuivrait une *politique monétaire* indépendante. En ce qui concerne les *conséquences financières sur le budget*, les frais de participation de la Suisse aux institutions de l'AELE, aux mécanismes de réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie, ainsi qu'aux programmes communautaires, pourraient dépasser les 680 millions CHF par an, sans tenir compte de l'élargissement de l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie. Une grande partie des dépenses pour la participation à l'ensemble des programmes couverts par l'EEE générerait des retours financiers importants en faveur des participants suisses.

4.3.3.1 Agriculture

L'agriculture est exclue de l'Accord EEE²¹¹. L'art. 19 de l'accord comprend cependant une clause évolutive prévoyant que les conditions des échanges de produits agricoles sont examinées tous les deux ans. C'est là une façon de tendre vers l'objectif de «libéralisation progressive des échanges agricoles» dans le cadre des politiques nationales, sur une base préférentielle bilatérale ou multilatérale, réciproque et mutuellement avantageuse, et en tenant compte des résultats des cycles de négociations de l'OMC. Toutefois, l'UE n'a pas réussi à étendre sensiblement les échanges préférentiels avec la Norvège ni avec l'Islande²¹².

Dans l'accord bilatéral de 1999²¹³ sur les produits agricoles et le Protocole 2 actualisé de l'accord de libre-échange de 1972²¹⁴, les concessions dans le domaine agricole sont plus importantes que dans l'Accord EEE. Une adhésion à l'EEE implique-

²¹¹ Message du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1.

²¹² Certains produits (exportés du sud de l'Europe) ont un traitement préférentiel au titre de la cohésion.

²¹³ RS 0.916.026.81

²¹⁴ RS 0.632.401

rait donc certainement la reprise des concessions actuelles de l'EEE et de celles de l'accord de 1999 entre la Suisse et l'UE (principe «pas de retour en arrière»).

4.3.3.2 Produits industriels

L'Accord de libre-échange Suisse – CEE de 1972²¹⁵ ainsi que les accords bilatéraux I et II permettent de couvrir une partie importante du champ d'application de l'Accord EEE²¹⁶ en ce qui concerne la libre circulation des marchandises, dont les produits industriels. Concernant les obstacles techniques au commerce, la Suisse a entrepris des efforts d'harmonisation autonome afin de préserver la position concurrentielle des entreprises nationales. Par la coopération bilatérale, la Suisse est parvenue à se rapprocher des objectifs poursuivis par l'Accord EEE, en particulier la libéralisation de la circulation des marchandises. Les différences sont ainsi réduites, mais l'EEE induit une reconnaissance plus systématique des normes nationales dans le domaine non harmonisé, notamment par le biais du principe «Cassis de Dijon» et l'épuisement régional dans le domaine de la propriété intellectuelle («importations parallèles») (cf. ch. 4.2.3.5). En outre, on décide selon des critères uniques si telle ou telle pratique en matière de concurrence est conforme aux règles de l'EEE concernant les échanges de produits industriels, sur la base des normes justiciables communes²¹⁷. L'accord de libre-échange Suisse – CEE de 1972, quant à lui, ne définit pas de critères communs.

4.3.3.3 Services

Le marché des capitaux étant largement ouvert, l'avantage économique majeur de l'Accord EEE²¹⁸ réside dans la libre circulation des services, une des quatre libertés couvertes par l'accord. L'Accord EEE intègre l'ensemble de l'acquis relatif aux services et implique une reprise dynamique de ses développements. Or, cette discipline dans la reprise des actes communautaire est à double tranchant. D'une part, elle permet une intégration plus complète au marché communautaire et contribue à l'accélération des réformes internes²¹⁹; d'autre part, elle rend difficile l'octroi d'exceptions dans certains secteurs sensibles. S'agissant des services financiers, voir ch. 4.3.3.7.

4.3.3.4 Relations économiques extérieures et union douanière

L'EEE ne connaît ni politique commerciale extérieure commune, ni union douanière.

²¹⁵ RS **0.632.401**

²¹⁶ Message EEE du 18 mai 1992, FF **1992** IV 1 125 ss.

²¹⁷ *Ibid.*, FF **1992** IV 1 344 ss.

²¹⁸ *Ibid.*, FF **1992** IV 1 263 ss.

²¹⁹ SECO, «Les réformes structurelles dans l'UE et en Suisse», Berne 2006; <http://www.seco.admin.ch/themen/zahlen/strukturanalysen/wirtschaftswachstum/index.html?lang=fr>.

Dans les *relations avec l'UE*, l'adhésion de la Suisse à l'EEE aurait pour conséquence qu'une grande partie de l'acquis communautaire devrait être reprise, dans le domaine de la circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services, de l'harmonisation du droit en matière de concurrence, des aides publiques, de l'énergie, des marchés publics et de la propriété intellectuelle. Faute d'union douanière, les marchandises seraient toujours contrôlées au passage de la frontière (notamment pour vérifier l'origine) et la TVA serait perçue. Toutefois, les échanges commerciaux seraient facilités au stade de la commercialisation, du fait des règles techniques harmonisées dans l'EEE et du principe «Cassis de Dijon».

Comme tous les Etats de l'AELE sont aujourd'hui membres de l'EEE, sauf la Suisse, l'adhésion à l'EEE équivaudrait à un *alignement sur les autres Etats de l'AELE*.

Dans les *relations avec des Etats tiers*, l'entrée de la Suisse dans l'EEE n'aurait que peu de conséquences sur les échanges, par rapport à la voie bilatérale. La Suisse garderait son statut au sein de l'OMC et son autonomie pour conclure des conventions.

4.3.3.5 Niveau des prix

L'Accord EEE²²⁰ permet une intégration étendue dans de nombreux secteurs et partant, une pression à la baisse sur les prix. Comme les dispositions de l'Accord sur l'EEE concernant la circulation des marchandises sont les mêmes que celles du TCE, le principe «Cassis de Dijon» s'applique. Les conséquences de l'application de ce principe sur les prix font encore l'objet d'études. L'épuisement régional des droits de propriété intellectuelle vaut aussi pour l'espace CE/EEE. Il est appliqué par l'UE de manière uniforme à tous les droits immatériels, en vertu de la jurisprudence de la CJCE. Il fait partie intégrante du système de marché intérieur CE/EEE et plus particulièrement de la libre circulation des marchandises et de la réglementation de la concurrence. Le droit de contrôler la première mise sur le marché est épuisé dans l'espace CE/EEE, les importations parallèles étant possibles à l'intérieur de cet espace économique²²¹. L'ampleur de la réduction des prix est là aussi difficile à évaluer. Une étude²²² a cependant montré qu'il existe une importante différence par branche quant aux effets à attendre de la suppression des entraves au commerce. Dans la production de biens d'investissement et dans quelques domaines de la chimie, qui sont déjà soumis à la concurrence, aucune réduction des prix importante n'est à attendre²²³. Dans quelques secteurs plus touchés par le marché intérieur,

²²⁰ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 61 ss.

²²¹ En ce qui concerne le passage à l'épuisement régional, cf. Rapport du Conseil fédéral du 3 décembre 2004, Importations parallèles et droit des brevets. Epuisement régional – établi en réponse au postulat 03.3423 de la CER-CN et aux postulats 04.3164 et 04.3197; http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/dossiers/importations_paralleles/f/rapport_final_envoi-wak_f_04-12-15.pdf.

²²² Eichler M./Grass M./Koellreuter C./Kübler T. (BAK), «Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU – Eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen», SECO, Strukturberichterstattung n° 21, Bern 2003; <http://www.seco-admin.ch/publikationen/00158/index.html?lang=de>.

²²³ Les auteurs soulignent toutefois que l'étude se place du côté du producteur et ne vaut que pour les produits qui sont fabriqués dans plusieurs pays. Par conséquent, cette constatation ne s'étend pas obligatoirement à tous les produits ni au niveau des consommateurs.

comme par exemple une partie de la production de biens de consommation ou des prestations de services, des effets de réduction des prix suite à l'ouverture du marché sont à prévoir, aussi au niveau de la production. Les réductions toucheraient en particulier les produits pharmaceutiques. Grâce aux aspects institutionnels, les réformes seraient plus étendues et plus rapides que dans le cadre bilatéral.

4.3.3.6 Fiscalité

Généralités

La fiscalité ne fait pas spécifiquement partie de l'Accord EEE. Cela vaut autant pour la fiscalité directe que pour la fiscalité indirecte (TVA).

Douanes

L'EEE n'est pas conçu comme une union douanière. L'entrée dans l'EEE n'affecterait donc guère la législation douanière de la Suisse²²⁴. En particulier, l'EEE n'aurait que des répercussions mineures sur les procédures et les droits perçus. Les différences comprennent un volet tarifaire (droits de douane applicables) et un volet non tarifaire (législation sur les toxiques, prescriptions sur les transports). L'Accord EEE²²⁵ conduirait à l'exonération de quelques produits comme le poisson et les produits de la pêche, ainsi que le liège et le lin.

Les pertes de recettes qu'entraînerait, en cas d'adhésion à l'EEE, l'exonération des droits d'entrée grevant le poisson et les produits de la pêche, le liège et le lin seraient négligeables et ne figurent pas ici.

Impôts spécifiques à la consommation (huiles minérales, tabac et bière)

L'EEE n'aurait aucun impact sur la perception des impôts sur les huiles minérales, le tabac et la bière.

Taxe sur la valeur ajoutée

La participation à l'EEE n'aurait pas d'impact direct sur la législation en matière de TVA. Les ajustements à la frontière se poursuivraient avec les mêmes conséquences que dans l'approche bilatérale avec l'UE.

Imposition des sociétés (impôt sur les bénéfices et sur le capital)

La participation à l'EEE ne nécessiterait pas de modification de la législation sur l'imposition directe. La politique fiscale de l'UE ne fait pas partie de l'acquis communautaire contenu dans l'Accord EEE. Toutefois, l'art. 62 de l'Accord EEE²²⁶ «interdiction des aides d'Etat» reprend la disposition analogue du TCE et les Parties à l'EEE sont liées par les arrêts pertinents de la CJCE – dans la mesure où les dispositions de l'Accord EEE sont identiques en substance aux règles correspondantes du TCE. Il s'ensuit que la soumission de la Suisse aux règles de l'EEE concernant les aides d'Etat pourrait amener la Commission à examiner si certains régimes fédé-

²²⁴ Rapport d'intégration 1999, FF 1999 IV 3647.

²²⁵ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 125 ss.

²²⁶ *Ibid.*, FF 1992 IV 1 355 ss.

raux²²⁷ sont compatibles avec le droit communautaire. Concernant les régimes fiscaux des cantons, voir le point ci-dessous sur la souveraineté fiscale des cantons.

Imposition à la source

En cas de participation à l'EEE, il n'est pas exclu qu'à la lumière de la jurisprudence de la CJCE sur l'interdiction de discrimination, la Suisse soit obligée de revoir son régime d'imposition à la source des revenus de l'activité lucrative des travailleurs de l'UE ou de l'étendre à tous les salariés.

Impôt sur les transactions sur titres

L'adhésion à l'EEE n'affecterait pas la souveraineté fiscale de la Suisse dans ce domaine.

Impôts sur l'affectation de capital

L'adhésion à l'EEE n'affecterait pas la souveraineté fiscale de la Suisse dans ce domaine.

Souveraineté des cantons en matière fiscale

L'entrée dans l'EEE n'affecterait pas directement la souveraineté des cantons en matière fiscale. Néanmoins la Suisse serait contrainte de reprendre tout l'acquis présent et futur de l'UE dans le domaine des services, des marchés de capitaux et des aides étatiques. Et comme la Commission européenne a récemment fait valoir que certaines réglementations fiscales en vigueur dans les Etats membres constituaient des aides étatiques illégales faussant la concurrence sur le marché des capitaux et qu'elle a ouvert des procédures contre des Etats membres, les autorités de surveillance de la concurrence de l'EEE pourraient se pencher aussi sur certaines réglementations cantonales en matière fiscale.

Assistance administrative, entraide judiciaire, secret bancaire

La participation à l'EEE n'entraînerait aucune modification de la législation en matière d'échange de renseignements dans le domaine fiscal. Néanmoins la reprise de l'acquis de l'UE dans le domaine financier, notamment des dispositions sur le blanchiment d'argent, aboutirait à une extension des infractions justifiant l'entraide judiciaire et l'assistance administrative (soustraction fiscale notamment). D'où des effets sur le secret bancaire. L'entrée dans l'EEE en 1992 aurait impliqué alors l'élargissement de l'entraide entre administrations douanières (protocole n° 11), laquelle se serait également appliquée aux cas de soustraction (et non seulement de fraude) en matière de fiscalité indirecte. L'Accord sur la fraude²²⁸ conclu dans le cadre des négociations bilatérales II prévoit cette entraide en matière de fiscalité indirecte.

²²⁷ Cf. par ex. dans le domaine de la promotion régionale l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement, RS **951.93**. Voir également le message du 16 novembre 2005 concernant la nouvelle politique régionale (NPR), FF **2006** 223.

²²⁸ FF **2004** 6127

4.3.3.7 Place financière

En cas d'entrée dans l'EEE, la Suisse serait obligée de reprendre l'acquis actuel et futur de l'UE dans le secteur financier (surveillance des marchés financiers et lutte contre les abus en particulier). En outre, il lui faudrait appliquer la politique de l'UE en matière de concurrence, donc aussi les dispositions régissant les aides étatiques, et d'autres politiques horizontales touchant aux «quatre libertés» du marché intérieur européen. Comme d'un point de vue matériel le droit suisse des marchés financiers équivaut globalement aux directives européennes, l'harmonisation serait envisageable. Il existe toutefois d'importantes différences ponctuelles, dont les conséquences pour la place financière suisse nécessitent un examen approfondi.

Sur le plan du droit de la surveillance, la Suisse serait intégrée dans le système de reconnaissance réciproque des règles et pratiques harmonisées mis au point par les autorités nationales compétentes, et elle accéderait au système de contrôle du pays d'origine. En contrepartie, il lui faudrait se soumettre aux règles en matière d'échanges d'informations entre autorités nationales. Enfin, comme Etat membre de l'EEE, la Suisse aurait un statut d'observateur dans les comités consultatifs chargés de la régulation et de la surveillance des marchés financiers (procédure Lamfalussy).

Suite à l'entrée de la Suisse dans l'EEE, les intermédiaires financiers suisses et européens bénéficieraient d'un accès réciproque au marché en vue d'une présence commerciale ou de la fourniture de services transfrontières. L'autorisation délivrée par les autorités de surveillance suisses ouvrirait à une banque ou société d'assurance suisse l'accès au marché de tous les Etats membres («passeport européen» ou «licence unique»). Cet accès au marché revêtirait la forme d'une succursale ou de services transfrontières. La place financière suisse profiterait tout particulièrement des opérations transfrontières (en expansion) réalisées avec les fonds de placement et les fonds de pensions.

4.3.3.8 Politique monétaire

La participation à l'EEE n'a aucun impact d'un point de vue monétaire. La Suisse conserve le franc. La BNS continue de poursuivre une politique monétaire indépendante. Les conséquences en matière de taux d'intérêt, de taux de change et de taux d'inflation sont similaires à celle de l'approche bilatérale: les taux d'intérêt de court terme sont déterminés par la BNS en tenant compte des besoins de l'économie nationale; les taux d'intérêt de long terme restent inférieurs aux taux à l'étranger; le cours de change du franc reste flexible; l'inflation dans la durée continue de dépendre de la politique monétaire de la BNS.

4.3.3.9 Conséquences financières sur le budget

Trois types de contributions suisses devraient être versées par la Suisse en cas de participation à l'Accord EEE²²⁹. Le premier concerne les frais de fonctionnement des trois institutions de l'AELE (Secrétariat, Autorité de surveillance AELE et Cour

²²⁹ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 489 ss.

AELE), le deuxième prévoit un paiement dans le cadre du mécanisme financier et le troisième un versement au titre de la participation aux programmes communautaires.

Les chiffres figurant dans ce chapitre ne sont que des estimations. Les calculs reposent sur les prévisions budgétaires 2006. Les contributions effectives devraient faire encore l'objet de négociations.

Contributions aux trois institutions de l'AELE

Secrétariat

Actuellement la contribution de la Suisse au Secrétariat de l'AELE est réduite de 25 % puisqu'elle ne participe pas à l'EEE. Cette réduction serait probablement supprimée en cas de participation suisse à l'EEE. Dans ce cas de figure, la contribution suisse au Secrétariat s'élèverait à 14 millions CHF au lieu des 9,7 millions CHF actuels (déduction faite du rabais de 25 %).

A cela s'ajouteraient les frais de détachement d'experts suisses auprès des services de la Commission européenne.

Autorité de surveillance AELE

La surveillance du respect des dispositions de l'Accord EEE par les Parties contractantes et par les acteurs économiques est primordiale pour garantir des conditions de concurrence homogènes dans tout l'Espace économique européen.

Sur la base des estimations de l'Autorité de surveillance de l'AELE à Bruxelles, la participation de notre pays à l'EEE conduirait à une augmentation de l'effectif de 25 personnes. Sur la base de la clé de répartition corrigée pour inclure la Suisse, la contribution de notre pays à cette Autorité serait de 13 millions CHF.

Cour AELE

La Cour AELE veille au respect des dispositions de l'Accord EEE par les Etats de l'AELE.

La Cour AELE estime que le personnel du siège de Luxembourg devrait être renforcé de cinq personnes en cas de participation suisse. Sur la base de cette estimation, la contribution de notre pays aux dépenses de fonctionnement de la Cour AELE s'élèverait à 4 millions CHF.

Financial mechanism office (FMO)

Le coût de la participation suisse aux frais de fonctionnement du FMO peut être évalué à 3 millions CHF.

En conclusion, la contribution suisse au budget des trois institutions de l'AELE s'élèverait à 34 millions CHF.

Païement dans le cadre du mécanisme financier

Le mécanisme financier (protocole 38 à l'Accord EEE) mis en place par les Etats membres de l'AELE Parties à l'EEE contribuent à réduire les disparités économiques et sociales dans l'EEE. Pour la période allant de 2004 à 2009, un montant de 600 millions d'euros (env. 930 millions CHF) est prévu en faveur des dix nouveaux Etats membres, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce. En tant que membre de l'EEE, la Suisse aurait à payer un montant comparable. En effet, aux termes des

dispositions de l'Accord EEE²³⁰, sur la base des données économiques de 2005, le facteur de proportionnalité serait de 2,58 % dans son cas. Sur la base des engagements des autres Etats membres de l'AELE, la quote-part de la Suisse serait de l'ordre de 220 millions CHF par an. Et dans l'hypothèse où la Bulgarie et la Roumanie obtiendraient du mécanisme financier de l'EEE, grâce à leur poids démographique, une contribution proportionnelle aux bénéficiaires actuels, les engagements augmenteraient de 50 millions CHF pour atteindre 270 millions CHF par an. A titre de comparaison, la Norvège est tenue de payer depuis le dernier élargissement, en plus de sa participation au mécanisme EEE, une contribution bilatérale de 880 millions CHF sur une période de cinq ans.

Versement au titre de la participation aux programmes communautaires

Le facteur de proportionnalité sert également à déterminer la contribution des Etats membres de l'EEE/AELE au financement des programmes européens qui leur sont accessibles dans le cadre de l'Accord EEE. Cela concerne en premier lieu la recherche, la formation et l'innovation, mais aussi les programmes de politique sociale comme la prévention de la toxicomanie, la santé publique, la protection des consommateurs, et la promotion de la culture. Pour la période budgétaire allant de 2007 à 2013, les engagements pour ces programmes avoisinent au total 103,2 milliards CHF (sur la base des prix de 2004) dans l'UE. Avec le facteur de proportionnalité de 2,58 %²³¹ et la prise en compte de l'inflation, la part de la Suisse au financement de ces programmes dépasserait les 430 millions CHF par an. Une grande partie des dépenses pour la participation à l'ensemble des programmes couverts par l'EEE générerait des retours financiers importants sous la forme de financements de projets²³².

Tableau récapitulatif

Ces chiffres ne sont que des estimations à considérer qu'avec la plus extrême prudence. Ils ne tiennent compte ni des coûts indirects liés à l'accord ni d'éventuels allègements des dépenses de la Confédération, et font abstraction des aspects politiques et des effets macroéconomiques de l'Accord EEE.

²³⁰ L'art. 82 de l'Accord EEE donne les instructions nécessaires au calcul du facteur de proportionnalité, qui reflète le poids économique relatif d'un Etat membre dans l'EEE – sur la base du PIB aux prix du marché. La formule applicable à la Suisse est la suivante:

$$\frac{PIB_{CH}}{PIB_{EEE}} = \frac{PIB_{CH}}{PIB_{UE} + PIB_{NO} + PIB_{IS} + PIB_{LI} + PIB_{CH}}$$

²³¹ Données PIB 2005, source Eurostat.

²³² Les retours attendus sont de l'ordre de 100 % pour la recherche et 80 % pour la formation.

	Dépenses en millions CHF par an
	2007
<i>a) frais de fonctionnement des organes et institutions AELE/EEE</i>	
Secrétariat AELE	14 ²³³
Autorité de surveillance AELE	13
Cour de justice AELE	4
Bureau du mécanisme financier AELE (FMO)	3
Total a)	34
<i>b) participation au mécanisme financier AELE</i>	
Elargissement UE-25	220
Bulgarie/Roumanie ²³⁴	50
Total b)	270
<i>c) participation aux programmes²³⁵</i>	
Programmes et Agences selon protocole 31 EEE	433
Total a), b), c)	737

4.3.4 Infrastructures

L'adhésion à l'EEE signifierait la reprise de l'acquis communautaire en matière de *transports*. La Suisse pourrait bénéficier comme les Etats de l'UE de financements pour des projet d'infrastructures tels que le réseau transeuropéen de transport (TEN). Elle reprendrait les décisions de politique des transports prises au niveau européen. Certaines solutions négociées en bilatéral pourraient être remises en question. Quant au *transport aérien*, la situation serait semblable à celle qui découle de l'Accord sur le transport aérien, sauf qu'elle impliquerait une extension de la libéralisation du marché au cabotage, soit à la possibilité d'effectuer des vols domestiques dans d'autres pays. Dans le domaine des *télécommunications*, intégralement couvert par l'EEE, la Suisse s'engagerait également à une reprise dynamique de l'acquis communautaire. Du point de vue institutionnel, elle participerait aux comités de l'UE avec le statut d'observateur. Elle

²³³ La contribution suisse au Secrétariat AELE s'élèverait à 12,9 millions CHF au lieu des 9,7 millions CHF actuels (déduction faite du rabais de 25 % pour non-participation à l'EEE).

²³⁴ Si l'on part de l'idée que la Bulgarie et la Roumanie recevront une contribution du mécanisme financier de l'EEE basée sur leur poids démographique et dans la même proportion que les autres Etats bénéficiaires, le crédit d'engagement augmenterait de 50 millions CHF avec l'adhésion à l'UE de ces deux pays. Depuis le dernier élargissement, la Norvège verse une contribution bilatérale de 880 millions CHF sur une période de 5 ans (176 millions CHF par an).

²³⁵ Les Etats EEE participent à des programmes dans quatorze domaines et dans six agences en vertu du protocole 31 de l'Accord EEE.

n'aurait pas de droit de codécision. La situation serait identique en ce qui concerne les secteurs de l'énergie et de la poste. Le rythme des réformes en cours s'en trouverait accéléré. En matière d'environnement, la situation serait la même que dans le scénario d'une adhésion à l'UE, sauf que la Suisse aurait moins de possibilités d'influencer les décisions.

4.3.4.1 Transports

Transports ferroviaire et routier

L'adhésion à l'EEE implique la reprise des dispositions pertinentes de la législation UE dans le domaine des transports (cf. annexe XIII de l'Accord EEE²³⁶). L'EEE garantit l'égalité de traitement de la Suisse et des partenaires de l'UE lors du financement des infrastructures de transport d'ordre supérieur (contributions d'encouragement, par ex. co-financement du TEN, assistance lors de la planification des infrastructures de transport TEN). Les chances d'accès au marché et les conditions de concurrence sont identiques pour tous les acteurs. Cependant, l'adhésion à l'EEE, contrairement à l'adhésion à l'UE, ne donne aucun droit de codécision lors du développement des réglementations européennes sur les transports qui doivent être reprises. Des conflits pourraient également surgir en rapport avec la réalisation d'objectifs politiques fixés par la Constitution, en raison d'une restriction de la liberté d'action nationale en ce qui concerne l'homme, l'environnement et les transports. Il n'est pas non plus exclu qu'il faille parfois abandonner ou adapter les solutions obtenues par la coopération bilatérale (par ex. système et montant de la RPLP, encouragement du trafic ferroviaire de marchandises, interdiction de circuler la nuit pour les poids lourds). Finalement, il est également possible que de nouvelles mesures indispensables à la régulation aillent à l'encontre de la politique de transfert.

Transport aérien

La situation ne devrait guère changer par rapport à l'Accord sur le transport aérien²³⁷ (cf. ch. 4.2.4.1), sauf que la libéralisation du marché devrait être étendue à la 8^e liberté (cabotage).

4.3.4.2 Télécommunications

L'EEE règle le domaine des télécommunications de manière complète. La participation de la Suisse aurait pour conséquence une reprise dynamique de l'acquis communautaire. Les effets sur le plan économique et social seraient comparables à ceux d'une adhésion (cf. ch. 4.4.4.2).

Du point de vue institutionnel, la participation avec le statut d'observateur aux comités de l'UE serait garantie au même titre que celle des pays de l'AELE membres de l'EEE. Ce statut d'observateur ne serait pas plus avantageux que celui généralement attribué dans le cadre bilatéral. L'obligation de reprise dynamique de

²³⁶ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 302 ss.

²³⁷ RS 0.748.127.192.68

l'acquis communautaire ne serait pas compensée par une participation au processus décisionnel en la matière, celle-ci n'étant pas prévue par l'Accord EEE²³⁸.

4.3.4.3 Energie

L'adhésion à l'EEE implique la reprise de l'acquis communautaire en matière d'énergie, à l'exception de l'accord Euratom et des dispositions relatives au climat qui touchent aussi l'énergie (objectifs en matière de rejets de gaz à effet de serre et commerce de droits d'émission)²³⁹.

A part les actes communautaires passés en revue au ch. 4.2.4.3, l'acquis communautaire en matière d'énergie comprend de nombreuses autres directives. Les principales relèvent des trois catégories ci-après:

- Directives auxquelles les prescriptions suisses ont déjà été largement adaptées. Plusieurs concernent l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie, telle la 92/75/CEE²⁴⁰ (indication de la consommation d'énergie) et les mesures d'application qui en résultent, la 96/57/CE²⁴¹ (exigences en matière de rendement énergétique des appareils réfrigérateurs à usage ménager), la 2000/55/CE²⁴² (tubes fluorescents), mais aussi le règlement 2422/2001²⁴³ (coordination de l'étiquetage des équipements de bureau avec le label américain *Energy Star*), et les directives 2003/30/CE²⁴⁴ (biocarburants) et 2005/32/CE²⁴⁵ (écoconception de produits consommateurs d'énergie). En vertu de la directive 68/114/CEE, la Suisse devrait participer au système d'urgence de l'UE qui ne se différencie que peu de celui de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), dont notre pays est membre. Quant aux mesures prises par la Suisse pour assurer l'approvisionnement en gaz (constitution de réserves obligatoires sous forme d'huile de chauffage), elles sont compatibles avec la directive 2004/67/CE²⁴⁶ concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.
- D'autres directives exigeraient des adaptations spécifiques de la part de la Suisse, par exemple la directive 2002/91/CE²⁴⁷ sur la performance énergétique des bâtiments, qui prescrit l'adoption du passeport bâtiment.
- Enfin il existe des directives telles que la 2004/8/CE²⁴⁸ (promotion de la co-génération) ou la directive 2006/32/CEE sur les prestations de services énergétiques²⁴⁹ qui nécessiteraient un rattrapage de la part de la Suisse. Tel est également le cas de la directive 2003/55/CE²⁵⁰ concernant le marché

²³⁸ Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 292 ss.

²³⁹ Ce tour d'horizon se réfère largement à la situation juridique de la Norvège, membre de l'EEE.

²⁴⁰ JO L 297 du 13.10.1992, p. 16

²⁴¹ JO L 236 du 18.9.1996, p. 36

²⁴² JO L 279 du 1.11.2000, p. 33

²⁴³ JO L 332 du 15.12.2001, p. 1

²⁴⁴ JO L 123 du 17.5.2003, p. 42

²⁴⁵ JO L 191 du 22.7.2005, p. 29

²⁴⁶ JO L 127 du 29.4.2004, p. 92

²⁴⁷ JO L 1 du 4.1.2003, p. 65

²⁴⁸ JO L 52 du 21.2.2004, p. 50

²⁴⁹ JO L 114 du 27.4.2006, p. 64

²⁵⁰ JO L 176 du 15.7.2003, p. 57

intérieur du gaz, d'une grande importance économique. La libéralisation de ce marché a été suspendue en Suisse après le rejet en 2002 de la loi sur le marché de l'électricité, parce qu'il n'y a pas urgence. En effet, à la différence de ce qui se passe pour l'électricité, le potentiel est relativement restreint pour les concurrents étrangers et la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transfert par conduite (LITC)²⁵¹, permet aux tiers d'accéder aux conduites haute pression. Mais l'absence d'intérêt manifesté jusqu'ici par l'UE pour le secteur du gaz ne doit pas faire oublier que la législation suisse en la matière ne satisfait pas à la législation européenne en ce qui concerne l'ouverture du marché, la séparation des activités et l'autorité de régulation.

L'adhésion à l'EEE doit être regardée dans la perspective d'un renforcement des normes de l'UE et de la transformation prévisible d'actes non contraignants en directives contraignantes (avec par ex. des valeurs-cibles pour les énergies renouvelables et les biocarburants). Par ailleurs, la Suisse serait associée aux comités techniques de l'UE qui formuleraient de nouvelles exigences ou rendraient plus sévères celles qui existent déjà (comitologie).

L'adhésion à l'EEE équivaut quasiment à l'adhésion à l'UE dans ses effets, y compris de nature fiscale et sur la politique du climat (cf. ch. 4.4.4.3). Dans ce dernier domaine, la Suisse conserverait son autonomie, qui assure certainement la liberté d'action au plan national. Par contre, les négociations internationales sur le climat nous imposent souvent un rapprochement avec l'UE.

4.3.4.4 Poste

Les principales différences entre la législation postale suisse et celle de l'UE ont été présentées auparavant et restent évidemment valables ici. L'adoption d'une forme de partenariat privilégié (association ou coopération multilatérale de type EEE) aurait les mêmes conséquences que celles de la coopération bilatérale, à savoir la reprise intégrale des directives postales.

4.3.4.5 Environnement

Dans son message du 18 mai 1992, le Conseil fédéral a étudié les modifications nécessaires en cas d'adhésion de la Suisse à l'EEE²⁵². Les adaptations législatives ne sont toutefois plus toutes d'actualité. Concernant l'harmonisation du droit suisse sur la protection de l'environnement avec les exigences de l'EEE, les questions qui se posent aujourd'hui sont pour la plupart les mêmes que pour l'adhésion à l'UE (cf. ch. 4.4.4.5). Dans le cadre de l'EEE, la participation de la Suisse au développement de la législation sur la protection de l'environnement serait toutefois moindre.

²⁵¹ RS 746.1

²⁵² Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 386 ss.

4.3.5 Sécurité et justice

La *politique de sécurité extérieure* de l'UE n'entre pas dans le champ de l'EEE. La coopération avec l'UE dans le cadre de la PESD, telle qu'elle existe aujourd'hui, pourrait être poursuivie en obéissant aux mêmes principes. La *neutralité* n'est pas non plus touchée par les domaines couverts par l'EEE. L'Espace économique européen ne porte sur aucun instrument de coopération en matière de *sécurité*, de *migration* ou de *justice*. Il n'y aurait donc pas d'incidences en ce qui concerne les questions qui se posent ou se poseront à la Suisse s'agissant de la sécurité et de la migration, ou de la coopération en matière de justice.

4.3.5.1 Sécurité extérieure

La PESD est une composante du 2^e pilier de l'UE – la PESC – et ne fait donc pas partie de l'EEE. Si la Suisse devait adhérer à l'EEE, la coopération avec l'UE dans le cadre de la PESD serait basée sur les mêmes principes que la coopération bilatérale actuelle (cf. ch. 4.2.5.1).

4.3.5.2 Neutralité

L'EEE règle les modalités de la participation des pays de l'AELE au marché unique de l'UE dans lequel les biens, les services, les capitaux et les personnes circulent librement. A noter que l'EEE n'inclut ni l'union douanière, ni la PESC, ni la PESD. Cela signifie que la reprise continue de l'acquis communautaire prévue par l'accord n'est pas problématique, car elle ne touche que des domaines qui n'ont aucune incidence sur la neutralité²⁵³.

Par ailleurs, l'association volontaire de la Suisse aux sanctions économiques décidées par l'UE dans le cadre de la PESC – pratique qui se poursuivrait de la même manière qu'aujourd'hui si la Suisse devenait membre de l'EEE – ne pose pas de difficulté au regard de la neutralité pour les raisons mentionnées au ch. 4.2.5.2.

Les obligations découlant d'une appartenance à l'EEE sont donc compatibles avec la neutralité, car elles n'impliquent aucune obligation d'assistance militaire aux Etats membres de l'UE en cas de conflit armé international et ne remettent en cause aucune des autres obligations ni aucun des droits liés au statut d'Etat neutre.

4.3.5.3 Sécurité intérieure et justice

L'EEE n'est pas doté d'instruments de coopération en matière de sécurité ou de migration ni dans le domaine de la justice. L'adhésion à l'EEE ne permettrait donc pas à la Suisse de mieux maîtriser les problèmes de sécurité et de migration auxquelles elle devra faire face ni de renforcer la collaboration en matière judiciaire. Toute-

²⁵³ *Ibid.*, FF 1992 IV 1 53.

fois, rien ne l'empêcherait d'être associée aux instruments pertinents par le biais d'accords spécifiques.

4.4 Les effets généraux des instruments de l'adhésion

4.4.1 Aspects politiques et institutionnels

L'organisation étatique et l'aménagement des institutions est de la compétence des Etats membres. L'adhésion à l'UE n'exigerait donc pas de modification législative. Certains droits de souveraineté seraient toutefois transférés des organes nationaux aux organes de l'UE (Conseil de l'UE, Commission, Parlement européen, Cour de justice/CJCE). La Suisse obtiendrait en contrepartie des droits de codécision à l'échelon européen. La configuration du gouvernement pourrait au besoin être adaptée dans le cadre du droit existant. Après quelques années, il conviendrait d'examiner la nécessité de procéder à des réformes supplémentaires. La diminution des compétences de l'Assemblée fédérale pourrait être partiellement compensée par la possibilité de participer aux décisions (par ex. par la création d'une Commission des affaires européennes). Le membre suisse de la Commission européenne ou les candidatures à la CJCE pourraient être proposés par l'Assemblée fédérale, alors que les députés suisses au Parlement européen seraient élus par le peuple. Du point de vue formel, l'adhésion à l'UE n'exigerait pas de modification des *droits populaires*. Les instruments de démocratie directe pourraient être maintenus. Ils seraient néanmoins limités dans leur champ d'application matériel, certaines compétences étant transférées aux institutions de l'UE. La décision d'adhérer à l'UE serait soumise au référendum (référendum obligatoire). La modification des traités de l'UE serait soumise ou sujette au référendum (référendum facultatif ou obligatoire). Le référendum resterait également possible pour l'adoption ou la révision de lois d'application des dispositions communautaires (en général des directives). De même, il serait toujours possible de lancer des initiatives dans les domaines de compétences de l'UE. Le risque de décisions populaires contraires au droit communautaire existe, mais il paraît minime. Il serait par conséquent disproportionné de prévoir la possibilité pour l'Assemblée fédérale de déclarer la nullité de toute initiative populaire contraire au droit communautaire, ou de tout référendum sur une adaptation de loi au droit communautaire. Si des décisions populaires étaient contraires au droit communautaire, il faudrait s'entendre avec l'UE. Dans le cas extrême, il faudrait sortir de l'UE. Il n'y aurait pas lieu de revoir les *structures fédéralistes*. Plusieurs Etats membres de l'UE sont organisés de manière fédéraliste (certains que partiellement). Une coordination étroite entre la Confédération et les cantons d'une part, entre les cantons eux-mêmes d'autre part, resterait de mise pour garantir une position commune. Il faudrait développer encore les points de contacts (CdC, délégués d'information, groupes de travail intercantonaux). Les dispositions actuelles (art. 55 Cst. et LFPC) semblent suffire.

4.4.1.1 Démocratie directe

En adhérant à l'UE, la Suisse transférerait certains droits de souveraineté des organes décisionnels nationaux à ceux de l'UE, au sein desquels elle recevrait des droits de codécision à part entière. Dans leurs domaines de compétence respectifs, les organes de l'UE peuvent édicter de manière autonome des réglementations que les autorités suisses mettraient en œuvre et appliqueraient.

D'un point de vue formel, l'adhésion à l'UE n'exigerait pas d'adaptations des droits populaires. Les instruments de démocratie directe pourraient donc être maintenus. Toutefois, le champ d'application matériel des droits populaires serait restreint dans la mesure des compétences que la Suisse aurait cédées à l'UE. Les droits du Parlement seraient réduits dans la même mesure. En d'autres termes, les instruments de démocratie directe ne seraient pas restreints; par contre, il y aurait une délégation de souveraineté consécutive au transfert de compétences à l'UE.

La restriction des droits populaires serait contrebalancée par les droits de codécision dont jouirait la Suisse au niveau de l'UE. Toute modification des traités de l'UE doit être adoptée à l'unanimité des Etats membres; quant au droit secondaire, son adoption se fait de plus en plus par décision prise à la majorité qualifiée (cf. ch. 3.2.1.5). Lors de l'adoption de dispositions du droit secondaire, les droits de codécision ne seraient toutefois pas exercés par le peuple, mais par le Conseil fédéral au niveau du Conseil des ministres et par les députés européens élus par le peuple. De surcroît, la Suisse disposerait d'un membre agissant indépendamment d'elle au sein de la Commission (cf. ch. 3.2.1.2).

Il convient d'apporter encore les précisions suivantes:

- *Adhésion à l'UE.* L'adhésion à l'UE elle-même serait soumise au référendum (art. 140, al. 1, let. b, Cst., référendum obligatoire).
- *Modifications des traités.* Les adjonctions ou modifications apportées aux traités de l'UE seraient, en fonction de leur teneur, soit soumises, soit sujettes au référendum (référendum obligatoire ou facultatif). Les modifications des traités doivent être adoptées à l'unanimité des Etats membres. Une votation populaire portant sur la modification d'un traité pourrait donc avoir un important retentissement par-delà nos frontières. Les traités que l'UE conclut avec des Etats tiers ne sont pas sujets au référendum.
- *Actes normatifs de l'UE et mise en œuvre de ceux-ci.* Les organes de l'UE peuvent édicter des actes normatifs dans les domaines qui relèvent de la compétence de celle-ci. C'est principalement dans le cadre du premier pilier, c'est-à-dire essentiellement dans les domaines couverts par la CE, que l'UE légifère. Les règlements CE sont directement applicables dans les Etats membres; par contre, les directives CE fixent des objectifs que les Etats membres doivent atteindre; leur mise en œuvre nécessite l'adoption de dispositions en droit interne, les Etats membres bénéficiant d'une certaine latitude dans le choix des moyens. En Suisse, les actes normatifs de l'UE ne pourraient faire l'objet ni d'un référendum législatif ni d'un référendum en matière de traités internationaux. Cela signifie qu'un règlement ou une directive adoptés par le législateur communautaire ne pourraient pas faire l'objet d'un référendum. Cependant, si la mise en œuvre interne d'actes normatifs de l'UE – directives avant tout – exigeait l'adoption ou la modifi-

cation de lois suisses, un référendum pourrait être lancé contre ces actes au niveau cantonal ou fédéral. Ainsi donc, tirant parti de la liberté concédée aux Etats membres, le peuple pourrait décider des mesures de mise en œuvre interne des normes européennes. Les délais décidés par l'UE devraient permettre l'organisation de scrutins populaires; au besoin on pourrait recourir sur le plan fédéral à la procédure accélérée ou à la loi fédérale urgente.

- *Initiatives populaires dans des matières relevant de la compétence de l'UE.* Lorsqu'une initiative populaire viole les règles impératives du droit international, elle doit être déclarée nulle (*ius cogens*; art. 139, al. 2, 193, al. 4, et 194, al. 2, Cst). Le droit communautaire ne constituant pas un *ius cogens* (droit fixant des règles impératives), il ne serait pas possible, sous l'empire du droit actuel, d'invalider une initiative populaire pour violation du droit de l'UE. Toutefois, si la teneur d'une initiative populaire se révélait contraire au droit de l'UE, également à la lumière d'une interprétation conforme au droit communautaire, l'acceptation de cette initiative provoquerait un conflit avec le droit de l'UE. Dans ce cas, la Suisse devrait s'entendre avec l'UE afin de mettre fin au conflit. Si la teneur d'une initiative remettait manifestement en cause l'appartenance de la Suisse à l'UE (tel serait, par exemple, le cas d'initiatives qui viseraient à restreindre la libre circulation des personnes ou des marchandises ou à abolir la TVA), il faudrait, dans le pire des cas, envisager de se retirer de l'UE (cf. ch. 2.3.11). Quant à la compatibilité des initiatives populaires cantonales avec le droit communautaire, elle pourrait être vérifiée à la lumière du droit constitutionnel du canton concerné et par le Tribunal fédéral. Le cas échéant, les initiatives incompatibles pourraient être totalement ou partiellement invalidées.

Il serait concevable de compenser la restriction du champ d'application matériel des droits populaires en développant ces derniers dans d'autres domaines. Le référendum administratif ou le référendum financier pourrait être envisagé dans des domaines ressortissant à la Confédération (art. 141, al. 1, let. c, Cst.).

Sous l'angle formel, l'adhésion à l'UE n'induirait aucun démantèlement des instruments de démocratie directe. Toutefois, elle aurait de facto pour effet de restreindre le champ d'application matériel des droits populaires. L'adhésion à l'UE – à l'instar d'ailleurs d'autres modes de collaboration avec l'UE – contiendrait en germes le risque que le souverain prenne des décisions contraires aux traités ou au droit communautaire. L'UE pourrait s'accommoder, au mieux, d'écarts minimes par rapport au droit communautaire et traiter ceux-ci de la même manière que les contradictions existant ça et là entre le droit national et le droit européen, dans différents Etats membres. Si les écarts étaient plus conséquents, la Suisse devrait s'attendre à ce que l'UE ouvre une procédure contre elle. Dans l'état actuel des choses, le risque de décisions populaires contraires au droit communautaire apparaît minime, ce qui ne doit, toutefois, pas nous faire oublier que, dans certains domaines, des conflits entre droit communautaire et volonté populaire pourraient surgir. Donner à l'Assemblée fédérale la faculté d'invalider les initiatives populaires contraires au droit communautaire ou exclure le référendum contre l'adaptation de dispositions suisses au droit de l'UE seraient deux mesures disproportionnées qui devraient, donc, être écartées. Rien n'empêcherait la Suisse, avant une éventuelle adhésion à l'UE, d'analyser les objets potentiellement conflictuels et de rechercher des solutions propres à y remédier. En outre, il est possible qu'à la lumière des expériences acquises en tant

qu'Etat membre de l'UE, il apparaisse nécessaire à la Suisse de réaménager les institutions de démocratie directe.

4.4.1.2 Fédéralisme

En cas d'adhésion à l'UE, il ne serait pas nécessaire de modifier fondamentalement nos institutions de type fédéraliste pas plus que les interactions entre celles-ci. Les Etats membres conservent, en effet, leur autonomie dans l'organisation de leur système étatique. Plusieurs Etats membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Italie) ont, d'ailleurs, une structure fédéraliste ou partiellement fédéraliste.

L'adhésion à l'UE aurait moins d'incidences sur les *compétences des cantons* que sur celles de la Confédération. Toutefois, seules quelques prérogatives cantonales ne seraient pas du tout touchées par le droit de l'UE. Le droit communautaire aurait sur les compétences cantonales des répercussions qui sans être massives et larges se feraient sentir ponctuellement dans de multiples domaines.

L'adhésion à l'UE aurait pour les cantons les principales incidences que voici:

- *Négociations en vue de l'adhésion.* La *participation* active des cantons serait nécessaire dès le stade des négociations en vue de l'adhésion. La Confédération fournirait à ceux-ci une information exhaustive sur les mandats de négociations et le déroulement de celles-ci et les consulterait à ces sujets. En outre, elle associerait les cantons aux négociations dès lors que leurs compétences seraient affectées. Les cantons devraient réagir rapidement et avec toute l'expertise nécessaire. Ils le feraient au travers d'organes qui ont démontré leur efficacité (CdC, chargés de l'information, groupes de travail cantonaux) mais qui devraient être étoffés.
- *Participation des cantons à la définition de la politique de l'UE.* Après l'adhésion, il serait loisible aux cantons de participer *de manière autonome* à la définition de la politique au niveau de l'UE. Ils pourraient créer leur propre lobby à Bruxelles et faire valoir leurs préoccupations par le biais de leurs représentants au sein du Comité des régions. Cependant, il serait encore plus important qu'ils soient associés à la définition de la *politique que la Confédération entend mener au sein de l'UE*. Il faudrait qu'ils le soient pleinement afin qu'ils puissent sauvegarder leurs intérêts sans que cela porte atteinte à la capacité d'action et aux compétences décisionnelles de la Confédération. La Confédération informerait et consulterait les cantons. Ceux-ci seraient intégrés dans tous les comités et groupes de travail qui traitent d'objets affectant leurs compétences. Au besoin, les cantons assumeraient la conduite des négociations et représenteraient la Suisse. Comme les Etats membres de l'UE ne peuvent avoir de succès dans les négociations que s'ils présentent un front uni, il y aurait lieu d'établir une étroite coordination entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes. Cette coordination pourrait être assurée, notamment, par le biais de la CdC et des chargés de l'information des cantons, et pourrait au besoin être étoffée. Il n'apparaît pas nécessaire de prévoir un cadre juridique allant au-delà des limites tracées par les dispositions actuelles (art. 55 Cst. et LFPC). En revanche, il conviendrait d'examiner s'il ne serait pas indiqué que la Confédération conclue avec

les cantons une convention-cadre régissant leur collaboration à l'égard de l'UE, accord qui définirait les compétences et les procédures.

- *Mise en œuvre du droit communautaire.* Dans leurs domaines de compétences, les cantons devraient assurer la mise en œuvre du droit communautaire. Le droit directement applicable de l'UE primerait le droit cantonal. Lorsque la mise en œuvre de directives CE exigerait l'adoption de lois et d'ordonnances internes, il appartiendrait aux cantons de les édicter. En règle générale, l'UE laisse aux Etats membres une certaine latitude dans le choix des mesures de mise en œuvre. De même, les nouvelles tâches qui découleraient du droit communautaire seraient en principe concrétisées par les cantons si la Confédération ne disposait pas d'une compétence suffisante à cet effet. Dans certains cas, il pourrait se révéler judicieux de compléter des attributions dont jouit déjà la Confédération en vue de mettre en œuvre de nouvelles dispositions du droit communautaire. Le souverain devrait alors pouvoir s'exprimer (référendum obligatoire en matière constitutionnelle, référendum législatif). Le droit communautaire ayant été établi et se développant selon des règles différentes de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, cette répartition devrait être continuellement réexaminée. Les cantons seraient étroitement associés à ce réexamen.
- *Procédure en manquement d'Etat introduite par l'UE.* Lorsqu'un Etat membre n'applique pas le droit communautaire ou ne met pas en œuvre les directives, la CJCE peut le contraindre à respecter ses obligations dans le cadre de la procédure en manquement d'Etat. Au besoin, elle peut *ultima ratio* sanctionner l'Etat membre défaillant. Les jugements que rend la Cour s'adressent aux Etats membres et non aux entités territoriales qui les composent, même si ce sont elles qui sont défaillantes. C'est donc la Confédération qui serait responsable devant la Cour même si la procédure avait pour origine le comportement des cantons. Il ne serait pas indiqué d'établir une disposition constitutionnelle permettant à la Confédération d'exercer un recours à l'encontre des cantons défaillants. Les cantons devraient respecter et mettre en œuvre le droit communautaire aussi scrupuleusement que le droit fédéral. Aussi, les instruments de surveillance dont dispose la Confédération (par exemple, la possibilité de prendre des mesures en lieu et place des cantons) apparaissent-ils suffisants.

4.4.1.3 Autres aspects institutionnels

D'un point de vue juridique, l'adhésion à l'UE n'exigerait aucune adaptation des institutions suisses. Les Etats membres jouissent du droit souverain de définir la forme qu'ils entendent donner à leur organisation étatique; cela explique que les Etats membres présentent des systèmes politiques très divers.

Le transfert de compétences à l'UE qui serait compensé par l'obtention de droits de codécision aurait cependant, de facto, des incidences sur tous les organes de l'Etat. En cas d'adhésion, plusieurs compétences normatives attribuées jusque là à l'Assemblée fédérale et soumises au contrôle de la démocratie directe seraient dorénavant exercées par la Conseil des ministres. Au sein de cet organe, la Suisse, représentée par le Conseil fédéral, jouirait d'un droit de codécision. Quant à la

procédure législative, elle serait de plus en plus l'affaire du Parlement européen au sein duquel la Suisse serait également représentée. Globalement, il en résulterait qu'une partie des compétences de l'Assemblée fédérale (et du souverain) incomberaient désormais au Conseil fédéral et au Parlement européen. Il serait capital de tirer pleinement parti des possibilités qui s'offriraient à la Suisse d'influer sur les décisions prises au sein de l'UE, ce qui exigerait une participation active aux travaux de celle-ci.

Concrètement, l'adhésion devrait avoir les incidences suivantes sur les différentes institutions:

- *Conseil fédéral.* La seule participation aux nombreuses réunions²⁵⁴ du Conseil des ministres dépasserait les capacités actuelles du Conseil fédéral. A son tour, la Suisse devrait aussi assumer la présidence de l'UE. Il s'agit-là de nouveaux défis auxquels il serait possible de faire face pragmatiquement en tirant mieux parti des possibilités offertes par le droit en vigueur. Ainsi, le nombre des personnes assimilées à l'étranger à des membres du gouvernement (secrétaires d'Etat au sens de l'art. 46 LOGA, personnes invitées à participer aux séances du gouvernement selon l'art. 18, al. 4, LOGA) pourrait être adapté en conséquence; de même serait-il possible de renforcer notablement l'importance de la fonction présidentielle. Au surplus, durant les périodes où la Suisse assumerait la présidence de l'UE, on pourrait, sur le plan interne, donner plus de poids à la fonction de vice-président du Conseil fédéral. Après quelques années d'expérience au sein de l'UE, il conviendrait d'examiner la nécessité d'apporter des modifications au système actuel de rotation à la présidence de la Confédération ou à d'autres règles de fonctionnement du gouvernement.
- *Assemblée fédérale.* Les restrictions aux compétences de l'Assemblée fédérale en matière de législation et d'approbation des instruments internationaux conclus par l'UE devraient être compensées par une association plus étroite de celle-ci à l'exercice des droits de codécision de la Suisse par le Conseil fédéral. Il y aurait notamment lieu d'examiner l'opportunité de créer une «Commission de politique européenne» des conseils législatifs, de reconnaître aux commissions permanentes un droit de participation plus étendu que celui que prévoit la loi sur le Parlement, enfin d'instaurer de nouveaux instruments permettant à l'Assemblée fédérale d'exercer une influence sur les positions défendues par les représentants de la Suisse au sein du Conseil des ministres.
- *Tribunaux.* Après l'adhésion à l'UE, les tribunaux suisses, quelle que soit l'instance, seraient tenus d'appliquer le droit communautaire et de l'interpréter à la lumière de la jurisprudence de la CJCE. L'application d'actes (y compris de lois fédérales) contraires au droit communautaire serait prohibée.

²⁵⁴ Le Conseil siège en neuf formations. Durant la période 2000–2005, il a tenu en moyenne 90 jours de séance pour l'ensemble des neuf formations. Les formations qui ont siégé le plus souvent sont les suivantes: «Agriculture et pêche» (en moyenne 17 jours de séance par année), «Affaires étrangères et relations extérieures» (en moyenne 16 jours de séance par année), enfin «Economie et finances» (en moyenne 13 jours de séance par année). Les formations qui se sont réunies le moins souvent sont les suivantes: «Environnement» (4 jours de séance par année) et «Education, jeunesse et culture» (en moyenne 5 jours de séance par année). A ces chiffres, il convient d'ajouter environ 4 jours par année pour les réunions informelles.

Cela correspondrait d'ailleurs au régime juridique actuel voulant que le droit international public prime le droit national. La Suisse resterait libre d'aménager les procédures comme elle l'entend. Toutefois, lorsque devant une instance judiciaire nationale inférieure au Tribunal fédéral se poserait une question d'interprétation du droit communautaire, cette instance aurait le droit de soumettre la question à la CJCE à titre préjudiciel. En pareil cas, le Tribunal fédéral serait, quant à lui tenu, de recourir à la procédure de renvoi préjudiciel. Cette procédure devrait être expressément prévue dans notre droit procédural.

- *Représentation de la Suisse au sein des organes de l'UE.* Outre la représentation au sein du Conseil des ministres (elle serait assurée par le Conseil fédéral), notre pays compterait plusieurs représentants au Parlement européen. La Suisse disposerait d'un juge au sein de la CJCE et d'un membre – agissant indépendamment de la Suisse – au sein de la Commission (cf. ch. 3.2.1.2). L'Assemblée fédérale pourrait désigner les candidats suisses à la Commission et à la CJCE. Quant aux députés au Parlement européen, ils devraient, conformément au droit de l'UE, être élus par le peuple. Depuis le Traité de Nice, le nombre maximal des parlementaires s'élève à 732. Selon le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'effectif des députés ne devrait pas dépasser 750. En vertu du principe de la proportionnalité dégressive, les pays de taille moyenne et présentant une démographie comparable à celle de la Suisse ont droit – selon l'art. 190, par. 2, TCE – aux nombres de députés suivants: Autriche: 18, Belgique: 24, Danemark: 14, Finlande: 14, Hongrie: 24, Irlande: 13, Pays-Bas: 27, Portugal: 24, République tchèque: 24, Suède 19, Slovaquie: 14. Au cas où la Suisse adhérerait à l'UE, on peut donc estimer que le nombre de ses députés au Parlement européen devrait être inférieur à 20 eu égard à l'effectif maximal fixé à 732 (ou à 750 selon le projet de traité constitutionnel) et compte tenu du fait que, dans l'intervalle, le nombre des Etats membres se sera accru. Sur la base de cette estimation, il ne saurait être question d'adopter pour l'élection des députés européens un système qui varie selon les cantons comme c'est le cas pour l'élection des députés au Conseil des Etats. Il faudrait se tourner vers un modèle unique pour l'ensemble de la Suisse. En outre, la définition de cercles électoraux régionaux (autrement dit débordant les limites des cantons) permettrait d'assurer une représentation plus équitable des différentes régions linguistiques. Quant au déroulement des élections, il n'est encore régi par aucune disposition de droit communautaire. La Suisse serait donc libre d'opter entre le système proportionnel ou le système majoritaire. Le projet de traité constitutionnel prévoit expressément que le Parlement européen est élu au suffrage universel direct par les citoyens européens lors d'un scrutin libre et secret pour un mandat de cinq ans. Il prévoit également que le scrutin a lieu selon une procédure unique; il reste à définir les modalités générales de l'élection dans une loi ou une loi-cadre européenne.

4.4.2

Marché du travail, politique sociale, recherche et santé

Le *marché du travail* est aujourd'hui déjà largement réglé par l'Accord sur la libre circulation des personnes. Les conséquences de l'adhésion à l'UE seraient dès lors limitées. La Suisse pourrait participer de plein droit au développement des règles communautaires dans ce domaine. Le droit du travail en Suisse devrait être adapté aux standards de protection des travailleurs parfois plus élevés dans l'UE (par ex. en ce qui concerne le maximum d'heures hebdomadaires, la protection contre les licenciements ou le congé parental). Ces adaptations pourraient restreindre la flexibilité du marché du travail. Dans le domaine de la *recherche*, la Suisse gagnerait, au-delà de la coopération déjà très étendue à l'heure actuelle, un droit de codécision dans la politique de l'UE, en ce qui concerne par ex. les lignes directrices des programmes-cadres de recherche (priorités thématiques, règles de participation, budget). La Suisse ne courrait plus le risque de retrouver le statut d'Etat tiers pendant un ou deux ans au passage d'un programme-cadre au suivant. Les avantages seraient identiques en rapport avec les programmes communautaires en matière de *formation*. En outre, la participation à toutes les agences et à tous les programmes de l'UE dans le domaine de la *santé publique* serait acquise, ainsi que la participation à la définition des lignes directrices dans ce domaine (par ex. sida, alimentation, tabac, alcool). L'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMEA) centraliserait la délivrance des autorisations de mise sur le marché de certains médicaments, en particulier les préparations de haute-technologie. Dans le domaine de la *protection des consommateurs*, enfin, l'adhésion aurait des conséquences en ce qui concerne les denrées alimentaires, les produits chimiques et la radio-protection.

4.4.2.1

Marché du travail et protection des travailleurs

Etant donné que les dispositions de l'ALCP²⁵⁵ recouvrent largement le droit européen en la matière, les répercussions de l'adhésion à l'UE seront similaires à celles de l'adhésion à l'EEE (cf. ch. 4.3.2.1). A la différence d'une participation à l'EEE, la Suisse pourrait toutefois dans ce cas participer de plein droit au développement des normes de l'UE relatives au marché du travail.

En cas d'adhésion à l'UE, la libre circulation des personnes se fonderait sur la directive 2004/38/CE²⁵⁶ et sur la jurisprudence de la CJCE concernant la non-discrimination des ressortissants de l'UE (cf. ch. 3.2.2.2.3.1). Le droit du travail suisse devrait être adapté aux dispositions pertinentes de l'UE, comme dans le cas d'une adhésion à l'EEE. Les adaptations nécessaires seraient minimales pour ce qui est des dispositions minimales concernant la santé et la sécurité au travail (directive générale 89/391/CEE²⁵⁷ sur la protection des travailleurs), de la consultation des

²⁵⁵ RS 0.142.112.681

²⁵⁶ JO L 158 du 30.4.2004, p. 77

²⁵⁷ JO L 183 du 29.6.1989, p. 1

travailleurs dans l'entreprise (par ex. directive 94/45/CE²⁵⁸, directive 98/59/CE²⁵⁹, directive 2001/23/CE²⁶⁰, directive 2002/14/CE²⁶¹) et de la lutte contre la discrimination. Une partie de la législation communautaire va cependant plus loin dans les domaines tels que l'aménagement du temps de travail (directive 2003/88/CE²⁶²), le travail temporaire et le travail à temps partiel (directive 97/81/CE²⁶³), la protection contre le licenciement, la protection des femmes enceintes et le congé parental ou de maternité (directive 96/34/CE²⁶⁴). La Suisse devrait, sur ces points, adopter le niveau de protection plus élevé de l'UE. Concrètement, cela signifie la réduction du temps de travail maximum par semaine, l'amélioration de la protection contre le licenciement et l'instauration du congé parental. Ces modifications pourraient réduire la flexibilité du marché du travail.

Les premières expériences de coopération bilatérale n'ont pas mis en évidence un phénomène de pressions sur les salaires (cf. ch. 4.2.2.1). Il n'est cependant pas exclu que de telles pressions puissent se faire sentir pour des activités peu qualifiées. Pour les travailleurs qualifiés, la pression sur les salaires serait peu probable, car ils sont également recherchés dans les pays voisins et reçoivent des salaires élevés. En effet, l'expérience de l'UE montre qu'il y a toujours d'importantes différences salariales entre les pays. L'évolution du niveau général des prix devrait aussi avoir une certaine influence sur le niveau des salaires (cf. ch. 4.2.3.5). Les mesures d'accompagnement destinées à éviter la sous-enchère sociale et salariale resteraient néanmoins en vigueur en cas d'adhésion à l'UE.

En outre, la Suisse participerait à la définition des objectifs de la stratégie européenne de l'emploi, objectifs qu'elle poursuit déjà largement.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse participerait également à l'élaboration de la politique migratoire commune de l'UE vis-à-vis des ressortissants des Etats tiers. Elle perdrait une certaine liberté d'action dans le domaine de la politique d'admission et de séjour des travailleurs provenant d'Etats tiers, du regroupement familial et des droits conférés aux résidents de longue durée. Le projet de loi sur les étrangers devrait, le cas échéant, être adapté.

4.4.2.2 Politique sociale

L'UE a fait de la croissance et de l'emploi ses objectifs prioritaires et a développé la Stratégie de Lisbonne pour les atteindre. C'est l'Agenda social (cf. ch. 3.2.2.3.6.1) qui renforcera la dimension sociale de cette stratégie. Les instruments de mise en œuvre de l'agenda sont la législation, le dialogue social, les instruments financiers et la méthode ouverte de coordination (MOC).

La MOC est officiellement réservée aux Etats membres de l'UE. Elle n'a pas débuté dans le domaine de la protection sociale, mais dans celui de l'emploi. Elle remonte à 1997 (Sommet de Luxembourg) et a débouché sur la stratégie européenne pour

²⁵⁸ JO L 254 du 30. 9. 1994, p. 64

²⁵⁹ JO L 225 du 12.8.1998, p. 16

²⁶⁰ JO L 82 du 22.3.2001, p. 16

²⁶¹ JO L 80 du 23.3.2002, p. 29

²⁶² JO L 299 du 18.11.2003, p. 9

²⁶³ JO L 14 du 20.1.1998, p. 9

²⁶⁴ JO L 145 du 19.6.1996, p. 4

l'emploi. Puis elle a été appliquée avec succès à la lutte contre l'exclusion qui a été reconnue de compétence communautaire par les art. 136 et 137 TCE et au domaine des pensions. Cette méthode a été validée par les différents partenaires: gouvernements nationaux, partenaires sociaux, société civile, acteurs régionaux et locaux, et elle devrait être étendue aux soins de santé et aux soins de longue durée.

Il appartient au Comité de protection sociale (CPS) – comité à caractère consultatif chargé de promouvoir la coopération sur les politiques de protection sociale entre les Etats membres et avec la Commission – de formuler et de discuter les grandes orientations en matière de protection sociale. L'enjeu pour chaque Etat membre consiste à définir un plan d'action pour son propre territoire afin de concrétiser les orientations générales définies au niveau communautaire.

La coordination des systèmes de sécurité sociale continuerait à fonctionner selon les règles définies dans l'ALCP²⁶⁵, mais la Suisse participerait à la définition des nouvelles règles. En matière de reprise et de mise en œuvre de l'acquis, les conséquences seraient les mêmes qu'en cas de participation à l'EEE. Quant à la MOC, la Suisse, comme les autres Etats membres, l'appliquerait dans les domaines de politique sociale définis au plan communautaire. Ceci impliquerait un renforcement de la collaboration entre les différentes instances concernées au plan suisse et la participation des cantons dans les domaines de politique sociale relevant de leur compétence.

4.4.2.3 Recherche et formation

L'association de la Suisse aux 6^{es} PCRD, effective depuis 2004, met les chercheurs suisses sur un pied d'égalité avec leurs pairs des pays membres de l'UE: elle leur donne les mêmes droits et les mêmes obligations. Au niveau des projets de recherche, l'adhésion de la Suisse à l'UE ne changerait rien par rapport à la situation actuelle. Les chercheurs suisses n'auraient pas plus de possibilités ni davantage de droits dans les PCRD.

La situation est différente sur le plan de la politique de la recherche. En vertu de son association aux PCRD (cf. ch. 4.2.2.3), la Suisse a obtenu le droit de siéger dans les comités de gestion. Elle peut participer à la discussion sur la mise en œuvre des PCRD (définition des appels à propositions et sélection des projets financés), sans avoir le droit de vote. Son influence est aussi très limitée dans la définition des bases des programmes de recherche, c'est-à-dire des orientations thématiques des PCRD et des règles de participation. La Suisse est consultée, comme les autres pays associés aux PCRD, sur la proposition de la Commission et elle peut émettre un avis officiel sur les projets de textes. Une influence effective sur les décisions formelles du Conseil et du Parlement européen est toutefois réservée aux Etats membres de l'UE.

Par rapport aux PCRD, le principal avantage de l'adhésion de la Suisse à l'UE consisterait dans le droit de codécision dans le processus législatif. La Suisse échapperait aussi au risque de retrouver, pour une ou plusieurs années, le statut de pays tiers entre deux PCRD (cf. ch. 4.2.2.3). Il ne faut pas oublier qu'en dehors des PCRD, qui sont de loin le plus important instrument de financement public de la recherche de l'UE, celle-ci compte des douzaines d'autres programmes de recherche, dont certains sont étroitement liés aux PCRD. Sans adhérer à l'UE, la Suisse ne

²⁶⁵ RS 0.142.112.681

peut participer à ces programmes que si elle s'associe à chacun d'entre eux ou réserve au moins un crédit à cet effet.

L'adhésion à l'UE améliorerait encore l'intégration de la Suisse dans le réseau toujours plus dense que constitue l'espace européen de la recherche et présenterait notamment des avantages en termes de politique de la recherche. Le montant alloué à ces programmes serait déterminé par le budget général de l'UE et les perspectives financières et financé par la contribution générale de la Suisse au budget de l'UE.

Comme pour la recherche, l'adhésion de la Suisse à l'UE présenterait certains avantages pour la participation aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse par rapport à l'association, intéressants sur le plan stratégique et importants sur le plan législatif: la participation aux comités de gestion des programmes serait complétée par le droit de vote, et elle permettrait de prendre part aux processus budgétaire et législatifs qui définissent la substance des programmes.

A cela s'ajouterait la garantie d'une participation continue et stable, englobant automatiquement toutes les initiatives.

4.4.2.4 Santé et protection des consommateurs

Malgré les compétences limitées de l'UE dans le domaine de la santé publique, elle détermine les grandes lignes stratégiques et veille à un haut niveau de protection de la santé dans toutes les politiques communautaires. En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse pourrait participer à l'élaboration de ces lignes stratégiques et les transposerait de façon autonome. En matière de services de santé, les compétences de l'UE concernent uniquement les aspects transfrontaliers ainsi que la coopération technique. Dans le domaine de la protection des consommateurs (sécurité alimentaire, objets usuels, produits chimiques, radioprotection) les compétences de l'UE sont larges.

Dans l'hypothèse où les discussions exploratoires entre la Suisse et l'UE dans les domaines de la santé et de la protection des consommateurs (portant sur le Programme d'actions dans le domaine de la santé 2007 à 2013²⁶⁶, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et différents systèmes d'alerte rapide) aboutiraient à un accord, l'adhésion de la Suisse à l'UE apporterait de plus les éléments suivants:

La Suisse alignerait sa politique de santé (ex. sida, nutrition, tabac, alcool) sur les grandes lignes stratégiques de l'UE et participerait à l'Agence européenne des médicaments (EMA). Celle-ci centraliserait les autorisations de médicaments, tandis que les autres autorisations demeureraient de la compétence de Swissmedic.

Dans le domaine des soins de santé (ex. sécurité des patients, santé en ligne (*eHealth*), services transfrontaliers, centres de référence) la Suisse participerait pleinement aux développements dynamiques de l'UE, dont le déroulement et l'impact sur la Suisse ne sont pas prévisibles. Toutefois, l'organisation et le financement des systèmes de santé restent dans l'ensemble de la compétence des Etats membres.

²⁶⁶ Ce programme vise à exploiter les synergies avec le 7^e PCRD 2007 à 2013. La Suisse participera à ce programme où la santé et la sécurité alimentaire figurent parmi les priorités.

Dans le domaine de la protection des consommateurs, l'adhésion de la Suisse à l'UE aurait surtout des conséquences pour les domaines des produits chimiques et de la radioprotection si l'harmonisation en matière de sécurité alimentaire était réalisée dans le cadre d'un accord de libre-échange agroalimentaire. Pour les produits chimiques, la Suisse participerait au nouveau système REACH concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques.

En matière de radioprotection, la Suisse participerait aux travaux du «Comité de l'art. 31 Euratom» qui fixe les normes de base. L'adaptation des limites d'exemption dans ce domaine ne conduirait pas à un changement du niveau de protection en Suisse.

4.4.3 Economie et finances

Sur le plan économique, les effets négatifs (perte de l'écart d'intérêt dont bénéficie la Suisse, contribution nette au budget de l'UE) devraient à court et à moyen terme l'emporter sur les effets positifs (intégration complète dans le marché), ceux-ci n'intervenant qu'à long terme. Pleinement intégrée, l'économie suisse bénéficierait d'un accès non discriminatoire au marché unique. La Suisse appliquerait les politiques «horizontales»: droit de la concurrence, propriété intellectuelle, protection des consommateurs. Les entraves techniques au *commerce de marchandises* seraient entièrement supprimées, notamment par le biais de normes systématiquement harmonisées et du principe «Cassis de Dijon». La libre circulation des *services* permettrait un accès sans discrimination au marché intérieur européen, également pour les prestations transfrontalières fournies à partir de la Suisse. Il y aurait lieu de procéder à quelques adaptations, en particulier du droit de la concurrence et dans les services d'infrastructures pour lesquels la libéralisation n'est pas aussi avancée en Suisse que dans l'UE. Pour l'*agriculture*, l'adhésion signifierait, outre le libre-échange des produits agricoles, la reprise du régime douanier de l'Union et de la Politique agricole commune dans son ensemble. Les coûts de production et les prix à la consommation baisseraient. Les producteurs suisses seraient mieux placés en termes d'exportation. Sur le plan de la *politique économique extérieure*, la Suisse pourrait profiter du poids de l'UE dans les négociations et participer à la définition des positions de celle-ci. Elle serait toutefois tenue de les respecter ensuite et perdrait son autonomie dans la négociation d'accords commerciaux. Dans le cadre de l'*union douanière*, la Suisse aurait à reprendre les tarifs douaniers supérieurs que l'UE applique sur les produits en provenance d'Etats tiers (18 % des importations en Suisse). La suppression des contrôles de marchandises aux frontières permettrait d'un autre côté d'importantes économies pour les entreprises. L'*évolution des prix* dépendrait de divers facteurs: l'augmentation de la concurrence exercerait une pression sur les prix (conséquences du «Cassis de Dijon», des importations parallèles, de la libéralisation des marchés dans les secteurs de l'agriculture, des services, des infrastructures et de la suppression des contrôles de marchandises aux frontières). En revanche, l'augmentation de la TVA provoquerait probablement une hausse des prix. En ce qui concerne les *impôts indirects*, les *taux de TVA* seraient ajustés à ceux de l'UE, c'est-à-dire augmentés à 15 % au moins pour le taux normal et à 5 % au moins pour le taux spécial. Les recettes supplé-

mentaires ainsi obtenues pourraient servir à financer, en partie, la contribution nette au budget de l'UE. La quote-part fiscale augmenterait d'autant. Les compensations sur d'autres prélèvements permettraient d'éviter l'augmentation de cette quote-part et ainsi de préserver l'attrait de la place économique suisse. En ce qui concerne les *impôts directs*, les Etats membres gardent leurs prérogatives de manière générale. Dans certains cas, l'UE interdit cependant les allègements fiscaux assimilables à des aides d'Etat aux entreprises. Ces dispositions du droit de la concurrence, de même que le «code de conduite sur la fiscalité des entreprises» pourraient impliquer un examen de la compatibilité de certains régimes fiscaux cantonaux avec le droit communautaire. La reprise de l'acquis (fiscalité de l'épargne, règles sur le blanchiment d'argent) impliquerait de plus une extension de l'échange d'information (sans condition de double incrimination). Pour ce qui a trait à la fiscalité de l'épargne, la Confédération pourrait lors des négociations d'adhésion insister sur la poursuite du régime d'exception pratiqué à l'heure actuelle (retenue fiscale). Le secret bancaire fiscal, tel que connaît le droit suisse, serait cependant, de fait, remis en question. En cas de participation à l'*union monétaire*, la politique monétaire suisse serait déterminée par la Banque centrale européenne. L'ajustement au niveau plus élevé des taux d'intérêt de l'UE (perte de l'écart d'intérêt dont bénéficie la Suisse actuellement) aurait durant la phase de transition un coût important pour l'économie, compte tenu de ses conséquences défavorables sur les investissements. La Suisse pourrait essayer de négocier une dérogation concernant l'introduction de l'euro. La reprise de l'euro pourrait être repoussée d'une durée indéterminée si les conditions requises (critères de convergence, adaptations de la législation nationale) n'étaient pas remplies (exemple de la Suède). En tant qu'Etat membre, la Suisse fournirait une contribution nette au *budget* de l'UE de l'ordre de 3,4 milliards de francs, selon les estimations. Dans tous les cas, le montant de la contribution devrait également faire l'objet des négociations d'adhésion.

4.4.3.1 Agriculture

L'adhésion à l'UE implique la libre circulation des produits agricoles et la reprise de la législation douanière communautaire et de la PAC. Comme la politique agricole suisse, la PAC a été réformée en plusieurs étapes depuis 1992 (cf. ch. 3.2.2.3.5 «Politique agricole commune»). Les deux systèmes se sont rapprochés, sous l'influence notamment de l'OMC. Tant la Suisse que l'UE se réclament d'une agriculture multifonctionnelle. Les organisations de marché diffèrent cependant nettement. Par exemple, la Suisse compte abolir le contingentement laitier en 2009, mais il perdurera dans l'UE au moins jusqu'en 2013, avec toutefois une augmentation des quotas et des prix d'intervention inférieurs. En Suisse, la Politique agricole 2011 (PA 2011) ne prévoira plus, comme mesure de soutien au marché, qu'un supplément de prix pour le lait transformé en fromage. L'OMC interdira à partir de 2014 toute forme de subventions à l'exportation. Le Conseil fédéral entend supprimer ces subventions dès 2009, à l'exception des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés. Le système de paiements directs de l'UE est dans ses grandes lignes comparable à celui de la Suisse, ce dernier se basant sur des unités de surface tandis que le premier prend actuellement la forme d'une prime à l'exploitation.

Les conséquences d'une adhésion ne peuvent être évaluées qu'en termes de tendance. On ne sait pas comment se poursuivra le processus de réforme de l'UE, ni quels seront les effets de l'élargissement. La Suisse serait immédiatement intégrée dans les organisations de marché de l'UE. Les Etats membres ont cependant une certaine liberté pour mettre en œuvre les autres mesures, notamment le développement de l'espace rural.

4.4.3.2 Produits industriels

Les produits industriels relèvent des dispositions sur la libre circulation des marchandises (art. 23 ss TCE), qui interdisent les droits de douane et les taxes d'effet équivalent, ainsi que les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent, à l'importation ou à l'exportation entre Etats membres. Ces dispositions, qui ont donné lieu à une jurisprudence étoffée de la CJCE, devraient être reprises en cas d'adhésion à l'UE. Matériellement, cela consiste à étendre en particulier l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CEE²⁶⁷ en passant à une logique de marché intérieur. La Suisse aurait les mêmes droits (par ex. dans l'application du principe «Cassis de Dijon») et les mêmes devoirs (par ex. notification dans le cadre du droit de la concurrence et des aides publiques) que les autres Etats membres.

4.4.3.3 Services

Sur le plan économique, l'adhésion à l'UE a les mêmes conséquences que l'adhésion à l'EEE, les services n'étant pas grevés de droits de douane. Les règles actuelles freinent l'accès au marché et restreignent de fait la concurrence. Dans les deux cas d'adhésion, les services bénéficieraient d'une large harmonisation du droit applicable, qui permettrait des gains d'efficience par une meilleure allocation des ressources et un enrichissement de l'offre. Il est toutefois difficile de quantifier les effets économiques, directs et indirects, que produirait une libéralisation accrue tant secteur par secteur que pour l'économie dans son ensemble. Cela tient, d'une part, au fait que la recherche économique dans le secteur des services et du commerce international des services est moins avancée que pour les marchandises, d'autre part, au manque de données statistiques. Trois études quantitatives montrent cependant les effets positifs directs que pourrait déployer la mise en œuvre de stratégies de libéralisation efficaces dans le secteur des services²⁶⁸.

Enfin, on ne peut pas ignorer que le changement du cadre réglementaire induit par l'adhésion pourrait occasionner des coûts d'adaptation pour les entreprises de la branche des services. Mais, si tel devait être le cas, on peut présumer que ces frais seraient faibles et temporaires.

²⁶⁷ RS 0.632.401

²⁶⁸ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, «Liberalisation of the European services market and its impact on Switzerland», Final Report, The Hague 2005; Copenhagen Economics, «Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland», Final Report, Copenhagen 2005; Ecoplan, «Liberalizing Services in Switzerland and with European Union», Final Report, Bern/Altdorf 2005; <http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/publikationenundformulare/veroeffentlichungsreihen/33e.pdf>.

L'extension de la libéralisation est ressentie en général comme un élément susceptible de dynamiser le marché intérieur suisse (notamment par l'amélioration de la qualité de l'offre de services pour le consommateur final). Elle devrait en tout cas stimuler la concurrence, du fait de l'apparition d'acteurs étrangers, et entraîner un assainissement structurel.

En ce qui concerne plus particulièrement la libéralisation du marché des télécommunications, voir ch. 4.4.4.2.

4.4.3.4 Relations économiques extérieures et union douanière

Dans ses *relations économiques avec des pays tiers*, la Suisse participerait à la politique commerciale commune. Elle devrait donc concilier ses positions avec celles des autres Etats membres, en particulier dans le cadre de l'OMC. Elle resterait formellement membre de cette dernière mais, à l'instar des autres Etats membres, elle serait représentée par la Commission européenne. La Suisse pourrait profiter du poids relativement important de l'UE dans les négociations (mais sans pouvoir défendre librement ses intérêts dans les cas où ceux-ci divergeraient de ceux de l'UE). D'autre part, on peut supposer que la Suisse, forte de sa tradition de libre-échange avec les Etats extra-communautaires, n'en aurait que plus de poids dans la définition des directives de négociation de la Commission européenne. En outre, elle aurait les mêmes droits que les autres Etats de l'UE pour entériner les résultats des négociations en Conseil des ministres. Elle aurait en outre un droit de codécision pour les accords de l'UE qui vont au-delà des aspects commerciaux et nécessitent donc l'unanimité des Etats membres.

Les droits compensateurs antidumping ou les éventuelles mesures de protection contre les pratiques commerciales déloyales d'Etats tiers décidés par l'Union devraient être appliqués par la Suisse. Pour ce qui est des priorités de la politique commerciale extérieure, aucun changement de cap ne serait nécessaire. Les objectifs de la Suisse sont similaires à ceux de l'UE. L'une et l'autre prônent une OMC forte et la libéralisation des échanges.

La Suisse participerait au grand réseau d'accords de l'UE. Elle devrait néanmoins dénoncer ses accords de libre-échange ainsi que la *Convention AELE*. Ses relations de libre-échange avec les Etats de l'AELE se poursuivraient à travers l'EEE et, avec ses partenaires ayant aussi des accords de libre-échange avec l'UE, à travers ces derniers.

Dans les *relations avec l'UE*, le territoire douanier suisse serait intégré au marché intérieur de l'UE et par conséquent à l'Union douanière (cf. ch. 4.4.3.6). Le tarif douanier moyen de l'UE pour les produits industriels (4,1 %) est supérieur à celui de la Suisse (2,3 %), bien que cette différence soit appelée à se réduire à l'issue du cycle de Doha. En tant que membre de l'Union douanière, la Suisse devrait supprimer les droits de douane sur certains produits industriels en provenance d'Etats tiers (18 % des importations). A l'inverse, la suppression des contrôles physiques à la frontière serait source d'économies pour le secteur privé (cf. ch. 4.4.3.5).

4.4.3.5 Niveau des prix

Comme mentionné pour les autres instruments, l'intégration complète au marché intérieur exercerait une pression à la baisse sur les prix en raison de l'augmentation de la concurrence qui découlerait notamment de l'abolition des obstacles non tarifaires (principe «Cassis de Dijon»), de l'ouverture complète du marché de l'agriculture, des importations parallèles, de la libéralisation des services et des infrastructures et de la disparition des frais administratifs liés au contrôle des marchandises aux frontières. Cependant, en cas d'adhésion, le relèvement de la TVA provoquerait vraisemblablement une augmentation des prix à la consommation²⁶⁹. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure cette hausse serait compensée par l'effet concurrentiel et quelle serait l'ampleur de cette augmentation sur la demande. Cela dépend notamment du cycle conjoncturel.

En outre, l'adoption de l'euro a fréquemment été associée au renchérissement²⁷⁰. Dans le cas de la Suisse, l'impact sur les prix est difficile à mesurer. D'une part, le taux d'inflation, bien que largement déterminé par la politique monétaire de la BCE, pourrait se montrer légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro en raison de la tendance à l'appréciation du franc en termes réels lors des dernières décennies. D'autre part, la transparence créée par l'euro, au cas où la Suisse l'adopterait, permettrait de comparer directement les prix et stimulerait non seulement la concurrence, mais également les échanges.

4.4.3.6 Fiscalité

Généralités

L'UE ne dispose pas de compétence en matière d'imposition des revenus et de la fortune des personnes physiques. Il en va de même pour les modalités d'imposition des sociétés et autres personnes morales, la souveraineté en matière de fiscalité directe restant aux Etats membres (taux, systèmes de crédit d'impôt, assiette fiscale, etc.). En revanche, elle détient des compétences dans divers domaines en matière de fiscalité indirecte (droits de douane, TVA, impôts à la consommation).

Douanes

L'abandon des droits perçus dans les échanges intracommunautaires va de pair avec l'application d'un tarif extérieur commun à l'égard des Etats tiers. La reprise intégrale de la législation douanière communautaire obligerait la Suisse à reprendre le Code douanier et à adopter le tarif douanier commun. La nomenclature combinée, le tarif intégré et la taxation *ad valorem* s'appliqueraient. Les biens industriels originaires de pays tiers (18 % des importations) seraient plus fortement imposés. En effet, la Suisse participerait aux accords préférentiels communautaires. Dans la conduite

²⁶⁹ Concernant le modèle des impôts à la consommation, cf. Kirchgässner G. «Konzept für ein modernes Steuer- und Abgabensystem für die Schweiz» in: Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Bern 1999.

²⁷⁰ Cela fait quatre ans que l'euro est la monnaie de plus de 300 millions d'Européens. Selon un sondage publié par la Commission européenne en novembre 2005, l'écrasante majorité (93 %) des personnes interrogées déclarent que l'euro est responsable de la hausse des prix. Seuls 5 % des citoyens de la zone euro estiment que l'euro n'a eu aucun effet sur les prix.

de sa politique économique extérieure, la Suisse pourrait profiter du poids de l'UE dans les négociations et participer à la définition des positions de celle-ci, mais y serait liée. Elle perdrait sa liberté d'action. Ses recettes douanières, déduction faite de 25 % visant à couvrir les frais de perception, seraient transférées à la CE et n'entreraient plus dans les caisses de la Confédération (cf. ch. 4.4.3.9). Cette nouvelle union douanière priverait Büsingen de son statut spécial sur le territoire douanier suisse. Le régime de zone franche accordé à la Haute-Savoie et au Pays de Gex disparaîtrait également. Enfin, l'accord douanier avec le Liechtenstein devrait être réexaminé, tout comme le statut d'enclaves suisses des vallées de Samnaun et Sam-puoir. D'autre part, des économies sont à attendre de la levée des contrôles physiques aux frontières.

La reprise du code douanier communautaire permettrait enfin de résoudre des problèmes tels que ceux qui découlent de l'introduction de la «règle des 24 heures» (cf. ch. 2.3.3).

Impôts spécifiques à la consommation (huiles minérales, tabac et bière)

Impôt sur les huiles minérales

La directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité²⁷¹ stipule que les Etats membres taxent les produits énergétiques et l'électricité conformément à ladite directive (art. 1). Son annexe I précise les niveaux minima de taxation applicables dès le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} janvier 2010. En Suisse, les taux d'imposition des carburants sont supérieurs aux taux minima de taxation en vigueur dans l'UE. L'adhésion à l'UE n'exigerait donc pas d'adapter l'impôt sur les carburants. En revanche, les taux d'imposition de l'huile et du gaz naturel pour le chauffage devraient être augmentés à hauteur des niveaux minima de taxation figurant dans la directive UE. Dans le cas de l'huile extra-légère pour le chauffage, la charge fiscale grimperait de 3 CHF actuellement à 32,55 CHF par 1000 litres, et dans le cas du gaz naturel de 2,10 CHF à 20,15 CHF par 1000 kg, en cas de consommation non professionnelle (la moitié, en cas de consommation par les entreprises). D'où des recettes supplémentaires de l'ordre de 180 millions CHF pour l'impôt sur les huiles minérales.

Impôt sur le tabac

Au vu de l'imbrication croissante des économies suisse et européenne, le Conseil fédéral vise l'eurocompatibilité en matière d'imposition du tabac également. L'UE n'a pas entièrement harmonisé l'impôt sur le tabac, mais a uniformisé les structures fiscales et fixé des taux minima. Cette contrainte modérée permet aux Etats membres d'appliquer de façon largement autonome leurs principes fiscaux, économiques ou de santé publique.

- Cigarettes: la structure fiscale helvétique est eurocompatible depuis la modification de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'imposition du tabac²⁷². Selon l'art. 10, al. 1, let. a, de cette loi, l'impôt est fixé pour les cigarettes par pièce et en pour-cent du prix de vente au détail d'une pièce. La charge

²⁷¹ JO L 283 du 31.10.2003, p. 51

²⁷² RS **641.31**

minimale prévue par l'UE pour les cigarettes est également atteinte (directive 2002/10/CE²⁷³).

- Tabacs manufacturés autres que les cigarettes: ni la structure fiscale ni la charge minimale ne sont conformes aux prescriptions de l'UE. Le Conseil fédéral prévoit toutefois de rendre la structure fiscale eurocompatible (directive 1999/81/CE²⁷⁴) et d'aligner à moyen terme la charge fiscale sur celle de l'UE (directive 2002/10/CE)²⁷⁵.

En cas d'adaptation directe à la charge minimale appliquée dans l'UE et à supposer que les ventes restent identiques, les recettes supplémentaires se monteraient à 30 millions CHF.

Impôt sur la bière

L'impôt sur la bière fait également partie des impôts à la consommation qui ne sont pas entièrement harmonisés au niveau de l'UE. Le droit communautaire contient des dispositions sur le système fiscal (directive 92/83/CEE²⁷⁶) et fixe des taux d'accises minimaux pour les Etats membres (directive 92/84/CEE²⁷⁷).

La charge fiscale suisse, supérieure au taux fiscal minimal en vigueur dans l'UE, se situe dans la moyenne par rapport aux pays d'Europe centrale.

Dans son message du 7 septembre 2005 relatif à la loi sur l'imposition de la bière²⁷⁸, le Conseil fédéral propose une loi eurocompatible dans une large mesure (système fiscal, taux minimal, échelonnement d'après la quantité). Mais à la différence des directives européennes précitées, la loi suisse prévoit des cas d'allègement fiscal qui deviendraient caducs en cas d'adhésion à l'UE.

Taxe sur la valeur ajoutée

Le législateur s'est inspiré des principes du droit européen en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires – en l'occurrence la sixième directive TVA – pour élaborer la loi du 2 septembre 1999 régissant la TVA (LTVA)²⁷⁹. En cas d'adhésion à l'UE, le droit suisse sur la TVA n'aurait besoin que d'adaptations ponctuelles. Les taux d'imposition connaîtraient un important changement, puisque le taux normal devrait être porté à 15 % au moins, et le taux réduit ainsi que le taux spécial pour les prestations d'hébergement à 5 %. Au surplus, des adaptations s'imposeraient au niveau des chiffres d'affaires qui sont exonérés de la taxe.

Une partie des recettes supplémentaires de la TVA servirait à financer la contribution nette de la Suisse. La quote-part fiscale augmenterait d'autant. Pour éviter qu'elle ne s'alourdisse davantage et préserver ainsi l'attrait fiscal de la Suisse, des compensations, soit des allègements, pourraient être faites sur d'autres impôts. Il faudrait veiller à ce que les cantons conservent des sources de financement suffisantes.

²⁷³ JO L 46 du 16.2.2002, p. 26

²⁷⁴ JO L 211 du 11.8.1999, p. 47

²⁷⁵ A l'exception de la coupe fine, dont la charge fiscale devrait être immédiatement adaptée au niveau minimal appliqué dans l'UE.

²⁷⁶ JO L 316 du 31.10.1992, p. 21

²⁷⁷ JO L 316 du 31.10.1992, p. 29

²⁷⁸ FF **2005** 5321

²⁷⁹ RS **641.20**

Les frais supportés par les entreprises suisses en relation avec la compensation de la taxe aux frontières dans les échanges commerciaux disparaîtraient. Jusqu'au passage à la réglementation définitive, c'est-à-dire à l'adoption du principe du pays d'origine, combiné avec le droit à la déduction de l'impôt préalable applicable dans toute la Communauté, la procédure de remboursement de l'impôt préalable s'applique aux Etats membres de l'UE. Une entreprise qui acquiert des biens ou des services dans un Etat membre où elle n'est pas assujettie à la TVA doit demander le remboursement de la TVA selon la procédure de remboursement de l'impôt préalable. Des efforts sont en cours pour simplifier cette procédure complexe.

L'abrogation de la liste d'exceptions (art. 18 LTVA) et l'introduction d'un taux unique pour toutes les prestations imposables, qui constitueraient une simplification radicale dans le sens d'une «TVA optimale», créeraient des différences considérables entre l'UE et la Suisse, étant donné que les législations sur la TVA de nos voisins connaissent plus ou moins les mêmes exceptions que la Suisse aujourd'hui et que quasiment tous appliquent plusieurs taux. La TVA sera également simplifiée dans l'UE au cours des prochaines années. Toutefois aucune simplification radicale n'est prévue pour les prochaines années.

Imposition des sociétés (impôt sur les bénéfices et le capital)

Sauf en ce qui concerne les aides d'Etat (cf. paragraphe suivant), il n'y aurait pas de changement radical dans l'immédiat quant aux modalités d'imposition des sociétés et autres personnes morales, la souveraineté en matière d'impôts directs restant aux Etats membres (taux, systèmes de crédit d'impôt, assiette fiscale, etc.). Les directives européennes 90/435/CEE et 2003/49/CE en matière d'imposition à la source des dividendes, intérêts et redevances²⁸⁰ devraient être reprises pour les sociétés associées (situation correspondante aux accords bilatéraux déjà existants) et la nouvelle directive 2005/19/CE en matière de fusions transfrontalières au sein de l'UE²⁸¹ élimine quelques disparités de traitement.

En matière d'aides étatiques, le régime communautaire s'appliquerait, avec ses procédures de contrôle et d'autorisation (voir l'art. 87 TCE et le droit secondaire concrétisant la politique d'aides d'Etat, de même que la jurisprudence de la CJCE). Dans certaines conditions, les allègements fiscaux sont assimilés à des aides étatiques interdites. Cette réalité ainsi que l'obligation de respecter le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises²⁸² pourraient amener la Commission à vérifier si certains régimes fédéraux²⁸³ sont compatibles avec le droit communautaire. Concernant les régimes fiscaux des cantons, voir le paragraphe ci-dessous sur la souveraineté fiscale des cantons.

Imposition à la source

En cas d'adhésion à l'UE, les pressions pour faire adapter notre système d'imposition à la source augmenteraient. La Suisse serait obligée de reprendre le droit communautaire et devrait donc appliquer la jurisprudence de la CJCE et garantir l'égalité de traitement, en l'occurrence la non-discrimination des travailleurs de l'UE en matière de droit fiscal.

²⁸⁰ JO L 225 du 20.8.1990, p. 6; JO L 157 du 26.6.2003, p. 49.

²⁸¹ JO L 58 du 4.3.2005, p. 19

²⁸² JO C 2 du 6.1.1998, p. 2

²⁸³ Cf. ch. 4.3.3.6 (note 227).

Impôt sur les transactions sur titres

Il n'existe aucune directive UE relative au droit de timbre de négociation.

Impôts sur l'affectation de capital

La directive 69/335/CEE concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux²⁸⁴ a notamment pour objet l'harmonisation du droit de timbre d'émission, qualifié d'«impôt sur les sociétés». Il ressort de ces procédures fiscales détaillées que le taux maximal d'imposition autorisé pour le capital propre est de 1 %. Le droit suisse est déjà conforme à cette directive.

Souveraineté des cantons en matière fiscale

En cas d'adhésion à l'UE, la souveraineté des cantons en matière fiscale serait maintenue. Plusieurs facteurs risqueraient toutefois d'en limiter la portée:

- les régimes fiscaux cantonaux tombant sous le coup de l'art. 87 TCE sur les aides étatiques illicites devraient être modifiés ou abrogés;
- la Suisse devrait se soumettre au code de conduite concernant la fiscalité des entreprises, ce qui aboutirait le cas échéant à modifier ou abroger certains régimes fiscaux cantonaux;
- si l'UE parvenait à un accord sur l'harmonisation complète ou partielle de l'imposition des entreprises, la souveraineté fiscale des cantons serait également remise en question;
- enfin, la variante retenue pour compenser le relèvement à 15 % au moins du taux de TVA découlant de l'adhésion à l'UE pourrait affecter l'autonomie fiscale des cantons.

Assistance administrative, entraide judiciaire, secret bancaire

Dans le domaine des impôts indirects, le nouveau règlement 1798/2003²⁸⁵ qui instaure un corps unique de règles destinées à renforcer la coopération administrative dans le domaine de la TVA dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale serait applicable. Il est complété par le règlement 2073/2004²⁸⁶ dans le domaine des droits d'accises selon des principes comparables. Le renforcement et l'approfondissement de la coopération administrative entre les Etats membres dans la fiscalité indirecte (TVA, accises, douanes) a fixé de nouveaux standards d'assistance administrative. L'accord conclu entre la Suisse et l'UE sur la lutte contre la fraude a largement repris ces standards.

En matière de fiscalité directe, la nouvelle directive 2004/56 sur l'assistance mutuelle en matière de fiscalité²⁸⁷ qui a remplacé récemment la directive 77/799²⁸⁸ trouverait également application.

La reprise de l'acquis communautaire en matière de coopération fiscale dans les impôts directs pourrait impliquer une modification substantielle de la politique suisse dans la mesure où des renseignements devront être échangés sans condition

²⁸⁴ JO L 249 du 3.10.1969, p. 25

²⁸⁵ JO L 264 du 15.10.2003, p. 1

²⁸⁶ JO L 359 du 4.12.2004, p. 1

²⁸⁷ JO L 127 du 29.4.2004, p. 70

²⁸⁸ JO L 336 du 27.12.1977, p. 15

de double incrimination (abandon de l'exigence de la fraude fiscale). Néanmoins, il n'y aurait pas d'abandon automatique du secret bancaire de par le seul fait que la coopération fiscale est élargie. Dans le domaine de la fiscalité directe, la Suisse pourrait théoriquement adopter le standard de coopération le plus conservateur, comme d'autres Etats de l'UE (Luxembourg, Autriche) à l'heure actuelle. Les pressions sont toutefois constantes même au sein de l'UE pour que le secret bancaire ne fasse pas obstacle à l'échange de renseignements. De fait, le secret bancaire fiscal tel qu'il est défini par la législation suisse serait remis en question. Par ailleurs la reprise de l'acquis communautaire dans le secteur financier, en particulier des dispositions régissant le blanchiment d'argent, aboutirait à une extension en Suisse des infractions justifiant l'entraide judiciaire et l'assistance administrative (soustraction fiscale notamment).

4.4.3.7 Place financière

Comme dans le cas de l'EEE, l'adhésion de la Suisse à l'UE impliquerait de reprendre l'acquis communautaire dans le domaine des services financiers. En contrepartie les prestataires bénéficieraient d'un accès non discriminatoire au marché, lié à la reconnaissance dans toute l'Europe de la surveillance exercée par les autorités de surveillance suisses. L'intégration dans le marché intérieur européen des services financiers serait ainsi améliorée. Les fournisseurs de prestations bancaires ou d'assurance sont déjà très présents dans l'UE, par le biais de leurs filiales et de leurs établissements.

En tant que membre de l'UE, la Suisse participerait de plein droit aux comités consultatifs chargés de la régulation et de la surveillance des marchés financiers. Elle serait représentée et posséderait des droits de codécision dans les comités responsables des titres, des banques, des assurances et de la prévoyance collective, ou encore de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

Les conséquences d'une adhésion à l'UE dépendraient également des adaptations plus ou moins grandes que la Suisse devrait apporter à sa politique fiscale dans le domaine des marchés financiers. Les exigences de l'UE portant sur un échange complet d'informations en matière fiscale affecteraient négativement l'industrie financière, en particulier la gestion de fortune privée. En effet, l'adhésion à l'UE implique que les nouveaux membres adoptent le système de l'échange automatique de renseignements pour la fiscalité de l'épargne (alors que la Suisse a un régime dérogatoire de retenue à la source). En cas d'entrée dans l'UE, le maintien du régime dérogatoire actuel devra faire l'objet de négociations, sans qu'il soit possible d'en connaître l'issue aujourd'hui.

De même, la reprise du code de conduite concernant la fiscalité des entreprises aurait des répercussions en Suisse. L'entrée éventuelle de la Suisse dans l'union économique et monétaire européenne aurait également des conséquences sur l'évolution de la place financière suisse.

A moins que la Suisse ne souhaite et réussisse à obtenir un *opting out* lors de la négociation d'adhésion, l'adhésion à l'UE entraîne à plus ou moins brève échéance la participation à la zone euro et l'adoption de l'euro. L'échéance peut cependant être retardée pour une durée indéterminée si certaines conditions – critères de convergence économique et état de la législation nationale – ne sont pas satisfaites (ex. Suède). Les conséquences de l'adoption de l'euro sont multiples. Le franc serait abandonné. La politique monétaire en Suisse serait déterminée par la Banque centrale européenne (BCE). Les taux d'intérêt à court terme nominaux seraient les mêmes en Suisse et dans le reste de la zone euro. La Banque nationale perdrait de ce fait la possibilité de réagir aux perturbations qui frapperaient la Suisse exclusivement. Pour les avoirs à plus long terme, une forte réduction, voire la disparition, de l'écart entre les taux d'intérêt nominaux interviendrait très vraisemblablement. La perte du «bonus» de taux d'intérêt entraînerait des coûts importants durant la phase de transition, en raison des répercussions négatives sur l'investissement. Dans une économie intensive en capital, des taux d'intérêt bas représentent un avantage comparatif important. L'ajustement des taux d'intérêt suisses sur les taux européens (plus élevés) exercerait un impact négatif sur l'activité économique. Cet impact négatif sur la production nationale devrait à plus long terme être compensé par une augmentation du rendement du capital résultant de la rationalisation des investissements²⁸⁹.

Les fluctuations de change et les inconvénients liés à une éventuelle revalorisation ou volatilité excessives face à l'euro disparaîtraient complètement, à l'instar d'éventuels réajustements de parité ultérieurs – ce qui serait avantageux pour notre économie. A noter toutefois que la fixité du taux de change nominal ne signifie pas pour autant la rigidité du taux de change réel (dans la mesure où les taux d'inflation des pays de la zone euro diffèrent entre eux), ni l'absence de fluctuation du taux de change envers les monnaies tierces. De même, les taux d'intérêt réels peuvent différer à l'intérieur de la zone euro. La tendance à l'appréciation réelle montrée par le franc au cours des dernières décennies pourrait en effet se poursuivre sous forme d'une inflation quelque peu plus élevée en Suisse que dans le reste de la zone euro. Pour l'essentiel cependant, l'évolution du niveau des prix en Suisse serait largement influencée par la politique monétaire de l'Eurosystème – formé par la BCE et les banques centrales nationales. La disparition de l'autonomie monétaire serait compensée en partie par la possibilité de participer aux décisions de politique monétaire de l'Eurosystème. Cette compensation, toutefois, n'est que partielle car, à partir du moment où la zone euro comprendra plus de quinze membres, un système de rotation complexe sera introduit et les banques centrales des pays de la zone euro n'auront plus droit à une pleine et permanente représentation institutionnelle. Enfin, le bénéfice résultant de l'émission de billets de banque serait réduit par rapport à la situation actuelle. Au sein de l'Eurosystème, le bénéfice induit par l'émission de billets de banque est redistribué au prorata de la participation au capital de la BCE. La participation étant fonction de la population et du PIB, cette règle désavantage les

²⁸⁹ Administration fédérale des finances, «La Suisse, un îlot de taux d'intérêt? Analyse et perspectives», août 2001, <http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaft/studien/berichte.htm>.

pays, comme la Suisse, dont la quantité de billets en circulation par rapport au PIB est élevée en comparaison internationale²⁹⁰.

En outre, la BNS participerait au capital de la BCE (pour environ 190 millions CHF) et transférerait à cette dernière de l'or et des devises (pour près de 1,9 milliard CHF). Ce transfert donne naissance à une créance sur la BCE. Cette créance – à l'exclusion de la part en or – est rémunérée.

4.4.3.9 Conséquences financières sur le budget

Au stade actuel, les conséquences financières de l'adhésion de la Suisse à l'UE ne peuvent être estimées que sur la base de certaines hypothèses. Celles-ci visent, au plan méthodique, à limiter les impondérables en faisant des estimations quant aux évolutions probables. Les hypothèses de travail retenues à cet effet sont les suivantes:

- la Suisse adhère à l'UE en tant que 28^e membre;
- les estimations du PIB et du RNB des pays membres de l'UE et de la Suisse se basent sur les dernières prévisions de la Commission européenne (Direction générale des Affaires économiques et financières, prévisions du printemps 2006 pour l'année 2007²⁹¹);
- l'euro est évalué à la valeur de 1.5561 CHF;
- les recettes douanières reposent sur des données de l'année 2005.

Les chiffres figurant dans ce chapitre doivent être considérés uniquement comme des estimations reposant sur la situation actuelle. La réalité sera vraisemblablement différente (évolution de la situation économique et politique en Suisse et au sein de l'UE, résultats des négociations, réforme possible des mécanismes de financement de l'UE, etc).

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse participerait, comme tous les autres Etats membres, à la politique budgétaire communautaire en alimentant le système des ressources propres et en percevant des restitutions au titre des diverses politiques communautaires. Elle devrait également participer au capital de la Banque européenne d'investissement.

Flux financiers Suisse-UE

Contributions au budget de l'UE (ressources propres)

En cas d'adhésion, la Suisse devrait contribuer au budget de l'UE, c'est-à-dire à ses ressources propres, y compris à la correction britannique et, si l'adhésion avait lieu avant 2014, aux réductions de paiements accordés à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède pour la période 2007 à 2013 seulement.

Les ressources propres de l'UE sont de trois types (les chiffres ci-dessous font référence au budget adopté en 2006):

²⁹⁰ Fischer A. M./Jordan T./Lack C. P., «Giving up the Swiss Franc: Some consideration on seigniorage flows under EMU», Discussion Paper Series No. 3156, Centre for Economic Policy Research, London 2002; <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=3156>.

²⁹¹ http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm

- les ressources propres traditionnelles,
- la ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA),
- la ressource basée sur le revenu national brut (RNB).

Ressources propres traditionnelles (droits de douane sur les produits agricoles et industriels et cotisations sucre et isoglucose)

En 2005, la Suisse a perçu des droits de douane pour plus de 1,2 milliard CHF. De ce montant, 313 millions ont été prélevés sur les importations en provenance de pays autres que ceux de l'UE²⁹², 142 millions provenaient des produits agricoles et 171 millions des produits industriels.

L'adhésion entraînerait, selon toute vraisemblance et pour diverses raisons, une augmentation des importations en provenance des autres Etats membres de l'UE, augmentation qui se ferait au détriment des pays tiers. Compte tenu de la composition actuelle des importations provenant de ces derniers, nous estimons que la baisse des importations agricoles en provenance de pays non-membres de l'UE pourrait être de l'ordre de 20 %. Cette baisse concernerait avant tout l'importation des produits agricoles.

L'estimation est rendue également difficile pour les raisons suivantes: l'UE a conclu avec de nombreux partenaires commerciaux des accords préférentiels; ces derniers divergent des accords conclus par la Suisse tant au niveau des pays et des produits concernés que de la portée des concessions faites. En second lieu, l'UE applique en général des droits calculés sur la valeur de la marchandise (droits ad valorem), alors que la Suisse les perçoit en fonction du poids de la marchandise (droits spécifiques) et que la charge moyenne douanière dans l'UE est supérieure à celle de la Suisse.

En plus des droits perçus à la frontière, les ressources propres de l'UE comprennent également les cotisations sucre et isoglucose prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

En résumé, les recettes douanières encaissées par la Suisse et rétrocédées à l'UE s'élèveraient, selon les estimations mentionnées précédemment, à environ:

	CHF par an
Prélèvement droits de douane:	
– droits de douane sur les produits agricoles	67 millions
– cotisations sucre et isoglucose ²⁹³	15 millions
– droits de douane sur les produits industriels	508 millions
./. 25 % pour les frais de perception (montant arrondi)	–147 millions
Total	443 millions

²⁹² En cas d'adhésion, les droits de douane sur le commerce des marchandises avec les Etats de l'UE, qui génèrent aujourd'hui des revenus de l'ordre de 750 millions CHF, ne seraient plus perçus (cf. ch. 4.4.3.6). En même temps, la suppression des subventions à l'exportation réduirait les dépenses pour le budget fédéral. Une grande partie de ces effets budgétaires seraient toutefois réalisés indépendamment de l'adhésion à l'UE, par la mise en œuvre de la PA 2011 selon le message du Conseil fédéral du 17 mai 2006 ou en cas de conclusion du cycle OMC de Doha.

²⁹³ Estimation faite au pro-rata du RNB et des cotisations sucre versées par l'Autriche.

Ressource basée sur la TVA

Les ressources TVA ont été créées par la décision du 21 avril 1970. Cette ressource complexe n'a été utilisée pour la première fois qu'en 1980. Elle est calculée à partir d'un taux d'appel appliqué à une assiette TVA harmonisée. Depuis 1999, l'assiette est écartée à 50 % du PNB/RNB des Etats membres. Le taux d'appel maximal applicable à cette assiette est limité depuis 2004 à 0,5 %²⁹⁴.

Etant donné que l'assiette TVA suisse, qui s'élevait en 2005 à environ 270 milliards CHF, représente plus de 50 % de l'estimation du RNB suisse pour l'année 2005 (485 milliards CHF), elle sera écartée à 50 % du RNB. La prévision du RNB suisse pour l'année 2007 étant de 508 milliards CHF, la prévision de l'assiette TVA suisse écartée pour l'année 2007 sera donc de 254 milliards CHF. Si l'on applique le taux maximal d'appel de 0,3 % à cette prévision, la contribution suisse à la ressource TVA de l'UE s'élèverait par conséquent à environ 762 millions CHF en 2007.

	CHF par an
– Ressource TVA (contribution suisse)	762 millions

Ressource complémentaire basée sur le revenu national brut (RNB)

Le Conseil européen a décidé en 1988 la création d'une troisième ressource propre basée à l'époque sur le PNB, et fondée à présent sur le RNB hors services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) au sens du système européen de comptes nationaux de 1995 (SEC 95). Cette ressource RNB remplace la ressource TVA en tant que ressource d'équilibre du budget. La référence au RNB est également utilisée dans l'établissement du plafond des ressources propres dans son ensemble qui équivaut actuellement à 1,24 % du RNB de l'UE.

La ressource RNB est obtenue par l'application d'un taux, représentant la part du RNB d'un Etat membre dans le RNB communautaire, au montant total à encaisser au titre de cette ressource. Ce montant est adapté chaque année et correspond à la différence entre les dépenses et le produit des autres ressources. La ressource RNB a donc pour fonction d'équilibrer le budget. En 2007, la somme des RNB de l'UE (à 27 membres) devrait s'élever à environ 18'290 milliards CHF. En ajoutant à cette somme 508 milliards CHF, qui représente la prévision du RNB suisse pour cette même année, la somme des RNB de l'UE incluant notre pays se chiffrerait à environ 18'800 milliards CHF. La part de la Suisse à la somme des RNB représente 2,69 %. Dans la lettre rectificative N° 1 au projet de budget de l'UE pour 2007, le montant du RNB à encaisser par les Etats membres a été fixé à 124 milliards CHF²⁹⁵. La contribution de la Suisse à la ressource RNB devrait s'élever par conséquent à 2,69 % des 124 milliards CHF, soit environ 3'338 millions CHF.

²⁹⁴ Le Conseil européen, dans ses conclusions du 19 décembre 2005 propose de simplifier les règles du calcul du taux d'appel TVA en instituant à partir de 2007 un taux d'appel fixe de 0,3 % (qui est cependant réduit pendant la période 2007–2013 seulement à 0,225 % pour l'Autriche, 0,15 % pour l'Allemagne et 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède). Disponible sur:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

²⁹⁵ La réduction possible du taux d'appel de la ressource TVA pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, mentionnée ci-dessus, n'est pas encore adoptée et n'est donc prise en compte ni dans ce montant ni dans l'estimation ci-après de la contribution de la Suisse à la ressource RNB.

	CHF par an
– Ressource complémentaire (fondée sur le RNB)	3338 millions

Correction britannique et réduction des paiements de ressource propre pour les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche

Le Royaume-Uni bénéficie d'une correction des déséquilibres budgétaires. Cette correction devrait s'élever à 8,17 milliards CHF en 2007 et sera financée par les autres Etats membres selon leur part dans le RNB total de l'UE, la contribution de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède étant réduite de $\frac{3}{4}$. La Suisse devrait ainsi payer environ 4,45 % de la correction britannique, à savoir environ 363 millions CHF.

A cela s'ajoute la contribution à la probable réduction des paiements de ressources propres pour les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche pendant la période 2007 à 2013 seulement (1175 millions CHF, tels qu'indiqués dans les conclusions du 19 décembre 2005) qui sera financée par les autres Etats membres selon leur part dans le RNB total de l'UE. La Suisse devrait ainsi payer environ 3,02 % de cette réduction, soit près de 35 millions CHF.

	CHF par an
– Financement de la correction britannique et de la réduction des paiements de ressources propres pour Pays-Bas, Suède, Allemagne et Autriche	398 millions

Vue d'ensemble de la contribution de la Suisse au budget général de l'UE

En tant que 28^e Etat membre, la Suisse serait tenue de contribuer au budget général de l'UE pour les montants suivants:

	CHF par an
– Ressources propres traditionnelles (droits de douane sur les produits agricoles et industriels et cotisations sucre et isoglucose)	443 millions
– Ressource basée sur la TVA	762 millions
– Ressource complémentaire basée sur le RNB	3338 millions
– Financement de la correction britannique et réduction des paiements de ressources propres	398 millions
Total (arrondi)	4940 millions

Contributions au Fonds européen de développement

En tant que membre de l'UE, la Suisse devrait, en plus des contributions payées au titre des ressources propres de la Communauté mentionnées ci-dessus, verser des contributions au Fonds européen de développement (FED).

La coopération au développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est essentiellement financée par le FED créé dans le cadre des conventions de Lomé. Le FED n'est pas intégré dans le budget général, mais alimenté par les contributions des Etats membres et doté d'un régime autonome: le montant du

FED et le niveau des contributions directes des Etats membres au Fonds sont établis par des accords internes arrêtés par le Conseil. Les contributions des Etats membres à ce Fonds sont principalement déterminées par leur capacité économique (RNB). Sachant que la capacité économique de la Suisse est proche de celle de la Belgique, la contribution annuelle de notre pays peut être estimée à quelque 220 millions²⁹⁶ CHF par année.

Participations au capital des banques européennes

Les contributions suisses au capital des banques, de par leur nature, ont un caractère différent des transferts mentionnés précédemment. La participation au capital de la Banque européenne d'investissement se traduira par une dépense unique sur le budget de la Confédération, répartie très certainement sur plusieurs années.

Participation au capital de la Banque européenne d'investissement (BEI)

En tant que membre de l'UE, la Suisse devrait souscrire au capital de la BEI qui s'élève à 254,39 milliards CHF. La part de la Suisse s'élèverait à environ 3 %, soit 7,63 milliards CHF. La part à libérer étant fixée à 5 % du capital libéré, la Suisse devrait quelque 245 millions d'euros, soit approximativement 381 millions CHF en 8 échéances. Le montant exact et l'échelonnement des versements devaient faire l'objet de négociations. A noter que ces paiements ne sont pas un placement à fonds perdu. La Suisse reste propriétaire de ses fonds.

Participation au capital de la Banque centrale européenne (BCE)

Si la Suisse devient membre de l'UE et pour autant qu'elle intègre l'union économique et monétaire (UEM), la BNS devrait prendre une part du capital de la BCE et transférer une partie de ses réserves monétaires à celle-ci (cf. ch. 4.4.3.8). Si la Suisse ne participe pas à la zone euro, la BNS ne devra libérer que 7 % de sa souscription au capital de la BCE.

Flux financiers UE – Suisse

Comme membre de l'UE, la Suisse participerait aux politiques européennes financées par le budget communautaire. Elle recevrait par conséquent sa part des fonds européens. Les montants qu'elle obtiendrait en contrepartie de ses paiements dépendraient, comme pour les autres Etats membres, de sa situation (géographique, économique et indicateurs sociaux, etc.), laquelle serait également déterminante pour le montant de sa contribution nette au budget de l'UE.

Le budget de l'UE comprend en gros trois rubriques de dépenses dont la Suisse pourrait attendre des flux financiers en retour (les pourcentages sont tirés du plan budgétaire 2006):

- agriculture: 43 %
- politique régionale: 37 %
- politiques internes: 8 %

Les 12 % restants du budget serviront à financer les politiques externes (par ex. aide de pré-adhésion accordée aux pays candidats) et l'administration de l'UE.

²⁹⁶ Le montant est déterminé en appliquant le taux de 3,92 % (part de la Belgique) à la moyenne du budget prévu au FED pour les années 2003 à 2007 et 2007 à 2013.

Agriculture

Comme membre de l'UE, la Suisse devrait reprendre la PAC, qui repose sur deux piliers:

- 1^{er} pilier: paiements directs aux agriculteurs et soutiens du marché (env. 85 %)
- 2^e pilier: développement rural (env. 15 %)

Dans le cadre du 1^{er} pilier, l'agriculture suisse profiterait avant tout des paiements directs financés par le budget communautaire et consistant en primes accordées aux exploitations. Quant au 2^e pilier, les fonds alloués à la Suisse iraient principalement à des programmes écologiques ou portant sur la protection des animaux ainsi qu'aux zones défavorisées. Comme l'UE cofinance ces fonds, la Suisse devrait en financer une partie sur son propre budget.

L'estimation qui suit des flux financiers possibles dans le domaine agricole se base sur la PAC actuelle. Mais comme celle-ci évolue constamment, d'autres conditions s'appliqueraient le cas échéant lors des négociations d'adhésion. En outre, les modalités concrètes de la PAC en Suisse dépendraient jusqu'à un certain point du résultat des négociations d'adhésion. Les calculs présentés ici se fondent d'une part sur les contributions de soutien versées dans l'UE par unité de production ou de surface au titre de la PAC, d'autre part sur l'estimation des données suisses de production correspondantes faite à l'aide du modèle SILAS²⁹⁷.

Dans le cadre du 1^{er} pilier, la méthode appliquée par l'UE pour calculer le montant des primes accordées aux exploitations depuis la réforme de la PAC de 2003 aboutirait à près de 420 millions CHF. Cette somme comprend les primes végétales, les primes animales et les aides laitières que la Suisse aurait reçues si elle avait fait partie de l'UE dans les années 2000 à 2002 (cultures, élevage) ou dès 2004 (lait). Rapportée à la surface agricole utile, la contribution avoisine 400 CHF/ha.

Pour calculer les flux financiers relevant du 2^e pilier, il faut se rappeler que les contributions allouées aux territoires défavorisés (zones intermédiaires, zones des collines ou de montagne, régions d'estivage) et les programmes écologiques ou portant sur la protection des animaux (production biologique, surfaces de compensation écologiques, SST, SRPA, etc.) sont financés à hauteur de 50 % par le budget communautaire. A cela s'ajoute la participation de 35 % de l'UE aux aides à l'investissement, sous forme de réduction du taux des crédits d'investissement. La part de l'UE au 2^e pilier de la PAC est estimée sur la base du modèle SILAS à 510 millions CHF par an.

Outre ces flux financiers avec incidences sur le revenu des exploitations agricoles suisses, les fonds de l'UE sans incidences directes sur le revenu et destinés à des améliorations structurelles avoisineraient 30 millions CHF par an.

²⁹⁷ Le «système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse» (SILAS), mis au point de 1997 à 1999 à la station fédérale de recherches en économie et technologie agricoles (aujourd'hui Agroscope Reckenholz-Tänikon ART) est régulièrement utilisé dans les analyses ou pronostics relevant du secteur agricole et développé.

Le tableau qui suit indique le montant estimé des paiements du budget UE à l'agriculture suisse:

Paiements PAC de l'UE

	(millions CHF)
avec incidences sur le revenu:	
1 ^{er} pilier de la PAC	420
2 ^e pilier de la PAC	
environnement	360
territoires défavorisés	130
aides aux investissements	20
sans incidences sur le revenu:	
améliorations structurelles	30
Total	960

Ces paiements ne représentent pas la totalité du soutien que l'agriculture suisse recevrait en cas d'adhésion à l'UE. Il faut encore y ajouter la participation de la Suisse au cofinancement des mesures de la PAC et les paiements ne faisant pas partie de la PAC. Parmi eux figurent des paiements directs avec incidences sur le revenu (par ex. les paiements directs à finalité sociale, comme les allocations pour enfants, ou le remboursement des droits de douane sur les carburants) et d'autres n'ayant pas d'incidences sur le revenu (par ex. recherche et vulgarisation)²⁹⁸. En outre, il serait envisageable d'inclure dans les négociations d'adhésion, à l'instar de l'Autriche, des mesures d'accompagnement temporaires et cofinancées par l'UE afin d'atténuer les inévitables adaptations structurelles découlant de l'adhésion à l'UE.

Politique régionale

La rubrique Politique régionale regroupe les efforts inscrits dans le TUE dans le but d'atténuer les disparités économiques et sociales entre les Etats membres et les régions formant l'UE. La politique régionale européenne poursuit principalement trois buts (cf. ch. 3.2.2.4.9):

- 1^{er} but (convergence): réduction du retard économique et social des régions les moins riches de l'UE. Les bénéficiaires sont les régions dont le PIB mesuré en parité de pouvoir d'achat est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Presque toutes se trouvent aux frontières méridionales, septentrionales et orientales de l'UE.
- 2^e but (compétitivité): revitalisation de régions qui, tout en affichant un niveau de revenu supérieur à 75 % de la moyenne communautaire, sont confrontées à de graves difficultés structurelles dans l'industrie, le tertiaire ou l'agriculture et affichent ainsi un fort taux de chômage. Il s'agit de pratiquement tous les territoires de l'UE situés en dehors des grands centres éco-

²⁹⁸ Selon des estimations de l'OFAG, les dépenses en faveur de l'agriculture avoisineraient 2,8 milliards CHF, dont 960 millions CHF proviendraient du budget agricole européen. En relation avec les dépenses actuelles dans le domaine agricole et alimentaire (2005: 3,7 milliards CHF), cela pourrait équivaloir à une réduction des dépenses pour le budget de la Confédération d'environ 1,8 milliards CHF.

nomiques du sud de l'Angleterre, du sud de la Scandinavie, de l'Allemagne de l'Ouest, de l'Italie du nord et du centre de la France (Île-de-France).

- 3^e but (coopération territoriale européenne, CTE): renforcement de la cohésion économique et sociale dans l'UE, à travers la promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (autrefois dans le cadre du programme INTERREG, à l'avenir dans celui du CTE). Les régions intéressées sont généralement très excentrées ou frontalières. La Suisse participe également à cette coopération.

La politique régionale s'appuie sur deux grands instruments, les fonds structurels (85 % des fonds) et le Fonds de cohésion (15 %). Les quatre anciens fonds structurels n'en forment désormais plus que deux, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE); quant au Fonds de cohésion, il est réservé aux investissements d'infrastructure et en faveur de l'écologie dans les Etats membres dont le PIB par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat, est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Les lignes qui suivent tentent d'estimer, sur la base des directives communautaires en vigueur, les flux financiers que la Suisse serait en droit d'attendre du budget communautaire au titre de la politique régionale de l'UE, si elle faisait partie de l'UE.

La promotion de la convergence (1^{er} but) mobilise de loin la plus grande partie des dépenses de la politique régionale de l'UE, avec près de deux tiers des fonds structurels et 100 % du Fonds de cohésion. Comme la Suisse affiche un niveau de revenu très supérieur à la moyenne de l'UE – avec un PIB par habitant mesuré en parité d'achat égal à 132 % de la moyenne des Vingt-cinq²⁹⁹ en 2005 – elle ne peut prétendre au soutien du Fonds de cohésion. En outre, aucune «région» suisse – notion de politique régionale de l'UE correspondant aux cantons³⁰⁰ – ne possède un niveau de revenu inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE (le canton du Jura avec 95 % a la plus faible valeur d'indice). Par conséquent, la Suisse ne peut non plus prétendre à bénéficier des fonds structurels affectés à la promotion de la convergence.

L'UE a prévu un montant de 38 milliards d'euros (58,9 milliards CHF) pour encourager la compétitivité régionale (2^e but) lors de la période budgétaire allant de 2007 à 2013. Les règles de calcul des droits des régions figurent dans les Conclusions du Conseil européen sur les perspectives financières 2007 à 2013; parmi les critères retenus figurent la densité démographique, le taux d'emploi, le taux de chômage et le niveau moyen de formation. Selon ces critères, la part des aides revenant aux régions concernées de Suisse serait de 1,4 %, soit un retour de près de 120 millions CHF par an³⁰¹.

²⁹⁹ Données: Eurostat. A titre de comparaison: Italie 103 %; Allemagne 108 %; France 109 %; Suède 118 %; Autriche, Danemark et Pays-Bas 124 %; Irlande 138 %; Norvège 154 %; Luxembourg 244 %.

³⁰⁰ Au sens des «régions NUTS III» du règlement (CE) 1059/2003 du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS); JO L 154 du 21.6.2003, p. 1.

³⁰¹ En comparaison: Autriche 160 millions CHF; Finlande 170 millions CHF; Danemark 90 millions CHF par an, suite aux décisions du Conseil de l'Europe des 15 et 16 décembre 2005.

Au cours de la période budgétaire 2007 à 2013, une enveloppe totale de 7,3 milliards d'euros (11,3 milliards CHF) sera allouée à la coopération transfrontalière (3^e but). La Suisse profiterait tout particulièrement de ces aides, car la majorité de ses régions (cantons) ont une frontière commune avec d'autres Etats membres. Selon certaines estimations, la part de la Suisse à cette enveloppe serait de 2,3 %, soit pratiquement 40 millions CHF par an³⁰².

Politiques internes

La rubrique Politiques internes comprend divers programmes et agences de l'UE auxquels la Suisse participe déjà par le biais d'accords d'association bilatéraux. La recherche vient nettement en tête, suivie notamment des programmes d'échange dans le secteur de la formation, des mesures de protection de la santé et des consommateurs, de la coopération dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité (par ex. politique harmonisée dans le domaine des visas et de l'asile, douanes, contrôles des frontières extérieures de l'UE), des mesures de lutte contre la fraude ou de la promotion des réseaux transeuropéens de communication et de transport d'énergie.

Les retours dans le domaine des politiques internes sont soumis à plus d'impondérables que ceux qui relèvent de l'agriculture et de la politique régionale, puisqu'ils ne se calculent pas sur la base des critères de l'UE, mais dépendent des spécificités de chaque Etat membre. Ainsi, les montants que les chercheurs suisses obtiendraient des PCRD ne dépendent pas d'une clé rigide définie par pays, mais du succès relatif des projets de recherche suisses. Sur la base des premiers résultats intermédiaires des 6^{es} PCRD de l'UE, auquel la Suisse participe pleinement depuis le 1^{er} janvier 2004, l'hypothèse d'un retour financier de 100 % paraît plausible.

Faute d'autres informations, la même hypothèse vaut aussi pour les autres domaines des politiques internes. Il importe toutefois de souligner que les flux effectifs en retour – par ex. dans le domaine des réseaux transeuropéens – dépendraient dans une large mesure de l'issue des négociations d'adhésion.

L'UE a prévu pour les politiques internes de la période 2007 à 2013 un montant total de 85 milliards d'euros, sachant que les dépenses connaissent une croissance annuelle marquée. Au cours de cette période, les moyens alloués s'élèveront en moyenne à 12 milliards d'euros ou 18 milliards CHF par an. La part de la Suisse au financement de ce montant se monterait à 2,63 % selon la clé du RNB. Dans l'hypothèse où cette part serait entièrement consacrée au financement de programmes et de projets en Suisse, les flux financiers à prévoir du budget UE avoisineraient 480 millions CHF par an.

³⁰² En comparaison: Autriche 40 millions CHF; Finlande 20 millions CHF; Danemark 30 millions CHF.

Bilan des flux financiers entre la Suisse et l'UE

L'écart entre les montants versés par la Suisse sous forme de ressources propres et les flux financiers dont elle pourrait bénéficier ferait de notre pays un contributeur net.

	Flux financiers CH-UE (millions CHF par an)	Flux financiers UE-CH (millions CHF par an)
Ressource droits de douane	443	
Ressource TVA	760	
Ressource RNB	3340	
Correction britannique	397	
Contribution brute (arrondie)	4940	
Agriculture		960
Politique régionale		160
Politiques internes		480
Retours financiers		1600
Contribution nette	3340	

La contribution nette de la Suisse au budget de l'UE équivaldrait à 0,66 % du RNB ou à 446 CH par habitant³⁰³ et serait ainsi, en termes relatifs, la plus élevée de l'UE, proche de celle des Pays-Bas (0,64 % du RNB en 2004 ou 331 CHF par habitant) devant celle de la Suède (0,44 % du RNB en 2004 ou 213 CHF par habitant), de l'Allemagne (0,38 % du RNB en 2004 ou 160 CHF par habitant) et de l'Autriche (0,18 % du RNB en 2004 ou 81 CHF par habitant). Dans tous les cas, la détermination de cette contribution devrait faire l'objet des négociations d'adhésion³⁰⁴.

Sur le plan interne, l'adhésion de la Suisse à l'UE exigerait des adaptations dans de nombreux domaines. Elle aurait également des répercussions indirectes sur le budget. Celui-ci serait en effet influencé par les effets de l'adhésion sur la croissance économique, l'évolution des taux d'intérêt et le marché de l'emploi. Ces effets n'ont pas été pris en compte ici, étant donné qu'ils sont difficiles à identifier et à évaluer à ce stade. Il en va de même des mesures compensatoires qui devraient être prises suite au relèvement de la TVA (cf. ch. 4.4.3.6).

³⁰³ Les comparaisons en montants par habitant sont données à titre informatif et ne prennent pas en compte les différences de parité d'achat.

³⁰⁴ Les contributions nettes des Pays-Bas, de la Suède, de l'Allemagne et de l'Autriche sont basées sur la différence entre contributions et dépenses de chacun des États membres selon les tableaux 3g et 4f du rapport de la Commission européenne «Répartition des dépenses de l'UE par État Membre en 2004» disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2004_fr.pdf. Les calculs correspondants en % du RNB, de même que les données sur la population correspondent aux prévisions 2006 de la Commission européenne; http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm.

La Suisse rattraperait son retard concernant la libéralisation de certaines infrastructures, en particulier l'énergie (libre choix du fournisseur, accès non-discriminatoire au réseau). A la différence de l'intégration dans l'EEE, la Suisse gagnerait un droit de codécision dans les politiques de l'UE. De manière générale, les conséquences seraient les mêmes qu'en cas d'adhésion à l'EEE (reprise de l'acquis communautaire, accès au marché et règles de concurrence identiques pour tous les acteurs). Dans le domaine des *transports terrestres*, des conflits d'intérêts pourraient apparaître entre les objectifs fixés dans la Constitution d'une part et les limites apportées à la liberté des Etats membres d'autre part. Il n'est pas exclu qu'il faille revoir certaines des solutions qui ont été retenues dans le cadre de l'accord bilatéral sur les transports terrestres (par ex. le système et les montants de la RPLP, l'interdiction de circuler la nuit). En matière de *transport aérien*, l'ouverture réciproque convenue bilatéralement serait complétée par la 8^e liberté (cabotage national). L'intégration aurait pour effet de dynamiser également le marché des *télécommunications* en Suisse, avec pour conséquences une augmentation de la concurrence, une baisse des prix et davantage d'innovation. Au niveau du *marché postal*, les adaptations à la libéralisation en cours dans l'UE peuvent être réalisées dans le cadre de la prochaine révision des lois sur la poste et l'organisation de la poste (par ex. suppression progressive du monopole sur les lettres). Dans la mesure où il faudrait du temps pour concrétiser l'adhésion à l'UE, celle-ci n'aurait sans doute que peu d'effet sur la réforme du marché postal en Suisse. Dans le domaine de l'énergie, les règles communautaires relatives au marché intérieur de l'*électricité* seraient reprises. La Suisse s'attèle aujourd'hui déjà à rendre sa législation compatible avec celle de l'UE (ouverture des marchés, accès au réseau dans le cadre des échanges de courant transfrontaliers, sécurité de l'approvisionnement, encouragement de la production de courant produit à partir d'énergies renouvelables). Les politiques *environnementales* de la Suisse et de l'UE répondent pour l'essentiel aux mêmes principes. Intégrée dans les organes de l'UE, la Suisse pourrait toutefois s'engager en faveur d'une meilleure protection de l'environnement dans l'UE. Des adaptations seraient par ailleurs nécessaires en ce qui concerne les mesures de protection du climat (quotas d'émissions pour l'industrie suisse, négociation d'un objectif d'émissions commun au sein de l'UE pour la période post-Kyoto).

4.4.4.1

Transports

Transports ferroviaire et routier

Matériellement, l'adhésion à l'UE se distinguerait peu de l'adhésion à l'EEE, abstraction faite des droits de participation au développement de la politique européenne des transports et de la pleine codécision en matière de droit des transports. Lors du financement d'infrastructures de transport d'ordre supérieur (contributions d'encouragement, par ex. cofinancement du TEN) et de la planification des infrastructures de transport TEN, la Suisse serait mise sur un pied d'égalité avec les autres Etats membres de l'UE et, partant, serait soumise aux mêmes conditions de concurrence. Toutefois, de même qu'en cas d'adhésion à l'EEE, la Suisse serait

davantage exposée à des conflits en rapport avec la réalisation des objectifs fixés par la Constitution; les instruments régulateurs, établis par des accords, pourraient être contestés et il faudrait le cas échéant les annuler ou les adapter (par ex. système et montant de la RPLP, encouragement du trafic ferroviaire de marchandises, trafic S et système compte-gouttes, interdiction de circuler la nuit pour les poids lourds).

Transport aérien

La Suisse devrait bien sûr appliquer l'intégralité de la réglementation européenne en la matière. La participation à la politique commune des transports augmenterait la densité normative et impliquerait l'extension de la libéralisation du marché à la 8^e liberté (cabotage). L'adhésion supposerait en outre l'abolition des ventes hors taxes dans les aéroports suisses pour les vols intracommunautaires. La Communauté devrait adopter à moyen terme une réglementation sur l'exploitation des aéroports. Les compétences des institutions communautaires s'étendraient notamment à la surveillance des aides d'Etat et, en matière de concurrence, également aux relations avec les Etats tiers. Suite aux arrêts «ciel ouvert» de la CJCE, la Commission revendique de plus la compétence exclusive de la CE pour la conclusion d'accords internationaux relatifs aux services aériens.

4.4.4.2 Télécommunications

L'adhésion aurait tout d'abord des *effets économiques directs et indirects*. Elle impliquerait la reprise de l'acquis communautaire du secteur des télécommunications mais aussi celui de la radiodiffusion. L'application parallèle d'un ensemble de règles horizontales relatives notamment à la concurrence, au commerce international (OMC), à la sécurité des réseaux et à la protection des consommateurs dynamiserait le marché suisse et engendrerait la participation aux plans d'action de ce secteur (i2010) et aux programmes de recherche scientifique.

Notre réglementation en matière de télécommunications serait en harmonie avec celle de nos voisins et de nos plus proches partenaires commerciaux. Les obstacles à l'accès au marché seraient réduits, ce qui devrait faciliter l'entrée de nouveaux acteurs et l'injection de capitaux dans le secteur. Il devrait en résulter une augmentation de la concurrence avec, comme corollaires positifs, une baisse du prix des prestations et un regain d'innovation tant sur le plan commercial que sur le plan technologique. De tels effets sont susceptibles à leur tour de provoquer une augmentation de la demande, constituant ainsi un cercle vertueux.

L'adhésion aurait également des *effets sociaux*. La disponibilité sur le marché d'une palette de services de télécommunication novateurs à des prix compétitifs contribue à favoriser l'essor de la société de l'information. L'existence d'un marché des télécommunications aussi concurrentiel que possible gagnera de l'importance au fur et à mesure que notre société évoluera vers une société de la connaissance, où la production, la transformation, la diffusion et le stockage d'informations joueront un rôle de premier plan.

Sur le plan politico-institutionnel enfin, l'adhésion se traduirait par une perte d'autonomie décisionnelle en matière de régulation des télécommunications, autonomie dont l'ampleur ne doit toutefois pas être surestimée compte tenu de la forte imbrication économique de la branche sur le plan international. L'adhésion n'équivaut pas non plus à la perte d'autonomie du régulateur national puisqu'il n'y a pas

pour l'heure de régulateur supranational européen établi dans le domaine des télécommunications. Les autorités réglementaires nationales disposent d'une certaine latitude dans la mise en œuvre du cadre réglementaire établi par les institutions européennes. Enfin, plutôt que de devoir reprendre l'acquis communautaire dans le cadre d'un accord bilatéral ou d'une association multilatérale, l'adhésion permettrait d'exercer une influence sur l'élaboration des règles et de participer de plein droit à la comitologie. Il en irait de même s'agissant de la détermination de la politique en matière de spectre radioélectrique. Vu la position géographique de notre pays, une politique commune s'avèrerait avantageuse dans ce domaine.

4.4.4.3 **Energie**

En adhérant à l'UE, la Suisse devrait non seulement reprendre l'acquis communautaire en matière d'énergie comme indiqué en cas d'adhésion à l'EEE (cf. ch. 4.3.4.3.), mais également accroître ses efforts concernant les aspects énergétiques de la politique climatique. Cette dernière étant une prérogative de l'UE, la politique climatique suisse devrait être adaptée à celle de l'UE. Conformément à la directive sur les échanges de droits d'émission 2003/87/CE³⁰⁵, certaines industries suisses se verraient attribuer des quotas d'émissions et infliger des amendes en cas de non-respect de ces quotas, quoique à des degrés divers. Pour l'industrie du ciment, qui a signé une convention librement consentie, les changements seraient minimes. Il en irait autrement pour les raffineries suisses qui, contrairement aux raffineries européennes, ne sont soumises à aucun quota, et pour les centrales au gaz à cycle combiné en projet, dont les mesures de compensation pourraient être partiellement remises en question par l'UE. En outre, la Suisse ferait partie de la «bulle européenne» et devrait négocier son objectif d'émissions pour la période post-Kyoto au sein de l'UE et solidairement avec celle-ci.

En adhérant à l'UE, la Suisse devrait également adhérer au traité Euratom. Ainsi, tous les futurs contrats d'acquisition de combustibles nucléaires pour les réacteurs suisses devraient être contrôlés et approuvés par l'Agence d'approvisionnement d'Euratom. Les installations suisses seraient non seulement inspectées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) mais aussi par Euratom.

L'adhésion à l'UE, comme à l'EEE, aurait des conséquences d'ordre fiscal: la directive 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie³⁰⁶ prescrit des taux d'imposition minimaux. Bien qu'ils se situent actuellement en dessous des taux suisses, un relèvement des taux européens ces prochaines années pourrait remettre en question la charge fiscale extrêmement basse grevant le mazout en Suisse.

Hormis ces aspects, les conséquences de l'adhésion seraient faibles, puisque les réglementations suisses sont conformes à celles de la Communauté. La Suisse pourrait toutefois participer intégralement à tous les programmes liés à l'énergie.

³⁰⁵ JO L 275 du 25. 10. 2003, p. 32

³⁰⁶ JO L 238 du 31.10.2003, p. 51

4.4.4.4 Poste

Les principales différences entre la législation postale suisse et celle de l'UE ont été présentées auparavant et restent évidemment valables ici. La reprise de l'acquis communautaire en la matière nécessiterait une adaptation du cadre réglementaire. La décision du Conseil fédéral du 3 mai 2006 concernant la révision totale de la loi sur la poste (LPO)³⁰⁷ et de la loi sur l'organisation de la poste (LOP)³⁰⁸ et la suppression complète, à terme, du monopole des lettres va dans ce sens. Cependant, contrairement aux autres instruments, l'adhésion à l'UE n'aurait probablement que peu d'impact sur le processus de réforme en cours, du fait du temps nécessaire pour concrétiser cette adhésion.

4.4.4.5 Environnement

Les politiques environnementales de la Suisse et de l'UE sont pour l'essentiel basées sur des principes identiques et poursuivent des objectifs comparables. Toutes deux visent un niveau de protection élevé et ont comme objectif principal de protéger la santé humaine. Les droits suisse et européen en matière de protection de l'environnement reposent tous deux sur les principes de précaution, de lutte contre la pollution à la source ainsi que sur le principe de causalité. Dès lors, la Suisse pourrait – contrairement à ce qui se passerait en cas d'adhésion à l'EEE – s'engager sans obstacles conceptuels en faveur du développement de la protection de l'environnement au sein des organes de l'UE. S'agissant des réglementations sectorielles, il existe des différences entre les droits suisse et européen en matière de protection de l'environnement (par exemple dans les domaines de la protection de l'air, des déchets et de la biosécurité). L'adhésion de la Suisse à l'UE nécessiterait que l'on étudie la portée de l'harmonisation des législations pour la protection de l'environnement en Suisse ainsi que la possibilité d'autoriser des réglementations divergentes. Il s'agirait probablement des points suivants: attribution du label écologique; reprise de la législation européenne sur les produits chimiques (en particulier l'ordonnance REACH; cf. ch. 4.4.2.4); adaptation de l'ordonnance sur les accidents majeurs à la directive Seveso II (directive 96/82/CE³⁰⁹) en ce qui concerne l'information active du public et l'aménagement du territoire près des sites qui présentent un risque chimique potentiel; adaptation à la politique climatique européenne, (cf. ch. 4.3.4.3 et ch. 4.4.4.3); reprise de la directive 2000/60/CE sur les eaux³¹⁰ (adaptation des procédures et structures institutionnelles pour l'aménagement des bassins versants) et adaptations dans le domaine de la protection des espèces et des biotopes (par ex. sur la base de Natura 2000, directive 79/409/CEE³¹¹ concernant la conservation des oiseaux sauvages).

³⁰⁷ RS 783.0

³⁰⁸ RS 783.1

³⁰⁹ JO L 10 du 14.1.1997, p. 13

³¹⁰ JO L 327 du 22.12.2000, p. 1

³¹¹ JO L 103 du 25.4.1979, p. 1

L'adhésion à l'UE telle qu'elle se présente aujourd'hui ne signifierait pas l'abandon de la *neutralité* pour la Suisse. L'UE ne constitue pas une alliance militaire, pas plus qu'elle n'oblige ses Etats membres à participer à des opérations militaires. Les Etats ont la possibilité de rester à l'écart de certains volets de coopération dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), à l'instar du Danemark. La coopération PESD obéit au principe de l'unanimité et il n'y a pas d'obligation en ce qui concerne les contributions concrètes aux activités (civiles ou militaires), ce qui permet la participation des Etats membres qui n'appartiennent à aucune alliance militaire (Suède, Finlande, Autriche et Irlande). Les développements de la PESD jalonnés dans le traité constitutionnel (bloqué pour l'instant) prévoient cependant la mise en œuvre à terme d'une *défense commune*, laquelle nécessiterait une décision unanime de tous les Etats membres de l'UE. L'obligation faite à tous les Etats membres d'adhérer à une alliance de ce type ne serait pas compatible avec la neutralité. On ignore si et, le cas échéant, sous quelle forme cette obligation verra le jour. Dans l'hypothèse de sa concrétisation, la Suisse serait amenée à examiner si une alliance durable et stable peut garantir la sécurité du pays autant que la neutralité. Enfin, l'adhésion aurait pour conséquence la pleine participation aux *coopérations de police et de justice* dans le cadre de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Cela signifierait notamment l'application du mandat d'arrêt européen.

4.4.5.1

Sécurité extérieure

La politique étrangère de sécurité de l'UE s'est rapidement développée depuis le lancement de la PESD en 1999; en plus de la stratégie en matière de sécurité, approuvée en 2003, l'UE dispose de divers organes de politique de sécurité (Comité politique de sécurité, Comité militaire, Etat-major de l'UE, cellule de planification civile et militaire, Agence européenne de défense, Institut d'études de sécurité de l'UE, Centre satellitaire de l'UE) et d'instruments civils et militaires en cas de crise (*Battle Groups*, troupes de gendarmerie, experts de police et de justice, etc.). L'UE a également dirigé plusieurs engagements militaires et civils de promotion de la paix. En adoptant sa stratégie en matière de sécurité, elle a, en même temps, arrêté un plan de développement de ses moyens et de ses capacités sur le plan conceptuel: la stratégie se fonde sur une approche assez large de la sécurité et postule pour des mesures globales visant en premier lieu la prévention mais qui, en dernier ressort, peuvent comporter une participation militaire. Sur le plan international, l'UE, à côté d'organisations comme l'ONU, l'OTAN et l'OSCE, s'est établie comme acteur important en matière de politique de sécurité et a, en même temps, élargi sa coopération avec ces organisations.

Le fait que l'UE dispose d'un large éventail de moyens civils et militaires s'avère particulièrement important pour le rôle qu'elle joue sur le plan de la politique de sécurité. Elle est ainsi en mesure de couvrir toute la gamme de la promotion internationale de la paix et de la gestion des crises, même si d'importantes lacunes existent encore, en particulier dans le domaine militaire. Il est à prévoir que la coopération au niveau de la politique de sécurité se renforcera encore au cours des prochaines

années, indépendamment du destin réservé au traité constitutionnel et aux dispositions concernant les futurs développements de la PESD (clause de solidarité, coopération structurée, obligation d'assistance réciproque, etc.). Compte tenu des menaces actuelles, les Etats membres sont d'accord sur le fait que les capacités d'action de l'UE en matière de politique de sécurité doivent être augmentées. La controverse porte essentiellement sur la question de savoir jusqu'où ce développement doit se faire aux dépens de la souveraineté nationale.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse devrait choisir entre une participation entière à la PESD ou la négociation d'un statut spécial. L'UE prévoit une possibilité d'exemption de certains domaines de coopération qui vont à l'encontre des intérêts nationaux (principes de *opt-out*). Le Danemark, par exemple, fait usage de cette possibilité et ne participe pas à la PESD. Les pays neutres membres de l'UE, la Suède, la Finlande, l'Autriche et l'Irlande, utilisent leur participation pour promouvoir le développement de la dimension civile de la PESD et pour éviter une obligation de défense collective; ce dernier point a, jusqu'à présent, été accepté par l'UE.

Si la Suisse devait participer pleinement à la PESD, elle serait intégrée dans la politique étrangère de sécurité commune de l'UE. Notre pays disposerait alors d'un droit de codécision concernant l'orientation de la politique de sécurité européenne, qui concerne aussi notre propre sécurité, et serait partie prenante de l'échange des connaissances et des expériences entre pays membres. Cela impliquerait que la Suisse soutienne les décisions prises dans le cadre de l'UE, et la pression exercée pour qu'elle participe aux activités communes augmenterait (par ex. aux engagements de promotion de la paix dirigés par l'UE). La coopération avec la PESD/PESC reste basée sur le principe de l'unanimité, ce qui signifie que chaque Etat membre dispose théoriquement d'un droit de veto. Il n'y a pas non plus d'obligation en ce qui concerne les contributions concrètes; chaque Etat est libre de décider dans quelle mesure il participe aux activités communes. La Suisse devrait examiner si elle souhaite obtenir un *opt-out* partiel, de sorte à être exemptée d'une participation aux mécanismes de défense collectifs. Cela ne l'empêcherait pas de continuer à participer à des opérations de soutien à la paix de la PESD de manière sélective et sur une base ad hoc. Dans ce cas, la coopération s'organiserait selon le modèle de la coopération bilatérale actuelle.

4.4.5.2 Neutralité

En l'état actuel, l'adhésion à l'UE ne serait pas contraire aux obligations découlant de la neutralité dans la mesure où l'Union ne constitue pas une alliance de défense militaire et n'oblige aucun de ses Etats membres à participer à des engagements militaires. Néanmoins, l'UE est appelée à évoluer dans ce domaine. Bien que la Constitution européenne puisse ne jamais entrer en vigueur, ses clauses relatives à la PESD fournissent des indications pertinentes sur l'évolution probable de l'UE à cet égard. Il est donc judicieux d'étudier les dispositions du projet de Constitution pour analyser les conséquences d'une adhésion future à l'UE sur la neutralité.

En cas d'adhésion, les aspects affectant la neutralité seraient essentiellement les suivants:

- la clause de solidarité,
- les décisions communes prises dans le cadre de la PESC, en particulier les opérations civiles et militaires de l'UE,
- la coopération dans le domaine de l'armement,
- la mise en place progressive d'une communauté de défense.

En vertu de la clause de solidarité, si un Etat membre est l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir conformément à l'art. 51 de la Charte des Nations Unies. Cette clause n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres (respect du statut de neutralité de l'Irlande, de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède). Elle permettrait donc à la Suisse de fournir son soutien en excluant tout moyen militaire. Ainsi, le droit de la neutralité serait respectée dans sa substance. En cas d'appel à la solidarité, il faudrait toutefois régler la question du contrôle des exportations de biens militaires importants ainsi que les droits de transit.

Le projet de Constitution assure à l'UE «une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires». Celle-ci peut y avoir recours dans des missions hors de ses frontières afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les Etats membres. La Suisse participe déjà à des opérations internationales de maintien de la paix pour autant que celles-ci reposent sur un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Selon la doctrine et la pratique constante, les actions militaires entreprises sur mandat ou avec l'approbation de l'ONU ne constituent pas un conflit armé au sens du droit de la neutralité: ce sont des mesures visant à sauvegarder ou à rétablir la paix et la sécurité. Le droit de la neutralité ne s'applique donc pas à elles. Le projet de Constitution laisse une latitude pour être appliqué de manière conforme à la neutralité. Les décisions portant sur des opérations communes sont soumises au principe de l'unanimité. Une abstention constructive est possible. En outre, la disposition n'oblige aucunement les Etats membres à participer militairement à des opérations de l'UE.

Par ailleurs, l'UE peut décider à l'unanimité de sanctions contre des Etats tiers. Si la Suisse était membre de l'UE, elle serait tenue de mettre en œuvre les décisions de sanctions si elle les avait approuvées ou tout au moins de ne pas les empêcher si elle s'était abstenue. Il n'y a pas de différence fondamentale par rapport à la situation juridique actuelle: la Suisse peut, aujourd'hui déjà, tout en préservant sa neutralité, participer à des mesures de contrainte internationales non militaires visant à maintenir le droit et la paix. Elle l'a d'ailleurs fait à plusieurs reprises. Les sanctions de l'ONU sont en outre juridiquement contraignantes pour la Suisse.

Dans le domaine de la *coopération en matière d'armement*, l'Agence européenne de défense, consacrée par le projet de Constitution, a été instituée par le Conseil de l'UE le 12 juillet 2004. Elle vise à développer les capacités militaires européennes, à renforcer l'efficacité de la recherche européenne en matière de défense, à promouvoir les acquisitions communes d'équipements militaires de défense et à favoriser la création d'un marché européen des équipements de défense. La participation aux

activités de l'Agence de défense est volontaire. La Suisse pourrait y adhérer sans enfreindre ses obligations d'Etat neutre. Elle a d'ailleurs déjà conclu des accords bilatéraux en matière d'armement avec plusieurs Etats européens.

Le projet de traité constitutionnel prévoit en outre que la politique de défense commune de l'UE débouche progressivement sur une *défense commune*, laquelle nécessiterait une décision unanime des membres de l'UE. L'obligation faite à tous les membres de l'UE d'adhérer à cette alliance ne serait pas compatible avec la neutralité. En effet, une communauté de ce type impliquerait nécessairement l'assistance militaire en cas d'attaque contre un membre de l'UE. L'adhésion à l'UE resterait néanmoins possible du point de vue de la neutralité si une réglementation permettait à la Suisse, contrairement à d'autres Etats de l'UE, de rester à l'écart de la communauté de défense. On ignore à l'heure actuelle si, quand et comment l'UE va instaurer une défense commune.

Cet aperçu montre qu'il est possible de concilier le droit de la neutralité et les obligations découlant de l'adhésion à l'UE, même en cas d'adoption de la Constitution. Mais le raisonnement juridique doit être complété par l'analyse politique: le jour où l'UE aura une politique étrangère commune, la Suisse ne pourra plus défendre ses positions de manière autonome. En fin de compte, l'orientation de la politique extérieure de la Suisse est aujourd'hui déjà souvent conforme à celle de l'UE, car les valeurs que la Suisse défend en matière de politique étrangère sont les mêmes.

Si l'UE tend à devenir une institution qui permet des formes de coopération d'intensité et de rythme différents, la neutralité ne sera pas remise en cause. Mais si l'UE se renforce et s'unifie sur le plan institutionnel, la latitude laissée à la neutralité suisse sera toujours plus étroite. Si l'UE devait consolider sa politique étrangère et de sécurité commune au point de créer un système durable et stable tant à l'intérieur que vers l'extérieur, on pourrait alors se demander si ce système peut garantir la sécurité de la Suisse de la même manière que la neutralité.

4.4.5.3 Sécurité intérieure

En adhérant à l'UE, la Suisse non seulement pourrait, mais encore devrait participer pleinement aux mesures mises en place par l'UE au titre de la collaboration en matière de politique de sécurité et de politique migratoire. Elle serait tenue de mettre du personnel à la disposition des différents organes et enceintes. Le Programme de la Haye offre un aperçu des mesures que l'Union entend prendre ces prochaines années pour la réalisation d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice³¹². Dans le domaine policier, sur la base du principe de la disponibilité, l'Union va développer une nouvelle philosophie en matière d'échange d'informations. Il en va de même dans le domaine judiciaire où le principe de la reconnaissance mutuelle va progressivement être mis en œuvre et remplacera les instruments classiques d'entraide judiciaire. Dans cet esprit, la Suisse devrait, par exemple, reprendre les nouveaux instruments mis en place par l'UE, tels que le mandat d'arrêt européen. Ces développements pourraient conduire à des modifications de la pratique suisse en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire.

³¹² JO C 53 du 3.3.2005, p. 1

En devenant membre à part entière d'Europol, la Suisse obtiendrait l'accès direct aux banques de données de cet organisme. En outre, son association automatique à des instruments tels qu'Eurojust, le Collège européen de police (CEPOL) ou la Task Force des Chefs de Police, lui permettrait de s'intégrer davantage qu'aujourd'hui dans un réseau regroupant toutes les autorités européennes responsables de la sécurité. Il est indubitable qu'une telle intégration ne peut qu'avoir des incidences positives sur la sécurité intérieure de la Suisse.

En outre, il y a lieu de relever qu'en devenant membre de l'union douanière de l'UE, la Suisse devrait abolir les contrôles de marchandises à ses frontières. Par suite de son association à Schengen, elle a, d'ores et déjà, supprimé le contrôle systématique des personnes à l'entrée de son territoire.

4.4.5.4 Justice

En ce qui concerne la collaboration dans le domaine judiciaire, l'adhésion de la Suisse à l'UE lui permettrait de participer pleinement à l'espace de justice, de liberté et de sécurité et, partant, d'être pleinement associée à toutes les mesures – actuelles et futures – mises en place par l'UE au titre de la coopération en matière judiciaire. L'adhésion ne devrait pas exiger de modifications radicales de notre système judiciaire.

5 Appréciation

Le Conseil fédéral a fixé, le 26 octobre 2005, les principes fondamentaux de sa politique européenne de la manière suivante:

- La Suisse fonde ses relations avec l'Union européenne sur la base de ses intérêts idéaux et matériels. Elle est solidaire avec les autres Etats du continent européen et leurs institutions communes pour aider à construire un monde plus sûr et plus respectueux des valeurs communes.
- A cet effet, elle passe avec ses partenaires les accords nécessaires tout en veillant à préserver son indépendance (art. 2 Cst.), sa liberté de décision et ses institutions (fédéralisme, démocratie directe etc.).
- La demande d'adhésion de 1992 n'est pas retirée. L'adhésion est considérée comme une option à long terme.

L'analyse du présent rapport confirme qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de ces principes. Cependant, il est nécessaire d'en préciser les contours et d'établir des lignes directrices et des priorités à court et à moyen termes pour la conduite de la politique européenne.

De manière générale, il incombe à la Suisse de définir sa position en Europe et de manière plus spécifique d'orienter ses relations avec l'Union européenne de telle sorte à pouvoir toujours assurer une défense optimale de ses intérêts, tant matériels qu'idéaux, et ce quelles que soient les conditions qui prévalent. L'intégration européenne est depuis toujours un processus et le restera. Au vu des grands chantiers en cours dans l'UE (traité constitutionnel, prochains élargissements), le développement du processus d'intégration européenne est aujourd'hui plus ouvert que jamais.

L'appréciation des intérêts du moment nécessite d'autant plus, dans cet environnement politique, économique et social en constante mutation, une analyse dynamique: une solution considérée comme bonne et gage de succès à l'heure actuelle peut ne plus être appropriée aux problèmes qui se poseront demain. La Suisse doit en outre toujours garder à l'esprit que ce qu'elle fait et décide aujourd'hui peut avoir des effets sur sa position future.

Il en découle que notre relation à l'UE ne doit pas être jugée selon un schéma trop rigide du type «adhérer/ne pas adhérer». La question de fond est en effet moins de déterminer si la Suisse veut devenir membre de l'UE ou non, mais plutôt de quelle manière et par le biais de quels instruments elle peut atteindre les buts fondamentaux que se fixe l'Etat et les objectifs de sa politique étrangère de la façon la plus optimale. Il convient tout d'abord, avant de répondre à cette question, de constater que la Suisse poursuit la même finalité que celle de l'intégration européenne, à savoir la paix et le bien-être commun en Europe, et qu'elle assume à cette fin ses responsabilités. Elle recourt pour ce faire aux instruments qui lui paraissent les plus appropriés. Aucun de ces instruments – regroupés parfois sous les notions de «voie bilatérale» ou «d'adhésion» – ne peut constituer un but en soi de la politique européenne. Ils sont uniquement des moyens en vue d'atteindre les buts fixés par la Constitution tout en reconnaissant notre responsabilité commune pour la paix, la stabilité et la prospérité sur notre continent. L'Etat suisse repose sur la participation du peuple et des cantons, dès lors la politique européenne doit rester l'affaire de tous.

Les instruments disponibles ne sont pas figés. Les importants et constants développements vécus par l'UE et, dans une moindre mesure, par la Suisse, impliquent une relation elle-même mouvante, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Lesdits instruments peuvent donc évoluer et de nouvelles possibilités de relations inédites pourraient voir le jour. Ils peuvent aussi être vus comme des étapes d'un processus ouvert, l'objectif de ce dernier étant finalement de trouver à tout moment la solution qui permette à la Suisse de défendre au mieux ses intérêts.

Sur la base de l'analyse qui précède, le Conseil fédéral en arrive à la conclusion que nos buts peuvent, à l'heure actuelle, être atteints dans une large mesure, d'une part par le biais du réseau d'accords existants, son adaptation et son extension continues aux nouvelles exigences et, d'autre part, par la poursuite de politiques autonomes, sans que cela porte préjudice aux décisions futures.

Pour que cela soit encore le cas à l'avenir, il faudra entre autres que les conditions suivantes continuent d'être remplies:

- La Suisse jouit d'un degré de participation à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et d'une marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes qui sont perçus comme suffisants (*participation à la prise de décision*).
- Dans la conduite de sa politique envers les Etats tiers, l'UE est disposée à trouver avec la Suisse des solutions par le biais d'accords bilatéraux sectoriels (*faisabilité en matière de politique extérieure*).
- Les conditions-cadres économiques, en particulier dans le domaine monétaire, n'évoluent pas dans un sens défavorable à la Suisse (*conditions-cadres économiques*).

La Suisse ne peut influencer ces diverses conditions que de manière limitée.

S'agissant de la *participation à la prise de décision*, l'UE pourrait par exemple imposer encore plus de situations auxquelles la Suisse ne pourrait se soustraire, indépendamment des règles de coopération convenues dans les accords. Cette évolution réduirait peu à peu les possibilités de participation de la Suisse à la prise de décision et limiterait aussi sa marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes. Si cette tendance déjà observable en partie aujourd'hui devait se poursuivre, la position de la Suisse s'affaiblirait.

Le maintien de la deuxième condition (*faisabilité en matière de politique extérieure*) dépend notamment de la perception qu'aura l'UE de la Suisse, aussi bien en tant qu'interlocutrice intéressante pour la conclusion d'accords que comme partenaire solidaire pour la réalisation de buts communs. Le premier élément dépend pour l'essentiel de l'intérêt matériel que l'UE peut avoir à conclure un accord avec la Suisse. Le second élément a davantage trait à la capacité de la Suisse à apparaître comme une partenaire fiable assumant ses responsabilités en Europe, notamment en adaptant ses accords en cas de nouveaux élargissements de l'UE et en participant de façon solidaire avec cette dernière à la construction d'un continent stable et sûr.

Les *conditions-cadres économiques*, enfin, ne peuvent pratiquement pas être influencées par la Suisse.

Si ces paramètres devaient changer, il conviendrait alors d'adapter nos instruments de politique européenne.

Au vu des conditions mentionnées précédemment, les priorités de politique européenne à court et moyen terme peuvent être réalisées à travers les étapes suivantes:

- Les accords bilatéraux doivent être mis en œuvre de la manière la plus efficace possible et leur pérennité doit être assurée. Cela vaut aussi bien pour la ratification et la mise en vigueur des accords qui ne l'ont pas encore été que pour l'application et – si nécessaire – l'adaptation et le renouvellement des accords en vigueur.
- Les relations basées sur des accords doivent être approfondies dans les domaines où cela semble opportun et possible.
- La Suisse contribue à la réduction des disparités économiques et sociales en Europe.

L'examen et l'amélioration permanents des instruments de notre politique européenne représentent un défi important. Il est dès lors essentiel que la population soit impliquée de manière active dans le débat mené et qu'elle soutienne les pas concrets réalisés en politique européenne. Une discussion ciblée nécessite toutefois une approche aussi objective que possible. Par le présent rapport, le Conseil fédéral souhaite favoriser une discussion plus factuelle sur l'Europe. Il est conscient que le processus d'intégration européenne, mené en premier lieu par l'UE, joue un rôle déterminant en faveur de la paix et de la stabilité qui prévalent aujourd'hui sur notre continent. Il appartient dès lors à la Suisse, à sa manière, de contribuer à la réalisation des objectifs communs.