



1^{er} septembre 2003

Numéro 31/2

Le point sur la politique européenne de la Suisse

En matière d'intégration européenne, les milieux économiques sont d'avis que les accords bilatéraux représentent la meilleure solution dans un avenir prévisible. Il convient donc dans l'immédiat de consolider cet acquis.

Une politique bilatérale cohérente et sans concessions

Intégration européenne : pour l'économie, une adhésion n'est pas à l'ordre du jour. La voie bilatérale est pertinente.

Les sept premiers accords bilatéraux négociés entre la Suisse et l'UE, « Recherche », « Marchés publics », « Obstacles techniques au commerce », « Agriculture », « Transport aérien », « Transport terrestre » et « Libre circulation des personnes », sont entrés en vigueur en juin 2002. Un an plus tard, bien des indices tendent à confirmer les effets positifs de ces accords dont les milieux économiques n'ont jamais douté. La plupart des chefs d'entreprise jugent que ce paquet d'accords est indispensable. En effet, les sept premiers accords sectoriels ont sensiblement amélioré l'accès des entreprises suisses aux marchés européens, ils ont aussi élargi et stabilisé les conditions-cadre de nos relations extérieures.

L'adhésion à l'UE n'est pas à l'ordre du jour

Pour l'économie suisse, l'entrée en vigueur de la première série d'accords bilatéraux a évacué pour un temps la question de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. A ses yeux, il faut avant tout améliorer les relations économiques avec l'UE. Les sept accords sectoriels ont permis d'abolir de nombreux obstacles dans les rapports entre la Suisse et l'UE.

Ensuite, l'accès à l'Union européenne en tant que membre à part entière implique la reprise de tout le droit des Communautés européennes, appelé acquis communautaire. En l'état actuel de la situation, cette obligation entraînerait de nombreux inconvénients pour l'économie. Certains gains liés à une adhésion à l'UE ne pourraient compenser les conséquences négatives que cette obligation entraînerait sur la politique monétaire suisse, sur la politique financière et fiscale et sur la politique sociale (cf. explications détaillées dans la prise de position d'economiesuisse « Politique suisse d'intégration : état des lieux », octobre 2002, p. 9 ss.).

La voie bilatérale – la voie de la Suisse

La progression continue du processus d'intégration européenne et les relations étroites qui se tissent entre la Suisse et les Etats membres de l'UE nécessitent néanmoins un réexamen régulier, voire une adaptation de ces relations.

Analyse économique de l'option adhésion à l'UE

Institutions politiques /appareil de l'Etat	↘
Démocratie directe	↘
Fédéralisme	↘
Participation aux institutions de l'UE	→
Charge financière nette supplémentaire pesant sur le budget de la Confédération	↘↘
Transport de marchandises	↗
Prestations de services	↗
Circulation des capitaux	→
Circulation des personnes	→
Politique de la concurrence	→
Politique monétaire	↘↘↘
Politique financière et fiscale	↘↘↘
Politique sociale	↘↘↘
Politique de l'environnement	→
Politique de la formation et de la recherche	→
Politique de l'énergie	→
Société de l'information	↗
Politique agricole	↗
Politique foncière	→
Politique des transports	→
Questions juridiques	→
Politique des étrangers et de l'asile	→
Sécurité intérieure, criminalité	→
Politiques étrangère et de sécurité	↘

Le nombre de flèches indique le poids des différents dossiers :

- ↗ L'adhésion de la Suisse à l'UE aurait des conséquences positives.
- L'adhésion de la Suisse à l'UE n'aurait aucune conséquence particulière.
- ↘ L'adhésion de la Suisse à l'UE aurait des conséquences négatives.

Source : economiesuisse, « Politique suisse d'intégration : état des lieux », octobre 2002.

L'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) pourrait théoriquement être une option. Mais il ne vaut plus la peine d'entreprendre cette démarche, pour diverses raisons. Les accords bilatéraux entrés en vigueur représentent un rapprochement avec l'UE qui correspond mieux aux besoins du pays. Cette voie bilatérale est et restera encore pendant des années la seule approche raisonnable, même si, pour des raisons institutionnelles et politiques, la marge de manœuvre pour mener des négociations est devenue plus étroite et si ces dernières seront sensiblement plus compliquées et prendront plus de temps dans une Europe élargie.

Bien comprendre le bilatéralisme

Pour les milieux qui, en Suisse, veulent forcer l'adhésion à l'Union européenne, les négociations bilatérales servent avant tout à faire tomber les obstacles à l'adhésion. Les intentions du Conseil fédéral comportent aussi cet aspect, car il vise à terme l'adhésion, même si l'ouverture de négociations dans ce sens est liée à diverses conditions. Sur ce point, il pourrait arriver que les intérêts de l'économie suisse ne soient pas pris en considération dans toute la mesure souhaitée, voire qu'ils soient négligés. Mais cela aurait finalement pour conséquence de nuire aux intérêts de l'ensemble du pays.

Conditions posées par le Conseil fédéral pour la reprise des négociations d'adhésion

- Avoir accumulé et évalué les expériences pratiques faites avec les accords bilatéraux.
- Avoir tiré au clair les conséquences d'une adhésion à l'UE sur l'Etat suisse et engagé les réformes nécessaires.
- Avoir pris acte d'un large soutien intérieur à l'adhésion.

Source : Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse 2000, 15.11.2000, p. 295

L'économie suisse plaide en faveur de la compétitivité à l'échelle européenne et mondiale, plutôt que pour l'euro-compatibilité. Cela signifie que les adaptations aux réglementations européennes n'ont de sens que si elles améliorent la compétitivité de la place économique suisse.

Dans cette perspective, le bilatéralisme entre la Suisse et l'UE n'a pas pour but d'éliminer des obstacles à l'adhésion, mais de résoudre des problèmes concrets qui se posent de part et d'autre. Le résultat des négociations doit être équi-

libré et les deux partenaires aux négociations doivent obtenir des avantages comparables.

Un an de mise en application des accords bilatéraux I : bilan positif

Il n'y a qu'une année que les accords bilatéraux sectoriels déploient leurs effets. Même si ce temps est trop court pour que l'on puisse tirer des conclusions étayées sur le degré d'efficacité des traités, les milieux économiques dressent d'ores et déjà un bilan positif. Tel est en substance le résultat d'une enquête menée par l'économiste suisse auprès de ses membres en avril 2003. Pour ce qui est de l'appréciation d'ensemble, comme il fallait s'y attendre, l'accès non discriminatoire au marché intérieur européen représente, pour les entreprises suisses interrogées, le principal avantage obtenu avec la première série d'accords bilatéraux.

Dans l'appréciation de détail, il n'est pas étonnant que ce soit l'accord sur la libre circulation des personnes qui apparaisse comme le plus important, surtout parce qu'il permet d'aménager de manière beaucoup plus souple l'engagement de travailleurs dans les pays de l'UE et facilite sensiblement le recrutement de personnel spécialisé. L'élimination des obstacles techniques au commerce revêt aussi une grande importance. Elle apporte notamment divers avantages à l'industrie d'exportation, par exemple en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle de certificats.

L'appréciation est un peu plus réservée en ce qui concerne l'accord sur les marchés publics. Peut-être cela tient-il au fait que des points importants sont déjà réglés dans l'Accord de l'OMC, auquel l'accord bilatéral n'apporte que peu d'avantages supplémentaires. L'accord sur la recherche n'est pas non plus jugé d'une importance prioritaire pour les entreprises interrogées.

Quant aux accords sur le transport terrestre et sur le transport aérien ainsi qu'à celui sur l'agriculture, ils viennent en dernière position, ce qui n'est pas très étonnant. Même s'ils ne présentent pas d'intérêt immédiat pour de nombreuses entreprises suisses, leur importance ne devrait pas être sous-estimée. Pour l'économie dans son ensemble, les transports jouent un rôle essentiel. Quant à l'accord sur l'agriculture, il est lui aussi bienvenu du point de vue de l'ouverture des marchés.

Les accords bilatéraux ont donc franchi avec succès leur premier banc d'essai. Pour la place économique suisse, ces accords revêtent toujours une extrême importance et leur pérennité doit être garantie. La dynamique du processus d'intégration européenne rend déjà nécessaire des adaptations, notamment en matière de la libre circulation des personnes.

Étendre les accords bilatéraux I aux nouveaux Etats de l'UE

Le 1^{er} mai 2004, dix pays adhéreront à l'UE : il s'agit de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Slovénie, de la Tchéquie, de la Hongrie et de Chypre. L'UE comptera alors 25 membres. En adhérant à l'UE, les nouveaux membres reprennent tout l'acquis de l'Union européenne, donc également les accords conclus entre la Suisse et l'UE. L'accord sur la libre circulation des personnes fait exception à cette règle, car il s'agit d'un accord dit mixte, ce qui signifie qu'il est à la fois de la compétence nationale et de la compétence de l'UE. L'extension de l'accord aux nouveaux Etats membres nécessite des négociations.

Pour l'économie suisse, l'adaptation des accords est la conséquence logique de la voie suivie jusqu'à présent. Non seulement celle-ci est optimale pour la Suisse, mais il serait illusoire de croire que l'UE veuille ou puisse diviser le marché intérieur en deux : les pays membres dans lesquels les accords avec la Suisse s'appliqueraient et ceux dans lesquels d'autres règles s'appliqueraient. L'homogénéité du marché intérieur et de l'acquis est constitutif de l'Union européenne et n'est donc pas négociable.

Utilité économique : un partenaire avec du potentiel

Pour l'économie suisse, l'accès exempt de discrimination au marché intérieur de l'UE, qui s'accroît de près de 450 millions de consommateurs avec l'élargissement, sera d'une grande importance. Actuellement, on prévoit que l'élargissement se traduira par une augmentation du taux de croissance de l'économie suisse. Des estimations prudentes chiffrent la hausse du produit intérieur brut (PIB) à 0,25% voire 0,5%, ce qui correspondrait à une progression de un à deux milliards de francs, un coup de pouce bienvenu pour la croissance.

La Suisse a déjà conclu des accords de libre échange avec les pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de l'Association européenne de libre échange (AELE). Les milieux économiques et politiques avaient donc identifié le

potentiel de ces pays et noué des relations commerciales fructueuses : au cours des dix dernières années, les échanges avec ces pays ont augmenté de quelque 11% par an. Il est judicieux de préciser, à titre de comparaison, que les exportations, toutes destinations confondues, n'ont progressé que de 2,4% en moyenne durant la même période. En 2002, les échanges avec ces pays se sont soldés par un excédent commercial de quelque 1,2 mrd fr. pour la Suisse. L'extension des premiers accords bilatéraux apporte une stabilité en matière de sécurité du droit dans les relations économiques avec les nouveaux pays membres de l'UE. Pour les entreprises, elle améliore les chances de constituer des chaînes de création de valeur compétitives.

Relations commerciales entre la Suisse et les nouveaux Etats membres de l'UE en 2002

en millions de francs

	Exportations	Importations	Bilan
Estonie	36.9	35.3	1.6
Lettonie	101.3	11.0	90.3
Lituanie	75.1	24.9	50.3
Malte	61.5	5.1	56.4
Pologne	1140.7	471.7	669
Slovaquie	260.4	279.3	-18.9
Slovénie	261.5	184.3	77.2
Tchéquie	945.3	842.2	103.1
Hongrie	716.0	644.1	71.9
Chypre	92.0	5.7	86.3
Total	3690.8	2503.6	1187.2

Source SECO, composition propre

D'une manière générale, l'extension des accords bilatéraux I à dix nouveaux Etats accroît le champ d'action desdits accords. Cela renforce les relations bilatérales dans le contexte de la politique d'intégration de la Suisse. Dire que la libre circulation des personnes entraînera un accroissement de la pression migratoire est exagéré, d'autant plus que les nouveaux membres de l'UE connaîtront les mêmes restrictions que les Quinze et devront donner les mêmes garanties.

L'économie suisse soutient les autorités dans les efforts qu'elles mènent pour étendre le réseau bilatéral à ces nouvelles économies dynamiques. Si la Suisse refuse d'étendre l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres, l'ensemble des accords bilatéraux risque d'être gelés par l'application de la « clause de la guillotine ».

Les nouveaux Etats membres de l'UE

	Population en mio.	PIB en mrd. EUR	PIB en SPA* par habitant UE 15 = 100	Part des emplois (en %)		
				Agriculture	Industrie et bâtiment	Services
Estonie	1.4	6.6	37	7.0	34.7	68.3
Lettonie	2.4	7.7	29	14.4	26.8	58.7
Lituanie	3.7	12.2	29	18.4	27.4	54.2
Malte	0.4	3.9	63	1.7	39.0	65.2
Pologne	38.7	171.0	39	18.7	31.1	50.3
Slovénie	2.0	19.5	71	9.6	37.7	52.7
République tchèque	10.3	55.0	58	5.2	39.9	54.8
Hongrie	10.0	49.5	52	6.5	33.8	59.8
Chypre	0.8	9.5	82	9.2	21.0	69.8
Slovaquie	5.4	20.9	48	6.9	37.3	55.8
Total	75.1	354.7	45			
UE 15	377	8526	100	4.3	28.9	66.8

Source : Eurostat et Economic Briefing n° 28, Credit Suisse

*standard de pouvoir d'achat

Bilatérales II : exigences spécifiques de l'économie

En comparaison avec les accords bilatéraux I, les négociations bilatérales sur les dix dossiers en cours depuis l'été 2002 ne permettraient d'améliorer que partiellement notre environnement économique. Le dossier des « produits agricoles transformés » constitue cependant une exception. Il est non seulement primordial pour la branche de l'économie suisse concernée, mais il est aussi intéressant pour les industries de l'UE. Ce dossier est équilibré, aussi se prête-t-il à une « early harvest », c'est-à-dire une conclusion rapide et une entrée en vigueur anticipée. Isoler l'accord sur les « produits agricoles transformés » n'aurait pas de conséquences négatives sur les autres négociations avec l'UE, car cela ne perturberait pas l'équilibre entre les autres dossiers.

De plus, la stratégie du parallélisme en matière de négociations appliquée jusqu'à présent a déjà été abandonnée du fait de l'ajournement du dossier sur les services, qui aurait pourtant facilité les activités des entreprises.

Le résultat obtenu dans le dossier de la « fiscalité de l'épargne » est à saluer. La Suisse et trois Etats membres de l'UE, à savoir l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, maintiennent le secret bancaire – un atout essentiel de la place financière suisse – grâce au prélèvement d'un impôt à la source. Le produit de cette retenue d'impôt sera versé à hauteur de 75% aux pays de l'UE. Les clients des banques pourront choisir entre la retenue d'impôt et la déclaration volontaire des intérêts perçus aux autorités fiscales du pays dans lequel ils sont domiciliés. Malgré l'issue heureuse des négociations sur la fiscalité de l'épargne, quelques problèmes restent à résoudre dans ce dossier. Pour les négociations à venir sur les dossiers de « Schengen » et de la « lutte contre la fraude », la Suisse entend faire preuve de fermeté, comme ce fut le cas pour le secret bancaire.

En effet, il n'est pas question de conclure les bilatérales II à n'importe quel prix. En outre, l'économie suisse ne cautionne aucunement l'adoption de l'ensemble des résultats des négociations dans un seul arrêté fédéral.

L'intérêt de la Suisse pour une UE économiquement solide

L'UE est le principal partenaire économique de la Suisse. Il est donc naturel que la Suisse souhaite que l'UE soit économiquement forte, qu'elle fonctionne bien et qu'elle se dote d'une législation favorable à l'économie. Les conditions imposées par le pacte de stabilité et de croissance

- > taux d'inflation et taux d'intérêt proches des taux des Etats membres de l'UE les plus stables ;
- > déficit de 3% au maximum du produit intérieur brut ;
- > endettement de 60% au maximum du produit intérieur brut ;

sont de plus en plus remises en question au sein de l'UE. Néanmoins, un nouvel assouplissement de ce pacte aurait un impact négatif sur la Suisse. A l'inverse, une autre évolution bénéficie à la Suisse : les progrès de l'UE dans sa politique économique extérieure. Devenant un des protagonistes des mesures de libéralisation décidées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE a éloigné le spectre de la « forteresse Europe », qui jadis suscitait des craintes. L'UE donne le ton en ouvrant des marchés d'infrastructures centraux (télécommunications, énergie, poste) et influence de manière positive l'agenda de la Suisse en matière de politique économique.

Partenaires commerciaux de la Suisse en 2002
Part des importations et exportations (en %)

	Importations	Exportations
UE	80.4	60.0
AELE	0.2	0.4
Etats-Unis	5.3	11.0
Japon	2.1	3.8
Asie	4.0	7.9
Europe de l'Est	2.2	3.3
Autres	5.8	13.6
Total	100	100

Source : Direction générale des douanes

La primauté de l'OMC

En comparaison avec d'autres économies européennes, l'économie suisse est très fortement orientée vers l'étranger. L'avantage est que les risques sont mieux diversifiés, mais cela implique aussi une dépendance accrue vis-à-vis de règles fiables et applicables au niveau mondial. L'OMC, le successeur du GATT, joue un rôle prépondérant à cet égard. Depuis sa création en 1995, elle traite du commerce de marchandises ainsi que d'autres domaines

importants pour le commerce extérieur. Partant, il est essentiel que la Suisse accorde la plus haute importance au nouveau cycle de négociations dont le lancement a été convenu à Doha en novembre 2001. Le dispositif réglementaire de cette organisation a également une certaine importance dans les relations entre la Suisse et l'UE.

Commentaire

La politique d'intégration de la Suisse constitue un défi de taille pour la politique et l'économie. Tout d'abord, des mesures doivent être prises au niveau national. Dans ses publications, « Europe : Options pour la Suisse et réformes internes » et le Concept des dépenses, economiesuisse a proposé des mesures pour dynamiser la place économique suisse.

L'élargissement de l'UE, au 1^{er} mai 2004, implique l'extension des accords bilatéraux aux nouveaux Etats membres de l'UE. Un référendum contre l'élargissement ne peut être exclu. S'il devait avoir lieu, tous les milieux soucieux d'une certaine ouverture en Suisse seraient appelés à voter pour l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE afin de prévenir la remise en question des accords bilatéraux. Enfin se pose la question d'un consensus sur la politique d'intégration future de la Suisse. Les principaux groupes d'intérêt peuvent-ils se mettre d'accord et procéder de manière pragmatique dans l'intérêt du pays et de son économie ? La volonté de poursuivre sur la voie des bilatérales sur le moyen terme est-elle présente, même si cette voie se révèle difficile ? Il convient d'identifier ces défis et d'agir en conséquence.