

# Suisse-UE : le bilatéralisme dans l'intérêt mutuel

## dossierpolitique

14 juin 2010

Numéro 9

**Politique européenne.** Vu l'interdépendance économique qui lie l'une à l'autre, il est important que la Suisse entretienne de bonnes relations avec l'Union européenne. Les entreprises – actives en Suisse et sur le marché intérieur de l'UE – bénéficient des accords bilatéraux conclus. Ces derniers créent des conditions générales stables et favorables à l'économie pour les deux parties. L'UE compte désormais 27 États membres. Elle s'est dotée de nouvelles bases légales et légifère dans un nombre croissant de domaines politiques. Compte tenu de la rapidité des évolutions, il importe d'examiner régulièrement les positions fondamentales de la politique européenne de la Suisse. economie-suisse le fait dans une perspective économique. Dans une nouvelle prise de position, l'organisation évalue les scénarios de politique européenne sur la base de critères concrets comme la compétitivité, l'accès au marché et la souveraineté en matière de politique économique. Les principales conclusions sont résumées dans le présent dossierpolitique.

### Position d'economiesuisse

▶ La Suisse est un des principaux partenaires commerciaux de l'UE et contribue de manière non négligeable à sa compétitivité. Il convient de développer et d'intensifier les étroites relations économiques qui nous lient.

▶ Dans les conditions actuelles et prévisibles, la poursuite de la voie bilatérale reste la meilleure option en matière de politique européenne.

▶ Dans la mesure où des critères clairs sont respectés, l'économie apporte son soutien aux accords bilatéraux sur le libre-échange dans le secteur agroalimentaire, le droit des produits chimiques et le commerce de l'électricité, ainsi qu'aux études exploratoires informelles visant à définir les moyens d'améliorer les services financiers transfrontières.

▶ Aussi importante que soit l'UE, il convient de se tourner davantage vers les économies dynamiques d'Asie et d'Amérique. Face à la mondialisation de l'économie, la Suisse et l'UE ont un intérêt stratégique commun à des marchés ouverts et à une collaboration économique étroite.



## Introduction

► Il importe d'examiner régulièrement les positions fondamentales des relations entre la Suisse et l'UE

Face à l'évolution dynamique de l'UE, il est nécessaire d'examiner régulièrement les points fondamentaux des relations entre la Suisse et l'UE. economie-suisse l'a fait dans une nouvelle prise de position consacrée à la politique européenne<sup>1</sup>. À l'égard de l'Europe, la politique de notre pays doit tenir compte des défis extérieurs que voici :

- La crise économique ainsi que le déplacement des rapports de force économiques et politiques mondiaux au profit des pays émergents vont continuer à intensifier la concurrence entre les économies nationales d'un bout à l'autre de la planète.
- De plus en plus d'États cherchent à verrouiller leurs marchés et à stimuler leur économie avec des programmes de relance.
- La pression internationale se fait de plus en plus pesante sur les avantages concurrentiels remarquables de notre pays.
- Au plan multilatéral, la logique des blocs s'est renforcée, rendant certains accords plus difficiles à obtenir et réduisant considérablement l'influence de petits États comme le nôtre.
- La prise en compte d'intérêts économiques particuliers complique aussi la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange. Les États-Unis ou l'UE, notamment, ne passent pas volontiers de tels accords avec des pays tiers. À cet égard, des pays plus petits, comme la Suisse, sont plus flexibles.
- L'UE défend très clairement la position selon laquelle la participation au marché unique européen exige une application uniforme de l'acquis communautaire, en constante évolution. Elle entend en tenir compte dans les accords actuels et futurs conclus avec des États non membres de l'UE.



Nouvelle prise de position d'economiesuisse sur la politique européenne

<sup>1</sup> Cf. [economiesuisse.ch](http://economiesuisse.ch)

## Trois critères d'évaluation des scénarios de politique économique

► Trois critères d'évaluation définis par l'économie suisse

Dans le monde politique suisse, plusieurs scénarios de politique européenne sont en débat. Pour les milieux économiques, l'appréciation pragmatique de ces scénarios doit se fonder sur des critères de succès objectifs. La présente publication met particulièrement l'accent sur trois critères économiques :

- Le scénario retenu doit d'abord préserver et favoriser la compétitivité mondiale de la place économique suisse.
- Il doit ensuite garantir entre la Suisse et l'UE un accès réciproque au marché aussi libre que possible et exempt de toute discrimination.
- Enfin, il doit conserver à la Suisse la souveraineté politique qui lui est nécessaire pour se doter de conditions-cadre favorables à son économie, en parfaite conscience, néanmoins, du caractère relatif de l'autonomie d'une économie nationale dans notre monde globalisé, dû à la dépendance qui découle des interactions avec les marchés et les sites de production étrangers.

Compte tenu de l'importance économique et de la situation géographique centrale de la Suisse, il est aussi dans l'intérêt bien compris de l'UE d'entretenir une intense collaboration avec notre pays, satisfaisante pour les deux parties. Lors des négociations, cependant, les institutions de l'UE poussent de plus en plus la Suisse à reprendre l'acquis juridique communautaire, avec ses développements évolutifs. Les conséquences graves de la crise économique et financière sur les politiques financières et monétaires de nombreux pays de l'UE devraient renforcer cette tendance.

## Importance grandissante de la politique économique extérieure pour la Suisse

► La politique économique extérieure de la Suisse doit s'adapter au déplacement des rapports de force au sein de l'économie mondiale

La concurrence internationale est appelée à se durcir. La Suisse va donc devoir accorder toujours plus de poids et d'attention à sa politique économique extérieure si elle veut rester en mesure de faire valoir ses intérêts face aux profondes transformations en cours et à venir. La politique européenne est un élément clé de notre politique économique extérieure. Il importe de la mener de manière à ne pas pénaliser mais à soutenir, au contraire, la compétitivité mondiale de l'économie helvétique, en particulier sur les marchés à fort potentiel de croissance. Demain comme hier, enfin, la Suisse doit conserver toute liberté d'aménager comme elle l'entend ses relations avec des États tiers.

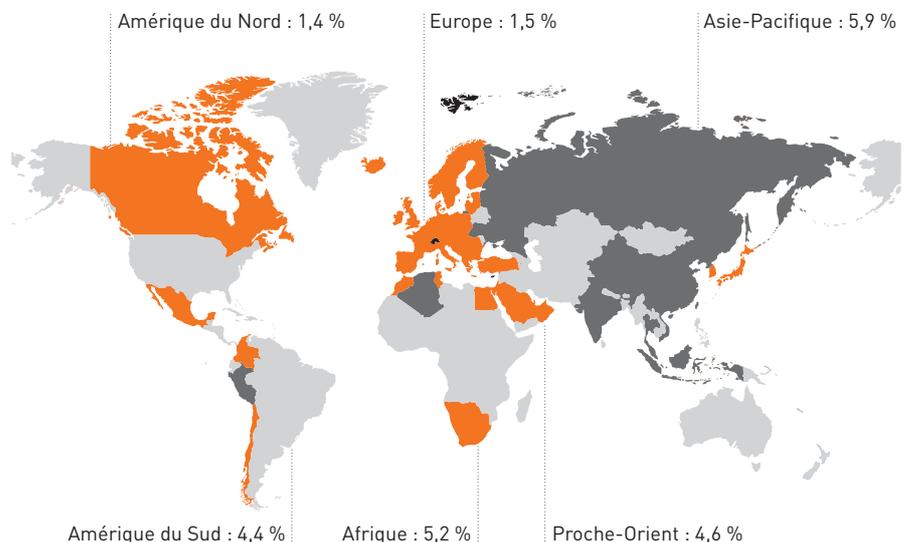
► Les accords de libre-échange évitent la discrimination d'entreprises suisses

Les principaux instruments de cette politique sont le cadre multilatéral de l'OMC et, à titre complémentaire, les accords de libre-échange. Avec son réseau d'une vingtaine d'accords passés avec d'importants partenaires extérieurs comme le Japon, le Canada ou les États du Golfe, la Suisse applique une politique de libre-échange très fructueuse. Elle doit donc préserver le caractère libéral et la flexibilité de sa politique économique extérieure, comme autant d'atouts indispensables pour intensifier et développer encore ses relations avec d'importants partenaires d'Amérique, d'Asie et en particulier avec les pays BRIC.

### Graphique 1

► Croissance moyenne du PIB entre 2005 et 2009, en %

### Accords de libre-échange conclus par la Suisse et croissance économique



■ Accords de libre-échange signés et/ou en vigueur  
 ■ Accords de libre-échange en cours de négociation ou réalisation de travaux préparatoires en vue de la conclusion d'un tel accord  
 État : avril 2010

Source : economiesuisse

## Des liens économiques étroits avec l'UE exigent une stabilité des conditions-cadre

► La Suisse est un des principaux partenaires commerciaux de l'UE et contribue de manière non négligeable à sa compétitivité

Une très forte interpénétration économique lie entre elles l'UE et la Suisse. Malgré leur différence de taille, l'une comme l'autre ont un intérêt stratégique commun à des marchés ouverts et à des liens économiques étroits fondés sur des conditions-cadre fiables. Plus de 60 % des exportations suisses de marchandises sont absorbées par l'UE et près de quatre cinquièmes de nos importations proviennent de l'UE. En dehors du commerce, l'intensité des échanges se reflète aussi dans le fort volume des investissements réciproques. Il n'existe toutefois pas de dépendance unilatérale d'une partie vis-à-vis de l'autre. La part de la Suisse dans l'économie de l'Europe ne doit pas être sous-estimée. Dans de nombreux secteurs, les entreprises suisses constituent un important maillon de la chaîne de création de valeur européenne. Notre pays est le deuxième marché d'exportation de l'UE, après les États-Unis, mais avant le Japon, la Chine et la Russie. Ces échanges se traduisent par un excédent commercial en faveur de l'UE. La Suisse possède en outre la quatrième place financière d'Europe. Dès lors, plus la concurrence intercontinentale est appelée à s'intensifier à l'avenir, plus il sera important que l'économie suisse collabore étroitement en Europe et que les derniers éléments qui continuent d'entraver l'accès réciproque au marché soient éliminés.

### Tableau 1

► La Suisse et l'UE sont des partenaires commerciaux importants

### La Suisse et l'UE : deux économies importantes l'une pour l'autre

Les principaux partenaires commerciaux de la Suisse et de l'UE en 2009

Principaux marchés d'exportation de l'UE	Principaux marchés d'exportation de la Suisse	Principaux pays d'origine des importations de l'UE	Principaux pays d'origine des importations de la Suisse
1. États-Unis	<b>UE</b>	1. Chine	<b>UE</b>
2. <b>Suisse</b>	États-Unis	2. États-Unis	États-Unis
3. Chine	Japon	3. Russie	Chine
4. Russie	Chine	4. <b>Suisse</b>	Japon

Sources : Eurostat et Administration fédérale des douanes

## Les défis de demain pour la voie bilatérale

► Les accords bilatéraux ont fait leurs preuves à maints égards

Le dispositif conventionnel bilatéral qui nous lie actuellement à l'UE a largement fait ses preuves à maints égards. À l'avenir, il se pourrait toutefois que divers développements viennent restreindre la marge de manœuvre disponible pour ce type d'accords. Ces dernières années, les négociations avec l'UE sont devenues plus difficiles. Plusieurs facteurs expliquent cela. Il y a tout d'abord le fait que par nature, les accords bilatéraux n'intègrent pas automatiquement l'évolution dynamique du droit de l'UE, de sorte que chaque modification de ces accords doit être étudiée par les comités mixtes compétents et qu'il faut ensuite, au besoin, renégocier et ratifier les accords. Avec plus de 120 accords bilatéraux passés entre la Suisse et l'UE, les besoins de coordination ont augmenté en conséquence. Deuxièmement, l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration européenne ont multiplié les conflits potentiels non seulement à l'égard de pays tiers, mais aussi au sein de l'Union européenne. Troisièmement, la taille de l'UE, tout comme la complexité des processus de décision internes et les caractéristiques politiques fondamentales de l'UE amènent celle-ci à concéder plus difficilement des exceptions à la Suisse en matière de reprise du droit européen.

► Lors de futures négociations avec la Suisse, l'UE insistera davantage sur la reprise de l'acquis communautaire

L'UE exige une application uniforme et sans délai de l'acquis communautaire et de ses développements évolutifs dans le cadre des accords existants et nouveaux. Quatrièmement enfin, la construction fédéraliste de la Suisse implique souvent que certains objets de négociation relèvent de la compétence des cantons. De plus, le principe de subsidiarité, très développé en Suisse, accroît la complexité du processus de négociation. Cinquièmement, les conséquences de la crise économique et financière accentuent la concurrence entre les places économiques et les tendances protectionnistes. Dans l'ensemble, il faut partir de l'idée que dans un avenir proche, il deviendra plus difficile de conclure en temps voulu, par la voie bilatérale, des accords matériellement satisfaisants dans tous les domaines pertinents.

### Le défi du cours de change

Le cours de change du franc suisse focalise l'intérêt du public. Sa récente appréciation entraîne des coûts élevés pour notre industrie d'exportation. Ce phénomène fait suite au véritable « annus horribilis » qu'a connu notre industrie d'exportation en 2009. Pourtant, un regard sur l'évolution réelle du cours du franc montre que notre monnaie n'est pas tellement surévaluée. La force momentanée du franc est d'ailleurs tout à fait compréhensible à partir des modèles économiques actuels. Avec son faible niveau d'endettement et la productivité élevée de ses exportations, la Suisse est un peu victime de son succès. Il faut donc s'attendre à long terme à une appréciation du franc. Il serait dangereux de vouloir endiguer cette tendance en arrimant le franc à l'euro. Cela signifierait la fin de l'indépendance de la BNS et des avantages comparatifs de la Suisse en termes de taux d'intérêt.

economiesuisse a publié le 7 juin 2010 un dossierpolitique intitulé : « Le cours de change du franc : une menace pour la Suisse ? »

## La voie bilatérale est la meilleure garantie de prospérité pour la Suisse

Dans les circonstances présentes et face aux développements à venir, les milieux économiques suisses voient dans la poursuite de la voie bilatérale l'option de politique européenne la plus favorable à notre pays.

### ► Isolement ?

Une stratégie isolationniste reposant sur la dénonciation de la libre circulation des personnes réduirait la flexibilité du marché du travail et mettrait en jeu tous les accords bilatéraux. En raison de la clause guillotine, ce qui, le cas échéant, porterait durablement préjudice à la place économique suisse.

### ► Adhésion à l'EEE ?

À l'opposé, une adhésion à l'EEE exigerait des adaptations considérables du système juridique suisse, adaptations qui diminueraient entre autres la flexibilité de notre politique sociale et de notre marché du travail. En contrepartie, la Suisse ne bénéficierait pas d'un accès sensiblement meilleur qu'aujourd'hui au marché communautaire – sauf dans le domaine des services.

### ► Adhésion à l'UE ?

Une adhésion à l'UE s'accompagnerait d'un certain gain d'efficacité, puisque la totalité des obstacles qui freinent actuellement l'accès aux marchés seraient éliminés et que le surcroît d'intensité de la concurrence accélérerait les mutations structurelles en Suisse, notamment dans le domaine des infrastructures. Mais, la poussée normative accompagnant l'adhésion, particulièrement dans les domaines de la politique économique, monétaire et commerciale extérieure, ainsi qu'en politique financière, fiscale et sociale, du fait de la reprise intégrale de l'acquis communautaire, aurait des conséquences négatives sur la compétitivité de l'économie suisse.

### ► Poursuite de la voie bilatérale !

La poursuite de la voie bilatérale, en revanche, a d'heureux effets sur la compétitivité et en termes d'accès au marché. À l'évidence, ce scénario préserve mieux que tous les autres la souveraine maîtrise de sa politique économique par la Suisse. Certaines restrictions de l'accès au marché vont néanmoins subsister. Par ailleurs, le projet d'accord-cadre suscite des critiques essentiellement pour des raisons institutionnelles.

## Développement des accords bilatéraux dans des secteurs clés

### ► La voie bilatérale doit se poursuivre par la mise en œuvre efficace des accords existants

À court terme, l'accent doit être mis en priorité sur la consolidation et l'application efficace des accords bilatéraux. Les nouveaux problèmes qui peuvent se présenter doivent être abordés avec pragmatisme et dans le souci de servir au mieux les intérêts mutuels des parties. Cela vaut pour la question de l'extension de l'accord sur la fiscalité de l'épargne ou pour la controverse relative aux régimes fiscaux des cantons. À moyen terme, il convient d'intensifier la collaboration entre la Suisse et l'UE dans un certain nombre de domaines sélectionnés. Dans la mesure où des critères clairs sont respectés, l'économie suisse accorde son soutien aux accords bilatéraux portant sur le libre-échange dans le secteur agroalimentaire, le droit des produits chimiques et le commerce de l'électricité, dossiers dans lesquels l'UE et la Suisse ont des intérêts convergents.

► Là où il y a intérêt réciproque, ces accords pourront être complétés avec le pragmatisme qui s'impose par de nouveaux accords

► Une amélioration contractuelle de l'accès réciproque au marché des services financiers doit être examinée

► L'approche bilatérale ne parviendra pas à supprimer tous les obstacles qui freinent l'accès au marché unique européen

#### Tableau 2

► La Suisse doit poursuivre les réformes internes si elle souhaite être à la pointe à l'avenir aussi

L'importance du secteur des services est considérable tant en Suisse qu'au sein de l'UE. Malgré cela, l'accès réciproque à ces deux marchés demeure bloqué par des obstacles non négligeables. Un accord exhaustif sur les services supposerait la reprise intégrale de l'acquis communautaire en la matière. Cela se traduirait par de forts coûts administratifs. De plus, l'UE n'a pas encore, loin de là, mis en place un marché unique des services. Tout cela explique pourquoi un accord global sur les services ne présente qu'une faible utilité économique.

Pour diverses raisons, en revanche, une amélioration contractuelle de l'accès réciproque au marché des services financiers doit être examinée par la Suisse comme par l'UE. Elle offrirait des possibilités d'opérations plus étendues et ferait baisser le coût de ces opérations. Un tel accord réduirait ou dissiperait également les zones grises juridiques. Mais aux avantages d'un accord sur les services financiers s'oppose la reprise de l'acquis communautaire. Outre le droit européen régissant les banques, les assurances et les bourses, il est probable que nous serions obligés de reprendre des parties importantes de la législation communautaire concernant les sociétés, le droit de la concurrence, le blanchiment d'argent, les délits d'initié et la protection des consommateurs. Sans compter qu'au catalogue des exigences de l'UE viendrait sans doute s'ajouter un échange étendu d'informations sur les questions fiscales. Sur la base de conditions clairement précisées et garanties – protection de la sphère privée, pas d'échange automatique d'informations, libre accès au marché, reconnaissance réciproque de la surveillance et respect des règles suisses de l'entraide juridique et administrative –, l'économie suisse soutient les études exploratoires informelles visant à définir les moyens d'améliorer la situation pour les services financiers, en termes d'accès réciproque au marché et de collaboration des autorités de surveillance.

## Renforcer notre compétitivité

L'approche bilatérale ne parviendra pas, dans un avenir prévisible, à supprimer tous les obstacles qui freinent l'accès au marché unique européen. Ce désavantage comparatif doit être compensé par des réformes internes capables d'améliorer en permanence la compétitivité internationale de la Suisse, ainsi que par de nouveaux accords de libre-échange passés avec des pays tiers.

#### Indice de compétitivité mondiale : classement 2009–2010

	2009	2008
<b>Suisse</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
États-Unis	2	1
Singapour	3	5
Suède	4	4
Danemark	5	3
Finlande	6	6
Allemagne	7	7
Japon	8	9
Canada	9	10
Pays-Bas	10	8

## Conclusion

► La voie bilatérale reste la meilleure option de politique européenne

economiesuisse considère toujours la voie bilatérale comme étant la meilleure option de politique européenne. Le dispositif conventionnel bilatéral qui nous lie actuellement à l'UE a fait ses preuves à maints égards. Les négociations bilatérales sont toutefois confrontées à de nouveaux défis à cause de l'élargissement de l'UE et de l'évolution très dynamique de son droit. La voie bilatérale devrait donc se compliquer à l'avenir, mais elle reste de loin la meilleure option dans l'intérêt de l'économie. La question de la forme qu'il convient de donner à moyen terme à la politique européenne de la Suisse doit être évaluée sous l'angle de ses conséquences pour la compétitivité internationale de notre pays, pour notre accès au marché et pour la souveraineté de notre politique économique. Il ressort de la présente analyse qu'aussi bien l'option de l'isolement que celle d'une adhésion à l'UE ou à l'EEE sont moins attrayantes que la voie bilatérale pour notre économie. economiesuisse milite donc pour une poursuite ciblée et sélective de la voie bilatérale dans l'intérêt des deux parties. Dans la mesure où des critères clairs sont respectés, l'économie apporte son soutien aux accords bilatéraux sur le libre-échange dans le secteur agroalimentaire, le droit des produits chimiques et le commerce de l'électricité, ainsi qu'aux études exploratoires informelles visant à définir les moyens d'améliorer les services financiers transfrontières.

### Pour toutes questions :

jan.atteslander@economiesuisse.ch  
peter.flueckiger@economiesuisse.ch  
francois.baur@economiesuisse.ch

La prise de position « Suisse-UE : le bilatéralisme dans l'intérêt mutuel » peut être téléchargée sur le site : [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch)