

**Le Rapport du Conseil fédéral
sur l'intégration européenne**

**Le Rapport du Conseil fédé-
ral
sur l'intégration européenne**
Une évaluation interdisciplinaire

Textes réunis par
René Schwok, Nicolas Levrat et Yves Fricker

eurypa
études 9-2000

Institut européen de l'Université de Genève

Nous remercions Patrick Chappatte pour nous avoir autorisés à reproduire le dessin qui a paru dans *Le Temps* du 4 février 1999.

EURYOPA études
ISBN 2-940174-06-7
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève
Juin 2000

Cet ouvrage a été achevé d'imprimer
en juillet 2000 sur les presses
de l'Atelier d'impression de l'Université de Genève

En tant que citoyens, quelle Europe voulons-nous ? Notre objectif est-il la puissance, comme le laissent entendre nombre d'hommes politiques, ou la liberté des personnes responsables ?

La collection EURYOPA, éditée par l'**Institut européen de l'Université de Genève**, entend contribuer à la réflexion sur les problèmes de l'Europe contemporaine et la mise en œuvre de la future grande Europe.

Elle privilégie les travaux portant sur le rôle de la Suisse dans la construction européenne, sur le fédéralisme, les minorités et les droits de l'homme, sur l'Europe centrale et orientale et les relations euro-méditerranéennes, ainsi que sur les organisations internationales et les réseaux transnationaux en Europe.

S'inspirant de la pensée de Denis de Rougemont, EURYOPA publie des travaux universitaires mais aussi des essais, articles et conférences susceptibles de nourrir les grandes controverses actuelles sur l'avenir des citoyens d'une Europe une, diverse et ouverte au monde.

EURYOPA étant un lieu de libre débat, le contenu des textes publiés ne reflète pas nécessairement les enseignements donnés à l'**Institut européen**.

Table des matières

<i>Présentation de l'Institut européen de l'Université de Genève</i>	v
<i>Table des matières</i>	vi
<i>Auteurs des contributions</i>	ix

René Schwok <i>Introduction générale et principales problématiques</i>	xi
---	----

Première partie

Restructuration politique interne: démocratie directe, cantons, régionalisme

Jean-Daniel Delley <i>La démocratie directe au niveau fédéral</i>	3
--	---

Stéphane Bloetzer <i>La démocratie directe et l'adhésion à l'Union européenne: quelques réflexions d'ordre juridique</i>	4
---	---

Frédéric Esposito <i>La démocratie directe et l'intégration européenne: une barrière juridique ou identitaire ?</i>	10
--	----

Nicolas Levrat <i>Quel impact sur le rôle et la place des cantons, en Suisse et en Europe ?</i>	17
--	----

Silvio Guindani <i>Régionalisme et fédéralisme en Suisse: quels enjeux face à l'Union européenne ?</i>	24
---	----

Deuxième partie

Dimension extérieure: politique étrangère, neutralité et défense

Christian Dominicé <i>Sécurité extérieure et neutralité</i>	31
--	----

Philippe Braillard

<i>Table des matières</i>	vii
---------------------------	-----

<i>Politique extérieure: défense et neutralité</i>	34
--	----

Fred Tanner

<i>La Suisse et la Politique étrangère et de sécurité commune</i>	38
---	----

Yves Fricker

<i>Position de la Suisse dans le monde</i>	41
--	----

Troisième partie

**Sécurité intérieure:
Schengen et la coopération judiciaire et policière**

Cesla Amarelle et Anne Cornu

<i>La Suisse face à l'espace de liberté, de sécurité et de justice</i>	47
--	----

Anne-Catherine Lyon

<i>La convention de Schengen et la coopération policière: lacunes du Rapport</i>	59
--	----

Bernard Bertossa

<i>Quelques notes sur les aspects pénaux de l'évasion fiscale</i>	65
---	----

Quatrième partie

**Politique sociale:
rapprochement des conditions entre les genres**

Thanh-Huyen Ballmer-Cao

<i>La politique de l'égalité des chances</i>	69
--	----

Cinquième partie

**Enjeux structurels:
environnement, marchés publics, transports**

Laurence Boisson de Chazournes, Anne Petitpierre-Sauvain et Urs P. Thomas

<i>La politique environnementale</i>	75
--------------------------------------	----

Christian Bovet

<i>Marchés publics et télécommunications</i>	77
--	----

Caroline Egli

<i>Les transports terrestres</i>	81
----------------------------------	----

Giuseppe Pini

<i>Transports</i>	85
-------------------	----

Sixième partie

**Analyse économique:
coûts & bénéfices, questions méthodologiques**

Victoria Curzon Price <i>Effets économiques de l'intégration pour la Suisse</i>	91
--	----

Jean-Pierre Béguelin <i>Note sur l'euro</i>	94
--	----

Jean-Marie Grether et Tobias Müller <i>Effets économiques d'une adhésion de la Suisse à l'UE: apports et limites des modèles</i>	97
---	----

Beat Bürgenmeier <i>Evaluation des effets économiques à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe</i>	103
---	-----

Septième partie

**Aspects financiers:
euro et secret bancaire**

Carole Lager <i>Avenir du franc suisse: les aspects de souveraineté et d'identité nationales</i>	107
---	-----

Christophe Bonte <i>Secret bancaire et place financière suisse</i>	113
---	-----

Huitième partie

**Politique de communication:
les non-dits du Rapport et les questions identitaires**

René Schwok <i>Quelques remarques sur les non-dits</i>	123
---	-----

Uli Windisch <i>D'une politique d'information à une politique de communication sur l'Europe</i>	124
--	-----

Christine Mironesco <i>Le rôle du Conseil fédéral dans le débat sur l'adhésion</i>	127
---	-----

Table des matières

ix

Gilles Petitpierre	
<i>Les non-dits du Rapport: questions identitaires, cohérence historique</i>	128
<i>Sigles et acronymes utilisés</i>	133
<i>Liste des tableaux</i>	134
<i>Bibliographie sommaire et ressources documentaires sur le réseau</i>	135

La démocratie directe au niveau fédéral

Jean-Daniel Delley

Dans son dernier *Rapport sur l'intégration*, le Conseil fédéral porte un regard très nouveau sur les institutions de démocratie directe en regard d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne. La démocratie directe, dit-il, n'est pas un obstacle insurmontable à l'adhésion. Elle ne justifie pas une renonciation à l'adhésion et cette dernière n'implique pas une restriction massive des droits populaires, quand bien même "il existe une polarité entre l'appartenance à l'UE et les droits populaires". En clair, la voie est libre.

Cette appréciation tranche avec celle que le Conseil fédéral a portée précédemment. En effet, dans le *Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne* du 24 août 1988, le gouvernement affirme que l'adhésion provoquerait entre autres un bouleversement de nos mécanismes démocratiques et transformerait profondément notre identité traditionnelle. Rappelons qu'à cette époque, la Suisse était engagée dans le projet de création d'un espace économique européen, construction qui elle aussi fait problème au chapitre de la démocratie directe. "Les différences entre l'option d'adhésion et le projet d'EEE pourraient être moins importantes qu'il n'y paraît du point de vue des conséquences sur nos institutions". Ces différences seraient surtout d'ordre quantitatif, plus étendues en cas d'adhésion parce que les matières réglées dans un traité d'adhésion sont plus nombreuses que dans le traité envisagé sur l'EEE.

Dans l'argumentation du Conseil fédéral, les droits populaires ne constituent pas à l'évidence un point de référence fixe; ils sont instrumentalisés en fonction des options de politique étrangère.

Aussi longtemps que le Conseil fédéral est opposé à l'adhésion, il joue sur le registre de l'incompatibilité. Dès lors qu'il ouvre l'option de l'adhésion, il se trouve dans l'obligation de minimiser cette incompatibilité. Cette stratégie s'explique par le fait que l'opinion publique se montre très attachée aux institutions de démocratie directe. Brandir la menace d'une atteinte aux droits populaires en cas

d'adhésion pour ensuite la minimiser peut se révéler dangereux, comme le montrent analogiquement les déboires des autorités au sujet du principe de neutralité: sacralisée durant des décennies, la neutralité a acquis un statut quasi mythique qui rend difficile aujourd'hui toute adaptation de la politique étrangère.

L'examen rassurant auquel procède le Conseil fédéral me paraît pourtant justifié. Il est inutile de vouloir préventivement adapter la démocratie directe au nom d'un perfectionnisme bien helvétique. En gros on ne peut déceler aucune contradiction d'importance entre l'adhésion et l'exercice des droits populaires. Dans ce sens, l'enterrement du volet "droits populaires" dans le cadre de la réforme de la Constitution est une bonne chose. C'est à l'usage qu'on pourra apprécier si et quelles adaptations seront nécessaires. Les institutions de démocratie directe au niveau fédéral se sont développées de manière progressive, artisanale même, on l'oublie trop souvent. De même, en cas d'adhésion à l'UE, il faudra faire preuve de pragmatisme. Anticiper cette adaptation reviendrait à donner des armes aux opposants à l'adhésion, qui pourraient ainsi mener campagne en attisant les passions sur un thème plus symbolique que substantiel.

A celles et ceux qui estiment que les droits populaires, issus du XIX^e siècle, ne sont plus compatibles avec la gestion d'une société moderne, fortement dépendante de son environnement extérieur, on peut rétorquer que des éléments de démocratie directe se sont développés dans les pays membres de l'UE, notamment en rapport avec des décisions communautaires, et qu'ils contribuent à renforcer la légitimité de la construction européenne. S'il est possible et même probable que la démocratie directe helvétique connaisse des adaptations liées au processus de décision communautaire, il n'est pas impossible que ce processus soit enrichi d'éléments de démocratie directe. On aurait alors affaire à une double adaptation.

Enfin j'aurais préféré que le Conseil fédéral insiste plus sur la notion de transfert de compétences entre la Suisse et l'Union européenne et sur le renforcement du rôle du gouvernement qu'implique ce transfert. D'un point de vue démocratique, c'est là que réside le véritable problème. Et non dans la réduction du champ matériel de l'exercice des droits populaires qu'on s'échine à quantifier sur la base d'une période révolue.

La démocratie directe et l'adhésion à l'Union européenne: quelques réflexions d'ordre juridique

Stéphane Bloetzer

En guise d'introduction

En matière de compatibilité de la démocratie directe et d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne, le *Rapport sur l'intégration* du Conseil fédéral ¹ s'inspire largement des écrits scientifiques antérieurs existant en la matière. Il s'y réfère d'ailleurs explicitement dans la note générale renvoyant à un article de Pascal Mahon et Christophe Müller ². Cette contribution, petite partie d'une œuvre monumentale de plus de 1'250 pages sur la question générale des conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, a l'immense mérite de relater la littérature parue sur la question depuis la période de la votation d'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen.

Nos réflexions n'ajouteront évidemment rien de nouveau à cette effervescence intellectuelle. Nous nous proposons cependant de résumer les questions qui y sont traitées et de mettre un accent critique sur quelques aspects particuliers.

Retenons, pour guider notre réflexion, la thèse de base du *Rapport* inspirée par la réflexion de Mahon et Müller: il existe une polarité qui ne peut être ignorée entre l'appartenance à l'Union européenne et les droits populaires. Il serait cependant faux, selon les rédacteurs du *Rapport*, de voir dans les droits populaires un obstacle insurmontable à l'adhésion et à l'appartenance à l'UE et d'en exiger – en fonction du point de vue politique – soit de renoncer à

¹ [Conseil fédéral], *Suisse – Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, du 3 février 1999.

² Pascal MAHON, Christophe MUELLER, "Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe", dans *L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne – Enjeux et conséquences*, Thomas Cottier, Alwin Kopse (éds), Zurich, Schulthess, 1998, p. 449 et ss.; cité dans le *Rapport sur l'intégration*, p. 327, note 620.

l'adhésion, soit de restreindre massivement les droits populaires. Le *Rapport* ajoute encore que l'adhésion rendrait assurément le droit communautaire applicable dans notre pays et lui assurerait la primauté. La Suisse conserverait cependant son autonomie organisationnelle et procédurale et resterait libre dans l'aménagement de ses institutions, y inclus des droits populaires:

Les institutions doivent uniquement être conçues de telle sorte que la Suisse puisse défendre ses intérêts d'une manière aussi efficace que possible et garantir la primauté du droit communautaire et la transposition de ce droit en Suisse ¹.

Il nous semble que par ce langage politique, les rédacteurs du *Rapport* passent comme chat sur braise sur certaines difficultés fondamentales que poseraient une éventuelle adhésion à l'Union européenne au maintien intégral de la démocratie directe en Suisse. Mais regardons donc le problème de plus près.

Le référendum obligatoire selon l'art. 140 de la Constitution révisée

Lors de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, le peuple et les cantons seront obligatoirement consultés et devront donner leur accord. Pour ce qui est des modifications ultérieures du traité instituant la Communauté européenne, le droit européen lui-même prévoit l'approbation de chacun des Etats membres, conformément à ses propres règles constitutionnelles ². La question qui se pose dès lors est celle de savoir si toutes les modifications ultérieures devraient, en Suisse, être subordonnées au référendum obligatoire de l'article 140 al 1 lit. b Cst ³. La tendance dominante aujourd'hui admet toutefois que seules les révisions ultérieures dont l'ampleur équivaut à une "nouvelle" adhésion, telle par exemple une adhésion collective d'États tiers ou un nouveau pas dans l'intégration, devraient entraîner cette procédure "lourde" ⁴. En termes juridiques, la

¹ *Rapport sur l'intégration*, p. 334.

² Art. N du traité sur l'Union européenne (Maastricht) ou art. 48 du traité d'Amsterdam.

³ Constitution fédérale suisse du 18 décembre 1998, *Recueil systématique du droit fédéral suisse* (RS) 101.

⁴ Pascal MAHON, Christoph MUELLER, "Adhésion", p. 476.

différenciation entre ce qui correspond à une soi-disant “nouvelle adhésion” et une révision simple des traités paraît difficile à établir dans un cas concret: p. ex. l’adoption du traité de Maastricht équivaut-elle à une nouvelle adhésion?

Mais au niveau politique, le problème nous paraît autrement plus compliqué encore. En effet, les approfondissements du processus d’intégration et les élargissements se produisent souvent simultanément. Le tout fait partie d’un immense marchandage entre pays membres désireux d’approfondissement de l’intégration et pays membres souhaitant l’élargissement sur la base du *statu quo*. Le compromis obtenu à l’unanimité, les Etats s’engagent politiquement de se plier au résultat final et la modification des traités passe par les processus de ratification communautaire et de chaque Etat. La Suisse fera certainement partie des pays libre-échangistes préférant l’élargissement à l’approfondissement. Le gouvernement suisse, une fois le pays membre de l’UE, devra *nolens volens* faire des compromis au niveau de l’Union, compromis qu’il devra par la suite défendre au niveau interne. L’exemple du Danemark lors de l’adoption du traité de Maastricht a montré qu’il est beaucoup plus difficile de convaincre le souverain populaire qu’un parlement du bien-fondé de ce genre de compromis politico-diplomatique.

La reprise de l’acquis communautaire au moment de l’adhésion

Lors de la reprise de l’acquis communautaire, la Suisse devra – malgré un effort considérable tout au long de ces dix dernières années d’adaptation autonome de notre législation au droit communautaire et de l’acquis partiel du aux accords bilatéraux auxquels le peuple vient de donner son accord – reprendre dans son système légal l’acquis communautaire complet, c’est-à-dire le droit européen primaire mais surtout secondaire (règlements et directives) et la jurisprudence de la Cour de justice actuellement en vigueur dans l’Union européenne.

Pour ce faire, le parlement suisse devra développer une activité législative intense. Il se pose alors la question de savoir jusqu’à quel point le peuple suisse, par le respect de la démocratie directe, c’est-à-dire par le biais du référendum facultatif selon l’art. 141 al. 1 lit. a Cst., peut être affilié à cette tâche. Selon Mahon et Müller et la doctrine dominante, la procédure actuellement en vigueur peut être

maintenue. Le référendum facultatif serait possible contre les lois fédérales transposant le droit communautaire.

A ce propos cependant, il nous semble important de rappeler deux choses. Premièrement, tout le droit européen contenu dans des règlements selon l'art. 249 du traité d'Amsterdam est directement applicable et ne nécessite plus de transposition en droit national; toute directive comportant des obligations inconditionnelles et suffisamment précises possède aussi cette caractéristique. Deuxièmement, un référendum lancé contre une loi fédérale transposant du droit communautaire ne peut que s'opposer à l'encontre de la forme de la loi, c'est-à-dire à l'encontre de questions procédurales, l'aspect matériel de la loi – son contenu à proprement parler politique étant de nature communautaire – ne peut plus être mis en question. Matériellement le droit communautaire restreint donc la démocratie directe. Il la vide de son sens politique premier: la possibilité des citoyens de pouvoir s'opposer à un choix politique formulé dans une loi concrète. En d'autres termes, il n'existe pas de démocratie directe au niveau communautaire et le maintien formel de cette dernière au niveau national ne change rien au fait que la démocratie directe est matériellement limitée par l'ampleur de la transposition de compétence politique, de la limitation de la souveraineté, du niveau national vers le niveau communautaire. Juridiquement, il existe des marges de manœuvre principalement procédurales, donc concernant la manière de transposer l'acquis communautaire dans l'ordre légal national; politiquement l'acquis communautaire est à prendre tel quel.

L'évolution ultérieure du droit (dérivé) européen et la démocratie directe

Ces observations sont aussi valables pour le développement futur du droit communautaire. En effet, le droit communautaire directement applicable ne peut être mis en question par les moyens de la démocratie directe. La question du référendum ne se pose donc que pour les actes de l'Assemblée fédérale transposant ou mettant en œuvre, en droit national, le droit dérivé de l'Union ¹. Ces remarques s'appliquent par conséquent *mutatis mutandis*.

Il reste à nous poser la question de la possibilité du droit d'initiative populaire, c'est-à-dire de la possibilité pour les citoyens

¹ *Ibid.*, p. 478-79.

suisses d'intenter par ce droit démocratique une procédure en vue d'un changement de leur ordre politique, une fois que la Suisse sera membre de l'Union européenne.

Comme le relèvent Mahon et Müller ainsi que la doctrine, le rétrécissement des compétences nationales entraînera une réduction du champ dans lequel pourront fleurir des initiatives populaires. De plus, même si elles éclosent dans un domaine de compétence nationale, elles ne devront pas être contraires au droit européen. Autrement dit, une initiative contraire au droit européen sera privée d'effet¹.

En effet, en élaborant une législation d'exécution d'un article constitutionnel contraire au droit communautaire, la Suisse en sa qualité de membre de l'Union s'exposerait à une procédure en manquement intentée par la Commission selon l'art. 226 du traité d'Amsterdam (TUE), et risquerait la condamnation par la Cour de justice². De plus, si les autorités suisses violaient par une décision administrative concrète une norme communautaire qui concède des droits directement invocables par un citoyen ou une personne morale, association, fondation, société commerciale, suisse ou communautaire résidant en Suisse à cause d'une non transposition ou une loi nationale contraire au droit communautaire, alors le lésé pourrait intenter une procédure de recours contre l'État auprès des autorités judiciaires nationales pour non-respect du droit communautaire³. De la condamnation de l'État pour manquement à ses obligations communautaires découle évidemment aussi une responsabilité de ce dernier de réparer le dommage qu'a subi le lésé.

Les juristes suisses se posent en conséquence la question s'il faut, en cas d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, adopter une nouvelle procédure de contrôle préalable de compatibilité des initiatives populaires avec le droit communautaire⁴. Ainsi une initiative populaire déclarée non compatible ne pourra plus être soumise au peuple. Actuellement la compétence de déclaration d'invalidité d'une initiative populaire appartient à l'Assemblée fédérale. En effet, l'art. 173 al. 2 Cst. attribue à l'Assemblée fédérale tous les objets que la Constitution n'a pas concédés à une autre autorité fédérale.

¹ *Ibid.*, p. 479.

² Art. 228 TUE.

³ Art. 173 al. 4 TUE.

⁴ Pascal MAHON, Christoph MUELLER, "Adhésion", pp. 480-84.

L'attribution du contrôle d'invalidité d'une initiative populaire au Tribunal fédéral impliquerait quant à elle un début de juridiction constitutionnelle¹. Ceci représenterait un changement de paradigme dans la pensée politique et constitutionnelle suisse où règne le principe, avec des exceptions évidemment, de *vox populi derogat justitia*. La démocratie et la représentativité du peuple vis-à-vis du parlement se placent au-dessus de l'État de droit et de son contrôle. La récente révision totale de la Constitution n'a rien changé en la matière puisque l'ancien art. 113 al. 3 a été repris par le nouvel art. 191 Cst. dont la teneur n'a pratiquement pas été modifiée². Mais tout ceci est une autre histoire.

L'adhésion à l'Union européenne implique nécessairement un abandon de souveraineté et par "effet réflexe, indirect, une réduction du champ d'intervention des droits populaires"³. Mais nous ne nous sommes pas encore occupé de l'étendue réelle de ce champ, de la perte nette de souveraineté. Jean-François Aubert l'évalue autour de 20 à 30%: 10 à 15% des scrutins où les citoyens suisses n'auraient plus de pouvoir du tout, et 15 à 20% où ils n'auraient plus qu'un choix limité⁴. Or une étude de l'Institut européen de l'Université de Zurich a analysé les 46 référendums obligatoires et les 278 objets exposés au référendum facultatif pendant la période du 1^{er} janvier 1993 au 30 juin 1998 au plan fédéral. Le *Rapport sur l'intégration* qui s'y appuie constate qu'une faible proportion d'affaires relevant des compétences de l'UE aurait pu provoquer des conflits avec le droit communautaire: 11% pour les référendums obligatoires, les initiatives y étant incluses puisque toute initiative implique un référendum obligatoire, 14% pour les référendums facultatifs⁵.

A ce stade de la réflexion, il nous semble important d'ajouter une remarque reprise de Mahon et Müller:

¹ Astride EPINEY, Karine SIEGWART, *Démocratie directe et Union européenne*, Fribourg, Editions universitaires, 1997, pp. 123 à 138, surtout p. 138.

² Ulrich HAEFELIN, Walter HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, Schulthess, 1993, p. 567-68.

³ Pascal MAHON, Christoph MUELLER, "Adhésion", p. 468.

⁴ Jean-François AUBERT, "L'EEE et la démocratie suisse", dans *Accord EEE – Commentaires et réflexions*, Olivier Jacot-Guillarmod (éd.), Zurich/Berne, 1992, pp. 805-06.

⁵ *Rapport sur l'intégration*, p. 335.

[...] comme l'ont souligné plusieurs auteurs, cette érosion de la souveraineté, inhérente à la participation à un mécanisme supranational, n'est pas propre à la Suisse. Elle vaut pour tout Etat membre, et surtout elle touche l'ensemble du processus de décision des Etats nationaux, c'est-à-dire, avant tout, le législateur national, le parlement, mais aussi les tribunaux et, dans une moindre mesure peut-être le gouvernement. Et ce n'est que par réflexe, indirectement, dans un Etat connaissant la démocratie directe – et c'est cela qui est spécifique à la Suisse, du moins à l'échelon national – que l'érosion de la souveraineté étatique touche aussi les droits du peuple. Il n'en demeure pas moins que, même s'il ne s'agit là que d'un effet indirect, il en résulte aujourd'hui un certain "déficit démocratique", en raison de la structure de l'Union européenne.¹

Il est par conséquent quelque peu hasardeux de vouloir déduire des évaluations de compatibilité de scrutins populaires un chiffre représentatif de cette perte réelle de souveraineté². Mais il est indéniable que, vu le développement de la démocratie directe en Suisse, le peuple perdrait plus de droits que si notre Etat était une démocratie parlementaire représentative. De plus, le caractère préfédéral de l'Union européenne implique que le droit communautaire pénètre l'ensemble de l'ordre juridique et institutionnel d'un Etat membre. Toute norme juridique nationale, quelle qu'elle soit, est relue par la Cour de justice des Communautés européennes à la lumière du droit communautaire. En effet, l'Union européenne est un projet de société avec des buts et des procédures qui lui sont propres et auxquels une société nationale devenue membre s'associe dans son ensemble, avec ses avantages et ses inconvénients, comme par exemple un certain déficit démocratique relevé ci-dessus.

¹ Pascal MAHON, Christoph MUELLER, "Adhésion", p. 469.

² Voir à ce propos la contribution de Frédéric Esposito dans ce chapitre.

En guise de conclusion

Le *Rapport sur l'intégration* affirme que le référendum et l'initiative populaire sont compatibles avec l'adhésion à l'UE¹. Ceci est une profession de foi, un paradigme de base dont découle toute l'argumentation des rédacteurs du *Rapport* en matière de compatibilité d'une adhésion de la Suisse à l'UE et du maintien de sa démocratie semi-directe². Toute l'argumentation juridique tend alors à prouver cette compatibilité des droits populaires avec l'ordre juridique communautaire. En nous ralliant à la doctrine dominante estimant qu'une telle compatibilité est en principe réalisable à l'aide de quelques aménagements institutionnels, ils nous semble pourtant que d'un point de vue politique nos autorités devraient plus insister sur le choix de société fondamental qu'implique l'adhésion à l'Union européenne. En effet, la participation au processus d'intégration communautaire modifiera considérablement – si ce n'est d'un point de vue institutionnel du moins d'un point de vue politique – la manière de vivre la démocratie directe en Suisse. Cette nouvelle pratique de démocratie directe doit encore être inventée.

Nos autorités fédérales désireuses d'adhérer feraient mieux par conséquent de préparer le pays au changement qu'impliquera cet acte, plutôt que d'en minimiser l'importance et de vouloir prouver à tout prix – à l'aide d'une interprétation juridique quelque peu procédurière des dispositions constitutionnelles concernant les droits populaires et de calculs d'épiciers à propos des éventuelles limitations de scrutins – que la "Suisse à l'ancienne" peut subsister sans égratignure à l'adhésion à l'Union européenne.

La démocratie directe et l'intégration européenne: une barrière juridique ou identitaire ?

¹ *Rapport sur l'intégration*, p. 328.

² Voir à ce propos les autres contributions de cette partie de l'ouvrage, montrant que les autorités fédérales n'ont pas toujours défendu ce point de vue.

Frédéric Esposito

La démocratie directe est un des éléments constitutifs du système politique suisse en même temps que son symbole. Présente à tous les niveaux de l'organisation étatique suisse, elle traduit aussi une certaine perception sociale de l'organisation politique suisse, conséquence d'un ensemble de représentations individuelles¹. La démocratie directe est donc à la fois un ensemble de règles formellement établies mais également un produit de l'imaginaire collectif. Dans cette perspective, la politique suisse d'intégration européenne doit tenir compte de cette double dimension.

Mais peut-on aborder cette question objectivement quand les droits populaires sont élevés au rang de mythe?

Le *Rapport sur l'intégration* essaie précisément de *démystifier* cette problématique en choisissant une approche pragmatique, c'est-à-dire en évaluant le coût d'une adhésion de la Suisse à l'UE pour la pratique référendaire au niveau cantonal et fédéral. Si cette démarche est nouvelle en matière de droits populaires en comparaison avec les rapports précédents², on peut en revanche s'interroger sur l'impact d'une telle étude sur la population. Est-ce suffisant pour enlever toutes les craintes vis-à-vis d'une limitation, même minime, de la démocratie directe? En effet, en privilégiant une approche purement quantitative, peut-on répondre aux interrogations de type culturel et identitaire auxquelles se rattache la démocratie directe? Dans cette optique, cette démarche constitue-t-elle vraiment un premier pas afin de désacraliser la démocratie directe, et surtout sera-t-elle poursuivie dans le futur message du Conseil fédéral relatif à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne?³

¹ Andreas AUER, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1984, p. 14.

² [Conseil fédéral], *Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne*, Berne, 24 août 1988; [idem], *Rapport d'information du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne*, Berne, 26 novembre 1990; [idem], *Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*, Berne, 18 mai 1992.

³ Le Conseil fédéral rappelle que ce rapport "ne remplace pas un message sur l'adhésion de la Suisse à l'UE, ni ne constitue un plan d'action du gouvernement suisse en matière de politique d'intégration". *Rapport sur l'intégration*, p. 1.

Les limites de l'approche quantitative

L'analyse présentée dans le *Rapport* du Conseil fédéral fait référence à une période comprise entre le 1^{er} janvier 1993 et le 30 juin 1998 et porte sur l'examen de 278 objets fédéraux et 616 objets cantonaux. Le choix de cette période n'est pas un hasard. Premièrement, il correspond à la réorientation de la politique suisse d'intégration après le refus de l'EEE en votation populaire, le 6 décembre 1992. Cette nouvelle approche, qui renvoie à plusieurs scénarios se définit comme une *troisième voie*, c'est-à-dire comme une voie médiane entre, d'une part, la marginalisation, et d'autre part, l'adhésion à l'UE ¹. D'ailleurs, si la signature des accords bilatéraux entre la Suisse et la l'UE ² concrétise précisément cette démarche, elle pose également les fondements d'une nouvelle approche en matière d'intégration européenne pour les pays tiers ³. Deuxièmement, le choix de cet intervalle ne reflète que partiellement l'impact du droit communautaire sur le droit suisse. Cependant, dans le cas d'une analyse sur l'euro-compatibilité des droits populaires, la sélection de la période joue un rôle important. En effet, le choix de l'intervalle 1993-98 correspond au lancement par le Conseil fédéral, le 5 février 1993, du programme SWISSLEX relatif à l'adaptation des lois suisses à celles de la CE. Cela signifie que la délimitation d'un intervalle plus grand, incluant les années quatre-vingt par exemple, aurait probablement accentué l'impact de l'intégration européenne sur les droits populaires.

Les précautions prises par le Conseil fédéral au niveau de la méthode d'analyse sont révélatrices de la nature sensible du sujet. Pourtant, cette méthode n'est pas foncièrement nouvelle, car dans le rapport du 18 mai 1992, l'eurocompatibilité des droits populaires

¹ René SCHWOK, "Switzerland: the European Union's Self-appointed Pariah", dans *Prospective Europeans: New Members for the European Union*, John Redmond (ed.), Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994, pp. 34-37.

² Les accords bilatéraux ont été signés le 21 juin 1999 à Luxembourg.

³ Cf. René SCHWOK et Christophe BONTE, "European Economic Area and Switzerland-European Union Bilateral Agreements in comparative perspective: what lessons?", dans *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Paul Demaret, Jean-François Bellis et Gonzalo García Jimenez (éds), Bruxelles, Presses universitaires européennes, 1997, pp. 27-60.

était déjà analysée, même si cela ne concernait que le niveau fédéral et une période relativement restreinte¹. Ce n'est donc pas au niveau de l'approche qu'il faut rechercher le caractère novateur du *Rapport*, ni même au niveau des résultats, mais dans les conclusions. En effet, malgré l'impact limité du droit communautaire sur les droits populaires auquel fait référence le rapport de 1992, le Conseil fédéral conclut pourtant que "ces indications statistiques ne doivent pas cacher le fait que le libre exercice de la démocratie directe sera affecté par l'adhésion de la CE". C'est dans cette perspective que le *Rapport* marque une rupture avec les rapports précédents, car il reconnaît pour la première fois l'impact limité du droit communautaire sur les droits de référendum et d'initiative: "Il serait faux de voir dans les droits populaires un obstacle insurmontable à l'adhésion et à l'appartenance à l'UE"². Les analyses montrent en effet que 10% des votes au niveau fédéral sont jugés incompatibles avec le champ d'application du droit communautaire, alors que cela concerne 12% des votes cantonaux³.

Cette démarche principalement quantitative permet au Conseil fédéral d'appréhender cette problématique, à défaut de la résoudre. Cela correspond précisément à la nature de ce *Rapport*, car il se présente d'abord comme un document de travail ou, pour reprendre les termes du Conseil fédéral, d'"une base cohérente, objective et claire [...] afin de préparer le débat sur l'intégration [...]"⁴. Cependant, cette méthode a des limites qui remettent en cause l'*objectivité* des données présentées et ceci, pour trois raisons.

Premièrement, comme le rappelle Jean-François Aubert, les votes ne sont pas des unités qui permettent d'être directement comparés: "[...] les lois ne s'additionnent pas comme des pommes, il y en a qui sont plus importantes que d'autres. Un vote sur le droit du mariage ou sur l'abolition de l'armée pèse, à notre sens tout au moins, plus lourd qu'un scrutin sur l'économie sucrière"⁵. Le recours à une

¹ Cette étude porte sur 112 textes soumis au référendum législatif et 14 textes au référendum obligatoire pour une période comprise entre le 24 août 1988 et le 31 décembre 1991. Selon ce rapport, seuls quatre objets ne seraient pas compatibles avec le droit communautaire. *Rapport*, pp. 154-55.

² *Ibid.*, p. 327.

³ *Ibid.*, pp. 327-34.

⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁵ Jean-François AUBERT, "L'EEE et la démocratie suisse", dans *Accord EEE. Commentaires et réflexions*, Olivier Jacot-Guillarmod (ed.), Zurich,

analyse qualitative des votations est donc fondamental. Dans une autre perspective, Jean-Daniel Delley rappelle que les mythes que constituent la neutralité et les droits populaires étaient nécessaires pour permettre à la Suisse d'exister¹. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'apporter des solutions techniques et formelles à cette question. D'où l'intérêt d'une approche qualitative. Bien que le *Rapport* du Conseil fédéral évoque cette perspective, il reconnaît la difficulté d'un tel projet, notamment "parce que des centaines de questions sont à examiner et parce que des jugements de valeurs sont à porter [...]. Seules des appréciations sommaires ou des approximations sont possibles"². Toutefois et malgré la difficulté d'une telle entreprise, le Conseil fédéral devrait précisément aborder dans son futur message sur l'adhésion à l'UE les relations "entre l'appartenance à l'UE et les droits populaires"³.

Deuxièmement, bien que le *Rapport* évoque la perspective d'une analyse qualitative, le volet identitaire ou symbolique des droits populaires n'est pas mentionné. En effet, le projet du Conseil fédéral concerne la marge de manœuvre dont disposerait la Suisse en matière de transposition du droit communautaire, ainsi que sur les conflits résultant d'un vote populaire contraire au droit communautaire. Ce dernier point toucherait plus spécifiquement au référendum législatif facultatif, au référendum en matière de traités internationaux et à l'initiative populaire.

Enfin, en se focalisant sur la réduction des droits populaires, le Conseil fédéral occulte un problème fondamental de la démocratie suisse, celui du transfert de souveraineté de l'Etat à l'Union européenne. Le *Rapport* précise simplement que "l'adhésion à l'UE influencerait beaucoup plus les compétences actuelles de la Confédération que celles des cantons"⁴. Pourtant, il n'est pas possible de calculer la perte de souveraineté de la Suisse simplement, en fonction du champ couvert par le droit communautaire. En effet, et ainsi que le précise Andreas Auer, le caractère impératif du processus d'intégration affecte-t-il matériellement la démocratie?⁵ En ce sens,

Schulthess, 1992, p. 807.

¹ Voir la contribution de Jean-Daniel Delley dans cette partie de l'ouvrage.

² *Rapport sur l'intégration*, p. 9.

³ *Ibid.*, p. 333.

⁴ *Ibid.*, p. 320.

⁵ Andreas Auer estime que l'impossibilité pour les Etats membres de

“il est donc trompeur d'énumérer les scrutins qui n'auraient pas pu être organisés, il est trompeur de désigner les initiatives populaires et les demandes de référendum qui n'auraient pas pu être lancées”¹. Par conséquent, il est nécessaire de changer cette méthode pragmatique visant à analyser en termes de coûts et bénéfices les aspects économiques, politiques et juridiques de la Suisse afin de mesurer son eurocompatibilité. Le problème posé n'est pas de remplacer ce “jeu des déficits”, mais de le compléter par une approche fondamentalement différente, afin de conférer au débat sur les droits populaires un caractère véritablement objectif.

La démocratie: une idée neuve

L'approche sous-jacente qui caractérise le *Rapport* du Conseil fédéral peut être décrite comme une opposition entre “Europe” et “démocratie”. Schématiquement, cela signifie que l'adhésion implique des “pertes” pour la démocratie et que le meilleur outil de mesure consiste à analyser les objets soumis au référendum et à l'initiative populaire. D'un point de vue conceptuel, il est juste d'opposer ces deux notions, car la théorie de la démocratie renvoie à une organisation étatique du pouvoir et à l'existence d'un demos auxquels la structure communautaire ne correspond que partiellement. Plus fondamentalement, le problème concerne les procédures de légitimation du système de gouvernance européen, car elles diffèrent de celles des Etats membres². C'est précisément dans cette perspective que fut initié le processus de démocratisation, lors du débat sur le traité de Maastricht illustrant l'intérêt des institutions communautaires et des Etats pour cette problématique³. La démission collégiale de la Commission provoquée indirectement par le Parlement

choisir démocratiquement entre plusieurs politiques *légitimes* contribue au développement d'un déficit démocratique. Andreas AUER, “La démocratie directe face à l'intégration européenne”, *La semaine judiciaire*, n° 23, 1991, p. 381.

¹ *Ibid.*, p. 380.

² Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: do the New Clothes have an Emperor?, and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 238-85.

³ Dominique WOLTON, *La dernière utopie: naissance de l'Europe démocratique*, Paris, Flammarion, 1993.

européen a également confirmé cette évolution ¹. Celle-ci n'est pas ignorée par le Conseil fédéral ², même si les modifications institutionnelles introduites par les traités de Maastricht et d'Amsterdam ne sont appréhendées que dans la perspective d'un renforcement des parlements nationaux ³ et d'une plus grande marge de manœuvre laissée aux Etats ⁴. Si la construction européenne progresse désormais en direction d'un système démocratique, celui-ci reste encore à définir, justifiant le caractère novateur de ce processus.

L'une des conséquences les plus intéressantes de ce processus de démocratisation ne se situe pas au niveau de l'UE, mais dans les Etats membres et concerne notamment le développement de la démocratie directe dans les procédures de ratification nationales. Dans le cadre de la construction européenne, et plus particulièrement depuis le traité de Maastricht, le recours au référendum est de plus en plus fréquent, que ce soit de la part de gouvernements souhaitant donner à leur politique européenne une base plus légitime, soit de la part des opposants à la construction européenne, à l'image de l'ancien parti du référendum anglais ⁵. En Europe, depuis la fin de la

¹ Frédéric ESPOSITO, "De Maastricht à Berlin: un pas supplémentaire vers l'eurodémocratie?", *Le Temps*, n° 122 du 29 mars 1999, p. 20.

² Je tiens à remercier Madame Jacqueline Gallmann du Bureau de l'intégration pour ses commentaires relatifs à la perception par le Conseil fédéral des changements institutionnels au sein de l'UE. En revanche, il faut souligner le fait que le Conseil fédéral ne décrit pas le processus en cours comme un processus de "démocratisation".

³ Le *Rapport* se réfère à la "Déclaration relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne" dans le TUE concernant l'intensification des échanges d'information entre les parlements nationaux et le Parlement européen, ainsi que l'information des parlements par les gouvernements sur les propositions législatives de la Commission. Le Conseil fédéral fait référence à une seconde déclaration "relative à la Conférence des parlements", soit la consultation de la Conférence des parlements sur les grandes orientations de l'UE. *Rapport sur l'intégration*, p. 25.

⁴ Le renforcement du principe de subsidiarité consacré par le TUE oblige, selon le Conseil fédéral, "l'UE [...] à exercer une certaine retenue et à ménager aux Etats membres plus de marges de manœuvre", *ibid.*, p. 331.

⁵ Ce parti fut créé par sir James Goldsmith en 1997, lors des élections législatives britanniques avec l'objectif de soumettre au référendum les thèmes les plus importants de l'intégration européenne. Son parti obtint 3,13 % des suffrages. Après les élections, le parti changea de nom pour devenir le *Referendum Movement*. Il a fusionné en janvier 1999 avec le mouvement d'information sur l'euro de Paul Syke, créant le *Democracy Move-*

seconde guerre mondiale et notamment depuis 1970, l'activité référendaire a connu un développement très important¹. Surtout, il est intéressant de constater que parmi les thèmes abordés, ceux relatifs à l'intégration européenne sont en constante augmentation.

Ainsi, depuis les traités de Rome, neuf Etats ont eu recours à une consultation populaire sur des questions européennes au sens large, qu'il s'agisse du vote sur l'accession à l'UE ou d'un vote sur la révision d'un traité. De plus et au regard de la dernière vague de pays candidats (Autriche, Finlande, Norvège – refusé – et Suède), on constate qu'ils ont tous eu recours à un référendum sur l'adhésion, dotant le nouvel élargissement de l'UE d'une plus grande légitimité démocratique. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht jusqu'à celle du traité d'Amsterdam (soit dans un intervalle de six ans), on ne compte pas moins de dix consultations populaires sur l'UE, réparties sur neuf pays (le Danemark ayant voté deux fois). Ce chiffre est supérieur au nombre de consultations intervenues dans un intervalle de trente-cinq ans, de la signature du traité de Rome à celui de Maastricht. D'ailleurs, le débat que suscite l'introduction de l'outil référendaire en Allemagne (au niveau fédéral) ainsi qu'aux Pays-Bas, notamment pour la ratification des traités, confirme l'intérêt que suscite la démocratie directe. Ce constat est d'une certaine manière paradoxal, car si la perspective d'une adhésion de la Suisse à l'UE signifie une limitation des droits populaires; en revanche la pratique référendaire dans les pays membres s'accroît précisément sur les objets européens. Dès lors, peut-on envisager l'intégration européenne comme une forme de renouveau pour les droits populaires, ou simplement comme un moyen de compenser leur limitation au niveau national?

Intégration européenne et droits populaires: le renouveau?

La spécificité de la pratique référendaire dans le cadre du traité de Maastricht et, à un degré moindre, avec celui d'Amsterdam fut de sortir le débat de l'arène parlementaire ainsi que du cadre stricte-

ment, dont l'objectif est d'organiser un référendum sur la participation du Royaume-Uni à la zone euro.

¹ Michael GALLAGHER, "Conclusion" dans *The Referendum Experience in Europe*, Michael Gallagher et Pier Vincenzo Uleri (éds), Basingstoke, Macmillan, 1996, pp. 230-34.

ment national. Le résultat négatif ¹ du premier référendum danois (juin 1992) sur le TUE illustre bien ces deux aspects, la publicité du débat d'un côté et le caractère transnational de l'autre. Dans le premier cas et bien qu'il soit difficile de mesurer l'intensité du débat, le taux de participation permet néanmoins de montrer l'importance de l'enjeu, puisqu'il fut l'un des plus élevés dans l'histoire référendaire danoise, avec 83,1% des électeurs ². Dans le second cas, l'impact du vote danois sur les autres procédures de ratification en cours a contribué à doter le débat d'une dimension transnationale. Ainsi, au Royaume-Uni, la modification du *European Communities Act* ³ fut suspendue par le gouvernement une fois le vote danois connu, alors même que le traité avait déjà été accepté par la Chambre des lords ⁴. La ratification fut néanmoins réactivée pour finalement aboutir avant l'organisation du second référendum danois (mai 1993). En

¹ Le TUE a été refusé par 50,7% des électeurs danois.

² Le recours au référendum revêt au Danemark un aspect particulier, dans la mesure où la constitution ne reconnaît pas directement le principe de la souveraineté du peuple. Par conséquent, l'organisation d'une consultation populaire est déjà un facteur mobilisateur de la population. Cependant, en regard de l'expérience référendaire danoise, on observe que parmi les objets soumis au vote, ceux relatifs au processus d'intégration européenne suscitent davantage de participation. Ainsi, les trois référenda ayant porté sur la construction européenne constituent trois des quatre référenda dont les taux de participation sont les plus élevés. Il est aussi nécessaire de préciser que les autres objets soumis au vote étaient de moindre importance. Palle SVENSSON, "Denmark: the Referendum as Minority Protection", dans *The Referendum Experience in Europe*, pp. 46-47.

³ Ce traité a été adopté en 1972 (date de la signature du traité d'adhésion de l'Angleterre à la CE), puis modifié lors de la signature de l'Acte unique européen. Dans le cas du TUE, le gouvernement proposa d'amender le *European Communities Act*.

⁴ Le gouvernement britannique avait le choix entre deux approches possibles:

- Arrêter la procédure en cours, car la non-ratification par un Etat membre rendait le TUE caduc et la procédure anglaise inutile. Cette option fut aussi défendue par septante sénateurs français qui saisirent le Conseil constitutionnel afin de vérifier la conformité du TUE avec la constitution. En réalité leur motivation portait sur la nécessité de conclure à la caducité du TUE.

- Poursuivre la ratification afin de ne pas renforcer le pôle des opposants à la construction communautaire. Bien que cette seconde *option* fut choisie par John Major, la question d'attendre les résultats du Conseil européen d'Edimbourg (décembre 1992) fut cependant fortement discutée.

France, l'organisation d'un référendum sur le TUE par décret présidentiel fut en partie également motivée par le vote danois.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une *communautarisation* des enjeux, dans la mesure où le débat reste dominé par des considérations nationales, l'usage du référendum dans la procédure de ratification contribue à influencer son déroulement (Royaume-Uni), voire à changer sa forme (France). Plus généralement, son usage régulier a pour effet de légitimer chaque nouvelle étape de la construction européenne. La critique principale que l'on peut adresser au *Rapport sur l'intégration* se situe précisément à ce niveau. En effet, ce document ne fait pas formellement référence au processus de démocratisation en cours au sein de la structure communautaire et surtout, il ne mentionne pas la diffusion de la pratique référendaire au sein des Etats ¹.

Ce constat est fondamental, car il permet de montrer que les termes "Europe et démocratie" sont compatibles, même s'ils ne sont pas clairement définis. Cela ne signifie pas pour autant que la démocratie directe soit la solution au problème du déficit démocratique de l'UE. Il s'agit bien plutôt de présenter les droits populaires dans une perspective suisse et européenne, comme faisant désormais partie intégrante de la construction européenne, ainsi que l'illustrent les procédures de ratification dans les Etats membres. Opter pour une telle démarche constitue par conséquent une forme de renouveau, car cela pourrait permettre de rappeler la véritable dimension de la démocratie directe: celle d'un instrument politique, loin de tout symbole.

Quel impact sur le rôle et la place des cantons, en Suisse et en Europe ?

Nicolas Levrat

¹ La grande hétérogénéité des expériences référendaires limite cependant toute analyse comparée, car les types de référendum ainsi que les objets soumis au vote sont de nature différente d'un Etat à l'autre.

Ma contribution traitera de deux thèmes principaux. Le premier vise à écarter un élément du débat, lequel a une importance tout à fait marginale au regard de la situation de la Suisse. Le second souligne au contraire que tout rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne – que se soit par l'entrée en vigueur des sept accords sectoriels bilatéraux, une peu souhaitable adhésion au traité EEE ou une pleine participation à l'Union européenne – renforcera la position des cantons sur la scène européenne, sans pour autant affaiblir la cohésion nationale.

Afin de respecter le style souhaité pour cette série de rencontres, les arguments seront présentés de manière très concise, sans effort de style ni développements de l'argumentation. Les questions que nous abordons se trouvent principalement localisées aux points 22.03 et 332.02 / 332.03¹.

Quelles que soient les relations de la Suisse avec l'Union européenne, les politiques structurelles (aussi appelées régionales) communautaires ne peuvent avoir beaucoup d'influence sur la Suisse.

1. “[...] il ne faut pas s'attendre à un retour de flux financiers importants vers la Suisse dans le cadre des objectifs structurels.”²

Tout à fait exact. La Suisse ainsi que chacune de ses régions ont, par rapport aux moyennes communautaires, des niveaux de revenu par habitant trop élevés pour satisfaire aux critères d'éligibilité communautaire. Seules certaines régions rurales pourraient, comme le mentionne le *Rapport* sur la base d'une étude réalisée en 1992, bénéficier de fonds dans le cadre de l'objectif 2 (anciennement 5b, aujourd'hui intégré au nouvel objectif 2³, suite aux réformes proposées par la Commission dans le cadre de l'*Agenda 2000*).

2. “Il existe actuellement deux grandes différences entre les politiques régionales communautaire et suisse. D'une part la Communauté a pour

¹ [Conseil fédéral], *Rapport sur l'intégration 1999*, pp. 143-49 et 319-23.

² *Ibid.*, p. 148.

³ Voir l'article premier du R (CE) 1260/99, *JOCE*, L 161/7 du 26 juin 1999.

principal objectif de réduire les disparités pour renforcer la cohésion (objectif de péréquation), alors que la Suisse s'intéresse avant tout à la promotion de la compétitivité régionale (objectif d'efficacité). D'autre part, en Suisse, les ressources financières affectées à la promotion des régions (de 30 à 50 millions de francs suisses par année [...]) apparaissent modestes par rapport aux pays voisins et à la CE.”¹

Nous nous inscrivons en faux face à cette double affirmation. Pour ce qui concerne l'objectif de la politique régionale, s'il est vrai qu'il existe une différence entre le discours de l'exposé des motifs du Conseil fédéral relatif à la “nouvelle orientation de la politique régionale”² et celui de la Commission, dernièrement dans le cadre de l'*Agenda 2000*, les conditions posées et les objectifs prioritaires présentent une étonnante similitude. Ainsi les “quelques instruments directs de politique régionale”³ (suisse) mentionnés par le *Rapport* visent pour l'un précisément l'ancien objectif 5b de la politique communautaire (*arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural*), pour un autre l'ancien objectif 2 (*arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement*). Quant aux instruments relatifs à l'aide aux régions de montagne, ils ne correspondent pas à un objectif communautaire spécifique, comme nous le soulignons au point 3 ci-dessous.

D'autre part, pour ce qui est de l'argument selon lequel la politique “régionale” communautaire procède d'un objectif de péréquation, alors que la politique régionale suisse ne s'y intéresse pas, il importe de souligner que la politique structurelle est le seul instrument de péréquation territoriale inscrit au budget communautaire, alors qu'en Suisse cet objectif de péréquation est pour l'essentiel réalisé hors de la “politique régionale”.

Enfin, pour ce qui est des montants consacrés à la politique régionale, s'ils sont proportionnellement moins importants en Suisse, c'est d'une part, nous venons de le souligner, que l'objectif de péréquation entre les régions à forte disparité de revenus par habitant est déjà réalisé par d'autres instruments. Et d'autre part et surtout, parce que la décentralisation en Suisse, et notamment sur la plan fiscal, est beaucoup plus réelle que dans nombre d'Etats voisins;

¹ *Ibid.*, 147.

² Message dans la *Feuille fédérale*, 1998, II, 1080 ss.

³ *Rapport sur l'intégration*, p. 146.

conséquemment, les transferts financiers en vue du développement régional du centre vers la périphérie sont moins importants.

3. “[...] la Communauté n’a aucune politique structurelle explicite pour ces zones à la topographie tourmentée. Afin de pouvoir poursuivre le développement de cet aspect spécifique de notre politique régionale, le dispositif LIM devrait être maintenu, même en cas d’adhésion à l’UE, sous la forme d’un instrument national [...].”¹

La politique régionale communautaire ne se substitue aucunement aux politiques nationales (au contraire, un des critères d’éligibilité est l’additionnalité des effets des mesures communautaires à ceux des mesures nationales²). Ainsi, la Suisse pourrait dans tous les cas de figure maintenir une politique de soutien aux régions de montagne.

Les régions de montagne ne constituent en effet pas un objectif prioritaire de la politique structurelle communautaire, et la Suisse ne pourrait rééditer le “coup” des pays nordiques (Suède et Finlande) qui ont réussi à introduire dans leurs actes d’adhésion l’adjonction d’un nouvel objectif aux politiques structurelles communautaires en faveur des régions à très faible densité de population (moins de 8 habitants par km² – ancien objectif N° 6, inclus dans l’objectif N° 1 dès 2000). D’autres Etats membres (Autriche, Espagne, France, Italie) ont des régions de montagne comparables aux nôtres, et la Suisse ne pourrait ainsi pas arguer de la nécessité pour la CE de tenir compte d’une situation spécifique nouvelle, propre à notre pays.

4. “Dans les domaines où une participation directe des régions serait possible, il y aurait en conséquence une réduction des dépenses dans les programmes fédéraux (p. ex. INTERREG ou REGIO PLUS).”³

Tout à fait exact. Le *Rapport* omet cependant de préciser que ces réductions seraient compensées par l’éligibilité directe des régions actuellement concernées par ces “reflets helvétiques” des objectifs prioritaires communautaires. Elles auraient ainsi, en cas d’ad-

¹ *Ibid.*, p. 149.

² Voir l’article 8 du R (CE) 1260/99, *JOCE*, L 161/11 du 26 juin 1999.

³ *Ibid.*, p. 148.

hésion, directement accès aux fonds communautaires dans le cadre des programmes concernés (INTERREG III ou le nouvel objectif 2).

En conclusion de cette première partie, soulignons que malgré le constat que les politiques structurelles communautaires n'auraient, même en cas d'adhésion, que peu d'influence en termes réels sur la Suisse et ses régions, il convient de reconnaître que les objectifs de la "politique régionale suisse" sont déjà – contrairement à ce que laisse entendre le *Rapport* – largement calqués sur ceux de la Communauté. En ce sens, le *Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale* est tout à fait clair dans ses ambitions: "A terme, la Confédération doit promouvoir une politique régionale qui s'inscrive dans le contexte européen. Cette politique renforcera avant tout la compétitivité du pays ainsi que sa participation à l'Europe des régions." ¹ Plus loin encore dans cette perspective, le Conseil fédéral n'hésite pas à considérer que "les cinq à neuf grandes régions constituent la base de référence de la politique régionale de la Confédération dans le contexte européen" ². Ainsi un "redécoupage" aux normes de la nomenclature d'unité territoriales statistiques (NUTS) communautaire est déjà envisagé dans la conception de la politique régionale d'une Suisse qui n'adhère pas à l'UE.

Un rôle accru pour les cantons sur la scène politique européenne

De nombreuses études le montrent ³, l'intégration européenne renforce les structures régionales au sein des Etats membres, tout en favorisant leur participation aux processus décisionnels nationaux, communautaires, ainsi que dans des coopérations transversales directes. Les cantons suisses n'ont certes pas à être renforcés par une adhésion de la Suisse à l'Europe; leurs compétences sont déjà lar-

¹ *Feuille fédérale*, 1998, II, 1109.

² *Ibid.*, 1105.

³ Voir par exemple, dans une littérature aujourd'hui abondante: *Les politiques du néo-régionalisme en Europe: action collective régionale et globalisation*, Richard Balme (éd.), Paris, Economica, 1996; *Cities and Regions in the new Europe: Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Mick Dunford et Grigoris Kafkalas (éds), Londres, Behaven Press, 1992; *The European Union and the Regions*, Michael Keating et Barry Jones (éds), Oxford, Clarendon Press, 1995.

ges. Par contre, le contexte actuel des relations internationales, et une adhésion à l'Union européenne plus encore, permet aux cantons de jouer un rôle accru sur la scène internationale.

Au sein du processus décisionnel en Suisse

S'inspirant largement des expériences conduites à l'étranger – et notamment du "nouvel" article 23 de la loi fondamentale allemande¹ (qui est le texte le plus "généreux" parmi les ordres institutionnels des quinze Etats membres de l'UE pour l'association des collectivités infra-étatiques à la politique communautaire) – un nouveau cadre pour l'intégration des cantons à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère de la Suisse a été introduit lors de la révision générale de la Constitution. Ainsi le nouvel article 55 prévoit que "les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou intérêts essentiels". Cette règle a une portée plus large que celle du texte de la loi fondamentale allemande, puisque celui-ci ne vise que la participation des *Länder* "aux affaires de l'Union européenne"²; elle rejoint par contre le principe posé dans le projet de *Charte européenne de l'autonomie régionale*, en cours de négociations entre les Etats membres du Conseil de l'Europe³.

Le principe selon lequel "la Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée" (55 § 2), est le pendant de l'obligation faite au gouvernement fédéral allemand d'informer "de manière complète et aussi tôt que possible"⁴ les *Länder* par l'intermédiaire du *Bundesrat*. Le projet de *loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération* prévoit même que cette information doit être un préalable à toute négociation, puisque son article 4 prévoit que la Confédération "consulte les cantons avant d'entamer des négociations"⁵.

¹ Introduit par une loi fédérale de révision de la Constitution du 21 décembre 1992, afin de permettre la ratification du *Traité de Maastricht* par l'Allemagne.

² *Bundesgrundgesetz*, 23 § 2.

³ Texte complet de ce projet en Annexe de la *Recommandation 34 (1997)* du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe; voir l'article 9.

⁴ *Bundesgrundgesetz*, 23 § 2.

⁵ *Feuille fédérale*, 1998, I, 964.

Enfin il est précisé que “l’avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences essentielles sont affectées” (55 § 3), ce qui fait miroir au principe selon lequel, lorsque “des pouvoirs de législation des *Länder*, l’organisation de leurs services ou leur procédure administrative non contentieuse sont affectées de manière centrale, l’opinion du *Bundesrat* doit être prise en compte de manière déterminante”¹.

En reprenant ainsi les enseignements que le *Bund* et les *Länder* allemands ont retiré dans leurs relations réciproques de plus de trente années d’intégration européenne, la Suisse se place en position de garantir au mieux, en cas d’adhésion à l’UE, les droits et les prérogatives que l’organisation institutionnelle de la Confédération réserve aux cantons. Une différence importante entre les organisations institutionnelles allemande et suisse doit être soulignée dans ce contexte: la position des *Länder* est déterminée au sein du *Bundesrat*, organe de la structure fédérale dans lequel les gouvernements des *Länder* sont directement représentés. En Suisse, le Conseil des Etats ne saurait jouer ce rôle. L’expérience d’autres Etats membres de l’UE, en particulier de l’Espagne et de l’Italie, qui ont institué des “conférences régionales” permettant à l’ensemble de leurs entités régionales d’exprimer de manière coordonnée leurs positions auprès du gouvernement national – modalité qui existe en Suisse avec la conférence des gouvernements cantonaux – devra sur cet aspect institutionnel être reprise. A moins que la consultation ne se fasse bilatéralement entre le pouvoir fédéral et chaque canton. Ce qui affaiblirait la position de la plupart de ces derniers.

Participation des cantons au sein des structures communautaires

En cas d’adhésion de la Suisse à l’UE, les cantons seraient appelés à participer au processus décisionnel communautaire. Par le biais du Comité des régions bien évidemment; mais celui-ci ne dispose que d’un pouvoir consultatif encore marginal (cette situation pourrait évoluer). Mais surtout, le *Traité de Maastricht* a introduit une modification de l’article relatif à la composition du Conseil (anciennement 146, 203) qui autorise les Etats membres à désigner au sein de cet organe (qui est le cœur du pouvoir communautaire) un représentant “de rang ministériel” – que celui-ci soit membre ou non du gouvernement national. Ainsi l’Allemagne, l’Autriche et la Belgique

¹ *Bundesgrundgesetz*, 23 § 5.

sont-elles, dans les domaines de compétences de leurs *Länder* et régions, représentées directement – non pas, en raison de l'indivisibilité des votes nationaux au sein du Conseil, par les "régions elles-mêmes", mais par un représentant de l'ensemble des régions – dans le principal organe décisionnel communautaire.

En ce sens l'article 23 de la Constitution allemande prévoit à son paragraphe 6, que lorsque les pouvoirs exclusifs de législation des *Länder* sont affectés par une action communautaire, "l'exercice des droits qui incombent à la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne, doit normalement être transféré par la fédération à un représentant des *Länder* désigné par le *Bundesrat*." En Belgique, c'est une conférence particulière réunissant les gouvernements régionaux, communautaires et fédéral qui désigne le représentant selon la titularité des compétences en droit interne. On peut ainsi imaginer qu'en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE, les cantons se verraient également reconnaître par les autorités fédérales – la désignation du représentant d'un Etat au Conseil relève du seul choix des Etats membres, à la condition que cette personne ait "rang ministériel" – le droit de participer pleinement au processus décisionnel communautaire, à tout le moins dans les domaines relevant de leurs compétences exclusives selon le droit fédéral.

L'article 4 du projet de *loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération* indique que "si les compétences constitutionnelles des cantons sont affectées, la Confédération associe des représentants des cantons à la préparation des mandats de négociation ainsi que, en règle générale, aux négociations"¹. Ce qui montre, même en l'absence des opportunités particulières qu'offre à ce type de participation la structure institutionnelle communautaire, la volonté des autorités fédérales d'associer les cantons à tous les stades du processus décisionnel sur la scène internationale. Tout semble ainsi indiquer qu'en cas d'adhésion la Suisse ferait usage, au bénéfice de ses cantons, de la possibilité de représentation particulière offert par l'article 203 TCE.

Participation des cantons à des relations horizontales

"La globalisation de l'économie accroît l'importance des espaces économiques régionaux. [...] En cas d'adhésion à l'UE, il serait donc impor-

¹ *Feuille fédérale*, 1998, I, 964.

tant pour les régions de la Suisse de participer à cette évolution en tant que partenaires de plein droit et de rechercher les formes de coopération appropriées.”¹

Bien évidemment, l’adhésion de la Suisse à l’Europe ne saurait nuire à ce type de relations; mais soulignons que les cantons suisses sont déjà à la pointe, quantitativement et qualitativement, des relations transfrontalières avec des partenaires européens. La Confédération y contribue par le cofinancement d’actions rentrant pour les partenaires communautaires dans le champ d’INTERREG. Le taux de consommation des crédits fédéraux montre que les régions suisses sont dans ce type de relations tout à fait dynamiques. D’autre part, la Suisse a noué un réseau d’accords avec les Etats voisins – le droit communautaire n’est pas compétent pour régir cette matière – pour permettre aux cantons d’avoir à leur disposition les instruments juridiques les plus appropriés pour la conduite de telles relations. Ce serait par contre dans le cadre de relations horizontales autres que celles du voisinage, notamment les sortes “d’alliances stratégiques” existant entre certaines catégories de régions européennes², qu’une adhésion de la Suisse à l’UE renforcerait le potentiel d’attraction des cantons suisses, lesquels sont, il est vrai, dans ce type de perspectives un peu isolés.

En conclusion de ce second point, il faut constater qu’une adhésion à l’UE offrirait des possibilités additionnelles aux cantons suisses – en clair contre-pied à un discours véhiculé par nombre de politiciens – de participer au processus décisionnel communautaire. Mais que même sans adhésion, le système institutionnel suisse s’est récemment doté des moyens permettant aux cantons d’être toujours plus étroitement associés à la formulation de la politique extérieure de la Suisse; car comme l’écrit à raison le Conseil fédéral, “l’internationalisation de la politique estompe progressivement la démarcation entre la politique extérieure et la politique intérieure”³. Constat qui est encore plus évident au sein de l’UE pour les Etats qui en sont membres.

¹ *Rapport sur l’intégration*, pp. 322-23.

² Ainsi par exemple l’association appelée “les quatre moteurs de l’Europe”, laquelle réunit la Bavière, la Catalogne, la Lombardie et Rhône-Alpes.

³ *Feuille fédérale*, 1998, I, 954.

Régionalisme et fédéralisme en Suisse: quels enjeux face à l'Union européenne ?

Silvio Guindani

Le Rapport sur l'intégration du Conseil fédéral ne veut pas trop heurter les sensibilités des eurosceptiques en Suisse, surtout dans des domaines sensibles comme ceux de l'identité, de l'indépendance du pays, du fédéralisme et des droits populaires. On peut ainsi difficilement critiquer un texte qui tend à nuancer les conséquences socio-économiques et culturelles du processus d'intégration européenne pour notre pays. Pour cette raison, dans le domaine du fédéralisme et de la régionalisation en Suisse, nous avons choisi les thèses un peu provocatrices de François Cherix et du parti politique vaudois "Renaissance Suisse-Europe" en général. Pas d'ouverture extérieure sans ouverture interne ! Pas d'adhésion à l'Union européenne sans un renouveau de la Suisse !

"Comment élargir les horizons, alors que cultures et médias, social et santé, administration et législations, justice et enseignement s'arrêtent aux frontières étroites de cantons encore parfaitement cloisonnés? [...] À terme, on pourrait voir la Suisse se redécouper en cinq ou six grandes régions, dans un esprit d'ouverture intérieure qui ne menacerait en rien les identités locales, culturelles, linguistiques."¹

Territoires et frontières

"Il n'y a pas lieu de s'attendre à une régionalisation accrue de la Suisse après son adhésion à l'UE. Notre culture politique est déterminée par l'appartenance cantonale et elle le reste. En Suisse, la coopération régionale existe là où cela paraît utile. Cependant les régions frontalières ont toujours eu une situation particulière. Compte tenu de leur situation exposée, il est manifeste qu'elles ont besoin de coopérer avec l'étranger."¹

¹ François CHERIX, *Le temps d'oser la Suisse: un regard prospectif*, Bernex-Genève, Jouvence Editions, 1998.

“La régionalisation n’est pas un concept tombé du ciel, mais une réalité en marche, y compris en Suisse. Dans leur quotidien, les individus ont déjà effacé les frontières cantonales. Pour un nombre grandissant de familles, travailler dans un canton, avoir un enfant qui étudie dans un autre et résider dans un troisième est une situation banale. Quant aux entreprises, inutile de préciser qu’à l’heure de la mondialisation, elles circulent dans tout le pays. [...] Tout indique que la taille des cantons n’est plus idéale pour leur permettre de remplir leurs missions présentes et futures. Vingt-six États minuscules, vingt-six gouvernements, vingt-six administrations complètes, vingt-six législations différentes, est-ce encore viable? N’y aurait-il pas mieux à faire avec le produit de l’impôt que d’entretenir à grands frais un tel morcellement? N’y a-t-il pas une fois encore une césure entre pays réel et pays institutionnel?”²

L’hétérogénéité et l’ubiquité des frontières classiques est désormais une chose acquise: certaines réalités politiques, culturelles et socio-économiques ne coïncident plus du tout avec les frontières géographico-politico-administratives actuelles. En Suisse, ce phénomène revêt une importance particulière au niveau interne (cantons, communes) mais aussi face à l’extérieur et ceci surtout à cause de l’émergence de l’Europe communautaire et de la coopération transfrontalière.

Coopération intercantonale, coopération transfrontalière et déficit démocratique

Face aux enjeux suisses et européens, des nouvelles alliances intercantionales à caractère sectoriel se dessinent; elles dépassent parfois des clivages économiques et linguistiques. On assiste aussi à des projets de création de “grandes régions” (*Mittelland*, bassin lémanique, Suisse centrale, orientale, etc.), voire de fusions entre cantons (Vaud-Genève, Suisse centrale, etc.)

A ceci s’ajoutent les organisations régionales transfrontalières qui visent la promotion de la coopération transfrontalière, le développement commun de part et d’autre de la frontière: le Comité

¹ [Conseil fédéral], *Rapport sur l’intégration 1999*, chapitre III (332.03), “Régions en Suisse”, p. 322.

² François CHERIX, *Le temps d’oser la Suisse*, pp. 34-35.

franco-genevois par exemple, ou le Conseil du Léman, la *Regio basiliensis* ou encore la *Regione Insubrica* du Tessin.

Il est vrai que l'Union européenne ne peut en aucune manière imposer un certain type d'organisation interne à ses États membres (art. F du traité UE). L'adhésion à l'Union européenne a eu par contre un certain impact sur différents États fortement centralisés, la Grèce, par exemple. Ainsi, l'introduction de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a donné une impulsion au concept de structuration régionale.

“Cependant, la création de régions supracantoniales en Suisse (par exemple le *Mittelland* ou l'Arc lémanique) ne dépendra très vraisemblablement pas de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, mais plutôt d'une volonté politique interne.”¹

Face à l'accroissement de ces collaborations et à la mise en place notamment d'organismes nouveaux comme les conférences des chefs de départements cantonaux (éducation, justice et police, aménagement du territoire, etc.), le contrôle démocratique des processus de décision se pose de manière aiguë. Comme pour la coopération transfrontalière, la dynamique fonctionnelle et l'approche à géométrie variable au niveau intercantonal, voire intercommunal, échappe à la logique démocratique.

“Au plan intercantonal comme au plan transfrontalier, le développement des coopérations génère automatiquement un déficit démocratique. Dès lors, deux attitudes sont possibles: soit on ne veut pas toucher aux structures et l'on déclare que c'est le prix à payer pour régionaliser; soit on réforme les institutions pour les adapter aux nouvelles entités territoriales. [...] La coopération transfrontalière a les mêmes caractéristiques que la coopération transcantonale: elle engendre un déficit démocratique si les institutions ne sont pas adaptées. Il faut donc imaginer des solutions institutionnelles permettant d'instaurer une forme de démocratie transnationale.”²

¹ Roland BIEBER, Anne CORNU, “Rapports entre la Suisse et une Europe des régions”, dans *L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne: enjeux et conséquences*, Thomas Cottier, Alwin Kopse (éds), Zurich, Schulthess, 1998, p. 45.

² François CHERIX, *Le temps d'oser la Suisse*, pp. 36-39.

L'éventuelle participation des cantons au Comité des régions

Vingt-six cantons suisses au Comité des régions? Comme d'autres régions européennes, les cantons suisses pourraient être représentés au Comité des régions. L'article 193 A du traité CE prévoit cependant un nombre fixe de sièges pour chaque État membre: vingt-quatre pour les États les plus importants comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, et six pour le plus petit: le Luxembourg. Des pays comme le Danemark, la Finlande ou l'Irlande comptent neuf membres au sein du Comité des régions. L'Autriche, les Pays-Bas et le Portugal ont douze représentants chacun dans ce Comité ¹.

“En l'état actuel, la Suisse aurait très vraisemblablement douze membres au Comité des régions. De ce fait tous les cantons ne pourraient pas y être représentés. En outre, parmi ces membres devraient également figurer des représentants des pouvoirs locaux. Ainsi, les cantons devraient se mettre d'accord sur un mode de désignation de leurs représentants.” ²

Comment concilier alors la participation des vingt-six cantons et demi-cantons au sein des instances communautaires? Faut-il de toute façon les regrouper pour leur permettre d'être représentés à Bruxelles? Quels seront les critères qui permettront ces regroupements? Comment exercer le contrôle démocratique de l'ensemble des cantons et demi-cantons dans le contexte du Comité des régions ?

¹ Roland BIEBER, Anne CORNU, “Rapports”, p. 46.

² *Ibid.*

Sécurité extérieure et neutralité

Christian Dominicé

Le présent commentaire porte uniquement sur la première des questions traitées au chap. 334 du *Rapport sur l'intégration*¹.

1. En substance, le *Rapport* énonce trois affirmations. Il dit expressément que l'appartenance à l'Union européenne est compatible avec la neutralité. Il laisse entendre implicitement que le statut de neutralité reste à l'heure actuelle pour la Suisse la meilleure politique de sécurité. Il déclare enfin en termes clairs : "Si une structure européenne de sécurité devait être créée, offrant aux citoyens suisses au moins autant de sécurité que la neutralité armée, cette dernière pourrait perdre sa raison d'être"².

Ce sont ces trois affirmations qui sont brièvement examinées.

Compatibilité de la neutralité avec l'appartenance à l'Union européenne

2. Il faut rappeler que le statut de neutralité entre en vigueur en cas de guerre et s'applique à l'Etat qui entend rester en dehors du conflit. Ce statut de neutralité, s'il est destiné à assurer une certaine protection à l'Etat neutre, lui impose en contrepartie diverses obligations.

Il n'est pas possible de rappeler ici quelles sont ces obligations ni d'évoquer les diverses situations où elles pourraient s'appliquer³.

¹ [Conseil fédéral], *Suisse - Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, pp. 377 et ss.

² *Ibid.*, p. 384.

³ Cf. la conception officielle suisse de la neutralité: Département politique fédéral, "Begriff der Neutralität", du 26 novembre 1954, *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération*, 24 (1954), pp. 9-13; repris dans *Annuaire suisse de droit international*, 14 (1957), p. 195-99. Voir aussi Rudolf BINDSCHEDLER, "Die Neutralität im modernen Völkerrecht", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 16 (1956), pp. 1-37.

Deux brefs exemples suffiront pour montrer que l'affirmation du *Rapport* laisse subsister certains doutes, c'est le moins que l'on puisse dire.

Dans l'hypothèse d'un conflit armé opposant des Etats de l'Union européenne et des Etats tiers, la Suisse pourrait-elle respecter son obligation d'interdire le passage sur son territoire des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements (art. 2 et 5 de la Ve Convention de La Haye)? Ses obligations communautaires en matière de transport ne l'en empêcheraient-elles pas?

D'autre part, pourrait-elle respecter son obligation d'appliquer le principe du traitement paritaire des belligérants, alors que subsisteraient ses obligations vis-à-vis des membres de l'Union européenne, et tandis que celle-ci édicterait des interdictions de commerce avec l'ennemi, ou mesures analogues, par solidarité avec les membres impliqués dans le conflit?

Ces deux seuls exemples, auxquels d'autres pourraient être ajoutés, indiquent qu'une Suisse membre de l'Union européenne serait à coup sûr dans l'impossibilité de s'acquitter de ses devoirs d'Etat neutre en cas de conflit armé entre des Etats membres de l'Union européenne et des Etats tiers.

On peut faire valoir, il est vrai, que les guerres interétatiques de grande ampleur, telles celles qui ont ensanglanté l'Europe au XX^e siècle, sont désormais une hypothèse beaucoup plus théorique que réelle et que, par conséquent, la politique de neutralité peut être beaucoup plus souple. Ce type d'argument a cependant ses limites, car hors le cas de guerre le statut juridique de neutralité n'a plus de sens.

3. De plus, il faut bien observer que les finalités politiques de l'Union européenne, ainsi que le développement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sont en évidente contradiction avec l'indépendance que doit conserver un Etat neutre, et l'autonomie de sa politique extérieure.

Dans l'immédiat on peut certes arguer que les obligations, en temps de paix, de l'Etat ayant le statut de neutralité permanente ne concernent que le domaine militaire et qu'à cet égard, l'Union européenne ne présente pas les caractéristiques d'une alliance militaire. C'est exact, mais au-delà de ce juridisme formel il est peu vraisemblable qu'en cas de guerre les Etats tiers – car c'est de cela qu'il s'agit – perçoivent la Suisse comme un Etat nettement distinct des autres membres de l'Union européenne, et autonome dans la pour-

suite de sa politique de neutralité et l'application du droit de la neutralité.

Ce sont ces arguments – difficulté, voire impossibilité d'appliquer le droit de la neutralité, finalités politiques de la Communauté –, d'autres encore, qui ont été avancés en Suisse, au cours des années soixante et soixante-dix, pour souligner l'incompatibilité entre le statut de neutralité de la Suisse et l'adhésion aux traités de Rome. Cela ressort aussi bien des documents officiels¹ que d'écrits d'auteurs suisses².

On doit donc n'accepter que sous bénéfice d'inventaire l'affirmation selon laquelle l'adhésion à l'Union européenne ne soulève aucun problème en ce qui concerne la neutralité. Si cette affirmation s'explique par l'analyse faite de l'improbabilité de conflits interétatiques classiques en Europe, c'est alors le statut de neutralité lui-même qui perd de sa substance.

La neutralité en tant que politique de sécurité

4. Durant de longues décennies, et même des siècles, la politique de sécurité choisie par la Suisse a été de s'en tenir fermement au statut de neutralité permanente et de rendre crédible cette politique par le maintien d'une défense militaire solide.

Cette politique s'est révélée judicieuse dès lors que la Suisse, pour diverses raisons sans doute, mais aussi grâce à sa neutralité armée, a pu rester depuis le Congrès de Vienne à l'écart des conflits qui ont déchiré l'Europe.

Peut-on affirmer aujourd'hui que la neutralité armée demeure la meilleure politique de sécurité? Le noyau dur de la sécurité est la prévention puis, en *ultima ratio*, la défense contre une atteinte à l'intégrité territoriale et à la souveraineté.

Faisant abstraction ici des autres menaces identifiables à l'heure actuelle (crime organisé, terrorisme, chantage, etc.), il faut tenter d'imaginer ce que pourraient être des opérations militaires susceptibles de menacer la Suisse. C'est un exercice difficile, d'autant plus

¹ Les principaux rapports du Conseil fédéral au fil des ans et jusqu'en 1991 sont cités dans Christian DOMINICE, "La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe", *Semaine judiciaire*, 113 (1991), pp. 398-433 (p. 417).

² Cf. Dietrich SCHINDLER, "Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2 (1991), pp. 139-49.

que la forme des crises comme aussi la technologie des armements évoluent constamment.

Néanmoins, les observations faites sur des opérations militaires récentes – la guerre du Golfe ou la crise du Kosovo – montrent que si une menace militaire devait se présenter contre la Suisse, et contre ses voisins également sans aucun doute, elle serait le fait d'un adversaire disposant de moyens importants, dont notamment l'arme aérienne sous ses diverses formes, plus particulièrement l'arme à moyenne ou à plus longue distance. Les missiles de croisière, par exemple, peuvent atteindre avec une bonne précision des objectifs situés à 1'000–1'500 kilomètres.

Quelle serait, face à une telle menace, qui offre de singulières possibilités de chantage, la valeur de la neutralité suisse? Nul ne peut le dire à coup sûr, mais sans risque excessif de se tromper, on peut dire que la défense militaire autonome de la Suisse n'est plus guère crédible. A moyen ou long terme, la sécurité militaire implique une défense antimissiles. Elle ne peut se concevoir qu'à l'échelle continentale, et elle n'existe pas encore.

La neutralité implique indépendance et défense militaire autonome. Elles correspondent de moins en moins à la réalité des choses.

Il faut en conclure que s'il est de plus en plus difficile d'affirmer que la politique de neutralité est la meilleure politique de sécurité, il n'est pas possible de le contester de manière absolument certaine. Nous sommes dans une période de transition.

Structure européenne de sécurité

La troisième affirmation qui retient ici notre attention, évoquée ci-dessus sous ch. 3, se réfère à la création éventuelle, à l'avenir, d'une structure européenne de défense.

5. Il est évident qu'un système européen de défense, pour autant qu'il soit bien conçu et cohérent, offrirait à la Suisse une sécurité meilleure qu'une défense militaire autonome.

Il est remarquable que le *Rapport* du Conseil fédéral en vienne à dire, évoquant cette hypothèse, que la neutralité armée "pourrait perdre sa raison d'être"¹. C'est une première.

Nous n'en sommes pas là.

¹ *Rapport sur l'intégration*, p. 384.

Le système de sécurité d'une partie des Etats européens est l'appartenance à l'OTAN. Cette organisation a joué un rôle important, mais c'est l'hégémonie du Pentagone, ce qui n'est pas sain.

L'Union de l'Europe occidentale peine à trouver son essor et, de plus, comme son nom l'indique, elle n'est pas encore l'embryon d'un système pan-européen.

Il reste donc beaucoup à faire. Pour la Suisse, même si la politique de neutralité est de plus en plus aléatoire en tant que politique de sécurité, il n'y a pas d'alternative qui, pour l'heure, justifierait une rupture avec un statut adopté dès longtemps et qui, dans le contexte européen actuel, s'accommode d'une politique souple¹, comme le montre l'exemple de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

6. Il est difficile d'imaginer que la sécurité en général, et la sécurité militaire en particulier, puissent trouver pour un pays comme la Suisse d'autre assise que multilatérale, dans un cadre européen rationnel.

Rien n'empêche la Suisse d'étudier ce que pourrait être un système satisfaisant. Elle a tout avantage à participer aux réflexions et discussions conduites dans cette perspective.

Politique extérieure: défense et neutralité

Philippe Braillard

Les questions de défense et de neutralité ne sont que peu abordées dans ce qui constitue la partie centrale du *Rapport sur l'intégration 1999* du Conseil fédéral, à savoir le chapitre 2 qui offre une analyse comparative des répercussions sur la Suisse respectivement d'une adhésion à l'UE, d'une participation à l'EEE, des accords sectoriels et enfin du maintien de la situation actuelle². En effet, on ne trouve

¹ On peut trouver un témoignage de cette plus grande souplesse dans le "Rapport sur la neutralité", joint au "Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90", du 29 novembre 1993, *Feuille fédérale* 1994, I, pp. 200-37.

² [Conseil fédéral], *Suisse - Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, pp. 7-271.

que six pages consacrées à ces questions, qui figurent, sous le titre "Politique étrangère et de sécurité commune", dans la section 23 de ce chapitre 2 consacrée aux relations extérieures de l'Union européenne¹. La brièveté de cette sous-section peut s'expliquer par plusieurs raisons: développement limité de la PESC, absence d'une politique européenne de sécurité au sens étroit du terme, caractère très hypothétique du développement d'une possible défense européenne commune, absence des questions de politique et de sécurité du champ couvert par les accords bilatéraux.

On trouve par ailleurs, quelques autres brèves considérations sur les questions de sécurité extérieure et de neutralité dans le chapitre 3 du *Rapport*, consacré aux instruments permettant d'entretenir les relations Suisse-UE comparés à l'adhésion à l'Union. Ces considérations figurent à la section 334, intitulée "Position dans le monde"².

La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la neutralité

Dans le chapitre 2 du *Rapport*, le Conseil fédéral consacre l'essentiel de la sous-section 231, intitulée "Politique étrangère et de sécurité commune", à un rappel de ce qu'est la politique de l'UE en la matière et à une évaluation de cette politique. On peut partager le jugement émis par les auteurs du *Rapport* quant à l'efficacité limitée des résultats obtenus par l'UE en ce domaine, cette politique restant toujours fortement dépendante des décisions nationales, cela en raison du caractère fondamentalement intergouvernemental de la PESC, cette dernière relevant d'un processus décisionnel soumis pour l'essentiel à la règle de l'unanimité. On doit toutefois relever que le *Rapport* sous-estime l'importance du processus de coopération, engagé au sein de l'UE, en matière de gestion des crises, processus qui a connu de notables développements depuis le traité d'Amsterdam. Cette dynamique ainsi engagée a d'ailleurs été confirmée et amplifiée lors du Conseil européen de décembre 1999 à Helsinki avec les décisions prises visant à la création de moyens militaires propres à l'UE en vue de la gestion des crises.

Après avoir rappelé que "la Suisse ne dispose d'aucune relation formelle avec l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité"³,

¹ *Ibid.*, pp. 199-204.

² *Ibid.*, pp. 377-81.

³ *Ibid.*, p. 202.

le *Rapport* affirme avec raison que la participation de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande aux processus de décision de l'UE confirme l'analyse faite par le Conseil fédéral dans ses précédents rapports quant à la compatibilité de la neutralité avec l'appartenance à l'UE. On ne peut qu'approuver cette affirmation. Il en est de même des considérations du *Rapport* sur la compatibilité avec la neutralité des actions décidées jusqu'à aujourd'hui au titre de la PESC, des mesures économiques restrictives et des mesures prises au titre du contrôle des exportations de matériel de guerre.

Les considérations du chapitre 3, consacrées à la sécurité extérieure et à la neutralité (334.01), appellent par contre des commentaires plus substantiels.

La neutralité, un instrument de politique de sécurité devenu inutile

S'il est parfaitement juste d'affirmer, comme le fait le *Rapport*, qu'en "adhérant à l'Union européenne la Suisse ne violerait pas ses obligations liées au droit de la neutralité dans la mesure où l'adhésion à l'Union européenne n'implique pas d'engagement militaire"¹, on peut émettre de sérieux doutes quant aux remarques du *Rapport* relatives aux conditions d'une éventuelle renonciation par la Suisse à sa neutralité. Il est en effet affirmé que "si un dispositif de sécurité solide devait un jour faire ses preuves dans le cadre de l'Union européenne et qu'il offrait aux Suisses la même sécurité que la neutralité, la Suisse pourrait renoncer à la neutralité qui n'aurait plus de raison d'être, au profit d'un tel système"². Une telle affirmation manque totalement de rigueur car elle laisse supposer à tort que la neutralité offre encore aujourd'hui une sécurité à la Suisse. Le Conseil fédéral ne fait ici que répéter l'argument qu'il avançait dans son rapport sur la neutralité de 1993 lorsqu'il affirmait que "le Conseil fédéral a la conviction qu'en ces temps de transition et d'incertitude, la neutralité continue de représenter un instrument approprié pour la conduite de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse et qu'elle peut servir la sauvegarde de nos intérêts nationaux"³, et qu'il ajoutait que la neutralité doit être maintenue tant

¹ *Ibid.*, p. 377.

² *Ibid.*

³ *Rapport sur la neutralité*, Berne, novembre 1993, p. 4.

qu'aucun autre instrument ne se sera révélé plus approprié qu'elle pour la sauvegarde des intérêts nationaux ¹.

Un tel raisonnement repose sur une pure pétition de principe, à savoir l'affirmation du caractère aujourd'hui encore approprié de la neutralité comme instrument de politique de sécurité. Or il est évident que, dans le monde et l'Europe de l'après-guerre froide, la neutralité a totalement perdu la fonction de politique de sécurité qu'elle avait rempli avec succès durant des siècles. Bien au contraire, elle tend même à devenir dysfonctionnelle car la poursuite d'une politique de neutralité contribue à renforcer l'isolement de la Suisse et, en dernière analyse, à affaiblir sa sécurité alors qu'elle a pour mission de la renforcer. La neutralité ne peut être une réponse adéquate aux nouveaux défis auxquels sont confrontés les pays européens en matière de sécurité (problèmes de minorités, montée des nationalismes, conflits ethniques, défis socio-économiques liés au difficile passage à l'économie de marché, fragilité des nouvelles démocraties, développement de la criminalité organisée, risques écologiques, phénomènes migratoires, etc.). Cette perte de valeur de la neutralité comme instrument de politique de sécurité est encore accentuée par une évolution importante qu'on refuse encore aujourd'hui de reconnaître pleinement: il s'agit de l'apparition de limites radicales à la capacité de défense autonome pour un petit pays comme la Suisse. En effet, les bouleversements du champ politico-stratégique européen, conjugués aux changements rapides et profonds des technologies aériennes et spatiales, rendent de plus en plus obsolète une politique de sécurité fondée sur une défense totalement autonome ainsi que sur une politique étrangère caractérisée par la neutralité.

Les limites de la compatibilité de la neutralité avec l'appartenance à l'UE

Par ailleurs, tout en reconnaissant avec les auteurs du *Rapport* que "notre neutralité ne serait pas restreinte par une adhésion à l'Union européenne" ², on doit s'interroger sur le bien-fondé de l'affirmation selon laquelle, en cas d'adhésion à l'UE, "la Suisse pourrait poursuivre sa politique en la matière au sein de l'Union européenne aussi longtemps qu'elle ne serait pas convaincue des garanties offertes par

¹ *Ibid.*, pp. 17-18.

² *Ibid.*

un nouveau système de sécurité européen”¹. Les choses sont loin d’être aussi simples que le *Rapport* ne veut bien le laisser croire. Au cas où l’UE déciderait de passer à l’étape de la défense commune évoquée à Maastricht, le statut de neutralité deviendrait incompatible avec ce nouveau champ de la politique communautaire. Certes, on ne doit pas oublier que, pour franchir une telle étape consistant en la création d’un véritable système de défense et de sécurité de l’UE, l’unanimité des Etats membres serait requise et que donc, formellement, rien ne pourrait contraindre les Etats neutres à accepter cette nouvelle étape de la construction communautaire et à abandonner ainsi leur statut de neutralité. Cependant, ce serait faire preuve de beaucoup de naïveté que d’ignorer le fait que, dans une telle situation, d’importantes pressions politiques s’exerceraient sur les Etats neutres pour qu’ils participent pleinement à ce système et abandonnent leur neutralité.

La regrettable occultation de la dimension identitaire de la neutralité

Enfin, on doit regretter que le *Rapport* du Conseil fédéral donne une vision tronquée de la neutralité suisse en se concentrant sur la seule fonction de politique de sécurité de cette dernière, fonction qui, comme nous l’avons déjà relevé, est aujourd’hui devenue inexistante. En effet, on ne peut conduire un débat sérieux sur la neutralité suisse et son avenir si l’on ne comprend pas que cette dernière a rempli, au-delà de sa fonction de politique de sécurité, une essentielle fonction de *cohésion interne*. En raison de l’importance de cette fonction de cohésion interne, la neutralité est devenue en Suisse un élément central de l’identité nationale, cela d’autant plus qu’elle a un lien étroit avec la politique intérieure dans la mesure où elle est liée au développement du régime de démocratie directe et du fédéralisme. L’abandon de la neutralité pourrait peut-être porter atteinte à ce régime, car une politique étrangère engagée et forte risquerait à terme d’être plus difficilement compatible avec le système politique suisse tel que nous le connaissons aujourd’hui. Pour qu’un véritable débat démocratique s’instaure, ne faut-il pas avoir le courage de reconnaître qu’en discutant de l’avenir de la neutralité suisse, on ne parle pas seulement d’un instrument de politique de sécurité mais qu’on touche au cœur même de l’identité nationale?

¹ *Ibid.*

En limitant son analyse de la neutralité à la seule dimension de politique de sécurité et en occultant la fonction identitaire de cette dernière, le *Rapport* néglige ainsi ce qui constitue le fondement principal de l'opposition de très nombreux Suisses à l'adhésion à l'Union européenne.

La Suisse et la Politique étrangère et de sécurité commune

Fred Tanner

“Etre Suisse est une lourde responsabilité que le reste du monde n'est pas prêt à assumer.” Carton de la *Revue économique franco-suisse*, 1991.

Le *Rapport sur l'intégration* reconnaît à juste titre que la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) constitue l'un des “trois piliers” de l'UE¹. Mais l'importance de la PESC, qui a pris encore plus d'envergure avec la ratification du traité d'Amsterdam, ne ressort pas clairement du *Rapport* lui-même. Celui-ci ne dédie que cinq pages aux questions de la PESC et des ramifications sur la politique suisse dans le sous-chapitre 231 intitulé “Politique étrangère et de sécurité commune”.

Le *Rapport* reflète le dilemme d'une administration fédérale qui, en principe, aimerait aller de l'avant concernant l'adhésion à la Communauté, mais qui, pour des raisons peu explicitées dans le *Rapport*, continue de proposer des formules de compromis. Dans plusieurs de ses aspects, le *Rapport* est déjà obsolète parce qu'il fait abstraction du fait que l'intégration européenne en matière de gestion des crises a été et continue d'être galvanisée par les conflits sur le continent européen et notamment par les événements au Kosovo. Il est vrai que le *Rapport* a été publié à l'aube de l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo, mais cette guerre n'a fait qu'accélérer un processus qui avait débuté bien antérieurement: le traité

¹[Conseil fédéral], *Suisse - Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, p. 7.

d'Amsterdam avec la création d'un Monsieur PESC, la création d'un mécanisme de planification politique et d'alerte rapide, les actions communes en Bosnie, et surtout la déclaration de St-Malo de décembre 1998.

Le processus de coopération en matière de défense et de gestion des crises s'est accéléré avec la déclaration du Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999). La faiblesse des forces européennes est devenue manifeste pendant l'intervention au Kosovo, non seulement en ce qui concerne les opérations aériennes pendant la guerre, mais également et principalement en ce qui concerne l'opération de maintien de la paix au Kosovo (KFOR).

La dépendance des Etats-Unis s'est manifestée notamment dans la logistique (transports à longue distance), le renseignement stratégique (par satellites) et dans l'armement (munitions de guidance précises). De plus, l'UE jusqu'alors n'était capable d'agir comme acteur en situation de crise, parce qu'il lui manquait les instruments décisionnels et militaires. Selon la déclaration de Cologne, la PESC sera dotée d'un comité militaire avec des réunions régulières des ministres de la Défense de tous les pays membres. En outre, la déclaration du Conseil de Helsinki demande aux Etats membres de créer une force militaire de 50'000 à 60'000 personnes, "capables d'influencer l'ensemble des missions de Petersberg". L'appétit vient en mangeant: une intégration militaire de gestion des crises va-t-elle vraiment à long terme se distinguer d'une intégration militaire pour une défense commune?

Notons un fait important pour la Suisse: la déclaration de Cologne ne règle pas les rapports entre pays neutres et pays membres de l'OTAN au sein de la Communauté. Avec le progrès de la Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSO), la question d'assistance militaire (article V de l'UEO) va se poser tôt ou tard, pour les pays neutres de l'UE. La militarisation de la PESC se fait aussi au niveau institutionnel: pour la première fois, il y a eu au sein de la Communauté une réunion entre les ministres de la Défense conjointement avec leurs collègues des Affaires étrangères.

La marche de l'UE vers une identité de défense commune est-elle incompatible avec les principes de la neutralité suisse ?

La Suisse est entourée par un espace économique et sécuritaire européen. Le *Rapport* reconnaît que le Conseil fédéral n'a aujourd'hui plus de choix de poursuivre une politique indépendante ou neutre

dans le domaine des mesures économiques restrictives. Ces mesures deviennent toujours plus importantes dans la politique communautaire de prévention et de gestion des crises. Un exemple est la participation de la Suisse aux sanctions économiques dirigées contre Belgrade lors du conflit au Kosovo. Cette participation était importante du fait que cet instrument économique restrictif avait été appliqué à l'unisson avec l'UE mais "sans l'aval du Conseil de sécurité"¹. Ceci reflète une interprétation de la politique de neutralité qui est encore plus différentielle que celle pratiquée pendant l'époque de la Société des Nations.

En ce qui concerne la politique de contrôle des exportations, la Suisse est obligée depuis longtemps d'harmoniser les listes noires avec celles de l'UE. Dans ce contexte, la formulation du *Rapport* au sujet du "contrôle des exportations de matériel de guerre" certifiant que "les intérêts nationaux relevant de la politique étrangère et de la politique de sécurité revêtent un poids important"² est discutable, notamment depuis l'éclatement des scandales concernant l'Irak au début des années nonante, ainsi que de l'adoption du code de conduite par l'UE en 1998.

Le *Rapport* aurait dû aborder le sujet de l'implication d'une adhésion suisse sur la neutralité en vue des conséquences sur la neutralité d'une participation suisse aux missions de Petersberg. Dans ce contexte, l'argument du *Rapport* disant que "le statut de neutralité n'y constitue pas un obstacle, pour autant que le candidat soit à même d'accepter tous les objectifs de l'UE"³ paraît comme un oxymoron. L'Autriche par exemple, suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, a été obligée de faire un changement constitutionnel pour rester compatible avec les responsabilités émanant des missions de Petersberg.

Avec la création d'une identité de défense communautaire prévue pour 2003, les questions de neutralité vont s'accroître encore plus, notamment avec l'absorption de l'UEO au sein de la Communauté⁴. Un débat sur la neutralité en Suisse doit se faire en vue des développements "internes" de la CE. Il n'est pas certain que les magis-

¹ *Ibid.*, p. 203.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 202.

⁴ Selon *The Economist*, l'Allemagne a proposé de doter l'Europe d'une "identité de défense" au plus tard en 2003. *The Economist*, 20 novembre 1999, p. 39.

trats suisses puissent à ce moment encore faire référence aux précédents de l'Autriche ou de la Finlande. En réalité, la Finlande et la Suède ont déjà abandonné leur politique de neutralité en faveur d'une neutralité résiduelle qui a subsisté pour des raisons de politique intérieure. L'Autriche se considère aujourd'hui comme pays *post-neutral* qui cherche à maximiser son intérêt de sécurité dans une intégration de défense communautaire ¹.

Prévention de conflits, gestion des crises et opérations pour le maintien de la paix

La Suisse officielle est aujourd'hui engagée à renforcer activement sa contribution à la construction d'un espace de sécurité européen. Le Rapport Brunner ainsi que le Rapport sur la politique de sécurité 2000 préparent une base fondamentale pour une politique Sécurité par la coopération. Ces Rapports ne sont ni partisans ni départementaux, mais devraient refléter une gamme importante de l'opinion publique suisse (Rapport Brunner) ou du gouvernement suisse (Rapport 2000).

Ces rapports considèrent également l'adhésion à l'UE comme un but stratégique qui devrait encore augmenter la sécurité de la Suisse au plan international. Il est vrai que le *Rapport sur l'intégration* est antérieur à celui sur la politique de sécurité 2000, mais le Rapport Brunner était déjà sorti et un débat public sur la Sécurité par la coopération était bien lancé.

C'est à la lumière de ces rapports ainsi que sur la base d'un débat national sur un engagement accru de l'armée suisse dans le cadre d'opérations de maintien de la paix que le *Rapport sur l'intégration* apparaît silencieux en matière de questions de sécurité, notamment sur la promotion de la paix et sur la gestion des crises sur le continent européen. Cela s'explique en partie par le fait que "la Suisse ne dispose d'aucune relation formelle avec l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité" ².

Mais le *Rapport* ne veut pas admettre que les options de coopération en Europe pour une Suisse qui veut créer "la sécurité par la coopération" ne seront pas très nombreuses en dehors des missions

¹ Gustav GUSTENAU, "Towards a Common European policy on security and defence: an Austrian view of challenges for the *post-neutrals*", *Occasional Papers*, 9, Paris, Institute for Security Studies / WEU, October 1999.

² *Rapport sur l'intégration*, p. 202.

de Petersberg. L'engagement humanitaire de la Suisse pendant la guerre au Kosovo (*Focus*) en partenariat avec la Russie et la Grèce n'est point à recommander comme modèle pour l'avenir, que cela soit aussi bien du point de vue politique que du niveau des résultats achevés. En outre, les missions de Petersberg se mettent aujourd'hui déjà en application au sein de la KFOR par la participation d'une compagnie suisse intégrée dans un bataillon autrichien qui fait partie d'une brigade allemande.

Position de la Suisse dans le monde

Yves Fricker

Envisageant la position de la Suisse dans le monde, le *Rapport sur l'intégration* considère la question de façon analytique en envisageant successivement trois problèmes: celui de la sécurité extérieure et de la neutralité; celui de la politique étrangère; enfin, celui de la politique économique extérieure.

Sur les deux premières questions, le *Rapport* vise essentiellement à rassurer; il est plus substantiel et direct sur la troisième.

En matière de neutralité et de politique de sécurité, il souligne la compatibilité de la neutralité et de l'adhésion dans la mesure où celle-ci n'implique pas la participation à une alliance militaire et ne crée pas d'obligation juridique allant dans ce sens. Il rappelle également le caractère instrumental de la neutralité face à une opinion qui tend à lui prêter une dimension identitaire et relève que "les bouleversements causés par la fin de la guerre froide [...] exigèrent une nouvelle orientation pragmatique de la neutralité suisse". Enfin, le *Rapport* réitère l'idée que seul le développement d'un système de sécurité "solide", ayant fait "ses preuves" amènerait la Suisse à "renoncer à la neutralité qui n'aurait plus de raison d'être".

Une analyse, tout aussi convenue et frileuse, se retrouve au sujet de la deuxième dimension envisagée par le *Rapport*, celle qui porte sur la politique étrangère. Après avoir noté que ce domaine relève de l'approche intergouvernementale, le texte souligne l'absence d'antagonisme entre la Suisse et l'UE en la matière. Ceci nous vaut – sur la même demi-page – deux propositions qui ne mènent pas

bien loin. La première nous assure qu'“il n'y a pas d'incompatibilité entre les objectifs poursuivis par la Suisse et ceux visés par l'UE en matière de politique étrangère”. La seconde nous affirme que “Les actions et mesures décidées jusqu'ici par l'UE au titre de la politique étrangère de sécurité commune ne sont pas allées à l'encontre des valeurs défendues par la Suisse”.

Le *Rapport* se fait un peu plus substantiel lorsqu'il envisage la politique économique extérieure. Après avoir rappelé la contribution considérable des exportations au PIB de la Suisse (39,9%), il relève que les quatre dixièmes de celles-ci vont vers des pays extérieurs à l'UE et que cette proportion ne saurait bien sûr que s'amoinrir à mesure que l'Union s'élargit.

Le *Rapport* a, en outre, le mérite de souligner que la question de l'accès aux marchés ne constitue que l'un des deux versants du problème auquel nous confronte le développement de l'UE, le second étant lié au déclin du *bargaining power* de la Suisse.

La question de l'accès au marché communautaire de 370 millions de personnes, pour importante qu'elle soit, peut néanmoins s'accommoder de solutions simples et relativement satisfaisantes. L'adhésion aurait l'avantage d'assurer un accès illimité à un tel marché et l'EEE nous aurait fourni un substitut à cette solution radicale. Faute de l'un et de l'autre, la Suisse pourra, sans doute, se satisfaire des résultats des bilatérales en la matière.

Le problème de l'érosion de notre capacité de négociation, érosion qui renvoie à une tendance lourde de l'environnement international et dont la montée en puissance de l'UE n'est qu'un des avatars, nous confronte à un dilemme considérable qui ne saurait certainement se suffire de solutions médianes et, tôt ou tard, soit un choix de notre part, soit une dérive subie, commandera une clarification de nos rapports à la construction européenne.

Prenant acte du fait que “la Suisse ne parvient plus à défendre toujours ses intérêts”, le *Rapport* formule clairement le *trade off* auquel elle est confrontée: “en tant que membre de l'UE, la Suisse profiterait du poids incomparablement plus important de l'UE dans les négociations, mais elle perdrait la possibilité de faire valoir ses propres intérêts là où ces derniers ne coïncident pas avec ceux de l'UE”.

De manière générale, notre politique à l'égard de l'UE a toujours visé à maximiser tout à la fois notre accès à son marché et notre autonomie de manœuvre. Or, dans la mesure où nous voyons notre *bargaining power* s'amoinrir, les vertus de ce second paramètre et

les avantages qu'il pourrait nous valoir tendent à se réduire à zéro. En effet, comme le souligne le *Rapport*, "les pays tiers et les groupements régionaux ne sont pas prêts à accorder à la Suisse et aux pays de l'AELE les mêmes conditions d'accès au marché qu'après les avoir négociés avec l'UE".

Ce que retrouve ici le *Rapport*, il est vrai sur le registre pour nous privilégié de la politique économique extérieure, renvoie en fait au rationnel même de la construction européenne et à son évolution. Visant, il y a un demi-siècle, à surmonter les conflits qui avaient déchiré notre continent, il répond aujourd'hui essentiellement à la nécessité d'affirmer une identité sur la scène internationale.

Lucide face à cette nécessité en matière économique, le *Rapport* reste myope face à son volet politique et deux types d'éléments sont, sans doute, à même d'expliquer son déficit perceptif. Les premiers sont bien sûr associés aux contraintes internes qui oblitérent notre marge de manœuvre, en matière de politique étrangère. Les seconds ont vraisemblablement partie liée avec notre histoire: tout au long de notre siècle finissant, la Suisse est parvenue à maintenir inchangés les "fondamentaux" de son insertion internationale et tend à confondre aujourd'hui une situation somme toute transitoire avec l'ordre naturel des choses.

Mon collègue Braillard, dans son exposé ci-dessus, a largement abordé le premier des volets signalé ici et je n'y reviendrai pas. Je souhaite, par contre, insister quelque peu sur le second. Force est en effet de reconnaître que, pour peu qu'on veuille prendre une vue cavalière du siècle, notre histoire manifeste un atypisme considérable en regard de la "norme" européenne: siècle de rupture pour nos voisins, il fut pour nous essentiellement siècle de continuité.

Depuis une décennie, la Suisse peine à trouver ses marques dans le monde nouveau que nous ont valu la chute du Mur de Berlin et l'implosion de l'empire soviétique. Et pour comprendre les hésitations, réticences et crispations dont le pays a fait preuve depuis une dizaine d'années, il convient tout d'abord de comprendre ce que la situation a de neuf pour lui.

Un dicton allemand veut que la Suisse ait été au bénéfice d'un congé de l'histoire d'un siècle. Pour outrée qu'elle soit, la formule n'est pas totalement fausse. La position internationale qui est la sienne aujourd'hui s'est en effet largement forgée dans le contexte de la fin du XIX^e siècle, et elle l'a maintenue sans remise en question fondamentale tout au long du XX^e. Cette posture a non seulement survécu à deux guerres mondiales, mais en outre la Suisse est

parvenue à la réactualiser ultérieurement dans un contexte à première vue très défavorable, celui de la guerre froide.

Pour prendre la mesure des changements auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés, il suffit de comparer l'éventail des grandes puissances à l'époque où la Suisse moderne s'affirmait internationalement à celui auquel elle devra faire face durant la première moitié du siècle qui vient. On s'accordera sans difficulté pour considérer que le monde de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e fut dominé par une poignée de grandes puissances parmi lesquelles on rangera l'Angleterre, la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, l'Italie, les Etats-Unis et le Japon. Six des huit grandes puissances retenues ici étaient européennes; la Suisse avait des frontières communes avec quatre d'entre elles et, à travers sa diversité linguistique, participait tout naturellement à leur vie culturelle. Cette conjonction privilégiée faisait de la Suisse la "médiatrice" par excellence et lui permit de développer une attitude au monde spécifique – un mélange d'ouverture économique et d'abstention politique – largement reconnu par les Grands du moment. Dès 1890, de terre d'immigration qu'elle fut pendant des siècles, elle devint importatrice de main-d'œuvre et exportatrice de capitaux. Dès le début du XX^e siècle, c'est à l'intérieur de ses frontières que viennent, sinon s'apaiser, tout au moins s'exprimer les tensions de l'univers: à Genève bien sûr, par le truchement de la Société des Nations, mais aussi à Bâle, qui accueillera la Banque des règlements internationaux et, à Zurich, asile durant la première guerre mondiale de tous les courants intellectuels et culturels.

Je n'ai pas la prétention de dire de quoi sera faite la première moitié du siècle qui vient. Tout nous porte cependant à croire qu'une fois encore, il sera dominé par une poignée de grandes puissances et à leur sujet il n'est pas déraisonnable de table sur deux hypothèses. Premièrement, toute une série de puissances qui ne furent jadis que des pions dans le cadre du "grand jeu" auquel se livrèrent hier les principaux Etats européens – Chine, Inde, Brésil, Nigeria... – pourront demain prétendre jouer à leur tour dans la cour des Grands. En second lieu, mis à part la Russie, aucune puissance européenne ne peut envisager sans forfanterie déplacée figurer à titre individuel parmi les grandes puissances qui domineront le monde au milieu du XXI^e siècle.

C'est dans un exercice d'ajustement à cette situation future que sont d'ores et déjà engagés les Etats européens: dans cette perspective l'Union constitue le point d'appui essentiel de cet ajustement.

Pour la Suisse cet exercice présente quelques difficultés spécifiques, car elle est parvenue à maintenir les “fondamentaux” de son insertion mondiale à travers tout le XX^e siècle et tend aujourd’hui à confondre une situation transitoire qui lui fut des plus favorables avec l’ordre naturel des choses.

De façon en un sens paradoxale, la fin de la seconde guerre mondiale et le développement de la guerre froide – contrairement aux attentes d’un observateur aussi perspicace que Raymond Aron par exemple – n’ont constitué pour nous ni rupture ni remise en question. Savoir-faire politique remarquable ou conjonction d’événements favorables? Vertu ou Fortune? Je ne sais, mais force est de reconnaître que les deux dernières décennies de la guerre froide auront constitué un moment particulièrement privilégié de notre histoire. Affichant une prospérité économique incomparable, une stabilité politique intérieure sans pareil, la Suisse du XX^e siècle a vraisemblablement passé à son zénith au moment de la signature de l’Acte final d’Helsinki, lorsqu’une fois encore sa neutralité est apparue “dans l’intérêt de l’Europe”...

Ce n’est qu’en regard de cette position privilégiée qu’on peut comprendre les difficultés que nous éprouvons aujourd’hui et pour se faire, il convient de faire référence aussi bien au contexte international qu’à la dynamique interne du pays.

La Suisse face à l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Cesla Amarelle et Anne Cornu

A l'heure de la réactivation imminente du débat sur l'ouverture des négociations en vue d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne, la présente contribution ¹ a pour but de commenter, du point de vue suisse, le processus de mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment l'intégration de l'acquis de Schengen.

La politique d'intégration de la Suisse

Un an après le rejet par la Suisse de l'adhésion à l'EEE, le Conseil fédéral a présenté, le 29 novembre 1993, son "Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90"². Ce document contient la stratégie détaillée du Conseil fédéral qui consistait, à court terme, à conclure des négociations bilatérales sectorielles avec l'Union européenne dans l'attente d'une adhésion, étant précisé que celle-ci demeure depuis 1991 l'élément de référence de la politique extérieure du Conseil fédéral³.

S'inscrivant dans le débat sur le dégel de la demande d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne qui fut relancé suite à l'aboutissement de l'initiative populaire "Oui à l'Europe!" et du contre-projet du Conseil fédéral y relatif⁴, le *Rapport sur l'intégration* tend à la fois à réaffirmer la stratégie d'adhésion à l'Union européenne, tout en faisant ressortir la volonté de construire lentement et profondément un consensus sur la position de la Suisse sur l'Europe. Pour répondre à cette double finalité, le *Rapport* s'attache non seulement à donner un aperçu des mesures politiques, économiques et financières d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, mais comprend également tous les autres scé-

¹ Rédaction achevée à la date du 1^{er} décembre 1999.

² *Feuille fédérale [FF]*, 1994, I, p. 150.

³ [Conseil fédéral], Déclarations des 10 mai et 19 octobre 1991.

⁴ [Conseil fédéral], "Message relatif à l'initiative populaire *Oui à l'Europe!*", du 27 janvier 1999, *Feuille fédérale [FF]*, 1999, p. 3492.

narios susceptibles d'établir un changement dans les relations Suisse-Union européenne: négociations d'accords sectoriels, adhésion à l'EEE ou refus de tout rapprochement (voie solitaire). Il adopte en outre une systématique qui porte sur l'analyse de l'état de la coopération, des possibilités pour la Suisse de collaborer aux systèmes européens mis en place, des conséquences d'une adhésion avec, en parallèle, les conséquences d'une non-adhésion.

Le chapitre consacré à la sécurité¹, et plus précisément celui portant sur Schengen², n'échappe pas à la règle. La sécurité y est traitée de manière ponctuelle, les auteurs s'attachant à décrire l'état de la coopération de Schengen à Maastricht et les conséquences, pour la Suisse, de l'intégration de Schengen dans l'Union européenne.

De cette approche, il ressort clairement que la question de l'évolution des relations entre la Suisse et l'Union dans le domaine de l'acquis de Schengen laisse apparaître une position constante d'appréhension dans un contexte décrit comme menaçant³. Le Conseil fédéral indique notamment que:

La Suisse risque de devenir la plaque tournante de la migration clandestine, du crime organisé et du terrorisme international. Pareille évolution pourrait notamment inciter les pays voisins à renforcer leurs contrôles à la frontière suisse (...) la Suisse ne dispose d'aucun moyen légal pour s'opposer à une telle mesure⁴.

Alors qu'il ne manquait pas de souligner dans un précédent rapport qu'"au fil des années, l'expérience a montré que la solidarité communautaire des Etats membres va toujours croissant vis-à-vis de l'extérieur"⁵, le Conseil fédéral ne manque pas désormais de faire part de son scepticisme quant à ses relations actuelles et futures avec les Etats membres de l'Union européenne: "Les pays voisins n'ont pas tous manifesté un intérêt identique à collaborer avec la Suisse"⁶. De même: "La consolidation de l'espace communautaire

¹ [Conseil fédéral], "Rapport sur l'intégration 1999", *FF*, 1999, IV, pp. 3829-48.

² *Ibid.*, p. 3829.

³ Cf. Documentation sur la sécurité intérieure de juin 1995.

⁴ "Rapport sur l'intégration", p. 3832.

⁵ [Conseil fédéral], "Rapport sur la question de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne", *FF*, 1992, III, p. 1169.

⁶ "Rapport sur l'intégration", p. 3832.

de liberté, de sécurité et de justice rendra les éventuelles négociations avec des Etats tiers encore plus difficiles au niveau sectoriel.”¹

Toute appréciation du *Rapport* passe forcément par cette idée de départ: le Conseil fédéral manifeste une certaine crainte, qui se lit tant dans la structure que dans le fond du *Rapport*. Elle témoigne de sa réticence actuelle à s’engager pleinement, à défaut d’un net soutien populaire, dans le processus d’intégration comme dans la critique des véritables raisons de l’isolement du pays.

Une telle présentation, dont le but initial a été d’apporter une “appréciation politique approfondie de la situation”², néglige en réalité une analyse dynamique du système européen, de son cadre politique et de sa volonté d’ouverture aux autres Etats. Tout au contraire, elle privilégie une approche essentiellement consumériste des rapports de la Suisse avec l’Union européenne, bien éloignée des enjeux qui les animent et trop attentive à l’âpreté des débats. Ceci est regrettable. En effet, le *Rapport* aurait pu être l’occasion non seulement de militer plus activement en faveur de l’adhésion, mais également d’examiner, par une méthode comparative, les voies déjà balisées par les Etats tiers qui collaborent actuellement avec l’Union.

Une démarche plus ambitieuse aurait consisté à présenter les politiques menées d’un côté comme de l’autre, à mettre en évidence les valeurs communes susceptibles de cimenter les solidarités et à souligner les attaches – pas uniquement en termes d’intérêts – dont l’Union européenne et la Suisse disposent pour coopérer, surtout dans des domaines aussi sensibles que la sécurité intérieure. Une telle démarche aurait aidé la Suisse à trouver les clés de son action de demain.

La création d’un nouvel espace et la Suisse

Suite à une longue période de coopération intergouvernementale en Europe³, l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam apporte des

¹ *Ibid.*, p. 3833.

² “Message relatif à l’initiative populaire *Oui à l’Europe!*”, p. 3500.

³ Celle-ci s’est principalement concrétisée par la signature de l’accord du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Accord de Schengen) et de la convention du 19 juin 1990 appliquant l’accord de Schengen (Convention de Schengen), puis par l’introduction en 1992 du Titre VI du traité sur l’Union européenne (TUE), désigné communément comme le *troisième pilier*, qui institutionnalise la

changements profonds et complexes en matière de justice et affaires intérieures qui ont pour but de consolider la coopération entre les Etats, de créer des instruments plus adéquats et de remédier au déficit de contrôle démocratique et judiciaire¹. L'espace de liberté, de sécurité et de justice désigne une nouvelle responsabilité de l'Union européenne et de ses institutions à l'égard des matières qu'il englobe, thématiquement unifiées conformément aux articles 2 et 29 du traité sur l'Union européenne (TUE) ainsi qu'à l'article 61 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Les innovations principales consistent dans l'adjonction non seulement d'un nouvel objectif fixé à l'Union, qui doit se maintenir et se développer en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, mais plus concrètement dans la *communautarisation* partielle du troisième pilier dont certains aspects passent dans le premier pilier, l'introduction de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne² et de la flexibilité, la création de nouvelles compétences communautaires ainsi que l'aménagement de situations particulières réservées à des pays non membres.

L'espace de liberté, de sécurité et de justice occupe une place toujours plus importante dans la politique communautaire comme le confirme le sommet de Tampere tenu les 15 et 16 octobre 1999: le Conseil européen y a réaffirmé toute l'importance de cet espace en décidant de mettre en tête de son agenda politique l'examen régulier de sa mise en œuvre et du respect de ses échéances³.

Les Etats membres de l'Union européenne cherchent à coopérer, parce qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes en matière de justice et d'affaires intérieures, que ceux-ci ne peuvent être résolus

coopération intergouvernementale en matière de justice et d'affaires intérieures dans le cadre de l'Union européenne.

¹ Pour plus de détails, Jörg MONAR, "Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation", *European Law Review* 23 (1998), pp. 320 et ss., notamment pp. 320-21.

² Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne (Protocole de Schengen) annexé aux traités UE et CE. Par décision du 20 mai 1999, le Conseil a déterminé, d'une part, l'acquis de Schengen (*JO L* 176 du 10 juillet 1999, pp. 1 et ss.) et, d'autre part, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen (*ibid.*, pp. 17 et ss.).

³ *Bulletin quotidien Europe* (Europe Documents), n° 2158, 19 octobre 1999.

de manière purement nationale en raison de l'internationalisation et de l'interdépendance de leurs causes et que seul un équilibre global pourrait amener une solution satisfaisante à ces problèmes. Alors que les domaines touchés sont considérés comme l'expression première de la souveraineté de l'Etat, leur traitement juridique relève tout au contraire d'une logique non hiérarchisée et donc non conforme aux concepts classiques d'un ordre juridique national. A l'heure des problèmes communs, l'Europe veut se donner les moyens d'agir.

Bien que la Suisse partage cet intérêt commun ¹, elle a dû se contenter jusqu'à présent de suivre la politique menée par les Etats membres et par l'Union européenne, faute d'appui et de message politique clair et cohérent à l'égard de ses partenaires. Ce déséquilibre est d'autant plus important que les impacts des politiques menées par les acteurs européens touchent la Suisse à plus d'un titre. Les décisions prises ont des implications politiques internes et influencent le choix des orientations et des instruments employés. Il en va ainsi notamment du manque de coordination des échanges sur les systèmes d'information tel que celui concernant le crime organisé ou la Convention de Dublin. De même d'autres conventions passées entre Etats membres, ayant pour but de réguler l'immigration des ressortissants d'Etats tiers, les contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne ou les conditions d'entrée pour les ressortissants d'Etats tiers, ne sont pas sans conséquences pour la Suisse.

Dans un tel cadre, la situation de la Suisse est paradoxale car elle doit évoluer entre coïncidence des problèmes à résoudre et inadéquation des moyens dont elle dispose. En l'état actuel, bien que la Suisse ait conclu divers accords bilatéraux avec les Etats voisins dans différents domaines ayant trait à la justice et aux affaires intérieures, ceux-ci portent principalement sur des problèmes frontaliers ². La ratification de diverses conventions du Conseil de l'Europe ou de la Conférence de La Haye dans le domaine de la coopération

¹ Pour un développement de ces raisons: Astrid EPINEY, "Le rôle de la Suisse face à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures: quelques réflexions", dans *Justice et affaires intérieures, l'Union européenne et la Suisse*, Roland Bieber, Anne-Catherine Lyon, Jörg Monar (éds.), Berne 1997, pp. 143 et ss., notamment pp. 144-46.

² Accords sur le petit trafic frontalier, accords de réadmission, accords sur la coopération policière, cf. "Rapport sur l'intégration", pp. 3837, 3840-41 et 3843-44.

judiciaire en matière pénale et civile demeure quant à elle insuffisante¹.

La Suisse doit désormais examiner toutes les formes de collaboration possible avec l'Union européenne et ses Etats membres. Ceci est d'autant plus nécessaire que les modifications amenées par le traité d'Amsterdam l'exposent à deux difficultés supplémentaires.

Premièrement, l'intégration de l'acquis de Schengen au sein de l'Union européenne contribue à déséquilibrer davantage la politique de rapprochement de la Suisse en raison du nouveau cadre institutionnel que cette intégration comporte. Le pays n'étant ni membre d'une union régionale regroupant certains Etats membres, ni membre de l'Union européenne, un accord d'association à la norvégienne² ou des protocoles tels ceux conclus avec le Royaume-Uni et l'Irlande ou le Danemark ne sauraient être admis tels quels pour la Suisse.

Deuxièmement, l'accélération de la coopération entre Etats membres pourrait contribuer à isoler davantage la Suisse et la rendre ainsi plus attractive en matière d'asile et de criminalité. Comme cela ressort du *Rapport*, le Conseil fédéral semble conscient des nombreux inconvénients liés à cet isolement³ et suggère d'intensifier la coopération avec ses voisins européens, que ce soit en matière de politique de visas, de coopération policière (accès au système SIS) ou d'asile (EURODAC). Si la Suisse ne conclut pas une convention du type de celle de Dublin, elle deviendra en effet l'un des rares Etat en Europe où les requérants pourront déposer une seconde demande d'asile, après qu'un des Etats membres de la Convention de Dublin ait opposé un refus à un requérant.

Ce contexte d'isolement rend la Suisse d'autant plus sensible à l'importance de la mise en place progressive de l'espace de liberté, de sécurité et de justice assigné à l'Union européenne. L'autonomie conceptuelle de cet espace permet toutefois d'évaluer positivement les possibilités d'ouverture qui s'offrent à elle.

¹ *Ibid.*, pp. 3846-47. Cf. Suzanne OSCHINSKY, Paul JENARD, *L'espace juridique et judiciaire européens: examen de 250 conventions*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 237 et ss.

² Voir ci-dessous.

³ "Rapport sur l'intégration", pp. 3832-33, 3835-36, 3839, 3841-42 et 3844.

La stratégie inhérente aux concepts d'espace de liberté, de sécurité et de justice dans la construction européenne

Le principal enjeu circonscrit par ce nouvel espace est de permettre une libre circulation des personnes d'un pays à l'autre de l'Union, tout en renforçant les moyens mis au service de la sécurité, et ceci à une époque où les citoyens souhaitent davantage de contrôle démocratique ainsi que le plus grand respect de leurs droits individuels et de leurs libertés publiques.

Cette dialectique d'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que la volonté de "plus de liberté et de sécurité" sont des éléments récurrents du système envisagé, qui doivent être communément et également appréciés. Ensemble, elles constituent désormais des valeurs de références *inséparables* que la Suisse devra prendre en compte pour trouver des pistes de rapprochement avec l'Union européenne.

1. La notion d'espace

L'espace de liberté, de sécurité et de justice s'inscrit dans la continuité de la terminologie européenne qui consacre déjà *l'espace sans frontières intérieures* constitué par le marché intérieur (art. 14 du TCE), *l'espace Schengen*, *l'EEE*, *l'espace social européen*. A l'opposé d'une *communauté*, *l'espace de liberté, de sécurité et du justice* illustre le lien entre premier et troisième pilier.

L'un des principaux objectifs de cet *espace* est de contrôler les flux migratoires. Il s'agit d'un jeu subtil de références croisées entre, d'une part, les conclusions humanistes prises au sommet de Tampere (inspirées des Conventions de Genève et du projet de Charte des droits fondamentaux) et, d'autre part, le programme technocratique des plans d'action qui mettent en place une *politique commune* restrictive en matière d'asile et de flux migratoires (*migration management*) correspondant à un modèle que l'on pourrait qualifier être celui *des quatre cercles* (premier cercle: Etats membres de l'Union européenne; deuxième cercle: Etats candidats à l'adhésion, PECO, pays de transit, pays limitrophes à l'Union européenne; troisième cercle: Maghreb, etc.; quatrième cercle: Afrique noire, etc.).

Les autres objectifs, à savoir la coopération policière et judiciaire, visent à intensifier la coopération entre les autorités des Etats mem-

bres, notamment par le biais d'EUROPOL et par la mise sur pied d'un réseau judiciaire européen.

Bien que cet espace définisse encore trop largement un cadre dont le contenu reste encore à déterminer, et même si son principe fait encore l'objet de contestations, il contraint, déjà au stade actuel, à définir une frontière entre ceux qui composent cet espace et ceux qui n'en font pas partie. Un espace n'a de réalité, donc d'existence, qu'en fonction d'un ensemble plus vaste.

Cette nouvelle clarification peut constituer un atout pour la Suisse pour trois raisons principales.

Premièrement, en fixant clairement les contours de cet espace, l'Union européenne doit prendre soin de poser un cadre précis pour les relations externes. Contrairement au système de Schengen qui n'avait pas prévu d'instruments servant à passer des conventions avec des Etats non membres de l'Union européenne, le traité d'Amsterdam a apporté certains progrès en matière de *coopération avec des Etats tiers*. D'une part, la Communauté est habilitée, à conclure des traités avec des Etats tiers dans tous les domaines qui ressortent expressément de sa compétence au niveau interne (art. 310 du TCE). Ainsi, elle peut désormais conclure des traités internationaux dans tous les domaines transférés du troisième au premier pilier¹. D'autre part, le nouvel article 38 du TUE, qui renvoie à son article 24, permet au Conseil d'engager des négociations et de conclure des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Cette disposition ne va pas cependant sans poser certains problèmes, étant donné que l'Union ne dispose pas de la personnalité juridique, et que de tels accords devront dès lors être ratifiés par les Etats membres, au besoin par la Communauté européenne².

¹ Il en va ainsi notamment des domaines de l'asile et de l'immigration.

² Jörg MONAR, "Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam", pp. 320 et ss., notamment p. 327; Bernd MEYRING, "Die Reform der Bereiche Justiz und Inneres durch den Amsterdamer Vertrag", *Europarecht* 34 (1999), pp. 309 et ss., notamment p. 318. –Au sujet de la détermination des protagonistes susceptibles de signer des accords faisant l'objet d'une clause de flexibilité, le débat reste ouvert: Gilles de KERCHOVE, "Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines: quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures", dans *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Monica den Boer, Alain Guggenbühl,

Ces relations externes s'avèrent décisives pour entretenir des relations privilégiées avec des Etats tiers. La *Norvège et l'Islande* ont été les premiers Etats à être associés, dès 1996, à l'espace Schengen¹. Suite à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, ces deux Etats ont signé le 18 mai 1999, conformément au Protocole de Schengen², un nouvel accord avec le Conseil, qui permet de les associer à la mise en œuvre, à l'application et à la poursuite du développement de l'acquis de Schengen³. La Norvège et l'Islande se sont engagées à reprendre l'acquis de Schengen dans son intégralité. Cet accord met en place, par la création d'un Comité mixte⁴, une structure organisationnelle hors du cadre institutionnel de l'Union européenne, qui permet à la Norvège et à l'Islande de participer au processus de formation des décisions et à l'élaboration des actes (*decision shaping*) ayant pour but le développement de l'acquis de Schengen (art. 4 à 6 de l'accord). En revanche, seuls les Etats membres de l'Union euro-

Sophie Vanhoonacker (éds.), Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998, p. 204.

¹ La Norvège et l'Islande avaient conclu en 1996 un accord de coopération avec les treize Etats membres de l'Union européenne signataires des accords de Schengen. Cette situation particulière trouve son explication dans la coexistence entre deux espaces, celui de Schengen et celui de l'Union nordique des passeports. Cette dernière abroge pour les ressortissants de ses Etats membres – à savoir le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Islande – le contrôle des personnes aux frontières communes. Les Etats scandinaves membres de l'Union européenne avaient posé comme condition à leur adhésion à l'espace Schengen le maintien de l'Union nordique des passeports. Pour les explications historiques et politiques de la volonté de sauvegarde de la coopération nordique: Lars Bay LARSEN, "Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation", dans *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Opening*, Monica den Boer (éd.), Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, pp. 17 et ss., notamment pp. 18-21.

² En particulier article 6 du Protocole Schengen.

³ *JO L* 176 du 10 juillet 1999, pp. 36 et ss. Le Conseil a par ailleurs précisé, dans une décision du 17 mai 1999, les domaines dans lesquels la coopération renforcée avec la Norvège et l'Islande a été autorisée: *ibid.*, p. 31 ss.

⁴ Le Comité mixte a arrêté son règlement intérieur le 29 juin 1999, cf. décision 1/1999 du Comité mixte UE/Islande et Norvège, *JO C* 211 du 23 juillet 1999, pp. 9 et ss.

péenne participent à leur adoption (*decision making*)¹, bien que ces actes soient applicables également aux pays précités (art. 8 al. 1 de l'accord). Si la Norvège ou l'Islande devaient refuser une mesure adoptée par les Etats membres de Schengen, l'accord dans son entier cesserait, sauf exception, d'être appliqué (art. 8 al. 4 de l'accord).

L'Union européenne a également ouvert en partie son espace de liberté, de sécurité et de justice aux pays candidats à l'adhésion, et plus particulièrement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Le but de l'Union européenne – qui craint d'importer chez elle les importants problèmes de ces pays – est avant tout de permettre à ces Etats d'atteindre des standards de liberté, de justice et de sécurité similaires aux siens. Ces Etats jouent un rôle décisif dans cette nouvelle perspective, étant précisé que l'échéance de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (2004)² coïncidera avec la date probable du prochain élargissement. Il s'agit essentiellement de mesures préparatoires, ayant pour but de s'assurer de la fiabilité et de l'efficacité de ses futurs partenaires³.

¹ Sur les notions de *decision shaping* et *decision making*: Wouter VAN DEN RIJT, "Schengen et les pays nordiques: aperçu de la situation actuelle", dans *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Monica den Boer (éd.), Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, pp. 29 et ss, notamment p. 33.

² Il a été fixé un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, pour la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice: articles 61 lit. a), 62 et 63 du TCE.

³ On peut entre autres citer le Pacte de préadhésion sur la criminalité organisée conclu entre les Etats membres de l'Union européenne, les PECO et Chypre, JO C 222 du 15 juillet 1998, pp. 1 et ss.; l'Action commune du Conseil du 28 juin instituant un mécanisme d'évaluation collective de l'adoption, de l'application et de la mise en œuvre effective par les pays candidats de l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, la mise à disposition, par le biais du programme PHARE, de moyens financiers et techniques que ce soit dans le cadre de programme plurinationaux ou nationaux ou encore la participation de programme de jumelage (*twinning*) mis en place afin de perfectionner la formation de personnel qualifié. Pour plus de précisions: Gerhard EISEL, "Relations with Central and Eastern European Countries in Justice and Home Affairs: Deficits and Options", *European Foreign Affairs Review* 3 (1998), pp. 351 et ss., notamment pp. 356-57; Parlement européen, "La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans

Compte tenu de ce qui précède, il sied donc de constater que l'Union européenne a ouvert, sous des formes et à des conditions variables, son espace de liberté, de sécurité et de justice à des Etats tiers.

L'idée de la Suisse selon laquelle il serait plus facile de conclure des accords avec certains Etats individuellement plutôt qu'avec l'Union doit être en partie relativisée. En effet, en disposant d'un droit de regard sur ces accords, l'Union privilégie l'intérêt général plutôt que les intérêts particuliers de chacun de ses membres. Dans ce cadre, il est vrai que le poids de son intérêt général pèsera de manière plus lourde sur d'éventuelles négociations lorsque cet intérêt s'opposera à celui de la Suisse ¹. D'un autre côté, les pays membres, favorables à la Suisse, seront appelés à se prononcer ce qui n'est pas le cas lors d'une négociation bilatérale avec un seul pays.

Deuxièmement, la notion d'espace fait référence à la notion géographique de *territoire commun*. Encerclée de toutes parts par ce territoire – hormis le Liechtenstein – la Suisse sera appelée plus que tout autre Etat à collaborer avec l'Union européenne. La volonté de cimenter le sentiment d'appartenance à un même espace commun ne saurait être compatible avec l'existence au sein même de ce territoire d'une enclave d'insécurité. En réalité, la crainte du Conseil fédéral selon laquelle la Suisse risque d'être davantage exposée à l'insécurité doit être relativisée. Une criminalité et une immigration illégale avec tous les phénomènes accessoires qu'elles comportent ne peuvent être importées par voie terrestre vers la Suisse que si elles ont transité par l'espace Schengen ². Toute autre serait la situation si elle se situait en périphérie de l'Union. Face aux phénomènes criminels importés, la Suisse devrait profiter d'un *double bouclier*,

le processus d'élargissement", Fiche thématique n° 25 du 30 mars 1999 (1ère actualisation), pp. 11-12.

¹ La Suisse et la Communauté européenne avaient l'intention d'adjoindre aux accords bilatéraux un protocole par lequel les parties conviennent de négocier un accord parallèle à la Convention de Dublin. La Communauté européenne a souhaité lier ce protocole à un autre sur la lutte en matière de fraude douanière. Les parties ont finalement renoncé à conclure ces deux protocoles.

² La seule voie de contrôle à gérer pour la Suisse est la voie aérienne qui s'effectue de façon ponctuelle dans les aéroports.

celui du contrôle à ses propres frontières et celui formé par le contrôle renforcé aux frontières extérieures de l'Union européenne¹.

Troisièmement, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, bien qu'il ne soit pas encore finalisé, jouit désormais d'une cohérence et d'une architecture d'ensemble. Parce qu'il est le champ privilégié d'affrontements entre les acteurs européens et qu'il doit aménager des situations particulières, telles que celles du Danemark, du Royaume-Uni, de l'Irlande, de la Norvège et de l'Islande, il se concrétise par des attributs complexes et la multiplication des formes de flexibilité: coopération renforcée², "protocollarisation" des traités³, déclarations⁴. La constitution de cet espace se fait donc *progressivement*, ce qui laisse une certaine marge de possibilités pour la Suisse.

2. Liberté, sécurité, justice: vers un renforcement de la citoyenneté européenne

Le vocable *liberté, sécurité et justice*⁵ introduit dans la construction européenne trois thèmes inséparables qui échappent a priori à

¹ En ce sens, Charles ELSEN, "Les rapports de la Suisse avec l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures – La position du Conseil de l'Union", dans *Justice et affaires intérieures, l'Union européenne et la Suisse*, pp. 89 ss, notamment p. 94.

² Articles 43 à 45 du TUE.

³ Protocole (n° 4) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande de refus du dispositif de Schengen, Protocole (n° 5) sur la position du Danemark de refus de faire entrer le titre IV du TCE dans le cadre communautaire, Protocole (n° 3) sur l'application de certains aspects de l'article 14 du TCE au Royaume-Uni et à l'Irlande. Protocoles annexés au TCE: protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures, protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

⁴ Déclarations adoptées lors de la CIG 1996 telles que celles relatives aux articles 24 et 38 du TUE (déclaration n° 4) et celle relative au maintien du niveau de protection et de sécurité assuré par l'acquis de Schengen (déclaration n° 15).

⁵ Il importe de noter que la désignation allemande de cet espace comme un *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* consacre le terme plus général de "droit" en lieu et place de "justice", le but étant de mettre ainsi l'accent sur la volonté de rapprocher les ordres juridiques des Etats membres.

la réalisation du marché intérieur et en constituent en quelque sorte le pendant, voire le dépassement.

En consacrant – non seulement comme un objectif politique (*cf.* art. 2 du TUE), mais également comme une réalisation effective (*cf.* art. 2, 29 du TUE et 61 du TCE)¹ – l’engagement d’assurer aux citoyens la sécurité, tout en protégeant les valeurs fondamentales de liberté et de justice, l’Union européenne contribue à renforcer de manière concrète la *citoyenneté européenne*, à se doter dans le même temps d’un puissant instrument d’intégration, bien plus convaincant que des déclarations d’intention sur la citoyenneté, et donc à renforcer sa légitimité à l’interne comme à l’externe².

Ces aspects contribuent à modifier la nature des relations entre l’Union européenne et les pays non-membres.

Contrairement au marché intérieur qui fut principalement mis en place par des mesures d’intégration négative³, la construction de l’espace de liberté, de sécurité et de justice s’élabore avant tout par des mesures d’intégration positive, sur la base d’instruments consacrés par le traité d’Amsterdam. Dans ce contexte, l’efficacité de ce nouvel espace dépendra également du travail effectué avec les pays tiers.

Le renforcement d’une *Europe des citoyens* par le biais de la création de l’espace de liberté, de sécurité et de justice devrait permettre que les citoyens s’investissent davantage dans l’Europe. En effet, le projet, qui répond aux préoccupations formulées par les citoyens, aura des incidences directes sur ces derniers qui disposeront

¹ Roberto ADAM, “La cooperazione in materia de giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e moto intergovernativo”, dans *Divenire sociale e adeguamento del diritto: studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. 2: *Diritto dell’Unione europea, diritto internazionale privato, diritto pubblico*, Milan, A. Giuffrè, 1999, pp. 3 et ss., notamment p. 31. En ce sens, le traité d’Amsterdam se démarque du *troisième pilier* tel qu’il est institué par le traité de Maastricht.

² Jörg MONAR, “Legitimacy of EU Action in Justice and Home Affairs: An Assesment in the Light of the Reforms of the Treaty of Amsterdam”, dans *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, pp. 205 et ss.

³ Notamment article 12 du TCE (interdiction de la discrimination), article 28 ss. du TCE (interdiction des restrictions quantitatives à l’importation, à l’exportation, etc.).

en outre d'une protection juridictionnelle plus importante dans ces domaines¹.

Il importe de préciser que la concrétisation du statut de citoyen européen devrait permettre de "renforcer chez chaque individu la conscience de son appartenance non seulement à une nation, mais aussi à une communauté plus vaste"². Elle est en ce sens fondamentalement différente de la nationalité étatique conçue comme unique et exclusive.

Parce qu'elle réduit la notion d'extranéité à sa juste dimension, la notion de citoyenneté devrait donc permettre au système mis en place de se développer vers l'extérieur, non seulement à l'égard des PECO, de la Norvège ou l'Islande, mais également de la Suisse.

Enfin, il ne peut être question pour l'Union européenne que la Suisse – du fait du manque de collaboration – s'oriente vers une politique de repli total sur elle-même qui anéantisse toute possibilité de construire une libre circulation commune en Europe. De par sa vocation propre à unir des pays libres et démocratiques autour de son projet, l'Europe se combine mal avec l'idée d'une *Suisse forteresse*, qui constituerait une prison tant pour ceux qui sont à l'extérieur que pour ceux qui y résident³.

Les perspectives pour la Suisse

Peu préparé pour défendre sa politique d'adhésion, menacé par les aspirations isolationnistes de certains groupes d'opinion et pressé par la nécessité de trouver des réponses aux nouvelles données en matière d'affaires intérieures, le Conseil fédéral réengage le débat sur l'adhésion de manière passive, en omettant de rapporter les potentialités d'ouverture dont dispose l'Union européenne.

Les sept accords sectoriels conclus par la Suisse ne sauraient suffire et une coopération plus intensive avec les membres de l'espace Schengen serait fort souhaitable. La Suisse se trouve aujourd'hui en demeure de résorber son isolement afin de combler certains désa-

¹ Article 68 du TCE.

² Pedro SOLBES MIRA, "La citoyenneté européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No. 345 (1991), pp. 168 et ss., notamment p. 170.

³ Gregor NOLL, "Prisoners's Dilemma in Fortress Europe: On the Prospects for Equitable Burden-Sharing in the European Union", *German Yearbook of International Law*, 40 (1997), pp. 405 et ss.

vantages majeurs, tels que l'absence d'accès aux bases de données de l'Union européenne sur la criminalité ou en matière de immigration clandestine.

On peut imaginer diverses formes de coopération avec l'Union européenne:

1) Si la Suisse souhaite bénéficier des mêmes droits que les Etats membres de Schengen et être membre à part entière de cet espace, elle doit devenir membre de l'Union européenne.

Quant à la conclusion d'accords de préadhésion similaires à ceux conclus entre l'Union européenne et les PECO, la Suisse n'y trouverait qu'un intérêt tout relatif. En effet, les standards suisses en matière de justice et d'affaires intérieures sont comparables à ceux de l'Union européenne. Une adhésion de la Suisse nécessiterait infiniment moins d'ajustements que celle des PECO.

2) La Suisse pourrait également tenter de négocier un accord d'association du type à celui conclu par la Norvège et l'Islande avec le Conseil, ce qui présenterait de nombreux avantages, telle la participation à tous les niveaux de la coopération européenne, notamment au système SIS, à EUROPOL ou à la politique européenne en matière d'asile. Cette solution aurait certes un inconvénient majeur dans la mesure où la Suisse, bien qu'elle puisse être autorisée à participer activement à l'ensemble des débats, renoncerait à prendre part au vote des décisions ou mesures adoptées dans le cadre de Schengen – décisions et mesures qu'elle devrait accepter telles quelles, à défaut de quoi l'ensemble de l'accord conclu deviendrait inapplicable.

3) Enfin, une autre solution envisageable est celle d'un nouveau *round* de négociations d'accords ponctuels de coopération jugés prioritaire. Il s'agira de déterminer avec l'Union européenne les matières qui pourraient faire l'objet de négociations, étant donné qu'actuellement les priorités des uns et des autres divergent passablement. La Suisse souhaite avant tout coopérer en matière policière, d'asile et d'immigration clandestine. De son côté, l'Union européenne n'acceptera d'entrer en négociations que si les domaines qui l'intéressent en premier lieu font partie du paquet, à savoir la lutte contre les fraudes au budget communautaire (fraudes douanières et plus largement évasion fiscale). Il faut s'attendre à d'après discussions non seulement entre la Suisse et l'Union européenne,

mais également à l'intérieur de la Suisse, car la pesée des intérêts est très difficile à effectuer.

La Suisse se trouve donc confrontée à un choix difficile: il serait souhaitable qu'elle sorte de son isolement en matière de justice et d'affaires intérieures. Doit-elle entreprendre des démarches immédiatement, ou est-il préférable qu'elle attende encore cinq ans pour être mieux à même d'évaluer si la direction prise par l'Union européenne correspond à celle que la Suisse souhaite mener? Certes, une coopération plus effective dans le domaine de la justice et des affaires intérieures permettra d'endiguer de manière plus coordonnée et plus efficace les nombreux problèmes liés à la liberté, à la sécurité et à la justice. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que la meilleure façon pour la Suisse d'avoir une emprise, même minime, sur la politique en ces matières est d'être pleinement membre de l'Union européenne. Un premier pas dans cette direction consisterait à présenter l'adhésion non comme un but ou une voie déjà tracée, mais comme une nouvelle manière de faire des choix politiques dans une Europe en constante évolution.

La convention de Schengen et la coopération policière: lacunes du *Rapport*

Anne-Catherine Lyon

Introduction

Cette brève analyse – qui porte principalement sur la question de la coopération policière – est un complément à l'approche plus globale développée par Cesla Amarelle et Anne Cornu¹. Elle vise à montrer les imprécisions et les limites du *Rapport sur l'intégration* du Conseil fédéral en ce qui concerne la coopération policière², mais

¹ Voir ci-dessus, "La Suisse face à l'espace de liberté, de sécurité et de justice".

² [Conseil fédéral], "Rapport sur l'intégration 1999", *Feuille fédérale (FF)* 1999, point 241, pp. 3829 et ss., et point 245, pp. 3842 et ss.

elle n'a évidemment pas l'ambition d'être une présentation exhaustive de cette matière.

La délimitation stricte du champ de la présente contribution correspond également à une évolution profonde et rapide de la problématique "Justice et affaires intérieures"¹ qui a notamment vu – lors de la modification² du traité sur l'Union européenne (TUE) – la caducité, de fait, des accords de Schengen et la scission du Titre VI TUE en deux parties: l'une rejoignant le premier pilier³ du traité et devenant ainsi du droit communautaire, et l'autre restant dans le troisième pilier de nature intergouvernementale.

Par ailleurs, il faut porter une attention particulière à la coopération policière, car elle va devenir le nouveau chantier institutionnel de la Suisse dans le cadre de son rapprochement avec l'Union européenne. En effet, le Conseil a donné récemment le feu vert à l'ouverture de négociations entre la Suisse et Europol en vue de conclure un accord de coopération⁴.

Un rapport dépassé

Le *Rapport* n'est plus à jour sur le plan factuel, ce qui est bien naturel, vu qu'il date de plus d'une année. En revanche, ce qui pose de véritables problèmes et questions est que – déjà au moment de sa parution – il était dépassé sur le plan des analyses qu'il contient:

¹ Dénomination du Titre VI du traité sur l'Union européenne, version Maastricht.

² Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997; *JO C* 340/1 du 10 novembre 1997. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999; *JO L* 114/56 du 1^{er} mai 1999.

³ Les instances communautaires ainsi que la doctrine ont, par commodité, pris l'habitude d'utiliser des termes architecturaux pour désigner les différentes parties du traité sur l'Union européenne, à savoir: le socle (principes applicables à l'ensemble des parties), le premier pilier (composé des trois traités fondateurs: CECA, CEE et Euratom), le deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune), le troisième pilier (Coopération policière et judiciaire en matière pénale; anciennement Justice et affaires intérieures) et le Fronton (dispositions finales).

⁴ Décision du Conseil du 27 mars 2000 autorisant le directeur d'Europol à engager des négociations concernant des accords avec des États tiers et des instances non liées à l'Union européenne; *JO C* 106/1 du 13 avril 2000.

par exemple, il ne met pas en évidence les conséquences juridiques (et par conséquent politiques) de la communautarisation¹ rapide et importante de la plupart des matières traitées sous l'appellation "Justice et affaires intérieures".

Or le fait que le domaine "visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes"² ait été transféré du troisième pilier, de nature intergouvernementale (Titre VI TUE) au premier pilier (Titre IV du traité instituant la Communauté européenne, ci-après TCE) et qu'il soit devenu du droit communautaire, a des conséquences institutionnelles et politiques très importantes qui n'ont pas encore été entièrement évaluées. Ainsi, on peut légitimement se demander si la convention de Dublin³ relative à la problématique de l'asile continuera d'exister, ou si elle sera peu à peu vidée de sa substance au profit de règlements et de directives élaborés selon les règles ordinaires du droit communautaire. Si tel devait être le cas, cela ramènerait à zéro les possibilités (déjà fort ténues) de la Suisse d'y adhérer. En revanche, on indiquera pour mémoire que la communautarisation permettrait, potentiellement, la conclusion d'accords entre la Suisse et l'Union européenne en application de l'article 300 TCE.

Le caractère dépassé de ce *Rapport* peut s'expliquer par le fait qu'il "néglige en réalité une analyse dynamique du système européen, de son cadre politique et de sa volonté d'ouverture aux autres États"⁴ et qu'il trahit par là une méconnaissance, en tous les cas une incompréhension, du caractère spécifique des instruments et des rythmes propres à la construction européenne.

Pour pallier ces difficultés, peut-être conviendrait-il de créer ou de mettre en valeur – si elles existent – des enceintes permanentes d'analyses rapides, prospectives et inventives, des conséquences pour la Suisse des avancées du droit européen.

¹ Terme qui désigne le processus selon lequel une matière entre dans le champ de compétence des règles du droit communautaire proprement dit.

² Cette énumération est la dénomination du Titre IV TCE (premier pilier) dans sa version consolidée.

³ Convention du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres (convention de Dublin); entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997.

⁴ Cesla AMARELLE et Anne CORNU, "La Suisse face à l'espace de liberté, de sécurité et de justice", voir ci-dessus.

La communautarisation progressive des domaines
de la Justice et des affaires intérieures

a) Schengen: des accords bientôt caducs

Il est révélateur de constater que les accords de Schengen restent une référence d'actualité en Suisse alors même que les États membres de l'Union européenne ont décidé, lors de l'adoption du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, d'intégrer l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne¹, et ce faisant, de les rendre caducs. Cette intégration comporte un élément-clef supplémentaire, à savoir que l'acquis de Schengen est ventilé entre le premier pilier, de type communautaire, et le troisième pilier, de type intergouvernemental.

Le *Rapport*, bien qu'il mentionne ces éléments, ne souligne pas assez les conséquences juridiques qui en découlent. D'une part, la Suisse ne pourra pas, comme elle en avait caressé l'espoir, adhérer aux accords de Schengen puisqu'ils ont de fait disparu et que, d'autre part, l'intégration de l'acquis de Schengen dans le droit de l'Union européenne, à plus forte raison dans le droit communautaire pour une part importante, rend illusoire l'aménagement d'un statut particulier pour la Suisse. A cet égard il faut souligner – et le *Rapport* l'indique – que la Suisse ne pourra pas bénéficier du système quelque peu hybride mis en place pour la Norvège et l'Islande, d'abord dans le cadre des accords de Schengen puis dans le cadre de l'adaptation institutionnelle aux modifications actuelles.

b) La coopération policière dans le cadre du traité sur l'Union européenne

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992², énumérait en son Titre VI les différentes questions d'intérêt commun relatives aux domaines de la "Justice et des affaires intérieures". La liste des matières pouvant faire l'objet d'une coopé-

¹ Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne; *JO C* 340/93 du 10 novembre 1997. Voir également les décisions d'application de ce protocole au *JO L* 176/1 du 10 juillet 1999.

² Le traité sur l'Union européenne est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993; *JO C* 191/1 du 29 juillet 1992, *JO C* 224/1 du 31 août 1992 et *JO L* 293/61 du 7 novembre 1993.

ration policière ainsi que la création d'Europol figuraient à l'article K.1 chiffre 9 TUE. Le traité a été modifié le 2 octobre 1997¹ et ces modifications, on l'a vu, ont considérablement fait évoluer la situation dans les domaines examinés ici, avec notamment l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne et la communautarisation d'une partie du troisième pilier.

En ce qui concerne le domaine de la coopération policière, il faut relever que le traité tel que modifié le fait évoluer tant quantitativement que qualitativement. Ainsi, il consacre non plus seulement un alinéa mais quatorze articles à cette problématique, dont deux qui décrivent en détail ce qu'il faut entendre par coopération policière². Par ailleurs, sur le plan de l'évolution qualitative, le traité prévoit – contrairement à ce qu'affirme le *Rapport*³ – que les États membres peuvent prévoir des coopérations de nature *opérationnelle* entre eux, ou conjointement avec Europol.

On voit ainsi un développement du champ d'application de la coopération entre les États membres mais aussi, et surtout, un changement de nature de celle-ci, à savoir le passage de la simple coordination à la dimension opérationnelle.

Seule une mise en valeur de ces éléments permet d'indiquer plus précisément ce qu'un pays non-membre de l'Union européenne perd en terme d'instruments lui permettant d'améliorer sa lutte contre la grande criminalité ou, à l'inverse, de mesurer, en cas d'adhésion, l'étendue et l'intensité de la coopération existant dans un domaine aussi sensible que la police.

c) L'Office européen de police (Europol)

i. Accroissement du champ d'application de la convention et changement de nature de la mission

¹ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997; *JO C* 340/1 du 10 novembre 1997. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999; *JO L* 114/56 du 1^{er} mai 1999.

² Voir article 29 et 30 TUE renuméroté.

³ Conseil fédéral, "Rapport sur l'intégration 1999", *FF* 1999 p. 3842.

Europol a été créé par une convention ¹ adoptée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Pour un ensemble de raisons qui ne seront pas développées ici, la ratification de cette convention a pris des années. En effet, adoptée le 26 juillet 1995, elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} octobre 1998 et Europol n'a commencé son activité que le 1^{er} juillet 1999.

Son champ d'action, accru à trois reprises, porte à la fois sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ², sur le trafic illicite de stupéfiants, de matières nucléaires et radioactives, sur les filières d'immigration clandestine, la traite des êtres humains, la pédopornographie ³, le trafic de véhicules volés, le faux monnayage ⁴ ainsi que sur le blanchiment de l'argent lié à ces formes de criminalité et aux infractions qui leur sont connexes.

Par ailleurs, on observe, de même que dans le Titre VI TUE, un glissement d'une fonction de coordination et d'analyse des données à une participation à des activités de nature opérationnelle.

ii. Ouverture à des États tiers

L'article 42 al. 2 de la convention d'Europol prévoit la possibilité d'établir et de maintenir des relations avec des États et instances tiers. Pour que cet article soit opérationnel, il convenait que le Conseil adopte, à l'unanimité, des dispositions d'application. C'est désormais chose faite et la Suisse figure dans la liste des vingt-trois États avec lesquels Europol va entamer des négociations.

Cette avancée majeure en termes de rapprochement, dans ce dossier, avec l'Union européenne a été renforcée par une déclaration du

¹ Convention sur la base de l'article K.3 TUE portant création d'un office européen de police (convention d'Europol); *JO C* 316/2 du 27 novembre 1995.

² Décision du Conseil du 3 décembre 1998 chargeant Europol de traiter du terrorisme dès le démarrage de son activité et non après deux ans; *JO C* 26/22 du 30 janvier 1999.

³ Décision du Conseil du 3 décembre 1998 ajoutant la pédopornographie à la définition de la forme de criminalité dite "traite des êtres humains" figurant à l'annexe de la convention d'Europol; *JO C* 26/21 du 30 janvier 1999.

⁴ Décision du Conseil du 29 avril 1999 étendant le mandat d'Europol à la lutte contre le faux monnayage et la falsification des moyens de paiement; *C* 149/16 du 28 mai 1999.

Conseil considérant la Suisse comme faisant partie des États avec lesquels Europol doit en priorité engager des négociations ¹.

En revanche, ces négociations ne manqueront pas de mettre en évidence les difficultés propres à la Suisse sur le plan intérieur, sur lesquelles nous reviendrons au point IV b) ci-après.

Les conséquences pour la Suisse de cette évolution

a) Le constat

Si les besoins de coopération en matière policière (de même que dans les autres domaines bien sûr) demeurent et se sont même accrus, force est de constater que la palette des solutions de rapprochement institutionnalisé diminue.

La situation actuelle est d'ailleurs très contrastée en ce sens que l'on assiste d'une part à une accélération de la communautarisation de domaines anciennement réunis sous le titre "Justice et affaires intérieures". De notre point de vue, cette évolution les sort du champ des matières pouvant faire l'objet de coopération (l'application de l'article 300 TCE restant réservée). D'autre part, on constate que la Suisse est désormais considérée comme un partenaire à part entière par le Conseil, dans le cadre des négociations qui seront engagées par Europol en vue de conclure un accord de coopération.

De ce constat découle clairement qu'en matière policière, seules trois possibilités de rapprochement restent ouvertes: un accord de coopération avec Europol, l'adhésion pleine et entière à l'Union européenne ou la conclusion de traités internationaux bilatéraux avec les États voisins. Ces textes perdront leur raison d'être si la Suisse conclut un accord de coopération avec Europol. Quoi qu'il en soit, il ne faut jamais perdre de vue qu'une approche fragmentaire et géographiquement localisée ne remplacera jamais les avantages découlant d'une adhésion pleine et entière de la Suisse à l'Union européenne.

b) Lacunes du *Rapport* et mise en évidence de quelques difficultés sur le plan intérieur suisse

¹ Les autres États ou instances prioritaires sont les pays candidats à l'adhésion, l'Islande, la Norvège et Interpol; voir la déclaration du Conseil concernant la priorité à accorder aux États tiers et aux instances non liées à l'Union européenne; JO C 106/4 du 13 avril 2000.

Le *Rapport* est totalement lacunaire quant aux conséquences pour la Suisse d'une éventuelle coopération en matière policière, et ce indépendamment de la forme retenue pour cette collaboration. Ainsi, il n'évoque pas les difficultés que posent la structure fédérale de la Suisse et, en particulier, la répartition des compétences entre les niveaux institutionnels dans ce domaine. On peut citer notamment les vingt-six corps de police cantonale, auxquels s'ajoutent un nombre élevé de polices communales; les vingt-six codes de procédures pénales; les vingt-six systèmes d'organisation judiciaire.

Concernant Europol, le *Rapport* s'est trop peu penché sur la question des officiers de liaison qui seraient détachés auprès d'Europol ou ceux qui seraient envoyés en Suisse par Europol: seraient-ils cantonaux (avec un risque élevé de perte de la vue d'ensemble) ou alors fédéraux (avec des problèmes liés à la circulation des informations entre eux et les cantons)?

Par ailleurs, le *Rapport* ne dit rien sur la question centrale de la protection des données à caractère personnel. La législation suisse est-elle suffisante ou non pour répondre aux exigences posées par la convention d'Europol et par la décision du Conseil du 27 mars 2000? ¹ *Quid* également de l'autorité judiciaire compétente pour connaître des différends relatifs à l'éventuel accord de coopération avec Europol, ainsi que pour les litiges relatifs à la violation de la protection des données à caractère personnel? La Suisse accepterait-elle le cas échéant la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes?

¹ Voir le 5e considérant de la décision du Conseil du 27 mars 2000: "Le directeur d'Europol ne peut engager des négociations concernant la transmission de données à caractère personnel que si le Conseil est assuré qu'il n'y a pas d'obstacle à l'ouverture de telles négociations, eu égard à la législation et aux pratiques administratives de l'État tiers ou de l'instance non liée à l'Union européenne concernés, dans le domaine de la protection des données à caractère personnel"; *JO C 106/4* du 13 avril 2000.

Conclusion

Pour dépasser les critiques, abondamment développées ci-dessus, concernant les lacunes en termes de faits et d'analyses que contient le *Rapport sur l'intégration*, il paraît important de souligner que ce type de document a montré ici ses limites. Le souci d'exhaustivité a conduit en effet à l'élaboration d'un rapport à la fois peu maniable, superficiel et vite dépassé; en d'autres termes, un outil guère utilisable. Cette impression est d'autant plus vive que cet instrument lourd et figé est utilisé pour rendre compte d'une réalité où la rapidité, l'inventivité et le caractère parfois iconoclaste des solutions retenues sont la règle.

Aussi conviendrait-il que des instruments d'analyse plus souples soient privilégiés; on peut penser par exemple à des rapports thématiques pluriannuels rendant compte des analyses effectuées par une ou plusieurs enceintes multidisciplinaires.

Enfin, il faut relever que l'ensemble des évaluations du *Rapport* prennent un relief particulier au moment où la politique d'intégration de la Suisse à l'Union européenne entre dans une phase décisive¹.

Quelques notes sur les aspects pénaux de l'évasion fiscale

Bernard Bertossa

La timidité des acquis communautaires en matière de coopération judiciaire dans le domaine pénal illustre bien la difficulté des Etats à renoncer à une part de leur souveraineté dans le domaine de la justice. Cette incapacité à doter la justice pénale de moyens qui soient adaptés à une criminalité qui profite largement des frontières nationales ne laisse pas d'inquiéter.

¹ Acceptation des accords bilatéraux en votation populaire du 21 mai 2000, et traitement parlementaire de l'initiative "Oui à l'Europe!" lors de la session de juin 2000.

Si les déclarations d'intention ne manquent pas, les réalisations concrètes au sein de l'UE sont réduites à la portion congrue:

- correspondance directe entre magistrats pénaux;
- création d'un réseau de magistrats de liaison;
- notification directe des actes judiciaires.

Au sein même de l'UE, les objectifs de célérité et de simplicité de l'entraide en matière pénale sont loin d'être atteints et certains Etats membres adoptent encore, dans les faits, une attitude restrictive en matière de coopération.

Au chapitre de l'*extradition*, la procédure applicable en Suisse est souvent plus efficace que celle qui prévaut encore dans les Etats de l'UE. Certes, la Suisse n'extrade pas ses nationaux, mais rares sont les membres de l'UE qui acceptent une telle mesure.

Au chapitre de la *remise des moyens de preuve*, la Suisse se distingue par l'existence d'une législation nationale (EIMP) qui favorise à l'envi les oppositions et les recours et qui garantit l'extrême lenteur dans la remise des preuves au juge étranger. Il est juste de dire cependant que certains Etats de l'UE ne sont guère plus performants dans ce domaine. L'adhésion de la Suisse aux maigres acquis communautaires ne devrait pas créer de difficultés (la Suisse a déjà conclu des accords de correspondance directe avec l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie). A terme, on peut toutefois espérer que les exigences de célérité dépasseront le stade des vœux pieux et que la Suisse sera contrainte de revoir une législation interne faisant la part belle aux abus procéduraires.

Au chapitre de l'*entraide fiscale*, la Suisse refuse son concours à l'autorité étrangère, à la seule exception des poursuites pénales concernant l'escroquerie fiscale ou de la remise d'informations de nature administrative utiles à la bonne exécution des conventions contre la double imposition.

La lutte contre les pratiques relevant de l'évasion fiscale apparaît de plus en plus comme un thème méritant une collaboration internationale accrue. Il en va non seulement du respect de l'égalité devant l'impôt, mais aussi de l'efficacité de la politique criminelle en matière de blanchiment de l'argent provenant du crime (l'alibi "fiscal" est constamment invoqué pour "justifier" la participation à des opérations financières suspectes).

En cas d'adhésion à l'UE, il est à craindre (ou à souhaiter) que les pressions déjà exercées sur la Suisse dans ce domaine (notam-

ment au sein de l'OCDE) s'accroissent fortement, non seulement pour élargir la coopération dans le domaine administratif, mais aussi pour renoncer au principe de la "spécialité", qui interdit notamment à l'autorité étrangère de faire usage, dans une procédure de nature fiscale, des moyens de preuve transmis dans le cadre d'une poursuite pénale.

La politique de l'égalité des chances ¹

Thanh-Huyen Ballmer-Cao

Dans le *Rapport sur l'intégration*, le Conseil fédéral consacre environ trois pages à l'analyse la question de l'égalité entre hommes et femmes (section 222.16) parmi une vingtaine d'autres politiques et programmes intracommunautaires ².

Ce fait mérite d'être relevé. Tout d'abord, il est incontestable que la politique de l'égalité constitue un domaine en expansion dans l'Union européenne. Le principe de l'égalité entre hommes et femmes est en effet ancré dès 1957 dans l'article 119 du traité de Rome. Révisé par la suite, cet article se trouve renforcé en 1992 dans le traité de Maastricht et surtout depuis 1997 dans le traité d'Amsterdam, à travers notamment l'article 141 al. 1, 2 et 4. Dans une perspective historique, le "geste" du gouvernement suisse dans le dernier *Rapport* est aussi et surtout significatif par le contraste avec les rapports précédents, qui se contentaient tout juste de mentionner cette thématique dans le cadre d'autres questions, que ce soit de la politique sociale, ou des politiques horizontales et des politiques d'accompagnement de l'UE ³.

Or, c'est dans ce contexte qu'il faudrait relever le caractère relativement tardif du changement de l'attitude gouvernementale face à un domaine où l'évolution a pourtant déjà commencé dès 1974 dans la Communauté européenne: d'abord avec la résolution sur le programme d'action sociale, puis avec la mise en place des trois premières directives sur l'égalité des salaires, de traitement et de pro-

¹ Je remercie Christa Tobler de ses commentaires.

² [Conseil fédéral], *Suisse-Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, pp. 177-79.

³ Respectivement le *Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne*, du 24 août 1989 (88.045), p. 147, et le *Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*, du 18 mai 1992 (92.053), p. IV/47.

tection sociale. Ces changements sont si substantiels que certains auteurs parlent d'un "tournant" communautaire ¹.

Un autre mérite du *Rapport* est de présenter un tableau succinct, certes, mais faisant preuve d'un certain professionnalisme. La plupart des événements récents les plus importants y sont en effet mentionnés: par exemple l'arrêt Marschall de la Cour de justice européenne en 1997 qui rouvre de nouvelles possibilités à la politique communautaire après le jugement rendu dans l'affaire Kalanke en 1995; le Quatrième programme d'action communautaire à moyen terme lancé en 1966 qui institutionnalise le principe du *main streaming*; etc. Dans son ensemble, le tableau comparatif de la situation européenne et suisse présenté dans le *Rapport* répond à l'objectif général annoncé dès le départ, celui de "constituer une base cohérente, objective et claire pour tous les intéressés [...]" ².

Aussi louable qu'elle soit, l'"objectivité" recherchée par le *Rapport* constitue cependant une source de faiblesse. En effet, un travail descriptif écrit dans un langage politiquement correct ne semble guère inviter au "débat sur l'intégration" qui, pourtant, constitue un autre souhait exprimé par le *Rapport* ³. Par ailleurs, le souci de neutralité ne se limite pas au style, mais marque aussi le contenu de l'analyse. Le *Rapport* tend en effet à privilégier les aspects juridiques et financiers de la question de l'intégration, aux dépens des considérations d'ordre politique qui sont pourtant tout aussi essentielles à la discussion. Ceci est d'autant plus regrettable que le Conseil fédéral se propose expressément d'examiner "des avantages et des inconvénients d'une adhésion à l'UE" ⁴. De ce point de vue, le contraste est assez frappant au vu du Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne du 18 mai 1992, qui se montre bien plus politique dans son analyse. L'égalité entre hommes et femmes est expressément affirmée dans la conclusion de la partie sur les politiques horizontales de la CE:

Dans l'ensemble, en cas d'adhésion, nous appartiendrons à une Communauté qui oriente son développement économique de manière plus

¹ Bob RHEINALDA, "Dea ex machina or the interplay between national and international policymaking. A critical analysis of women in the European Union", dans *Sex Equality Policy in Western Europe*, Frances Gardner (éd.), Londres, Routledge, 1997, pp. 197-215.

² *Rapport sur l'intégration*, p. 1.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

compatible avec l'environnement et avec les *questions sociales*, et qui agit dans *de nouveaux* domaines de l'activité étatique, tout en respectant le principe de la subsidiarité¹.

Au-delà de ces remarques d'ordre général, relevons quelques points plus concrets du *Rapport* de 1999.

Tout d'abord, la conclusion en quoi "[...] la politique suisse [de l'égalité des chances] ne dépend pas du processus d'intégration européenne"² est certainement correcte, mais elle repose essentiellement sur des considérations formelles. En postulant un "découplage" entre l'évolution suisse et européenne, le *Rapport* accorde une attention insuffisante à la réalité politique. En effet, des tendances très nettes de rapprochement institutionnel (voire constitutionnel) entre les pays occidentaux se laissent observer depuis des décennies³. Par ailleurs, différentes adaptations volontaires ont été réalisées par la Suisse de façon unilatérale au cours des années quatre-vingt-dix. C'est ainsi que les cotisations de l'assurance-maladie ont été égalisées pour les deux sexes à la veille de la votation sur l'entrée dans l'EEE en 1992. La loi fédérale sur l'égalité de 1996 est un autre exemple où la Suisse s'est largement inspirée du droit communautaire en vigueur.

Il serait également intéressant de relever dans le *Rapport* un contraste entre la partie consacrée spécifiquement à l'égalité des chances (222.16) et la partie dédiée à la politique sociale (222.02), où la question de l'égalité entre hommes et femmes occupe une place importante. Le ton dans la partie concernant la politique sociale est nettement moins "auto-suffisant" que dans la partie sur l'égalité des chances. Au lieu de parler de l'absence de problème en

¹ *Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*, du 18 mai 1992, p. IV/49 (C'est moi qui souligne).

² *Rapport sur l'intégration*, p. 179.

³ Il s'agit en effet des tendances déjà postulées par plusieurs auteurs, en particulier dans le cadre de la modernisation (tendance de convergence : Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1922 [traduit par Julien Freund *et al.*: *Economie et société*, Paris, Plon, 1971]), ainsi que dans le cadre de la société mondiale contemporaine (phénomène d'isomorphie structurelle: John Meyer *et al.*, "The Structuring of A World Environmental Regime", *International Organization*, 51 (1997), pp. 623-51; et dans le cadre de la construction des institutions: Yves Mény *et al.*, *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993.

cas de reprise de l'acquis communautaire et de l'indépendance de la politique suisse¹, on souligne au contraire que "plusieurs adaptations" seraient nécessaires en cas d'adhésion (notamment dans le domaine des prestations sociales, où il faudrait introduire le congé parental, des mesures de sécurité des femmes enceintes et allaitantes, le congé maternité payé). En même temps, on reconnaît que la "marge de manœuvre" du Conseil fédéral en matière d'assurances sociales est "étroite" et que la législation suisse tend "à une harmonisation avec le droit communautaire", indépendamment du processus d'intégration².

Ensuite, l'optimisme du *Rapport* en ce qui concerne l'égalité des chances est assez frappant. La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes de 1996 a sans doute rapproché le droit suisse du droit communautaire. Néanmoins, le rejet de l'assurance-maternité par vote populaire en mars 2000 et l'issue encore largement incertaine de la 11e révision de l'AVS plaident pour davantage de prudence. Ceci d'autant plus que les nouvelles possibilités ouvertes par le traité d'Amsterdam vont permettre aux institutions européennes – tout au moins en théorie – de s'engager davantage en faveur de l'égalité des sexes³. A cet égard, il semble que le *Rapport* a choisi d'ignorer deux des "impondérables politiques" pourtant largement connus, à savoir la dynamique européenne, notamment dans le domaine du droit communautaire, et l'imprévisibilité de la démocratie directe suisse. Par ailleurs, on doit se demander de façon plus générale dans quelle mesure la stratégie d'une adaptation *post ante*, unilatérale et sélective de la Suisse – même sous le couvert d'un développement soi-disant "indépendant" – pourrait constituer une solution à long terme. Que le *Rapport* fasse le calcul des conséquences financières d'une adhésion, soit. Mais ne serait-il pas temps d'inverser la perspective et de se demander également quels seraient les coûts du mimétisme?

Enfin, à force de se limiter à l'examen d'une compatibilité formelle et au calcul des coûts, le *Rapport* ne livre que peu d'éléments pour apprécier l'enjeu de la question de l'égalité des chances en cas

¹ *Rapport sur l'intégration*, p. 179.

² *Ibid.*, pp. 93 et 95.

³ Tobler voit des possibilités notamment dans le domaine de la redistribution des tâches non rémunérées et dans celui de la réconciliation entre les responsabilités familiales et professionnelles. Christa TOBLER, "Sex Equality Law under the Treaty of Amsterdam", *European Journal of Law Reform*, 2 (2000), pp. 152-53.

d'adhésion. Le débat aurait mérité une "vraie" analyse sur la politique européenne de l'égalité des chances, notamment sur ses forces (capacité de forcer les changements de la politique dans les Etats membres, meilleure perméabilité de la législation nationale et des politiques menées par les entreprises, dynamisation de la société civile, etc.), ses faiblesses ("mollesse" des instruments comme les programmes d'action ou les recommandations, poids du *policy hinterland* des Etats membres, etc.), et surtout son évolution future (concurrence entre différentes politiques mises en place, tendance à soumettre l'égalité des sexes à la question de compétitivité économique, impacts du *mainstreaming*, etc). L'approche choisie par le *Rapport* prive ainsi le public d'une analyse politique substantielle où la complexité des enjeux aurait pu être dévoilée. Cette option est d'autant plus regrettable que l'on dispose de plus en plus d'analyses scientifiques de qualité dans ce domaine ¹.

Une dernière remarque concerne le *label* d'eurocompatibilité que le *Rapport* décerne à la politique suisse de l'égalité des chances. D'un point de vue stratégique, le *label* ne serait pas sans ambiguïté, et risque même de produire des effets non voulus. En effet, en soulignant la possibilité d'une reprise "sans problème" de l'acquis communautaire et le fait que "la politique suisse ne dépend pas du processus d'intégration européenne" ², le *Rapport* pourrait éventuellement apaiser les craintes populaires des sacrifices et encenser la fierté nationale. Mais à force de banaliser de la sorte la question de l'intégration, le *Rapport* ne rend-il pas d'un coup le *statu quo* attractif ?

¹ Giovanna PROCCACCI, Maria Grazia ROSSILLI, "La construction de l'égalité dans l'action des organisations internationales", dans *Encyclopédie politique et historique des femmes*, Christine Fauré (dir.), Paris, Presses universitaires de France, 1997, pp. 827-59; Sonia MAZEY, "The European Union and women's rights: From the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda ?", *Journal of European Public Policy* 5 (1998), pp. 131-52; *Sex Equality Policy in Western Europe*, *passim*.

² *Rapport sur l'intégration*, p. 179.

La politique environnementale

*Laurence Boisson de Chazournes,
Anne Petitpierre-Sauvain et Urs P. Thomas*

Les rapports entre les politiques environnementales de la Suisse et de l'Union européenne sont caractérisés par le fait qu'il y a des divergences sectorielles qui sont généralement peu importantes. En certains aspects la législation suisse est plus stricte, en d'autres c'est le cas du droit communautaire. Par exemple, la législation suisse est plus stricte dans les domaines de la protection des eaux, la gestion des déchets, la protection de l'air, ou la protection contre les accidents majeurs; par contre la législation de la CE est plus avancée dans le domaine de l'accès à l'information environnementale. En outre, du fait du jeu des clauses de sauvegarde du traité CE, la Suisse aurait en cas d'adhésion la possibilité de maintenir ou d'introduire des mesures plus sévères, cela bien sûr à la condition que ces mesures n'entravent pas le fonctionnement du marché intérieur de la CE.

Le *Rapport sur l'intégration* résume la situation de la politique environnementale de la manière suivante: "La législation suisse est euro-compatible dans une large mesure. Les règles suisses sont rarement plus sévères que celles de la CE."¹

Il faut aussi remarquer qu'il est difficile de préciser d'emblée quelle législation est plus sévère en matière d'environnement. Cela dépend du secteur en question, ou encore de la problématique intersectorielle. Une analyse comparative de la législation environnementale en Suisse et dans la CE dans le domaine du tourisme par exemple devra prendre en considération plusieurs secteurs, tels le régime des parcs nationaux, la protection du paysage et des plantes menacées de disparition, les règlements concernant les transports, l'énergie, l'écosystème fragile des montagnes, etc.

¹ [Conseil fédéral], *Suisse–Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, p. 161.

Si on veut savoir si le tourisme est réglementé de façon plus stricte en Suisse ou bien – pour prendre un pays qui présente une morphologie comparable – en Autriche, il faudrait procéder à une pondération des variables significatives. Le résultat d'une telle comparaison serait donc sujet à une discussion des valeurs socio-économiques, politiques et culturelles qui sous-tendent une telle pondération. Cet exemple montre bien la difficulté d'une comparaison entre les législations de la Suisse et de la CE.

L'"eurocompatibilité" de la législation environnementale de la Suisse est accentuée par le fait que la Suisse est partie à un grand nombre de traités relatifs à la protection de l'environnement, traités auxquels sont aussi parties la CE et ses Etats membres. Pour renforcer encore cela, la Suisse pourrait – après conclusion des sept accords sectoriels – tenter de conclure un *accord bilatéral en matière d'environnement* couvrant des domaines tels que sa participation à l'Agence européenne pour l'environnement ou aux activités relatives à un *label* écologique. Un tel accord donnerait à la Suisse un droit de co-décision limité en matière de politique environnementale européenne.

Une deuxième observation concerne l'élaboration de la législation. Les autorités responsables pour les questions environnementales, les parlementaires et les milieux intéressés en Suisse et dans les pays de l'UE discutent régulièrement du développement de leur législation. Ils sont informés des divergences possibles. Étant donné que la Suisse évolue économiquement, socialement et politiquement dans le contexte plus large de l'Europe qui l'entoure, elle peut difficilement se soustraire aux tendances générales qui sont en train de marquer le développement de l'UE dans ses domaines de compétence.

Il est vrai toutefois que les aspects de démocratie directe pourraient exercer une influence. Pour ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés par exemple, l'UE est en train de chercher sa position, et la Suisse pourrait éventuellement suivre une voix différente, notamment dans le cas de la nourriture transgénique. Le projet de loi *Genlex* qui va dans le sens d'une harmonisation Suisse-CE aboutira très probablement à un référendum dont le résultat est incertain.

Dans la majorité des cas cependant, on peut parler d'un effet "émulation-stimulation": les politiques de la Suisse et de la CE s'orientent dans la même direction – et on peut espérer qu'elles vont s'encourager mutuellement dans le sens d'une amélioration. Cet ef-

fet d'entraînement est mutuel. Par exemple la Suisse était relativement avancée dans les années septante s'agissant de l'introduction des pots d'échappement catalytiques pour les voitures, tandis qu'à présent elle a perdu du terrain pour ce qui est de la lutte contre la pollution causée par la circulation. Par contre elle joue un rôle de pionnière reconnu par l'Europe dans d'autres domaines, tel que le ferroutage des camions ou la protection des paysages.

En matière de protection du paysage précisément, la politique et la législation suisses ont su profiter de la tradition de protection helvétique du patrimoine et des sites qui ont une importance historique et culturelle. C'est ainsi que la protection de la nature (*Natur- und Heimatschutz*) intègre depuis longtemps la protection des sites de façon analogue à celle du patrimoine bâti.

Plus récemment, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a négocié une série d'objectifs et de mesures planifiées avec une douzaine d'autres offices fédéraux. Cet ensemble de stratégies environnementales sectorielles a été approuvé par le Conseil fédéral en décembre 1997 sous le titre de Conception paysage suisse (CPS). La CPS a été présentée par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger à Aarhus en juin 1998, à la conférence ministérielle "Environnement pour l'Europe", en tant que contribution suisse dans le contexte des efforts visant à favoriser l'intégration de la protection de la nature et du paysage dans les politiques sectorielles nationales. Le succès économique de la Suisse confirme le bien-fondé de cette politique qui tient compte non seulement des impératifs économiques à court terme mais aussi des considérations à long terme dans le sens du développement durable.

Pour ce qui concerne d'éventuelles restrictions pour des raisons environnementales dans la circulation des marchandises, la Suisse doit respecter, en tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce, les accords conclus au sein de cette organisation. Ceci veut dire que toute restriction est considérée a priori comme une entrave au commerce et doit être justifiée selon les dispositions de ces accords. Ainsi les restrictions pour des raisons environnementales doivent s'appuyer sur une évaluation du risque selon des critères considérés comme scientifiques, et présenter des entraves minimales aux échanges.

Cette discussion montre que l'environnement ne doit pas être considéré comme un secteur à part entière, mais plutôt comme une dimension des autres secteurs tels que les transports, l'énergie, l'agriculture, etc., au même titre que les dimensions économiques et

sociales. Cette *articulation* étant souvent conflictuelle, les conflits entre les dimensions économiques et environnementales prennent d'autant plus d'envergure dans un contexte de globalisation avancée. Les circonstances de la conférence ministérielle de l'OMC tenue à Seattle montrent que les conflits entre commerce et environnement sont au centre des joutes politiques et économiques.

Pour conclure, on remarquera que les contraintes imposées par l'appartenance à l'OMC relativisent l'importance en matière d'environnement d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'UE. Les conflits entre environnement et économie ne sont en fin de compte guère influencés par la question de l'adhésion ou de la non-adhésion du pays à l'UE. Les politiques économiques de la Suisse et des pays membres de l'UE doivent être compatibles avec les accords passés dans le cadre de l'OMC.

Marchés publics et télécommunications

Christian Bovet

Les marchés publics et les télécommunications sont des domaines particulièrement intéressants dans une perspective d'intégration. D'une part, le régime légal qui leur est applicable en Suisse est fortement influencé par les accords OMC et le droit européen; d'autre part, ils se rejoignent dans l'accord bilatéral Suisse-CE sur certains aspects relatifs aux marchés publics ¹.

Les marchés publics

Sur le plan interne, il existe trois niveaux de réglementation dans le domaine des marchés publics: la loi *fédérale* sur les marchés publics (LMP) s'applique aux contrats passés par l'administration générale de la Confédération et certains de ses établissements (Régie

¹ Accord du 21 juin 1999, en particulier l'art. 3 et ss. ("Marchés passés par des opérateurs des télécommunications, des opérateurs ferroviaires et par certaines sociétés de services au public"). A ce sujet, cf. le *Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, du 23 juin 1999*, pp. 72 et ss.

fédérale des alcools, écoles polytechniques et la Poste); l'accord *intercantonal* sur les marchés publics (AIMP) règle l'ouverture réciproque des marchés publics entre les cantons et vise à harmoniser les règles cantonales de passation des marchés, conformément à des principes définis en commun et aux obligations internationales de la Suisse; enfin, des lois *cantonales* mettent en œuvre les règles de l'AIMP. Hiérarchiquement, ces trois groupes de règles sont chapeautés par l'accord OMC sur les marchés publics (AMP) dont découle en particulier le système des valeurs-seuils¹.

A cette présentation, il faut ajouter la *loi fédérale sur le marché intérieur* (LMI) qui garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché, afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse. L'art. 5 LMI interdit spécifiquement toute discrimination dans les marchés publics des cantons, communes et des autres organes assumant des tâches cantonales ou communales et institue une obligation de publication pour les marchés de grande importance. Au premier abord, cette loi a une portée purement interne. Elle oblige toutefois les organismes précités à respecter les engagements internationaux de la Confédération et contient une disposition interdisant toute "discrimination à l'envers": les personnes ayant leur siège ou établissement en Suisse doivent avoir des droits identiques à ceux qui sont accordés par la Confédération à des personnes étrangères dans des accords internationaux (art. 6 al. 1 LMI).

L'adhésion n'aura pas un grand impact sur le plan réglementaire dans la mesure où la source "législative" est la même: l'AMP. Par

¹ Selon ce système, un marché public n'est soumis à la réglementation pertinente que lorsqu'il atteint une certaine valeur. Au niveau de l'OMC, ces valeurs sont fixées en droits de tirages spéciaux (DTS; dont l'équivalent en dollars US fixé en 1997 était de 1,37; cf. www.wto.org/wto/french/govtf/thresh.htm): 130'000 DTS pour les marchés de fournitures et services de la Confédération, 200'000 DTS pour ceux des cantons; 5'000'000 DTS pour les marchés de travaux de construction de la Confédération et des cantons. En l'état, les valeurs-seuils prévues dans la réglementation fédérale pour la Confédération sont de 248'950 francs suisses (désormais: francs) pour les fournitures et services et de 9'575'000 francs pour les ouvrages. Sur le plan intercantonal, les valeurs sont respectivement de 403'000 et 10'070'000 francs. Le canton de Genève a pour sa part adopté dans ses règlements séparés des valeurs de 383'000 et 9'575'000 francs.

ailleurs, la publication sur Internet des appels d'offres — effective dans l'UE depuis le 1^{er} juillet 1999 — n'est pas inconnue en Suisse ¹. Qui plus est, il convient de souligner — ce que ne fait pas le *Rapport sur l'intégration* — que “pour définir leurs objectifs, les négociateurs [de l'AMP] s'inspirèrent de la réglementation en vigueur dans l'UE, car celle-ci disposait de la forme la plus achevée d'ouverture des marchés publics parmi les pays industrialisés” ². Enfin, les valeurs-seuils adoptées par l'UE sont très proches de celles de la Suisse ³.

Outre l'ouverture des marchés “eau, énergie, transports et télécommunications” (EETT) — sur lesquels nous reviendrons, l'accord bilatéral élargira, pour les entreprises de l'UE, le champ d'application de l'AMP aux communes. C'est ici l'occasion de remarquer que le *Rapport* insiste sur les possibilités que la libéralisation des marchés publics offrirait aux entreprises suisses, sans vraiment décrire les effets pour les organismes suisses. Il faut faire à ce propos deux brèves remarques:

- Il apparaît que les PME suisses n'ont pas vraiment profité de l'ouverture due à l'AMP. Peut-être n'est-ce qu'une question de temps et d'habitude.
- Les procédures d'adjudication mises en place par les réglementations sur les marchés publics sont plutôt coûteuses. Elles imposent une organisation relativement lourde et peuvent engendrer des litiges plus complexes que par le passé, d'où des charges supplémentaires pour les communes.

Les télécommunications

La libéralisation du marché des télécommunications en Suisse a été conduite sur des bases comparables à celles que nous venons d'évoquer pour les marchés publics: l'influence du 4^e protocole du

¹ Par exemple le site Internet du canton de Vaud: **www.marches-publics.vd.ch**

² Evelyne CLERC, *L'ouverture des marchés publics: effectivité et protection juridique* (thèse de droit), Fribourg, Editions universitaires, 1997, p. 279, avec d'autres références.

³ Pour les fournitures et services, 130'000 et 200'000 DTS selon le pouvoir adjudicateur; pour les ouvrages, 5'000'000 ECU (étrangement; apparemment pas modifié depuis l'adoption de l'euro).

GATS¹ et de la réglementation européenne est prépondérante dans ce processus. La fin du monopole de l'entreprise suisse des PTT, *Swisscom SA*², est intervenue en même temps que dans la majorité des pays de l'UE (le 1^{er} janvier 1998). Un régime de concession libéral a été mis en place: dans le domaine de la téléphonie fixe, un opérateur qui remplit les conditions fixées par la *loi fédérale sur les télécommunications* (LTC) a un véritable droit à obtenir une concession (art. 6 LTC). En revanche, un tel droit n'est pas reconnu à la téléphonie mobile où l'on est en présence de ressources limitées, à savoir les fréquences de radiocommunication. Un régime particulier de simple annonce est institué pour les opérateurs qui n'exploitent pas de manière indépendante une partie importante des installations de télécommunication (art. 4 al. 2 LTC en relation avec l'art. 4 al. 1 LTC *a contrario*). La surveillance de ce marché est pour l'essentiel attribuée à la Commission de la communication (ComCom), certaines tâches étant par ailleurs confiées directement ou déléguées par la ComCom à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). La Commission de la concurrence peut également intervenir dans ce secteur.

L'interaction entre ces différentes sources peut être illustrée par deux exemples:

- La définition de l'interconnexion, un instrument essentiel de la libéralisation, est similaire dans le 4^e protocole GATS³, la directive 97/33/CE⁴ et l'art. 3 lit. e LTC. D'autres ressemblances peuvent être trouvées dans ce domaine: on comparera notamment les éléments de calcul proposés

¹ *Results of the negotiations on basic telecommunications*, du 15 avril 1997. Cf. en particulier la liste d'engagements spécifiques de la Suisse, du 11 avril 1997 (GATS/SC/83/Suppl. 3).

² Le statut de cette entreprise a été modifié par la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (LET) qui a transformé cette dernière en société anonyme de droit public et qui a ouvert son capital-actions à des personnes privées, la Confédération continuant toutefois à détenir la majorité du capital et des voix.

³ Cf. section 2 des engagements additionnels annexés aux engagements spécifiques cités ci-dessus, note 6.

⁴ Directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), *JOCE* 1997, L 1999, p. 32.

dans l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST; art. 34) et ceux de l'annexe IV à la directive précitée (liste d'exemples d'éléments des redevances d'interconnexion).

– Les ordonnances d'application intègrent par références expresses des directives européennes. Ainsi, l'art. 1 lit. b OST renvoie à la directive 92/44/CEE¹ pour la définition des lignes louées. Les équipements terminaux et satellites font l'objet du même procédé dans l'ordonnance sur les installations de télécommunication (OIT; cf. respectivement les directives 91/263/CEE² et 93/97/CEE³). Pour l'anecdote, on notera que les ordonnances concernées indiquent que ces différentes directives peuvent être commandées directement auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OFCIM).

Aujourd'hui, la tendance générale dans ce secteur est à la globalisation des entreprises et à la consolidation; la bataille entre *Mannesmann* et *Vodafone AirTouch* le démontre. Il apparaît dès lors impossible d'être isolé. Le législateur suisse l'a bien compris en élaborant la LTC et en fixant l'entrée en vigueur du nouveau régime à la même date que dans l'UE. La loi fédérale sur les *entraves techniques au commerce* et l'accord sectoriel sur le même objet confortent les résultats déjà obtenus par la LTC et la réglementation accessoire. Il est dès lors entièrement correct d'affirmer que: "En cas d'adhésion à l'UE, la reprise de l'acquis communautaire dans le domaine des télécommunications ne demanderait qu'un nombre minime d'adaptations."⁴ En revanche, une telle adhésion permettrait à la Suisse de participer activement à l'élaboration des réglementations qu'elle incorpore déjà dans sa législation.

L'accord bilatéral sur les marchés publics affectera également le secteur suisse des télécommunications. En effet, le chapitre II devrait en partie modifier la situation au niveau fédéral en incluant dans son champ d'application, sur une base réciproque, les marchés de produits et de services (y compris les services de construction) des opérateurs de télécommunications. En principe, ceux-ci consistent non seulement dans les entreprises contrôlées par les pouvoirs publics mais aussi celles qui bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux octroyés par une autorité compétente. L'ampleur du marché

¹ Cf. les références exactes figurant dans la note 2 de l'OST.

² Cf. les références exactes figurant dans la note 4 de l'OIT.

³ *Idem*, note 5.

⁴ *Rapport sur l'intégration*, p. 167.

est cependant plus petite qu'il n'y paraît au premier abord puisqu'en Suisse, il s'agirait uniquement des entreprises ayant reçu une concession de service universel conformément à l'art. 66 al. 1 LTC (annexe I B à l'accord bilatéral sur les marchés publics); les autres entreprises soumises à une concession "ordinaire" (art. 4 al. 1 LTC) ou à un simple devoir d'annonce (art. 4 al. 2 LTC) sont exclues du champ d'application de l'accord précité.

La portée de l'accord bilatéral est donc plus restreinte que celle de la directive 93/38/CEE¹, dans la mesure où l'intégration d'entreprises bénéficiant de droits exclusifs ou spéciaux (art. 2 § 3 directive 93/38/CEE) est limitée par la liste exhaustive de l'annexe I à l'accord (*cf.* art. 2 § 6 directive 93/38/CEE). En outre, l'art. 3 § 5 de l'accord bilatéral réduit encore la portée de cette ouverture en prévoyant une exception pour les achats passés par les opérateurs concernés, lorsque ces achats sont exclusivement destinés à assurer un ou plusieurs services de télécommunication, en concurrence avec d'autres entités "libres d'offrir les mêmes services dans la même aire géographique à des conditions substantiellement identiques". Enfin, les services de téléphonie vocale demeurent exclus du champ d'application (annexe VI à l'accord bilatéral).

Les transports terrestres

Caroline Egli

Deux sections du *Rapport sur l'intégration* traitent des transports terrestres: la première, la section 222.09.1, est plus importante que la seconde, la section 321.02, qui ne représente qu'un rapide descriptif des résultats des accords bilatéraux, notamment en matière de transports terrestres².

¹ Directive 93/38/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (*JOCE L* 1993 199, p. 84; modifiée pour la dernière fois par la directive 4/98, *JOCE L* 1998, 101, p. 1).

² *Rapport sur l'intégration*, pp. 291-92.

Nous procéderons d'abord à un rappel des faits qui vise à souligner l'habileté dont le Conseil fédéral a fait preuve à l'occasion des négociations sur le volet des transports terrestres. Ensuite, nous développerons quelques aspects sujets à discussion et à critiques.

Un bilan globalement positif

A l'occasion de la négociation bilatérale sur le volet des transports terrestres, il faut admettre que le Conseil fédéral a su se montrer plutôt habile, compte tenu de sa faible marge de manœuvre. Confronté à l'exercice difficile de concilier les demandes formulées aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, il s'en est plutôt bien sorti.

La situation n'était pourtant pas simple. Divers exigences et objectifs différents, parfois contradictoires, étaient à atteindre: d'une part il lui fallait maîtriser la mobilité en matière de transports terrestres, c'est-à-dire assurer l'accès au marché; d'autre part respecter l'environnement, notamment protéger la région alpine (exigence constitutionnelle de l'Initiative des Alpes); enfin, assurer le financement de l'infrastructure des transports publics, entendons surtout des nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA), promises à la Communauté dans le cadre de l'accord de transit de 1992. Et tout ceci dans le cadre européen, c'est-à-dire en respectant notamment le principe de non-discrimination.

Une situation de départ difficile

L'échec du 6 décembre 1992 a exigé le lancement de nouvelles négociations en matière de transports¹: d'une part, la non-participation à l'EEE a placé les entreprises suisses de transports dans une position inconfortable à laquelle il s'agissait de remédier; d'autre part, l'accord de transit prévoyait, à son article 13, qu'en cas d'échec des négociations EEE, la question de l'accès commercial au marché des transports (suppression des contingents bilatéraux, la libéralisation

¹ Markus MAIBACH, Adrian VATTER, Samuel HESS et Fritz SAGER, *Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: Fallbeispiel 28-Tonnen-Limite*, [Berne, Fonds national de la recherche scientifique], NFP 42, Working Paper No. 2, p. 48.

dans le domaine du trafic triangulaire ainsi que le cabotage), serait réglée dans le cadre de négociations bilatérales ¹.

L'acceptation – à la surprise générale – de l'Initiative des Alpes, le 20 février 1994, a encore compliqué les données du problème. Misant sur le rejet de cette initiative, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale n'avaient pas cru bon de lui opposer un contre-projet, voire – comme certains le préconisaient à l'époque ² – de l'invalider au titre de son incompatibilité avec l'accord de transit.

Cette acceptation a été très mal reçue par l'UE, qui s'est accordée une "pause de réflexion" pour procéder à une nouvelle appréciation de la situation ³. De son côté, le Conseil fédéral a tenu à assurer ses partenaires européens que la mise en œuvre de l'Initiative ne se ferait pas au dépend de l'accord de transit. Il a arrêté sa stratégie le 9 septembre 1994. Celle-ci reposait sur trois instruments non discriminatoires: d'abord, l'introduction d'une redevance des poids lourds liées aux prestations (RPLP), dont le principe avait été accepté six mois plus tôt par le peuple et les cantons; ensuite, la taxe sur le transit alpin (TTA); et enfin, le développement d'une offre ferroviaire attrayante.

Le déroulement de la négociation

C'est dans ce contexte légal complexe que les ministres des Transports de l'UE acceptèrent, le 14 mars 1995, de donner le feu vert aux négociations routières et aériennes.

Dès l'ouverture des pourparlers, l'UE revient à la charge sur la question du tonnage. Dénonçant les détournements de trafic provoqués par la limite des vingt-huit tonnes, ainsi que les coûts économiques et l'inefficacité écologique de cette mesure, elle revendique son abolition. Dans un premier temps, la Suisse se refuse à toute concession en la matière, arguant de l'extrême sensibilité du dossier

¹ [Conseil fédéral], L'accord sur le transit conclu entre la Communauté européenne et la Suisse, ainsi que sur l'accord triangulaire entre la République fédérale d'Allemagne, la Suisse et l'Italie sur le trafic combiné rail-route, message du 13 mai 1992, Berne, p. 1015. Cf. l'initiative populaire "Pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit", message du Conseil fédéral, du 12 février 1992, Berne.

² Raimund E. GERMANN, "Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie", *Revue suisse de science politique* 1 (2-3), 1995, pp. 35-60.

³ [Assemblée fédérale], *Bulletin officiel*, Conseil national, 1994, p. 465.

sur le plan interne. Elle finit néanmoins par céder devant l'obstination de son partenaire de négociation. En avril 1996, la Suisse admet le principe d'une abolition progressive de la limite des vingt-huit tonnes. Le Conseil fédéral exige en contrepartie de pouvoir recourir à une fiscalité routière plus intensive, afin de se prémunir contre une avalanche de camions sur les routes suisses et pour inciter les poids lourds à emprunter le rail ¹.

Le montant total des taxes que la Suisse pourra percevoir pour le passage d'un poids lourd de quarante tonnes entre Bâle et Chiasso est à son tour l'objet de discussions animées avec l'UE. Le Conseil fédéral articule d'abord la somme de 600 francs. Ce montant, jugé démesuré par l'UE, est progressivement revu à la baisse: à Kloten, le 23 janvier 1998, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger et le commissaire européen Neil Kinnock s'entendent finalement sur une taxe moyenne de 200 ECUs, soit environ 325 francs.

Le compromis de Kloten, qui a créé une situation un peu paradoxale au niveau des instances communautaires – avec une Commission acquise au point de vue suisse sur la politique des transports et opposée à certains Etats membres – a connu un destin mouvementé devant le Conseil des ministres. D'abord refusé par le Conseil des Transports du 17 mars 1998, il a finalement été accepté par ce même Conseil le 30 novembre 1998 (l'essentiel du compromis de Kloten n'a pas été touché, en particulier le montant de la taxe des poids lourds), acceptation qui n'est pas sans relation avec les résultats positifs des deux référendums intervenus alors en Suisse (RPLP le 27 septembre, et financement des NLFA le 30 novembre) et des élections législatives allemandes du 27 septembre 1998.

Le judicieux abandon de la limite des vingt-huit tonnes

¹ C'est la parution du Livre vert de la Commission sur la tarification des transports qui offre une perspective nouvelle à la Suisse: amener la dimension fiscale des transports sur la table de négociation. La Commission y estime en effet que les coûts qui ne sont pas directement pris en charge par ceux qui les occasionnent représentent pour l'UE 250 milliards d'écus environ par an, 90% de ces coûts étant imputables aux transports routiers. Les chiffres disponibles montrent que le produit actuel de la fiscalité routière est très loin de couvrir tous ces coûts (Commission européenne, "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports: options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'UE", *Livre vert, Bulletin de l'UE*: supplément 2/1996, p. 9).

contre un nouvel instrument de protection des Alpes

La limite des vingt-huit tonnes n'était ni rentable au point de vue économique, ni satisfaisante au point de vue environnemental. A ce mécanisme traditionnel, quelque peu archaïque, de protection de la région alpine, a été substituée une politique des transports terrestres moderne, orientée et en adéquation avec l'économie de marché (recours à des instruments essentiellement fiscaux).

De plus, le Conseil fédéral se montre clairvoyant dans le *Rapport* lorsqu'il estime qu'une politique visant au maintien de la limite des vingt-huit tonnes n'est possible dans aucun des scénarios qui s'offrent à la Suisse: que ce soit dans le cadre de l'adhésion, d'une participation à l'EEE, ou d'une voie en solitaire ¹, la Suisse devra s'aligner sur le régime communautaire des quarante tonnes. En estimant que la capacité de la Suisse à mener une politique des transports terrestres autonome est très réduite, le Conseil fédéral se montre réaliste.

Une grande inconnue: la réalisation de l'Initiative des Alpes?

Il demeure néanmoins plusieurs inconnues quant aux conséquences de cette nouvelle politique de régulation du trafic routier. La première a trait à la concrétisation de l'Initiative des Alpes. Le Conseil fédéral estime dans le *Rapport* que les mesures adoptées permettront de concrétiser l'Initiative des Alpes ². Mais une grande inconnue demeure sur l'effet incitateur de la RPLP et du subventionnement du rail pour transférer le trafic des marchandises de la route au rail. Ici les avis divergent. Diverses simulations d'économistes ont été effectuées, plus ou moins optimistes. Mais les doutes demeurent quant à la réalisation effective de l'Initiative des Alpes!

La question de l'eurocompatibilité de la RPLP

La seconde inconnue concerne l'eurocompatibilité de la RPLP. Du point de vue de la législation communautaire actuelle, la redevance n'est eurocompatible ni au point de vue de son montant, ni à celui de sa forme, car elle s'applique à l'ensemble du réseau routier ³. Le

¹ *Rapport sur l'intégration*, pp. 151-53.

² *Ibid.*, p. 150.

³ *Ibid.*, p. 151.

Conseil fédéral constate dans la philosophie communautaire des transports terrestres un abandon de l'option du "tout à la route" pour une approche plus soucieuse de l'environnement. Il pronostique un développement de la législation communautaire vers une conception de la vérité des coûts¹. La Commission est certes acquise à cette nouvelle philosophie, mais tout dépendra du rapport de forces au sein du Conseil des ministres: rappelons-nous que c'est notamment le changement de la majorité parlementaire lors des élections allemandes du 27 septembre 1998 qui avait sauvé la mise du Conseil fédéral. Si la législation communautaire se développe dans le sens pronostiqué par le Conseil fédéral et souhaité par la Commission et certains Etats membres, on pourrait considérer que l'approche suisse de la politique des transports terrestres a été pionnière. Dans le cas contraire, la réalisation de l'Initiative des Alpes, acceptée par le peuple et les cantons, sera compromise encore davantage².

Transports

Giuseppe Pini

Les transports constituent un domaine clé dans les relations Suisse-UE et ont été source de contentieux. La Suisse est, dans le contexte des échanges entre pays membres de l'Union européenne, à la fois un obstacle physique et juridique, en même temps qu'un fournisseur de capacités de transport³; cela apparaît clairement à la lecture des pages 155-61 du *Rapport*.

La politique des transports est une politique sectorielle: les relations difficiles entre la Suisse et l'UE résultent des objectifs diffé-

¹ *Ibid.*, p. 150.

² Cf. Cédric DUPONT, Caroline EGGLI et Pascal SCIARINI, *Entre cohérence et efficacité: la Suisse face à l'Union européenne dans les négociations bilatérales*, Genève, Travaux et communications de l'Université de Genève, 1998; les mêmes, "Taxe poids lourds: évitons un nouvel hors-jeu européen", *Le Temps* du 15 septembre 1998.

³ Giuseppe PINI, "La politique suisse de régulation du trafic de transit", *Revue de géographie alpine*, 1993, no 4, pp. 63-76.

rents que la Suisse et l'UE assignent aux transports, à savoir la protection de l'environnement (Suisse) et l'intégration et la convergence économiques (UE) ¹. Jusqu'aux négociations bilatérales, la Suisse a conduit une politique des transports limitant le transit routier générateur d'effets négatifs externes, contrariant la stratégie politique et économique de l'Union européenne d'intégration et de cohésion entre Etats membres, à la fois facteur de bien-être et de stabilité pour l'Europe, et cause d'une augmentation substantielle des échanges et donc de trafic (marché unique).

Dans ses principes de base – ceux de garantir la mobilité des personnes et des biens, de permettre le libre choix du mode de transport et d'accorder une priorité aux transports publics – la politique suisse des transports ne diffère pas de celles des autres pays industrialisés de l'UE ². Il n'y a donc pas incompatibilité entre les principes comme cela d'ailleurs apparaît à la lecture du *Rapport*. En revanche, les mises en œuvre et les arbitrages entre principes et objectifs (consistant, en Suisse, à réduire les effets négatifs sur l'environnement, à coordonner le fonctionnement des modes de transport et à limiter l'accroissement du trafic privé) ont différé et diffèrent: cet aspect n'est, à mon sens, pas assez souligné dans le *Rapport*.

La Suisse entend mettre en pratique l'internalisation des coûts externes dans sa politique des transports (principe du pollueur-payeur); ce principe est aussi contenu dans le Livre blanc de la Commission de l'Union européenne ³ portant sur une "approche globale pour la détermination d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable": "l'internalisation des coûts externes devrait donc être un élément essentiel d'une politique des transports qui intègre la défense de notre milieu de vie". Sur le fond donc, aucune opposition Suisse – UE. En revanche, on observe comment diffère la mise en application temporelle de ce principe: l'objectif prioritaire actuel de la Suisse est la minimisation des atteintes à l'environnement alpin dues au trafic routier; l'objectif prioritaire de l'UE est la convergence économique des pays qui la composent. Pour

¹ *Rapport sur l'intégration*, p. 155.

² *Les transports – hier, aujourd'hui, demain*, Berne, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, 1998.

³ UE, "Livre blanc du 22 juillet 1998 sur les redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures", COM (98) 466 final.

la Suisse, l'horizon temporel de l'application du principe est 2001, pour l'UE... 2010. De plus, le principe de base de la politique suisse des transports, celui d'internalisation des coûts externes ou du pollueur-payeur, n'est pas l'équivalent au principe d'utilisateur-payeur de l'UE. Cette différence de taille est illustrée par la difficulté à s'accorder, lors des négociations bilatérales, sur le niveau de taxation à la tonne/km dans la Redevance des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Le niveau de taxation de 2,7 cts par t/km convenu par les deux parties en négociation (mais pas encore accepté par certains Etats membres de l'UE) met le passage d'un poids lourd par les Alpes suisses au même prix que le passage des Alpes par le Brenner, le Fréjus ou le Mont-Blanc: pouvons-nous affirmer que ces dernières taxes de passage couvrent l'ensemble des coûts externes? La réponse est bien évidemment négative.

Les bilans (répercussions) sur la Suisse présentés dans le *Rapport* des quatre scénarios (adhésion, participation à l'EEE, accords sectoriels, et *statu quo*) mettent sur un pied d'égalité des mesures précises de politique des transport prises et appliquées par la Suisse (percements de deux tunnels et leur financement, financement du ferroutage, RPLP, etc.) avec des intentions de politique des transports non encore opérationnalisées et acceptées par les pays membres de l'UE (eurovignette, redevances routières¹, réseau transeuropéen dont le financement est hypothétique, création de couloirs de ferroutage). Pour certaines mesures, il est erroné de prétendre qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre les deux politiques de transport et cela surtout en ce qui concerne les échéances d'application.

Le scénario du *statu quo* consiste en l'application des accords de transit de 1993: cette situation n'est pas très défavorable à l'UE (la mise à disposition par la Suisse aux pays de l'UE de deux tunnels ferroviaires de base et d'un couloir de ferroutage pour les poids lourds de quatre mètres de haut est prévue par les accords: cet important apport financier de la Suisse de l'ordre de 15 à 20 milliards de francs suisses correspond ni plus ni moins à une redistribution de fonds suisses à des consommateurs et entreprises européens bénéficiant, en très large partie, des effets macro-économiques positifs de ces infrastructures et services). En revanche la RPLP, qui sera

¹ Le Livre vert pour des "prix justes et efficaces dans le domaine des transports" décrit la stratégie à venir de l'UE: redevances routières kilométriques (en fonction des dégâts à l'infrastructure), redevances en zone urbaine sensible ou encombrée; taxes carburants.

perçue même dans l'hypothèse du *statu quo*, renchérra de 25 francs à 300 francs le passage des Alpes suisses pour les poids lourds à l'horizon 2005-07.

“[...] la Suisse a accepté, d'ici à 2005, d'augmenter la limite de poids des véhicules lourds à quarante tonnes (changement de paradigme) si une telle mesure s'accompagne en parallèle d'une augmentation de la fiscalité routière”¹. – Le *Rapport* parle de changement de paradigme concernant le relèvement de vingt-huit à quarante tonnes de la charge maximale des poids lourds. Est-ce un changement de paradigme de remplacer une limite de charge (vingt-huit tonnes) par une limite du nombre de passages de poids lourds? Le vrai changement de paradigme de la politique suisse est de croire que les mesures économiques incitatives (fiscalité routière) sont plus efficaces que les mesures techniques contraignantes pour atteindre les objectifs fixés. En cela, il y a convergence de vue avec l'Union européenne.

“La capacité de la Suisse d'influer sur l'avenir de la politique européenne, voire transalpine, des transports sera faible si notre pays reste en dehors des institutions de l'UE”². – Cette affirmation est discutable: ce qui s'est passé ces dix dernières années prouve le contraire. La Suisse a montré l'exemple à l'UE: promotion de la complémentarité modale, protection de l'environnement, ferroutage, transport combiné, fiscalité routière. Il y a dix ans, certaines mesures de politique suisse des transports faisaient sourire à Bruxelles; à présent la politique suisse est prise d'autant plus au sérieux que la Suisse a su dégager les ressources financières (30 milliards de francs) pour mener à bien cette politique. De plus, la Suisse, même si elle reste à l'extérieur de l'UE (scénario du *statu quo*), n'est pas le seul pays à être confronté aux problèmes du trafic de transit (Autriche, France), et sa politique des transports est soutenue par une large partie des opinions publiques des populations alpines directement touchées par le transit.

L'acceptation par le peuple et les cantons, fin novembre 1998, du paquet financier (30 milliards de francs) relatif aux grandes infrastructures ferroviaires (dont les NLFA) donne à nos autorités les moyens et le soutien politique nécessaires à la nouvelle politique des transports et en augmente ainsi sa cohérence et sa faisabilité interne au pays. Reste à convaincre certains Etats membres de l'UE de

¹ *Rapport sur l'intégration*, p. 156.

² *Ibid.*, p. 159.

l'opportunité politique, économique, sociale et environnementale d'une telle politique.

Effets économiques de l'intégration pour la Suisse ¹

Victoria Curzon Price

Le Conseil fédéral a mandaté cinq études économiques pour accompagner son *Rapport sur l'intégration 1999*: une sur le marché du travail, deux sur les effets à court et moyen terme, et deux sur les effets à long terme de diverses formes d'intégration de la Suisse à l'Union européenne, à savoir:

1. "Intégration et marché du travail: conséquences d'un rapprochement de la Suisse et de l'Union européenne" par Thomas Straubhaar, de l'Université de la *Bundeswehr*, Hambourg;
2. "Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe" par Tobias Müller et Jean-Marie Grether, du Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève;
3. "Intégration de la Suisse à l'UE – effets économiques à long terme" par André Müller et Renger van Niewkoop, d'*Ecoplan* à Berne;
4. "L'évaluation des conséquences à court et moyen terme avec des modèles macro-économiques structurels d'une adhésion de la Suisse à l'UE" par Jürg Barlocher, Bernd Schips et Peter Stalder, de l'ETH de Zurich;
5. "Scénarios d'intégration de la Suisse à l'UE, conséquences économiques selon le macro-modèle BAK" par Stephan Vaterlaus, Margit Himmel Christoph Koellreuter et Banu Simmons-Suer, du *BAK Konjunkturforschung Basel AG*, à Bâle.

Dans ce bref commentaire, nous nous efforcerons de présenter les points et les arguments les plus importants soulevés par ces études (notamment en ce qui concerne le marché du travail en Suisse), tout en les interprétant pour en faciliter la compréhension.

Le Conseil fédéral, sans doute par souci de vérité et de légitimité et tout en acceptant le risque d'incohérences, a mandaté cinq études indépendantes sur les effets économiques, respectivement, des bila-

¹ Commentaire sur les études mandatées par le Conseil fédéral pour étayer son *Rapport sur l'intégration*.

térales, d'une adhésion à l'UE, et d'une adhésion avec participation à l'euro. En l'occurrence le pari fut payant, car même si les estimations quantifiées divergent inévitablement dans le détail, il y a une très grande convergence d'opinions sur la plupart des questions importantes.

En résumé, en ce qui concerne *les bilatérales*, les auteurs sont tous persuadés que la libre circulation des personnes et l'ouverture supplémentaire réciproque sur les marchés des biens et services auront des effets positifs, avec très peu d'effets négatifs. En résumé:

$$\text{Effet bilatérales} = \Delta C + \Delta T$$

où ΔC = effet d'une augmentation de la concurrence et ΔT = effet d'une ouverture du marché du travail.

En ce qui concerne *l'adhésion*, par contre, toutes les études macroéconomiques soulèvent l'effet négatif du transfert net à l'UE au titre de la contribution budgétaire (ΔB), ce qui nous donne:

$$\text{effet adhésion} = (\Delta C + \Delta C' + \Delta T) - \Delta B$$

où $\Delta C'$ représente le fait que l'adhésion produira plus de transparence et de concurrence que les bilatérales. Les effets positifs plus importants sont plus ou moins compensés par l'effet négatif du transfert (1% du PNB suisse). Pour toutes les études, néanmoins, sauf celle du BAK (Bâle), $\Delta C' > \Delta B$. En somme, l'effet de l'adhésion sera positif, mais l'amélioration par rapport aux bilatérales ne sera pas spectaculaire, et pour l'une des équipes est même négative.

En ce qui concerne *l'adhésion avec euro*, les auteurs sont plus incertains. Les avantages de la stabilité des taux de change (encore plus de transparence et de concurrence: $\Delta C''$) sont-ils plus ou moins importants que les nouveaux inconvénients (augmentation du taux d'intérêt et sortie de capitaux: Δi et ΔK)? Ce qui nous donne schématiquement:

$$\text{adhésion avec euro} = (\Delta C + \Delta C' + \Delta C'' + \Delta T) - (\Delta B + \Delta i + \Delta K)$$

Les plus "eurosceptiques" des études (BAK, Bâle et ETH, Zurich) concluent que le scénario de l'adhésion – du point de vue purement économique – n'est pas forcément préférable au scénario des accords bilatéraux. Pour ces auteurs $\Delta C'' < (\Delta i + \Delta K)$.

Si les études les plus optimistes (*Ecoplan*, Berne et LEA, Genève) accordent beaucoup d'importance aux effets positifs de l'approfondissement de l'intégration (élimination des barrières non tarifaires, économies d'échelle et concurrence accrue dans les sec-

teurs en concurrence imparfaite, réduction de la protection agricole), c'est sans doute parce qu'elles se sont placées dans le long terme. Leurs auteurs soulignent que les changements structurels profonds prendront du temps pour se déployer et provoqueront des coûts d'ajustement à court et à moyen terme, mais leur mandat était d'estimer les effets *après* les ajustements. Les études portant sur les effets à court et à moyen terme, naturellement, prennent en compte ces coûts d'ajustement, qui sont portés au négatif de l'équation pendant à peu près dix ans, ce qui rend les estimations de la BAK particulièrement faibles et "eurosceptiques".

De plus, comme il se doit, les auteurs mettent les lecteurs en garde contre la fiabilité des résultats quantitatifs sur une si longue période.

Tableau I
Résultats des études économiques faites dans le cadre du *Rapport sur l'intégration*

Adhésion	Bilatérales	Adhésion	Adhésion + euro
LEA Genève: bien-être en % du PIB (long terme, période non spécifiée)	1,0%	1,2%	2,5%
Ecoplan: bien-être en % du PIB (long terme, période non spécifiée)	0,5%	1,0%	
ETH Zurich: PIB par habitant en 2010	2,0%	2,5%	
BAK, Bâle PIB en 2010 (base <i>statu quo</i>)	1,0%	0,8 – 1,8%	

Source: OFDE “Contributions à la politique économique” nos. 2-7, Etudes économiques soutenant le *Rapport sur l'intégration 1999*.

Finalement, tout le monde est d'accord que c'est seulement après une période de transition de huit à dix ans que les bénéfices de l'*adhésion* – calculés pour deux des études en augmentation de bien-être par rapport au PIB, et en termes de simple augmentation de PIB pour les autres – commenceront à se faire sentir, ce qui donne un avantage immédiat au scénario des accords bilatéraux.

C'est sans doute pourquoi l'OFDE et le Bureau de l'intégration concluent, dans leur dossier de presse accompagnant ces études, de façon suivante:

D'un point de vue économique, les arguments parlent tous en faveur d'une intégration progressive. En d'autres termes, il conviendrait d'adopter les accords bilatéraux et de préparer ensuite l'adhésion à l'UE en procédant à des réformes ciblées. Ces dernières permettraient non seulement de baisser les coûts de l'adhésion, mais encore de renforcer l'économie de manière générale.

Signalons que le sens du terme “augmentation de bien-être”, critère utilisé dans deux des études, constitue “un accroissement *per-*

manent du revenu disponible des ménages” (résumé de Müller et Grether) dû aux gains d’efficacité, sans spécification de la période considérée. C’est-à-dire que le revenu disponible est chaque année de x pour cent plus élevé qu’en l’absence d’intégration accrue. Ce concept est conceptuellement proche de l’accroissement du *niveau du PIB* (soit simple, soit par habitant), après dix ans, utilisé par les deux autres études. Mais il y a une grande différence entre +0.5% pendant dix ans (pour prendre l’estimation *Ecoplan*/bilatérales, qui paraît la plus basse, mais qui donne +5% après dix ans), et seulement + 1% *au bout de dix ans* (BAK/bilatérales). Aucun des concepts n’implique une augmentation du taux de croissance, mais plutôt une augmentation en une fois du niveau du PIB à partir duquel la croissance normale se greffe (c’est pourquoi la croissance de 0.5% sur dix ans n’est pas composée). A très long terme, les différences entre les estimations s’estompent. Les effets quantifiés sont loin d’être triviaux, car même un accroissement permanent de seulement 1% du PIB est très important.

En conclusion, il est difficile de ne pas approuver “la politique des petits pas” sur le plan strictement économique. Les accords bilatéraux offrent une ouverture adéquate sur le plan de l’accès réciproque pour les biens et services, et une ouverture importante sur le plan du marché du travail. La Suisse évite les inconvénients économiques de l’adhésion (contribution budgétaire nette de 1% environ du PIB) et de l’appartenance à l’euro (perte d’indépendance monétaire). En plus, elle reste libre pour déterminer les “conditions-cadre” de son économie, notamment en matière de fiscalité des entreprises, réglementation financière et bancaire, et financement de la sécurité sociale (*up to a point...*). Les facteurs de production étant mobiles de nos jours, un pays peut rejoindre “la nouvelle économie” en les attirant, tout comme il peut stagner en les repoussant. C’est dans ce contexte que doit être comprise l’opinion de l’OFDE/Bureau de l’intégration citée à l’instant. La “politique des petits pas” permet de garder la liberté d’action sur ce qui est essentiel et d’étaler les coûts d’ajustement dans le temps, quitte à reprendre la question de l’adhésion plus tard.

Note sur l’euro

Jean-Pierre Béguelin

Le *Rapport sur l'intégration* du Conseil fédéral traite des problèmes liés à l'abandon de la souveraineté monétaire suisse en deux endroits distincts: dans le chapitre 2, § 222.01 et dans le chapitre 3, plus particulièrement au § 333.06¹. Même si le recours systématique à la terminologie et aux arguments issus tout droit des officines de propagande bruxelloises irrite quelque peu l'honnête homme, la première partie fort descriptive du chapitre 2 n'appelle pas de commentaires particuliers. La seconde malheureusement, celle qui est censée décrire les répercussions de l'UEM sur la Suisse, laisse perplexe l'observateur un tant soit peu averti. En cas d'abandon du franc et d'adoption de l'euro, le *Rapport* reconnaît que notre pays perdrait la possibilité de mener une politique monétaire indépendante, mais il laisse entendre que cette perte serait en grande partie compensée par la suppression du risque de change pour le 60% de nos exportateurs – de marchandises s'entend bien, on ne parle jamais des exportateurs de services – qui ont leurs débouchés en Europe. Quant au cas – *horresco referens* – de survie possible du franc suisse, le sous-chapitre qui en traite (partie C2) est particulièrement obscur, du moins en français, comme le montre à l'envi le premier tiret de la page 85 qui n'est même pas un exemple de langue de bois fédérale, mais une parfaite illustration du *traduttore, traditore*. En outre, la conclusion de ce chapitre est parfaitement incompréhensible puisque les deux dernières phrases se contredisent l'une l'autre.

En gros, et c'est parfaitement clair en lisant les lignes consacrées à ce sujet dans le chapitre 3, les auteurs du *Rapport* n'attachent pas beaucoup d'importance à l'abandon de la souveraineté monétaire et du franc suisse. Certes, ce changement nous empêcherait de mener une politique monétaire propre, mais cette indépendance est de toute façon limitée. Certes, cela entraînerait une hausse des taux d'intérêt domestiques, mais à l'avenir l'îlot de stabilité monétaire et de taux bas qu'est la Suisse sera selon toute vraisemblance submergé². Dans l'esprit des auteurs au contraire, l'adoption de l'euro sup-

¹ [Conseil fédéral], *Suisse – Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, pp. 78-85 et 365-68.

² *Ibid.*, p. 366.

primerait les problèmes de changes pour beaucoup de nos exportateurs, ce qui serait un grand bien.

Arrivés à ce point, les auteurs du *Rapport* sont saisis non pas par la débauche comme M. Le Trouhadec, mais par un soupçon de scrupules qui les a poussés à écrire trois paragraphes consacrés à la problématique générale de la hausse permanente des taux d'intérêt, qu'entraînerait un abandon du franc suisse. Sur ce point, rappelons que pour différentes raisons, mais plus particulièrement à cause de l'énorme richesse externe du pays – 120% du PIB, un record mondial – les taux suisses sont, depuis des années, 200 points de base environ au-dessous des taux allemands et néerlandais. Or les conclusions de ces trois paragraphes sont pour le moins troublantes et assez inhabituelles sous la plume, souvent mal affûtée, de l'administration fédérale. On y apprend en effet que la hausse des taux domestiques (due à l'adoption de l'euro) entraînerait *primo* une poussée à court et à *long terme* du chômage en Suisse, sauf si les salaires réels devaient baisser [*sic!*]; *secundo*, qu'elle favoriserait les créanciers et défavoriserait les débiteurs, en particulier les emprunteurs publics, les banques et l'industrie de la construction. Excusez du peu...

Or, aux yeux de l'économiste, ces deux conclusions sont parfaitement fondées, même si elles sont a priori difficilement compréhensibles pour le profane. Il vaut alors la peine de reprendre le raisonnement point par point. En sus du transfert de pouvoir d'achat entre créanciers et débiteurs qu'elle génère, une hausse permanente des taux entraîne des coûts liés à la valeur et à la productivité du stock de capital – les immeubles, les usines, les machines, l'infrastructure – installé dans un pays. D'abord, une augmentation permanente du taux d'intérêt moyen engendre normalement une chute des prix immobiliers, du cours des obligations et des actions. On le sait, le détenteur d'une obligation perpétuelle de 1'000 francs produisant un coupon annuel de 50 francs – 5% – ne pourra la revendre que 500 francs si le taux d'intérêt courant est monté de 5 à 10% depuis la date d'émission, car c'est avec ce cours seulement que le nouvel acheteur obtiendra un rendement de 10%. Ces pertes en capital se traduisent évidemment par une chute de la bourse et créent des difficultés pour les banques qui, par définition, assurent leurs créanciers contre de tels aléas alors que les gages de leurs débiteurs ne le sont pas. Ensuite, cette hausse des taux d'intérêt devra tôt ou tard être compensée par un meilleur rendement du capital physique puisque, à la longue, la rentabilité de ce dernier doit être

égale à celle des fonds qui ont servi à le financer. Or accroître le rendement du capital physique n'est pas chose aisée. D'un côté, on peut en diminuer la quantité car, comme pour tous les facteurs de production, moins on a de capital, plus son coût et, par conséquent, son rendement sont élevés. A court terme, cela signifie mettre au rebut usines et machines, avec les faillites d'entreprises, la hausse du chômage ou les baisses salariales qu'on imagine. D'un autre côté, on peut rendre ce capital plus productif en augmentant le nombre de travailleurs qui collaborent avec lui et, donc, en abaissant les salaires sinon l'équilibre financier des firmes n'est plus assuré. A court terme cependant, le capital installé ne permet souvent pas une telle adaptation – une grue demande un grutier et pas deux – si bien qu'on se retrouve dans le cas précédent. L'importance de ces pertes en capital ne doit pas être négligée. Faire passer le niveau du taux réel suisse à celui du taux européen pourrait impliquer jusqu'à 50% de pertes sur le capital à durée de vie la plus longue, un ordre de grandeur trop important pour être balayé d'un revers de plume.

Même si son effet global est difficile à mesurer, le cas du transfert de pouvoir d'achat entre les agents est plus simple à expliquer car chacun comprend qu'une hausse permanente des taux favorise les créanciers et défavorise les débiteurs. Globalement certes, ce transfert ne change ni le revenu, ni la fortune nationale et il peut en théorie être compensé par des mesures fiscales. Mais il reste difficile à négocier politiquement, les créanciers étant en général plus riches que les débiteurs, et, économiquement, il risque d'accentuer la propension à épargner des résidents helvétiques. Cette réaction poserait de plus un problème intéressant, et peu souvent étudié, quant à la répartition interne des gains provenant du surplus de la balance courante et de la fortune externe nette du pays. On le sait, comme les Suisses épargnent plus qu'ils n'investissent, leurs avoirs à l'étranger augmentent constamment. La part de leur fortune soumise au risque de change s'accroît donc rapidement. Dès que ce risque paraît trop fort, les exportations de capitaux diminuent, ce qui pousse notre monnaie à la hausse, réduisant ainsi la valeur exprimée en francs des avoirs externes. Mais cette réévaluation fait retomber les bénéfices des avoirs externes non seulement sur ceux qui détiennent directement ceux-ci, mais encore sur l'ensemble des résidents suisses qui peuvent alors acheter les produits étrangers moins chers. En d'autres termes, la Suisse bénéficie d'un véritable gain des termes de l'échange qui lui permet de se procurer plus de biens étrangers pour la même quantité de biens domestiques grâce,

en grande partie, au 5% du PIB de revenu en devises qui provient des placements nets à l'étranger. Avec l'entrée dans l'UEM, ces gains ne disparaîtraient évidemment pas, mais ils ne se traduiraient plus par une réévaluation du franc. Ils ne profiteront donc plus à tous les résidents mais seulement à ceux qui possèdent cette fortune. Toutes choses égales par ailleurs, la plongée aux Maldives ou le ski dans l'Himachal Pradesh serait moins accessible pour l'Helvète moyen. Dans un sens, la montée du franc suisse apparaît ainsi comme un bien collectif, à l'utilité largement répandue, qui serait privatisé au travers de l'abandon du franc. Cet effet viendrait encore renforcer le transfert en faveur des créanciers, qu'une adhésion suisse à l'UEM entraînera *de facto*.

En résumé, la partie monétaire du *Rapport sur l'intégration* est beaucoup trop sommaire et superficielle en oubliant même certains éléments favorables à l'adhésion comme le fait que la hausse des taux faciliterait le financement des caisses de pension. Elle tend à sous-estimer les coûts liés à l'abandon du franc et, par conséquent, peint pour la Suisse un avenir économique et monétaire trop rose à l'intérieur de l'UEM, trop noir en dehors de celle-ci. C'est sans doute pourquoi les auteurs du *Rapport* écrivent souvent *taux d'intérêts*, avec un s ! *Horrible scriptu...*

Effets économiques d'une adhésion de la Suisse à l'UE: apports et limites des modèles

Jean-Marie Grether et Tobias Müller

Rapport sur l'intégration et études complémentaires

Alors que la rédaction du *Rapport sur l'intégration* était déjà bien engagée, le Conseil fédéral a lancé en été 1998 un appel d'offre pour évaluer les effets économiques de l'intégration de la Suisse à l'Europe. Cinq études ont été mandatées, deux portant sur les effets de long terme, deux sur les effets de court terme et la dernière sur

les flux migratoires. Malgré le respect de délais serrés, les résultats de ces études n'ont pas été pris en compte dans le *Rapport*.

En particulier, le chapitre portant sur la "prospérité" (333) se limite à des considérations générales sans se risquer à une quantification des conséquences attendues, même en termes d'ordre de grandeur. La présentation des gains de l'intégration est incomplète, par instants ambiguë (qu'entend-on par "compétitivité de la place économique suisse"?) et parfois teintée de mercantilisme (accent mis sur l'accès aux marchés externes). Par contre, l'évaluation comptable et détaillée des conséquences financières de l'adhésion (section 251.03) a été incorporée telle quelle dans les études complémentaires.

Lorsqu'on veut évaluer l'impact de changements structurels de ce type, le problème fondamental est celui de la stabilité des relations économiques sur lesquelles se fonde l'évaluation. En particulier, les modèles économétriques agrégés ne permettent pas d'évaluer les gains d'efficacité consécutifs à l'intégration. Les modèles d'équilibre général calculables résolvent ce problème, grâce à la description détaillée de la structure des marchés, même s'ils se prêtent mal à l'analyse du sentier d'ajustement de l'économie (effets de court terme). Pour cette raison, les deux types de modèles ont été retenus dans les études complémentaires. Dans les sections qui suivent, nous allons d'abord présenter leurs caractéristiques principales ainsi que les résultats des simulations, avant de discuter les limites de telles analyses.

Effets de long terme de l'adhésion

Les effets de long terme ont été évalués de manière indépendante par le Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève (LEA)¹ et par *Ecoplan*². Les deux instituts ont utilisé des modèles d'équilibre général calculables. Nous présentons d'abord les résultats de l'étude du LEA et indiquerons ensuite brièvement les points sur lesquels les deux études diffèrent.

¹ Tobias MÜLLER et Jean-Marie GREYER, "Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe", *Contributions à la politique économique* No 4, Berne, OFDE, 1999.

² André MÜLLER et Renger VAN NIEUWKOOP, "EU-Integration der Schweiz – Wirtschaftliche Auswirkungen", *ibid.* No 5, Berne, OFDE, 1999.

Dans l'étude du LEA, il s'agit non seulement de percevoir les effets de mise en œuvre des "quatre libertés fondamentales" (mobilité des biens, des services, des personnes et des capitaux), mais également de capter les dimensions additionnelles de l'intégration résultant de l'harmonisation des normes et de la reconnaissance mutuelle des procédures de mise en conformité (élimination des obstacles techniques au commerce). Une adhésion à l'UE impliquerait aussi d'importants changements dans les domaines fiscal (contribution de la Suisse au budget européen équivalente à 0,9% du PNB suisse et hausse des taux de TVA à 15%) et agricole (adoption de la politique agricole commune). Enfin, le passage à la monnaie unique conduirait à un relèvement des taux d'intérêt helvétiques.

1. Méthode

Le modèle d'équilibre général appliqué qui a été utilisé pour simuler l'impact de ces mesures comporte trois régions (la Suisse, l'UE et le "Reste du monde", RM) et vingt-six secteurs, dont un certain nombre caractérisés par une concurrence imparfaite entre les firmes. Il permet de capter les effets de l'intégration sur l'efficacité productive et la structure de l'économie suisse, en prenant en compte les avantages comparatifs, l'intensification de la concurrence et l'exploitation des économies d'échelle. En outre, ces gains d'efficacité stimulent l'investissement, renforçant les effets positifs de l'intégration. Selon la perspective de long terme retenue dans cette étude, on se situe au terme du processus d'ajustement, lorsque les modifications envisagées auront déployé tous leurs effets.

La main d'œuvre est décomposée selon le degré de qualification des travailleurs, afin de mesurer les variations de l'inégalité salariale. Pour l'évaluation de certains paramètres cruciaux, l'étude a pu profiter des travaux récents mandatés par l'UE et visant à évaluer les effets du marché unique sur les pays de l'UE (*Single Market Review*).

2. Scénarios

Deux scénarios d'adhésion sont envisagés:

ADH: l'adhésion sans rattachement à l'Union économique et monétaire (UEM), qui implique des changements importants dans le commerce de marchandises (élimination des barrières non tarifaires entre la Suisse et l'UE)

et la libre circulation des personnes; elle approfondit l'intégration au marché unique, soumet l'agriculture suisse à la Politique agricole commune (PAC) et requiert une contribution substantielle de la Suisse au budget de l'UE;

ADH+UEM: l'adhésion avec participation à l'UEM, qui conduit en plus à une hausse des taux d'intérêt suisses.

Selon les directives du mandat, ces scénarios sont comparés à une situation de *statu quo*, où l'on suppose que la Suisse ne prendra pas de mesures unilatérales de libéralisation supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

Pour analyser les effets de l'adhésion, ces scénarios sont décomposés en un certain nombre de mesures individuelles.

3. Résultats

Les principaux résultats des simulations sont présentés dans le Tableau II, présenté ci-dessous. Ils sont exprimés en termes de pourcentage de variation par rapport à la situation de *statu quo*.

L'adhésion sans UEM génère un gain de bien-être agrégé de l'ordre de 1,2% du PIB. Ce chiffre relativement faible illustre le fait que, depuis le refus de l'EEE, la Suisse a entrepris un processus de rapprochement unilatéral avec l'UE qui la rend aujourd'hui beaucoup plus proche de l'UE que ne l'étaient entre eux les pays participant à la mise en place du marché unique au début des années 90. Par ailleurs, il s'agit là d'un résultat net, qui incorpore l'impact négatif du transfert budgétaire à l'UE (générant à lui seul une baisse de bien-être agrégé de 1,5% du PIB). Cette perte est plus que compensée par les gains résultant de l'approfondissement de l'intégration:

- l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires diminue le coût des échanges entre la Suisse et l'UE, renforce la concurrence et conduit à des économies d'échelle importantes dans les secteurs en concurrence imparfaite (gain de 1,3% du PIB);
- la libre circulation des personnes génère également des gains (de 0,7% du PIB);
- la réduction de la protection agricole conduit aussi à une hausse de bien-être (de 0,6-1,0% du PIB).

Tableau II
Résultats agrégés¹

	ADH ²	ADH+UE M ²
PIB	2.9	2.2
PNB	3.3	3.8
PIB par tête	1.5	0.8
Bien-être des résidents (en % du PIB)	1.2	2.5
Revenu disponible (par tête)	2.1	4.6
Consommation privée	3.9	6.4
Investissement	1.4	-1.5
Exportations totales	8.3	3.8
Exportations vers l'UE	14.5	12.2
Exportations vers le RM	-1.7	-9.9
Importations totales	7.9	8.3
Importations de l'UE	15.5	15.9
Importations du RM	-22.2	-21.7
Stock de capital	1.0	-2.1
Offre de travail	1.4	1.4
Coût du capital	0.0	4.0
Salaire réel moyen	-0.3	-2.8
Salaire réel – universitaires	0.2	-4.0
Salaire réel – formation supérieure	0.1	-2.6
Salaire réel – apprentissage	-0.5	-2.3
Salaire réel – école obligatoire	-1.4	-2.5

¹ Les résultats sont exprimés en pourcentage de variation par rapport au *statu quo*, à l'exception de l'indicateur de bien-être dont la variation est donnée en % du PIB initial.

² ADH: adhésion à l'UE (sans union monétaire)

ADH+UEM: adhésion à l'UE (avec union monétaire)

RM: reste du monde (pays hors l'UE)

L'adhésion génère des changements structurels importants (notamment dans le secteur agricole), et la distribution des revenus tend à devenir légèrement plus inégalitaire (le revenu de l'épargne s'accroît alors que les salaires stagnent voire baissent, tout particulièrement pour les travailleurs les moins qualifiés). Notons également que l'arrivée de nouveaux immigrants n'a pas d'effet négatif sur les salaires à long terme car elle incite les entreprises à accroître leurs investissements.

Si l'on rajoute l'UEM à l'adhésion, le gain de bien-être agrégé passe à 2,5% du PIB. Cette estimation doit cependant être considérée avec prudence car il s'agit d'un domaine encore peu exploré. Elle reflète avant tout l'impact de la hausse des taux d'intérêt suisses, qui, tout à la fois, réduit l'investissement intérieur mais accroît

l'épargne et donc les actifs nets de la Suisse sur l'extérieur. L'évolution positive du revenu disponible est donc essentiellement due à la hausse de la richesse nationale. Les inégalités de revenu augmentent, puisque la rémunération du capital s'accroît et que les salaires diminuent (dans ce cas cependant, ce sont les travailleurs les mieux qualifiés qui sont le plus durement touchés).

4. Comparaison des études LEA et *Ecoplan*

En l'absence de rattachement à l'UEM, les deux études conduisent à des résultats très similaires (gain de bien-être de l'ordre de 1,0-1,2% du PIB). Ceci est plutôt réconfortant car même si le cadre d'analyse et les scénarios envisagés sont globalement les mêmes, les modalités d'application diffèrent (par exemple: *Ecoplan* décompose l'Union européenne en sous-régions; le LEA tient compte des secteurs exonérés de la TVA).

En revanche, l'adoption de la monnaie unique conduit à des effets opposés dans les deux modèles. Pour le LEA, l'impact sur le bien-être agrégé est positif, même s'il s'accompagne d'un renforcement marqué de l'inégalité des revenus. *Ecoplan*, qui ne tient pas compte de la modification du comportement d'épargne, parvient à un impact légèrement négatif de l'UEM.

Effets de court terme de l'adhésion

Dans les modèles économétriques du BAK¹ et du KOF², les gains d'efficacité sont en principe exogènes. Dans l'étude du BAK, un gain de 5% réparti sur huit ou dix ans (adhésion avec ou sans périodes transitoires) a été retenu. Dans le modèle du KOF, à ces gains exogènes (de 1,6 ou de 3,3% selon la variante) s'ajoute un gain endogène, car la libre circulation des personnes permet de réduire les *mismatch* sur le marché du travail.

Ces modèles captent essentiellement les changements suivants:

¹ Stephan VATERLAUS, Margrit HIMMEL, Christoph KOELLREUTER et Banu SIMMONS-SÜER, "Alternative EU-Integrations-szenarien der Schweiz – Auswirkungen gemäss BAK-Makromodell", *ibid.* No 7, Berne, OFDE, 1999.

² BÄRLOCHER, Jürg, SCHIPS, Bernd et STALDER, Peter (1999), "Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz", *ibid.* No 6, Berne, OFDE, 1999.

Adaptations fiscales: le transfert net de moyens vers l'UE financé par le relèvement de la TVA provoque une réduction considérable du pouvoir d'achat des ménages privés. Il en résulte une impulsion fiscale négative, surtout à court terme.

Adaptations monétaires: l'alignement des taux d'intérêt au niveau européen plus élevé agit comme un frein sur l'activité économique. D'un autre côté, l'économie suisse profite soit de la stabilisation du cours du franc dans le SME, soit de l'entrée du franc dans l'Union monétaire.

Principaux résultats:

En termes de niveaux obtenus à la fin de la période de transition (2010), les deux études sont relativement concordantes, tant en ce qui concerne le PIB que les dépenses réelles des ménages. La croissance du PIB serait freinée à court terme, mais, par la suite, les désavantages découlant des adaptations fiscales s'atténueraient et les gains d'efficacité commenceraient à exercer un effet positif sur le développement de l'économie: à la fin de la période de simulation, le PIB dépasse la valeur du scénario de base, mais les dépenses réelles des ménages restent en dessous de la valeur correspondante.

La différence essentielle entre les deux études tient dans les indications de tendance à plus long terme des dépenses réelles des ménages par rapport au scénario de base. Alors que le KOF laisse entrevoir un processus de rattrapage, l'étude du BAK suggère plutôt que l'écart négatif pourrait rester durable.

Limites de l'analyse

La fiabilité de ces résultats dépend d'une part de la qualité des modèles utilisés, d'autre part de la pertinence des scénarios.

Les limites des modèles utilisés dans ces études sont bien connues. Les modèles d'équilibre général calculables sont parfois critiqués en raison de la quantification "éclectique" de certains paramètres. A cause de la disponibilité limitée des données en Suisse, il est impossible d'estimer économétriquement tous les paramètres du modèle. On peut cependant trouver dans la littérature économique des estimations pour d'autres pays, et tester ensuite la sensibilité des résultats à ces paramètres ¹.

¹ Cette étape n'a pas pu être réalisée dans le cadre de l'étude du LEA.

Il faut aussi souligner que ces modèles ne captent pas tous les mécanismes économiques en jeu. Par exemple, les effets de l'intégration sur l'innovation technologique ont été étudiés à l'aide de modèles théoriques, mais le caractère réducteur de cette théorie et le manque d'analyses empiriques ne permettent pas, en l'état actuel des connaissances, d'inclure cette dimension dans les modèles de simulation. De même, il aurait été trop hasardeux de se risquer à quantifier l'impact des mesures concernant les marchés publics ou la politique de concurrence, quand bien même il est probable que ces effets seraient importants.

En ce qui concerne les chocs retenus dans les simulations, il importe non seulement de quantifier les scénarios d'adhésion de manière adéquate, mais aussi d'établir un scénario de *statu quo* qui soit réaliste. Dans le cadre de ces études, il faut relever le caractère pessimiste du calcul du transfert budgétaire de la Suisse à l'UE. En effet, ce transfert a été calculé selon les règles actuellement en vigueur dans l'UE. Cependant, comme le fait remarquer Richard Baldwin¹, le cas de la Suède montre que ces règles peuvent être modifiées lors de la négociation d'adhésion.

Par ailleurs, le scénario de *statu quo* adopté dans ces études repose sur deux hypothèses: la persistance du différentiel d'intérêt et l'absence de réformes unilatérales en cas de non-adhésion. Ces hypothèses, dont l'adoption a sans doute été influencée par des considérations politiques, se sont avérées cruciales quant à la détermination de l'ampleur des résultats. La comparaison entre les effets de l'adhésion et ceux des accords bilatéraux illustre bien ce point. A long terme, ces derniers permettent un gain de bien-être d'environ 1% du PIB par rapport au *statu quo* (selon les estimations du LEA), sans que la distribution des revenus devienne plus inégalitaire. En revanche, le gain supérieur de l'adhésion (2,5% du PIB sur le plan agrégé) n'est obtenu qu'au prix d'une aggravation de l'inégalité entre salariés et détenteurs de capital. D'un point de vue économique, il n'est donc pas surprenant de constater que l'adhésion à l'UE est plus controversée que les accords bilatéraux.

¹ Intervention lors du séminaire "Assessing the Medium and Long Term Effects of Integration: New Methodologies and New Issues", Université de Lausanne, les 4-5 octobre 1999.

Evaluation des effets économiques à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe

Beat Bürgenmeier

Dans les études sur les effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe, celles des économistes semblent avoir un poids considérable. Cela ne fait que refléter une tendance plus générale dans notre société. Certains milieux privilégient les explications économiques des phénomènes sociaux, politiques et culturels, sans trop se soucier de savoir si ces explications ne biaisent pas l'objectif à atteindre.

Ce biais peut être également observé dans le cas de l'intégration de la Suisse à l'Europe. D'un côté, il semble qu'il existe un certain consensus dont fait état le *Rapport sur l'intégration* du Conseil fédéral, portant sur le contenu éminemment politique de cette intégration, mais au lieu de privilégier une analyse dans ce sens, ce sont des études économiques qui devraient nous convaincre de la marche à suivre. Cela est d'autant plus étonnant que les études économiques n'ont pas un avantage méthodologique en matière de prévision par rapport à d'autres, et la question de savoir comment la société décide collectivement de son destin qui l'engage à long terme reste entière.

Les études économiques ne se prêtent donc que difficilement à des aides de décision et sont souvent reléguées à des fonctions d'alibi servant à masquer des indécisions politiques. Cette fonction est d'autant plus aisée à remplir que la science économique produit des études à résultats divergents issus de modèles à hypothèses variables. Ce phénomène est attesté par exemple par une étude du BAK évaluant plutôt négativement les effets économiques de l'intégration, et par une étude du Laboratoire d'économie appliquée (LEA) aboutissant à une évaluation plus positive.

Si un examen attentif des deux études peut facilement expliquer ces résultats contradictoires, il ne reste pas moins que l'exigence de convergence de plusieurs modèles "faux" (dans le sens qu'aucun modèle ne peut tenir compte de toutes les variables intervenant dans le processus d'intégration), n'est pas remplie.

Quant à l'étude économique du Laboratoire d'économie appliquée (LEA), les aspects suivants peuvent influencer les résultats obtenus:

- Les aménagements institutionnels sur lesquels reposent les pratiques économiques ont été négligés, ce qui soulève une controverse jamais close sur les interactions possibles entre institutions sociales et comportement économique, que le modèle d'équilibre général suppose immuable.
- Le libre-échange est défini en termes de biens, de services et des facteurs de production et non pas en termes d'un processus. Les effets sont donc évalués à la frontière et non pas en amont et en aval, ce qui exclut de l'analyse la réglementation de la manière comment les biens et les services sont produits et consommés. Les aspects environnementaux et sociaux d'une intégration de la Suisse à l'Europe sont donc traités comme des externalités, malgré les tentatives analytiques de les considérer comme endogènes.
- Enfin, le modèle traite les mouvements internationaux de capitaux plutôt sous leur forme financière puisqu'il les fait dépendre de l'écart des taux d'intérêt. Dans l'optique réelle, ce sont plutôt les investissements directs qu'il convient de prendre en considération: la variable explicative en serait plutôt le revenu. Compte tenu de l'importance des centres de production suisses dans l'Union européenne à l'heure actuelle, cet aspect me semble important pour également comprendre le peu d'empressement que certains milieux économiques en Suisse témoignent par rapport à la question d'intégration.

Avenir du franc suisse: les aspects de souveraineté et d'identité nationales

Carole Lager

Il ne faut pas s'attendre à ce que le développement de l'UE stagne dans un proche avenir. Quiconque en Suisse attend que l'UE se présente sous la forme d'un produit fini pour décider, en toute connaissance de cause de l'adhésion ou de la non-adhésion, devra encore patienter longtemps¹.

Avec l'euro vont disparaître les plus grands symboles de l'appartenance à un Etat: les monnaies nationales. La Suisse perdra également sa monnaie si elle adhère à l'Union européenne. Nous nous proposons dans cet exposé d'aborder les aspects monétaires et financiers du *Rapport sur l'intégration* du Conseil fédéral, sous l'angle de la souveraineté et de l'identité nationales.

Souveraineté nationale: l'indépendance de la BNS en question

La Suisse est aujourd'hui encerclée par la zone euro, à l'exception du Liechtenstein qui utilise le franc suisse comme monnaie légale depuis 1924. Dans son *Rapport*, le Conseil fédéral présente l'euro comme un argument en faveur de l'adhésion à l'UE. Selon lui, abandonner le franc suisse au profit de l'euro apporterait de nombreux avantages: l'intégration de la place financière suisse à la place européenne, l'accès au marché des emprunts en euros, la transparence accrue des coûts et des marges, un surcroît de liquidités sur les marchés financiers². Mais l'avantage principal devrait être celui de la disparition des risques de change: l'adoption de l'euro ferait baisser les frais de transaction et disparaître le risque de spéculation sur le

¹ *Rapport sur l'intégration*, pp. 281-82.

² *Ibid.*, p. 361.

franc suisse ¹. “Vue sous cet angle, la participation de la Suisse à l'Union monétaire apparaîtrait comme bénéfique” ².

Pour cela, le Conseil fédéral estime que la Suisse devra renoncer à l'indépendance de sa banque centrale. Mais cet inconvénient est présenté comme négligeable, en comparaison avec les avantages économiques qui en résulteraient. Cette opinion est tout à fait justifiée, car la notion d'“indépendance” des banques centrales est une notion toute relative.

Le degré d'indépendance des banques centrales dépend de la force institutionnelle des règles et de l'interprétation qu'en font les différents centres de pouvoir composant les autorités monétaires. Cette forme juridique et cette interprétation politique dépendent à leur tour de la doctrine monétaire et de la culture démocratique de chaque pays ³. L'intensité de l'indépendance varie aussi en fonction des circonstances: les banques centrales ne peuvent agir isolément de leur environnement et sont constamment soumises à diverses pressions telles que celles des intérêts locaux, des marchés, des pays étrangers, de l'opinion publique et de ses relais (organisations socio-professionnelles, syndicats, etc.) ⁴. On constate généralement que plus l'indépendance d'une banque centrale est grande (Nouvelle-Zélande, Etats-Unis, Allemagne), plus elle doit assumer la responsabilité de son action et rendre compte de celle-ci aux autorités politiques, pratiquer une politique ouverte en matière d'information sur ses activités auprès du public, bref justifier la confiance qui a été placée en elle.

Les objectifs des banques centrales changent selon la conjoncture et résultent d'une “mentalité de crise”. Comme elles sont sensibles aux comportements suscités par l'incertitude, elles ont besoin d'être assez flexibles pour réagir aux chocs imprévisibles de la conjoncture ⁵. L'indépendance des banques centrales s'exprime à la fois vis-à-vis du pouvoir politique et des modes de représentation

¹ *Ibid.*, p. 394.

² *Ibid.*, p. 365.

³ Michel AGLIETTA, “L'indépendance des banques centrales: leçons pour la Banque centrale européenne”, *Revue d'économie financière*, 22 (1992), pp. 47-48.

⁴ Jean-Pierre PETIT, “Contenu et critères de l'indépendance des banques centrales”, *Revue d'économie financière*, 22 (1992), p. 20.

⁵ Michel AGLIETTA, “L'indépendance”, p. 43.

démocratique, et vis-à-vis de la communauté financière et de l'économie privée¹.

Dans le cas de la Banque nationale suisse (BNS), le Conseil fédéral reconnaît que le contexte d'"indépendance" n'est plus le même, et le sera encore moins si la Suisse adhère à l'UE et adopte l'euro. Pour l'heure, "en sa qualité de banque centrale indépendante, la BNS mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays" (art. 99 de la Constitution fédérale) avec la stabilité des prix comme objectif prioritaire. Depuis le passage aux taux de change flottants en 1971, c'est elle qui fixe la parité du franc suisse, et non plus le Conseil fédéral, même si les deux institutions ont l'obligation de se tenir informées².

En cas d'adhésion à l'UE et de participation à l'Union monétaire, la Suisse perdrait son autonomie en matière financière et monétaire au niveau national en cédant ses compétences en matière de politique monétaire et une partie des réserves monétaires de la BNS à la Banque centrale européenne (BCE)³. C'est la BCE qui déterminerait la politique monétaire suisse et le niveau des prix. Mais il en résulterait la suppression des variations des taux de change vis-à-vis des clients, des fournisseurs et des concurrents européens; les prix des produits exportés par la Suisse ne connaîtraient plus subitement des périodes de renchérissement exagéré; la disparition de l'incertitude concernant l'évolution du taux de change devrait favoriser les échanges commerciaux et les investissements directs. Ce qui permettrait à la Suisse, dont 60% des exportations sont destinées à l'UE, de bénéficier des mêmes conditions-cadres que ses concurrents européens⁴.

Ainsi, en devenant membre de l'UE, la Suisse resterait souveraine et aurait la possibilité de co-décider: "L'adhésion renforcerait l'indépendance de la Suisse", en lui permettant de participer à la prise des décisions qui l'affectent, et en lui faisant bénéficier du poids massif de l'UE face aux Etats non-membres de l'UE qui chercheraient à faire pression sur elle⁵. Elle participerait "sur un pied

¹ *Ibid.*, p. 38.

² *Rapport sur l'intégration*, p. 82.

³ *Ibid.*, pp. 83-84 et p. 251. Par contre, en cas de participation à l'EEE, la Suisse garderait en principe son autonomie en matière de politique monétaire et n'aurait pas à renoncer à son pouvoir de disposer d'une partie de ses réserves monétaires.

⁴ *Ibid.*, p. 84 et pp. 365-366.

⁵ *Ibid.*, p. 343.

d'égalité" à l'élaboration de la politique financière et monétaire européenne dans le cadre du Système européen de banques centrales (SEBC) ¹. Ceci correspond bien à la réalité économique actuelle: aujourd'hui, les décisions économiques sont prises dans et par l'économie globale, plutôt que par l'Etat-nation. Paradoxalement, perdre sa souveraineté monétaire et fiscale peut rendre un Etat-nation plus fort ², et le Conseil fédéral l'a très bien compris. Cependant, il ne doit pas oublier que les phénomènes économiques ne sont pas séparés de la société: monnaie et identité sont indiscutablement liés.

Identité nationale et confiance dans l'euro: les inconnues du débat

Le Conseil fédéral s'attend, entre autres, "à ce que l'adhésion à l'UE renforce la cohésion nationale et le rayonnement du pays" ³. Il voit cela comme un échange: la Suisse bénéficierait de l'adhésion, mais elle pourrait aussi influencer le processus européen de formation des décisions par "l'originalité et l'utilité de sa "dot" politique" ⁴. Le Conseil fédéral ne semble pas penser que les différents aspects de l'identité nationale suisse seraient affectés par une adhésion à l'UE, et il note même quelques similitudes entre l'UE et la Suisse: un rassemblement de communautés culturelles différentes, la défense des mêmes valeurs, et le respect des identités nationales, régionales ou locales ⁵.

Cette vision de l'identité est juste. L'identité doit effectivement s'articuler en fonction des oppositions et des différences. Elle doit accepter l'existence d'une pluralité de voix qui ne sont pas nécessairement harmonisables dans l'immédiat, mais sont en principe capables de communiquer et de dialoguer en échangeant des expériences ⁶.

¹ *Ibid.*, p. 82.

² Peter F. DRUCKER, "The Global Economy and the Nation-State", *Foreign Affairs*, 5 (1997), pp. 162-64.

³ *Rapport sur l'intégration*, p. 395.

⁴ *Ibid.*, pp. 313-15.

⁵ *Ibid.*, p. 317.

⁶ Remo BODEI, "Mémoire historique, identité et souveraineté étatique", dans *Repenser l'Europe*, Mario Telò, Paul Magnette (éds.), Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1996, p. 173.

Mais cette bonne approche de l'identité ne l'est pas en ce qui concerne l'euro. Sacrifier l'autonomie de la politique monétaire pour défendre des taux de change favorables est une intention fort louable, mais pour l'instant, le *Rapport* ne s'intéresse qu'au commerce, à l'industrie, aux milieux bancaires et boursiers. Or la monnaie n'est pas un instrument économique pur et simple, un intermédiaire technique des échanges, elle est avant tout une des formes de la relation sociale. A la base de la confiance se trouvent des normes sociales impliquant l'existence d'une communauté de valeurs, et des relations personnelles chevauchant les transactions économiques¹. La rationalité ne suffit pas: il faut des représentations collectives dans lesquelles la collectivité se reconnaît.

Les individus ne peuvent être détachés du contexte dans lequel ils vivent, ils sont pris dans certains liens sociaux non économiques qui les définissent en leur donnant une identité². Il se noue entre eux une relation au moment du transfert des biens et des services. Le fait d'appartenir à une communauté de paiements dans laquelle les moyens de s'acquitter sont établis et acceptés fait que "la monnaie est un signe de reconnaissance sociale"³. Par conséquent, en exprimant une relation entre l'individu et la société, la monnaie est un facteur d'unité et un moyen d'intégration sociale, un instrument de cohésion interne, bref un facteur d'identité.

Dans le *Rapport*, l'abandon de la monnaie n'est pas suffisamment abordé du point de vue du citoyen et du consommateur, et de la confiance qu'ils ont dans la monnaie. Or la validité de la monnaie n'a pas d'autre support que la confiance. La confiance est une relation entre un sujet et la communauté de paiements dans son ensemble⁴, c'est un médium qui assure la cohésion de la communauté de paiements⁵. Abandonner une monnaie n'est pas un acte anodin et facile. Toute monnaie repose sur une dimension affective. L'usage

¹ Jeffrey L. BRADACH, Robert G. ECCLES, "Price, Authority, and Trust: from Ideal Types to Plural Forms", *Annual Review of Sociology*, 15 (1989), pp. 97-118.

² André ORLEAN, "Sur le rôle respectif de la confiance et de l'intérêt dans la constitution de l'ordre marchand", *La Revue du MAUSS*, 4 (1994), pp. 29-30.

³ Bernard COURBIS, Eric FROMENT, Jean-Michel SERVET, "A propos du concept de monnaie", *Cahiers d'économie politique*, 18 (1990), p. 10.

²³ Michel AGLIETTA, "L'ambivalence de l'argent", *Revue française d'économie*, 3 (1988), pp. 99-100.

²⁴ *Ibid.*, p. 107.

d'un instrument monétaire s'appuie sur la mémoire du groupe ¹. Emma Bonino parle de "monnaie maternelle" ou de "monnaie d'éducation", c'est-à-dire la monnaie dans laquelle on a appris à compter, dans laquelle on a été éduqué. Changer de monnaie conduit à apprendre un nouveau "langage monétaire" ², à reconstruire ses échelles de valeur et sa mémoire des prix.

Ces aspects identitaires, qui sont une combinaison de facteurs symboliques, sociologiques, psychologiques et culturels, sont essentiels, mais négligés dans le *Rapport*. Le statut du secret bancaire en est un exemple. Les rédacteurs font une allusion vague et évasive à cette question: aucune disposition visant à l'interdire ou à le supprimer n'est prévue; à peine mentionne-t-on le risque pour la Suisse de subir des pressions en vue de l'harmonisation, ce qui est déjà le cas depuis quelques années ³. Or le secret bancaire est partie intégrante de l'identité suisse, presque un stéréotype. Très peu d'Etats ont défini avec davantage de précision le statut du secret bancaire, que ce soit dans les rapports avec les détenteurs du pouvoir public, dans les rapports entre particuliers, et dans les rapports avec les autres Etats (entraide judiciaire). De plus, la Suisse est un Etat de droit caractérisé par une grande stabilité juridique et politique, ce qui est une garantie contre tout changement brutal et imprévisible, et par conséquent un élément déterminant pour la bonne image de marque de la place financière suisse, susceptible de renforcer la confiance de la clientèle étrangère ⁴.

Suisse – euro: le miroir à double face

La monnaie ne dispose d'un statut réel que si elle remplit deux conditions d'égale importance: avoir reçu une définition de l'autorité publique, et être acceptée par les citoyens auxquels elle est destinée. La volonté politique est nécessaire, mais elle ne suffit pas. Le ci-

¹ Jean-Michel SERVET, "Légitimité et illégitimité des pratiques monétaires et financières: exemples africains", dans *Souveraineté, légitimité de la monnaie*, Michel Aglietta et André Orlean (éds.), Paris, AEF/CREA, 1995, p. 300.

² Emma BONINO, Intervention à la Table ronde sur la réalisation du scénario de passage à l'euro, Bruxelles, 26 février 1998.

³ *Rapport sur l'intégration*, pp. 362-63.

⁴ Philippe BRAILLARD, *La place financière suisse: politique gouvernementale et compétitivité internationale*, Genève, Georg, 1987, pp. 81 et 283-84.

toyen détient lui aussi une forme de pouvoir, puisque c'est lui qui est, en dernier ressort, détenteur de la monnaie par le biais de la confiance qu'il décide ou non de lui accorder. La monnaie est un phénomène social dont l'utilisation comme moyen de paiement repose sur la confiance que les hommes lui accordent: les utilisateurs de la monnaie restent les derniers souverains.

En conclusion, le discours démagogique du Conseil fédéral est pétri de bonnes intentions, mais il manque un peu de mordant pour susciter un vrai débat comme il se propose pourtant de le faire. Il reste trop timide par rapport aux enjeux. Comme si le débat public l'effrayait, comme si le citoyen lui-même lui faisait peur. L'opinion publique se développe rapidement et il n'est jamais trop tôt pour engager un vrai débat avec elle et la préparer à d'éventuels grands changements. Un sondage effectué en Suisse en janvier 1998 a montré un grand scepticisme à l'égard de l'euro, faute d'une communication pertinente, et cela même chez ceux qui soutiennent la participation de la Suisse au processus d'intégration¹. La confiance implique toujours une certaine dose d'incertitude, de risque, d'anticipation et de calcul probabiliste; l'Etat et les institutions ont un grand rôle à jouer comme réducteurs de cette incertitude.

En retour, il faut bien reconnaître que l'UE fait peu de cas de la Suisse lorsqu'elle évalue l'impact de l'euro sur les pays tiers, et en particulier sur les pays non-membres. Hormis Agnès Bénassy-Quéré qui fait une rapide allusion statistique à la volatilité du franc suisse depuis 1989 par rapport au mark et au dollar, les publications de la Commission européenne consacrées à la question se concentrent plutôt sur l'impact de l'euro sur les pays de l'Est, les pays méditerranéens, les pays asiatiques (en particulier le Japon), les pays africains (en particulier les pays de la zone franc), etc.² Sans remettre en question l'importance de ces études, il est étonnant de voir que la Suisse en est la grande absente. Etonnant parce que le franc suisse est une monnaie forte, et que la Suisse est encerclée par les pays de

¹ Petra HUTH et Claude LONGCHAMP, "La Suisse et l'EURO-phorie: résultats d'une enquête auprès des citoyens suisses", *La vie économique*, 71 (1998), No 7, pp. 24-28.

² Commission européenne, "Les aspects externes de l'Union économique et monétaire", *Cahier euro*, 1 (1997), 19 p.; "L'impact de l'euro sur les pays partenaires méditerranéens", *Cahier euro*, 24 (1998), 31 p.; "Les implications de l'introduction de l'euro pour les pays tiers", *Cahier euro*, 26 (1998), 26 p.; Agnès BENASSY-QUERE, "Potentialities and Opportunities of the Euro as an International Currency", *Economic Papers* (DG II), 115 (1996), 75 p.

la zone euro. Alors pourquoi tant de négligence ou de manque d'intérêt? Serait-ce parce que l'UE ne croit pas à une adhésion de la Suisse? Est-ce une façon de mettre la Suisse à l'écart pour la punir, en quelque sorte, de son hésitation à "franchir le pas"? Ou est-ce un refus de lui reconnaître son statut de grande place financière européenne ?

Secret bancaire et place financière suisse

Christophe Bonte

Secret bancaire et identité nationale

Profondément enraciné dans la législation suisse, souvent associé à l'indépendance et à la neutralité de la Suisse durant la deuxième guerre mondiale¹ et source d'une richesse économique considérable, le secret bancaire fait partie intégrante des attributs de l'identité nationale de ce pays. Mais contrairement au fédéralisme et à la démocratie directe que les citoyens suisses pratiquent intensément, le secret bancaire profite d'abord aux non-résidents. Cependant, c'est la place économique suisse tout entière qui en tire parti. Face à la globalisation et dans le cadre du processus d'intégration européenne, le secret bancaire est donc un enjeu crucial en termes nationaux.

La Suisse: une place financière attractive

Force est de constater que la place financière suisse occupe aujourd'hui une position de premier plan au niveau mondial. La plupart des analystes s'accordent pour affirmer qu'elle représente le plus grand centre *offshore* en matière de gestion de fortune privée: 25 à 35% des actifs transfrontaliers mondiaux sont gérés en Suisse. Elle joue aussi un rôle important pour l'économie suisse. En 1999, les personnes employées dans les banques, sociétés financières et assurances se chiffraient à 210'000, ce qui représentait 5,4% de la population active. En 1997, le secteur bancaire seul a engendré 10,9% de la valeur ajoutée brute suisse².

Parmi les nombreux facteurs qui ont contribué à faire le succès de la place financière helvétique, il est certain que le secret bancaire

¹ Voir par exemple Peter HUG, "Les vraies origines du secret bancaire, démontage d'un mythe", *Le Temps* du 27 avril 2000.

² Jacques de WATTEVILLE, "Les défis internationaux pour la place financière suisse", exposé devant le Club suisse de la presse à Genève, le 11 février 2000.

– ou, dit autrement, le “respect de la sphère privée du client” selon la terminologie employée par les milieux bancaires - a contribué de manière décisive à attirer les capitaux étrangers¹. Or, même si la Suisse ne détient pas le monopole en la matière (le Luxembourg, l'Autriche, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, pour n'en citer que quelques-uns, pratiquent aussi le secret bancaire), il est une spécificité helvétique que l'on ne retrouve pas dans les autres Etats: le principe du secret bancaire est ancré dans un article de loi qui sanctionne pénalement sa violation (article 47 de la Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, dont la première version remonte à 1934).

Le secret bancaire suisse mis sous pression internationale

Contrairement à ce que l'on entend souvent dire, le secret bancaire n'est pas absolu. Il faut admettre que la Suisse a fait de nombreux efforts pour en limiter les abus et ce en étoffant considérablement son arsenal législatif. En cas de corruption, de délit d'initiés, de blanchiment d'argent ou de fraude fiscale, le secret bancaire peut être levé dans le cadre de procédures pénales d'entraide judiciaire internationale. D'aucuns considèrent d'ailleurs le dispositif législatif suisse actuellement en vigueur dans ces domaines comme un dispositif d'avant-garde, au regard d'autres pays notamment.

Si ces efforts sont louables d'un point de vue moral, il faut néanmoins relativiser leur importance et leur portée au regard de la pratique du secret bancaire. Premièrement, ces développements juridiques se sont produits sous les pressions, notamment américaines et par le biais de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, au travers surtout du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)². Deuxièmement, si la

¹ En plus du secret bancaire, la place financière helvétique est rendue attractive par le fait que le fisc suisse ne perçoit pas d'impôt anticipé à la source sur les obligations et les actions de débiteurs étrangers, sur les avoirs placés à l'étranger à titre fiduciaire ainsi que sur les comptes en monnaie étrangère.

² Le GAFI, dont la Suisse est membre à part entière, a été créé lors du sommet du Groupe des sept pays les plus industrialisés (G 7) à Paris en 1989 afin de mettre au point une action coordonnée à l'échelle internationale face à ce phénomène. Sa réalisation principale a consisté à élaborer une liste de quarante recommandations qui énoncent les mesures que les

Suisse met la fraude (escroquerie) fiscale sur le plan pénal, elle ne considère pas l'évasion fiscale (soustraction d'impôt) comme un délit pénal mais comme une simple infraction administrative¹. Le noyau dur du secret bancaire est par conséquent préservé en ce sens que les banques ne peuvent pas fournir des informations aux administrations fiscales suisses et étrangères en cas d'évasion fiscale.

Dans un contexte d'intégration régionale et de globalisation des marchés financiers qui se concrétise par l'élimination des derniers obstacles aux mouvements de capitaux, auquel il faut ajouter les crises budgétaires que traversent la plupart des Etats, la lutte contre l'évasion fiscale est vite devenue une priorité dans l'agenda international. Faisant suite à un bref rapport de 1985², l'OCDE a publié le 24 mars 2000 un rapport beaucoup plus conséquent sur l'amélioration de l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales³. L'Organisation s'est aussi distinguée en publiant en 1998 un rapport sur les pratiques fiscales dommageables qui se termine par quinze recommandations, dont trois postulent un accès facilité aux informations bancaires⁴.

L'Union européenne (UE), quant à elle, a repris en partie ces travaux dans ses projets de directives communautaires visant à lutter contre l'évasion fiscale, phénomène grandissant depuis que la libre circulation des capitaux est devenue effective dans le cadre du marché intérieur. Faisant suite à une première initiative en 1989 qui n'a toutefois pu obtenir l'accord unanime des Etats membres⁵, la Commission européenne présenta au Conseil le 20 mai 1998 un nouveau projet de directive communautaire sur l'imposition des revenus de l'épargne des non-résidents⁶. En dépit des nombreux obstacles dans les négociations et des réticences clairement affichées par certains Etats membres (Grande-Bretagne, Luxembourg), il n'en reste

gouvernements nationaux doivent prendre pour appliquer des plans efficaces de lutte contre le blanchiment des capitaux.

¹ Il faut relever que la Suisse est le seul Etat membre de l'OCDE à faire cette distinction sémantique entre fraude et évasion fiscale.

² *Fiscalité et usage abusif du secret bancaire*, Paris, OCDE, 3 juillet 1985.

³ *Améliorer l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales*, Paris, OCDE, avril 2000.

⁴ *Concurrence fiscale dommageable: un problème mondial*, Paris, OCDE, avril 1998. Au même titre que le Luxembourg, la Suisse n'a pas adopté ce rapport, ni d'ailleurs celui de 1985.

⁵ COM (1989) 60 final.

⁶ COM (1998) 295 final.

pas moins que le sujet est toujours à l'ordre du jour et que certains Etats veulent obtenir des résultats significatifs (France, Allemagne).

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater que la place financière suisse est la première visée par les tentatives au niveau international et régional de coordonner la lutte contre l'évasion fiscale, étant entendu que celle-ci n'est pas considérée comme un acte criminel en droit suisse et que par conséquent le secret bancaire ne peut pas être levé à la demande des autorités fiscales étrangères.

*Secret bancaire et intégration européenne:
ce que le Rapport sur l'intégration dit*

Face à ces développements sur la scène internationale et européenne qui auront indéniablement des répercussions concrètes sur la place financière suisse, on ne peut qu'être surpris du peu de place consacrée à ce thème sensible dans le *Rapport* (il n'y a qu'à lire la presse helvétique et les nombreuses interventions des milieux bancaires, de la haute administration et du conseiller fédéral en charge des Finances). Le *Rapport* reconnaît en effet que "les Etats membres de l'UE, les Etats membres de l'OCDE et d'autres organisations internationales exercent des pressions toujours plus vives sur la Suisse pour qu'elle élargisse son assistance administrative". Sans qu'on le dise explicitement, c'est le secret bancaire qui est directement visé. On affirme ensuite que "cette évolution est indépendante de la question de l'adhésion de la Suisse à l'UE"¹. Or ceci mérite d'être nuancé. On peut considérer cette affirmation comme vraie dans la mesure où la Suisse sera certainement amenée à modifier son système actuel d'imposition et sa pratique du secret bancaire – indépendamment de l'option qu'elle choisira en matière d'intégration. On peut aussi considérer cette affirmation comme fautive dans la mesure où l'adhésion à l'UE aurait comme conséquence soit d'augmenter les pressions déjà existantes jusqu'à abolir le secret bancaire, soit d'atténuer ces pressions en permettant à la Suisse de mieux défendre son secret bancaire au sein de l'Union. Le *Rapport* revient sur ce point en conclusion.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse devra reprendre la directive communautaire de 1977 sur l'assistance administrative en matière

¹ *Rapport sur l'intégration*, p. 141.

d'impôts directs. Contrairement à la situation actuelle, il lui faudra alors introduire la grande clause d'assistance administrative dans les conventions contre la double imposition conclues avec les Etats membres de l'UE. Le *Rapport* précise que si tel était le cas, "la situation actuelle en matière de secret bancaire ne devrait pas connaître de changement"¹. Cela reste à voir: même si la grande clause d'assistance administrative ne permet de fournir des renseignements qu'à condition que le droit national en autorise la collecte (principe de double incrimination) – ce que la législation helvétique autorise en matière de fraude mais pas d'évasion fiscale –, c'est bien contre cette dernière que certains Etats luttent en tentant justement de limiter, voire d'abolir le secret bancaire.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse devra reprendre, au titre de l'acquis communautaire, la directive sur l'imposition des revenus de l'épargne des non-résidents (souvent appelé "directive Monti" du nom du commissaire qui était alors en charge du marché intérieur). Cette directive n'existe pour l'heure que sous la forme d'une proposition (voir ci-dessous). Le projet de directive est basé sur le modèle dit de la "coexistence". D'après ce modèle, un Etat membre de l'UE doit soit appliquer une retenue à la source de 20% minimum sur tous les revenus de l'épargne sous forme d'intérêts qui sont versés à des personnes résidant dans un autre Etat membre, soit informer les autorités fiscales de l'Etat de résidence du bénéficiaire du paiement d'intérêts.

Des deux systèmes contenus dans le principe de la "coexistence", la Suisse privilégie l'imposition à la source (qu'elle applique déjà). Mais le système en vigueur en Suisse repose sur le principe de l'agent débiteur. Ce qui n'est pas compatible avec le système prévu par la proposition de directive de la Commission qui est basé sur le principe de l'agent payeur. La Suisse devrait donc adapter son système pour le rendre compatible avec le droit communautaire. L'alternative reste, quant à elle, incompatible avec la législation helvétique en matière de secret bancaire. Mais le *Rapport* ne le dit pas explicitement. Elle consisterait en l'échange d'information entre administrations fiscales suisses et communautaires concernant les non-résidents communautaires qui possèdent des dépôts de papier-valeurs à taux fixe en Suisse².

¹ *Ibid.*, pp. 140-41; cf. p. 371.

² *Ibid.*, p. 139.

En cas de non-adhésion (toutes les autres options restant ouvertes), le Conseil fédéral s'attend à une augmentation de la pression extérieure sur la Suisse (alors qu'il vient de dire à la même page que ces développements sont indépendants de la question de l'adhésion...) pour qu'elle adopte des "mesures équivalentes" à ce que préconise le projet de directive¹. En effet, la mise en œuvre d'un tel système au sein de l'UE fait craindre aux Etats membres une fuite des capitaux d'épargne hors UE. C'est la raison pour laquelle le succès d'une telle directive – et tout simplement sa mise en œuvre – dépendront de la collaboration des Etats tiers. Pour que la Suisse ne soit pas seule à figurer sur la liste des places financières pouvant servir de havre de paix pour les capitaux en fuite des ressortissants communautaires, le Conseil de l'UE a également décidé d'autoriser la Commission à prendre contact avec le Liechtenstein et les principautés de Monaco, d'Andorre et de Saint-Marin. Un premier entretien qualifié d'exploratoire a eu lieu en mars 1999 entre le conseiller fédéral Villiger en charge des Finances et le commissaire Monti accompagné de la ministre allemande des Finances (qui présidait alors le Conseil de l'UE).

Même si le terme de "mesures équivalentes" contenu dans l'article premier de l'annexe à la proposition de "directive Monti" (voir aussi l'article 11 de la directive) n'est pas clairement défini quant au contenu et à la forme de ces mesures, on peut envisager qu'à moyen terme la Suisse serait contrainte de taxer certains investissements selon le principe de l'agent payeur. Mais il est clair qu'elle ne va pas modifier sa législation de manière autonome tant que la directive communautaire n'est pas sous toit. La plupart des observateurs prédisent que cette directive sera suspensive dans son application en attendant qu'un accord ou que des "mesures équivalentes" soient conclues avec les Etats tiers concernés. Quant au secret bancaire proprement dit, il n'est pas négociable. Le *Rapport* ne le dit pas mais c'est bien ce qu'affirme de manière plus ou moins explicite la *Sprachregelung* du Conseil fédéral du 4 mars 1999 suite à la visite de la troïka européenne à Berne².

¹ *Ibid.*, p. 141.

² "Sprachregelung du 4 mars 1999 concernant le projet de Directive européenne en vue de garantir une imposition minimale des revenus de l'épargne/Directive Monti" (traduction française inofficielle), document non publié.

*Secret bancaire et intégration européenne:
ce à quoi le Rapport sur l'intégration ne répond pas*

Des quelques lignes qui font mention du secret bancaire, aucune ne répond finalement à la question cruciale en termes d'attractivité et donc de "survie" de la place financière helvétique: qu'advient-il du secret bancaire en cas d'adhésion à l'UE, puisque le *Rapport sur l'intégration* est avant tout un rapport sur les conséquences pour la Suisse d'une adhésion? Sera-t-il condamné à disparaître sous la pression des Etats qui veulent mettre un terme à l'évasion fiscale? Sera-t-il au contraire sauvegardé, voir même préservé des tentatives de l'abolir dans le cadre de forums internationaux tels que l'OCDE? Devra-t-il simplement s'adapter et à quel degré?

Par prudence – ou par peur – le *Rapport* ne pose ces questions que de manière très indirecte, en se demandant seulement si les pressions exercées par l'UE et ses Etats membres sur la Suisse en matière d'évasion fiscale et d'assistance administrative dans le domaine fiscal suivront un cours différent, selon que la Suisse adhère ou non à l'UE¹. Alors qu'on affirme explicitement qu'il est "incontestable que les pressions [sur le secret bancaire] augmenteront [en cas d'adhésion], comme cela est le cas pour le Luxembourg", on ne peut que rester dubitatif devant l'absence de réponse ou de prévision (sous forme d'analyse ou de comparaison brève avec la situation au Luxembourg par exemple). Certes, les discussions au sein de l'UE piétinent et des résultats concrets sont pour l'heure difficile à discerner. Mais il aurait été souhaitable de mentionner ne serait-ce qu'une esquisse de scénario pour l'avenir. Contrairement à d'autres éléments forts de l'identité nationale comme la démocratie directe ou la neutralité, le secret bancaire n'est pas du tout mis en perspective face à l'adhésion. En insistant seulement sur les pressions et en évitant toute analyse sur la légitimité même du secret bancaire dans le processus d'intégration, le Conseil fédéral donne finalement l'impression que le processus en cours au sein de l'UE ne laisse que peu de marge de manœuvre aux défenseurs du secret bancaire suisse. De là à douter de la capacité d'adaptation de la place financière suisse, il n'y a qu'un pas.

Conclusion

¹ *Rapport sur l'intégration*, pp. 362-63.

1. En l'état actuel du droit communautaire, il n'y a pas d'opposition formelle entre une adhésion à l'UE et le secret bancaire. Aucune disposition communautaire ne vise à interdire ou à supprimer le secret bancaire. D'ailleurs, certains Etats membres (Luxembourg, Autriche) connaissent aussi un secret bancaire, qui va même parfois plus loin que celui pratiqué en Suisse ¹. Il reste cependant difficile de présager de l'évolution future de ce droit. C'est ce qui pourrait expliquer en partie les réticences, plutôt d'ordre psychologique, de certains milieux bancaires face à l'option de l'adhésion.

2. Il est partiellement faux de dire que la poursuite des "pressions toujours plus vives" qui s'exercent sur la Suisse par le biais de l'UE, de l'OCDE et d'autres organisations internationales en matière de coopération pour lutter contre l'évasion fiscale, soit indépendante de la question de l'adhésion de la Suisse à l'UE ². Au contraire, c'est justement là que se pose la seule vraie question. Le nier c'est refuser de reconnaître qu'il existe un lien entre secret bancaire et adhésion. Les pressions sur le secret bancaire suisse pourraient augmenter en cas d'adhésion dans la mesure où la Suisse devrait reprendre la "directive Monti" au titre de l'acquis communautaire. Mais on peut aussi imaginer que la Suisse membre de l'UE serait mieux à même de défendre son secret bancaire avec l'aide de pays "alliés" comme le Luxembourg ou l'Autriche, très réticents à sacrifier leur avantage comparatif sur l'autel de l'harmonisation européenne. Et jusqu'à présent, l'unanimité est de mise dans le domaine fiscal. On peut même se demander si l'UE, en défendant les intérêts de ses membres et en jouant sur les solidarités communes, ne pourra finalement pas servir de "bouclier" face aux pressions plus directes et plus fortes de l'OCDE en vue d'abolir ou de restreindre considérablement la portée du secret bancaire au niveau international. Il y a là des scénarios qui méritent une réflexion approfondie. D'autant plus que le principe de "coexistence" dans la proposition de directive communautaire sur l'imposition des revenus de l'épargne des non-résidents reconnaît finalement implicitement l'existence du secret bancaire puisqu'il propose une alternative (un système d'imposition à la source) à l'échange d'informations entre autorités fiscales. La question est de savoir si ce système de la "coexistence" survivra dans

¹ *Ibid.*, p. 362.

² *Ibid.*, p. 141.

la négociation depuis que les Britanniques ont clairement fait savoir que la seule manière valable de combattre l'évasion fiscale passe par l'échange d'informations entre autorités fiscales au niveau international (par le biais de l'OCDE par exemple) et donc par l'abolition du secret bancaire ¹.

3. La prudence ou le silence du *Rapport* sur la question de la pérennité ou non du secret bancaire en cas d'adhésion peut s'expliquer par le souci d'apaiser certaines craintes face à un sujet sensible. Derrière les affirmations répétées des vertus du secret bancaire et des nombreux efforts déployés par le gouvernement et les banques pour faire de la place financière suisse une place propre, se cache la nécessité de détourner la discussion du noyau dur du secret bancaire qui reste encore intact, à savoir l'évasion fiscale. On sait la Suisse manier l'art de la discrétion avec habileté.

¹ *Exchange of Information and the Draft Directive on Taxation of Savings. A paper by the United Kingdom*, Londres, HM's Treasury, Inland Revenue, février 2000.

Remarques sur quelques non-dits

René Schwok

Malgré ses indéniables mérites conceptuels et pédagogiques, le *Rapport* sous-estime ou néglige quelques questions fondamentales qui concernent la question de la satellisation, le clivage entre communautés linguistiques et la place financière.

1. Le principal regret concerne l'absence du concept de "satellisation" ou d'un terme équivalent¹. Le fait est en effet au cœur de la problématique européenne de la Suisse. Il signifie que la Confédération passe son temps à reprendre et à imiter les législations communautaires, sans avoir la possibilité d'influencer leur élaboration.

Le thème de la "satellisation" apparaît pourtant comme le fil conducteur à une relecture attentive de l'ensemble du *Rapport*. Il n'y a en effet pas un seul passage où le Conseil fédéral ne nous explique que la Suisse a dû reprendre telle ou telle législation communautaire, ou qu'elle sera condamnée tôt ou tard à le faire.

Le paradoxe principal du *Rapport* est donc que le thème majeur est celui de la "satellisation" (ou celui, synonyme, d'une adaptation à froid), qu'il en constitue la trame essentielle, mais qu'il ne figure jamais de manière explicite, particulièrement dans les chapitres d'introduction et de conclusion.

2. Le *Rapport* ne fait aucune allusion à un thème que l'on trouvait pourtant déjà dans celui de 1960 (sur l'adhésion de la Suisse à l'AELE et qui explique le refus d'adhérer à la CE), à savoir la crainte d'une dilution, du fait de la disparition des frontières.

Rien n'est non plus écrit sur les différentes perceptions entre Romands, Alémaniques et Tessinois. Les premiers avaient plébiscité l'Espace économique européen avec près de 70% de taux

¹ Remarquons aussi que le *Rapport* n'aborde nulle part les désormais célèbres articles 6 et 7 du traité d'Amsterdam qui, brandis récemment à l'encontre de l'Autriche, sont consacrés au respect des droits de l'homme et aux procédures de suspension prévues en cas de manquement.

d'approbation, alors que les germanophones et les italophones l'avaient largement refusé, à l'exception de quelques villes. Pourquoi ce clivage perdure-t-il en ce qui concerne la question de l'adhésion à l'UE?

Il existe pourtant des travaux de l'Office central de la défense et de l'Office fédéral des statistiques consacrés à ce formidable clivage. On trouve aussi de nombreuses études d'universitaires traitant de cette question. Le *Rapport sur l'intégration* aurait dû souligner cette différence de perception entre les deux principales communautés linguistiques du pays. Il aurait pu aussi aborder la question de savoir si l'adhésion à l'UE pourrait favoriser ou, au contraire, accroître les tensions entre Romands et Alémaniques.

3. Ni les études des cinq instituts ni le *Rapport* lui-même n'abordent la question de la place financière helvétique d'un point de vue économique. Ils négligent l'importance du secret bancaire, des sociétés *offshore*, des assurances, des holdings et du rôle du franc suisse dans la prospérité du pays. On sait pourtant que les milieux financiers helvétiques et ceux qui leur sont liés à l'étranger ont toujours montré passablement de scepticisme par rapport à l'adhésion de la Suisse à l'UE.

Le *Rapport* se contente d'une seule allusion, maigre et particulièrement banalisante, où il affirme que "la gestion des fortunes privées [...] dans le PIB suisse est d'environ 4%. D'un point de vue strictement statistique, il occupe donc le même rang que l'agriculture". Heureusement qu'il rajoute quand même de manière lapidaire: "Et, tout comme cette dernière, il a des retombées sur de nombreuses autres branches" (p. 362). On n'en saura pas davantage...

D'une politique d'information à une politique de communication sur l'Europe

Uli Windisch

Toute attitude envers l'information et la communication est fonction d'une vision générale de l'homme et de la société. Et cette image générale de l'homme n'est pas la même dans une perspective d'information ou dans une perspective de communication.

On entend ici par information la transmission d'information à sens unique, de manière unilatérale, qui va d'un émetteur donné (des autorités, d'une institution, d'une entreprise) à un public donné, sans que l'on se soucie beaucoup de la manière dont le public reçoit cette information.

Dans la communication, en revanche, on se trouve en présence d'une interaction entre émetteur et récepteur; l'émetteur tient compte du public, des publics auxquels il veut s'adresser, afin que ces derniers puissent le comprendre dans leurs propres termes à eux. Le message est travaillé et retravaillé afin qu'il puisse y avoir échange, communication précisément. L'émetteur a la volonté de se faire comprendre. L'émetteur sait qu'il n'est qu'exceptionnellement reçu et compris comme il aimerait l'être, il se rend compte que le récepteur n'est pas un être passif, prédisposé à recevoir telles quelles les informations.

En d'autres termes, dans une optique d'information, on a une image de l'homme plutôt passive, une image proche de celle d'un imbécile culturel, taillable, corvéable, influençable à merci. Tandis que dans une optique de communication, l'homme devient un agent, un acteur qui agit et réagit, qui retravaille et réélabore les messages qu'il reçoit. Il n'y a plus influence à sens unique mais bien interaction, construction conjointe, co-construction des connaissances et des réalités.

Dans une optique de communication, on ne se demande plus: que fait l'émetteur (les autorités, un chef d'entreprise, les médias), au récepteur, mais que fait le récepteur avec le message de l'émetteur (que fait le peuple suisse avec les propos, les messages des autorités).

Appliqué aux relations entre autorités et peuple dans notre pays, on remarque que le fossé peut être important entre ces deux acteurs politiques, puisque le peuple rejette parfois massivement une proposition politique des autorités, proposition par ailleurs souvent partagée par l'ensemble de l'élite, des médias, des journalistes et des experts. C'est donc le problème de la communication dans le système politique de la démocratie directe.

Pour tenter de combler le fossé entre autorités et peuple, il faudrait communiquer davantage, écouter plus le public, les publics

(car en plus dans le peuple existent des publics différents) et faire communiquer ces différents publics entre eux, afin d'arriver à des solutions négociées qui puissent être partagées par une majorité aussi large que possible de la population, des différents publics.

Problème: les autorités sont persuadées qu'elles tiennent compte du récepteur, qu'elles ciblent les messages à destination du peuple et des différents publics et sans doute le font-elles, en partie. Mais l'image qu'elles ont de la population est celle d'un récepteur idéal, une image du récepteur qui est construite par l'émetteur, soit un récepteur imaginaire et idéalisé et non une image du récepteur réel, et non une image de la population telle qu'elle est réellement.

Il s'agit donc de se mettre davantage encore à la place du peuple, des différents publics qu'il comporte, de mieux les comprendre de l'intérieur, dans les termes qui sont les leurs, et cela afin de pouvoir réellement communiquer avec eux, et rendre ainsi plus perméable des façons de connaître les réalités, des visions du monde qui paraissent incommensurables et entre lesquelles la communication ne passe pas, tant le monde dans lequel chacun vit semble différent.

Prenons l'exemple des fameux *Neinsager*: plutôt que de se lamenter à leur propos ou de les condamner, il s'agirait d'essayer de les comprendre comme un anthropologue ou un sociologue essaierait de comprendre une tribu ou une société humaine que l'on viendrait de découvrir, ou qu'une société qui serait en tout cas très différente.

Le terme même de *Neinsager* est d'ailleurs particulièrement ethnocentrique puisqu'il laisse entendre que les *Neinsager* ne sont capables que de dire non, qu'ils n'ont aucune positivité. Or ils ont tout simplement leur propre façon de voir et de connaître la réalité, leur façon de penser, de raisonner, de discuter, d'argumenter, leur langage, leurs termes, leurs expressions. Essayer de comprendre, de se mettre à la place des *Neinsager*, revient à faire autre chose qu'à qualifier leurs façons différentes de connaître, de raisonner et d'argumenter de "fausses", d'"illogiques", d'"aberrantes" ou d'"irrationnelles", comme le font certains.

Il ne s'agit pas, pour les autorités de "s'aligner" sur les *Neinsager* mais de rechercher une véritable communication afin de trouver des solutions par la discussion, puisque dans notre système politique, on ne peut pas gouverner par décrets.

Dans le domaine politique, il faut encore passer de la communication à la communication politique. Les autorités et les principaux acteurs politiques ont pour fonction de préparer des solutions aux

Politique de communication: les non-dits du Rapport et les questions idéologiques

grands problèmes de notre société et les solutions retenues vont imprimer à l'orientation générale et future de notre société telle ou telle direction. Les décisions sur les grands problèmes constituent bien des choix de société. C'est donc aux autorités et hommes politiques de montrer à propos de chaque problème important quels sont les différents possibles, les implications qu'ont les différentes solutions possibles. Et plus un problème est brûlant et les solutions proposées contradictoires, plus il y aura combat politique, polémique, soit communication politique. La communication politique, c'est la lutte pour la définition de la situation, c'est la lutte pour l'imposition de telle ou telle solution à un grand problème de société, et plus l'enjeu est considéré comme vital, plus cette lutte pour la définition de la situation sera vive.

Exemples à propos des négociations avec l'Union européenne

Le citoyen ordinaire peut aisément accepter une approche graduelle car les plus réticents se sentiront moins pieds et poings liés. D'un point de vue à la fois communicationnel, politique et anthropologique (essai de se mettre à la place du citoyen encore réticent), le Conseil fédéral devrait poursuivre dans la voie d'une approche graduelle comme il l'a si bien réussi avec les accords bilatéraux. Pour la suite de nos relations avec l'UE, il faut montrer qu'on a confiance – je dis bien confiance et non excès de confiance – dans notre pays. C'est le meilleur moyen de donner aussi confiance à la population elle-même.

Une dernière remarque et suggestion générale. Comme certains Suisses manifestent parfois un certain agacement envers la "Berne fédérale" et que Berne, notion éminemment polysémique, devient le catalyseur de beaucoup de mécontentements, il pourrait être utile que les membres du gouvernement se déplacent plus souvent à travers le pays et annoncent certains aspects de la politique fédérale à tour de rôle dans les différents bastions des *Neinsager*. Le passage de l'information à la communication serait en plus appliqué sur le terrain et pourrait se prolonger sur place.

Le but ne serait pas de transformer les conseillers fédéraux en *Neinsager*, mais de leur offrir une occasion supplémentaire de pénétrer l'univers de ces derniers, afin de développer une politique de communication et une communication politique encore plus adéquates et efficaces. Il s'agit de développer une véritable culture

communicationnelle et de faire sentir au peuple cette volonté de l'écouter et de communiquer avec lui.

Le rôle du Conseil fédéral dans le débat sur l'adhésion

Christine Mironesco

En être ou ne pas en être? Telle est la question, quasi shakespearienne, qui s'impose aux citoyens suisses à propos de l'Union européenne. La question ne date pas d'hier; le *Rapport sur l'intégration 1999* ne lui apporte pas vraiment une réponse claire.

Aurait-il dû le faire? Son but, déclaré dans l'introduction, était "de constituer une base cohérente, objective et claire pour tous les intéressés [...]"¹. L'accumulation des informations proposées au fil de ces quelques quatre cents pages, peine cependant à livrer une vision lumineuse de la voie à suivre (malgré le jaune éclatant des pages consacrées aux effets de l'adhésion). Les intéressés qui ont déjà choisi leur camp y trouveront, certes, des arguments pour conforter leur opinion; en ont-ils vraiment besoin? Les hésitants, en revanche, pourraient bien être tentés de refermer le document avant même d'apercevoir les informations qui leur seraient utiles.

Un rapport n'est pas un roman, sans doute. Mais on peut se demander si le débat annoncé peut, lui, se satisfaire de la sécheresse d'un rapport. Comme si l'adhésion à l'Union européenne relevait d'un choix fondé sur une opération technique. Le *Rapport*, en fait, a le grand mérite d'attirer l'attention sur son commanditaire, le Conseil fédéral, et sur la perception qu'a celui-ci de son propre rôle dans un débat de cette envergure.

La mission qu'il se donne est à la fois modeste et ambitieuse. Offrir une information complète et objective sur l'état des relations entre la Suisse et l'Union est important. L'exposé de la situation juridique, politique et économique, aujourd'hui ainsi que dans ses développements potentiels, y est détaillé. En matière de gestion de la

¹ [Conseil fédéral], *Suisse-Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999*, p. 1.

complexité, le *Rapport* convainc (malgré les critiques ponctuelles formulées au cours de ce séminaire) et confère à son commanditaire une image de sérieux.

Paradoxalement, l'image de celui-ci semble aussi modeste sur le plan politique. L'impressionnant éventail d'informations vise, comme annoncé, à l'objectivité; on pèse soigneusement le pour et le contre de chaque mesure ou non-mesure, afin que chacun puisse décider en connaissance de cause. Ce faisant, le Conseil fédéral se place un peu en retrait par rapport aux citoyens et électeurs. Ce n'est pas lui qui décide, semble-t-il suggérer, mais le peuple qui "comme toujours, dans notre pays, aura le dernier mot". Ce thème, comme un leitmotiv, apparaît en plusieurs points du *Rapport*¹.

Le Conseil fédéral: arbitre du débat plutôt que partie prenante? On peut s'interroger sur l'authenticité de ce rôle, tant sur le plan empirique que sur le plan normatif. La réalité des faits montre bien que l'exécutif helvétique a déjà été actif et pris des mesures solidement pro-européennes, pour le plus grand bien de ses concitoyens. Le cas de la politique de la science, de l'éducation et de la technologie est particulièrement significatif à cet égard. Dans ce secteur-clé de la société contemporaine, et concernant aussi les jeunes et futures générations, le Conseil fédéral s'est engagé pour assurer à la Suisse une participation optimale aux programmes communautaires. Il a donc activement construit un "partenariat silencieux", selon l'expression fort révélatrice du *Rapport*².

Pourquoi le silence devrait-il sanctionner une si bonne action? La réserve de l'exécutif helvétique s'inspire en partie de la puissance normative de la démocratie directe, et en renforce le mythe. Comme dans un jeu à somme nulle, la timidité affichée des autorités semble faire la part belle au pouvoir du peuple. Il ne s'agit pourtant pas d'un jeu à somme nulle. En matière internationale, et en matière européenne en particulier, le peuple n'est fort que si son représentant l'est aussi. Le *Rapport* le reconnaît d'ailleurs, mais au conditionnel et si discrètement qu'il a l'air de s'en excuser: "le Conseil fédéral verrait son influence s'accroître par la participation aux instances de l'UE [...]", lit-on dans une page grise³.

L'authenticité du débat qui s'annonce s'accommode mal du rôle d'arbitre neutre qui transparaît en filigrane dans le *Rapport*; elle

¹ Par exemple aux pp. 284 & 285.

² *Ibid.*, p. 175.

³ *Ibid.*, p. 336.

aurait tout à gagner, au contraire, d'un Conseil fédéral prenant clairement position.

Les non-dits du *Rapport*: questions identitaires, cohérence historique

Gilles Petitpierre

Il y a deux perspectives pour aborder les non-dits:

- a) celle du *Rapport* lui-même et du cadre que ses auteurs se sont fixé (pp. 1 et 2, et 400 et ss. du *Rapport*; ci-dessous II);
- b) celle plus générale liée à ce choix précisément (ci-dessous I).

Elles sont en vérité profondément apparentées en ce qu'elles illustrent toutes deux l'état des esprits de nos dirigeants et sa manifestation aux deux niveaux.

I. Pour le choix de principe, il est significatif qu'il exclut l'expression claire d'une volonté politique. Il est seulement sous-entendu que l'objectif stratégique de l'adhésion reste pertinent: il n'est ainsi pas nécessaire de le répéter. On laisse la plus grande place à la pesée, répétée de chapitre en chapitre, des pour et des contre (résumé aux pages 396 et ss.).

Cette prudence est comme diraient les juristes "de nature", sinon "destinée" à faire penser que la décision finale se fera sur un *dossier* et non sur un acte de *volonté politique*.

Cette une tendance dominante de notre vie politique, depuis plus de deux décennies, de tout faire pour éviter de décider, en se fondant sur des règles légales ou non, des usages, des déductions plus ou moins fondées tirées de "rapports". On élude ainsi la véritable décision politique, le débat de fond qui doit la précéder, le choc des idées et des volontés et partant la chance d'une conviction majoritaire qui doit en résulter.

Or le débat a quand même lieu, mais à un niveau qui ne devrait être que celui de l'expertise, de l'étude d'impact qui ne peut prendre en compte *les effets de l'isolement* dans la réalité. La discussion

Politique de communication: les non-dits du Rapport et les questions idéologiques

s'enlise dans les détails, si importants qu'ils soient, de sorte qu'il en résulte un doute général sur l'ensemble.

On a oublié ainsi que quand on a de vrais débats (F-18, suppression de l'armée, etc.), cela se passe pourtant très bien et que les Suisses sont capables de parler d'un sujet *politique* les intéressant.

En conclusion, on parle des effets imaginables avant d'avoir abordé le fond du problème.

II. Pour ce qui touche les silences du *Rapport* lui-même, ils s'expliquent par les mêmes motifs. Est écarté tout ce qui relève le plus directement d'un vrai débat politique. Je pense en particulier à l'absence de l'histoire et de la référence à une recherche un peu ouverte des caractéristiques de l'identité suisse.

L'histoire et l'identité

La compréhension de la seconde repose évidemment sur la connaissance de la première. Or on oublie que nous avons une histoire vivante et intéressante au XIX^e et dans la première moitié du XX^e siècle.

1) a) Avant 1848, on a vécu une invasion militaire, la défaite, une occupation, deux régimes politiques dictés par Napoléon comme à une colonie – régimes qui n'avaient pas que des défauts, soit dit en passant, et qui ont laissé des traces dans notre constitution jusqu'à aujourd'hui –, la fin de la sujétion de plusieurs cantons, l'ancrage international de la neutralité suisse, une restauration assez dure et pour finir, la crise qui, sans l'habileté géniale et vertueuse du général Dufour, aurait pu être fatale à la Suisse, la guerre du Sonderbund. La maison suisse fut rénovée en neuf mois de mars à novembre 1848, un record qui frappe d'autant plus qu'on a l'habitude de croire que l'histoire s'accélère. On est sorti en moins d'un an d'une guerre civile, on a donné son cadre de vie à la "nation suisse" née de l'alliance des Confédérés, comme dit le préambule de la Constitution de 1848. Nation, alliance, on ne peut mieux synthétiser la nature profonde de la Suisse une et diverse.

b) La deuxième moitié du XIX^e siècle est une période d'ouverture internationale, d'accueil, de discussions politiques très souvent vives dans le pays, de tensions avec certaines puissances, l'Allemagne en particulier, de neutralité indiscutée dans son principe et justifiée par les querelles de nos voisins dirigées pour la plupart de façon très modérément démocratique. On notera que paradoxalement, c'est dans cette Suisse dynamique, ouverte sur le monde, inventive qu'on a préparé une mythologie dont on abuse aujourd'hui pour justifier l'isolement et un conservatisme craintif et pessimiste: c'est l'exaltation du retour aux sources des XIII^e et XIV^e siècles pour renforcer le ciment confédéral.

c) Paradoxalement aussi, la construction dans la paix d'une Europe formée de nations qui sont toutes gouvernées démocratiquement, qui ont renoncé à leurs colonies, qui règlent leurs différents par la négociation nous a enlevé une partie importante de notre identité, celle qui reposait sur des références négatives. Notre foi dans la politique de la neutralité est ébranlée. Ce qui devrait nous réjouir fondamentalement nous inquiète au contraire parce que nous découvrons que nous ne sommes pas les seuls bons élèves de la classe Europe et que nous devrions abandonner le confort du *Sonderfall Schweiz*. La nouvelle légitimation d'ordre idéal de la Suisse, la valorisation de son rôle dans l'histoire nous échappe. Nous sommes nombreux à être entrés dans un "état de crainte".

d) L'année de l'accord commercial avec la Communauté européenne, 1972, apparaîtra probablement dans le regard des historiens futurs comme le tournant du destin. Cette négociation remar-

quablement menée nous a installés dans la croyance que désormais tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes helvétocentristes. Quand il a fallu rouvrir le dossier en vue de l'Espace économique européen, nous n'étions pas préparés. Nous avons juste peur, d'abord d'être les laissés-pour-compte du continent, ensuite de nous lier plus étroitement avec l'Europe en construction que nous considérons avec fascination et méfiance. On prêchait: nous rapprocher de la Communauté, pour ne pas y entrer.

e) La foi dans un pragmatisme miraculeux nous a fait négliger les présupposés idéaux communs et le souci implicite de l'intérêt général qui seuls peuvent alimenter et fertiliser le pragmatisme. A l'exercice de la volonté s'est substituée l'application de règles de toutes sortes qui nous dispensent de prendre des décisions.

Ces habitudes nous ont mal préparés à comprendre des problèmes nouveaux, parce que nous avons souvent refusé de les voir poindre.

Nous ne sommes pas encore prêts à admettre que nous ne sommes pas plus un cas particulier que n'importe quel autre pays, malgré deux caractéristiques institutionnelles qui réclament une attention spéciale: notre exécutif n'a pas de chef et le peuple peut se prononcer sur tous les sujets importants. Il ne ratifie les décisions du gouvernement et du parlement que s'il a suffisamment *confiance* dans ses autorités, auxquelles il est ainsi beaucoup demandé. Cette confiance ne peut s'instaurer que si la ligne proposée est claire. Pour qu'elle le soit, il faut que le Conseil fédéral soit uni et qu'il ait anticipé les problèmes et leur solution plus longtemps à l'avance que dans les systèmes de démocratie purement parlementaire où l'on peut s'appuyer sur une majorité le plus souvent disciplinée.

2) Il faut accepter de mettre en lumière la sclérose de l'idée que l'indépendance et la neutralité sont synonymes, de même que la méconnaissance de notre histoire qui n'est ni glorieuse ni déshonorante, mais celle d'un pays qui, comme d'autres, a "beaucoup vécu". Mettre en évidence cela, c'est la clé de notre avenir parce que c'est la démonstration que la Suisse a pu et su se comporter dans la vie du monde en acteur et entrepreneur, prendre des coups et surmonter des crises, décider et avancer, parfois sans garantie, et qu'elle a été capable de se comporter autrement qu'en "cliente" exigeante et un peu dégoûtée dans la vie des nations comprise comme un supermarché.

C'est ainsi apprivoiser l'idée d'indépendance dont chacun devrait savoir qu'elle a toujours été et qu'elle sera toujours relative et qu'il dépend des citoyens qu'elle progresse ou qu'elle recule en réalité. Se rendre compte que sa défense résolue dans un entourage hostile doit se transformer en volonté de participer à tout ce qui se décide dans cet entourage, dans la mesure où il est attaché aux mêmes valeurs essentielles que nous, qu'il a des objectifs pacifiques et qu'il se montre bien disposé à notre endroit. La constance d'une politique s'exprime dans le changement des instruments quand le monde change. L'indépendance par le rejet justifié dans les temps de menace, se transforme en isolement dans un entourage favorable. Ne pas s'en rendre compte, c'est se condamner à voir fondre son influence et, partant, la marge de liberté que suppose l'indépendance.

3) La cohérence historique, la continuité, c'est de se souvenir que la discussion sur le *Sonderfall* est ouverte depuis des décennies, que le courant anti-*Sonderfall* l'a légèrement emporté lorsque beaucoup de ce qui était possible en termes de politique intérieure, compte tenu des blocs Est-Ouest, a été fait jusque dans les années septante et le début des années quatre-vingt avec l'exception que sur le plan européen, comme déjà dit, 1972 a été le début de la léthargie. La liberté considérable élargie depuis 1989 nous laisse, paradoxalement, éblouis et désemparés.

C'est tout cela qui doit être expliqué désormais pour que nous réalisons que nous ne sommes pas tout à coup devant une situation absolument nouvelle et immaîtrisable, mais bien au contraire que le rapprochement vers, puis l'adhésion à l'Union européenne sont tout à fait dans la ligne de notre histoire, à l'exception des vingt dernières années et compte tenu de la disparition du système des blocs.

Cela fait, on pourra de nouveau parler de l'Europe comme d'un projet, de nos décisions comme des actes de volonté et non de résignation et tenir enfin un débat authentique et épuré sur notre entrée dans l'Europe unie.

* *

Les non-dits du *Rapport* sont l'expression silencieuse mais combien éclatante de ce que le "problème européen" est un problème intérieur à dominante culturelle. Ils sont aussi inquiétants qu'éloquents.

Politique de communication: les non-dits du Rapport et les questions idéologiques 135

Evaluation générale du *Rapport sur l'intégration* et quelques remarques sur les non-dits

René Schwok

I. Le *Rapport sur l'intégration 1999*¹ contient beaucoup d'éléments **positifs**. Il regorge d'informations pointues et actuelles tout en offrant une présentation d'ensemble de l'Union européenne qui est extrêmement complète et pédagogique. Il nous est ainsi arrivé à plusieurs reprises au cours de ces derniers mois de nous replonger dans un passage pour retrouver une précision ou pour vérifier une information. Ce n'est pas le moindre des mérites de ce *Rapport* que de pouvoir être consulté comme une sorte d'encyclopédie.

Sous forme d'ouvrage, le *Rapport* pourrait même servir de base pour l'enseignement universitaire, non seulement en Suisse, mais également à l'étranger. La comparaison qui y est faite avec le retard législatif de la Confédération permet en effet de bien mesurer le chemin parcouru par un Etat pour adhérer à l'UE.

Une autre bonne idée est d'avoir consacré la deuxième partie du *Rapport* à une réponse aux questions les plus fréquemment posées, particulièrement par les adversaires de l'intégration européenne. Cela permet de sortir d'un langage trop bureaucratique ou académique et d'adresser ainsi directement les préoccupations des citoyens.

Il faut aussi souligner le souci d'objectivité: le *Rapport* cherche systématiquement à recenser non seulement les avantages, mais aussi les inconvénients de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Même si le ton général est adhésionniste, il faut lui reconnaître le courage d'exposer avec beaucoup d'honnêteté les coûts de

¹ Notons que le Conseil fédéral n'ose plus l'intituler *Rapport d'adhésion*, comme en 1992, mais *Rapport d'intégration* (*Integrationsbericht*). Cela est d'autant plus regrettable qu'il porte principalement sur l'adhésion et qu'il répond à une initiative "Oui à l'Europe!" qui demande précisément l'ouverture de négociations en vue d'une **adhésion** à l'UE.

l'adhésion, particulièrement en termes de contribution budgétaire nette et de diminution matérielle des possibilités de recours aux instruments de la démocratie directe.

On a donc affaire à la meilleure analyse existante des conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne et il n'est à pas douter que le *Rapport sur l'intégration* restera indispensable pendant de nombreuses années encore. En comparaison avec les précédents rapports du Conseil fédéral consacrés à l'intégration européenne (1960, 1988, 1990, 1992, 1993), celui-ci présente une analyse beaucoup plus approfondie, substantielle et fouillée.

II. Le Rapport laisse cependant un sentiment de **malaise**. Les caractéristiques principales de la Suisse ne sont guère traitées; lorsqu'elles sont abordées, elles sont analysées incomplètement. Revenons à quatre d'entre elles:

- (1) La Confédération est le pays d'Europe le plus attaché à la **neutralité**, un concept identitaire lié à son histoire.
- (2) La Suisse **réunit en bonne harmonie des** communautés linguistiques **qui pourtant s'opposent sur la question européenne**.
- (3) La Confédération a développé la **démocratie directe** à un niveau inégalé ailleurs;
- (4) Le PIB par habitant de la Suisse reste le plus élevé d'Europe et sa **prospérité** n'est pas indépendante du **secret bancaire** et de l'importance de sa place financière.

La Confédération est le pays d'Europe le plus attaché à la neutralité, un concept identitaire lié à son histoire

Le Rapport n'aborde pas les raisons identitaires, liées à l'histoire suisse, qui sous-tendent si fortement le discours hostile à l'adhésion. Pourtant, de nombreux travaux universitaires sur les rapports entre identité nationale et intégration européenne (en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne, etc.), attestent de l'importance de cette dimension idéologique sous-jacente. A la lecture du *Rapport*, un étranger débarquant en Suisse ne comprend pas quelles sont les raisons historiques d'un tel refus et leur enracinement dans les consciences populaires, particulièrement en Suisse alémanique.

Au-delà de la dimension identitaire, les chapitres consacrés à la neutralité sont particulièrement ambigus au point de vue juridique

et politique. Comme l'ont montré de manière concordante Philippe Braillard, Yves Fricker et Fred Tanner, le Rapport y développe une argumentation contradictoire. Il affirme en effet à la fois que la neutralité va être maintenue par la Suisse, qu'elle n'est pas menacée par le traité d'Amsterdam et que de toute manière, elle est condamnée à disparaître ...

D'un point de vue empirique, le Conseil européen d'Helsinki réuni en décembre 1999 a particulièrement ébranlé l'affirmation selon laquelle la neutralité n'est pas remise en cause par une adhésion à l'UE. Mentionnons trois exemples principaux:

– Le Rapport écrit: “Avec le traité d'Amsterdam, l'UE [...] **ne recevra** cependant **pas de bras militaire** [...]” p. 201.

Pourtant, le Conseil européen d'Helsinki, en s'appuyant sur le traité d'Amsterdam, a décidé “de disposer d'ici l'an 2003 de **50'000 à 60'000 hommes** pouvant être déployés dans un délai de 60 jours”.

– Le Rapport affirme que les missions dites de Petersberg ne sont, au pire, que des “opérations militaires **de soutien à la paix**” (p. 379).

Pourtant, le traité d'Amsterdam utilisait déjà l'expression de “**rétablissement de la paix**” (art. 17, point 2 du traité), ce qui est nettement plus agressif.

– Enfin, le Conseil fédéral affirme que, “du point de vue de la neutralité, la participation de la Suisse à des opérations de soutien à la paix de l'Union européenne ne poserait aucun problème pour autant que ces actions soient menées [...] **sur la base d'un mandat exprès du Conseil de sécurité de l'ONU**” (p. 379; également p. 202).

Pourtant, le Conseil européen d'Helsinki va plus loin: il évite de mentionner l'autorisation du Conseil sécurité et se limite à affirmer que “l'Union reconnaît **la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations unies**”. En d'autres termes, l'UE pourrait agir sans son autorisation, comme l'OTAN l'a fait au Kosovo.

Enfin, les liens de l'UE avec l'OTAN ne sont pas abordés, alors que le Conseil européen d'Helsinki réaffirme ce qui était écrit en filigrane du traité d'Amsterdam, à savoir que lors d'une opération militaire de l'UE, il faudra “assurer une coopération et une transparence pleines” avec l'OTAN.

En conclusion, les passages consacrés à la neutralité devraient être mis à jour. Il manque encore en Suisse des études à ce sujet.

La Suisse réunit en bonne harmonie des communautés linguistiques qui pourtant s'opposent sur la question européenne.

Le Rapport ne fait aucune allusion à un thème que l'on trouvait déjà dans celui de 1960 (sur l'adhésion de la Suisse à l'AELE et qui explique le refus d'adhérer à la CE), à savoir la crainte d'une dilution, du fait de la disparition des frontières.

Rien n'est écrit non plus sur les différentes perceptions entre Romands et Alémaniques. En décembre 1992, les premiers avaient plébiscité l'Espace économique européen avec près de 70% de taux d'approbation, alors que les germanophones l'avaient largement refusé, à l'exception de quelques villes. Pourquoi ce clivage perdure-t-il, particulièrement sur la question d'une adhésion à l'UE?

Il existe pourtant des travaux de l'Office central de la défense et l'Office fédéral des statistiques consacrés à ce formidable clivage. On trouve aussi de nombreuses études d'universitaires portant sur cette question. Le Rapport aurait dû souligner cette différence de perception entre les deux principales communautés linguistiques du pays. Il aurait pu aussi aborder la question de savoir si l'adhésion à l'UE pourrait favoriser ou, au contraire, accroître les tensions entre elles.

La Confédération a développé la démocratie directe à un niveau inégalé ailleurs.

Le thème de la démocratie directe est par contre très bien traité dans le Rapport. Les arguments les plus pertinents et les plus subtils sont clairement résumés et il est fait un large usage des travaux de juristes et de politologues. De plus, des études annexes, dont les résultats sont cités, viennent compléter avec de nombreux renseignements statistiques les arguments qui sont avancés. On a là une synthèse relativement exhaustive, difficilement dépassable à l'avenir.

Le principal regret concerne l'absence du concept de "satellisation" ou d'un terme équivalent¹. Le fait est en effet au cœur de la

¹ Remarquons aussi que le *Rapport* n'aborde nulle part les désormais célèbres articles 6 et 7 du traité d'Amsterdam qui, brandis récemment à l'encontre de l'Autriche, sont consacrés au respect des droits de l'homme et aux procédures de suspension prévues en cas de manquement.

problématique européenne de la Suisse. Il signifie que la Confédération passe son temps à reprendre et à imiter les législations communautaires, sans avoir la possibilité d'influencer leur élaboration.

Le thème de la "satellisation" apparaît pourtant comme le fil conducteur à une relecture attentive de l'ensemble du Rapport. Il n'y a en effet pas un seul passage où le Conseil fédéral ne nous expliquerait que la Suisse a dû reprendre telle ou telle législation communautaire, ou qu'elle sera condamnée tôt ou tard à le faire.

Le paradoxe principal du Rapport est donc que le thème majeur en est celui de la "satellisation" (ou celui, synonyme, d'une adaptation à froid), qu'il en constitue la trame essentielle, mais qu'il ne figure jamais de manière explicite, particulièrement dans les chapitres d'introduction et de conclusion.

Le PIB par habitant de la Suisse reste le plus élevé d'Europe et sa prospérité n'est pas indépendante du secret bancaire et de l'importance de sa place financière

L'analyse économique est également décevante. Certes, le Rapport est le premier qui ait tenté une évaluation économique des avantages et des inconvénients de l'adhésion d'un strict point de vue économique; certes des études sophistiquées ont été demandées aux meilleurs instituts économiques du pays et y sont annexées, mais le résultat reste décevant. Sa faiblesse principale est de ne répondre à la seule question vraiment fondamentale: le PIB suisse va-t-il s'accroître en cas d'adhésion? Malheureusement, le Rapport avance trois conclusions contradictoires:

– D'un côté, il suggère que l'apport économique pourrait être très important, de l'ordre de **4 à 6%** de croissance du PIB sur **dix ans** (p. 352) ou même supérieur (note 602, p. 309).

– D'un autre côté, il est écrit dans les rapports annexes (BAK, LEA, Ecoplan, etc.), que cette croissance (soit du PIB, soit du bien-être du PIB, ce n'est jamais clair !) ne pourrait être que de **0.1% par année**, à moins qu'elle ne soit nulle ou négative par rapport à l'option des accords bilatéraux (BAK)...

– Enfin, le Rapport nous explique que "**l'utilité d'une adhésion pour notre économie [...] est impossible à démontrer** à ce stade" (p. 393)¹.

¹ On retrouve cette même prudence par rapport à la science économique dans le *Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la*

Politique de communication: les non-dits du Rapport et les questions idéologiques

Un dernier point mérite d'être souligné: ni les études des cinq instituts ni le Rapport lui-même n'abordent la question de la place financière helvétique d'un point de vue économique. Ils négligent l'importance du secret bancaire, des sociétés *offshore*, des assurances, des holdings et du rôle du franc suisse dans la prospérité du pays. Pourtant, l'on sait que les milieux financiers helvétiques et ceux qui leur sont liés à l'étranger ont toujours montré passablement de scepticisme par rapport à l'adhésion de la Suisse à l'UE.

Le Rapport se contente d'une seule maigre allusion, particulièrement banalisante, où il affirme que **“la gestion des fortunes privées [...] dans le PIB suisse est d'environ 4%. D'un point de vue strictement statistique, il occupe donc le même rang que l'agriculture”**. Heureusement qu'il rajoute quand même de manière lapidaire: “Et, tout comme cette dernière, il a des retombées sur de nombreuses autres branches” (p. 362). On n'en saura pas davantage...

On comprendra qu'il est difficile dans ces circonstances de pouvoir tirer la moindre conclusion économique des conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

En conclusion, malgré ses indéniables mérites conceptuels et pédagogiques, le *Rapport sur l'intégration* du Conseil fédéral sous-estime ou néglige les principales questions liées aux fondements idéologiques, idéologiques, institutionnels et économiques du refus suisse d'adhérer à l'Union européenne.

Suisse et la CE du 23 juin 1999. Le Conseil fédéral y écrit: “Comme on l'a vu, **l'utilité des sept accords pour l'économie ne se laisse guère quantifier**” (p. 35).

EURYOPA - Publications
de l'*Institut européen de l'Université de
Genève*

Série *Etudes*
(volume à Fr. s. 12,—)

- ◇ 1-1996 : Yannick MUET, *Les géographes et l'Europe : l'idée européenne dans la pensée géopolitique française de 1919 à 1939*, 102 p.
- ◇ 2-1996 : Denis GUERIN, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: de l'internationalisme à l'Europe*, 120 p.
- ◇ 3-1997 : Viviane OBATON, *La promotion de l'identité culturelle européenne depuis 1946*, 142 p.
- ◇ 4-1997 : Philippe KAESER, *Le dilemme de Schengen: la Suisse face au projet de politique migratoire européenne*, 135 p.
- ◇ 5-1997 : Claude BARBEY MORAND, *La fiancée orientale : essai sur le sexisme, le racisme, la démocratie et l'Europe*, 96 p.
- ◇ 6-1997 : Liliana CRIVAT, *Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne*, 213 p.
- ◇ 7-1998 : Franck THERY, *Construire l'Europe dans les années vingt : l'action du mouvement paneuropéen sur la scène franco-allemande, 1924-3* 192 p.
- ◇ 8-1999 : *Le partenariat euro-méditerranéen: un projet, des enjeux. Euro-Mediterranean Partnership: from project to reality*. Actes publiés par Victoria CURZON PRICE et Hasni ABIDI, XXXI-251 p.
- ◇ 9-2000: *Le Rapport du Conseil fédéral sur l'intégration: une évaluation interdisciplinaire*. Textes réunis par René Schwok, Nicolas Levrat et Yves Fricker, XIX-140 p.
- ◇ 10-2000: *Ukraine: renaissance d'un mythe national*. Actes publiés par Georges Nivat, Vilen Horsky et Miroslav Popovitch, VII-275 p.

Le catalogue complet des volumes publiés
– plus de cinquante titres –
est disponible sur la page d'accueil
www.unige.ch/ieug

Série **Articles & conférences**

(volume à Fr. s. 5,—)

- ◇ 1-1996 : Victoria CURZON PRICE, *Residual obstacles to trade in the Single European Market*, 23 p.
- ◇ 2-1996 : Sieglinde GSTÖHL, *Switzerland, Norway and the European Union : The Odd Ones Out ?*, 24 p.
- ◇ 3-1996 : *L'Europe et la Méditerranée : l'après-Barcelone*, par Hasni ABIDI, Salvino BUSUTTIL, Victoria CURZON PRICE et Gérard de PUYMEGE, 53 p.
- ◇ 4-1997 : Dusan SIDJANSKI, *Networks of European pressure groups : from the origins of the EC to the EU*, 31 p.
- ◇ 5-1997 : Philippe KAESER, *L'espace Schengen : des premiers pas au traité d'Amsterdam*, 33 p.
- ◇ 6-1997 : Nicolas LEVRAT, *Public actors and the mechanisms of transfrontier co-operation in Europe*, 39 p.
- ◇ 7-1998 : Tal SADEH, *Interest rates effects on trade : EMU and Third Parties*, 33 p.
- ◇ 8-1998 : François SAINT-OUEN, *Les relations informelles entre la Suisse et l'Europe de l'Est*, 39 p.
- ◇ 9-1998 : Dusan SIDJANSKI, *De Maastricht à Amsterdam : l'Europe des grands ou des petits pas ?*, 63 p.
- ◇ 10-1999 : Christophe BONTE, *La Suisse et l'Union européenne : entre Espace économique européen et Accords bilatéraux*, 74 p.
- ◇ 11-1999 : Maximos ALIGISAKIS, Ural AYBERK, Victoria CURZON PRICE, Birgit HEGGE, *Groupes d'intérêt et entreprises suisses face à l'Europe*, 67 p.
- ◇ 12-2000 : Nicolas LEVRAT et René SCHWOK, avec la collaboration de Stéphane BLOETZER, *Conséquence des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne pour les cantons frontaliers de la France*, XX-87 p.

Institut européen de l'Université de Genève
EURYOPA - Publications

2, rue Jean-Daniel Colladon ♦ CH-1204 Genève

télécopie / fax +41.22-705 78 52
e-mail: houze@uni2a.unige.ch

Volumes de l'Institut européen
publiés en collaboration avec **Georg Editeur**

Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse: Colloque Latsis 1995, sous la direction de Dusan Sidjanski, en collaboration avec Marc de Bellet. 1996, 209 p.
ISBN 2-8257-0555-1

La sécurité en Europe : vers une flexibilité interinstitutionnelle? Actes du Colloque Latsis 1996, sous la direction de Frédéric Esposito et René Schwok. 1997, 139 p.
ISBN 2-8257-0573-X

Nationalismes en Europe centrale et orientale: conflits ou nouvelles cohabitations?, sous la direction de Maximos Aligisakis, Marc de Bellet et François Saint-Ouen; présentation et synthèse de Dusan Sidjanski. 1997, 317 p.
ISBN 2-8257-0572-1

Nicolas LEVRAT et René SCHWOK, *Les accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse : conséquence pour la région franco-genevoise*. En collaboration avec Philippe Braillard, Victoria Curzon Price, Yves Fricker et Silvio Guindani. Avec une contribution de Marian Stepczynski. Préface de Carlo Lamprecht. 2000, 110 p.
ISBN 2-8257-0699-X

En vente chez votre libraire,
ou à commander aux Editions Médecine & hy-
giène:

Département du livre **Georg**
46, ch. de la Mousse
CH-1225 Chêne-Bourg (Genève)

télécopie/ fax +41.22 869 00 15
e-mail: **librairie@medecinehygiene.ch**

**Conditions de souscription avantageuses
à l'ensemble de la collection**