

L'intégration de la Suisse dans l'Europe: Les accords bilatéraux comme première étape?*

*Dr Sanoussi Bilal ***

Maître de conférences, Représentant suisse à l'IEAP

Dans la nuit du 8 au 9 décembre 1998, à Bruxelles, les négociations entre la Suisse et l'Union européenne (UE) pouvaient enfin s'achever. Ainsi se concluaient quatre années de longues et souvent difficiles négociations en vue d'accords sectoriels entre la Suisse et l'UE. Ces accords, paraphés par les négociateurs suisses et européens lors d'une cérémonie dans la capitale suisse le 26 février 1999 et officiellement signés le 21 juin 1999 à Luxembourg, portent sur les sept domaines suivants: les transports terrestres et aériens, la libre circulation des personnes, la recherche, les marchés publics, les obstacles techniques au commerce et l'agriculture. Leur entrée en vigueur est prévue, après ratification par la Suisse et l'UE, le 1er janvier 2001. Cet article présente brièvement les principales étapes de ces négociations et les accords conclus entre la Suisse et l'UE.

Les séquelles du refus de l'EEE

Le 6 décembre 1992, le peuple (et les cantons) suisse rejetait, à une faible majorité, la participation de la Suisse à l'Espace Economique Européen (EEE). Cet accord était principalement basé sur l'extension des quatre "libertés" fondamentales, à savoir la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, entre la Communauté européenne (CE) et les pays membres de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE).¹ Il aurait constitué une première étape à l'intégration dans la CE. Ainsi, l'adhésion en 1995 de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'UE reflète la stratégie d'intégration européenne totale poursuivie par ces pays. Toutefois, le refus de la Norvège d'entrer dans l'UE démontre aussi, si besoin était, que la participation à l'EEE n'entraîne pas une adhésion automatique ou obligatoire à l'UE.

Quoi qu'il en soit, le non de la Suisse à l'EEE fut aussi interprété comme un rejet de la politique générale menée par le gouvernement suisse (le Conseil Fédéral) visant à l'intégration de la Suisse à l'Europe. Début 1993, le Conseil Fédéral opta donc pour une autre approche: la négociation d'accords sectoriels avec la CE dans les domaines prioritaires pour la Suisse. L'objectif était double. Afin d'éviter l'isolement de la Confédération Helvétique au coeur de l'Europe, il

s'agissait de "maintenir la compétitivité de l'économie suisse" et d'améliorer "la qualité de la place économique suisse dans les relations avec le marché intérieur de l'UE".² Ainsi, le gouvernement proposa à la CE l'ouverture de négociations dans quinze secteurs jugés prioritaires, à savoir: règles d'origine, perfectionnement passif des textiles, produits agricoles transformés, obstacles techniques aux échanges, marchés publics, responsabilité du fait des produits, règles vétérinaires, règles phytosanitaires, propriété intellectuelle, transport aérien, transport terrestre, recherche, programme audiovisuel MEDIA, statistique, et éducation-formation-jeunesse.

Cependant, la CE n'était pas prête à entamer des négociations dans tous ces domaines. Elle ne voulait pas se voir imposer un agenda par la Suisse et cherchait à défendre ses propres intérêts. De plus, elle ne souhaitait pas de négociations indépendantes, mais une approche globale. Le problème pour la CE était de permettre une meilleure intégration de la Suisse dans l'Europe sans toutefois lui offrir un EEE "à la carte". Les domaines de la recherche, des obstacles techniques aux échanges, des marchés publics et des transports aériens et terrestres furent donc acceptés sur proposition de la Suisse. Mais la CE a insisté pour que deux domaines fort sensibles dans l'opinion publique suisse fassent aussi l'objet de négociations: la libre circulation des personnes et l'accès au marché des produits agricoles. Par ailleurs, les principes de la "globalité" et du "parallélisme approprié" étaient à la base de l'approche communautaire. L'objectif consistait donc, contrairement au souhait initial du Conseil Fédéral, à négocier en parallèle (c'est-à-dire en étroite corrélation) dans les sept domaines et de conclure les sept accords en bloc, et non individuellement.

Les négociations bilatérales

Le début des négociations fut toutefois retardé suite à l'acceptation par le peuple et les cantons suisses, le 20 février 1994, de l'initiative populaire pour la protection des Alpes visant à régir le trafic transalpin. La Suisse s'étant par la suite engagée à ne pas changer sa constitution de manière discriminatoire vis-à-vis de la CE, il n'y avait plus d'opposition de principe à des négociations sur les transports terrestres. Les négociations pouvaient donc être officiellement ouvertes le 12 décembre 1994.

Les négociations ont été longues et parfois houleuses. La Suisse a pu se rendre compte qu'il n'était pas toujours facile de négocier avec une UE composée de

* A summary in English of this article can be found at the end.

** Cet article ne représente que l'opinion de son auteur, et non celle du gouvernement suisse, ni celle de l'IEAP.

quinze pays membres aux intérêts parfois divergents. Du côté suisse, les difficultés à déterminer une stratégie diplomatique cohérente et à générer un consensus stable entre les différentes institutions et groupes d'intérêts ont aussi contribué à ralentir le processus de négociation. Le Conseil Fédéral a également tenté d'introduire d'autres secteurs sur la table de négociation (tels les textiles, les produits agricoles transformés ou l'éducation-formation), et de conclure et mettre en application de manière provisoire les premiers accords dès 1995. Mais elle s'est vu opposer un refus catégorique de la CE qui ne tenait pas à découpler les domaines de négociations ni à en introduire de nouveaux avant que les sept accords ne soient simultanément conclus.

Afin de relancer les négociations qui tendaient à s'enliser, en particulier dans les domaines sensibles de la libre circulation des personnes (la Suisse craignant un afflux d'étrangers) et des transports terrestres (la Suisse désirant réduire le trafic routier transalpin), le Conseil Fédéral a formellement reconnu, en janvier 1996, le principe communautaire de conclusion simultanée des sept accords (principes de la globalité et du parallélisme approprié)³ et a redéfini, en avril 1996, sa politique de négociation.

Cette stratégie d'ouverture a ainsi permis de débloquer les négociations dans le domaine de la libre circulation des personnes en incluant une clause de sauvegarde permettant de limiter l'entrée en Suisse en cas d'afflux massif de travailleurs étrangers.

C'est finalement la question des transports, aérien et surtout terrestres, qui s'est avérée la plus délicate à résoudre. Alors que l'ensemble des autres négociations étaient techniquement achevées en juin 1998, le dossier des transports était toujours pendant. En outre, le montant de la redevance demandée par la Suisse pour le passage des poids lourds de plus de 40 tonnes à travers les Alpes, bien que finalement admise dans son principe, suscita une forte opposition de la part de certains pays membres de l'UE, surtout parmi les pays frontaliers de la Suisse, et tout particulièrement l'Allemagne (pourtant un allié traditionnel de la Suisse). De plus, il était crucial pour l'UE que les autorités helvétiques puissent garantir une redevance non-discriminatoire pour les étrangers et le développement d'un système de transport ferroviaire adéquat afin de délester le trafic routier de marchandises à travers les Alpes (le principe de ferroutage). En approuvant le 27 septembre 1998 l'introduction de la Redevance poids lourds liée aux prestations et le 29 novembre 1998 le financement des grands projets du transport public (dit "Le rail moderne"), le peuple Suisse a permis la conclusion rapide des négociations bilatérales.

Le contenu des accords

Il n'est pas possible de résumer en quelques lignes le contenu des 611 pages des accords bilatéraux sectoriels entre la Suisse et l'UE.³ De manière succincte, on peut toutefois relever les éléments suivants.

1) La libre circulation des personnes

L'objectif de l'accord est l'abolition graduelle des restrictions à la circulation des personnes. L'UE s'engage, deux ans après l'entrée en vigueur des accords, à accorder aux Suisses la libre circulation au sein de l'UE, conformément à l'acquis communautaire. Du côté helvétique, l'ouverture sera plus lente et réversible si nécessaire. Dans une première phase, la Suisse éliminera les principales mesures discriminatoires affectant surtout le marché du travail. Dans une deuxième phase, après cinq ans, elle adoptera la libre circulation des personnes, mais en conservant la possibilité d'imposer des mesures (unilatérales) de sauvegarde (contingents) en cas d'immigration massive. Ce n'est que douze ans après l'entrée en vigueur des accords que la libre circulation des personnes avec une clause de sauvegarde consensuelle sera introduite. Finalement, il est important de noter que l'accord a une durée initiale limitée à sept ans, le peuple suisse ayant ensuite la possibilité de voter (par référendum facultatif) sur l'opportunité de prolonger pour une durée indéterminée l'accord.

L'accord régit également des questions telles que l'acquisition immobilière, la coordination du système de sécurité sociale et la reconnaissance des diplômes. Mais c'est l'ouverture du marché du travail, traditionnellement très réglementé, qui marque le principal tournant dans la politique helvétique. C'est aussi un des domaines, avec les transports terrestres, qui risque le plus de générer une forte opposition en Suisse. L'approche graduelle, la période initiale limitée de l'accord (permettant la réversibilité), le principe de mesures de sauvegarde, et bien d'autres éléments techniques des 80 pages de l'accord semblent principalement destinés à dissiper les craintes d'invasion étrangère et de "dumping social" exprimées au sein de la population suisse et de certains cercles économiques et politiques.

2) Les transports terrestres

Ce secteur constitue l'autre grand dossier de ces accords bilatéraux. L'objectif est d'une part la libéralisation progressive et mutuelle des transports routiers et ferroviaires pour les biens et les personnes; d'autre part, il s'agit de développer une politique coordonnée des transports entre la Suisse et l'UE, principalement dans l'arc alpin, et ceci dans le respect de l'environnement. Pour le Conseil Fédéral, il fallait donc faciliter le transit transalpin tout en protégeant l'environnement. La solution adoptée est le transfert du transport de la route vers le rail, grâce d'une part à l'introduction progressive de contingents et d'une redevance (dont le montant fut le sujet d'âpres négociations) sur les poids lourds (en fonction du principe du "pollueur-payeur"), et d'autre part au financement d'une "offre ferroviaire performante".⁴ Il s'agit là de mesures importantes qui s'insèrent dans la politique globale des transports de la Suisse et qui pourraient nécessiter un investissement dans la promotion du rail de l'ordre de EURO 2 milliards (FS 3,3 milliards) sur dix ans.

3) *Le transport aérien*

L'accord vise, sur la base de la réciprocité, à ouvrir progressivement le marché déjà libéralisé du transport aérien européen aux compagnies suisses. Ainsi, la Suisse adopte en substance l'acquis communautaire dans le domaine, à l'exception de l'accès aux vols intérieurs dans chacun des pays membres de l'UE (la dite huitième liberté) qui pourra être négocié cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

4) *L'agriculture*

L'accord qui comprend quelque 316 pages (dont 311 pages d'annexes), soit plus de la moitié du volume total des accords, a pour objectif de stimuler les échanges de produits agricoles entre la Suisse et l'UE, principalement dans les secteurs des fromages, des fruits et légumes, de l'horticulture, et dans une moindre mesure les spécialités de vins et de viande porcine et bovine. Les mesures adoptées, spécifiques aux différents secteurs, portent notamment sur des concessions tarifaires réciproques et la diminution, voire suppression, de barrières techniques aux échanges de produits agricoles. L'introduction d'une "clause évolutive" permet également d'envisager l'adoption future d'autres mesures favorables aux échanges de produits agricoles.

5) *Les obstacles techniques au commerce (OTC)*

Il s'agit de faciliter l'échange de produits industriels grâce à l'introduction de la reconnaissance mutuelle, d'évaluation de conformité pour certains produits et d'allègements des procédures de certification. Les principaux bénéficiaires de cet accord seront les industries de pointe suisses fortement tournées vers l'exportation, tels les secteurs pharmaceutiques, des appareils médicaux, des machines-outils, et de la télécommunication.

6) *Les marchés publics*

Comme pour le cas des OTC, l'accord prévoit un prolongement aux accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Il s'agit, d'une part, d'étendre aux communes les règles de l'Accord (plurilatéral) de l'OMC sur les Marchés Publics et, d'autre part, d'intégrer les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications à l'accord, à l'exception toutefois des entreprises opérant dans un secteur en cours de libéralisation et soumis à la concurrence (comme c'est souvent le cas, par exemple, dans le secteur des télécommunications). L'accord régleme la passation des marchés publics pour des montants au-dessus de valeurs seuils (à l'instar de l'Accord de l'OMC et des Directives de la CE relatives aux marchés publics), mais prévoit aussi l'application du principe de non-discrimination au-dessous de ces valeurs seuils.

7) *La recherche*

La principale mesure de cet accord est l'ouverture du cinquième programme-cadre de recherche et de développement de l'UE aux participants de la Confédération Helvétique.

Un premier pas vers l'Europe? Une perspective suisse

La conclusion des accords bilatéraux est indéniablement un succès pour la Suisse. Non seulement ces accords lui ouvrent les portes de l'UE, mais les mesures de libéralisation qu'ils incluent contribueront à stimuler son économie. Diverses études montrent en effet un gain de croissance pour la Suisse de l'ordre de 0,6% du PIB par habitant pour les prévisions les plus pessimistes à 2% pour les plus optimistes.⁵ Outre la libre circulation des personnes, qui ne devrait pas générer d'immigration importante ni faire baisser à long terme les salaires mais au contraire améliorer l'efficacité du marché du travail⁶, l'accord sur les transports devrait être une des principales sources de gains économiques. A court terme, ces accords représentent donc une avancée significative pour la Suisse.

Toutefois, le processus de négociations bilatérales a aussi montré les limites de la diplomatie suisse et les contraintes qu'une telle approche entraîne. Ainsi, la Suisse a dû faire d'importantes concessions, entre autres en acceptant le principe de négociations globales et de parallélisme approprié, en acceptant de négocier dans des domaines qui n'étaient pas prioritaires pour elle (voire qu'elle aurait préféré ne pas aborder du tout), tels la libre circulation des personnes et le secteur des produits agricoles, en acceptant de réduire de manière significative ses exigences (dans le domaine des transports, par exemple, sur des sujets tels que le montant de la redevance et des contingents). Il n'est plus possible pour la Suisse d'ignorer ses partenaires européens ("l'Alleingang") ou de ne négocier que sur les sujets qui l'intéressent (accords "à la carte"). Même en dehors du marché commun, la Suisse doit s'adapter aux demandes et contraintes de l'UE.

Est-ce à dire que les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE constituent un premier pas de la Suisse vers l'UE avant de rentrer officiellement dans le marché intérieur? Les accords sectoriels bilatéraux ne sont pas liés à la demande d'adhésion, les deux questions étant juridiquement et politiquement distinctes. Les accords, ainsi que des mesures accompagnatrices pour la Suisse, ont été adoptés par le parlement suisse (Conseil National et Conseil des Etats). Les risques d'un référendum populaire (qui peut être initié dans les cent jours suivant la procédure parlementaire, soit à partir du 8 octobre 1999) sont relativement faibles.⁷ Un hypothétique refus des accords condamnerait bien sûr toute chance d'une adhésion rapide de la Suisse à l'UE. En revanche, les accords sectoriels ont montré les limites de l'approche bilatérale: lenteur du processus (huit ans, soit de 1993 lorsque le Conseil Fédéral a exprimé son désir d'entamer des négociations à 2001, date prévue de l'entrée en vigueur des accords), difficultés dans la détermination d'un agenda et des modalités de négociation, problèmes liés aux concessions spécifiques à chaque secteur, contraintes imposées par l'obligation de prendre en compte l'acquis communautaire, tensions diplomatiques et politiques, etc. Il semble peu probable que l'UE soit

prête dans l'immédiat à entamer un nouveau cycle de négociations portant sur d'autres secteurs. Dans l'optique de la poursuite de l'intégration dans l'UE, l'adhésion semble donc bien devoir être la prochaine étape, comme le voudrait le Conseil Fédéral.⁸ La Suisse sera ainsi un membre à part entière de l'UE, en mesure de profiter de tous les avantages économiques de l'intégration européenne et partie prenante au processus de décision politique de l'UE.

SUMMARY

On the night of 8 December 1998 it was finally possible to bring negotiations between Switzerland and the European Union to an end in Brussels, thus concluding four years of long and often difficult talks on sectoral agreements between the two parties. These agreements, initialled by the Swiss and European negotiators during a ceremony in the Swiss capital on 26 February 1999 and officially signed on 21 June 1999 in Luxembourg, concern the following seven areas: terrestrial and air transport, the free movement of persons, research, public procurement, technical obstacles to trade and agriculture. Their entry into force is expected after ratification by the Swiss and European Union on 1 January 2000. This article briefly presents the main stages of these negotiations and the agreements concluded between the Swiss and the EU.

NOTES

- ¹ L'EEE a été ratifié en 1992 par tous les autres pays membres de l'AELE à l'époque, soit l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Autriche, les trois derniers étant rentrés dans l'UE en 1995.
- ² Cf. Conseil Fédéral, *Message relatif à l'approbation des*

accords sectoriels entre la Suisse et la CE, 23 juin 1999, p.2.

- ³ Le texte complet des accords est disponible sur internet à l'adresse <http://www.europa.admin.ch/f/int/abindex.htm>. Un résumé officiel est aussi disponible sur <http://www.europa.admin.ch/f/int/eurofiches.htm>. Finalement, la Société pour le développement de l'économie suisse (SDES), par l'intermédiaire du comité "Oui aux Accords bilatéraux", a aussi développé son propre site internet pour présenter et discuter les accords bilatéraux: <http://www.accordsbilateraux.ch/>.
- ⁴ Le Conseil Fédéral, qui proposait au début des négociations une redevance de plus de EURO 360 (FS 600), a finalement dû se contenter, suite aux pressions surtout de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et des Pays-Bas, d'une redevance pour le transit Bâle-Chiasso des poids lourds de 40 tonnes, de EURO 180 (FS 297) à partir de 2005 et de EURO 200 (FS 330) dès l'ouverture du tunnel du Lötschberg ou au plus tard en 2008.
- ⁵ Voir notamment les récentes études économiques suisses portant sur des scénarios d'intégration de la Suisse dans l'UE, y compris la conclusion d'accords bilatéraux: Tobias Müller et Jean-Marie Grether (1999), *Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe*, Laboratoire d'économie appliquée, Université de Genève; André Müller et Renger van Niewkoop (1999), *Intégration de la Suisse à l'UE – effets économiques*, ECOPLAN, Berne; Renger van Niewkoop et André Müller (1999), *The Economic Effects of the Bilateral Sectoral Agreements and the Swiss EU Membership*, ECOPLAN, Berne (<http://www.ecoplan.ch/download/euireferat.pdf>); et Jürg Bärlocher, Bernd Schips et Pete Stalder (1999), *Effets macro-économiques d'une adhésion de la Suisse à l'UE*, Konjunkturforschungsstelle, ETHZ, Zürich.
- ⁶ Voir, entre autres, à ce sujet Thomas Straubhaar (1999), *Intégration et marché du travail: conséquences d'un rapprochement de la Suisse et de l'Union européenne*, Université de la Bundeswehr, Hambourg.
- ⁷ Même si cela était le cas, un récent sondage indique que deux tiers des Suisses sont favorables aux accords bilatéraux (voir *Le Temps* du 17 septembre 1999).
- ⁸ Voir à ce sujet: Conseil Fédéral, *Suisse-Union européenne: Rapport sur l'intégration 1999* du 3 février 1999 (http://www.europa.admin.ch/f/int/ri_f.pdf). □