



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Département fédéral de l'économie DFE
Bureau de l'intégration DFAE/DFE

Relations Suisse – Union Européenne : la voie bilatérale a-t-elle un avenir ?

**Conférence donnée au Centre d'études juridiques européennes
(CEJE) de l'Université de Genève**

par

Henri Gétaz

Ambassadeur, Chef du Bureau de l'Intégration DFAE/DFE

Genève le 10 mai 2011

Seul le texte prononcé fait foi

Mesdames, Messieurs,

C'est avec un grand plaisir que j'ai accepté l'invitation du Professeur Kaddous de prendre la parole devant vous ce soir. La politique européenne de la Suisse demeure une thématique centrale de la vie politique suisse, à propos de laquelle nombreux sont les aspects et dimensions qui suscitent analyses et discussions. S'il en fallait une preuve, je renvoie aux nombreuses publications, études et cycles de conférences du Centre d'Etudes Juridiques Européennes. Je suis heureux de pouvoir ce soir contribuer à vos réflexions et me réjouis des échanges que nous pourrons conduire à la fin de mon intervention.

Nous vivons aujourd'hui une période particulière de la politique européenne de la Suisse: rappelez-vous, dès l'émergence de la Communauté Economique Européenne en 1957 et la création de l'AELE trois ans plus tard, la question d'une association au Marché Unique s'était posée. Elle ne s'était pas réalisée, ceci au profit d'une relation de libre-échange dès 1972. Durant les années 1980, une forme d'association partielle était recherchée: le processus de Luxembourg. Elle ne s'est que très peu concrétisée, jusqu'à l'émergence au début des années 1990 de l'Espace Economique Européen, la forme la plus complète d'association à l'UE réalisée à ce jour. Mais la Suisse, on le sait, l'a refusé. La "voie bilatérale" à vu le jour, sorte de résolution ad hoc de problèmes concrets, qui n'avait pas, à ses

débuts, vocation de devenir une conception des relations Suisse-UE en tant que telle. Aujourd'hui, la "voie bilatérale" est devenue une approche de politique européenne propre, même si les accords qui la composent sont très différents les uns des autres. Pour la Suisse, c'est l'alternative préférée à l'isolement, à l'association entière à travers l'EEE, ou à l'adhésion. Pour l'UE, la voie bilatérale est passée du statut de solution ad hoc à des problèmes immédiats à celui d'une forme d'articulation de ses relations de voisinage, plus ou moins satisfaisante.

Après vingt ans de négociations bilatérales et une douzaine d'années de pratique de ces accords, se pose aujourd'hui la question de l'avenir de la "voie bilatérale". Elle se pose pour la Suisse à plusieurs titres:

- la conclusion de nouveaux accords bilatéraux s'avère difficile, surtout dans le domaine de l'accès aux marchés ;
- l'UE souhaite dépasser l'approche au cas-par-cas et donner à nos relations une base institutionnelle nouvelle ;
- et à travers cette "mise à plat", se pose la question de l'aptitude de la voie bilatérale à préserver les intérêts de la Suisse face à l'UE, à savoir le maintien de sa prospérité et de son indépendance (art. 54 Cst).

La voie bilatérale et sectorielle demeure l'instrument privilégié de politique européenne de la Suisse

Mesdames, Messieurs,

Qu'il me soit pardonné de tuer tout éventuel suspense: à la question que j'ai choisi de mettre en titre de mon intervention, à savoir si la voie bilatérale, telle que la Suisse et l'Union européenne ont développée suite au 6 décembre 1992, aurait un avenir, je réponds d'emblée: Oui !

Dans son rapport Europe 2006, le Conseil fédéral spécifiait les conditions à la faisabilité de la voie bilatérale:

- maintien d'une marge de manœuvre et d'une participation à la prise de décision suffisants;**
- l'UE demeure disposée à conclure des accords bilatéraux avec la Suisse;**
- les conditions de la prospérité de la Suisse demeurent favorables.**

En décembre 2010, le Conseil de l'UE arrivait à la conclusion que, « si le système actuel d'accords bilatéraux a bien fonctionné par le passé, le principal défi pour les années à venir sera d'aller au-delà de ce système, qui est devenu complexe, difficile à gérer et a manifestement atteint ses limites ».

Même si la lecture des ces conclusions peut susciter des interrogations à cet égard, le gouvernement suisse demeure convaincu que la voie bilatérale et sectorielle suivie à ce jour avec le succès que

l'on sait, demeure possible. Elle le demeure parce que, au delà de certains désaccords ou irritations ponctuels, la voie bilatérale reste dans l'intérêt des deux parties. Preuve en soit que, dans ses conclusions précitées, le Conseil de l'UE exprime son intérêt de négocier avec la Suisse dans certains domaines, notamment fiscaux. Or, comment négocier avec la Suisse, si ce n'est de manière bilatérale? Le Conseil fédéral l'a exprimé de manière exhaustive dans son rapport "Markwalder" du 17 septembre 2010 sur l'état et les perspectives des relations Suisse-UE.

Ce que je souhaite mettre en exergue ici, c'est que tant que les deux partenaires auront un intérêt à résoudre des problèmes en commun, la voie bilatérale et sectorielle demeurera possible. Il n'y a donc à mon sens pas de fin théorique ou abstraite de la voie bilatérale. Tout au plus connaîtra-t-elle une fin empirique si un jour, les deux partenaires cessent de vouloir s'entendre sur de nouveaux accords. Mais cette perspective semble à vue humaine très improbable. Ni l'UE, ni la Suisse n'ont intérêt à geler leurs relations et à cesser de coopérer. En d'autres termes, tant que la Suisse n'adhère pas à l'UE, elle est en relation avec elle, et cette relation, bilatérale, demande à être articulée d'une manière ou d'une autre. Même si, ponctuellement, la volonté de conclure de nouveaux accords peut faire défaut pour un temps, au vu de la situation géographique et de l'intensité des liens déjà tissés, ne pas régler contractuellement des questions et problèmes d'intérêt commun ne saurait être une option sur la durée.

Si la voie bilatérale a donc un avenir. Reste à définir lequel.

La voie bilatérale, ni voie royale, ni cul-de-sac

Avant de parler de l'avenir de la voie bilatérale, il faut rapidement se souvenir qu'elle a aussi un passé, un bilan, largement positif pour les deux parties.

L'UE est en effet, et de loin, le premier partenaire économique de la Suisse : elle est la destination d'environ 60% de nos exportations et la source de presque 80% de nos importations. En même temps, ne l'oublions pas s'il vous plaît, la Suisse est le 2ème partenaire économique (commerce de marchandises, services et investissements) de l'UE après les Etats Unis et aussi son deuxième client, en absorbant 8% de ses exportations. Le commerce Suisse – Union européenne dépasse le milliard de francs suisses par jour ouvrable et a dégagé en 2010 un surplus de 22 milliards de CHF en faveur de l'UE. Les entreprises suisses emploient environ un million de personnes dans l'UE, plus d'un million d'Européens vivent en Suisse, et plus de 230 000 frontaliers viennent travailler en Suisse. Ceci pour dire que, si les proportions sont, à l'image de la taille relative des deux partenaires, différentes, l'intérêt économique au maintien et au développement de bonnes relations est bel et bien présent de part et d'autre !

En ce qui concerne la Suisse, la politique menée jusqu'ici a permis de bien, voire très bien, préserver sa prospérité et sa sécurité intérieure. Cela est d'autant plus remarquable que la faisabilité de ces rapprochements progressifs n'était pas garantie, tant d'un point de vue de politique extérieure, que sur le plan intérieur. Chaque phase a requis des efforts considérables.

Cela étant, force est de constater que le bilan est plus nuancé concernant l'indépendance ou la souveraineté: en raison de l'intensité des liens économiques entre la Suisse et l'UE et de leur proximité, l'élimination des obstacles à l'accès au marché et la réalisation de conditions de concurrence égales nécessite en général une harmonisation des règles de droit applicables de part et d'autre. Ce que j'appellerais ici la "force normative des faits" - la Realpolitik - nous impose que cette harmonisation se fasse sur la base du droit de l'UE. En conséquence, le droit de l'UE, en constante évolution, constitue depuis les années 1980 un paramètre central de l'activité législative de la Suisse.

Ainsi, dans nombre de domaines, la Suisse reprend le droit communautaire sans avoir participé, ou alors sans droit de vote, à son élaboration. De plus, face à la dynamique des développements de la réglementation de l'UE, la Suisse est exposée à un risque constant de nouvelles discriminations, ce qui, dans les faits, est susceptible de réduire, parfois considérablement, sa souveraineté effective.

A ce jour, le Conseil fédéral a recouru à divers moyens pour assurer au mieux la compatibilité des normes suisses et européennes. Ainsi, il veille depuis la fin des années 80 à vérifier la compatibilité de chaque projet de loi avec le droit de l'UE dans un chapitre particulier des messages à l'attention de l'Assemblée fédérale. L'objectif est d'identifier et de justifier d'éventuelles divergences. D'autre part, les accords conclus avec l'UE sont basés en général soit sur une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations concernées, soit sur une adaptation du droit suisse à celui de l'UE, donc

sur une reprise du droit communautaire au moment de la conclusion de l'accord.

D'une façon générale, cette manière de procéder a donné des résultats satisfaisants du point de vue suisse. Certains inconvénients, comme des procédures relativement lourdes pour adapter les accords aux évolutions du droit, les complications pour les opérateurs résultant d'une non-adaptation d'un accord à l'évolution du droit de l'UE, la difficulté d'obtenir de quelques Etats membres l'application correcte de certains accords ont été considérés, à ce jour, comme supportables au regard des avantages de la voie bilatérale.

Cela étant, pour le dire avec les mots du principal négociateur suisse de l'accord sur la libre circulation des personnes, Dieter Grossen,

"L'avantage initial pour la Suisse (du point de vue de la politique intérieure), à savoir la nature statique de l'accord, s'avère être, à long terme, son inconvénient. L'acquis communautaire pertinent et l'accord avec la Suisse s'éloignent de plus en plus [...] et le moment viendra où, d'une part, l'accord ne sera plus praticable pour les Etats membres de l'UE et, d'autre part, la situation sera inacceptable pour les ressortissants suisses"¹.

De plus, il s'avère que, plus récemment, il est devenu très difficile de conclure de nouveaux accords avec l'UE en recourant à des solutions institutionnelles éprouvées. Les difficultés rencontrées dans

¹ DIETER GROSSEN, in A. Borghi, "La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE", Edis, 2010, p. XI

les négociations en cours sur les dossiers d'accès aux marchés (libre échange agricole, électricité, REACH) en témoignent.

Quel avenir pour la voie bilatérale ?

Face à ce bilan, quel avenir pour la voie bilatérale? Premier constat: les intérêts en présence. Quand bien même la Suisse et l'UE partagent une destinée continentale et des valeurs communes, ce que d'aucun appellent les intérêts "idéels" (démocratie, état de droit, promotion de la paix, stabilité du continent etc.), leurs intérêts matériels ne sont pas identiques. Je ne dirais pas qu'ils divergent, mais ils sont différents:

pour la Suisse, l'accès aux marchés des produits, des services, des personnes et des capitaux de l'UE est un intérêt central. Le marché européen est l'espace naturel pour l'épanouissement de notre économie. Cette préoccupation est et restera au centre des intérêts suisses face à l'UE. Pour l'UE, l'accès au marché suisse représente un intérêt plus secondaire. En revanche, l'UE est préoccupée par la compétitivité de ses concurrents suisses et par les conditions qui la sous-tendent. Ainsi, les dossiers fiscaux sont au centre de ses intérêts.

Sur le plan institutionnel, la Suisse met l'accent sur la préservation de son autonomie alors que l'UE attache une grande importance à la promotion de l'homogénéité des règles applicables au sein de son marché intérieur et dans les accords Suisse-UE.

Le fait que les intérêts de l'UE et de la Suisse ne soient pas en tous points identiques est normal et ne doit pas nous inquiéter. Mais ceci doit nous amener à conclure que, pour les réconcilier, il faut les mettre ensemble dans la balance: c'est pourquoi le Conseil fédéral a choisi d'aborder l'ensemble des dossiers en cours dans une "approche d'ensemble coordonnées", seule à même de rassembler nos intérêts dans un tout équilibré, susceptible de déboucher sur une entente, et donc sur de futurs accords.

Deuxième constat: L'avenir de la voie bilatérale, et surtout le choix de "quelle" voie bilatérale devrait largement dépendre des contours que prendront les discussions institutionnelles en cours.

Cette discussion, vous le savez, est on ne peut plus actuelle. Pourtant la problématique n'a rien de nouveau: en 1962 déjà, le Conseiller fédéral Hans Schaffner, chef du DFEP, ne déclarait-il pas :

„Als Gegenleistung für die Nichtdiskriminierung wird man von uns erwarten, dass wir grundsätzlich die Beschlüsse der Gemeinschaft, die ohne unsere Mitwirkung zustande kommen, akzeptieren. (...). Die Assoziierung kann für uns nur sinnvoll sein, wenn sich eine Lösung finden lässt, die es uns gestattet, selbst darüber zu entscheiden, ob wir die Beschlüsse der Gemeinschaft annehmen wollen oder nicht. (...). Ob sich dieses Ziel erreichen lässt, ist eine völlig offene Frage.“²

Cinquante ans plus tard, la Suisse se retrouve face au même défi. Le terme clé n'est plus "non-discrimination", mais "reprise de l'ac-

² Conseiller fédéral Hans Schaffner, Chef du DFE, 1962

quis", mais la question centrale demeure l'autonomie de décision de la Suisse, formelle ou effective, face aux développements du droit communautaire. A quoi s'ajoute la question des mécanismes institutionnels propres à assurer l'homogénéité du droit des accords bilatéraux, tels qu'interprétés par les autorités d'application et les tribunaux des deux parties. Le règlement des différends revêt dans ce contexte une importance particulière.

Sur tous ces points, les discussions informelles menées à ce jour démontrent, si besoin était, qu'il n'existe pas de solution parfaite, c'est-à-dire permettant de concilier entièrement d'une part l'exigence d'homogénéité du droit, et d'autre part le respect de la liberté de décision de la Suisse, en tant qu'Etat souverain, non-membre de l'UE. En termes mathématiques, je dirais qu'il s'agit d'une équation sans solution, une équation qui ne peut être résolue que par approximation.

Ce constat signifie pour les discussions à venir que la solution émergera de la disponibilité des deux parties à se satisfaire d'un certain degré d'imperfection. Pour la Suisse, la future solution au débat institutionnel devra être jugée à l'aune de l'autonomie de décision effective qu'elle permettra de préserver, mais également à sa capacité à assurer la pérennité de la voie bilatérale et, par là, la sauvegarde des intérêts de la Suisse en Europe. Le débat sur la souveraineté devra en d'autres termes être tranché sur le meilleur mixe entre la préservation de notre autonomie de décision formelle et la sauvegarde de nos intérêts matériels.

Nous en sommes au stade des pourparlers exploratoires, donc beaucoup d'inconnues demeurent. Je pense pouvoir dire cependant, que le contexte actuel de nos pourparlers bilatéraux devrait offrir certaines perspectives pour qu'une bonne solution émerge:

- **la Suisse négocie elle-même; elle n'est pas muselée par une discipline multilatérale ou de groupe;**
- **elle n'est pas le dos au mur: aucun des dossiers en cours ne nécessite impérativement une solution immédiate. Nous avons donc le temps de développer de bonnes solutions;**
- **grâce à l'approche d'ensemble coordonnée, la négociation est un véritable "give-and-take". Par comparaison, l'Espace Economique Européen s'était avéré très largement une négociation "à prendre ou à laisser";**
- **le caractère sectoriel de nos accords, qui n'assurent qu'un accès partiel au marché unique de l'UE, se prête mieux à des solutions institutionnelles proches des intérêts de la Suisse.**

5. Conclusion

En guise de conclusion, permettez-moi de récapituler:

- **après plus de cinquante ans de relations Suisse-UE, vingt ans d'expérience des négociations bilatérales et 12 ans de pra-**

tique des accords bilatéraux, la question de l'avenir de la voie bilatérale est posée à nouveau.

- Vue la nature des relations et des intérêts de la Suisse et de l'UE il est très vraisemblable que les deux parties continueront à souhaiter conclure de nouveaux accords également à l'avenir. La voie bilatérale est dans l'intérêt des deux parties.
- Dans la quête d'une voie bilatérale renouvelée et pérennisée, la Suisse et l'UE devront se satisfaire d'une solution imparfaite si elles veulent s'entendre. L'enjeu pour la Suisse, c'est le meilleur mixe entre l'autonomie de décision et la sauvegarde de ses intérêts matériels.

La politique européenne de la Suisse, c'est une recherche sans cesse renouvelée du meilleur équilibre entre la défense de ses intérêts matériels et l'aptitude à déterminer elle-même son destin continental. Une *constante poursuite du bonheur* européen, en quelque sorte.

Merci de votre attention.