

# « Les enjeux actuels de la politique européenne de la Suisse »

Maison de l'Europe transjurassienne (MET)

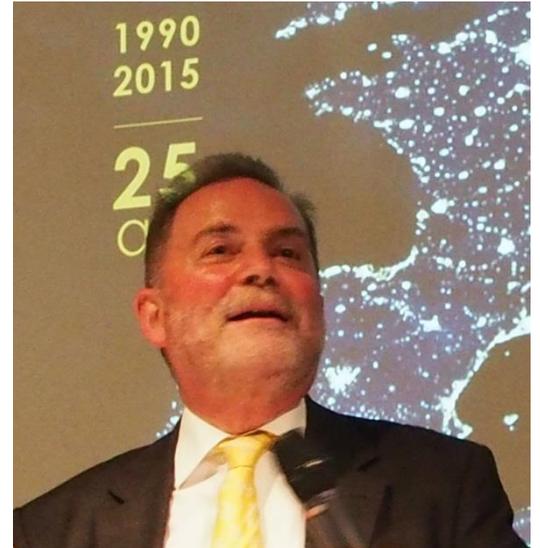
Lundi, 9 mai 2016, à Neuchâtel

## Jubilée de 25 ans

C'est un grand honneur pour moi de pouvoir vous parler aujourd'hui, le 9 mai, jour que certains désignent comme « Saint-Schuman », dans votre solide maison, érigée en beau calcaire jurassien, sur ce qui m'a occupé la moitié d'une vie durant : les défis résultant de notre relation avec celui qui est de loin notre partenaire le plus important, l'Europe.

Cet honneur est d'autant plus grand que je fête cette année, moi aussi, le jubilé de mes 25<sup>ème</sup> de carrière européenne. Ce quart de siècle correspond, à peu près, à la phase durant laquelle je me suis occupé professionnellement de politique européenne, en particulier au Bureau de l'intégration DFAE/DFE qui est devenu entretemps la Direction des affaires européennes DFAE.

C'est ainsi qu'à la fin mai 1990, j'atterrissais, parti à bord d'un avion Crossair partant de Belp, sur le tarmac de Bruxelles pour travailler comme conseiller à la Mission Suisse auprès des CE. Ce travail qui portait essentiellement sur les négociations autour de la participation suisse à l'Espace économique européen fut le point de départ de ma carrière européenne.



Alois Ochsner, Conseiller, Direction des affaires européennes, DFAE, Berne

## Accent guttural

Mais l'occasion que vous m'offrez représente aussi un plaisir, puisqu'elle me permet, en tant que Schwyzois, de parler de manière plus libre sur les relations Berne – Bruxelles.

Je n'aurais certainement pas cette même liberté de ton si je devais m'exprimer dans les cantons de Suisse centrale. Je connais également votre clémence pour mon accent guttural depuis que j'ai déjà eu le plaisir de contribuer, probablement à la fin des années nonante, à un séminaire à l'université de Neuchâtel sur la future monnaie unique.

## Le jeu de forces adhésives et répulsives entre Berne et Bruxelles

Je voudrais d'abord commencer par essayer de donner un aperçu sur l'histoire de cette politique européenne. Une politique qui reflète non seulement les aspirations et espoirs de votre institution mais aussi ceux de ma vie professionnelle. La relation entre la Suisse et l'Union Européenne est régie d'un côté, des forces adhésives entre les deux partenaires, mais aussi de l'autre côté par des forces répulsives.

## La Suisse – modèle de l'Europe

Hélas, bien que la Confédération suisse ait représenté, d'une certaine façon, un modèle d'intégration européen, comme le témoigne encore aujourd'hui la présence sur sol romand d'un des pionniers de la cause européenne : la Fondation et les archives, Jean Monnet.

Notre attitude à l'encontre du processus d'intégration fut, lors de ses premières décennies, plus que mitigée. Et ceci certainement en raison, d'une part, du tabou que représentait la neutralité dans le contexte de la guerre froide mais aussi, d'autre part, face à une Communauté du charbon de de l'acier, cartellisant les usines d'armes, et à une Communauté économique européenne qui était une Union douanière et excluait toute politique commerciale individuelle de ses membres.

## **L'Accord de libre-échange Suisse-CEE de 1972**

Lors de l'entrée du Royaume-Uni dans le club CEE en 1972, notre pays a pu, en tant que partenaire de l'Association européenne de libre-échange et club antagoniste de la CEE, ériger un premier pilier dans sa relation avec Bruxelles.

Il s'agissait de l'Accord de libre-échange pour les produits industriels avec le marché commun.

## **Le programme du marché intérieur des CE fin années 80**

C'est lors du développement du marché intérieur avec ses quatre libertés (celles des libres circulations des marchandises, des services, de personnes et du capital) que l'Europe développa ses forces « adhésives » à l'égard des partenaires de l'Europe de l'Ouest qui n'étaient à cette période pas encore membres des Communautés européennes.

Un marché qui prévoyait pour le début 1993 un abandon systématique des contrôles aux frontières. Cette vision terminait la période euro-sclérotique des années 80, empreinte par le Royaume-Uni qui demandait son argent en retour. La prophétie « autoréalisatrice » du marché unique a représenté, à travers son impact sur les structures économiques figées de notre continent, une impulsion énorme à la croissance et à la création d'emplois.

## **L'accident de l'Espace économique européen et la demande d'adhésion de la Suisse de 1992**

Une tête de pont économiquement large en forme d'Espace économique européen était offerte aux pays de l'AELE. Pourtant le degré de codécision y était moins développé que ce qui pouvait être espéré par ces pays avant la chute du mur de Berlin, fin 1989, qui marquait la fin de la guerre froide.

A cette même période, le gouvernement Suisse décidait de déposer hâtivement au mois de mai 1992, à 4 voix favorables contre 3 au Conseil fédéral, une demande formelle d'adhésion. Cette décision donnait alors à la structure intermédiaire de l'espace économique européen un caractère fort provisoire. L'EEE devenait ainsi pour le public Suisse, si je reprends les mots du membre du Conseil fédéral UDC de l'époque (dont le vote positif, ironie de l'histoire, a été décisif) : un « champ d'entraînement » à l'adhésion.

Une erreur de stratégie politique qui a eu pour conséquence immédiate par la suite qu'une petite majorité populaire et une grande majorité des cantons vont dire « non » à l'Accord à l'EEE, le 6 décembre 1992.

## **La perception du « Non » suisse de 1992 par nos partenaires**

Le « non » à l'AELE a alors été ressenti par nos partenaires Européens comme une gifle de la Suisse. Une perception renforcée, seulement quelques mois après le scrutin en hiver 1993, par la demande Suisse aux CE, de trouver des solutions de repli sur une douzaine de sujets.

C'est ainsi que naquit l'image d'une Suisse qui « veut le beurre et l'argent du beurre », en anglais « cream-skimmer » ou en allemand « Rosinenpicker ». Bruxelles ne se précipita donc pas dans ces négociations puisqu'il s'agissait pour eux de mettre tout d'abord en œuvre l'EEE pour les quelques autres pays ayant choisi cette solution, dont certains se préparaient, en fait, pour l'adhésion à l'UE.

## **Le paquet des Bilatérales 1 avec la clause de guillotine de 1999**

Ce n'est qu'à la mi-année 90 que l'UE se montrait enfin prête à entamer, sur une demi-douzaine de sujets, des négociations avec la Suisse. Les ressortissants de l'UE ayant fait l'expérience les décennies précédentes des régimes des « étrangers », basés sur des quotas, la préférence nationale et le statut de saisonnier, l'UE a très clairement dit que toute solution sur les dossiers négociés avec la Suisse dépendrait d'une reprise du système de la libre circulation des personnes. Et lorsque le paquet des Bilatérales 1 fut ficelé en 1999, une clause dite « guillotine » assurait, en effet, que toute remise en question par la Suisse d'un des accords saboterait automatiquement les autres accords.

## **La série des Bilatérales 2 de 2004**

Au début de l'année 2000, la situation évoluait. Puisque l'UE avait besoin de la coopération avec la Suisse et sa place financière pour mettre en œuvre son système de fiscalité de l'épargne. Ainsi en 2004, une deuxième série d'accords, les Bilatérales 2, a pu être ficelée avec Schengen et Dublin et l'abandon du contrôle plus ou moins systématiques des personnes (mais pas des marchandises) aux frontières suisses.

### **L'Union européenne entre approfondissement et élargissement**

L'intégration européenne est souvent décrite comme un processus d'approfondissements et d'élargissements qui s'est fait de manière séquentielle. Le traité de Maastricht, avec son ambition de création de la monnaie unique et sa politique d'élargissement, a solidement ancré les pays d'Europe centrale et de l'est dans un système démocratique et orienté vers une économie de marché.

Un élargissement qui représente à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle le point culminant de l'histoire européenne. C'est ainsi qu'une structure intermédiaire située entre une confédération d'Etats et un Etat fédéré est née, ce que la grande majorité des observateurs décrit comme une institution « sui generis ».

### **La bicyclette qui a pour vocation de rouler vers l'avant**

Ce processus était sérieusement mis à l'épreuve suite à la crise bancaire et financière de 2008. La croissance économique baissait; les budgets des Etats-membres devenaient de plus en plus déficitaires; la récession s'annonçait, avec des taux de chômage scandaleux pour les jeunes : l'Europe se montrait de plus en plus hétérogène.

Et elle ne possède guère, ni au niveau des structures lourdes de la zone euro, ni au niveau de ces 28 Etats-membres, les processus politiques nécessaires pour trouver rapidement des solutions appropriées selon les règles juridiques convenues. Aussi, dans ce processus de l'intégration européenne on n'a pas prévu de marche arrière.

### **D'autres facettes de la crise**

Dans cet arrière-fond de crise économique, d'autres secteurs critiques sont apparus : la crise en Ukraine, la crise des réfugiés... Une recrudescence de tendances nationalistes est apparue dans plusieurs Etats-membres de l'UE.

Le gouvernement du Royaume-Uni met l'UE sous pression afin d'obtenir certaines concessions qui doivent permettre lors d'un référendum populaire de maintenir le pays à l'intérieur du club européen. Des phénomènes qui contrastent avec ce qui était prévu dans le traité de Maastricht « d'une union toujours plus étroite »...

### **La Suisse est ancrée sur le continent européen**

Ces phénomènes font également que l'Union européenne n'apparaît pas, aujourd'hui, comme très attractive pour la Suisse.

Mais cela ne devrait pas nous faire oublier que notre sort, pour ainsi dire comme membre passif du club européen, est dans une large mesure lié à notre propre continent. Si l'UE est malade, la Suisse aura, elle aussi, la toux. Si cette Europe que certains politiciens suisses insultent comme institution intellectuellement fautive, n'a plus de voix forte dans notre monde globalisé, la voix de la Suisse y restera aussi inaudible. Mais cette interaction joue aussi dans l'autre sens ; après la pluie, le soleil reviendra : si l'Europe va bien, la Suisse, elle aussi, ira bien.

### **Des crises que nous espérons constructives**

Pour ceux qui connaissent l'histoire de la Suisse, et là je ne pense ni à Guillaume Tell ni à Marignan, mais à cette période quelque peu chaotique qui a marqué notre pays entre la fin de l'empire de Napoléon I et la création, en 1848, de la Suisse moderne : il est clair qu'il faudra avoir la patience de donner du temps à l'émergence de structures politiques modifiées capables de maîtriser les situations de crise.

Notre pays, lui aussi, a eu besoin de beaucoup de temps pour trouver des formules qui réduisent, comme sous la diète, le droit de veto des grands cantons, tout en garantissant un degré très élevé de participation démocratique. La Suisse s'est faite à travers des crises, l'Europe aussi s'est faite, et se fera, à travers des crises.

La Suisse a beaucoup à gagner, à ce que la gestion de ses multiples crises en Europe trouve des solutions solides ; et elle aurait beaucoup à perdre, si ces crises conduisaient au chaos et à la désintégration, donc à la résurrection de ce fléau qui représente, hélas, le nationalisme pour l'histoire de notre continent.

## **La mise en œuvre de l'initiative populaire « contre l'immigration de masse »**

Le défi majeur entre Berne et Bruxelles est actuellement la gestion des suites créée par l'acceptation, le 9 février 2014 à une courte majorité, de l'initiative « contre l'immigration de masse ». La solution formulée dans la nouvelle disposition constitutionnelle prévoit une gestion autonome de l'immigration par des quotas et par une préférence indigène et cela même pas seulement pour des personnes résidentes sur territoire suisse, mais aussi pour les frontaliers.

Une telle solution semble a priori inconcevable avec les engagements auxquels la Suisse a souscrit en signant l'ALCP en 1999. Un accord qui est la base de la voie bilatérale entre notre pays et l'Union Européenne.

Vous savez que des pourparlers ont lieu entre Berne et Bruxelles sur une possible quadrature du cercle que représente cette antinomie. On cherche des exemples concrets qui pourraient être intégrés dans l'article de sauvegarde général contenu dans l'accord existant et à fonder ces éléments dans de possible formules qui serviraient de base à des projets de décision pour le Comité mixte en charge de la gestion de l'ALCP.

Trouver une solution consensuelle représente pour le Conseil fédéral la priorité numéro un. Une possible réussite dépendra des flexibilités qui seront trouvées sur les fronts intérieurs et extérieurs. Rien n'est garanti. La situation, sur le front extérieur, s'éclaircira peut-être légèrement et espérons-le rapidement après le scrutin sur le Brexit au Royaume-Uni qui aura lieu le 23 juin prochain.

## **Négociation d'un Accord institutionnel**

Bi-annuellement, l'UE a, depuis 2008 et de manière toujours plus pressante, indiqué à la Suisse la nécessité de trouver des formes de coopération institutionnelles plus cohérentes afin d'assurer les mêmes conditions, « l'homogénéité », pour les acteurs économiques qui agiraient (sur la base des accords qui lient les territoires) sur les marchés respectifs.

Ces négociations ont permis pour la Suisse de trouver les moyens appropriés pour une reprise dynamique, et non automatique, de l'acquis pertinent couvert par les accords respectifs ; des solutions pour la surveillance des accords, c'est-à-dire des parties contractantes, ont également été trouvées.

Les négociations sur la recherche d'un encadrement politique dans le cadre du Comité mixte pour le règlement des différends et les questions de l'interprétation par la Cour de justice européenne continue ; ceci est aussi vrai pour ce qui touche à un possible rééquilibrage des engagements contenus dans les accords, si une Partie contractante ne devait pas les respecter. Cette négociation prend du temps.

Elle n'est pas facile au regard de la devise « pas de baillis étrangers ». Car cette devise a fait des émules. Surtout après que les personnes politiquement responsables du non à l'EEE ont prétendu que cela aurait été la suite directe des défaillances institutionnelles de l'AEEE. Ce qui est plutôt une semi-vérité. Il sera donc difficile de trouver, le moment venu, une majorité autour un possible scrutin sur accord institutionnel. Cela me semble aussi vrai, même si certains affirment qu'un lien entre un futur accord institutionnel pourrait faciliter l'aval d'une solution aux problèmes dans le contexte de l'ALCP.

## **Protocole Croatie**

A courte échéance, la question d'une approbation par les chambres et d'une ratification par le gouvernement du protocole III qui l'élargit l'ALCP à la Croatie, comme 28<sup>ème</sup> pays-membre de l'UE, semble le plus urgent. Si cela n'est pas fait avant la fin de l'année, la Suisse et ses chercheurs risqueraient, dès 2017, de ne plus pouvoir participer au programme de recherche européen « Horizon 2020 ».

Le gouvernement a lancé l'approbation de ce protocole par le parlement, espérant qu'une solution consensuelle avec l'UE pour la mise en œuvre de l'article 121a se fera avant la fin de l'année. Cela éviterait la question juridique autour de la compatibilité d'une telle ratification avec les termes de la nouvelle disposition constitutionnelle.

## **Autres dossiers**

Vous l'avez constaté : depuis les Bilatérales 2 en 2004, la Suisse n'a plus signé de nouveaux accords avec l'UE dans des domaines qui auraient un poids économique. D'un côté, cela reflète le fait qu'il existe une sorte de saturation de part et d'autre. De l'autre, cela exprime le fait que la Suisse n'a pas su trouver les leviers nécessaires pour ouvrir les portes à de nouveaux secteurs.

A l'inverse, l'UE et ses Etats-membres ont su, à travers la présence de certains de ses Etats-membres dans les G-8 et G-20, bénéficier de certaines concessions faites par la Suisse, suite par exemple à l'abandon du secret bancaire ou suite à l'érosion du système de taxation des entreprises par la création de normes au niveau mondial, sans que notre pays ne puisse demander de contreparties directes à l'UE.

Des effets d'une certaine lassitude du développement des relations entre Berne et Bruxelles ne sont pas à exclure. Des opérateurs économiques suisses ont déjà dû ou devront encore davantage s'adapter, faute de solutions contractuelles, à ces situations. Ils devront créer de nouvelles structures juridiques à l'intérieur de l'UE.

Si je pense aux secteurs de l'électricité et aux services financiers, je crains que cela n'érode la prospérité de notre pays. Je pense à la création de plus-value sur notre territoire, à la création et au maintien d'emplois, à l'innovation et à la création de savoir-faire ainsi qu'à la préservation du substrat fiscal dont bénéficient nos cantons et notre confédération.

## **La politique se fait de génération en génération**

L'évolution de notre paysage politique s'est fait – comme en témoignent les dernières élections - vers la droite. Il ne faudra pas oublier que l'unique dimension droite-gauche masque le fait que le processus politique connaît bien d'autres perspectives que celle du bord politique. Il existe, selon moi, d'autres facteurs tout aussi ou même plus importants pour le bien-être de nos sociétés : est-ce que notre pays sera ouvert ou fermé ? ; est-ce que notre pays verra les défis comme des opportunités ou les percevra comme de seuls risques ?

L'homme a été créé avec deux yeux, deux oreilles et deux narines, signe qu'il faut avancer vers l'avenir avec la tête en avant ! Ma génération se situe légèrement après celle de 68. Elle s'est lancée en politique suite à la lutte contre l'initiative Schwarzenbach en 1970. Et je dois dire qu'historiquement cette lutte était de toute manière vouée à l'échec dans le canton d'où je proviens. Le fait que le 9 février 2014 représente dans une certaine mesure une victoire au niveau national de ces Schwarzenbachéens, même s'ils portent aujourd'hui d'autres noms, continue à me laisser perplexe.

Pourtant je reste légèrement optimiste après le dernier scrutin de fin février sur ladite initiative de mise en œuvre concernant le renvoi effectif des étrangers criminels. Il semblerait que la génération « Easy-jet » des deux côtés de la Sarine a commencé à réaliser l'importance d'un engagement politique personnel si elle veut préserver ses intérêts. Mais nous devons persévérer dans cette tâche et ne pas nous laisser endormir. Si je pense à l'engagement que j'ai observé chez certains hommes d'état suisses dans le passé pour l'ouverture de notre pays à notre continent et au monde comme les conseillers fédéraux Delamuraz ou Couchepin, je suis persuadé que de tels engagements peuvent au bout du chemin être couronnés de succès. Et je remercie chaleureusement tous qui s'engagent dans cette lutte.