Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: - (2001)
Heft: 543: La Suisse dans l'espace : décollage immédiat

Artikel: La Suisse veut-elle entrer dans l'Union européenne?
Autor: Däniken, Franz von
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-886160

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La Suisse veut-elle entrer l'Union euro

Par M. Franz von Däniken, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, chargé de la coordination des négociations bilatérales de la Suisse avec l'Union européenne

Pourquoi le rapprochement de la Suisse à l'Europe est-il si pragmatique et si prudent ? Explications.

Pour le gouvernement suisse – le Conseil fédéral – la réponse est claire. Il a adopté depuis près de dix ans l'objectif de l'adhésion à l'UE. En raisonnant à long terme et selon des critères stratégiques, l'on ne saurait durablement concevoir au centre du continent une singularité institutionnelle. Je reviendrai plus en détail sur cette argumentation. Pour l'heure, je précise simplement que le Conseil fédéral a encore confirmé cet objectif tout dernièrement en l'assortissant d'un concept et d'un calendrier pour y parvenir.

En fin de compte, la décision d'adhérer n'appartiendra toutefois pas au gouvernement ni au parlement suisse, mais au peuple et aux cantons. La Constitution fédérale prévoit que l'adhésion à l'UE doit recevoir l'approbation de la majorité de la population et des 26 cantons suisses. Cette exigence de double majorité est une conséquence du système fédéral que connaît la Suisse.

Malgré l'incontournable importance économique et politique de l'Union, et aussi étrange que cela puisse paraître, la question de l'adhésion à l'UE n'a encore jamais été posée au peuple suisse. Bien sûr, plusieurs votes liés à l'intégration européenne ont eu lieu, notamment le rejet de l'Espace économique européen en 1992 et l'approbation de sept accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne en 2000. A l'occasion de ces votes, la question de l'adhésion à l'UE a certes constitué un thème sous-jacent. Elle n'a toutefois encore jamais été posée en tant que telle.

Il est important que le peuple et les cantons suisses soient en mesure de dire «oui» à l'adhésion lorsque la question leur sera posée pour la première fois. Dans le cas contraire, tout le processus sera retardé de plusieurs années. Ainsi en a-t-il été, par exemple, pour ce qui est de l'adhésion aux instances politiques de l'ONU : le peuple et les cantons ont dit « non » en 1986. Ce n'est qu'en 2002, soit 16 ans plus tard, que la question leur sera à nouveau posée. Cela explique la volonté du Conseil fédéral de préparer très soigneusement le processus d'adhésion à l'UE.

Actuellement, l'opinion publique suisse est partagée. Des

dans
péenne ?

sondages récents indiquent qu'une petite majorité serait favorable à ce que la Suisse devienne un jour membre de l'UE. Il existe toutefois plusieurs clivages au sein de la population. Le plus connu est celui qui différencie en partie la Suisse alémanique de la Suisse romande, cette dernière se montrant généralement plus favorable à l'ouverture en matière de politique étrangère et en particulier européenne. On constate également que la gauche est plus favorable à l'adhésion que la droite. Les régions urbaines sont plus favorables que les régions rurales. Les personnes disposant d'une formation supérieure sont plus europhiles que les autres. Enfin, il est communément admis que l'UE trouve davantage de partisans parmi les jeunes que parmi les personnes âgées.

Comment se fait-il que la Suisse soit restée pendant toutes ces années à l'écart de l'Union européenne tandis que celle-ci n'a pas cessé de s'élargir ?

Le fait que la Suisse ait été épargnée par les deux guerres mondiales a sans doute joué un rôle crucial. En 1945, la Suisse s'est sentie moins directement concernée que ses voisins par le grand dessein de la construction européenne. Par la suite, elle a constamment privilégié l'intégration économique par rapport à la participation aux organisations à finalité politique. Il faut dire que la neutralité suisse a longtemps fait l'objet d'une interprétation extensive et était, pour beaucoup de Suisses, entourée d'une aura quasiment mythique. Elle avait fait ses preuves, alors que l'intégration et la supranationalité européennes avaient encore à faire les leurs.

Mais alors, dira-t-on, pourquoi la Suisse n'entre-t-elle maintenant toujours pas dans l'UE, alors que la chute du Rideau de fer a complètement bouleversé la situation politique en Europe ?

0 000 citoyens peuvent mander une modification la Constitution par le is de l'initiative populaire.

Au fil de son évolution, l'Union européenne a reçu des compétences dans pratiquement tous les champs d'activités traditionnels de l'Etat national. En outre, elle présente un caractère supranational marqué. L'adhésion à l'UE entraînerait donc pour la Suisse des changements profonds dans de nombreux domaines, dont certains font l'objet d'une sensibilité particulière au sein de la population.

Dans le domaine institutionnel tout d'abord, la question de la démocratie directe est particulièrement sensible. La Suisse est très attachée aux droits populaires garantis par la Constitution. Il s'agit d'une part de l'initiative populaire, par laquelle 100 000 citoyens peuvent demander une modification de la Constitution. Il s'agit d'autre part du référendum, qui peut être obligatoire – notamment lorsqu'il s'agit d'approuver l'entrée dans une organisation supranationale telle que l'UE – ou facultatif.

Ce n'est pas le principe même d'une ouverture au continent qui dérange ; c'est le sentiment de s'engager dans un processus irréversible (...)

Ces instruments de démocratie directe continueraient à exister si la Suisse était membre de l'UE. Leur portée subirait toutefois des restrictions non négligeables. En effet, le droit communautaire a la primauté sur le droit national. Certaines initiatives populaires devraient donc être déclarées nulles si elles entraient en conflit avec le droit européen. Les règlements communautaires, étant directement applicables, seraient soustraits au référendum. Par contre, celui-ci pourrait continuer à s'exercer à l'encontre des lois adoptées par le parlement suisse en exécution de directives, puisque les états membres ont là une certaine marge de manœuvre.

Dans la perspective de l'adhésion, l'aménagement des droits populaires nécessitera une attention particulière. Le peuple suisse, par le biais de la démocratie directe et décentralisée que nous connaissons déjà, est en effet habitué non seulement à pouvoir initialement ▶▶▶

▶▶▶ s'exprimer en faveur ou non de telle ou telle loi, mais encore à revenir ultérieurement sur la question s'il l'estime nécessaire. Autrement dit, ce n'est pas tellement le principe même d'une ouverture au continent qui dérange ; c'est le sentiment de s'engager dans un processus irréversible qui apparaît bousculer le côté rassurant du fait que le choix définitif n'est pas encore derrière soi.

Le niveau du soutien aux agriculteurs est presque deux fois plus élevé en Suisse que dans l'Union européenne.

Comme pour les droits populaires, l'adhésion n'impliquerait pas l'abandon du fédéralisme. Peut-être même que les Etats fédéraux, au sein desquels la souveraineté est déjà répartie verticalement entre plusieurs niveaux, s'adaptent plus facilement à la superposition d'un niveau additionnel (...)

Quelles conséquences au plan économique ?

La dernière étude économique sur la Suisse publiée par l'OCDE en décembre 2000 prévoit que la croissance économique restera vigoureuse au cours des deux prochaines années au moins, tandis que le taux de chômage se monte actuellement à 1,9%. De façon générale, les principaux indicateurs économiques se situeront toujours au-dessus de la moyenne communautaire. Dans ces conditions, certains se posent la question de savoir ce qu'une adhésion à l'Union pourrait apporter à la Suisse en termes économiques.

Les études réalisées à ce sujet aboutissent à des conclusions en partie divergentes. Les prévisions sont rendues difficiles par le fait que les effets positifs de l'adhésion sont pour la plupart d'ordre structurel et ne pourront être évalués qu'à moyen et long termes. Par contre, les coûts d'adaptation liés à l'adhésion surgiront très tôt et peuvent donc être évalués plus précisément.

Certes, la Suisse a déjà conclu en 1972 une accord de libre-échange avec l'Union, qui fait que l'on ne part pas présentement de zéro ; toutefois, dans un premier temps, des adaptations des structures économiques dans des secteurs protégés ou restés cartellisés seront inévitables. Pas forcément aisées à opérer, elles pourraient provoquer une baisse temporaire du rythme de la croissance. Pour la Suisse, dont la croissance repose en priorité sur les exportations, l'adhésion à l'UE devrait toutefois avoir des effets bénéfiques à moyen et long termes, dus principalement à l'ouverture des frontières.

La source de coûts la plus évidente pour la Suisse est la contribution qu'elle devra verser au budget communautaire. Les chiffres avancés pour cette contribution se situent autour de 4 milliards de francs suisses par année. Si l'on déduit environ 1 milliard de francs que la Suisse recevrait en retour, on aboutit à un transfert net d'environ 3 milliards de francs suisses par année. Ces montants doivent bien entendu être pris avec la plus extrême prudence. La contribution que devrait verser la Suisse dépendrait en particulier beaucoup de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

La contribution suisse sera financée par la hausse obligatoire de la TVA à 15%. Le taux normal en Suisse est actuellement de 7,6%. Comme l'augmentation de la TVA diminue le pouvoir d'achat des ménages et des entreprises, elle est susceptible de freiner la croissance et d'affecter l'emploi dans un premier temps. L'excédent de recettes devra être compensé par une diminution des prélèvements dans d'autres secteurs, par exemple l'impôt direct sur le revenu ou les cotisations sociales. Ces modifications constitueront une réforme radicale du système fiscal suisse.

4 milliards de francs suisses par an : le montant que la Suisse devra verser au budget communautaire

En adhérant à l'UE, la Suisse devrait également rejoindre l'Union économique et monétaire. Elle devrait donc abandonner le franc suisse et adopter l'euro, renonçant ainsi à la conduite d'une politique monétaire autonome. Le passage à l'euro aurait donc des conséquences sensibles pour la Suisse.

Un secteur de l'économie serait particulièrement touché par l'adhésion à l'UE : il s'agit de l'agriculture. Certes, la politique agricole suisse subit déjà un processus de réforme qui la rapproche de la Politique agricole commune. Il tend à diminuer le soutien par les prix au profit d'aides directes. Toutefois, le niveau du soutien aux agriculteurs

est presque deux fois plus élevé en Suisse que dans l'Union européenne.

L'obligation de reprendre toute la PAC entraînerait pour les agriculteurs suisses une baisse de revenus qui ne pourrait pas être entièrement compensée par la baisse des coûts et de meilleures possibilités d'exportation. Des périodes transitoires et des mesures ciblées facilitant le processus d'adaptation devraient donc être négociées avec l'UE.

En matière économique, et malgré les sept accords bilatéraux conclus récemment, l'adhésion à l'UE nécessiterait donc d'importantes réformes. On peut penser que les effets bénéfiques que l'adhésion à l'UE déploiera à moyen et à long termes pour l'économie suisse découleront précisément des réformes qui devront être entreprises afin d'augmenter la compétitivité de secteurs actuellement protégés de la concurrence. Ces effets bénéfiques devraient plus que compenser les coûts d'adaptation initiaux.

La neutralité telle qu'elle est définie aujourd'hui est compatible avec l'appartenance à l'UE.

Le troisième des domaines dans lesquels l'adhésion aurait les conséquences les plus marquées est bien celui de la politique étrangère.

La convergence entre la politique étrangère suisse et la politique de l'UE est déjà très grande. Les objectifs que la Suisse assigne à sa politique étrangère sont quasiment identiques à ceux de l'UE. Paix et sécurité, état de droit et démocratie, lutte contre la pauvreté y occupent une place centrale. Cette convergence se manifeste par exemple dans la politique des sanctions. Ainsi, la Suisse a repris de façon autonome pratiquement toutes les sanctions adoptées par l'UE à l'égard de la République fédérale de Yougoslavie dans le cadre du conflit du Kosovo.

La Suisse ne dispose que de moyens limités pour faire entendre sa voix au plan international. La coopération étroite avec ses partenaires européens dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune présenterait pour elle de grands avantages en termes d'efficacité et de visibilité. Les grands défis internationaux exigent aujourd'hui une réponse au niveau multinational. Pour la Suisse, le cadre naturel dans lequel une telle réponse peut être donnée est celui de l'UE, qui l'entoure et dont elle partage les valeurs.

Toutefois, il y a des voix qui veulent nous faire croire que l'entrée dans l'UE est incompatible avec la neutralité de la Suisse. A cet égard, la position du Conseil fédéral est claire. La neutralité telle qu'elle est définie aujourd'hui est compatible avec l'appartenance à l'UE. Elle interdit pour l'essentiel de participer à un conflit armé entre états tiers. En outre, l'Etat neutre ne peut pas adhérer à une alliance militaire. L'UE est certes en train de développer sa Politique de sécurité et de défense commune. Ce développement ne concerne cependant, pour l'instant, que la gestion des crises et non la défense collective. Il ne pose pas de problèmes aux Etats neutres membres de l'UE et n'en poserait pas davantage à la Suisse.

Après ce tour d'horizon des questions qui donneront certainement lieu à controverse dans le débat sur l'adhésion à l'UE, j'en arrive maintenant à la position du gouvernement suisse. Comme je l'ai mentionné au début de mon intervention, le Conseil fédéral est en faveur de l'adhésion à l'UE depuis de longues années. Pour quelles raisons ?

Il ne fait pas de doute que la Suisse partage avec ses voisins la même culture et les mêmes valeurs. Faisant partie de la communauté de destin qui rassemble les États européens, il serait logique que la Suisse participe également à l'Union européenne dont les états membres l'entourent de tous côtés.

A l'ère de la globalisation, les grands problèmes et défis de notre continent peuvent de moins en moins être résolus au niveau national. C'est dans leur propre intérêt que les états membres de l'UE ont choisi d'exercer en commun une partie de leurs compétences. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : l'exercice en commun d'une souveraineté qui, si elle se cantonne à l'intérieur des frontières nationales, se vide progressivement de sa substance et devient de plus en plus théorique. La Suisse également gagnerait à pouvoir contribuer au niveau européen à la prise de décisions qui – qu'elle le veuille ou non –, la concernent et l'influencent. Bien plus, l'exercice d'une pleine codécision au niveau européen, dans une intégration qui ne se cantonne plus aux seuls domaines économiques, représenterait pour la Suisse – pays pluriculturel s'il en est – un moyen certain d'asseoir sa cohésion.

Le Conseil fédéral a assorti l'objectif de l'adhésion à l'Union européenne d'une stratégie et d'un calendrier pour y parvenir. (*Voir le précédent numéro de la Revue. Ndlr*)

L'approche pragmatique et prudente du gouvernement suisse à l'égard de l'adhésion à l'UE ne doit pas être assimilée à de l'attentisme ; elle est en fait inhérente à notre système. Ne pas en tenir dûment compte serait tout simplement courir à l'échec.

Nécessaire, ce pragmatisme ne sera cependant pas suffisant : c'est bien l'engagement des forces politiques, des chefs d'entreprise, des milieux culturels et des médias qui en fin de compte ouvrira les portes du succès. Le jour ne tardera pas, en effet, où la question de ce soir – « La Suisse veut-elle entrer dans l'Union européenne? » – ne relèvera plus de la rhétorique, mais sera formellement posée au peuple et aux cantons suisses. Il est très important que, ce jour-là, au terme d'un débat riche et fondé, la réponse qui sortira des urnes soit un « oui » clairement affirmé. ✚

F.V.D.

Extrait du discours prononcé le 30/01/2001 à l'invitation du Centre d'Études et de Recherches International à Paris.

Franz von Däniken en quelques dates :

Né en 1949 à Winterthur. Après un Doctorat en droit obtenu en 1976, Franz von Däniken entre au Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) où il a effectué toute sa carrière. Secrétaire, puis Conseiller d'ambassade à la Mission suisse auprès des Communautés européennes (1981-1986), les différents postes qu'il a occupés par la suite l'ont mené à Londres de 1986 à 1989 en tant que Conseiller d'ambassade pour les questions économiques, monétaires et financières, puis de retour à Berne à partir de 1989 en tant que sous-directeur à la Direction du droit international public du DFAE. Chef de la division politique (Europe et Amérique du Nord) avec rang d'ambassadeur de 1993 à 1999, Franz von Däniken est, depuis 1999, secrétaire d'Etat et chef de la Direction politique du DFAE.