

La Suisse et la CE

Autor(en): **Fischer, Otto**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **49 (1991)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140049>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LA SUISSE ET LA CE

Otto FISCHER
anc. conseiller national
Berne

I. INTRODUCTION

Les rapports de notre pays avec la CE détermineront l'avenir de la Confédération suisse. Une adhésion en qualité de membre ordinaire revient à long terme à renoncer à notre indépendance nationale, tandis que le maintien en-dehors de la CE exigerait une ferme volonté de nous affirmer. Des solutions intermédiaires comme l'EEE auraient, suivant leur contenu, le caractère de réglementations transitoires comportant un abandon plus ou moins conséquent de nos droits nationaux. Même si personne ne connaît l'avenir de la CE, nous devons nous rendre compte que le processus serait irréversible. En cas d'engagement institutionnel avec la CE, notre petit Etat ne pourrait pas se permettre de se retirer pour recouvrer l'indépendance. Le peuple suisse peut refuser sans dommage important de prendre de nouveaux engagements avec la CE mais nous ne pourrions pas rompre ultérieurement des engagements de manière péremptoire. Cela reviendrait à un affront. Aucune personne raisonnable ne peut souhaiter à notre pays d'être isolé du reste de l'Europe. Il s'agit plutôt de trouver un *modus vivendi* durable, excluant une satellisation ainsi que, corollairement, l'abandon des fondements politiques de notre Etat et de son indépendance nationale. Il est clair qu'il peut y avoir un prix à payer pour cela, mais la pérennité de notre Etat unique en son genre avec sa démocratie directe, son fédéralisme, sa neutralité et son indépendance n'a-t-elle pas son prix ? N'est-ce pas étrange et significatif de l'esprit actuel que l'on doive se poser cette question pendant l'année du 700^e anniversaire de la Confédération ?

Il est de bon ton aujourd'hui - surtout dans certaines branches de l'industrie - d'admettre que le Marché commun intégré de la CE provoquerait un essor économique et que nous ne pouvons pas nous permettre d'en rester à l'écart. Des calculs fabuleux de la CE mais aussi de professeurs suisses comptent en pour cent et en milliards de francs tout ce qui irait mieux à l'avenir dans l'Europe. Ils inversent la maxime, qui a été très largement mise en honneur de "small is beautiful" en affirmant que plus un marché est grand, plus la croissance économique et le bien-être des peuples augmentent. La grande capacité économique de la petite Suisse devrait au fond montrer que cette opinion est plutôt problématique. D'autres facteurs déterminent la puissance d'une économie et le gigantisme, que l'on préconise, aurait de nombreux effets secondaires négatifs. Il n'y a pas de raison d'estimer qu'un pays qui ne prendrait pas part à un tel marché européen intégré ne pourrait pas conserver son indépendance économique. Un marché aussi grand, avec des mécanismes actionnés depuis une centrale, produit aussi des évolutions indésirables et des pertes sèches qui compensent partiellement ou peuvent même dépasser les effets

positifs. En s'alliant à des pays à fort taux de chômage chronique (CE = 15 millions), découlant vraisemblablement de faiblesses structurelles, la Suisse ne doit-elle pas s'attendre à un nivellement vers le bas plutôt que vers le haut ? Nous avons le revenu par tête le plus élevé de tous les Etats industriels et un taux d'investissement supérieur à celui de tous les pays membres de la CE. Qui pourrait penser sérieusement que nous bénéficierions d'un rapprochement encore plus étroit avec des pays dont les économies nationales sont d'un niveau inférieur au nôtre ?

Il est extrêmement présomptueux de la part de Bruxelles et d'ailleurs d'accuser la Suisse de vouloir bénéficier d'avantages (économiques) sans vouloir faire en contrepartie de sacrifices (politiques). Des liens plus étroits avec la CE ajouteraient des sacrifices politiques et sociaux aux sacrifices de nature économique.

II. SACRIFICES POLITIQUES

La CE n'est plus une communauté économique comme l'était la CEE. Elle s'est développée au cours des décennies, en direction d'une union politique et sociale c'est-à-dire qu'elle vise toujours davantage à réaliser sa "finalité politique", qui a toujours été son but. C'est parce qu'une unification est moins difficile à atteindre sur le plan économique, que les principaux défenseurs de l'idée de la CE avaient considéré l'échange de marchandises comme étant le véhicule du processus d'intégration. Le processus politique suit pas à pas, lentement mais sûrement. Il faut manquer de réalisme pour croire qu'avec le temps la CE deviendra démocratique et fédéraliste. La CE est au contraire basée sur des idées politiques comportant des éléments de puissance qui nous sont étrangers, mais qui sont inhérents à l'histoire des pays dominant la nouvelle Europe. Ce n'est pas pour rien que Jacques Delors, socialiste français, est le moteur d'une vaste intégration centralisatrice avec un fort impact politique. Il suit exactement la même ligne que le premier président de la Commission de la CE, l'Allemand Walter Hallstein a inaugurée en son temps.

1. Neutralité.

La CE veut être un puissant bloc qui entend jouer un rôle dans la politique mondiale. L'attitude pitoyable de divers pays dans la guerre du Golfe, surtout de l'Allemagne, qui prend d'habitude une position de tête, n'y change rien. Il en résultera probablement un plus grand effort pour accélérer le processus d'intégration politique et militaire, qui était un peu en veilleuse. Cela ressort surtout du projet commun de Kohl et Mitterrand de décembre 1990 visant à accroître les efforts en vue de la réalisation d'une union politique européenne en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité. Il est évident que la neutralité de certains Etats membres n'aurait pas sa place dans une telle union. L'idée de l'Autriche, d'avoir le beurre et l'argent du beurre, c'est-à-dire d'être membre de la CE tout en restant neutre, est une illusion. Elle montre uniquement que pour notre voisin, qui a été une importante puissance dans le passé, le principe de neutralité, qu'il a dû accepter en 1955 pour obtenir son indépendance de l'Union soviétique, n'y est pas enraciné. On

peut dire avec certitude que le maintien de notre neutralité ne serait pas possible en cas d'adhésion à la CE. Certaines personnes disent que si l'Europe s'unifiait, il n'y aurait plus de guerre et notre neutralité serait obsolète. Les autorités fédérales elles-mêmes veulent repenser la neutralité et ce certainement dans le sens d'une relativisation. Il faut s'opposer à de telles tendances. L'euphorie de la paix, qui régnait encore pendant la première moitié de 1980, est en train de disparaître. Il y a eu entre-temps non seulement une guerre moderne assez près de notre pays, mais aussi les évolutions à l'Est, surtout en Union Soviétique. Elles sont accompagnées d'une insécurité croissante et d'un regain d'actes de violence. Qui peut savoir si un beau matin la CE ne sera pas impliquée dans un conflit avec un autre Etat ou un groupe d'Etats ? Et dans un tel cas, tous les membres de la CE seraient engagés et n'accepteraient pas que la Suisse restât à l'écart. Une adhésion à la CE entraînerait de droit et de fait une renonciation à la neutralité armée séculaire. La participation de notre pays aux sanctions économiques durant la guerre du Golfe a un caractère très différent. Il s'agissait d'un cas extrême d'une agression brutale que le monde entier avait voulu contenir. Si la Suisse s'était abstenue en se prévalant de sa neutralité, elle aurait été accusée de briser le boycott de la communauté internationale; elle aurait effectivement pris position en faveur de l'envahisseur et aurait agi ainsi contre sa neutralité. Dans ces circonstances, il était justifié d'adopter momentanément la neutralité différentielle que notre pays avait déjà pratiquée pendant l'entre-deux guerres. Le Conseil fédéral a d'ailleurs tenu à juste titre à respecter les engagements imposés à notre neutralité par la convention de la Haye de 1907 en refusant une participation militaire au conflit par le survol de notre espace aérien.

2. Droits populaires.

La Suisse est une démocratie directe. Sa particularité réside dans le fait que les citoyens doivent se prononcer sur toutes les modifications de la constitution. Moyennant 100'000 signatures ils peuvent proposer par une initiative populaire n'importe quelle nouvelle disposition constitutionnelle qui doit être soumise au vote populaire. Avec 50'000 signatures, les lois fédérales peuvent être contestées dans une consultation populaire. Le souverain détermine ainsi directement le cours de la politique suisse dans les questions les plus importantes. Un système aussi démocratique n'existe dans aucun des Etats de la CE. La volonté populaire ne peut s'exprimer que périodiquement lors de l'élection d'un parlement - ce que nous pouvons également faire.

Comme il est incontestable que le droit de la CE se heurte au droit national, notre adhésion nous contraindrait à abandonner dans de nombreuses questions nos droits populaires traditionnels. Toutes les fois que la CE s'active dans un domaine, nos autorités et les tribunaux suisses devraient appliquer ses décisions sans qu'il soit possible de nous y opposer par un référendum. Il serait également exclu d'exercer une influence sur le cours de ces évolutions par des initiatives populaires. Ce qui est déterminant, c'est le poids des possibilités d'influence qui serait ainsi soustrait au souverain. Il existe en outre à Bruxelles une tendance ouvertement affichée à agir dans des domaines toujours plus nombreux, ce qui correspond à l'avance au processus d'intégration. On peut donc dire sans exagérer qu'en cas d'adhésion à la CE, nous serions obligés de renoncer à une partie

décisive de nos droits populaires et que le cercle des questions touchées par ce changement se resserrerait de plus en plus au cours des ans.

3. Fédéralisme

En vertu de l'art. 3 de la Constitution fédérale, les cantons sont souverains dans la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution. Même si l'autonomie des cantons et des communes a tendance à diminuer sous l'effet des circonstances et par manque de volonté politique, la Confédération suisse se compose actuellement encore d'Etats largement souverains qui, avec leurs gouvernements, leurs parlements, leurs institutions et leur législation donnent au citoyen le sentiment d'être chez lui. Comme l'évolution historique des pays de la CE diverge largement de celle de notre pays, l'autonomie des cantons et par là des communes serait abolie dans des domaines importants. Tous les domaines dont s'occupe la CE seraient exclus de la souveraineté des cantons et seraient directement assujettis au droit de la CE. Les gouvernements, parlements et tribunaux cantonaux de même que les administrations communales - avec le Tribunal fédéral comme instance suprême - devraient se conformer aux directives de Bruxelles, indépendamment de la volonté des citoyens et des normes juridiques actuelles. Ce serait le cas pour la formation et la reconnaissance des diplômes, les soumissions publiques, les subventions, la santé publique et la législation sur les médicaments, la loi sur les étrangers, l'acquisition d'immeubles par des étrangers, la politique sociale, la protection de l'environnement et du patrimoine, la politique énergétique, la politique des transports, les monopoles cantonaux et j'en passe. Dans toutes ces questions - et la liste n'est pas exhaustive parce que l'évolution se poursuit - les cantons et les communes deviendraient de simples organes d'exécution des directives de la CE. Et lorsqu'on sait à quel point l'application de prescriptions fédérales suisses est difficile alors même que les cantons participent directement à leur préparation et à leur élaboration, on peut imaginer que les dispositions et recommandations de Bruxelles, rédigées souvent de manière peu compréhensible et selon des idées et principes étrangers, paraîtraient saugrenues dans les cantons et communes.

4. Participation aux décisions

On rétorquera, au sujet du coup porté à nos droits populaires, à notre fédéralisme et par là à notre autodétermination, que la Suisse pourrait participer activement au processus de décision si elle adhéra à la CE. Il ne s'agirait donc pas de renoncer à notre souveraineté, mais de participer à l'exercice de droits de souveraineté "à un niveau plus élevé". Nous aurions parallèlement la possibilité de coopérer à la constitution de l'Europe et de faire valoir nos points de vue et idéaux lors de cet aménagement. Au sujet de cette euphorie, il faut mentionner en tout premier lieu que nous devrions reprendre en bloc et sans discussion tout l'acquis communautaire de 1400 actes législatifs en vigueur au moment de notre adhésion. Nous pourrions peut-être, dans le meilleur des cas, négocier quelques délais transitoires; la CE n'accepterait cependant aucune réserve ou dérogation matérielle à ce qu'elle a élaboré au cours des décennies. Dans ce sens, les réserves par la

gauche pour demander que la Suisse adhère à la CE ne sont que de la forfanterie. Mais nous aurions la possibilité de coopérer avec les organes de la CE, d'y participer. Sur les 76 voix de l'actuel Conseil des ministres (chiffre augmenté par la suite par le reste de l'AELE), il nous en reviendrait probablement 5. Une participation effective serait liée à une alliance avec d'autres Etats membres. Comme la tendance existe à la CE de s'écarter toujours davantage de l'unanimité ou de la majorité qualifiée, il faut admettre que l'importance des petits pays diminuerait plutôt avec le temps. Nous pourrions compter vraisemblablement avec un représentant à la Commission de la CE de 17 membres et un également à la Cour européenne de justice. Le Parlement européen était élu à la proportionnelle par les différents pays, notre part serait d'environ 2%, notre représentation devant en outre tenir compte des divers partis et régions. Le fait que la Suisse est un Etat de 6 1/2 mio. d'habitants et que le reste de la CE en compte 350 mio, ce qui fait 50 fois plus, serait décisif. Il est clair qu'à l'avenir aussi les petits Etats ne seraient pas déterminants mais bien les grands pays, surtout l'Allemagne avec 80 et la France avec 50 mio. d'habitants. Le moins que l'on puisse dire si l'on veut être réaliste, c'est que le droit de codécision que la Suisse obtiendrait en adhérant à la CE aurait un caractère extrêmement limité. Cela est confirmé par le fait qu'actuellement encore, les structures démocratiques de la CE sont très rudimentaires. Ce sont les gouvernements nationaux qui désignent les membres de la Commission de la CE et dominent les Conférences gouvernementales et surtout l'important Conseil des ministres.

III. EEE

Les négociations sur l'EEE, l'**Espace économique européen** se trouvaient dans leur phase finale au moment de terminer ce rapport. Il s'avère qu'aucune des exigences formulées par la Suisse au début des négociations n'a été acceptée. Concernant l'acquis communautaire, il n'est resté que la possibilité de clauses de sauvegarde, un instrument qui ne pourrait être appliqué que dans une situation extrême. Les pays de l'AELE devraient se contenter d'exceptions limitées dans le temps. En ce qui concerne le droit secondaire, le droit de codécision des pays de l'AELE a été carrément balayé. On a prévu un processus compliqué, qui doit camoufler la débâcle. Une nouvelle disposition de la CE doit être préparée en commun par des experts de l'AELE. Elle sera étudiée par les représentants des gouvernements de la CE sans les pays de l'AELE et finalement ces pays recevront un droit d'opting out, c'est à dire le droit de demander d'être exclus d'une décision de la CE. Une question essentielle pour nous est de savoir si cet *opting out* serait individuel pour chaque pays ou s'il ne devait être obtenu que collectivement par l'AELE. Si les divers pays pouvaient se distancer séparément dans le droit secondaire, l'EEE serait composé toujours davantage de partenaires disparates, ce qui ne serait guère souhaitable ou alors la pression politique exercée pour renoncer à l'opting out serait si forte que cette voie ne pourrait être franchie que dans des circonstances extrêmes. Cette situation et le cas d'un opting collectif de l'AELE entraîneraient pour nous une double satellisation,

d'abord par l'AELE et ensuite par la CE. En plus, l'application des clauses de sauvegarde et l'opting out risqueraient d'engager la CE à exiger des compensations.

Du point de vue de la technique législative, la signature d'un accord EEE placerait la Suisse dans une situation absolument singulière. Nous serions obligés d'adopter "en gros" environ le 95 % des 1400 textes législatifs de la CE. Il faudrait pratiquer une sorte de droit d'urgence spécial pour insérer ces normes juridiques dans environ 60 lois fédérales et dans la législation de tous les cantons jusqu'à la fin 1992. Le projet à soumettre au vote du peuple et des cantons devrait semble-t-il donner en bloc au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux la compétence d'insérer dans la législation suisse tout ce que nous devrions reprendre de la CE, en-dehors du processus législatif habituel, sans débats parlementaires et sans possibilité de référendum. Il faudrait procéder à une modification substantielle de tout notre droit national et cantonal. Il est clair qu'il en résulterait d'un coup une réduction massive de notre souveraineté. Ce serait le premier prix élevé à payer pour l'EEE. Le deuxième résiderait dans l'obligation d'adopter le droit secondaire EEE sans droit de participation. Et finalement la Suisse aurait à subir les conséquences purement politiques de ces engagements.

La neutralité pourrait être maintenue dans l'EEE mais elle perdrait de sa crédibilité. Du fait de nos liens étroits avec la CE, nous serions dans l'impossibilité de suivre le "courant normal" en cas de conflit dans lequel la CE serait impliquée. La CE considérerait à juste titre une telle attitude comme un affront. Des renoncements partiels interviendraient concernant les droits populaires et le fédéralisme, mais elles iraient pour le moment moins loin qu'en cas d'adhésion à la CE. L'adoption susmentionnée de 95 % de 1400 normes juridiques de la CE montre néanmoins que cette renonciation serait substantielle. Il est d'une importance particulière de savoir que l'EEE ne serait pas statique, mais qu'il s'agirait d'un processus évolutif qui s'étendrait à des domaines toujours plus nombreux. Rappelons enfin que l'EEE est considéré par de larges milieux comme l'étape préliminaire à une adhésion à part entière à la CE.

IV. POURSUITE DU LIBRE-ECHANGE ACTUEL

La renonciation à un lien institutionnel avec la CE, qu'il s'agisse de l'adhésion ou de la signature d'un accord EEE, signifierait pour la Suisse le maintien du *statu quo*. Nos relations avec la CE sont régies par l'accord de libre-échange de 1972 et par le GATT qui instaure la clause de la nation la plus favorisée dans l'échange de marchandises. Il est peu probable que la CE ne nous appliquerait pas les clauses de ces deux accords, car nous sommes un trop bon partenaire commercial des pays de la CE et des mesures de rétorsion contre notre petit Etat neutre ne semblent pas pensables. Nous devrions naturellement faire tout notre possible pour développer nos relations avec la CE, surtout dans le domaine des échanges, des normes, de la libre circulation des services, des conditions d'admission et j'en passe. Nous pourrions renoncer sans dommage à de nombreux particularismes helvétiques qui existent chez nous dans les relations avec l'étranger pour des raisons historiques ou par protectionnisme. L'application a *posteriori* de dispositions

de la CE n'entraverait pas notre souveraineté à condition que ce soit de manière autonome, c'est-à-dire que nous décidions nous-mêmes si nous voulons appliquer telle ou telle décision. Nous aurions le choix de le faire ou d'y renoncer, en acceptant les conséquences qui résulteraient de cette décision. Un tel choix n'existerait pas en cas d'adhésion à la CE, et dans un EEE, nous ne disposerions pratiquement de la clause de sauvegarde ou de l'*opting out* que dans les cas extrêmes. L'industrie des machines craint que si nous restons à l'écart du grand marché intégré nous ne soyons exposés à des entraves non tarifaires dans le trafic transfrontalier. D'autres branches de l'industrie craignent d'être exclues de l'harmonisation des brevets dans l'espace de la CE. On attend généralement du marché intégré une forte stimulation de la capacité économique et concurrentielle.

Il n'est pas possible de quantifier par avance les répercussions économiques d'un maintien à l'écart de l'espace de la CE. Personne ne niera qu'il puisse en résulter des inconvénients dans certaines branches. Tout ce qu'on peut dire c'est que notre pays s'est affirmé économiquement au cours des dernières décennies en dépit de la CE et qu'actuellement déjà de nombreuses entreprises possèdent des firmes dans les pays de la CE. Les avantages dont elles bénéficient parce qu'elles sont établies en Suisse - ce sont eux qui déterminent en fin de compte leur siège - sont de tout autres dimensions que certains coûts créés aux non-membres de la CE à la frontière et dans la vente. Rappelons parmi les avantages, par exemple, les cours de change, les impôts, la politique sociale, le renchérissement, la paix du travail etc., qui ont permis à la Suisse de s'affirmer avec succès malgré des salaires élevés. En ce qui concerne l'argument que la participation au marché intégré donnerait une forte impulsion à l'économie et qu'au contraire l'activité économique baisserait si nous restions en-dehors de ce marché, il s'agit d'une appréciation pour le moins étonnante. L'aisance et surtout le bien-être d'un pays ne dépendent pas de la grandeur d'un marché mais de son efficacité économique. La Suisse en a fourni la preuve. Le maintien de la compétitivité internationale est d'une importance primordiale, que nous adhérons à la CE ou non. Il est inversement évident qu'il est plutôt problématique d'intégrer notre économie hautement différenciée dans une économie européenne de masse où l'on favorise artificiellement la concurrence par une administration centralisatrice. Nous avons un intérêt politique et social au maintien de notre agriculture et de notre artisanat. Et l'attrait exercé par notre situation de plein emploi sur les 15 mio. de chômeurs des pays de la CE exercerait une pression sur nos prix et salaires. L'assertion selon laquelle nous recherchons les avantages de l'Europe sans en payer le prix ne résiste pas à un examen sérieux. Nous aurions la possibilité de structurer l'économie suisse selon nos propres idées, la concurrence internationale veillant que cela puisse se faire uniquement par la compétitivité de notre économie. Ce qui est finalement décisif, c'est de savoir si nous avons la volonté de maintenir la Confédération comme un Etat indépendant, neutre et fédéraliste. Si c'est le cas, des engagements institutionnels avec la CE sont exclus. La solution doit être trouvée dans une collaboration aussi intense que possible, basée sur des arrangements contractuels ou pragmatiques.

