

RÉSUMÉ

LA SOUVERAINETÉ EN CAUSE : L'AUTODÉTERMINATION SOUS DE NOUVEAUX AUSPICES

KATJA GENTINETTA ET GEORG KOHLER (ÉD.)

JUILLET 2010

Impressum

Ce résumé est une traduction adaptée du chapitre final du livre « Souveränität im Härtetest: Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen », Katja Gentinetta et Georg Kohler (Éd.), NZZ Libro 2010.

Lecteur: Edgar Bloch (journaliste indépendant)

Correcteur: Jean-Luc Babel

Mise en page : Yves Winistoerfer, blackbox AG, Kilchberg

© 2010 AVENIR SUISSE, Zurich

www.avenir-suisse.ch

Introduction

Il y a encore juste trois ans, la Suisse dégageait une image d'indépendance, nourrie de la certitude d'être dans le camp des gagnants de la globalisation, à la fois grâce à une économie forte et intégrée sur le plan international et à un chômage modeste. Cette «small open economy» venait juste de confirmer son ouverture par le prolongement de l'élargissement de la «libre circulation» avec l'UE, dans le cadre des accords bilatéraux, et par un traité de libre-échange fraîchement conclu avec le Japon. Cette Suisse là regardait l'avenir avec confiance et sérénité.

Pourtant depuis, la situation a changé radicalement. Affrontant ses plus grands tourments, la place financière n'a dû le sauvetage d'une des deux grandes banques qu'à la Confédération et à la Banque Nationale. D'autre part, la Suisse s'est vue contrainte de céder à la pression exercée sur le secret bancaire, reprenant les normes de l'OCDE pour l'entraide administrative également en cas de fraude fiscale. Aujourd'hui, trois ans après ce séisme, elle semble cependant s'être sortie plus vite et mieux de la crise que la plupart des autres pays dans la lutte contre le chômage et l'endettement de l'Etat. Il n'en demeure pas moins que l'énorme contrainte internationale a non seulement mis le système à l'épreuve, mais a également indiqué les limites de la liberté d'action de la Suisse, en termes d'autodétermination et donc de souveraineté.

Ces événements ont contribué à relancer le débat sur sa politique extérieure, avec les critiques adressées à l'encontre d'un gouvernement «faible» auquel il est reproché un manque de stratégie à long terme. Aussi bien les partisans que les opposants d'une adhésion de la Suisse à l'UE se sentent confortés dans leur conviction. Quelles que soient les positions des uns et des autres, la question de la souveraineté revient comme un leitmotiv.

Le principe de l'Etat nation souverain trouve son fondement dans le traité de Westphalie de 1648. Selon

ce principe, les puissances européennes, qui se concevaient alors bien plus comme une autorité formée de différents souverains réunis sous la bannière du pape et de l'empereur, se transforment en un groupe d'Etats désormais égaux en droits et indépendants. La souveraineté s'apparente dès lors bien plus à «une compétence de la compétence» en matière législative et exécutive et dans les prérogatives accordées aux autorités. Du point de vue de la science politique, cette souveraineté «formelle» s'accompagne obligatoirement d'une souveraineté réelle ou «matérielle» qui octroie un droit de coercition. Mais elle ne constitue pas une fin en soi. En définitive, l'objectif – qui trouve ici son fondement dans la Constitution fédérale helvétique – est bien davantage la protection de la liberté et de la démocratie, la préservation de la paix et de l'indépendance, le renforcement de la solidarité et de l'ouverture ainsi que la promotion du bien-être économique.

Ce concept a toutefois fait place, au cours des temps, à une nouvelle notion, s'accéléralant récemment d'interpénétrations supranationales, sources de dépendances réciproques. Si la souveraineté comprend certes toujours la compétence d'agir librement dans les domaines considérés comme essentiels de l'Etat, elle n'est toutefois plus garantie en premier lieu par l'autonomie nationale. Dès lors, elle se soumet aux influences supranationales et à des enjeux communs se mutant en une «souveraineté partagée, donnant lieu à la responsabilité mutuelle et à des compétences négociées à chaque fois entre Etats.

Aujourd'hui, et bien plus qu'autrefois, la souveraineté d'un Etat comprend aussi son pouvoir d'exercer une influence sur le plan international. De disposer d'une compétence législative à ce niveau également. Les juristes évoquent dans ce contexte d'une «multilayered» ou «multilevel governance» facilitant la coopération entre les Etats au niveau régional ou international, tant

sur un plan institutionnel qu'informel. Pour prétendre à l'autodétermination, il convient donc de procéder parfois à « un transfert de souveraineté » en direction du prochain niveau supérieur, susceptible de se combiner avec un droit de codécision formel et une capacité à imposer ses vues, sans que cela implique toutefois un abandon de souveraineté. Dans ce cas, le transfert de souveraineté s'apparente à un gain de celle-ci. Sous ces conditions, celui qui s'affiche « souverain » est celui qui est en mesure de défendre ses intérêts à plusieurs niveaux et qui se révèle apte à les « déterminer et à les influencer ».

Se référant à la politique pratique, la définition de Franz VON DÄNIKEN trouve dès lors tout son sens, la souveraineté signifiant en fin de compte un « maximum d'autodétermination possible. Est souverain un pays en mesure de décider lui-même librement de ses affaires, de sa position dans le monde, de son destin. » Mais « le maximum d'autodétermination possible » signifie une relativisation de cette notion, conjointe à la souveraineté d'autres Etats et en coopération avec ceux-ci. Il est, dès lors, important de poser sans cesse la question du meilleur chemin à emprunter pour parvenir à cette autodétermination et aux objectifs de liberté, de bien-être, de sécurité et de paix : par l'autonomie nationale, la coopération internationale ou l'intégration dans un organisme plus vaste ? Dans la politique commerciale notamment, les transferts de souveraineté – par exemple, en terme de responsabilité de processus de coopération, de médiation ou de résolution de litiges à l'OMC – sont depuis longtemps la norme. Cependant, cette organisation constitue une exception dans la mesure où les règles établies accordent aux petits pays des possibilités d'intervention identiques à celles des plus grands. Dans les autres domaines politiques qui concernent par exemple la création de nouvelles institutions l'autodétermination prévaut encore.

En Suisse, cette souveraineté a considérablement souffert ces derniers mois – tant en raison des pressions extérieures que de la faiblesse intérieure. Dans ce contexte, la discussion portant sur le comment – et le où – de la capacité de la Suisse à se déterminer dans le monde, ses dépendances, et son destin prend davantage d'importance. Dans cette étude d'Avenir Suisse, douze auteurs se sont penchés sur cette question apportant différentes perspectives. Leurs positions doivent ici être brièvement récapitulées, afin d'en tirer des conclusions sur l'actuelle souveraineté de la Suisse et d'entamer une réflexion sur son devenir.

L'idée d'une Suisse souveraine jusqu'à nos jours

Pour l'historien Thomas MAISSEN, savoir depuis quand la Suisse est souveraine dépend de la définition que l'on donne à la souveraineté : droit à l'autodétermination, pratique de l'autodétermination ou l'idée selon laquelle la Suisse forme une collectivité souveraine. MAISSEN opte pour la dernière des trois variantes. Il se focalise donc sur la composante « émotionnelle » de la souveraineté, qui, jusqu'à présent, joue un rôle fondamental dans les discussions sur la souveraineté suisse, comme l'expose également Georg KOHLER.

Double et triple souveraineté — Sont considérées comme souveraines les différentes confédérations de la région alpine à partir du Haut Moyen-Âge. Celles-ci se fondent sur les droits de souveraineté que l'empereur du Saint Empire romain germanique leur accorde directement et sans pouvoirs intermédiaires, un rapport qui ne trouve sa confirmation que dans le cadre des traités de Westphalie. Cette idée marque de son empreinte la souveraineté suisse jusqu'au XVIII^e siècle. Toutefois, le véritable problème de celle-ci réside dans le concept tel que formulé par Jean BODIN en 1576, relatif à l'absolutisme français : la souveraineté signifiait le pouvoir interne et externe. Au niveau interne, toutefois, la souveraineté suisse est sujette à la tension entre les cantons souverains et la Confédération souveraine. Cette « double souveraineté » de la Confédération et des cantons n'a été suspendue que pour une brève période, à savoir la République helvétique, entre 1798 et 1803 ; elle a été immédiatement réintroduite dans l'Acte de médiation. Cette double souveraineté de la Confédération et des cantons a été définitivement confirmée par la constitution fédérale de 1848. Jusqu'à ce jour, seules les « affaires étrangères » sont de la compétence exclusive de la Confédération, celle-ci étant obligée de tenir compte des compétences des cantons et de sauvegarder leurs intérêts (art. 54 Cst.). La Confédération exerce toutefois cette compétence avec la plus grande retenue, y compris à l'égard du corps électoral, le « souverain »

proprement dit, comme le montrent notamment les deux référendums en matière de traités internationaux sur l'accord de libre-échange de 1972 et l'EEE de 1992. Pour la Suisse, la souveraineté implique en outre, depuis toujours, le fait de ne pas se mêler des conflits entre les puissances et de rester en dehors de ceux-ci. Sur le plan du droit international, cette idée de souveraineté est sous-tendue par le concept de la neutralité armée, censée par ailleurs profiter également à d'autres États par une offre des « bons offices ».

Le « tiers acteur de la souveraineté » — Ce concept de souveraineté est remis en question depuis la situation de 1989 et par l'accélération de la globalisation. La neutralité armée n'a plus la même signification ; quant à l'indépendance politique de la Suisse avec l'intégration simultanée dans le marché unique européen, elle constitue désormais un problème de souveraineté. Le fossé entre la souveraineté formelle, ou juridique, et la souveraineté matérielle, ou réelle, s'est creusé. Et c'est précisément ce fossé qui permet au corps électoral de jouer un rôle décisif, donnant pleinement son sens au terme de « souverain ». La démocratie directe confère à l'électorat suisse une souveraineté matérielle supérieure à celle d'autres pays, parce qu'il est à même, par le biais de votations, d'influer plus fortement et plus directement sur le processus décisionnel. Dans les affaires de politique extérieure, il existe de nombreux indices dans ce sens ces 20 dernières années, du non à l'EEE de 1992 au oui à la libre circulation des personnes de 2009 en passant par l'approbation de l'adhésion à l'ONU lors du second essai en 2002.

Le transfert de souveraineté comme défi historique — La démocratie directe touche au cœur de la problématique suisse de la souveraineté, car malgré le processus de « dé-souverainisation », l'État national est encore pour Georg KOHLER le lieu de l'autodétermination démocratique. Ici, la véritable compétence juridictionnelle

– la capacité de légiférer de façon souveraine, à savoir autonome – déploie ses effets. Cependant, c’est justement ce pouvoir de légiférer de façon autonome qui échappe à l’État national. L’interdépendance entre les États souverains aboutit de plus en plus souvent à la délégation de décisions du niveau national au niveau international, interétatique ou supranational. Ce qui est décisif, du point de vue de la souveraineté, au sens du maximum d’autodétermination possible, c’est la question de savoir dans quelle mesure ce transfert se produit passivement ou est réalisé de façon calculée.

Le fait que les États nationaux, même dans une Europe orientée en direction d’un transfert de souveraineté, veuillent encore avoir un contrôle sur ce transfert, s’exprime dans la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de 2009 sur le traité de Lisbonne, dans laquelle l’Allemagne se réserve le droit de continuer à décider des conditions de vie économiques, culturelles et sociales (Cour constitutionnelle fédérale allemande 2009). Une dimension spécifiquement suisse est d’ailleurs conférée à ce problème : par le biais de la démocratie directe, le « souverain » suisse peut user de son pouvoir législatif de façon immédiate, et ceci touche justement à des questions de transfert de souveraineté. Le transfert de droits de souveraineté à l’instance supérieure constitue dès lors un grand obstacle politique.

De la souveraineté statique à la souveraineté dynamique — En réalité toutefois, la souveraineté est devenue un argument de négociation. Seuls les transferts de souveraineté et les renoncements à la souveraineté qui en résultent rendent des solutions possibles auxquels les États seuls se montreraient incapables de faire face. Au moyen de la théorie des relations internationales, et fondé sur l’exemple de la Suisse, Jürg Martin GABRIEL démontre à quel point l’idée de souveraineté s’est transformée au cours de l’histoire. Celle-ci est née, comme tous les États européens, dans

un environnement fort conflictuel. L’idée de souveraineté qui en est résultée était plutôt défensive, soucieuse d’indépendance nationale et de défense contre les manipulations. Ce n’est qu’à la suite des deux guerres mondiales, dans un environnement à nouveau stable et coopératif, que l’idée de souveraineté est devenue coopérative / dynamique ; ce changement de conception a également incité la Suisse à conclure de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux : elle était membre fondateur de l’OCDE (1948), de l’AELE (1960) et de l’OMC (1994), elle a adhéré au GATT (1966) et s’est également jointe aux deux institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque mondiale (1992).

Le cas particulier de l’Europe — Si l’on se risque à regarder vers l’avenir, GABRIEL croit plutôt à une renaissance de l’idée de souveraineté défensive, soutenant l’État national comme acteur principal et plutôt critique à l’égard du transfert de souveraineté. L’Europe, en revanche, constitue avec l’Union européenne un cas particulier, la question se posant, selon GABRIEL, de savoir pendant combien de temps la Suisse pourra encore maintenir son cas particulier. Le réflexe de défense suisse ressemble donc plutôt à un « fantasme de souveraineté » et s’inscrit dans un « syndrome de petit État » (KÖHLER), compliquant inutilement une analyse de ses propres intérêts, mais aussi des dépendances. Cela étant, une telle analyse est justement nécessaire pour être capable à l’avenir également du « maximum d’autodétermination possible ».

La « voie royale » de la souveraineté politique — Jusqu’à présent, la Suisse a su imposer une stratégie de souveraineté particulièrement réussie : la politique étrangère, principalement la politique européenne, signifiait en fait d’abord la politique économique extérieure : ceci lui a facilité la route en vue d’une forte intégration dans le marché unique, tout en maintenant une grande indépendance politique et institutionnelle.

Dieter FREIBURGHaus décrit cette stratégie, avec laquelle la Suisse a défendu efficacement ses intérêts en gardant toujours le maximum d'autodétermination possible.

L'unification européenne était conçue dès le départ pour promouvoir la paix sur le continent européen; ce but pouvait être atteint par le marché commun. La Suisse se sentant très affectée par celui-ci, elle a préféré sauvegarder ses intérêts d'une autre manière, en créant l'AELE, en compagnie de six autres États, alors encore sceptiques quant à leur intégration dans l'UE. Ce n'est que lorsque la CEE, désireuse de supprimer tous les obstacles et de créer alors un véritable marché intérieur, est devenue l'UE, que l'AELE a vacillé. L'un après l'autre, chaque membre a adhéré à la CEE, puis l'UE. Le Conseil fédéral a également considéré une telle évolution comme une issue pour la Suisse. Afin que cette dernière puisse adhérer avec l'Autriche, la Finlande et la Suède, États neutres eux aussi, une demande d'adhésion à l'UE a, sans autre forme de procès, été déposée en mai 1992, débouchant sur une grande irritation six mois plus tard dans la discussion relative à la votation sur l'EEE. Ainsi, le souverain a balayé ce projet en décembre 1992: le peuple de justesse, mais les cantons très nettement. Le Conseil fédéral a toutefois maintenu le cap, considérant l'adhésion à l'UE comme un «objectif stratégique» (Conseil fédéral 1993); aujourd'hui, elle est «encore une option» (Conseil fédéral 2009b: 32).

Au sein de l'EEE, la Suisse aurait obtenu un plus grand accès au marché et accru la pression sur la concurrence; après son rejet, elle s'est vue contrainte de procéder aux réformes en solitaire et d'obtenir l'accès au marché unique au moyen d'accords bilatéraux. Cette stratégie a toujours été accompagnée de deux argumentations: la politique économique extérieure d'un côté, et la politique institutionnelle de l'autre. Alors que la première a trouvé un plein appui de toutes les forces, les accords bilatéraux en constituent la preuve; la seconde a motivé

le refus d'une plus ample intégration européenne de la Suisse. Une position économique, sous l'aspect de l'utilité, et une position politico-institutionnelle, voire culturelle, sous le signe de l'autodétermination, avaient jusque là été combinées avec succès. La Suisse est parvenue à conserver sa souveraineté optimisant l'intégration économique et l'indépendance politique. Cette idée de la souveraineté se retrouve également dans l'analyse des différents domaines politiques.

Un commerce extérieur en grande partie autonome —

Pour la politique du commerce extérieur, axe principal de la politique en Suisse, marquée du signe de la préservation et de l'augmentation de la prospérité, le résultat est sans appel. Du moins au premier abord: Heinz HAUSER démontre de quelles libertés la Suisse jouit en tant que non-membre de l'UE, notamment au travers de la signature des accords de libre-échange avec des pays à l'extérieur de l'UE.

Ainsi, des accords conclus avec plusieurs pays de la région méditerranéenne, entre autres la Turquie et Israël, sont déjà en vigueur depuis les années 90. De tels accords sont également entrés en vigueur avec le Mexique, Singapour, le Chili, la Corée, les États de l'Union douanière de l'Afrique australe (sacu), le Canada et le Japon au cours des neuf dernières années. Des accords de libre-échange avec les pays du Golfe Persique, la Colombie et le Pérou sont déjà signés ou paraphés. D'autres avec la Thaïlande, l'Indonésie, l'Inde, la Chine, Hongkong et le Vietnam sont en négociation ou en préparation. Cela étant, il ne s'agit pas – à l'exception du Japon et de la Chine – d'accords de libre-échange concernant seulement la Suisse, mais d'accords signés dans le cadre de l'AELE.

Cette liberté est importante pour l'économie extérieure suisse. Au sein de l'OMC, l'institution centrale pour l'économie extérieure, la Suisse dispose de sa propre voix.

Ici, la Suisse s'engage en faveur d'un ordre économique, liant ses intérêts à ceux de partenaires partageant ses opinions. Cependant, selon HAUSER, il est illusoire de penser qu'un tel organisme n'a pas besoin d'un « Hégémon libéral », à savoir d'une puissance prédominante garantissant le respect des règles du jeu. En l'absence de celui-ci, le principe de la « loi du plus fort » s'applique, surtout en temps de crise.

En fin de compte, la Suisse est aussi exposée à la concurrence internationale qui fait rage entre les places économiques, un défi de taille pour la politique des États nationaux, qui incite même chacun tout simplement à l'autodétermination au sens traditionnel ! Toutefois, HAUSER ne cache pas que le fait de se tenir à l'écart de l'UE implique également des problèmes et des coûts : un accord sur les services revêtirait justement une importance considérable pour la Suisse ; l'UE soumet toutefois un tel accord à la condition d'une reprise intégrale de l'acquis communautaire. En outre, la Suisse paie pour sa politique agraire un prix élevé, que ce soit l'État ou le consommateur. En fin de compte, l'interpénétration avec l'UE est telle que le rapport avec celle-ci est une « question vitale ». Si la Suisse, en tant que non-membre de l'UE, est libre formellement, elle dépend toutefois, matériellement, d'une politique économique extérieure libérale de l'UE.

La politique monétaire comme élément essentiel de la souveraineté — Pour des motifs comparables d'autodétermination, Ernst BALTENSPERGER argumente clairement en faveur d'une prise de distance par rapport à l'UE. À vrai dire, il fait le lien entre l'adhésion complète à l'UE et l'abandon obligatoire du franc suisse, qui priverait la Suisse de toute possibilité d'influer sur sa propre économie au moyen d'une politique monétaire autonome. BALTENSPERGER oppose un refus également à un rattachement unilatéral et résiliable à l'euro dans le but de minimiser le risque de turbulences monétaires,

parce que les marchés réagissent immédiatement et percevraient le rattachement comme un abandon d'une politique monétaire autonome. Pour lui, seule l'indépendance de la politique monétaire garantit une véritable autodétermination, non seulement en ce qui concerne le système de transfert international, mais aussi en ce qui a trait à la politique budgétaire suisse. Les fluctuations de cours et les frais de transaction devraient à son avis être acceptés. BALTENSPERGER laisse ouverte la question de savoir si une adhésion à l'UE serait possible en conservant le franc suisse, comme dans les cas de la Grande-Bretagne, du Danemark ou de la Suède qui gardent chacun une monnaie propre.

Exposition à la concurrence fiscale — En ce qui concerne la politique fiscale, la question de la souveraineté se pose sous deux angles, comme l'affirment Christian KEUSCHNIGG et Martin KOLMAR. Formellement, la Suisse est libre dans la conception de sa structure fiscale. Du point de vue matériel en revanche, elle est – comme tout autre pays – exposée à la concurrence fiscale internationale, qui se distingue surtout par la mobilité du capital. Selon l'opinion des auteurs, la concurrence fiscale serait atténuée et ainsi la souveraineté renforcée si les pays convenaient (idéalement au niveau international) d'imposer les contribuables selon le principe du domicile et non selon le principe de la source.

Si la Suisse adhérerait à l'UE, elle devrait augmenter sa taxe à la valeur ajoutée à 15 % au moins, ce qui équivaldrait à une duplication, mais qui pourrait – et devrait – être compensé ailleurs. Une telle adaptation entraînerait un bouleversement de la structure fiscale, et modifierait également la concurrence fiscale intercantonale. Les auteurs considèrent, cependant, ce qui serait très délicat du point de vue de l'économie politique comme faisable, voire dans certains cas judicieux. Compte tenu de la concurrence fiscale et du renforcement de l'attractivité de la place économique, les auteurs proposent

une adaptation de l'impôt sur le bénéfice, une réforme qui se présenterait en cas d'adhésion à l'UE comme compensation de l'augmentation de la TVA et qui de toute façon améliorerait la position de la Suisse dans la concurrence entre places économiques.

Dépendante et intégrée au niveau de la politique des ressources et énergétique — Selon Urs MEISTER, en matière de politique des ressources et de l'énergie, la souveraineté n'a rien à voir avec l'« autarcie », mais bien avec la sécurité de l'approvisionnement. Sur le plan purement matériel, la dépendance énergétique de la Suisse est élevée. En tant que pays pauvre en matières premières, la Suisse dépend de l'importation de pétrole, de gaz et d'uranium, principalement en provenance de pays extra-européens. Les voies de transport, en revanche, traversent toutes l'Europe, sans exception. Il en est quasi de même pour l'électricité : la Suisse est un exportateur net de courant, mais pendant le semestre d'hiver, elle dépend des importations. Et ici aussi, l'intégration dans un réseau de courant européen revêt une importance primordiale. La Suisse dépend donc de l'UE, cependant moins d'une politique énergétique réglée contractuellement que d'un réseau existant et fonctionnant. MEISTER plaide donc en priorité pour une intégration conséquente du marché. L'intégration physique élevée déjà existante dans le contexte européen illustre qu'une adhésion à l'UE n'est pas nécessaire pour cela. Inversement, les inconvénients d'une telle adhésion seraient moindres, car les intérêts sont similaires.

Largement autonome en matière de politique économique — Si l'on suit ces auteurs, la conclusion est claire du point de vue de la politique économique, respectivement sur le plan des politiques du commerce extérieur, monétaire et des ressources : en tant que pays indépendant, la Suisse est plus libre dans l'organisation de ces politiques, justement parce qu'elle peut agir de façon plus autonome au niveau global. La Suisse

reste pourtant dans une large mesure dépendante de l'UE. Dans les questions de ressources et d'énergie, la souveraineté peut être atteinte principalement par l'intégration des marchés. Dans le commerce extérieur, de nombreux arguments sont en faveur de l'autonomie, dans la politique monétaire tous le sont, toutefois seulement aussi longtemps que l'UE accordera à la Suisse l'accès au marché unique et pratiquera une politique de commerce extérieur libérale, que la Banque centrale européenne pratiquera une politique monétaire orientée stabilité et que l'OMC garantira un libre-échange mondial. En se penchant sur le passé, on peut donc parfaitement dire : la souveraineté dans le sens d'une politique économique organisable nationalement a fait ses preuves.

Une dépendance croissante au niveau institutionnel — Du point de vue institutionnel, la souveraineté a une autre image. FREIBURGHaus estime toutefois que la réelle importance de la politique de l'UE au niveau de la politique interne est limitée : ni la constitution politique, juridiction comprise, ni les domaines importants pour les citoyennes et citoyens tels que les politiques du marché du travail, sociales ou éducationnelles, ne sont déterminés centralement par Bruxelles. S'il existe des efforts de coordination (l'un d'entre eux étant le taux minimum de la TVA déjà mentionné), on ne peut en revanche pas encore parler de dispositions homogènes. Et pourtant, FREIBURGHaus et VON DÄNIKEN sont d'accord sur ce point : ce que la Suisse décrit comme « conception autonome » frise le refus de la réalité en ce qu'elle utilise le terme « autonome ». L'adaptation du droit suisse au droit européen a lieu depuis 1988, sous le nom d'« euro-compatibilité » par intérêt propre (économique). Celle-ci ne peut toutefois être qualifiée d'« autonome » que sous réserve, car finalement le droit communautaire sert de norme. Et la « conception contractuelle », à laquelle la Suisse s'est engagée dans l'accord de libre-échange de 1972, l'accord sur les assurances de 1989 et les accords

bilatéraux I et II n'est qu'à moitié autonome, car la Suisse adopte ici des règles juridiques qu'elle n'a pas édictées, ni seule, ni avec des tiers.

La portée de cette conception autonome est néanmoins limitée, car « l'UE règle certes mille et une choses », comme FREIBURGHaus l'expose également sur la base d'exemples, notamment lorsqu'il s'agit du marché commun ; mais la « haute politique » reste encore en mains des États membres.

Ainsi, le « Traité de Lisbonne », la nouvelle convention européenne, contient d'une part le principe de l'habilitation ponctuelle limitée qui affirme que l'UE ne peut devenir active que dans les domaines pour lesquels elle dispose d'une compétence contractuelle. Mais le principe de la subsidiarité confié à la Suisse pour les compétences non exclusives de l'UE, ainsi que finalement le principe de la proportionnalité, qui s'applique à tous les types de compétences (art. 5 TUE).

Pour l'édiction de normes, en revanche, on relève que l'ordre juridique suisse et le droit communautaire sont fondés sur les mêmes valeurs et principes de justice, l'harmonisation n'aboutissant pas à un changement de système fondamental de notre droit. Une telle adaptation ou adoption de droit ne peut toutefois pas être qualifiée d'expression de la « souveraineté ». Le Nouveau mouvement européen suisse (NOMES) qualifie donc également cet état d'« adhésion passive de la Suisse ».

Même si l'influence de l'UE sur la politique intérieure ne devrait pas être surestimée, c'est le corps électoral qui a le plus à perdre en cas de transfert de souveraineté. Alors que, comme FREIBURGHaus l'explique, dans une démocratie parlementaire les avantages et inconvénients d'un transfert de souveraineté se manifestent à l'échelon fédéral, dans le système suisse la perte d'influence affecte principalement l'électorat et les parlements. Voilà

pourquoi il existe probablement deux motifs principaux pour lesquels l'électorat suisse est si sceptique à l'égard du transfert de souveraineté : d'une part, la Suisse perdrait effectivement de l'influence. D'autre part, l'idée d'une Suisse indépendante et autonome est si profondément ancrée dans la conscience collective que toute modification de ce statut remet pour ainsi dire en question l'identité suisse. Cette question d'identité se poserait même si les objectifs principaux de la souveraineté – liberté et bien-être, sécurité et paix – pouvaient ainsi être respectés de la même manière, voire d'une meilleure façon.

En matière de jurisprudence, une satellisation — Carl BAUDENBACHER étudie dans quelle mesure le droit de l'UE influe sur la Suisse. Cette influence a lieu de deux manières : une voie est la « conception autonome », un euphémisme dans lequel on ferait mieux, selon BAUDENBACHER, de supprimer l'adjectif « autonome ». L'autre voie passe par l'interprétation du droit, dont l'adoption se conçoit toutefois différemment en Suisse. Malgré la maxime de l'UE selon laquelle non seulement les États, mais aussi les individus sont des sujets du droit de l'UE (la conception étant aussi impérative pour l'interprétation), les différentes divisions du Tribunal fédéral abordent ceci d'une autre manière. Cela entraîne pour conséquence que dans certaines circonstances et de manière incontrôlable, le droit suisse perd en eurocompatibilité. Au niveau de la jurisprudence, la Suisse subit donc une perte de souveraineté considérable, car aucun droit d'intervention n'est donné, et aucun dialogue judiciaire n'est cultivé. Selon BAUDENBACHER, la voie bilatérale – justement compte tenu de la dynamique de l'évolution juridique de l'UE – est épuisée. L'idée suisse d'un accord-cadre soutient cette dynamique : l'UE voit dans un tel traité la base d'une validité encore plus forte de l'acquis communautaire. Selon BAUDENBACHER, si la Suisse veut éviter une satellisation, elle devra bien un jour ou l'autre adhérer à l'UE.

Interconnexion globale, ancrage européen

L'analyse des différents domaines politiques dans la seconde partie de l'ouvrage a démontré à quel point la Suisse s'en est bien sortie jusqu'à présent en conciliant sa politique de souveraineté de l'intégration économique à une autonomie politique. Elle est économiquement forte, politiquement stable et a su garder un degré élevé d'autodétermination. Économiquement, elle est intégrée au niveau global, largement indépendante sur le plan institutionnel et s'est néanmoins assurée d'un accès étendu – et sur mesure – au marché intérieur européen. Du point de vue politique, en revanche, la souveraineté à « reprise autonome » a bel et bien été conservée formellement, mais sur le plan matériel elle est limitée par l'adaptation sur l'essentiel aux normes européennes.

Les apports des différents domaines politiques reflètent en outre assez précisément les positions actuelles de la Suisse en matière de politique européenne : d'une part, une position orientée économie, défavorable à une intégration dans l'UE, et d'autre part une position fondée sur des considérations politiques et institutionnelles, favorable à celle-ci.

Cependant, les auteurs du présent ouvrage sont d'accord sur un point : malgré une interpénétration globale et une orientation internationale, les relations avec l'Europe sont fondamentales pour la Suisse. Même si – comme c'est le cas du commerce extérieur, de la politique de l'énergie et des ressources et de la concurrence fiscale – le contexte de l'action est global : pour la Suisse, ce qui vaut pour l'Europe et sa position par rapport à l'Europe sont déterminants. L'Union européenne constitue la valeur de référence principale de la Suisse, son « hinterland stratégique », selon l'expression consacrée par VON DÄNIKEN. Selon HAUSER, l'UE est même « une question vitale ».

Exigence d'une nouvelle double souveraineté — Étant donné que les analyses des différents domaines politiques dans la seconde partie de l'ouvrage sont avant tout des

analyses du statu quo et tirent leurs conclusions de l'observation du passé et du présent, il n'est pas encore déterminé qu'elles doivent également servir de recette pour l'avenir. La question cruciale est donc de savoir comment la Suisse préservera à l'avenir son autodétermination, compte tenu de sa contradiction inhérente entre orientation globale et ancrage européen. Pour l'économie suisse orientée globalement, un degré élevé d'autodétermination dans le commerce extérieur est important. Inversement, l'UE, dont le pouvoir d'action repose sur des transferts de souveraineté, est le principal partenaire de la Suisse. Celle-ci doit donc en premier lieu conserver et affirmer sa souveraineté au sein de l'UE et par rapport à celle-ci.

Scénarios européens

Renforcement institutionnel de l'UE — Avec la signature du traité de Lisbonne en décembre 2007 et son entrée en vigueur en décembre 2009, l'UE a franchi une étape d'intégration déterminante pour les années à venir. Avec ce traité, l'UE s'est donné une base juridique complètement révisée réglant désormais avec plus de clarté les domaines principaux. Ceux-ci comprennent par exemple la délimitation des compétences, qui stipule quels domaines politiques tombent dans la compétence de l'Union, lesquels relèvent de celle des pays et lesquels sont conduits de façon coordonnée ; ces règles figurent dans le traité de l'UE (art. 4 et 5 TUE) ainsi que dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (art. 5 s. TFUE). En outre, le traité mentionne pour l'exercice des compétences non exclusives de l'Union européenne le principe de subsidiarité, dont l'observation est surveillée par les parlements nationaux, qui peuvent l'invoquer lorsqu'ils considèrent une législation européenne comme disproportionnée (art. 5 al. 3 TUE et art. 12 TFUE).

L'objectif du traité de Lisbonne porte également sur la démocratisation de l'UE. Par conséquent, l'instrument du droit d'initiative des citoyens européens a été introduit, grâce auquel la Commission européenne peut être requise d'élaborer des projets législatifs déterminés (art. 11 TUE, art. 24 TFUE) ; sur le plan suisse, l'initiative européenne est donc plutôt comparable à une motion parlementaire. De plus, le Parlement européen a obtenu davantage de compétences, entre autres l'adoption de traités avec des États tiers. Finalement, l'UE a créé le Service européen pour l'action extérieure, avec lequel un service diplomatique est attribué à la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Celui-ci est censé permettre une politique extérieure plus cohérente. Ces éléments expriment le fait que l'UE s'est fixé l'objectif de devenir plus forte : plus démocratique et subsidiaire au niveau interne, plus fermée vers l'extérieur.

L'Europe à la croisée des chemins — Ces efforts de développement et de consolidation sont toutefois sujets actuellement à la dynamique de la crise de l'euro. Celle-ci met à rude épreuve non seulement l'union monétaire, mais aussi le processus d'unification européenne en soi. En sauvant la Grèce, l'UE a dans un premier temps clairement démontré qu'elle ne peut pas revenir en arrière. L'entrée dans l'« Union de transfert et de responsabilité » a eu lieu ; l'adoption des instruments politiques correspondants, qui légitime aussi bien la prévention des crises que les interventions en cas de crise, est entamée. Ceci constitue un aiguillage encore impensable il y a quelques mois. Les opinions économiques qui considéraient l'union monétaire dès le début comme une construction défectueuse ont ainsi eu gain de cause. Ceci ne change toutefois rien au fait que l'union monétaire est un fait politique. Cela signifie également que les événements peuvent développer une dynamique propre dont l'issue n'est pas prévisible. Dans le fond, on peut toutefois imaginer deux évolutions : une intégration forcée, ou la rupture de l'union monétaire, voire de l'UE.

Intégration forcée — Un scénario possible est l'intégration forcée. Celle-ci consiste en la mise en œuvre des mesures annoncées, qui sont également le résultat obligatoire du sauvetage de l'euro. Non seulement l'union monétaire établit des instruments de surveillance et des mécanismes de sanction centraux et surtout plus forts, mais aussi elle introduit un contrôle centralisé des domaines politiques déterminants à cet égard, dont en premier lieu la politique budgétaire des pays et une politique économique commune.

Le rapport sur le renforcement du marché intérieur européen élaboré en mai 2010 par l'ex-commissaire à la concurrence et au marché intérieur Mario MONTI peut être considéré comme base théorique de ce processus. Le professeur MONTI, qui a reçu pour son engagement

en faveur de l'économie de marché en 2005 le prix de la fondation Friedrich-August-von-Hayek, a établi ce rapport à la demande du président de la Commission européenne, et le lui a présenté en mai 2010. Afin d'exploiter complètement le potentiel du marché intérieur des marchandises et des services, la mobilité de la main-d'œuvre doit être assurée, et l'infrastructure physique du marché intérieur être améliorée. En outre, un « marché intérieur digital » doit voir le jour, et la « croissance verte » être renforcée. En plus de ces desiderata « libéraux », dont une partie était intégrée dans la stratégie de Lisbonne, le rapport Monti contient aussi des éléments à forts relents de coordination et de centralisation, qui peuvent désormais être mis à contribution pour la résolution de la crise de l'euro. Il s'agit notamment de la coordination de la politique fiscale avec le maintien simultané de la souveraineté fiscale, ainsi que des possibilités d'une politique industrielle active en relation avec une solide politique de la concurrence et des aides d'État.

L'idée d'un renforcement du marché intérieur par l'imposition d'une politique fiscale coordonnée ainsi que d'une meilleure harmonisation de toutes les politiques concernant le marché intérieur pourrait devenir un élément important de l'intégration forcée. On ignore à quel point ces mesures se limitent aux membres de l'union économique et monétaire, et de quelle manière, par exemple au moyen de discriminations, celles-ci pourraient atteindre l'ensemble du marché intérieur, c'est-à-dire également les pays sans euro, les pays de l'EEE ainsi que la Suisse, pays tiers. Dans tous les cas, ces efforts feraient croître la tendance à la centralisation et à la bureaucratisation de l'UE. Mais cela permettrait simultanément de créer les conditions d'un assainissement des budgets des États, ceci d'autant plus que la pression sur la politique a augmenté. Finalement, il n'est pas impossible que l'UE sorte de la crise unie et fortifiée.

Désintégration européenne — L'évolution contraire constituerait un véritable scénario catastrophe. L'union monétaire européenne, sous sa forme actuelle, ne survivrait pas à la crise. Elle se briserait en raison de l'exclusion ou de la sortie « volontaire » de pays plus faibles, contraints, afin de retrouver leurs bases, de dévaluer leur monnaie. La conséquence serait une scission de l'Union en un centre fort et une périphérie faible. Cela se traduirait par une union monétaire très réduite, à laquelle appartiendraient encore les pays largement homogènes économiquement et politiquement. Certes, cela faciliterait la formation d'une union monétaire plus stable, mais le processus d'unification européenne se verrait bouleversé, et la réorganisation économique pourrait aussi détruire l'union politique. Il s'ensuivrait une renationalisation de l'Europe, accompagnée d'une course à la dévaluation entre les monnaies européennes. Comme sous-variantes de la désintégration, des modèles comme l'« Europe à deux vitesses » ou un « noyau européen », qui se voient de plus en plus remis au goût du jour aujourd'hui, peuvent aussi être examinés. Indépendamment de leur faisabilité, de telles solutions aboutiraient toutefois à un fossé Nord-Sud n'apportant guère de stabilité.

Options de politique européenne de la Suisse

Que signifient ces scénarios pour la souveraineté de la Suisse? Quelles possibilités s'ouvrent à elle lorsqu'elle veut la préserver? Si l'on fait abstraction de la résiliation des accords bilatéraux comme partie d'une stratégie de la course solitaire consciente ou de l'isolation, elle a, en principe, le choix entre trois voies: le maintien de la voie bilatérale, l'intégration européenne ou une «position intermédiaire» institutionnelle encore à définir.

Ces trois options méritent d'être discutées et appréciées.

→ *Maintien de la voie bilatérale*: Cette voie est esquissée en substance avec la politique européenne du Conseil fédéral. Elle fixe la priorité à la mise en pratique et au maintien des conventions bilatérales existantes, à savoir principalement Schengen/Dublin, la libre circulation des personnes, l'accord Media, l'accord sur la facilitation et la sécurité douanière, les programmes de formation, de formation professionnelle et de jeunesse, la protection de l'appellation d'origine contrôlée (AOC), l'imposition des revenus de l'épargne et la lutte contre la fraude. Le Conseil fédéral a, en outre, défini des domaines dans lesquels d'autres accords avec l'UE sont souhaitables. Il s'agit des secteurs suivants: courant et énergie, produits agricoles et denrées alimentaires, santé, commerce des émissions, navigation par satellite, coopération technique avec l'Agence européenne de défense, promotion de la paix, ordonnance REACH sur les produits chimiques ainsi que les assurances (Conseil fédéral 2009). Finalement, le maintien de la voie bilatérale présuppose que les différends – actuellement quasi inconciliables – en matière d'imposition des holdings et de secret bancaire soient réglés.

Simultanément, le Conseil fédéral a fixé dans le «Rapport de politique étrangère 2006» les critères pour le maintien de la voie bilatérale et les a répétés dans le rapport de 2009: un degré suffisant de participation aux décisions de la Suisse, la disposition de l'UE – la fameuse

«faisabilité en matière de politique extérieure» – ainsi que, comme auparavant, des «conditions cadre» de politique économique avantageuses pour la Suisse.

Divers facteurs indiquent que le maintien de la voie bilatérale est devenu plus difficile pour la Suisse, déjà avant la crise actuelle. Il s'agit là avant tout d'une conséquence de l'élargissement de l'Union. Les premières négociations sur les accords bilatéraux en 1994 se sont tenues encore sous l'UE à 12; aujourd'hui, la Suisse se retrouve en face d'une UE à 27. Précisément, les pays ayant – pour des raisons géographiques, historiques ou économiques – un rapport ténu avec la Suisse se monteront peu enclins à concéder à un pays tiers des autorisations spéciales qui ne sont pas disponibles pour eux. En outre, le marché intérieur européen est, entre-temps, devenu si grand que l'intégration de la Suisse n'a plus la même signification aux yeux des autres partenaires qu'à l'époque de l'EEE ou de l'UE à 15. La déclaration de l'UE selon laquelle la voie bilatérale représente pour la Suisse un «modèle de société» est un petit exemple de cette position. En tant que «transfer union», l'UE tolérera d'ailleurs encore moins qu'un État tiers situé en son cœur profite du marché intérieur sans s'engager à fournir des contributions à la stabilité et à la sécurité de l'Union. En outre, avec l'accord SWIFT entre l'UE et les USA sur l'échange de données bancaires, le Parlement européen a déjà prouvé en février 2010 qu'il fait usage de son droit de refuser des traités avec des États tiers, n'hésitant pas à aller à l'encontre de la proposition de la Commission.

Depuis que la Suisse se rapproche de l'UE par la voie bilatérale, la base de négociation s'est modifiée graduellement: le premier paquet d'accords bilatéraux a été entièrement conclu sur la base de règles statiques. Dans le deuxième paquet également, la Suisse décide de façon «autonome» si elle veut suivre l'évolution du droit. En revanche, l'accord sur la facilitation et la sécurité doua-

nière constitue un cas particulier au sein de ce paquet : si la Suisse n'adopte pas un développement cela entraîne des conséquences sur la sécurité douanière : l'UE peut prendre des mesures de compensation, qui doivent toutefois être proportionnelles (Conseil fédéral 2009). L'autonomie suisse est donc entravée par un mécanisme de sanctions de l'UE. Celle-ci fait de la reprise dynamique de l'acquis communautaire, c'est-à-dire de l'ensemble de règles existant, y compris son évolution, une condition de participation au prochain tour. En décembre 2006, le Conseil européen s'est exprimé à ce sujet comme suit : « Le Conseil est plein d'attentes en ce qui concerne l'approfondissement de son partenariat avec la Suisse dans différents domaines, mais rappelle que la participation au marché intérieur requiert une application et une interprétation cohérentes et simultanées d'un acquis communautaire en évolution constante. Cette condition sine qua non du bon fonctionnement d'un marché intérieur doit – comme c'est le cas dans l'EEE – s'exprimer dans tous les accords actuellement en phase de négociation avec la Suisse (...). Le Conseil accueille favorablement les délibérations annoncées au Parlement suisse, lors desquelles il conviendra de plaider pour un accord-cadre. Un tel accord devrait aussi impliquer la reprise de l'acquis communautaire dans tous les accords, et contenir un mécanisme garantissant l'actualisation régulière et l'interprétation cohérente de ces accords » (Conseil de l'Union européenne 2008). Avec cela, l'UE exige que la Suisse reprenne, en accédant au marché intérieur, l'ensemble de ses normes juridiques et leur évolution. Celles-ci comprennent également les réglementations en matière de droit de la concurrence, de protection des consommateurs, de politique sanitaire, environnementale et sociale, ainsi que l'autorisation et la reconnaissance des autorités de surveillance correspondantes.

Ceci réduit les chances de la Suisse d'imposer des solutions sur mesure par la voie bilatérale. L'un des trois

critères déjà mentionnés fixés par le Conseil fédéral pour le maintien de la voie bilatérale, à savoir la « faisabilité en matière de politique extérieure », est remis en question, à moins que la Suisse ne soit prête et à même de faire des efforts financiers et institutionnels disproportionnés pour se faire entendre à Bruxelles, formellement, mais aussi à l'écart des canaux officiels. Par exemple, le lobbying à Bruxelles ne devrait plus s'adresser seulement aux membres de la Commission et au Conseil des ministres, mais en plus aux 736 membres du Parlement européen. Les pronostics pour la voie bilatérale se péjorent en outre lorsque l'on part du scénario d'une intégration forcée. Étant donné précisément les efforts allant dans le sens d'un renforcement de la coordination et du contrôle de la politique fiscale, l'UE pourrait ouvrir un feu continu sur la Suisse, nommément la place financière et son régime fiscal. Par ailleurs, des mesures protectionnistes discriminant la Suisse pourraient aussi résulter de la tendance à la mise en place d'une politique économique et sociale commune. L'industrie de l'exportation en souffrirait particulièrement, puisqu'elle dépend de prix concurrentiels et d'un accès complet au marché intérieur européen. Des appels à une adhésion à l'Union européenne se feraient alors rapidement entendre, y compris en Suisse.

Si la Suisse, comme le préconise la propagande actuelle de certains partis, venait à résilier l'accord sur la libre circulation des personnes, tous les autres accords du premier paquet seraient alors aussi annulés, en vertu de la clause guillotine. La « nouvelle immigration » est toutefois un facteur essentiel de la compétitivité de la Suisse. Cet accord constitue « eu égard à la croissance économique et de l'évolution du marché du travail en Suisse (...), de loin le plus important des accords bilatéraux ». Une résiliation des accords affecterait durablement des parties importantes de l'économie suisse (economiesuisse 2010) et la pousserait vers l'isolation. Il ne resterait à la Suisse plus que l'accord de libre-échange

de 1972, qui ne pourrait d'ailleurs plus être adapté, ainsi que les Bilatérales II, avec un accès fort limité au marché intérieur européen.

→ *Fin du bilatéralisme*: En cas d'intégration progressive, voire forcée de l'UE, il est alors imaginable que l'option du bilatéralisme prenne fin. En raison des rapports de force décalés et de ses efforts d'intégration forcés, l'UE pourrait camper sur sa position de reprise dynamique de l'acquis communautaire. Ceci rendrait aussi sans objet l'idée d'un accord-cadre. Comme chacun le sait, celui-ci est censé garantir « la sécurité juridique de l'entier du réseau d'accords bilatéraux, assurant ainsi son existence » (Conseil fédéral 2009). L'objectif consisterait à faciliter les procédures et la coordination lors du développement et de l'adaptation d'accords existants, de régler de façon cohérente les participations de la Suisse aux programmes de l'UE et aux agences, et d'entamer un dialogue institutionnalisé (Conseil fédéral 2009). La Suisse aspire cependant à un accord-cadre expressément, sans dynamique et adaptation au droit dérivé: « De tels automatismes empiètent sur la souveraineté de la Suisse » (Conseil fédéral 2009). L'UE, en revanche, n'a d'intérêt pour un tel accord que si celui-ci – comme elle l'exige également pour les accords futurs – repose sur l'acquis communautaire et est organisé de façon dynamique.

Pour utiliser une formule caricaturale, il ne resterait à la Suisse que le choix entre la soumission à ces conditions et le renoncement à d'autres accords bilatéraux. À demeure, ceci entraînerait des conséquences négatives pour les entreprises suisses, en raison de la distance croissante par rapport, d'une part, à une UE en développement et, d'autre part, à l'insécurité juridique en découlant.

Un maintien du statu quo serait donc peu judicieux, du point de vue aussi bien de la politique économique que de la politique de souveraineté. Si le bilatéralisme ne pouvait plus être maintenu, il ne resterait en principe

que deux alternatives: une nouvelle édition de l'EEE ou une adhésion à l'Union. Les deux requièrent une reprise intégrale et dynamique de l'acquis communautaire. Sur le plan de la souveraineté politique, la différence entre ces deux alternatives réside dans le fait que dans un cas l'ensemble de règles européennes serait repris sans participation, voire avec une participation fortement réduite, alors que dans l'autre cas la participation aux décisions serait possible à l'avenir. Ici, l'augmentation de participation formelle est toutefois empêchée par une perte de souveraineté matérielle dans les affaires de politique économique et monétaire; l'évaluation en matière de politique de souveraineté s'avère dès lors complexe.

→ *Nouvelle édition de l'EEE*: Une adhésion à l'EEE conduirait à un rapprochement plus fort avec l'UE, tout en maintenant une certaine indépendance. Dans ce cas, la Suisse devrait adopter toutes les dispositions en matière de protection des consommateurs et de l'environnement ainsi que les normes de politique sociale; les exceptions ne seraient probablement pas acceptées (Conseil fédéral 2006). Le droit de la concurrence ainsi que le principe du « Cassis de Dijon » font également partie de l'EEE. Précisément ce dernier, que la Suisse a introduit de façon autonome, s'appliquerait en cas d'adhésion à l'EEE également en sens inverse. Après tout, le libre accès au marché des services est une composante de l'EEE. Du côté suisse, celui-ci est en opposition, entre autres, avec le secret bancaire, et du côté européen avec la réglementation relative aux aides d'État, qui remettrait en question les garanties d'État pour les banques cantonales, ainsi qu'éventuellement des réglementations plus strictes du marché financier. Dans ce secteur cependant, il faut de toute façon s'attendre à des changements, auquel la Suisse devra s'adapter avec ou sans réglementation du marché intérieur européen. L'adhésion de la Suisse à Schengen/Dublin, déjà négociée par la Confédération, dans le cadre des accords bilatéraux, et l'imposition des revenus de l'épargne ne font pas partie de l'EEE.

L'adhésion à l'EEE entraînerait une autre conséquence. En son sein, les litiges sont réglés judiciairement, et non par la voie diplomatique. L'inconvénient de la situation actuelle se révèle par exemple dans le cadre des discussions sur l'imposition des holdings ou sur les accords sur le trafic aérien. La participation de la Suisse à l'EEE serait légèrement améliorée dans la mesure où elle disposerait d'un siège dans les organismes mentionnés, et pourrait prendre part au « decision shaping » ; aujourd'hui, elle n'y bénéficie que d'un statut d'observatrice, et peut, à ce titre, « accompagner » la genèse des lois.

La principale différence entre une adhésion à l'EEE et la voie bilatérale résiderait dans le fait que la majeure partie du droit du marché intérieur s'appliquerait également à la Suisse, l'adaptation étant automatique. La Suisse n'aurait plus besoin de négocier sectoriellement l'accès au marché intérieur, mais inversement, ne pourrait plus effectuer de choix ni obtenir des exceptions, ce qui représente une restriction de sa souveraineté.

En revanche, en cas d'adhésion à l'EEE, la Suisse pourrait préserver des éléments essentiels de sa souveraineté en matière de politique économique. Elle conserverait sa propre monnaie, et pourrait continuer de conclure, soit dans le cadre de l'AELE, soit en solitaire, des accords de libre-échange avec des États en dehors de l'UE.

Outre l'EEE, une union douanière a été envisagée à diverses reprises comme une solution à mi-chemin entre la voie bilatérale et l'adhésion. Certes, l'union douanière réduirait les coûts d'importation et d'exportation pour les entreprises négociant avec l'UE. Mais, elle nécessiterait – tout comme en cas d'adhésion à l'UE – une adaptation du système fiscal en raison de l'augmentation de la TVA et restreindrait la politique économique extérieure de la Suisse. Une participation aux réglementations de l'UE resterait impossible. Autant du point de vue de la politique économique que de la

L'Espace économique européen (EEE)

L'EEE lie les États de l'AELE au marché intérieur européen. La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, avec lesquels la Suisse constitue l'AELE, ont signé le traité de l'EEE. Ce traité garantit aux pays mentionnés le libre accès au marché intérieur européen. Au total, environ 80 % des directives du marché intérieur de l'UE s'appliquent également à l'EEE ; les directives de l'UE concernant l'agriculture et la pêche, l'union douanière, la politique économique extérieure, la politique étrangère et de sécurité, la politique de la justice et de l'intérieur ainsi que l'union monétaire ne s'appliquent pas à l'EEE.

Sur la base d'une décision du Comité EEE, l'accord sur l'EEE est régulièrement adapté à l'évolution du droit applicable de l'Union européenne, à savoir l'acquis communautaire. Les impulsions politiques pour l'exécution du traité sont données par le Conseil de l'EEE, composé de représentants de l'UE et de l'EEE. Le Comité mixte de l'EEE prend les décisions relatives à l'accord sur l'EEE. Des experts des deux parties collaborent en outre au sein du Comité consultatif EEE. Les États de l'EEE peuvent en outre envoyer leurs représentants dans les groupes d'experts de la Commission européenne, participant ainsi à l'élaboration de la législation (« decision shaping »), sans toutefois prendre part aux décisions. Une autorité de surveillance de l'AELE ainsi que la Cour de justice de l'AELE surveillent l'accord sur l'EEE et les directives qui en découlent.

Au contraire des accords bilatéraux, l'EEE n'est pas remis en question par l'UE, parce qu'il repose sur l'acquis communautaire, étant adapté de façon dynamique (Conseil de l'Union européenne 2008). On constate donc qu'il n'existe « pas de problèmes notables dans la mise en place du marché intérieur dans les États membres de l'EEE/AELE. Les relations entre la Suisse et l'UE sont en revanche plus problématiques ». Après l'adoption du traité de Lisbonne, la question se pose cependant de savoir dans quelle mesure le marché intérieur et les autres politiques de l'UE peuvent encore être séparés les uns des autres, et si un remaniement de l'accord sur l'EEE est nécessaire.

politique de souveraineté, cette position intermédiaire est dès lors considérée comme peu satisfaisante (economicsuisse 2010).

→ *Adhésion à l'UE*: Dans l'hypothèse d'une fin du bilatéralisme, sous l'angle de la souveraineté, l'option d'une adhésion à l'UE devrait aussi, par conséquent, être envisagée à nouveau. Cette discussion ne porte pas sur sa faisabilité en matière de politique intérieure, mais uniquement sur la question de savoir ce que signifie une adhésion sur le plan de la politique de souveraineté. Étant donné que la Suisse remplit les critères d'adhésion, à savoir la stabilité institutionnelle, une économie de marché qui fonctionne et la capacité de se conformer à l'acquis communautaire, l'UE n'aurait guère d'objections à formuler à une adhésion.

En tant qu'État membre riche, la Suisse aurait à s'acquitter d'une cotisation annuelle nette d'approximativement 3,5 milliards de francs (Conseil fédéral 2006b). En outre, les domaines politiques mentionnés dans la présente étude seraient éprouvés de différentes manières; le commerce extérieur, la politique financière et le système fiscal, notamment, se verraient affectés par les changements. De plus, la Suisse deviendrait membre du libre-échange agroalimentaire de l'UE et du marché des services européens. Sur le marché du travail, elle devrait probablement adapter diverses dispositions de protection et subirait des pertes de sa flexibilité. Finalement, l'adhésion à l'UE implique, en principe, la participation à l'union monétaire.

Les plus grands changements résultant d'une adhésion à l'UE porteraient toutefois sur les institutions politiques suisses. Les opinions sont partagées quant à savoir si ces changements représentent des pertes ou des gains de souveraineté. Si l'on attribue une grande valeur à la participation, une adhésion à l'UE serait un gain de souveraineté par rapport à la pratique actuelle de la « reprise autonome ». Si l'on prend en considération, en revanche, les contenus de la politique européenne et son importance au niveau de la politique intérieure pour ses États membres, on constate que la « haute

politique » reste entre les mains des pays membres, alors qu'à Bruxelles on procède principalement à la régulation du marché intérieur. Quant aux cantons, on observe que la marge de souveraineté nouvellement acquise en cas d'adhésion n'est pas jugée de la même manière par chacun d'entre eux. Selon leurs propres estimations (Conférence des gouvernements cantonaux 2006), ceux-ci gagneraient en possibilités de participation en cas d'adhésion à l'UE, bien entendu à condition d'adapter les processus internes de la Suisse.

Actuellement, la Suisse coordonne la mise en place des accords bilatéraux avec l'UE au sein de 25 comités mixtes; la compétence sur ces organes est du ressort du Conseil fédéral; les cantons sont invités à prendre position lorsqu'ils sont concernés. En cas d'adhésion à l'UE, les membres du Conseil fédéral entreraient au Conseil de l'UE, le Parlement enverrait un membre de la Commission à Bruxelles, et le peuple pourrait élire ses députés au Parlement européen. Afin de s'investir de façon appropriée en tant que membre de l'UE, des adaptations institutionnelles seraient donc nécessaires. Les hautes sphères gouvernementales devraient être élargies afin de pouvoir gérer les tâches inhérentes à plus de 27 directions de la Commission ainsi qu'aux délibérations, avec leurs pendants tout aussi nombreux des autres États membres au Conseil de l'UE. Toutefois, la légitimation des exécutifs devrait notamment être renforcée, afin que ceux-ci puissent intervenir avec tout le poids nécessaire. Il n'en résulterait pas de limitation formelle de la démocratie directe, mais ses champs d'application matériels subiraient des restrictions partout où des compétences ont été déléguées à l'UE; le Conseil fédéral ne nomme pas de domaines politiques concrets (Conseil fédéral 2006). Étant donné qu'en cas d'adhésion à l'UE il faudrait approuver l'acquis communautaire dans son ensemble, un refus d'éléments individuels entrerait en contradiction avec elle.

Quant à l'évolution du droit européen, sa mise en place dans le cadre du droit suisse serait également soumise au référendum. Un processus qui n'aurait place que dans les cas où le refus d'une directive n'enfreindrait pas les obligations de la Suisse envers l'Union européenne. L'initiative populaire serait également restreinte matériellement, dans la mesure où elle contient des normes contraires à l'UE. Dans l'ensemble, il est clair que la démocratie directe se restreint aux seuls domaines de compétences déléguées. Inversement, l'influence générale de la Suisse subit un accroissement par sa participation européenne.

Les restrictions mentionnées de la démocratie directe doivent toutefois être relativisées. D'une part, avec l'«examen de compatibilité avec l'UE» déjà imposé par la loi et la «reprise autonome» et la «reprise contractuelle», la marge législative de la Suisse est de toute façon

déjà restreinte. D'autre part, la votation sur le passeport biométrique, par exemple, indique que les référendums contre une directive de l'UE restent possibles et peuvent être utiles lorsqu'ils ne remettent pas en cause le principe de celle-ci. À noter qu'ici, la réticence portait principalement sur la mise en œuvre au niveau national (la banque de données centrale), et non pas contre l'introduction de passeports biométriques. Si le référendum avait débouché sur une issue négative, la Suisse aurait dû négocier avec l'UE un délai de transition, et envisager probablement par la suite une deuxième votation. Finalement, les constitutions internes des États membres de l'Europe sont très diversifiées : certaines postulent la monarchie, d'autres la république ; des systèmes fortement centralisés s'opposent à des systèmes plutôt fédéralistes, et leurs droits civiques diffèrent les uns des autres. En d'autres termes, le système politique de la Suisse devrait aussi pouvoir trouver sa place dans l'UE.

Perspectives globales

La Suisse est au cœur de l'Europe, l'UE est de loin son plus important partenaire commercial, et les trois principaux pays de l'UE constituent son Hinterland. D'autre part, dans de nombreux rankings, la Suisse compte parmi les pays les plus globalisés et les plus cosmopolites du point de vue économique. La question de la souveraineté ne se pose donc pas seulement en relation avec l'Europe. Les changements rapides qui affectent les économies globales influencent également sa marge de souveraineté.

Déplacement des forces vers l'Est — Une grande majorité des observateurs économiques prédit que l'Asie sera le futur moteur de la croissance mondiale. Actuellement, plusieurs régions de ce continent se remettent plus vite de la crise globale que l'Occident. Le Fonds monétaire international part de l'idée que la Chine, le Japon et l'Inde surclasseront ces quatre prochaines années la force économique des USA et de l'Europe réunis. L'Asie compte plus des trois cinquièmes de la population mondiale. Jusqu'à présent, ceux-ci ne représentent toutefois qu'un cinquième de la consommation privée, mais constituent déjà le plus grand marché pour de nombreux produits. L'acquisition de sociétés européennes et suisses par des entreprises indiennes et chinoises reflète également la nouvelle force économique asiatique. Étant donné que les déplacements de forces économiques entraînent des déplacements politiques, beaucoup augurent déjà de l'émergence du «siècle asiatique». La récente affirmation de la Chine sur les scènes globales comme le G-20 ou à Davos, tout comme dans des enceintes internationales telle l'OMC illustre le phénomène.

Outre l'Asie, la dynamique économique provient toutefois actuellement aussi des USA; les plus grandes perspectives de croissance leur sont promises selon l'OCDE. Par ailleurs, les pays nouvellement industrialisés de l'Amérique latine semblent constituer un nouveau

marché d'expansion. Les USA pourraient donc – parallèlement à la Chine – maintenir leur position de leader global. Avec la Chine et les USA, deux grandes puissances se font donc face, entre lesquelles l'Europe ne peut s'affirmer que si elle parle à l'unisson.

Des acteurs forts et grands — Le G-20, un conglomerat d'États grands et puissants fondé en 1999 déjà, à la suite de la crise asiatique, s'est affirmé au cours de la crise financière et économique. Jusque-là, il s'agissait d'un comité dans lequel les ministres des finances et les responsables des banques centrales des pays industrialisés et émergents discutaient des questions liées à l'économie globale. Cela étant, le «nouveau» G-20 s'apprête à présent à assumer un rôle de leader global. Le groupe ne possède pas de légitimation formelle; il s'est autoproclamé et a été fondé sans accord des autres nations. Il manifeste cependant sa volonté réelle de diriger le monde au moyen de rencontres régulières sur des questions de politique économique et de régulation, lors desquelles des objectifs et des directives sont lancés pour des organisations internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Si à moyen terme, les délibérations du G-20 devaient avoir pour conséquence que leurs «décisions soient imposées à la majorité des non-membres», cela constituerait un recul de la coopération internationale. Les non-membres, à savoir les États de petite et de moyenne taille, en pâtiraient particulièrement.

Autres règles — L'exemple de l'OCDE qui, fin 2008, a mené campagne contre les paradis fiscaux en remettant au G-20 ses listes «blanches», «grises» et «noires», indique à quel point ce nouvel organisme est déjà parvenu à exercer son influence. Des critères qui n'avaient pas fait l'objet de discussion entre les États membres de cette enceinte ont été déclarés applicables d'un jour à l'autre. Alors que la Chine, en tant que membre du G-20, a fait en sorte que Macao et Hongkong soient rayés de la liste

des États non coopératifs, le Luxembourg et l'Autriche n'ont pas pu compter sur la même protection de l'Union européenne, en dépit du fait que plusieurs pays de l'UE soient membres de «G-20». Un fait qui illustre comment le droit par la puissance peut réduire à néant, en l'espace d'un instant, les règles en vigueur d'organisations internationales. En regard de ce précédent fondé sur ces rapports de forces, le «powerplay» et le «deal making» pourraient exercer plus d'importance pour imposer ses propres desiderata. C'est justement à cela que les petits pays sont moins préparés.

Un commerce mondial à l'épreuve — Les changements dans le commerce mondial constituent une autre expression de ces nouvelles règles de jeu. En 20 ans, celui-ci s'est accru, l'effondrement abrupt faisant suite à la crise semblant être un phénomène passager. L'opinion mondiale est consciente que le commerce global apporte des avantages à tous. Néanmoins, ces derniers mois, une tendance nettement plus forte au protectionnisme a vu jour. En dépit du fait que le G-20, en novembre 2008, a assuré que, conscient des effets nuisibles du protectionnisme, il n'érigerait pas de nouvelles barrières commerciales, une augmentation significative de telles mesures a été constatée. Seulement dans les pays du G-20, 184 de ces politiques ont été enregistrées, et 297 au niveau mondial; elles étaient huit fois plus nombreuses que les mesures de libéralisation pendant la même période. La Chine était concernée à 146 reprises, l'UE à 140. Parmi les principales mesures, relevons les sauvetages étatiques d'entreprises, suivis des mesures discriminatoires.

Ces chiffres indiquent que les États nationaux sont parfaitement prêts, en temps de crise, à bafouer les règles établies en commun lors des périodes prospères. À cet égard, on observe que les grands États ou groupes d'États se montrent particulièrement sensibles à cette «menace», les petits pays restant ouverts pendant ces

périodes également. Néanmoins, le protectionnisme s'est avéré nettement moindre que ce à quoi l'on pouvait s'attendre, sur la base des expériences apprises lors de la crise des années 30.

Depuis 2001, le cycle de Doha de l'OMC est bloqué, principalement par la Chine et les USA. Pendant la même période, et presque comme une mesure de rétorsion des États concernés, de nombreux accords commerciaux bilatéraux ont été signés. Actuellement, l'OMC compte 271 traités conclus, et 460 annoncés. Cette tendance n'affaiblit pas seulement le multilatéralisme de l'OMC, mais au bout du compte l'OMC en tant qu'institution efficace. Ici également, les États de petite et de moyenne taille sont particulièrement affectés, car ils sont les premiers à devoir compter sur l'imposition des règles en vigueur. Si ceci n'est plus garanti, ils sont livrés à la merci des décisions des plus grands.

Dépendance des institutions et alliances — Les tendances qui n'ont été ici qu'esquissées touchent tout particulièrement la Suisse: que ce soient la puissance croissante des grands États et groupements d'États et l'affaiblissement simultané des pays de petite et moyenne taille. Pour la Suisse, dont la liberté d'action au niveau de la politique de souveraineté doit être examinée en priorité sous l'angle du commerce extérieur, cela signifie une dépendance d'autant plus forte des institutions et alliances internationales.

Afin que la Suisse puisse poursuivre sa politique de commerce extérieur, elle doit adopter une position adaptée à ses propres intérêts dans les organisations internationales telles que l'OMC, l'OCDE, les institutions de Bretton Woods et l'ONU. En outre, elle doit avoir la certitude de l'application des règles convenues. Elle est encouragée à conclure des coopérations et des alliances profitables dans les organisations régionales multilatérales comme l'AELE, le Conseil de l'Europe et l'OSCE.

Enfin, elle doit avoir la possibilité de faire avancer par cette voie également ses requêtes au G-20.

Avec son réseau de libre-échange, y compris dans le cadre de l'AELE, son propre siège à l'OMC et ses contacts bilatéraux, ces conditions sont actuellement remplies. Si en outre l'Asie se révèle effectivement être le moteur de l'économie mondiale, la Suisse, grâce à ses relations commerciales actuelles qu'elle entretient avec le Japon, avec lequel elle a été le premier pays européen à conclure un accord de libre-échange, ainsi qu'avec la Chine, qui déjà aujourd'hui est son troisième fournisseur et le quatrième débouché pour ses produits, occupe également une très bonne position. Reste toutefois à savoir si et, le cas échéant, pendant combien de temps ces conditions seront encore remplies en ce qui concerne les tendances mentionnées.

Le marché intérieur européen comme point de départ et pivot — Même en cas de croissance des échanges internationaux de la Suisse et de déplacement de plus en plus net des forces vers l'est, dans un proche avenir le marché intérieur européen gardera pour la Suisse une importance cruciale. Le fait qu'en dépit de l'interpénétration des économies, les distances des livraisons internationales ont tendance à rester les mêmes, voire à diminuer, constitue un indice dans ce sens. Si les mesures protectionnistes devaient augmenter en Europe, aux USA et aussi en Asie, la Suisse se verrait triplement affectée. Dans le pire des scénarios, l'économie mondiale se désintégrerait à nouveau en blocs, l'OMC perdant sa fonction régulatrice. Si la situation devait évoluer dans ce sens, les «grands» domineraient encore plus la scène. Le poids de la Suisse au sein de l'OMC se réduirait relativement, et d'une façon générale se faire entendre lui deviendrait plus difficile.

La Suisse serait tout particulièrement affectée par des mesures protectionnistes de l'UE. La surveillance systé-

matique des importations d'acier par l'UE, avec laquelle elle veut empêcher les importations nuisibles au marché, notamment de Chine, illustre que tel est déjà le cas. Ceci concerne également la Suisse en tant que pays tiers; les livraisons just-in-time sont devenues pratiquement impossibles. Malgré les interventions de la Suisse, cette mesure, introduite en 2002, a été prolongée de trois ans en 2009. Ici, l'Europe n'est apparemment pas aussi dépendante des relations commerciales avec la Suisse que l'inverse.

Mesures prospectives et stratégiques

Bilan de la politique de souveraineté — Interpénétration globale, ancrage européen : la souveraineté de la Suisse est mise à l'épreuve à deux niveaux. Elle doit s'affirmer autant par rapport à l'UE – son principal partenaire commercial et voisin immédiat – que globalement, parce que ses réseaux internationaux sont tout aussi importants pour la prospérité de son industrie hautement spécialisée et de ses nombreux global players.

La première conclusion que l'on tire des tendances esquissées est la nécessité d'une réévaluation de la voie bilatérale. Le maintien de celle-ci est considéré comme extrêmement problématique, voire comme invraisemblable. L'argument selon lequel, en raison de l'incertitude des investissements futurs, la meilleure alternative est d'«attendre pour le moment» n'est plus aussi convaincant, eu égard à l'actuelle crise et à la dynamique au sein de l'UE. Le maintien du bilatéralisme devrait déboucher sur une forme de concessions de plus en plus étendues. Celui-ci déboucherait sur la reprise complète de l'acquis communautaire, avec ses développements, conformément aux exigences de l'UE. En cas d'adhésion à l'EEE, l'autodétermination serait préservée sur le plan de la politique financière, fiscale et du commerce extérieur, à vrai dire au prix de la participation politique. Si, en revanche, la Suisse veut participer activement à l'évolution future de son rapport avec l'Europe, elle devrait en conséquence s'intégrer dans l'UE.

À l'heure actuelle, la mise en place de telles mesures allant plus loin que le bilatéralisme semble presque impensable. Au-delà d'une majorité politique à conquérir, la réorientation institutionnelle, et peut-être encore plus politique et culturelle, est tout simplement unimaginable. À cela s'ajoute le fait que le calcul «coûts-avantages» statique a dans tous les cas un résultat négatif, puisque la Suisse deviendrait

payeuse nette. Finalement, l'adhésion à une association sur le point de se transformer en «union de transfert et de responsabilité» et forcée à la centralisation de sa politique économique ressemble pour beaucoup à un worst case scenario.

Inversion des tendances imaginable — Les États européens sont confrontés à un endettement dû non seulement aux interventions de crise, mais aussi et surtout aux prestations (sociales) étatiques. Ils sont dès lors forcés de procéder à des réformes drastiques s'ils veulent remettre leurs budgets à flots. Savoir comment les démocraties pourront gérer ce défi historique n'est pas encore résolu. Des mouvements nationalistes et des bouleversements politiques fondamentaux dans certains pays pourraient remettre ce processus en question. La crise grecque montre de façon frappante les coupes et les réactions auxquelles les États et les économies nationales seront confrontés. Il n'est donc pas exclu que des mouvements antieuropéens véhéments prennent naissance, qui pourrait ébranler l'Union européenne jusque dans ses fondements. Un tel scénario d'effondrement avec une désintégration de l'union monétaire et par conséquent d'une partie de l'unité européenne, avec une course à la dévaluation au sein de l'Europe et une véritable renationalisation est historiquement possible. Certains observateurs le prévoient, allant même à le considérer comme une chance pour la Suisse. Il est cependant fort douteux que, dans une telle dynamique de désintégration, l'AELE parviendrait à tenir, voire à servir de planche de salut avec ses accords de libre-échange européens et globaux, comme le suggère Beat KAPPELER. La seule chose qui semble certaine est que, dans un tel scénario de crise, la menace générale pesant sur le bien-être et la croissance supplanterait les considérations de politique de souveraineté. Dans un tel scénario, la Suisse serait littéralement renvoyée à sa souveraineté, et devrait trouver sa force dans celle-ci, démontrant une capacité d'agir réellement autonome, voire existentielle. Même si une

telle évolution ne saurait être exclue, au même titre que les catastrophes de guerre à l'échelon global, elle se situe en dehors du cadre de probabilités des considérations du présent ouvrage en matière de politique de souveraineté.

Prévoyance nécessaire — Dans les circonstances actuelles, exprimer l'idée d'un rapprochement de l'UE, même comme une sorte de worst case scenario, signifie emprunter un chemin très long et conflictuel. Compte tenu de l'histoire et de l'identité suisse, il faudrait une décennie, voire une génération, pour travailler sur cette question, même en l'absence de crise. En vertu des tendances décrites ci-dessus, notamment du rapprochement des pays de la zone euro, provoqué par les marchés financiers, il existe cependant au moins la possibilité que le temps à disposition ne manque.

À partir de cette perception de l'urgence, trois mesures prospectives et stratégiques sont proposées ici. Selon l'évolution, la Suisse doit pouvoir agir par sa propre force et après mûre réflexion, c'est-à-dire de façon souveraine dans le double sens du terme. Entamer des considérations stratégiques seulement lorsque l'on est déjà sous pression mène rapidement à l'impasse. On voit le résultat d'une «stratégie» de l'attente dans la réaction contradictoire, mal ciblée et pas franchement réussie à la suite de la pression étrangère sur la place financière suisse.

Premièrement: adhésion à l'EEE. Si le bilatéralisme ne peut pas être maintenu, la Suisse pourrait en quelque sorte, en adhérant à l'EEE, «entrer dans le marché intérieur», sans toutefois devenir membre de l'UE. Il s'agirait d'une «intégration à distance», qui satisferait ainsi à l'exigence de reprise de l'acquis communautaire et de l'adaptation automatique à ses développements souhaitée par l'UE.

Dans le meilleur des cas, la Suisse, avec la Norvège, donnerait davantage d'importance à l'EEE, et opposerait

----- Les pays de l'Association européenne de libre
échange (AELE) -----

La Norvège est le pays le plus puissant du groupe EEE. En raison de ses gisements de pétrole, elle jouit de l'un des meilleurs niveaux de vie du monde. Ce pays qui, pendant la Première Guerre mondiale, a déclaré sa neutralité avec la Suède et le Danemark, a toutefois été occupé par les troupes allemandes pendant la Deuxième Guerre mondiale. Membre fondateur de l'OTAN en 1949 et cofondateur de l'AELE en 1960, la Norvège affiche – probablement de façon similaire à la Suisse – de grandes réserves à l'égard de la possibilité d'une perte de souveraineté. Deux plébiscites ont illustré cette méfiance. Le Liechtenstein, qui est également membre de l'EEE, justifie son adhésion comme une profession de foi en faveur de l'ordre juridique européen et comme un acte de solidarité avec l'Europe. L'Islande, le quatrième pays de l'AELE, a déposé en 2009, sous le coup de la crise financière et de la menace pour son indépendance, une requête d'adhésion auprès de l'UE.

La Norvège et le Liechtenstein jouissent – comme la Suisse – d'un niveau de vie élevé. Outre les réserves politiques, ces trois pays partagent chacun des raisons économiques très spécifiques pour estimer l'adhésion à l'UE inopportune. Pour la Norvège, malgré la grande indépendance économique que lui confèrent ses gisements de pétrole, il s'agit de la pêche, qui serait libéralisée en cas d'adhésion à l'UE. Pour le Liechtenstein, il s'agit surtout de la place financière, et pour la Suisse, en plus de cela, de l'économie globalisée. La situation des États de l'AELE ayant signé l'EEE est donc comparable à celle de la Suisse.

à l'UE un modèle plaçant l'intégration économique avant l'intégration politique. Avec d'autres États qui ne veulent pas adhérer à l'UE, l'EEE pourrait, peut-être même avec la participation de la Turquie, augmenter son poids en tant qu'institution dégraissée, plus réduite. Dans le meilleur des cas, elle pourrait évoluer en un groupe faisant face avec succès à l'UE dominante dans une «concurrence des systèmes» et contribuant efficacement à la création du marché intérieur.

Cette stratégie suppose toutefois que les États de l'EEE soient en mesure de s'entendre sur leurs intérêts communs vis-à-vis de l'UE.

Sous l'angle de la souveraineté, une adhésion à l'EEE serait un compromis. La Suisse pourrait maintenir son indépendance en matière de politique économique extérieure (portant sur le volume des échanges commerciaux nettement moindre, mais en croissance en dehors de l'UE), ainsi qu'une politique financière et fiscale autonome. Eu égard au fait que l'EEE reprend pratiquement l'ensemble des règles du marché intérieur de l'UE, le gain de participation politique dans l'EEE serait toutefois modeste, puisque les règles sont comme auparavant élaborées par l'UE. Ici aussi, «decision shaping» ne signifie pas «decision making», et la négociation de requêtes spécifiquement suisses telle qu'elle était possible jusqu'à présent dans la voie bilatérale serait totalement supprimée. Ainsi, dans ce cas, la plus grande autodétermination en matière de politique économique pèserait davantage dans la balance que la participation politique.

Deuxièmement: examen d'une adhésion à l'UE sans union monétaire. Si l'examen d'une intégration à l'EEE aboutissait également à un résultat négatif, une adhésion à l'UE représenterait la dernière option. Dans ce cas de figure, l'examen, de façon ponctuelle et offensive, d'une adhésion à l'UE sans participation à l'union monétaire se justifierait. Excepté les délais de transition, il n'y a en principe rien à négocier lors d'une adhésion à l'UE. Et pourtant, la Suisse est l'un des principaux partenaires commerciaux de l'UE; elle jouit d'une économie extérieure forte dont l'UE pourrait aussi profiter; elle dispose d'un budget de l'État relativement solide; et, en tant que membre de l'UE, elle serait le deuxième payeur net par tête après le Luxembourg, ce qui est encore plus important dans une «union de transfert». La Suisse serait un membre tout à fait attractif.

Il en découle une certaine marge de négociation qu'il convient de savoir utiliser.

Comme le montre le présent ouvrage, en plus des adaptations institutionnelles, l'abandon d'une politique financière propre constituerait une perte de souveraineté, entraînant des conséquences importantes sur l'autonomie en matière de politique économique et de prospérité de la Suisse. S'arrêter un instant sur la situation des États membres de l'UE qui n'ont pas adopté l'euro paraît donc opportun. Lors de la signature du traité de Maastricht, la Grande-Bretagne et le Danemark ont négocié une clause d'opt-out en vertu de laquelle ils ne sont pas tenus d'adopter l'euro. Quant à la Suède, elle se contente, depuis le refus de l'introduction de l'euro lors d'un plébiscite de 2003, de ne pas répondre aux critères de change, afin de ne pas devoir adopter l'euro. Pour la Suisse également, une adhésion à l'UE sans participation à l'union monétaire, c'est-à-dire en gardant le franc suisse, constituerait une option digne d'être étudiée.

Les réglementations d'exception pour le Danemark et la Grande-Bretagne montrent à quel point ces pays ont préservé leur souveraineté en matière de politique économique en ne participant pas à l'union monétaire. Ils continuent de mener leur propre politique financière et préservent leur autonomie en matière de politique fiscale. Pour la Grande-Bretagne, la livre constitue en outre un pilier important de la place financière. Une adhésion à l'UE sans participation à l'union monétaire permettrait donc à la Suisse d'organiser notamment sa politique économique et fiscale de façon plus autonome – ou souveraine –, tout en prenant part aux décisions au niveau de l'UE. En réalité, la politique financière dépend de l'évolution de l'euro. Malgré cela, le fait d'avoir sa propre monnaie pourrait, en combinaison avec une économie forte et un endettement de l'État relativement bas, constituer un facteur de stabilité payant pour la place économique.

----- Les non-membres de l'Union économique et monétaire européenne (UEM) -----

L'Union économique et monétaire européenne (UEM) a été créée en 1991 avec la signature du traité de Maastricht. Le premier échelon comprenait la libéralisation de la circulation des capitaux, l'augmentation du fonds structurel et la surveillance multilatérale des politiques économiques des États membres, dans le but d'une convergence économique renforcée. Avec le deuxième échelon, commencé en 1994, l'Institut monétaire européen (IME) a été créé, l'indépendance des banques centrales nationales étant préservée, et des règles fixées pour l'enrayement des déficits budgétaires nationaux. Le troisième échelon a débuté en 1999 avec l'introduction de l'euro et la fondation de la Banque centrale européenne (BCE), compétente pour la politique financière correspondante.

Onze États de l'UE ne sont pas membres de l'union monétaire européenne. Trois d'entre eux, à savoir la Grande-Bretagne, le Danemark et la Suède, renoncent de plein gré à l'introduction de l'euro. La Grande-Bretagne avait dès le début affirmé qu'elle ne signerait le traité de Maastricht que si la non-participation à l'union économique et monétaire lui était accordée. Elle peut ainsi continuer d'organiser sa politique monétaire selon son droit national, et n'est pas soumise aux dispositions du protocole sur les déficits excessifs. Les dispositions relatives au Système européen de banques centrales ainsi que les réglementations de la banque centrale européenne ne s'appliquent pas au Royaume-Uni. La Grande-Bretagne fait dépendre une éventuelle adoption de l'euro de la convergence des cycles conjoncturels, d'une flexibilité suffisante concernant le marché du travail et la politique fiscale, d'une politique d'investissements nationale et étrangère profitable à long terme, d'une amélioration de la compétitivité de la place financière londonienne ainsi que de répercussions positives sur la croissance économique, la stabilité et l'emploi. Ces cinq critères sont régulièrement évalués par le ministère des finances britannique.

Après le refus du traité de Maastricht, le Danemark avait négocié une clause d'opting-out dans le cadre d'un plébiscite de 1992. Dans la « Déclaration d'Édimbourg », le Conseil de l'Europe a stipulé que le Danemark ne doit pas participer au troisième échelon de l'Union économique et monétaire, et que, par conséquent, il n'est pas lié aux règles relatives à la politique économique commune; qu'il peut organiser sa politique financière et monétaire conformément à son droit interne et qu'il peut suivre sa propre politique en matière de répartition du bien-être et des prestations sociales.

La Suède avait refusé l'introduction de l'euro dans le cadre d'un plébiscite de 2003. Depuis lors, elle viole le traité de Maastricht en ne respectant pas le critère de change du troisième échelon de l'union monétaire, raison pour laquelle elle ne « peut pas » adopter l'euro. En revanche, elle remplit les trois autres critères, à savoir la stabilité des prix, l'état des finances des pouvoirs publics et le taux d'intérêt à long terme. (http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs).

C'est pourquoi la Suisse devrait obtenir, dans l'hypothèse de négociations d'adhésion, une réserve explicite. Dans son Rapport Europe 2006, le Conseil fédéral estime que la Suisse ne devrait pas s'empêcher elle-même « d'envisager des formes de participation différenciées à l'UE dans des domaines spécifiques, limités, même si aujourd'hui l'UE n'offre pas un tel modèle de participation aux candidats à l'adhésion. L'UE est en évolution constante, et celle-ci influence également son rapport avec la Suisse » (Conseil fédéral 2006: 6883).

Compte tenu de la position adoptée jusqu'ici dans les négociations, il serait aussi inconséquent d'exclure

d'emblée que la Suisse parvienne à imposer une telle condition. C'est justement dans les accords bilatéraux que la Suisse a déjà obtenu de grands succès comme pays tiers. Et en se groupant avec d'autres États membres forts de l'UE, par exemple avec des pays ouverts au commerce comme le Danemark, la Suède ou les Pays-Bas, ou avec le Luxembourg et l'Autriche, qui partagent encore les mêmes opinions, il serait possible pour la Suisse de parvenir à ses fins, même au sein de l'UE. En tant que membre, la Suisse pourrait conclure des alliances et des coalitions variables, et ne se trouverait pas, comme actuellement, seule en face d'un seul grand partenaire, l'UE. Avec les bonnes alliances, il serait possible d'at-

teindre par ce biais une politique de commerce extérieur plus ouverte de l'UE, et de transmettre des requêtes à la délégation de l'UE à l'OMC ou au G-20.

Troisièmement: Initiation d'une alliance globale de «small and medium states». En parallèle à une politique européenne plus offensive, la Suisse doit affermir et consolider ses alliances mondiales avec les États partageant les mêmes intérêts. Un tel réseau ne doit pas seulement renforcer les relations économiques internationales, mais aussi permettre un soutien réciproque en cas d'intérêts communs. Eu égard justement aux tendances globales exposées, il est d'autant plus nécessaire que des États, petits et moyens, à économie forte, ouverts au commerce, trouvent une manière de déposer et d'imposer néanmoins leurs requêtes à l'échelon global.

Avec des coalitions et des groupements, la Suisse travaille déjà actuellement dans des institutions supranationales. On peut citer à titre d'exemple les nombreuses et variables alliances au sein de l'OMC. Au sein d'un «G-10» par exemple, la Suisse coopère avec des importateurs nets en matière de commerce agroalimentaire, et dans d'autres groupes elle s'engage en faveur d'une ouverture des marchés de marchandises industrielles, de mesures antidumping, de la réduction des barrières commerciales, de la régulation de la propriété intellectuelle et aussi du «système OMC» en tant que tel. Elle compte parmi ses principaux partenaires les pays de l'AELE ainsi que, au choix, Singapour, Hongkong, la Corée, la Colombie et le Chili, mais aussi le Canada et la Nouvelle-Zélande qui partagent fondamentalement ses positions, en ce qui concerne le commerce mondial. Dans le cadre de l'ONU, la Suisse appartient, avec la principauté du Liechtenstein, le Costa Rica, la Jordanie et Singapour, aux «Small 5» pour défendre des intérêts communs. Avec le «groupe Helvétistan», mené par la Suisse et où elle représente l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, la Pologne, la Serbie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan,

la Suisse est parvenue à s'assurer un siège dans les conseils des deux institutions de Bretton Woods.

Pour un pays comme la Suisse, qui dépend d'un commerce mondial ouvert et de règles de jeu applicables, mais qui pèse lui-même un poids relativement peu important dans cette balance, de telles alliances et coalitions revêtent une grande importance. Une mesure stratégique consisterait donc à les approfondir, dans le cadre d'une coalition de «small and medium states» restant encore à initier. Dans un tel groupe, compris comme réseau et forum, les États de petite et moyenne taille pourraient traiter des thèmes économiques concernant particulièrement leurs membres, et dans lesquels ils veulent proposer leur position dans des groupements supranationaux. Leurs intérêts consisteraient à défendre une régulation concurrentielle, une haute mobilité des personnes et des capitaux ainsi que, comme toujours, dans l'application du principe de la «puissance par le droit». Grâce à sa mobilité, un tel groupe d'États de petite et moyenne taille pourrait influencer des thèmes qui sont sinon déterminés exclusivement par le G-20. La légitimité de cette alliance serait aussi peu formelle que celle du G-20; elle reposerait uniquement sur les résultats obtenus par ces pays en matière de politique économique et commerciale.

Lors de la recherche de partenaires potentiels, il serait également possible de prendre en considération l'AELE et ses partenaires commerciaux. Il est toutefois important que ce groupe soit constitué d'États de petite et moyenne taille non seulement d'Europe, mais aussi d'Asie et d'Amérique latine. Cette appartenance à diverses sphères culturelles et champs de gravitation en matière de politique des pouvoirs renforcerait l'influence du groupe dans la mesure où il constituerait un réseau global.

La stratégie d'une telle alliance avec d'autres pays de petite et moyenne taille ouverts au commerce doit

être appliquée dans tous les cas. La Suisse pourrait se battre pour le lancement d'une telle alliance, en quelque sorte dans le prolongement du développement de la tradition des « bons services » sur le plan de la politique économique. En outre, si elle initie elle-même une telle alliance, elle n'aura pas besoin de demander plus tard son adhésion.

Retour à l'action souveraine — Les trois mesures stratégiques citées pour la préservation de la souveraineté – comprise comme le maximum d'autodétermination possible sous de nouveaux auspices – sont censées faire sortir la discussion de la politique européenne de l'impasse du bilatéralisme et ouvrir de nouvelles possibilités sur le plan global. Elles doivent rendre la Suisse apte, selon l'évolution de ces prochaines années, à s'engager dans la meilleure voie possible, au moment opportun et bien préparée à cette fin. Compte tenu

des incertitudes en cours, il faudrait au moins être paré pour des changements au niveau de la politique européenne. L'initiation d'une alliance d'États de petite et moyenne taille ouverts au commerce, quant à elle, peut parfaitement se défendre comme projet.

Surmonter les blocus de politique extérieure signifie également venir à bout de barrières mentales. Le monde change, et ces derniers 24 mois ont montré que cela peut se produire avec une dynamique insoupçonnée. Les crises financière, économique et de l'euro constituent avant tout un tournant politique, dont les conséquences ne peuvent pas encore être estimées. C'est la raison pour laquelle il est désormais nécessaire, sans perdre de vue la propre histoire de ce pays, mais aussi avec pragmatisme et ouverture, de repenser la position de la Suisse dans le domaine de sa politique européenne et mondiale.

