

# Suisse/Communauté européenne : les impasses de "l'intégrationnisme" helvétique

Autor(en): **Schwok, René**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **28 (1988)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172640>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

René Schwok

# Suisse/Communauté européenne

## Les impasses de «l'intégrationnisme» helvétique

Depuis que la Communauté européenne (CE) a décidé d'achever son Marché intérieur pour 1992, un débat s'est instauré en Suisse. Autorités fédérales, milieux d'affaires, organisations professionnelles faïtières, universitaires, journalistes, tous étudient l'impact de cette nouvelle dynamique pour la Confédération.

Cette première étape du processus de réflexion a surtout été marquée par une *absence* de prise en considération de la dimension proprement *politique* du problème. Pourtant, ce sont principalement des raisons *politiques* qui empêchent la Confédération d'adhérer à la Communauté européenne, ce sont aussi des conflits *politiques* intérieurs et extérieurs qui pourraient surgir.

Cette étude tente une analyse systématique des problématiques à la fois simples et fondamentales suivantes: quels sont les *défis* posés à la Suisse par le Marché unique européen, en quoi consiste la *politique de la Confédération* vis-à-vis de la CE, sera-t-elle la source de *conflits politiques*, quelles sont les chances de réussite de *l'action diplomatique* helvétique?

Die Perspektive eines europäischen Binnenmarktes für 1992 hat auch in der Schweiz lebhaftere Diskussionen ausgelöst: Behörden, Wirtschafts- und Berufsorganisationen, Hochschulvertreter und Journalisten befassen sich mit möglichen Auswirkungen für die Schweiz.

Bisher wurden die politischen Dimensionen gegenüber den wirtschaftlichen Aspekten wenig beachtet. Dabei sind es vor allem politische Gründe, welche die Schweiz an einem EG-Beitritt hindern, sowie innen- und aussenpolitische Konflikte, die im Verhältnis der Schweiz zum künftigen Europa zu beachten sind.

Der nachstehende Beitrag befasst sich mit ebenso einfachen wie grundlegenden Fragen: worin besteht die politische Herausforderung des vereinheitlichten EG-Marktes für die Schweiz, welche Konflikte hat die schweizerische Politik zu gewärtigen, und was sind die Erfolgchancen der schweizerischen Diplomatie?

## 1. L'achèvement du marché unique

L'objectif de cette étude n'est pas de discuter la problématique du «Grand marché sans frontières». Nous partons ici de l'hypothèse que le but de la CE sera atteint d'ici l'an 2000.

Il va de soi qu'il s'agit d'une hypothèse pure qui pourrait être contestée. Le résultat final ne correspondra certainement pas totalement aux objectifs du Livre blanc. La date de 1992 constitue un objectif symbolique, un engagement solennel, en aucun cas une échéance juridique. Il y a de nombreuses difficultés en cours. Les ambitions politiques des Douze divergent. De formidables intérêts économiques sont en jeu. Le plus grand rôle conféré au Parlement par l'Acte unique complique et alourdit encore le processus de décision. Surtout, les problèmes posés par la mise en place des 300 directives du Livre blanc sont objectivement un casse-tête. Même avec la meilleure volonté du monde, la complexité de chaque sujet retarde le processus d'adoption des directives.<sup>1</sup> Mais admettons pourtant qu'en 1992 ou en l'an 2000, la CE ait réussi à abolir les frontières physiques, fiscales et techniques entre les Douze. Cette hypothèse euro-optimiste est avancée ici essentiellement pour trois raisons:

- *Conceptuellement*, il est nécessaire de définir précisément l'objet d'analyse et d'éviter les faux-fuyants. Une étude du langage politique suisse révèle trop souvent un refus de prendre au sérieux les projets de la CE dès que des implications négatives apparaissent pour la Confédération. On constate alors des ruptures dans le déroulement logique de la pensée qui s'apparentent à un déni de réalité. Ainsi, un discours de responsables fédéraux ou patronaux est généralement bâti sur le schéma suivant: 1. la Suisse soutient les efforts de la CE en vue de la création d'un Marché unique; 2. les défis pour la Suisse sont sérieux; 3. mais la CE n'arrivera jamais à son objectif. C'est précisément pour rompre avec ce type de discours que nous partons de l'hypothèse euro-optimiste, que le Marché intérieur sera achevé d'ici la fin de ce siècle.
- *Didactiquement*, le débat en Suisse manque de clarté. Les enjeux sont souvent mal définis. Les explications officielles font rarement ressortir les facteurs déterminants, les éléments-clés, les points de rupture., Il importe désormais de partir d'hypothèses clairement circonscrites afin d'aborder de manière pédagogique la question décisive: quelles seraient les implications pour la Suisse si le Marché intérieur était *réellement réalisé*?
- *Empiriquement*, les progrès réalisés par la Communauté européenne depuis l'adoption du Livre Blanc et la mise en vigueur de l'Acte unique témoignent d'une réelle volonté de parvenir aux objectifs d'abolition des frontières inté-

<sup>1</sup> Jonathan Todd, Jean-Christophe Filori. *Le projet de marché unique européen. Objectifs, méthodes, calendriers*. Bruxelles, Agence européenne d'informations, 1987, automne 1987; 233 p.

Egalement, actes du Colloque du Club de Bruxelles. *A Genuine Common Market - Gearing up to 1992*. Bruxelles, 25 et 26 novembre 1987.

rieures. La Commission est en train d'achever ses propositions de directives, ce qui permet de clarifier la voie qui sera prise pour parvenir au Marché intérieur. Grâce au recours au vote à la majorité qualifiée dans les 2/3 des cas (Acte unique), le Conseil a pu débloquer de nombreux dossiers. De réels progrès ont été accomplis dans les domaines de la libre circulation des capitaux, de l'environnement, de l'ouverture des marchés publics, de l'élimination des frontières physiques, des transports aériens, des assurances etc.<sup>2</sup>

Ainsi, l'achèvement du Marché intérieur se fera avec difficultés et retard. Mais il se fera, car la Communauté européenne n'a jamais reculé.<sup>3</sup> Le point de non-retour est déjà dépassé.

## 2. Les défis pour la Suisse

L'emploi du mot défi est d'un usage de plus en plus courant dans le discours politique suisse. Cette dramatisation du langage est le signe de la gravité des enjeux. Il y a quelques mois, nous aurions encore hésité à employer un terme aussi polémique. Aujourd'hui, ce serait être à la traîne des autorités politiques que de ne pas employer le mot «défi».<sup>4</sup>

Concrètement, il importe de dresser l'inventaire de ces défis posés à la Suisse. Ceux-ci sont essentiellement économiques et consistent en des risques de *discrimination* et de *marginalisation*. Dans une première étape, nous ne traiterons que des difficultés posées par la libre circulation des *marchandises* ou plus exactement des produits industriels, ensuite, méthodiquement, nous essayerons d'analyser les défis posés par les trois autres libertés de circulation: services, capitaux et personnes.

### 2.1 Libre circulation des marchandises

Par rapport à son concurrent communautaire bénéficiant du Marché unique, l'entreprise suisse devrait subir les principales discriminations suivantes:

1. *Survivance des discriminations traditionnelles* pour les produits en provenance de l'AELE.

2 Deuxième Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la mise en oeuvre du Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur. Bruxelles, Commission des C. E., mai 1987; 61 p.

Très didactique: Jean-Jérôme Bertolus. «1987: une année de construction européenne», dans: *Science et Vie économique*, 36, février 1988; pp. 47-62.

3 Telle est aussi l'opinion du Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz:

«Certes, la Communauté aura mis longtemps à réaliser les objectifs du Traité de Rome. Mais jamais elle n'a reculé.» *L'Hebdo*. 28. 1. 1987.

4 Interview de M. Jean-Pascal Delamuraz dans: *La Suisse* 31. 1. 1988.

En 1988, du fait surtout des règles d'origines<sup>5</sup> qui entraînent des complications bureaucratiques, les produits en provenance de l'AELE subissent des contrôles plus sévères à leur entrée sur le territoire communautaire que ceux de la CE. Un rapport non-publié du Vorort permet d'illustrer cette discrimination: 30 % des petites et moyennes entreprises suisses préfèrent s'acquitter des droits de douane plutôt que de bénéficier du Traité de libre-échange de 1972 et subir les difficultés sus-mentionnées.<sup>6</sup> Cet exemple constitue un symbole des problèmes auxquels doivent déjà faire face les entreprises suisses.

2. *Maintien des contrôles aux postes frontières* alors que ceux-ci disparaîtront pour les produits communautaires.

Ainsi, contrairement à son concurrent communautaire, qui en sera dégagé, l'entreprise suisse devra continuer à payer à douze frontières pour:

- des frais administratifs;
- des préparations bureaucratiques;
- des immobilisations plus longues.<sup>7</sup>

Selon une estimation de la Commission des Communautés européennes, la disparition des formalités douanières dans le commerce intra-communautaire représentera une économie de 12 milliards d'Écus. Cela donne une idée des coûts pour l'entreprise suisse occasionnés par le maintien des contrôles aux postes frontières.

Il est parfois suggéré qu'un Marché unique devrait bénéficier non seulement aux ressortissants des pays de la CE mais également aux Etats tiers. A partir du moment où le bien serait rentré sur le territoire communautaire, il pourrait circuler librement dans les onze autres Etats. Ceci se vérifie pour l'abolition des tarifs douaniers mais il ne semble pas qu'il en soit de même pour les barrières non tarifaires issues de normes et de réglementations techniques.<sup>8</sup> La souveraineté de chaque Etat de la CE devrait demeurer.

5 Bettina Hurni. «Les règles d'origine: quelle est (sic) aujourd'hui leur signification?» Dans: *EFTA Bulletin*, janvier-mars 1986; pp. 15-16.

6 Cité par Jörg Thalmann. «Wie gefährlich ist der EG-Binnenmarkt für die Schweiz?» In: *Basler Zeitung* 25. 11. 1987.

7 Il est difficile de quantifier les coûts induits par ces barrières aux consommateurs et aux industries. Les estimations de la Commission de la CE ou celles de chercheurs indépendants laissent apparaître de notables divergences d'analyse.

*Europe without Frontiers - Completing the Internal Market*. Bruxelles, European Documentation, 1987, p. 13.

Mais certaines analyses révisonnistes remettent en cause la doctrine communautaire officielle. Voir, Scot J. Paltrow. «EC Market Study May Prove Disappointing», in: *Wall Street Journal*. 26. 11. 1987.

8 Exposé à paraître de Victoria Curzon Price ou Colloque de l'AIIESEC. *Implications sur l'économie suisse du marché unique européen de 1992*. Lausanne, 16 décembre 1987, note 2, p. 5. (Ronéotypé).

L'avenir dira si les pays tiers, particulièrement ceux de l'AELE, les Etats-Unis et le Japon, accepteront ce Marché unique qui n'en est pas un pour eux. La question devra être traitée au GATT, mais officiellement, le problème n'a pas encore été débattu.<sup>9</sup>

3. *Frais administratifs élevés* pour satisfaire à des exigences bureaucratiques nationales différentes.

La nouvelle approche de la CE est basée sur le principe de la reconnaissance mutuelle. A partir du moment où un produit est homologué dans son pays d'origine, il ne devra plus être à nouveau enregistré dans le pays de destination. Devant l'impossibilité d'harmoniser des centaines de milliers de normes, la CE a préféré développer la notion de compatibilité. En d'autres termes, si un produit est bon pour les Français, il l'est également pour les Allemands. Tel était le sens de l'arrêt Cassis de Dijon.<sup>10</sup>

Mais le produit suisse restera à l'écart de ce système. Il devra toujours être homologué dans les douze pays de la CE pour pouvoir être directement commercialisé. D'où des frais administratifs plus élevés et une nouvelle discrimination.

4. *Majoration des coûts due à l'obligation d'appliquer des normes nationales différentes et à l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle.*

Le producteur communautaire pourra se contenter de fabriquer un produit selon ses normes nationales sans avoir besoin de le modifier pour être conforme aux lois des autres Etats. Par contre, le producteur suisse devra continuer à satisfaire aux normes de douze marchés différents.

Certains milieux patronaux suisses pensent pouvoir contourner la difficulté en fabriquant des produits selon les normes d'un pays de la CE, par exemple l'Allemagne, et à partir de là, commercialiser leurs produits dans les onze autres Etats de la CE.

Mais on ne peut pas exclure l'hypothèse où un produit suisse se verrait refuser l'accès au marché d'un des pays de la CE pour cause de non conformité aux réglementations nationales de celui-ci, alors qu'un produit identique, mais fabriqué à l'intérieur de la CE serait admis.<sup>11</sup> C'est une question importante et fondamentale à laquelle, à notre connaissance, aucune réponse convaincante n'a été donnée et sur laquelle des recherches plus importantes sont nécessaires.

9 Question de l'auteur au Directeur adjoint du GATT, M. Ake Linden lors du Colloque «Implications sur l'économie suisse du marché unique européen de 1992». *Ibid.*

10 *Il faut quand même noter que le principe de l'harmonisation n'est pas totalement abandonné. Cela dépend du secteur en question. Par exemple, pour les produits pharmaceutiques où les risques pour la santé sont importants, le principe de l'harmonisation reste privilégié.*

11 *Telle est l'interprétation plutôt pessimiste de Michel Dérobert, Secrétaire du Vorort dans son exposé «Le Livre blanc de la CE sur l'achèvement du marché intérieur:: quelques remarques du point de vue de l'économie suisse», dans: Bulletin d'information de l'Association de droit européen 36, novembre 1987, p. 28.*

Des déclarations rassurantes de responsables de la Commission laissent suggérer que la conformité des produits de l'AELE par rapport à la législation d'au moins un pays membre de la CE serait suffisante pour pénétrer le marché communautaire. Mais d'autres déclarations, elles plutôt destinées aux Japonais et aux Américains, donnent au contraire l'impression que les produits des pays tiers devront toujours être conformes aux douze différentes législations communautaires.

Admettons cependant l'hypothèse la plus optimiste pour la Suisse, à savoir qu'il suffira de fabriquer des produits en fonction des normes d'un Etat de la CE. Ne serait-ce pas une formidable perte de souveraineté et d'indépendance, un risque de satellisation sans précédent? Pour bénéficier des économies d'échelle, les industriels suisse devraient fabriquer leurs biens d'exportation, mais aussi ceux destinés au marché intérieur, en fonction de critères dictés par un législateur étranger.

##### *5. Coûts élevés des activités publiques qui échappent à la concurrence et sont lourdement réglementées (les marchés publics).*

L'ouverture des marchés publics de la CE pourrait fournir un formidable débouché pour certaines entreprises suisses spécialisées dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'approvisionnement en eau, des télécommunications et des équipements lourds.<sup>12</sup> Il est de nouveau difficile de chiffrer le coût de la non-ouverture des marchés publics. D'après le rapport Albert/Ball, il se monterait à environ 40 milliards d'Écus pour la CE.<sup>13</sup> Toujours globalement, cela reviendrait à un coût pour la Suisse d'à peu près 1 milliard 500 millions d'Écus par année.

Mais de nouveau, plus que toute estimation chiffrée qui ne peut être qu'approximative, l'important est de voir que certaines entreprises suisses ne pourraient pas bénéficier de l'accès aux marchés publics communautaires et qu'elles pourraient être tentées par protectionnisme d'interdire l'ouverture des marchés publics suisses aux entreprises extérieures, ce qui serait doublement préjudiciable à l'économie helvétique.

Pour être complet dans cet exercice de délimitation des défis posés à la Suisse, il faudrait également relever les coûts élevés et le choix plus restreints pour le consommateur qui doit se limiter à son marché national combinés avec le coût d'opportunité qui empêche ou, à tout le moins, décourage l'activité économique de franchir les frontières pour bénéficier de toutes les responsabilités du marché.

Il faudrait aussi tenir compte de la mise à l'écart des programme de *coopération technologique* en Europe. Deux risques principaux doivent être mentionnés dans l'hypothèse où la CE voudrait exclure les pays de l'AELE, ce qu'elle ne fait pas pour l'instant. Le premier serait qu'un petit Etat ne pourrait plus attein-

12 Wolfgang Marti. «Beschleunigte europäische Integration. Probleme für die Schweiz.» Berne, Conférence à l'Association des amis de Wilton Park, 24 octobre 1987, p. 4. (Ronéotypé).

13 *Europe without Frontiers. Op. cit.*, p. 13.

dre la masse critique dans de nombreux secteurs de recherche qui exigent une dotation massive en capital. Le deuxième serait que les Suisses seraient découplés de la communauté internationale des chercheurs et des scientifiques qui se rencontrent autour de projets communautaires.<sup>14</sup>

Mais sur le sujet de la coopération technologique, nous restons relativement optimistes, car l'intégration de la Confédération à de nombreux programmes communautaires progresse et la plupart des discriminations sont en voie d'être levées, même si une entreprise ou un Institut de recherches suisse pourra moins facilement qu'un Etat de la CE proposer ou diriger un projet.

Nous n'avons mentionné que des défis directs. Mais ce serait se limiter à une vue étroite des choses que de ne pas tenir compte de la dynamique induite par la somme des facteurs susmentionnés. C'est l'addition de ces surcroûts de coûts qui non seulement fera perdre une partie de la valeur de la capacité concurrentielle des produits suisses mais qui de plus les tiendront à l'écart du marché communautaire.

Ce qui nous amène à un *troisième* niveau de *défi* encore plus important: l'impact indirect. L'immense activité de restructuration et de regroupement qui s'opère dans la Communauté donne une idée des handicaps auxquels doivent déjà faire face les entreprises des pays tiers. Le plus grave réside dans la constatation que des industriels suisses restent à l'écart du chambardement qui a commencé en Europe. Pour reprendre le langage de la théorie économique, l'économie suisse pourrait ressentir les effets d'une déviation des flux économiques en Europe et être poussée dans les marges.

En règle générale, les petites et moyennes entreprises (PME) sont moins bien adaptées et moins bien armées que les grandes pour affronter le défi communautaire. A fortiori, quand elles sont suisses, elles sont doublement pénalisées dans la compétition engendrée par le Marché unique. Certes, les industries helvétiques ont l'avantage d'être généralement plus tournées vers l'exportation que leurs concurrents communautaires. Certes, la place géographique de la Suisse a forgé une mentalité combative et des réflexes plus aptes à résister à la nouvelle dynamique créée par le véritable Marché commun, certes l'Europe ne constitue par leur seul débouché, mais les handicaps posés à la PME suisse seront particulièrement lourds.

D'autant que ces entreprises ne connaissent pas souvent les stratégies mises en place par la Commission de Bruxelles pour limiter les risques pour les PME, pour les informer des développements en cours, pour privilégier leur collaboration ou même leur fusion. Il serait dès à présent indispensable d'établir des «euro-guichets» en Suisse comme c'est le cas dans les pays de la CE.

14 Jürg Wegelin. «Serie: Europäische Technologieprogramme», in: *Schweizerische Handelszeitung*. 3. 9.-1. 10. 1987.

Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie. *La Suisse et la Communauté européenne. Situation et perspectives. Rapport d'un groupe de travail*. Zurich, juin 1987 rév., pp. 19-20, Ronéotypé.



D'après les principaux spécialistes des PME, une «stratégie de survie» doit être mise en place.<sup>15</sup> Elle implique de ne pas seulement compter sur le pouvoir politique mais de prendre dès à présent ses responsabilités. Chaque chef d'entreprise devrait désormais se positionner sur le marché européen en fonction de l'échéance théorique de 1992. L'enjeu des PME est primordial pour la Suisse, car ces entreprises constituent le coeur du tissu industriel de la Confédération. Elles possèdent les grands avantages de la flexibilité, du manque de lourdeur administrative, et d'une capacité particulière d'adaptation aux courants novateurs.

## 2.2. Libre circulation des services et des capitaux

Dans la conception de la CE, le secteur des services couvre une vaste gamme d'activités économiques allant des assurances aux banques, aux transports, à l'informatique, aux moyens audio-visuels, aux salles de jeux et aux laveries automatiques. Le Livre blanc place sur un pied d'égalité les marchandises et les services et cherche à éliminer les barrières qui s'opposent à la circulation des unes comme des autres.

Par souci didactique et parce que ce sont les secteurs les plus importants pour l'économie suisse,<sup>16</sup> nous ne traiterons ici que des *assurances* et des *banques*, mais certaines de nos observations pourraient être reprises pour d'autres sociétés de service comme les agences de voyage, les compagnies de transports etc.<sup>17</sup> Lorsque les services financiers auront été libéralisés, les consommateurs auront accès à toute la gamme des options disponibles dans l'ensemble de la CE pour ce qui est des assurances, des banques, des sociétés d'investissements, des emprunts hypothécaires et des titres. Ils seront en mesure de choisir ce qui répond le mieux à leurs besoins ou exigences spécifiques. Un ménage grec pourrait, par exemple, obtenir un prêt hypothécaire d'un organisme financier allemand,

15 Jacques Cornut. «Impacts du Marché unique européen 1992 sur les entreprises suisses.» Colloque AIESEC, *Implications sur l'économie suisse. Op. cit.*, p. 15.

«Si dans les douze mois qui viennent, elles (les PME suisses R. S.) ne prennent pas des dispositions en vue de 1992, elles seront purement et simplement *condamnées*.»

Jacques Cornut cité par Alain Jeannot. «Les Suisses et la CEE. Sceptiques hier, inquiets aujourd'hui», dans: *L'Hebdo*. 28. 1. 1988, p. 29.

16 En Suisse, la valeur des exportations de services représente près de 45 % de la valeur des exportations totales, en tenant compte des revenus de capitaux. Exposé de M. Giovanni Antonio Colombo, Chef adjoint du Bureau de l'intégration lors de la Table ronde: *La Suisse et la Communauté européenne face à la libéralisation des services*. Genève, Institut universitaire d'études européennes, 24 novembre 1987, p. 2. (Ronéotypé). Ce colloque va faire l'objet d'une publication.

17 Un bon exemple est constitué par la libéralisation du trafic aérien. Les dirigeants de Swissair craignent la division de l'Europe en deux systèmes différents de transports aériens, l'un libéral pour la CE, l'autre conservateur pour les non membres.

Kurt Bahnmüller. «Dicke Luft. EG-Liberalisierung drängt Schweiz ins Abseits», in: *Schweizerische Handelszeitung*. 29. 10. 1987.

Egalement. ATS. «Trafic aérien: la Suisse court un risque d'isolement», dans: *Journal de Genève*, 25. 1. 1988.

acheter des actions à la Bourse de Paris et souscrire une police d'assurance auprès d'une compagnie italienne.

Dans la foulée, la Commission propose une libéralisation quasi totale du mouvement des *capitaux*: actions, parts, obligations, transferts financiers, crédits commerciaux.

Concrètement, le Marché commun des services financiers repose globalement sur les deux principes de la *liberté d'établissement* et de la *libre prestation de services*.

1. *La liberté d'établissement*: n'importe quelle institution peut s'établir dans tous les pays de la CE sans restriction et sans limitation.

Sans accord avec la Communauté européenne, ni les assurances ni les banques suisses ne pourront en bénéficier. Essayons d'énumérer les discriminations que cela entraînera pour les institutions suisses:

- *risque de refus d'établissement*. Les entreprises suisses n'ont pas un droit absolu (*klagbares Recht*) d'avoir des succursales ou des agences sur le territoire de la CE. Elles ne sont pas sur un pied d'égalité avec les sociétés communautaires.<sup>18</sup>

Les observations faites ces dernières années montrent que la probabilité d'un refus d'établissement est relativement faible mais l'absence de garanties constitue néanmoins un handicap. L'hypothèse de discriminations n'est pas exclue, peut-être qu'elles seraient dirigées contre le Japon et les USA mais elles toucheraient également les établissements suisses par une sorte de «non-discrimination dans la discrimination».<sup>19</sup> Les risques d'être limités dans l'accès au marché communautaire continueront donc à guetter la société suisse.<sup>20</sup>

18 Roger P. Merkelbach. «L'Assurance suisse et le Marché commun», in: *Schweizerische Versicherungs Zeitschrift-Revue Suisse d'Assurances*, Juin 1987, p. 167.

Peter Gmeiner, Premier secrétaire de l'Association suisse des assurances. «Schweizer Versicherer ringen um ein Abkommen mit der EG», in: *Tages Anzeiger*, 27. 3. 1987, également entretien, 1. 7. 1987.

Pour les *banques*, le risque existe aussi:

«C'est dans le domaine du marché des *services financiers* qu'est le plus à craindre l'apparition d'une *discrimination* entre les établissements membres de l'Europe des Douze et ceux des autres pays. En effet, les établissements financiers communautaires, déjà confrontés avec la concurrence nouvelle de leurs collègues du Marché Commun pourraient solliciter de la Communauté certaines *protections* vis-à-vis des pays non communautaires.»

Exposé de M. Jean-Paul Chapuis, délégué du Conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers, sur «L'espace financier européen: Conséquences pour les banques suisses et leurs clients». Bâle, MUBA, 18 mars 1987, Colloque sur *EG-Binnenmarkt 1992/le Marché intérieur des CE 1992*, p. 6. (Ronéotypé).

19 Germain Hennet. «L'espace financier européen.» Exposé reproduit dans *Bulletin d'information de l'Association du droit européen*, *Op. cit.*, p. 36.

20 Le ministre français du Commerce extérieur, M. Michel Noir a été chargé d'élaborer un mémorandum visant «à contrecarrer les offensives américaines et nippones» pour accéder au Marché unique. Les Douze devraient adopter une position commune sur la réciprocité pour la *liberté d'établissement*.

René Dabernat. «L'Europe commerciale veut des contreparties de ses fournisseurs», dans: *Journal de Genève*. 18. 2. 1988.

- *Entraves bureaucratiques*: les sociétés suisses pourraient subir des chicanes administratives qui les empêcheraient de pouvoir s'implanter rapidement sur un marché donné, ce qui laisserait les coudées franches à leurs concurrents communautaires qui ne seraient pas exposés à autant de difficultés.

Prenons un exemple en matière *bancaire*, suivant le projet de directive de la Commission, les institutions des pays tiers qui désireraient créer des sociétés dans la CE devront présenter leur demande auprès des autorités de contrôle et de surveillance de l'Etat-membre dans lequel elles veulent s'établir. Cependant l'octroi d'une licence par ces autorités dépendra d'une procédure communautaire destinée à établir si les banques de tous les Etats-membres bénéficient de la réciprocité dans le pays tiers concerné.<sup>21</sup>

Ce risque potentiel de manque de flexibilité et de rapidité pourrait être décisif au moment où le marché communautaire s'ouvrira et qu'une course de vitesse s'engagera pour conquérir de nouvelles places fortes. Les conditions d'exercice pour les sociétés communautaires pourraient être meilleures que pour les entreprises suisses.

- *Coûts d'établissement*. Déjà aujourd'hui, une société d'un Etat tiers est victime d'un léger traitement discriminatoire sur la marge de solvabilité en matière d'assurances ou sur les fonds propres dans le secteur bancaire qui obligent à immobiliser d'importants montants de capitaux.

Certaines pertes sont dues à l'obligation de laisser ce capital dans la monnaie parfois plus faible du pays de la CE dans lequel la société suisse est implantée.

Mais ce qui est plus grave, c'est que les succursales et agences suisses de compagnies d'assurances continueront à être obligées de disposer de garanties financières supplémentaires. Ainsi, l'entreprise d'un Etat tiers devra posséder des réserves techniques plus importantes que celles d'une société communautaire.<sup>22</sup>

Le problème est exactement le même pour les banques, selon le Rapport Kook, les banques des Etats tiers devront procéder à des placements plus élevés que celles de l'Etat national, ce qui est normal. Mais comme les autres banques d'Etats-membres de la CE ne seront plus considérées comme celles d'un Etat-tiers, elles ne seront pas soumises à cette mesure. Par exemple: les fonds propres d'une banque suisse en Allemagne seront plus importants que ceux d'une banque communautaire française.<sup>23</sup>

21 Pierre Collet. «La CEE bancaire peut s'ouvrir aux pays tiers. La condition d'une telle ouverture sera l'application d'une stricte réciprocité», dans: *Journal de Genève*, 18. 1. 1988.

22 Franz Blankart. «Das Versicherungsabkommen Schweiz/EWG in seinem weltweiten Zusammenhang.» Conférence tenue à l'Association internationale des Sociétés d'Assurance mutuelle. Montreux, 16 octobre 1986, p. 10. (Ronéotypé). Egalement du même auteur. «Le futur Accord Suisse-CE en matière d'assurance», dans: *EFTA-Bulletin*, septembre 1986, pp. 3-4.

23 Jean-Paul Chapuis. Exposé au Colloque «Implications sur l'économie suisse du Marché unique européen de 1992». Lausanne, AIESEC, 16 décembre 1987, notes de l'auteur.

Comme pour les marchandises, il est à craindre que ce soient les petits établissements suisses qui auront le plus de difficultés à contourner les obstacles d'un marché financier intégré.<sup>24</sup> Alors que les PME de services dans la CE seront confrontées à un nouveau défi qui les obligera à s'adapter, les petits établissements financiers suisses risquent de manquer ce défi et perdre une partie de leur capacité compétitive.

2. *La libre prestation*: chaque fournisseur de service pourra effectuer dans tous les pays de la CE les mêmes opérations que dans son pays d'origine, sans pour autant devoir ouvrir un établissement dans le pays en cause.

La libre prestation des services constitue un formidable moyen pour réaliser des économies d'échelle et pour accentuer la compétitivité des entreprises financières afin d'offrir le meilleur rapport prix/qualité au client européen.

Les analyses portant sur les risques de discrimination pour les services financiers suisses dus à la libre prestation des services dans la CE sont pour l'instant très rares. En règle générale, les assureurs helvétiques, déjà bien implantés sur le territoire communautaire, ne semblent pas favorables à une ouverture de la libre prestation des services de la CE à la Suisse.<sup>25</sup> Ce point est étonnant et provoque encore notre interrogation. Il semblerait que ce soit des motivations protectionnistes qui guident la position des assureurs suisses: la crainte que le consommateur suisse ne contracte des assurances auprès de compagnies non établies sur le territoire suisse.

Mais ce raisonnement des assureurs suisses était bâti sur la conviction que l'accord suisse/CE en matière d'assurances non-vies serait signé par les Douze. Paradoxalement, il semble que plus les assureurs suisses seront tenus à l'écart du Marché commun des assurances, du fait de l'échec de l'Accord sur le libre établissement, plus ils ressentiront le besoin d'être assurés d'une libéralisation générale des prestations de service en Europe.

Le marché bancaire est moins protectionniste que celui des assurances. Les responsables helvétiques ne cachent pas leur volonté de tout faire pour ne pas être tenu à l'écart de la libre prestation des services bancaires en Europe.<sup>26</sup> Ils ne conçoivent pas un avenir de la place financière suisse sans intégration au marché financier européen.

24 Giovanni Antonio Colombo. *Op. cit.*, p. 10.

25 Giovanni Antonio Colombo. *Ibid.*, p. 8:

«Les milieux concernés et les autorités de surveillance ne sont pas intéressés à une libéralisation des services transfrontaliers.»

Roger P. Merklebach ne croit pas que la Suisse pourra échapper à libre prestation des services une fois que celle-ci sera réalisée dans la CE:

«(. . .) il faut bien voir que la Confédération suisse ne pourra guère s'y soustraire indéfiniment une fois qu'elle (la libre prestation des services R. S.) aura été imposée aux assureurs communautaires.»

Roger P. Merklebach. *Op. cit.*, p. 171.

26 Jean-Paul Chapuis. *Op. cit.*, p. 7:

«La question ne me paraît pas être de savoir si nous participerons à l'Europe financière mais comment nous y accéderons.»

Les espoirs helvétiques sont placés dans le ferme intérêt des places financières allemandes et anglaises d'assurer une libéralisation mondiale des prestations de services financiers. Mais vu le retard pris par l'Uruguay Round par rapport au processus mis en place dans la CE, les banquiers suisses n'excluent plus totalement le risque d'une marginalisation par rapport à l'Europe de la liberté des services.

Comme pour les marchandises, le défi pour la Suisse n'est pas uniquement primaire. Le processus qui résultera de la somme des discriminations réelles ou supposées, objectives ou subjectives, dépassera la simple addition arithmétique, cela crée un *deuxième niveau de défi*. A cela s'ajoute un *troisième niveau de défi*: la dynamique qui sera mise en place par l'ouverture du Marché commun des services et qui créera très rapidement une nouvelle redistribution des cartes en Europe.

### 2.3 La libre circulation des personnes

Pour le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, la mise à l'écart de la Suisse de la libre circulation des personnes en Europe occidentale constitue un danger encore plus grave que les discriminations en matière de marchandises.<sup>27</sup>

Le problème se pose déjà pour les grandes multinationales suisses qui souhaiteraient former une partie de leurs collaborateurs dans leurs succursales établies dans la CE. A l'heure actuelle, des exemples abondent de Suisses discriminés dans l'embauche en France au profit d'Allemands simplement parce que les formalités bureaucratiques sont devenues infiniment plus simples pour l'engagement d'un ressortissant de la CE.<sup>28</sup>

De plus un protectionnisme nationaliste européen risque de s'ajouter au protectionnisme national traditionnel des pays de la CE. Par exemple, en Grande-Bretagne, où le marché de l'emploi est tendu, il est très difficile pour un Suisse d'obtenir un permis de travail et la priorité est réservée aux Britanniques. La deuxième préférence vient à un ressortissant de la CE et le Suisse vient en troisième choix.

Des multinationales suisses ont déjà commencé à engager des spécialistes belges ou allemands pour un emploi traditionnellement occupé par un Suisse car cela ne nécessite aucun permis de travail et que les formalités bureaucratiques sont réduites au minimum.

27 Jacques Pilet et Alain Jeannot. Interview de Jean-Pascal Delamuraz, dans: *L'Hebdo*, 28. 1. 1988, p. 35:

«En réalité, je suis plus inquiet pour la liberté de circulation des *personnes* que des biens.»

28 Telle est l'analyse d'Edouard Duc, Secrétaire de l'Union centrale des Associations patronales suisses:

«Cette évolution indique bien qu'une menace de *discrimination* existe, qu'elle pourrait *s'amplifier* à l'avenir et devenir pénible.»

Edouard Duc. «La libre circulation des travailleurs», dans: *Bulletin d'information de l'Association de droit européen*. *Op. cit.*, p. 42.

A fortiori, le travailleur qui n'est pas affilié à une multinationale éprouvera encore plus de difficultés à se faire engager par une société communautaire. En cas de crise générale ou sectorielle de l'emploi en Suisse, les possibilités de s'expatrier temporairement dans les pays voisins seraient plus réduites.

Plus généralement, l'isolationnisme helvétique fait encourir le risque d'une diminution des possibilités de confrontation avec des méthodes, des cultures et des mentalités différentes. Le stage de formation à l'étranger a traditionnellement constitué une étape indispensable pour bon nombre de responsables et de spécialistes helvétiques. D'ailleurs, la plupart des grands patrons ou des grands artistes «suisses» sont des étrangers ou des anciens expatriés.

Le problème de la libre circulation des étudiants procède exactement de la même logique. Une des forces de la Suisse a consisté à envoyer ses étudiants à l'étranger, surtout dans les pays de même culture, afin de leur faire acquérir de nouvelles techniques, d'autres références et une plus grande ouverture d'esprit. Le programme communautaire Erasmus vise précisément à faciliter les échanges d'étudiants européens, à privilégier la reconnaissance mutuelle des diplômes et à encourager la collaboration entre les universités. Mais la Suisse reste à l'écart d'Erasmus et les probabilités d'y participer semblent assez faibles.<sup>29</sup>

A ces discriminations communautaires, il faut ajouter les discriminations que la Suisse s'impose à elle-même en limitant la venue de travailleurs étrangers, particulièrement spécialisés. Avec la constitution d'un véritable marché communautaire du travail, les surplus seront plus rapidement distribués et le manque de main d'oeuvre qualifiée sera encore plus fortement sentir dans une Suisse qui est déjà en manque de cerveaux étrangers.<sup>30</sup>

Cette volonté suisse de se mettre à l'écart de la libre circulation des personnes en Europe entraînera également d'autres difficultés, car le libre établissement des sociétés de service impose souvent le libre établissement des personnes qui accompagnent ces sociétés. Comment pourrait-on imaginer que les sociétés européennes d'assurances se voient refuser d'amener une partie de leur personnel en Suisse dans l'hypothèse où l'accord Suisse/CE en matière d'assurances non-vie rentrerait finalement en vigueur?

En conclusion, aux risques traditionnels de discrimination en matière de circulation de marchandises, de services, de capitaux et de personnes est venue s'ajouter une nouvelle dimension engendrée par le Marché unique. L'accélération du processus d'achèvement du Marché commun relance des vieux problèmes et en provoque de nouveaux. La simple addition arithmétique des défis pour la Suisse est déjà impressionnante. De plus, l'accumulation de handicaps pourrait provoquer des réactions en chaîne. Mais le plus grave réside dans la marginalisation de la Suisse du processus économique en cours dans la CE de restructuration, de conquêtes de marché, de rationalisation et de compétitivité.

29 «Prenez l'exemple de la reconnaissance mutuelle des diplômes et d'Erasmus (. . .). Si nous ne participons pas à ce processus, nous risquons l'étouffement.»

Interview de Jean-Pascal Delamuraz. *Op. cit.*, p. 35.

30 Telle est l'opinion de Paul Jolles cité par Jürg Wegelin. «Bald nasse Munition?» In: *Schweizerische Handelszeitung*. 22. 10. 1987.

### 3. L'intégration active

Ni adhésion, ni marginalisation, un consensus s'est dégagé pour proposer une intégration active de la Suisse dans un Espace économique européen.

Dans les circonstances présentes, l'éventualité d'une adhésion n'est pas retenue par les milieux politiques et économiques de la Confédération.<sup>31</sup> D'un autre côté, la marginalisation n'est pas une option: «La Suisse n'envisage pas son avenir sous la forme d'une économie complémentaire – sièges administratifs et de holdings, tourisme, organisations internationales.»<sup>32</sup>

La troisième voie qui est proposée vise à empêcher que la Suisse ne souffre trop de sa situation de pays non membre. Son point de référence est l'accord de libre-échange de 1972 sur l'élimination des barrières douanières et des contingents pour les produits industriels.<sup>33</sup> Mais cet accord de 1972 ne constitue par un aboutissement. Il n'est qu'une étape dans une politique qui doit être active, faite d'un optimum de participation sans adhésion.

Cet accord avait permis à la Confédération de bénéficier de la plupart des avantages de la Communauté européenne sans avoir à en subir les inconvénients les plus manifestes. De l'extrême-gauche à l'extrême-droite de l'échiquier politique, on retrouve une même volonté de privilégier cette politique active d'intégration sans adhésion.<sup>34</sup>

Il y a également un consensus des dirigeants politiques, des partis et organisations professionnelles pour refuser d'autres variantes possibles comme des accords de consultation, d'association ou une union douanière.<sup>35</sup>

31 Franz Blankart a rappelé les huit raisons qui ont décidé la Suisse de ne pas adhérer à la CE: neutralité, démocratie directe, fédéralisme, amenuisement des compétences du Parlement et du Tribunal fédéral, agriculture, libre circulation des personnes, et restriction du «Treaty Making Power».

Franz Blankart. «Considérations sur la politique européenne de la Suisse», dans: *Cadmos*, été 1987, pp. 24-25.

Notre propos n'est pas de discuter ici ces arguments mais de juste rappeler que le débat est déjà lancé: Dusan Sidjanski. «La Suisse face à la Communauté européenne». *Ibid.*, pp. 70-73.

Dusan Sidjanski. «La Suisse face à la Communauté européenne», dans: *Pouvoirs*, 43, 1987; pp. 145-149.

Bernard Hediger. «Erwägungen über einen EG-Beitritt der Schweiz», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. 7. 1987.

Jean Ziegler. «La Suisse face à l'Europe», dans: *Journal de l'emploi*, 27. 10. 1987.

32 Bénédicte de Tscherner. «Etat et perspectives du programme du marché intérieur de la Communauté européenne. La position de la Suisse.» Colloque AIESEC, *Implications sur l'économie suisse*. *Op. cit.*, p. 17.

33 «Accords entre la Confédération suisse et les Communautés européennes.» *Feuille fédérale*, 124, vol. II; pp. 645-989.

34 *L'extrême-droite n'est pas favorable à un isolationnisme et l'extrême-gauche ne prône pas l'adhésion à la CE à l'exception marginale d'un groupe de travail des partis socialiste de Suisse romande*. O. F. «Die Stellung der Schweiz in Europa», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. 2. 1988.

Le Parti social-libéral des fédéralistes européens est favorable à une adhésion de la Suisse à la CE, mais il ne compte pas de représentants, à notre connaissance, dans des parlements cantonaux ou à l'échelon fédéral. Ralph Friedländer. «EG-Beitritt ist historisch unabdingbar», in: *Tages Anzeiger*, 15. 5. 1987.

Cette troisième voie aurait l'avantage de résoudre la plupart des contradictions dans lesquelles s'est mise la Confédération. Cette voie médiane est proposée comme une panacée qui permettrait d'éviter l'essentiel des discriminations provoquées par le Marché unique tout en sauvegardant l'indépendance, la prospérité et l'équilibre interne de la Suisse. Mais les implications d'une telle politique sont rarement analysées. Il faut dès lors s'astreindre à montrer les conditions de sa réussite. Elles se résument à trois concepts: compatibilité, réciprocité et passerelles.

#### 4. Compatibilité

La participation de la Suisse à un Espace économique européen sans frontières n'est possible que si la Confédération accepte les règles du jeu proposées par la Communauté européenne. Un des nouveaux principes développés par la Commission est celui de la compatibilité.

Cette «nouvelle approche» marque très fortement le Livre blanc. Pour surmonter les disparités juridiques, il sera dorénavant moins fait recours à l'harmonisation qu'à la recherche du principe suivant lequel les législations nationales doivent être globalement compatibles.<sup>36</sup>

L'exemple le plus explicite est celui des taux de TVA. La Commission a renoncé à proposer un seul niveau pour tous les Etats-membres. Elle s'est contentée de proposer des fourchettes qui rendent compatibles des taux différents.

Le but de la politique suisse est également de rechercher une compatibilité de la législation helvétique avec celle de la CE. Cet objectif peu connu de la population est préconisé aussi bien par les autorités fédérales<sup>37</sup> que par le patronat<sup>38</sup> et les responsables de sociétés de service.<sup>39</sup> Même si le discours offi-

35 Une bonne explication des raisons d'un refus de telles variantes sont données dans le rapport du Vorort. *La Suisse et la Communauté européenne. Op. cit.*, pp. 26-30.

Dans les grandes lignes, l'argumentation est que la Suisse ne retirerait que peu d'avantages par de tels accords, qu'elle ne pourrait pas influencer le processus de décision communautaire, mais qu'elle perdrait une partie de sa marge de manoeuvre.

36 Commission des Communautés européennes. *L'achèvement du marché intérieur. Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen*. Bruxelles, 1985, pp. 17-22.

37 «Le but à atteindre est la *compatibilité* de nos règles juridiques respectives.»

Franz Blankart. «Considérations sur la politique européenne de la Suisse.» *Op. cit.*, p. 31.

38 Rapport annuel de la VSIG 1986/87, p. 7.

«La nécessité de vérifier la compatibilité de notre législation avec la CE ne vaut pas seulement pour les décisions économiques, mais *concerne tous les domaines*. Tous les départements auront à s'occuper de cette question.»

Vorort. *La Suisse et la Communauté européenne. Op. cit.*, p. 39.

«(La politique active de la Suisse R. S.) doit *anticiper* (sic) les *intentions*, notamment *législatives* de la Communauté.»

39 Jean-Paul Chapuis. «L'espace financier européen: Conséquences pour les banques suisses et leurs clients. *Op. cit.*, p. 6.

«Mais pour que le système bancaire puisse s'adapter, il conviendra que les réglementations et la fiscalité suisses s'adaptent également.»



ciel a longtemps consisté à donner l'illusion qu'il s'agissait d'une recherche mutuelle de compatibilités, il faut bien reconnaître qu'elle ne s'opère qu'à sens unique: la Suisse s'adapte à la CE. <sup>40</sup>

L'adaptation de la législation helvétique au droit communautaire implique une très grande perte d'indépendance. Mais surtout, elle risque de provoquer de graves conflits *politiques* avec ceux qui ne voudront pas de lois qui remettront en cause le «Sonderfall» helvétique.

L'inventaire systématique de ces conflits potentiels est nécessaire et devra faire l'objet de recherches universitaires. Quelques exemples dans des domaines que nous n'avons pas encore abordés, ceux de la fiscalité et du droit des sociétés, sont déjà révélateurs de l'ampleur de la matière.

L'abolition des frontières fiscales nécessite d'une part l'adoption par la Suisse du système de la TVA (Taxe à la Valeur Ajoutée) refusé en consultation populaire par le peuple. Et d'autre part, cela implique la mise en place des deux fourchettes de taux préconisés par la Commission (4-9%; 14-20%). Cet objectif n'est pas au programme de la législature du Conseil fédéral 1988-1991. Les Autorités fédérales n'osent pas revenir sur cette proposition de réforme de la fiscalité indirecte par crainte d'une nouvelle défaite politique.

Le démantèlement des barrières fiscales en matière de services bancaires postule une compatibilité de la législation suisse avec celle de la CE en matière d'impôts. Cela implique non seulement la révision des droits de timbre, mais cela pose également les problèmes de l'impôt anticipé et de la transparence («secret bancaire»).

Les règles régissant la stabilité financière et la gestion des banques ne devront pas être complètement semblables, mais un minimum de compatibilité devra être appliqué sur les taux de fonds propres, les marges de solvabilité et les contrôles des grands risques.

L'essentiel de l'effort de la Communauté va précisément dans cette direction de la recherche de compatibilités partout où cela est nécessaire. Si la Suisse veut participer à un Espace économique européen sans obstacles non-tarifaires, elle doit d'ores et déjà commencer à recenser tous les éléments de sa législation qui ne sont pas compatibles avec le minimum envisagé par la Communauté européenne.

Cela n'ira pas sans entraîner des conflits juridiques, bureaucratiques et surtout politiques avec des groupes d'intérêt qui ne comprennent pas toujours les avantages de rendre la législation suisse compatible avec celle de la Communauté européenne. Un intense travail d'information est d'ores et déjà nécessaire.

40 Jean-Pascal Delamuraz a le mérite de le dire clairement et de ne pas utiliser d'euphémismes: «La Suisse ne participe pas à l'élaboration des lois et des normes de la CEE. Mais dans la pratique, elle doit souvent s'y conformer, pour autant qu'elle veuille participer au mouvement.» Interview à *l'Hebdo*. *Op. cit.*, p. 35.

Aucun responsable fédéral n'a pu nous donner le moindre exemple d'une adaptation de la CE aux normes suisses. Même les propositions helvétiques sur les couleurs du Document administratif unique ont été finalement refusées par la CE.

## 5. Réciprocité

Dans l'arrêt capital *Cassis de Dijon*, la Cour a confirmé le droit fondamental de la réciprocité. En principe, toute marchandise légalement fabriquée et commercialisée dans un Etat membre doit pouvoir être vendue dans un autre pays membre.

Il peut y avoir compatibilité entre différentes législations nationales, ce qui arrive souvent, cela n'implique pas encore que les gouvernements acceptent de la reconnaître.

Cette reconnaissance mutuelle est nécessaire pour assurer la libre circulation en Europe occidentale. Entre la Suisse et la CE, le problème est le même. L'adaptation du droit helvétique à la législation communautaire ne constitue qu'une étape vers la réciprocité. Cela n'implique toujours pas une reconnaissance mutuelle des normes entre la CE et la Suisse.<sup>41</sup>

Si la Confédération désire que ses produits circulent librement dans la Communauté européenne, il faudra en retour qu'elle autorise la libre circulation des biens communautaires sur le territoire helvétique.

Si la Suisse veut que ses entreprises de service puissent librement s'installer ou offrir leurs prestations sur tout le territoire de la Communauté, la réciprocité devra être accordée à toutes les firmes de la Communauté européenne.

Par exemple, en matière bancaire, la «licence unique» constituera le coeur du dispositif. Ce système est fondé sur le principe du contrôle par le pays d'origine. Ainsi lorsque les autorités de ce pays accorderont à une banque l'autorisation d'exercer ses activités sur le territoire national, cette autorisation sera automatiquement et complètement valable dans toute la CE. Cependant l'octroi de la licence dépendra d'une procédure communautaire destinée à établir si les banques de tous les Etats-membres bénéficient de la réciprocité dans le pays tiers concerné.<sup>42</sup>

Le risque a même été évoqué d'une réciprocité pondérée. La Communauté offrant un marché de 320 millions de consommateurs à la Suisse, il serait normal que la Confédération fasse des concessions plus grandes, par exemple dans le domaine des marchés publics.<sup>43</sup>

L'acceptation du principe de réciprocité entraînera de profonds bouleversements à l'intérieur de la Suisse, comme c'est le cas dans chaque pays de la Communauté européenne.

Les effets entraînés par ces nouvelles formes de concurrence risquent de provoquer dans un premier temps des réactions de protectionnisme et un refus d'accorder la réciprocité. Pour de bonnes ou mauvaises raisons, pour défendre

41 «Le but à atteindre est la compatibilité de nos règles juridiques respectives, *condition nécessaire mais non suffisante en vue de leur reconnaissance mutuelle.*»

Franz Blankart. «Considérations sur la politique européenne de la Suisse.» *Op. cit.*, p. 31.

42 Pierre Collet. «La CEE bancaire peut s'ouvrir aux pays tiers. La condition d'une telle ouverture sera l'application d'une stricte réciprocité.» Dans: *Journal de Genève*. 18. 1. 1988.

43 Henri Schwamm. «L'AELE face à la CEE à l'horizon 1992», dans: *La Suisse*. 6. 6. 1987.

le consommateur ou pour éviter d'affronter la concurrence, certains secteurs pourraient s'opposer au démantèlement des mesures non tarifaires.

Il s'ensuivra des tensions politiques qui pourraient paralyser la politique d'intégration de la Suisse et peut-être même remettre en cause certains équilibres de la Confédération. Cela entraînera de nombreux débats politiques dont l'issue n'est pas encore connue.

Ainsi, les défis sont sérieux pour la Suisse. Nous n'en avons mentionné qu'un nombre restreint mais il importe dès à présent de procéder à un inventaire systématique, secteur par secteur, branche par branche, des adaptations que la Communauté européenne impose à la Suisse.

## 6. Passerelles

La Suisse peut poursuivre un développement parallèle à celui de la Communauté, cela ne lui permet pas encore de pouvoir participer à un Espace européen sans frontières. Par définition, deux lignes parallèles ne se rejoignent jamais.

Il importe donc que la Confédération et la Communauté concluent des accords, des passerelles qui permettent de réaliser la politique d'intégration de la Suisse.

En d'autres termes, la Suisse pourrait rendre sa législation compatible avec celle de la Communauté et accepter le principe de la réciprocité sans que la Communauté veuille ou puisse conclure des accords de droit international avec la Confédération.

La centaine d'accords déjà conclus par la Suisse depuis 1972 sont des signes encourageants. De même que la Déclaration commune AELE/CE de Luxembourg de 1984. L'intense collaboration qui se poursuit, de même que la compétence unanimement reconnue des diplomates suisses sont des éléments positifs.

Même dans l'hypothèse la plus favorable pour la Suisse, il faut prendre conscience du fait que la Confédération devrait décupler le nombre de ses traités avec la CE. En d'autres termes, il faudrait des milliers d'accords.

Une chose est d'ores et déjà certaine, les lenteurs respectives des processus de décisions suisse et communautaire vont repousser la conclusion de ces accords à au moins un dizaine d'années.

Certains exemples actuels dans des domaines où les objets de contentieux sont restreints, comme la reconnaissance mutuelle des tests, révèlent la complexité et la lourdeur des processus de décision communautaires et suisses. Ce qui ne laisse pas augurer des perspectives très réjouissantes.

De plus, certains nouveaux membres de la Communauté n'ont pas toujours une attitude aussi compréhensive envers la Suisse. L'Espagne fait généralement figure de principal accusé.<sup>44</sup>

44 Scot J. Paltrow. «Poorer EC Nations urge Aid From Countries in EFTA», in: *Wall Street Journal*. 1. 2. 1988.

Les résultats du sommet AELE/CE de Bruxelles du 2 février 1988 sont décevants pour la Suisse qui avait misé de grands espoirs et qui avait contribué à sa tenue. Une comparaison avec la Déclaration commune de Luxembourg<sup>45</sup> ne fait pas apparaître d'avancées notables. On constate une simple répétition des objectifs de 1984, sans qu'ils soient même tous cités.

De manière symptomatique, ce qui est généralement appelé les avertissements du Commissaire Willy de Clerq ont été repris dans le texte commun. A savoir que les pays de l'AELE doivent comprendre la priorité de l'achèvement du Marché intérieur, qu'ils ne peuvent pas remettre en cause la cohésion de la CE et qu'il doit y avoir un équilibre entre les bénéfiques et les obligations.<sup>46</sup>

L'échec de l'accord Suisse/Communauté européenne en matières d'assurances non-vies offre une autre illustration des difficultés pour la Communauté de conclure un traité avec un pays tiers tant que son propre processus d'intégration n'est pas terminé.<sup>47</sup>

Il apparaît en tout cas qu'il faut différencier les aspects techniques des considérations politiques. On pourrait envisager l'hypothèse où la plupart des problèmes techniques seraient réglés entre la Suisse et la Communauté européenne, sans pour autant que des accords politiques soient conclus.

Il faudra également examiner la question de savoir si la Communauté européenne est disposée à signer des accords secteur par secteur. Il va de soi que d'un point de vue technique, chaque aspect doit être négocié par des experts, paragraphe par paragraphe.

Il n'est par contre pas acquis d'avance que Bruxelles désire accorder la préférence communautaire à la Suisse dans les seuls secteurs qui arrangent Berne. Il semble plutôt que certains principes globaux et généraux formeront le cadre des accords entre la Suisse et la Communauté.

Face à cette situation peu favorable à la Suisse, de nombreuses entreprises préfèrent d'ores et déjà transférer leur production sur le territoire communautaire. Le risque de désindustrialisation de la Suisse n'est pas négligeable. De plus, il ne faut pas exclure un effet de panique qui aurait un effet accélérateur. Une enquête révèle ce scepticisme des milieux économiques suisses par rapport aux possibilités politiques d'intégrer la Suisse au Marché commun sans adhérer à la Communauté.<sup>48</sup>

45 «Déclaration commune du 9 avril 1984 à Luxembourg» in: *Feuille fédérale* 1985, I, 374, pp. 78-81.

46 Council of the European Communities. General Secretariat. *Press Release*. Brussels, 2 February 1988, p. 3.

47 Henri Schwamm. «Négociations CE-Suisse en matière d'assurances. Dans l'impasse», dans: *La Suisse*, 21. 11. 1987.

48 Pierre Heumann. «Kommt 1992, springen wir einfach über den Zaun», in: *Weltwoche*. 21. 1. 1988.

Cette enquête ne constitue par un sondage scientifique mais elle offre une perspective d'analyse intéressante dont nous sommes en train de poursuivre l'étude.

Cette étude aboutit aux conclusions suivantes: les risques de *discriminations* posés à la Suisse par l'évolution de la CE constituent les plus sérieux défis prévisibles de cette fin de siècle.

La solution proposée par les dirigeants économiques et politiques de la Suisse constitue une *révolution* silencieuse. Il s'agit de rendre l'ordre juridique suisse *compatible* avec celui de la CE et d'accepter le principe de la *réciprocité*.

La Suisse ne pourra pas échapper à des *conflits* politiques *internes* car la dynamique imprimée par la CE remet en cause l'indépendance, le statu quo et la prospérité du pays.

Les probabilités de pouvoir lancer des passerelles avec la CE sont relativement faibles. Une succession d'échec diplomatiques n'est pas à exclure du fait des difficultés intérieures de la CE, de l'émergence d'éléments plus radicaux et de la faible marge de manoeuvre de la diplomatie suisse.

«La Suisse (. . .) ne pourra éviter d'adhérer à la CE qu'à condition d'en rester capable.»<sup>49</sup>

Cette formule constitue une phrase-clé et résume à elle-seule les objectifs de la politique suisse vis-à-vis de la CE. Mais cette citation de Franz Blankart est également suivie d'une phrase généralement négligée:

«A défaut d'un régime juridique compatible avec celui de la Communauté, les contraintes économiques *l'amèneront inéluctablement à en devenir membre.*»<sup>50</sup>

L'évolution récente rend de plus en plus plausible la deuxième partie du raisonnement de Franz Blankart. L'hypothèse d'une «adhésion» n'est désormais plus un tabou. Elle constitue même une option possible, à l'image de la spectaculaire évolution autrichienne.

Jadis introuvable, le terme «adhésion» est venu enrichir le vocabulaire politique suisse.

## 7. Résumé

L'achèvement du Marché intérieur de la CE soumet la Suisse à de sérieux risques de *discriminations*. Pour relever ce qui constitue le principal *défi* politique et économique pour la Suisse, un consensus s'est établi pour poursuivre une troisième voie entre la marginalisation et l'adhésion.

49 Franz Blankart. «Considérations sur la politique européenne de la Suisse.» *Op. cit.*, p. 31.

La formule originale en allemand est encore plus intéressante et plus claire:

«Jedenfalls können wir den Beitritt nur vermeiden, falls wir beitriffsfähig bleiben.»

Vortrag vom Staatssekretär gehalten anlässlich der 40-Jahr-Feier der Hertensteiner Konferenz, Luzern, 13. 12. 1986, p. 11. (Ronéotypé).

50 *Ibid.*, p. 31.

Cette politique médiane constitue en fait une *révolution* silencieuse. Elle consiste à modifier l'ordre juridique suisse pour le rendre *compatible* avec celui de la CE. Elle implique également d'accepter le principe de la *réciprocité*. Dès lors, la Suisse ne pourra pas échapper à des *conflits* politiques *internes*.

Des *accords* ponctuels avec la CE sur les sujets qui intéressent la Suisse sont de plus en plus difficiles à obtenir du fait des difficultés intérieures de la CE et de l'émergence d'Etats moins conciliants.

Ainsi, l'incapacité de la Suisse à se «communautariser» risque de l'amener d'autant plus vite à adhérer à la CE.

«Adhésion», un nouveau terme pour le vocabulaire politique helvétique.

