

Rapport du Groupe de travail « Europe »

La Suisse et l'Union européenne
Aspects politiques d'une adhésion à l'Union européenne

Août 2001

Réimpression mai 2006 (édition corrigée, non retravaillée)

La Suisse et l'Union européenne

Aspects politiques d'une adhésion à l'Union européenne

Introduction

Le comité central élargi de la Nouvelle Société Helvétique a constitué le 13 mars 1999 un groupe de travail chargé d'analyser la position de la Suisse vis-à-vis de l'Union européenne (ci-après UE), sur la base du Rapport sur l'intégration du Conseil fédéral, daté du 3 février 1999.

Au vu de ce mandat défini en termes très généraux, le groupe s'est senti libre de préciser lui-même son rôle et ses objectifs. Le groupe s'est tout d'abord demandé s'il convenait d'intervenir dans le débat sur les accords bilatéraux conclus le 11 décembre 1998, à Vienne, ou s'il devait s'attaquer d'emblée aux questions restant ouvertes après l'entérinement de ces accords.

Le groupe a choisi le deuxième terme de l'alternative : l'examen de la question européenne dans l'hypothèse de l'approbation des accords bilatéraux. En effet, lors du démarrage des travaux du groupe, la procédure visant leur ratification était en bonne voie et l'on pouvait s'attendre à leur approbation par le Parlement ainsi que par le peuple en cas de référendum. Les faits lui ont donné raison : certes, le référendum a réuni le nombre nécessaire de signatures et, lors du débat public, des oppositions relativement importantes se sont manifestées, mais le 21 mai 2000, le peuple s'est prononcé à une forte majorité en faveur des accords bilatéraux (67% de oui, rejet seulement dans les cantons de Schwyz et du Tessin).

Abordant donc l'analyse de la problématique d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'UE, après l'approbation des accords bilatéraux, le groupe a jugé que le Rapport sur l'intégration 1999 du Conseil fédéral ne constituait pas une base de discussion satisfaisante. Il s'agit en effet d'un document de nature technocratique et plutôt indigeste. Certains problèmes d'ordre politique (neutralité, fédéralisme, droits populaires) y sont traités, mais pas de manière convaincante.

Estimant que les conséquences économiques d'une adhésion à l'UE sont généralement connues et qu'elles font l'objet d'une information abondante de la part des autorités et des associations économiques, le groupe a décidé de concentrer son attention sur les aspects politiques d'une adhésion à l'UE. Cette approche reste sans doute valable après la votation populaire du 4 mars 2001 et le rejet massif par le peuple et les cantons de l'initiative " Oui à l'Europe ". En effet, lorsque le débat public sur l'adhésion ou non à l'UE reprendra, la discussion des aspects non économiques de l'adhésion restera primordiale.

Dans le présent rapport, chacun des points examinés par le groupe de travail fait l'objet d'une brève présentation de la problématique, suivie de l'énoncé de quelques thèses. Les points suivants ont été analysés par le groupe de travail :

1. Les droits populaires
2. Le fédéralisme
3. L'adaptation des structures de la Confédération
4. La neutralité
5. La politique de sécurité
6. L'avenir de la place financière suisse et l'évolution de la fiscalité
7. Le rôle futur de la Suisse en Europe.

Les personnes suivantes ont pris part aux travaux du groupe, qui s'est réuni 13 fois :

M. André Baltensperger, Solothurn
 M. Gérard Bauer, Hauterive †
 M. Jack Brunnschweiler, Wiesendangen
 M. Jean-Claude Hefti, Yverdon-les-Bains
 M. Philippe Lévy, Bern
 M. Jürg Niederbacher, Zürich
 M. Remigio Ratti, Lugano
 M. René Retornaz, Mézières †
 M. Kurt Rietmann, Aarau
 Mme Nelly Sellenet, Auvernier.

Le groupe a consulté les experts suivants :

M. Laurent Götschel, Senior Fellow, Fondation suisse pour la paix
 M. Germain Hennet, membre du comité exécutif de l'Association suisse des banquiers
 M. Mathias Krafft, ancien professeur à l'Université de Lausanne
 M. Pascal Mahon, professeur à l'Université de Neuchâtel
 M. Claude-A. Margelisch, membre du comité exécutif de l'Association suisse des banquiers
 M. Alfred Roulier, Divisionnaire à disposition
 M. Rainer Schweizer, professeur à l'Université de St-Gall
 M. Daniel Thürer, professeur à l'Université de Zurich
 M. Jean Zwahlen, ancien ambassadeur, ancien directeur général de la BNS.

Le but de cette étude n'est pas d'aboutir à la recommandation de dire oui ou non à l'adhésion à l'UE. Le groupe a pour seule prétention d'avoir étudié sereinement les domaines abordés et d'avoir relevé pour chacun d'entre eux quelles seraient les principales conséquences de l'adhésion de la Suisse à l'UE.

Dans son souci de ne pas créer un document trop volumineux, voire indigeste, le groupe a renoncé à traiter d'autres solutions que celle de l'adhésion pure et simple. Dans l'hypothèse, d'ailleurs peu probable, d'une nouvelle tentative de participation à l'Espace Economique Européen (EEE), les conclusions de nos réflexions devraient être adaptées *mutatis mutandis*.

1. Les droits populaires

Cf. Rapport sur l'intégration 1999, chiffre 332.04.2

L'avenir de la démocratie directe constitue un des points essentiels et particulièrement délicats de la discussion sur l'adhésion à l'UE. L'aspect émotif est marqué, car il s'agit d'un des éléments constitutifs de l'identité helvétique.

D'une part, on peut partir de l'idée que l'adhésion à l'UE ne supprimerait pas la démocratie directe. Mais il est difficile de se faire une idée précise de ce qui se passerait, car aucun autre membre actuel de l'UE ne connaît des droits populaires comparables à ceux dont jouissent les citoyennes et citoyens suisses. Le référendum, tel qu'il existe en France, par exemple, est d'une tout autre nature : il s'agit en fait d'une procédure de plébiscite.

L'adhésion à l'UE rendrait le droit communautaire directement applicable et lui assurerait la primauté par rapport au droit suisse. En d'autres termes, les instruments de la démocratie directe subsisteraient, mais leur champ d'application diminuerait.

D'autre part, la démocratie directe, comme elle existe et fonctionne actuellement, fait l'objet de critiques indépendamment de la question européenne. D'aucuns estiment en effet que l'usage abusif du référendum permet à des groupes minoritaires de bloquer l'évolution de la législation. Selon eux, il conviendrait donc d'augmenter sensiblement le nombre de signatures requis pour un référendum ou une initiative.

De plus, on constate que la portée des droits populaires subit de toute manière une érosion due à la multiplication des accords internationaux ayant pour effet de diminuer la souveraineté de la Suisse (comme évidemment aussi celle des autres Etats). Or, aux termes de la Constitution fédérale (article 139), l'Assemblée fédérale peut déclarer totalement ou partiellement nulles les initiatives qui ne respectent pas les règles impératives du droit international. Il va de soi qu'avec l'adhésion à l'UE, le nombre de règles impératives du droit international augmenterait sensiblement.

Dans son Rapport sur l'intégration 1999, le Conseil fédéral s'appuie sur l'étude d'un institut universitaire pour prouver que seule une faible proportion des référendums obligatoires ou facultatifs ayant abouti au cours de ces dernières années relève de domaines qui sont de la compétence de l'UE. Selon cette étude, la plupart des référendums n'auraient soulevé aucun problème parce qu'ils ne touchaient pas le champ d'application du droit communautaire ou parce que le vote aurait porté sur la marge de manœuvre dont disposent les Etats membres. Le rapport mentionne une autre étude, du même type, qui est arrivé à des conclusions semblables en ce qui concerne les votations sur des référendums cantonaux.

En fait, dans l'hypothèse d'une adhésion à l'UE, les droits populaires fonctionneraient de manière différenciée :

- fonctionnement total dans les domaines où l'UE n'intervient pas
- pas d'application des droits populaires là où l'UE règle les choses de manière exhaustive
- enfin, là où l'UE règle partiellement les choses, les droits populaires pourraient s'exercer à l'intérieur du cadre défini par l'UE.

Alors même que l'on constate des tendances visant à redéfinir les droits populaires dans un sens plutôt restrictif, comme on l'a vu ci-dessus, et cela indépendamment de la question européenne, il n'est pas interdit d'envisager, dans l'hypothèse d'une adhésion à l'UE, une extension des droits populaires dans les domaines qui ne sont pas touchés par le droit communautaire. En effet, une évolution de ce type a eu lieu après l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1874, qui a réduit la souveraineté des cantons. Ainsi, on pourrait aller jusqu'à imaginer le droit du peuple de voter des instructions obligeant le Conseil fédéral d'adopter telle ou telle position au sein des organes communautaires (donner cette nouvelle compétence au peuple ne paraît guère souhaitable, car cela restreindrait encore la liberté de manœuvre du Conseil fédéral en matière de politique étrangère).

A propos de l'érosion de la souveraineté et partant du champ d'application des droits populaires, il convient de garder en vue le fait que la Suisse calque de plus en plus souvent sa législation sur celle de l'UE. Sous le titre euphémique "autonome Nachvollzug", nos autorités ont *de facto* souvent agi comme si la Suisse faisait partie de l'UE.

Une question est ouverte et devrait peut-être faire l'objet d'un débat indépendamment de la question européenne : c'est celle de savoir quelle autorité est compétente pour déclarer une initiative incompatible avec les règles impératives du droit international. Actuellement cette compétence appartient au Parlement, mais il y a de bons arguments pour préférer à la solution en vigueur l'attribution de cette compétence au Tribunal fédéral.

Dans l'hypothèse d'une adhésion à l'UE, un nouveau droit du peuple devrait être défini : celui d'élire les représentants de la Suisse au Parlement européen. On peut partir de l'idée que la délégation suisse comprendrait une dizaine de députés. Dès lors, le mode d'élection revêt une grande importance, car il s'agit d'assurer, d'une part, la représentation des régions linguistiques, et, d'autre part, celle des différentes tendances politiques. Diverses solutions peuvent être envisagées, notamment celles-ci : la circonscription électorale unique pour toute la Suisse, avec une clause garantissant un minimum de représentants aux minorités linguistiques ; la répartition de la Suisse en trois ou quatre circonscriptions formées de plusieurs cantons.

Thèses :

1. L'avenir de la démocratie directe dans le cadre de l'UE constitue un des points essentiels de la discussion sur l'adhésion à l'UE.
2. L'adhésion à l'UE européenne entraînerait incontestablement une diminution du champ d'application des droits populaires.
3. Il ne faut pas perdre de vue que maintenant déjà, la souveraineté de la Suisse subit une érosion continue, ce qui affecte évidemment aussi les droits populaires.
4. Il serait possible de compenser dans une certaine mesure la diminution du champ d'application des droits populaires, due à l'adhésion à l'UE, par une augmentation de ces mêmes droits dans les domaines où le droit communautaire n'intervient pas.
5. En cas d'adhésion à l'UE, il serait nécessaire de fixer les règles concernant l'élection des représentants de la Suisse au Parlement européen.
6. Le fonctionnement de la démocratie directe doit de toute manière faire l'objet d'une nouvelle appréciation, indépendamment de la question européenne.

2. Le fédéralisme

Cf. Rapport sur l'intégration 1999 : chiffre 332.02

La possibilité de maintenir le fédéralisme au sein de l'UE constitue également un des points particulièrement sensibles de la discussion sur l'adhésion. En effet, le fédéralisme est un des éléments essentiels de l'identité helvétique et son adaptation au système de l'UE poserait un grand nombre de problèmes, dont certains très complexes.

En principe, le maintien d'un système fédéraliste n'est pas incompatible avec une adhésion à l'UE. Preuve en est le fait que parmi les membres actuels de l'UE, l'Allemagne et l'Autriche ont pu maintenir leur structure fédéraliste, étant entendu que dans ces deux pays, le fédéralisme n'est pas développé au même degré qu'en Suisse.

L'adhésion à l'UE entraînerait la diminution ou la transformation de certaines compétences cantonales, en particulier dans les domaines concernant l'éducation et la culture, la santé publique, l'aménagement du territoire et l'infrastructure, la promotion économique, la surveillance économique (police des arts et métiers), les diplômes professionnels, les marchés publics, le droit de la fonction publique, la justice et la police, la fiscalité. Les tâches d'exécution dévolues aux cantons augmenteraient en contrepartie, ce qui impliquerait de surcroît l'obligation pour les cantons de se soumettre au contrôle de la Confédération. Ce contrôle serait d'autant plus justifié qu'en cas de violation du droit communautaire par les cantons, la Suisse s'exposerait à des actions judiciaires de la part de la Commission européenne ou d'Etats membres, avec des possibilités de sanctions à la clé.

L'adhésion à l'UE exigerait l'adaptation des règles concernant la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (articles 54 à 56 de la Constitution fédérale), car les règles en vigueur sont conçues en fonction d'une politique extérieure traditionnelle, visant la conclusion de traités internationaux. Lorsque certaines points seraient à l'ordre du jour des autorités de Bruxelles, les cantons devraient pouvoir donner leur avis au Conseil fédéral suffisamment tôt. En effet, après la prise de décisions par les autorités communautaires, il n'y a pas de procédure de ratification par les Etats membres, puisque les décisions prises à Bruxelles ne constituent pas des traités internationaux, mais sont des décisions internes d'un organe communautaire. Or, dans la Constitution fédérale, la représentation des cantons auprès de la Confédération n'est pas réglée de manière satisfaisante. Le Conseil des Etats ne représente pas les cantons comme tels, comme c'est le cas du Bundesrat allemand. C'est donc plutôt du côté de la Conférence des gouvernements cantonaux qu'il conviendrait de chercher la solution. Mais le mode de constitution de cet organe et son fonctionnement devraient être adaptés à son nouveau rôle et faire l'objet de règles constitutionnelles.

Il ne faut pas exclure que dans certains domaines, la Confédération pourrait être représentée à Bruxelles par une autorité cantonale, comme il est déjà arrivé que l'autorité d'un Land allemand représente la République fédérale.

Les cantons devraient prendre les mesures permettant aux citoyens des Etats membres de l'UE d'exercer le droit de vote au niveau communal, ou, dans le langage communautaire, au niveau de la " communauté locale de base ". Il semble évident que les communes politiques suisses correspondent à cette notion, mais il convient d'examiner si d'autres types de communes, tels qu'ils existent dans certains cantons, ne devraient pas y être assimilés. Enfin, il va de soi que les cantons peuvent aller plus loin que les exigences communautaires, par exemple en octroyant à certaines catégories de résidents étrangers le droit de vote au niveau cantonal, comme l'a déjà fait, notamment, le cantons de Neuchâtel.

L'augmentation du taux de la TVA aurait pour conséquence d'obliger la Suisse à réviser son système fiscal et de fixer de nouvelles règles de péréquation entre Confédération et cantons. Les règles communautaires en matière financière fixent les limites du déficit admissible pour l'ensemble du secteur public (en Suisse : Confédération, cantons et communes) et des assurances sociales. Il est donc nécessaire d'assainir la situation financière des cantons fortement endettés avant l'adhésion éventuelle à l'UE.

Le droit communautaire étant directement applicable aux justiciables, ceux-ci peuvent se prévaloir de ce droit devant les autorités judiciaires de leur pays. Cela signifie que l'introduction du droit communautaire en cas d'adhésion à l'UE modifierait et augmenterait la charge des tribunaux suisses.

Il paraît peu probable que dans leur organisation actuelle, les cantons soient en mesure de satisfaire aux exigences découlant de l'adhésion à l'UE. En effet, maintenant déjà, certains cantons - notamment les plus petits - ont de la peine à remplir les tâches multiples qui leur incombent. Une réforme des structures paraît donc souhaitable. Le regroupement voire la fusion de deux ou plusieurs cantons serait bien entendu de nature à résoudre certaines difficultés. Il va de soi qu'avec les obligations supplémentaires découlant de l'adhésion à l'UE, la charge des cantons augmenterait encore et, dans cette hypothèse, une réforme s'imposerait impérativement. Mais cette réforme devrait être menée à chef avant la date de l'adhésion. L'Autriche a fait de mauvaises expériences en omettant de procéder à la réforme des Länder avant l'adhésion.

Thèses :

1. L'avenir du fédéralisme dans le cadre de l'UE constitue un des points essentiels de la discussion sur l'adhésion.
2. Le maintien d'un système fédéraliste n'est pas incompatible avec l'adhésion à l'UE.
3. L'adhésion à l'UE entraînerait nécessairement des pertes de compétences pour les cantons.
4. En cas d'adhésion, les cantons auraient un rôle important à jouer dans l'application du droit communautaire, ce qui implique la soumission à la surveillance de la Confédération en cette matière.
5. L'augmentation de la TVA résultant de l'adhésion à l'UE implique une refonte de l'ensemble du système fiscal suisse.
6. La situation financière des cantons fortement endettés doit être assainie avant l'adhésion éventuelle à l'UE.

7. Les règles sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération devraient être adaptées en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE.
8. L'adhésion aurait également des effets sur la charge des tribunaux cantonaux.
9. Les cantons devraient prendre les mesures nécessaires pour que les citoyens des Etats membres de l'UE puissent exercer le droit de vote au niveau communal.
10. Les cantons devraient adapter leur organisation aux exigences découlant de l'adhésion à l'UE.
11. La réforme du fédéralisme doit être menée à chef avant l'entrée éventuelle dans l'UE.
12. Une certaine réforme du fédéralisme paraît souhaitable indépendamment de la question européenne.

3. L'adaptation des structures de la Confédération

Cf. Rapport sur l'intégration 1999 : chiffres 332.04.3 et 332.04.4.

Les structures de la Confédération sont définies par la nouvelle Constitution fédérale, adoptée par le peuple et les cantons en date du 18 avril 1999. La question est de savoir si l'adhésion à l'UE exigerait une adaptation de ces structures.

Les raisons pour lesquelles une adaptation des structures pourrait paraître nécessaire ne sont pas de nature juridique, mais pratiques. En effet, le droit communautaire ne contient pas de règles qui prescrivent comment les Etats membres doivent être organisés. Mais du point de vue pratique, les structures de la Confédération, qui dans leur essence sont toujours celles définies au 19^e siècle, et que la révision totale de la Constitution fédérale n'a pas fondamentalement modifiées, ne permettraient guère au Conseil fédéral de participer efficacement aux travaux de l'UE.

Une des difficultés majeures auxquelles seraient confrontés les membres de notre gouvernement dans le cadre de l'UE est celle du nombre élevé et de la fréquence des réunions au niveau ministériel. Nos sept ministres n'auraient plus guère le temps de siéger en tant qu'organe collégial et de diriger leurs départements respectifs. Une réforme de notre gouvernement s'impose d'ailleurs indépendamment de la question de l'adhésion éventuelle à l'UE. Le Conseil fédéral est soumis à forte pression de la part du Parlement. A ce stade, deux variantes sont envisagées :

- Le renforcement du Conseil fédéral, ce qui implique une augmentation du nombre de ses membres, la création d'un département présidentiel et la prolongation du mandat présidentiel.
- L'instauration d'un gouvernement à deux niveaux : celui du Conseil fédéral, autorité collégiale, formé de 7 (idéalement de 5) membres et celui des ministres, qui seraient nommés par le Conseil fédéral et dont la nomination serait entérinée par le Parlement ; ces ministres participeraient aux séances du gouvernement avec voix consultative.

Le Conseil fédéral donne la préférence à la deuxième variante, qui a bénéficié également d'une légère préférence dans le cadre de la procédure de consultation. Un des avantages de cette variante, dans l'optique du Conseil fédéral, serait de permettre à un ministre de représenter la Suisse lors de réunions de l'UE au niveau ministériel.

La solution choisie devra tenir compte de l'article 177 de la Constitution fédérale, qui déclare que le Conseil fédéral prend ses décisions en autorité collégiale et que ses affaires sont réparties en départements. On doit tenir compte du fait que la collégialité est un des points inhérents au fonctionnement des autorités exécutives suisses à tous les niveaux. On voit donc difficilement ce point mis en question.

La question européenne doit également être examinée sous l'angle de la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et le Parlement. En effet la nouvelle Constitution fédérale donne des compétences plus larges au Parlement. L'article 184 dispose que le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères " sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale ". Cette disposition confère un nouveau rôle au Parlement. Ainsi, au sein de l'Union européenne, le Conseil fédéral ne pourrait pas prendre position sur des questions importantes sans avoir consulté le Parlement, respectivement les commissions des affaires extérieures des deux chambres. Le Parlement peut également exercer son influence en confiant des mandats au Conseil fédéral dans des domaines qui relèvent de la compétence de ce dernier (article 171). Il n'en demeure pas moins que l'internationalisation de l'ordre juridique a pour conséquence un rôle accru du gouvernement par rapport au Parlement. Cette tendance existe déjà, mais serait sans doute renforcée en cas d'adhésion à l'UE.

L'adhésion à l'UE entraînerait nécessairement une refonte de l'administration fédérale. Alors que certains services perdraient de leur importance (exemple : la douane), d'autres verraient la leur augmenter (exemples : surveillance de la concurrence, protection des consommateurs). Il n'est pas possible à ce stade de dire si l'effectif total des employés de la Confédération serait touché.

Thèses :

1. En cas d'adhésion à l'UE, une certaine diminution du rôle et des compétences réelles du Parlement paraît probable, nonobstant les nouvelles compétences formelles que lui confère la Constitution fédérale de 1999.
2. La composition et l'organisation actuelles du Conseil fédéral ne lui permettraient pas de fonctionner de manière satisfaisante dans le cadre de l'UE.
3. La composition et l'organisation actuelles du Conseil fédéral doivent être modifiées indépendamment de la question européenne.
4. Quelle que soit la solution choisie pour la réforme du Conseil fédéral, deux principes paraissent intangibles : la collégialité et la répartition des tâches par départements.
5. L'adhésion à l'UE entraînerait une refonte importante de l'administration fédérale.

4. La neutralité

Cf. Rapport sur l'intégration 1999, chiffre 334

En abordant le problème de la neutralité, il convient tout d'abord de faire la distinction entre le droit de la neutralité et la politique de neutralité. Puis il faut tenir compte du fait que pour beaucoup de citoyens helvétiques, le principe de la neutralité a au moins la même valeur qu'une règle constitutionnelle.

L'aspect juridique de la neutralité

En vertu du droit international, un Etat neutre doit s'abstenir de participer activement à un conflit armé entre Etats. Il ne peut pas davantage soutenir militairement une des parties au conflit. En temps de paix, il n'est pas permis à un Etat neutre de conclure des alliances qui l'empêcheraient, en cas de conflit, de remplir ses obligations liées à la neutralité. Il convient de relever que la neutralité de la Suisse est expressément reconnue par le droit international public (traité de Vienne, 1815), ce qui n'est pas le cas pour les autres pays neutres, sauf pour l'Autriche (traité de 1955).

L'UE n'est pas une alliance de défense militaire. L'adhésion à l'UE n'implique donc pas d'engagements militaires. L'UE ne peut pas obliger un de ses membres à participer à une opération militaire. Si la question de la participation à une telle opération se pose, l'Etat membre a en fait le choix entre quatre options :

- la participation active
- l'abstention par rapport à l'opération proprement dite, mais avec une participation de nature financière
- l'abstention dite constructive, sans participation financière
- l'exercice du droit de veto, entraînant l'empêchement de l'action.

Actuellement déjà, l'UE comprend plusieurs Etats neutres : l'Autriche, la Suède, la Finlande et l'Irlande. Il ne semble pas que ces Etats aient rencontré des difficultés au sein de l'UE du fait de leur statut de neutralité.

L'aspect politique de la neutralité

L'adhésion à l'UE n'interdit pas à un Etat membre de pratiquer une politique de neutralité. Il convient de constater au surplus que les buts des Etats membres en matière de politique de sécurité ne sont pas en contradiction par rapport à ceux de la Suisse. L'objectif premier est en effet d'empêcher le déclenchement d'un conflit, et, si un conflit éclate néanmoins, d'y mettre fin.

En outre, il faut se rendre compte que maintenant déjà, la Suisse adopte certains comportements calqués sur ceux de l'UE. Il en va ainsi notamment des règles qui limitent l'exportation de biens dits de *dual use*.

Rester neutre et à l'écart de toute coalition, dans l'intention louable de maintenir l'indépendance du pays, pourrait se révéler parfaitement illusoire dans certaines circonstances : ainsi, on ne voit pas comment la Suisse pourrait se protéger elle-même contre la menace d'une attaque par fusée de longue portée, en provenance d'un pays du Moyen-Orient, par exemple.

L'aspect émotif du problème de la neutralité

Pour de nombreux citoyens suisses, la neutralité revêt le caractère d'un acte de foi. Lorsque l'on aborde le problème de la neutralité, il faut tenir compte de cet élément. Mais si l'on considère la question avec réalisme, force est de constater que dans l'opinion publique à l'extérieur de la Suisse, la neutralité ne représente plus rien. Entre qui et qui la Suisse devrait-elle rester neutre ?

Dans les discussions sur la neutralité, les partisans de son maintien évoquent souvent le rôle que peut jouer la Suisse neutre en matière de bons offices. Mais cet argument n'a plus guère de poids, car il y a belle lurette que la Suisse ne s'est plus distinguée dans ce domaine (en fait, depuis les conférences de paix à Evian en 1961 et 1962). Au cours de ces dernières années, d'autres Etats se sont montrés beaucoup plus actifs en la matière que la Suisse, notamment la Norvège. Un autre argument, celui de l'importance de la neutralité pour l'efficacité de l'action du CICR, n'a pas plus de valeur, surtout depuis que le CICR affirme son autonomie par rapport à la Confédération (autonomie concrétisée notamment par l'accord de siège conclu entre le CICR et la Confédération).

Thèses :

1. Compte tenu de son aspect émotif, la question de la neutralité constitue un des points centraux de toute discussion sur l'adhésion de la Suisse à l'UE.
2. Juridiquement, le statut de neutralité n'est pas incompatible avec celui de membre de l'UE.
3. La pratique d'une politique de neutralité est possible au sein de l'UE.
4. Indépendamment de l'adhésion ou non à l'UE, la Suisse doit réviser sa position par rapport à la neutralité, car la neutralité suisse au sens traditionnel du terme n'a plus de raison d'être dans le contexte actuel.

5. La politique de sécurité

Cf. Rapport sur l'intégration 1999, chiffre 334.01 et 335.01. Cf. aussi le Rapport sur la politique de sécurité 2000.

L'existence même de l'Union européenne garantit la sécurité en Europe, ce dont la Suisse profite également. Une guerre entre membres de l'UE paraît exclue. La confrontation avec un ennemi externe n'est guère plus probable en l'état actuel et l'on peut compter avec un délai de préavis d'une dizaine d'années au moins (au lieu des quelques heures de préavis à l'époque de la guerre froide !).

L'UE n'est pas une alliance défensive. La mise en œuvre d'une politique européenne de sécurité et de défense présuppose un approfondissement de l'UE. Mais l'UE crée une force d'intervention européenne (" Eurocorps "), qui sera opérationnelle dès 2007. Son but n'est donc pas de se préparer à la défense de l'Europe, mais d'assumer les tâches dites de Petersberg, comprenant aussi le " peace making ". La participation à la force d'intervention européenne n'est pas nécessairement liée à l'adhésion à l'UE. C'est ainsi que le Danemark, membre de l'UE, ne participe pas à ce corps, alors que la Norvège, pays non membre, y participe. La Suisse pourrait donc envisager la participation à ce corps indépendamment de la question de l'adhésion à l'UE.

Le passage de l'Armée 95 à l'Armée XXI est en préparation. Cette réforme comprend beaucoup de points positifs. Toutefois, on peut se demander si elle est fondée sur une véritable réflexion stratégique.

Certes, les buts de l'Armée ont été définis : la promotion de la paix, la défense et la sauvegarde des conditions d'existence. Toutefois, en ce qui concerne la défense, l'ambiguïté demeure : s'agit-il d'une défense autonome ou de la défense dans le cadre d'une coopération ? Or, ce choix détermine notamment le programme d'armement.

A vrai dire, la défense autonome n'a plus guère de sens. Elle vise en effet une hypothèse hautement invraisemblable, celle de l'attaque de la Suisse par un pays voisin ! En revanche, s'il s'agit de se défendre contre un ennemi plus lointain, la participation à une coalition de défense paraît logique, comme cela a d'ailleurs toujours été envisagé à l'époque de la guerre froide, étant entendu que la neutralité de la Suisse ne permettait pas de le dire publiquement. Quant à l'idée que la Suisse pourrait se trouver menacée par des missiles à longue portée, par exemple dans le cadre d'une opération de chantage de la part d'un Etat crapuleux, on peut l'écarter aussi. D'une part, une telle menace est fort peu probable. D'autre part, en présence d'une menace de ce type, la Suisse ne serait pas en mesure d'y faire face par ses propres moyens. La coopération s'impose donc aussi dans ce cas de figure.

Dans la mise en place de l'Armée XXI, les considérations de politique intérieure jouent encore un trop grand rôle. Il est permis de se demander si l'ordre de bataille comprenant cinq brigades blindées est le résultat d'une réflexion stratégique ou si l'on veut maintenir ces cinq brigades parce qu'elles existent !

Le contrôle à nos frontières incombe à l'Administration fédérale des douanes, qui comprend le Corps des gardes-frontière. En cas d'adhésion à l'UE, le contrôle à la frontière serait en principe supprimé. Cet abandon devrait être compensé par un contrôle accru à l'intérieur du pays. Reste à savoir qui en serait chargé. Or on sait que les Suisses sont allergiques à la création d'une police fédérale. Resterait donc la solution qui consiste à charger les cantons de ce contrôle. Mais en seraient-ils capables ? Il est permis d'en douter, du moins si l'on se base sur l'effectif et l'organisation actuels des corps de police cantonaux. Cependant, l'abandon du contrôle des personnes à la frontière permettrait de modifier la mission des douaniers et des gardes-frontière. Certains agents pourraient être engagés à l'intérieur du pays, en particulier les gardes-frontière, qui bénéficient d'une formation aux tâches de police.

Relevons en passant que le problème se poserait de manière encore plus aiguë si la Suisse devait entrer dans le système dit de Schengen dès maintenant et indépendamment d'une adhésion à l'UE, car, dans cette hypothèse, bon nombre de douaniers devraient rester à la frontière pour le contrôle des marchandises.

Thèses :

1. Avec l'effondrement de l'empire soviétique, la menace d'une guerre terrestre générale a disparu et l'on peut compter avec un préavis de longue durée en cas de réapparition d'une menace.
2. Pour la Suisse, une armée dont le but est la défense autonome n'a plus de sens, puisqu'il n'y a pas de menace à laquelle une telle armée devrait faire face.
3. En cas de nouvelle menace par la voie terrestre ou en cas de menace par des missiles à longue portée, la garantie de la sécurité passerait nécessairement par la coopération dans le cadre d'une coalition.
4. Indépendamment d'une adhésion éventuelle à l'UE, la Suisse pourrait, si elle le voulait, participer au Corps européen d'intervention, dont les missions comprennent le " peace keeping ", le " peace making ", mais pas la défense commune.
5. En cas d'adhésion à l'UE, le rôle des douaniers et du Corps des gardes-frontière doit être revu et le contrôle des personnes à l'intérieur du pays réorganisé.

6. L'avenir de la place financière suisse et l'évolution de la fiscalité

Cf. Rapport sur l'intégration 1999, chiffres 333.07, 333.08.1 et 333.08.2

Une lente érosion affecte la position privilégiée de la place financière suisse, comme d'ailleurs le rayonnement de la Suisse en général. Les causes de cette évolution peuvent être résumées comme il suit :

- la montée en force de la suprématie américaine
- le déplacement du centre de gravité de l'Europe vers l'Est
- l'effritement du multilatéralisme
- l'internationalisation des entreprises phares et de leurs conseils d'administration
- une certaine diminution du rôle du franc suisse comme monnaie internationale, alors que le pays est entouré d'Etats ayant adopté l'euro
- le rapprochement de la charge fiscale en Suisse de la moyenne européenne
- la menace qui pèse sur le secret bancaire, qui constitue un des atouts de la place financière suisse
- l'effet négatif de l'affaire des fonds en déshérence
- le fait que les banques suisses elles-mêmes travaillent à travers leurs filiales établies à l'étranger
- la détérioration du climat politique en Suisse
- le déséquilibre croissant entre la région zurichoise et le reste du pays.

Cette évolution n'est pas directement liée à la question européenne. Cela signifie qu'avec ou sans adhésion à l'UE, un sursaut est nécessaire si la Suisse veut garder sa position privilégiée.

En adhérant à l'UE, la Suisse adhérerait sans doute aussi à l'union monétaire et adopterait l'euro comme monnaie. Il en résulterait une perte d'autonomie de la BNS, compensée au moins en partie par la possibilité pour les représentants suisses dans les organes de la Banque centrale européenne d'y exercer une certaine influence.

L'adhésion à l'UE faciliterait l'accès des banques suisses à la gestion des fonds de retraite. On constate toutefois que les grandes banques ne font pas d'efforts importants visant l'adhésion à l'UE. Cette attitude réservée est probablement due au fait que ces banques sont déjà implantées dans les pays de l'UE par leurs filiales.

En cas d'adhésion à l'UE, les taux d'intérêt subiraient une augmentation pour se rapprocher des taux usuels en Europe. Tel serait le cas tout particulièrement en ce qui concerne le taux des emprunts hypothécaires. En revanche, il y aurait des avantages en matière de trafic de paiement notamment.

L'adhésion à l'UE obligerait la Suisse à augmenter le taux de la TVA, sans que l'on puisse dire à ce stade par quoi cette augmentation pourrait être compensée. La compensation par la suppression ou réduction massive de l'impôt fédéral direct paraît politiquement difficile voire impossible à réaliser. C'est plutôt du côté de la diminution du taux des cotisations aux assurances sociales qu'il faut chercher la solution.

Globalement, la charge fiscale en Suisse est encore un peu plus faible que la moyenne européenne. Cet avantage disparaîtrait vraisemblablement avec l'adhésion à l'UE.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse serait obligée de s'adapter à la conception européenne de la protection des intérêts privés, ce qui impliquerait l'abandon du secret bancaire tel qu'il existe actuellement. Il n'est resté pas moins que la pression pour éliminer le secret bancaire existe indépendamment de la question européenne. Elle est le fait des Etats-Unis et de l'OCDE autant que de l'UE. Il n'est donc pas du tout certain que la conception suisse, qui privilégie le prélèvement d'un impôt à la source par rapport à l'échange d'informations entre autorités fiscales puisse être maintenue encore longtemps, et cela même si le chef du Département fédéral des finances proclame que le secret bancaire n'est pas négociable.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse ferait partie des contributeurs nets, pour un montant que l'on peut estimer à quelque 3 milliards de francs. L'obligation de payer une contribution nette est l'expression de la prospérité d'un pays ! Cette dépense devrait pouvoir être compensée grâce au développement de l'économie ou par la réduction de certaines dépenses de l'Etat central.

Thèses :

1. Indépendamment de l'adhésion ou non à l'UE, un sursaut d'énergie est nécessaire si l'on veut contrer l'érosion de la position privilégiée de la place financière suisse.
2. L'adhésion de la Suisse à l'UE et l'adoption de l'euro comme monnaie auraient pour effet de réduire l'autonomie de la Banque nationale suisse.
3. La pression sur le secret bancaire existe indépendamment de la question européenne.
4. Du point de vue fiscal, l'adhésion à l'UE entraînerait une certaine perte de la compétitivité de la place financière suisse.
5. L'adhésion à l'UE obligerait la Suisse à augmenter le taux de la TVA, sans que l'on puisse dire à ce stade comment cette hausse de la charge fiscale serait compensée.
6. En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse aurait à payer à l'UE une contribution nette de quelque 3 milliards de francs, ce qui ne constituerait pas une charge excessive pour le pays riche qu'est la Suisse.

7. Le rôle futur de la Suisse en Europe

Le développement du droit international, par exemple au sein de l'OMC, a pour conséquence une érosion de la souveraineté qui touche tous les Etats. En outre, ce qui est spécifique pour la Suisse, c'est sa position isolée au milieu de l'Europe et de l'UE. Il en résulte dans bien des cas la nécessité ou du moins l'opportunité pour notre pays de s'aligner sur ce qui se fait au sein de l'UE. Il est convenu de parler d'adoption " autonome " des règles de l'UE ("autonomer Nachvollzug"). Les mauvaises langues vont jusqu'à dire que dans les bureaux de l'administration fédérale, à Berne, on attend avec impatience la prochaine édition de la feuille officielle de l'UE !

Le rôle et l'influence des petits Etats au sein de l'UE ne sont pas faciles à évaluer. D'une part, on a pu observer qu'un Etat de la taille du Luxembourg a réussi à influencer l'une ou l'autre décision de l'UE. Mais, d'autre part, les mesures prises au début de l'an 2000 par l'ensemble des pays membres de l'UE à l'encontre de l'Autriche, ont démontré le peu de cas que l'on fait au sein de l'UE d'un pays d'une dimension comparable à celle de la Suisse. Une partie importante de l'opinion publique en Suisse a d'ailleurs été choquée par la manière dont l'Autriche a été traitée par ses pairs.

Actuellement, le rôle de la Suisse sur la scène internationale est modeste. Après la première guerre mondiale, la Suisse avait été nettement plus active, notamment dans le domaine de l'arbitrage. Certes, on mentionne souvent le rôle que la Suisse a joué ou devrait encore jouer en matière de bons offices, mais il faut reconnaître que la place a été prise entre temps par d'autres Etats, en particulier par la Norvège. Mieux vaut peut-être imaginer des initiatives de la Suisse dans d'autres domaines. Ainsi, notre pays pourrait affirmer sa vocation comme lieu de rencontre et de discussion, par exemple sur des thèmes comme les droits populaires, le respect des minorités, le fédéralisme, le plurilinguisme. Il ne s'agirait évidemment pas de jouer les maîtres d'école et de vouloir endoctriner, mais plutôt de donner l'occasion aux représentants d'autres pays d'observer sur place comment cela fonctionne.

Thèses :

1. Une érosion constante diminue la souveraineté de la Suisse - comme d'ailleurs celle des autres Etats - indépendamment d'une adhésion éventuelle à l'UE.
2. La possibilité pour un petit Etat d'avoir de l'influence au sein de l'UE est incertaine.
3. La Suisse pourrait jouer un rôle accru comme lieu de rencontre et faire valoir son expérience en matière de protection des minorités, de fédéralisme et de plurilinguisme, par exemple.

Conclusion

Comme nous le disions dans l'introduction à la présente étude, son but n'était pas d'aboutir à la recommandation de dire oui ou non à l'adhésion de la Suisse à l'UE. Le résultat de nos réflexions, auquel adhèrent tous les membres du groupe de travail, qu'ils se disent " euroturbos " ou " eurosceptiques ", est de montrer quel serait le prix de l'adhésion de la Suisse à l'UE.

Le moment venu, il appartiendra à chaque citoyen de décider s'il est prêt à payer ce prix pour obtenir les avantages liés à l'adhésion, ou si, au contraire, ce prix lui paraît trop élevé. A cet égard, il faut être conscient du fait qu'une partie des changements impliqués par l'adhésion deviendra de toute façon nécessaire même en cas de refus de rejoindre l'UE.

Au vu de ce que l'on a pu entendre jusqu'à ce jour lors de l'évocation de la question européenne, on peut partir de l'idée que beaucoup de nos concitoyens ont déjà pris position et ne souhaitent peut-être pas en savoir davantage, car ils se fient à ce qu'ils estiment être leur bon sens ou suivent avec conviction le mot d'ordre d'un mouvement qui prône l'adhésion ou qui la refuse délibérément. Notre étude s'adresse donc à celles et à ceux qui préfèrent prendre leur décision sur la base d'un raisonnement, même si, au départ, ils peuvent avoir une préférence pour ou contre l'adhésion.

Nous sommes parfaitement conscients des limites de notre travail. Traiter en quelques pages de l'ensemble des aspects politiques de l'adhésion à l'UE peut paraître présomptueux, lorsque l'on sait par exemple que la Conférence des gouvernements cantonaux a consacré un volume de plus de 350 pages au résultat de ses réflexions sur un des thèmes traités dans notre rapport : " Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union Européenne " ! Toutefois, on peut se demander combien de citoyens auront la curiosité, le temps et la persévérance de lire un tel ouvrage. C'est donc de propos délibéré que nous avons rédigé une étude très succincte, avec l'espoir que sa brièveté en facilitera la lecture.

Au nom du groupe de travail :

Jean-Claude Hefti, président central de la NSH