

Bilatérales – what else?

Rester soi-même malgré l'interdépendance

Résumé en français du livre de Patrik Schellenbauer et Gerhard Schwarz
avec des contributions d'Alois Bischofberger, Peter Buomberger,
Astrid Epiney, Daniel Gros, Urs Meister, Daniel Müller-Jentsch et Rudolf Walsler

'avenir' suisse'

Bilatérales – what else ?

*Rester soi-même malgré
l'interdépendance*

Patrik Schellenbauer et Gerhard Schwarz Editeurs

*avec des contributions d'Alois Bischofberger,
Peter Buomberger, Astrid Epiney, Daniel Gros,
Urs Meister, Daniel Müller-Jentsch et Rudolf Walser*

Resumé en français par Tibère Adler

Résumé et adaptation en français du livre «Bilateralismus – was sonst?» de Patrik Schellenbauer et Gerhard Schwarz, Zurich : Editions Neue Zürcher Zeitung, 2015 ; ISBN 978-3-03810-150-5

Rédaction et adaptation Tibère Adler

Editeurs Patrik Schellenbauer et Gerhard Schwarz, Avenir Suisse

Traduction Clément Bourdin, Nicole Pomezny, Avenir Suisse et Véronique Bohn

Mise en page Carmen Sopi, Avenir Suisse

Correction n c ag, www.ncag.ch

Impression gdz AG, www.gdz.ch

Mode de citation Patrik Schellenbauer et Gerhard Schwarz (2015) :

Bilatérales – what else? (Zurich et Genève : Avenir Suisse)

© 2015 Avenir Suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse réserve les droits qui en émanent, surtout celui de la traduction, de la reproduction, de la présentation, de l'utilisation de graphiques et de tableaux, de la diffusion radio-phonique, de la mise en microfilm ou de la reproduction par d'autres moyens et de la sauvegarde dans un ordinateur, aussi en cas d'utilisation partielle.

Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphiques de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d'auteur.

Préface

Depuis sa création, Avenir Suisse s'est engagé en tant que think tank par des études et des publications concernant le futur de la Suisse. Il a mis l'accent sur des domaines politiques que le pays peut façonner de manière autonome. En revanche, les relations extérieures n'ont occupé qu'une place mineure pour deux raisons. D'une part, ces relations ne dépendaient pas uniquement de la Suisse mais également de partenaires, qui – d'autant plus dans le cas de l'Union européenne (UE) avec sa forme étatique sui generis et ses 28 Etats membres – paraissaient difficiles à évaluer; ce qui a eu pour conséquence de réduire l'utilité d'idées de réformes. D'autre part, la question de l'UE divise le pays dans une ampleur qui rend difficile de faire entendre sa voix avec des analyses factuelles. Les émotions balaient tous les faits et les arguments et conduisent à d'inévitables catégorisations. Ceux qui présentent des positions différenciées se voient vite affublés d'une étiquette d'«Euro-Turbo» ou au contraire de partisans du repli sur soi. C'est ce qui s'est produit en 2010 pour Avenir Suisse avec le livre «Souveränität im Härtestest» (seulement en allemand), qui a été fausement interprété comme un plaidoyer pour une adhésion à l'UE.

Entre-temps, cinq années ont passé. En février 2014, le peuple suisse a approuvé l'initiative «contre l'immigration de masse», ce qui peut être perçu comme une prise de distance par rapport à l'UE; en tous les cas, une stricte mise en œuvre de l'initiative laisse présager des difficultés considérables dans les relations avec l'UE. Malgré tous ses problèmes et défauts de conception à la naissance, l'UE est d'une importance centrale pour la Suisse, par sa situation géographique, par les liens sociaux et culturels noués au cours des siècles, par les flux commerciaux et des transports et tout simplement en raison de sa taille. La Suisse a besoin de l'UE, et

inversement, l'UE a aussi besoin de la Suisse, comme elle ne se lasse pas de le souligner.

Avec les Accords bilatéraux, la Suisse et l'UE ont trouvé un bon *modus vivendi*, qui répond aux besoins des deux partenaires. L'affirmation selon laquelle la Suisse jouerait dans une certaine mesure un rôle de profiteuse en Europe ne résiste pas à un examen détaillé. Les Bilatérales sont le résultat de longues, ardues et difficiles négociations de part et d'autre et absolument pas un cadeau de l'UE au petit Etat tiers. Pourtant, les réactions à l'égard de ces «Bilatérales» sont souvent identiques à celles envers l'UE en général. Soit l'édifice contractuel est jugé sans valeur, soit il est considéré comme un fondement irremplaçable pour le maintien de la prospérité de la Suisse. Il n'y a pas de place pour les nuances. D'un côté comme de l'autre, les prises de position ne reposent pas sur des faits. Certes, la tâche n'est pas facile, tant les relations entre la Suisse et l'UE sont complexes et les chiffres irréfutables inexistantes, mais surtout : il est impossible de savoir comment la Suisse se serait développée sans les Bilatérales, sous un autre régime institutionnel.

Malgré cela, ce livre tente de proposer un état des lieux critique. Qu'est-ce que les Bilatérales ont apporté à la Suisse jusqu'à maintenant? Comment pourraient-elles au mieux être adaptées? Comment les relations entre deux voisins si fortement liés devraient-elles être réglées, afin que tous deux puissent vivre pacifiquement ensemble et côte à côte? Y aurait-il des alternatives sensées à la voie qui a été prise? Quels en seraient les avantages et les coûts? Quelle est la marge de manœuvre de politique extérieure de la Suisse face à l'Europe, mais aussi face au reste du monde? Notre objectif est d'enrichir la discussion en cours par une analyse fondée sur des faits, divisée en thèmes et branches. Nous avons en revanche volontairement renoncé à l'emphase habituellement réservée à ce sujet dans le débat politique.

En ce moment, la recherche d'une solution pour la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse est au premier plan dans le dis-

cours public. Le compte à rebours a commencé pour la mise en œuvre du vote populaire. Entre la parution de ce livre et l'expiration du délai fixé, il ne restera que 14 mois. Avenir Suisse s'est donc exprimé à diverses reprises sur de telles questions de mise en œuvre. Il a présenté une solution avec un «objectif global sans contingents», qui ne ferait pas que respecter les exigences centrales de la courte majorité des votants, mais donnerait aussi par la même occasion du temps à la Suisse, afin de trouver une solution acceptable pour toutes les parties. Pourtant, dans une perspective à plus long terme, ce sont les mécanismes institutionnels, sur lesquels la participation au marché intérieur de l'UE sera fondée, qui prendront une importance encore plus décisive. Dans ce domaine subsistent de nombreuses questions non élucidées dans la relation Suisse-UE et elles augmentent constamment au vu des multiples processus d'intégration ayant cours dans l'UE. Dans ce contexte, les mots-clés sont la reprise dynamique (plutôt que statique) du droit communautaire, le choix d'une procédure de règlement des différends et d'une juridiction. La Suisse a intérêt à analyser ses besoins et ses exigences avec confiance en soi, mais aussi de manière réaliste, car c'est le fondement de tout partenariat réussi.

Avenir Suisse a mobilisé des ressources personnelles substantielles pour l'élaboration de cette étude. Les chefs de projet et Senior Consultants ont en outre essayé de recueillir, dans des entretiens individuels et des séminaires, le savoir des personnes qui traitent directement avec l'UE dans les entreprises ou les branches économiques. Etant donné que le think tank ne dispose pas de suffisamment de compétences en droit public et droit international public, ni de la possibilité d'entreprendre lui-même des recherches empiriques approfondies, nous avons en outre demandé à la professeure Astrid Epiney (Université de Fribourg) et à Florian Hälgl (KOF/EPFZ) de mettre leurs connaissances à notre disposition. Pour finir, nous souhaitons également inclure une voix bruxelloise. Un groupe d'auteurs du «Centre for European Policy Studies» (CEPS) a pris en charge cette partie sous la direction de Daniel Gros et Steven Blockmans. Nous

les remerciements tous chaleureusement. Un remerciement particulier va à notre collègue Patrik Schellenbauer a assuré la direction du projet. Comme toujours, la responsabilité du projet global revient aux éditeurs. Tous les autres intervenants ne sont responsables que de leurs propres textes.

Le livre complet est publié en allemand. La présente édition française contient un résumé des contributions scientifiques des différents intervenants, ainsi que les principaux graphiques explicatifs développés pour la publication. Le dernier chapitre, constitué d'une analyse synthétique rédigée par Avenir Suisse, a été traduit dans son intégralité.

Gerhard Schwarz

Directeur Avenir Suisse

Tibère Adler

Directeur romand Avenir Suisse

Sommaire

- 01** – Introduction: les Accords bilatéraux dans le flou – 12
Patrik Schellenbauer
- 02** – Relations Suisse - UE: Status quo et perspectives – 22
Astrid Epiney
- 03** – Economie et marché du travail
sous un nouveau régime – 24
Patrik Schellenbauer
- 04** – Entraves techniques au commerce: qui profite des
barrières à l'entrée basses sur les marchés? – 28
Florian Hälgi
- 05** – Analyse sectorielle: industrie – 32
Rudolf Walser
- 06** – Analyse sectorielle: services (avec un accent
particulier sur les banques et les assurances) – 36
Alois Bischofberger, Peter Buomberger
- 07** – Analyse sectorielle: infrastructure
(transports et énergie) – 40
Daniel Müller-Jentsch, Urs Meister
- 08** – Développements dans l'Union européenne et
leurs effets pour la Suisse – 44
*Steven Blockmans, Sergio Carrera, Daniel Gros, Katharina Eisele,
Elspeth Guild, Karel Lannoo, Adam Lazowski et Jacques Pelkmans*
- 09** – Bilatérales – what else? – 48
Patrik Schellenbauer, Gerhard Schwarz

01 Introduction: les Accords bilatéraux dans le flou

Patrik Schellenbauer

En 2014, la Suisse a réalisé 55 % de ses exportations vers l'Union européenne (UE), et 73 % de ses importations venaient de l'UE. Le tableau est le même en matière de mobilité des personnes : en 2014, 62 % des immigrants provenaient de l'UE et 50 % des «partants» se sont rendus dans l'UE¹. Quand bien même les pays de l'UE perdent du poids au niveau mondial, ils resteront encore longtemps les partenaires commerciaux principaux de la Suisse. Cette proximité de territoire reste significative, surtout dans le domaine de l'industrie, marqué par une fragmentation de la chaîne de valeur en étapes toujours plus petites, pouvant être sous-traitées et intégrées depuis l'étranger.

Quand bien même les pays de l'UE perdent du poids au niveau mondial, ils resteront encore longtemps les partenaires commerciaux principaux de la Suisse.

Un rôle nouveau pour le libre-échange

Cette évolution a complètement modifié le rôle des traditionnels accords internationaux de libre-échange visant à faciliter le commerce international. Les accords de libre-échange de première génération visaient en premier lieu à abolir ou réduire les barrières tarifaires – principalement les droits de douane. Des droits de douane peu élevés favorisent le commerce mais ils ne créent pas à eux seuls les conditions d'un accès efficace aux marchés, tant il subsiste de nombreuses dispositions établissant des entraves non tarifaires au commerce, tels des standards techniques ou des conditions d'admission.

Les échanges commerciaux de la Suisse avec l'UE sont actuellement facilités par un large éventail de conventions bilatérales et multilatérales. L'abaissement des droits de douane résulte non seulement de l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE, mais aussi de l'édifice contrac-

¹ Administration fédérale des douanes (AFD), <https://www.swiss-impex.admin.ch/index.xhtml>
Office fédéral de la statistique (OFS), Migration et Intégration.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/key/02/01.html>

tuel multilatéral de l'OMC et du GATT (voir schéma aux pages 17-19 de ce chapitre). Les Accords bilatéraux I et II conclus entre la Suisse et l'UE ont pour but d'abattre des entraves techniques au commerce et de rendre possible – dans certains domaines d'activités sélectionnés – la participation de la Suisse au marché intérieur européen. L'accord le plus important, et aussi le plus controversé actuellement, est celui sur la libre circulation des personnes (ALCP), qui a conduit à une large ouverture des marchés du travail et à une liberté partielle de fourniture de services. Au-delà du premier paquet, les Bilatérales II contiennent une série d'accords qui ne favorisent pas l'accès aux marchés, mais établissent des coopérations dans différents domaines.

L'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse» le 9 février 2014 pourrait sonner le glas en Suisse du paquet des Bilatérales I.

Avenir incertain pour les Accords bilatéraux

L'avenir des Bilatérales est incertain pour deux raisons. D'une part, l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse» le 9 février 2014 pourrait sonner le glas en Suisse du paquet des Bilatérales I. Si la Suisse concrétise cette initiative à la lettre et met en œuvre une politique d'immigration stricte (aussi) envers les ressortissants de l'UE, par exemple sous forme de contingents, alors elle pourrait de-

voir résilier d'elle-même l'Accord sur la libre circulation des personnes – ou l'UE pourrait constater une violation de cette convention. En application de la «clause guillotine», ceci pourrait rendre caduques les autres conventions des Bilatérales I. Potentiellement, d'autres accords pourraient être touchés par la fin de la libre circulation des personnes, avant tout l'Accord de Schengen/Dublin (faisant partie des Bilatérales II), qui prescrit entre autres l'abolition du contrôle physique des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

D'autre part, la continuation du système des Accords bilatéraux est aussi remise en question du côté de l'UE, en raison de son faible ancrage

institutionnel. Depuis 2008 déjà, l'UE pousse la Suisse à adopter un cadre institutionnel commun, qui permettrait une adaptation dynamique des accords sectoriels à l'évolution du droit de l'UE, une interprétation homogène et la création de mécanismes pour le contrôle, la mise en œuvre et la résolution des différends. Sans accord-cadre institutionnel, l'UE ne veut plus conclure de nouveaux accords particuliers (par exemple dans le domaine de l'énergie ou des services). A long terme, elle pourrait même remettre en question la stabilité des conventions existantes. Le rapprochement institutionnel plus étroit exigé par l'UE est controversé en Suisse, où il suscite des craintes de pertes importantes et inacceptables de souveraineté formelle.

Sans accord-cadre institutionnel, l'UE ne veut plus conclure de nouveaux accords particuliers (par exemple dans le domaine de l'énergie ou des services).

La valeur des Bilatérales est un facteur décisif

A court terme, la Suisse s'est mise sous pression par l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse», dont la concrétisation pourrait entraîner la fin des Bilatérales I. A moyen terme, la question institutionnelle sera prédominante. Dans les deux cas, il est décisif de connaître la valeur attribuée aux Accords bilatéraux, actuels ou futurs, non seulement pour la Suisse, mais aussi pour l'UE. Pour l'instant, les politiques suisses mettent superficiellement en balance la limitation de souveraineté d'une part, le bénéfice économique des conventions avec l'UE d'autre part. Simultanément, ils espèrent que l'UE considère aussi ces conventions comme hautement utiles et qu'elle pourrait, en conséquence, être encline à des concessions sur la maîtrise de l'immigration et le cadre institutionnel. Toutefois, l'UE n'entretient pas uniquement des relations internationales avec la Suisse. Des concessions accordées à notre pays pourraient donner un signal à d'autres Etats partenaires, mais aussi aux Etats membres, affaiblissant le pouvoir de négociation de l'UE ou sa stabilité interne. C'est

Personne ne sait comment la Suisse aurait évolué dans un scénario alternatif, ni à quoi cette alternative aurait ressemblé.

pourquoi la perspective suisse doit se fonder en priorité sur une appréciation autonome des bénéfices propres des Accords bilatéraux. Cependant, une telle évaluation est difficile. Les données conjoncturelles ou relatives à la croissance économique ne permettent pas de tirer des conclusions fermes. Plus important encore, personne ne sait comment la Suisse aurait évolué dans un scénario alternatif, ni à quoi cette alternative aurait ressemblé. Enfin, une analyse de la «valeur des Bilatérales» est orientée sur le passé, alors qu'il faut une analyse orientée vers l'avenir. Des circonstances très variées pourraient rendre des conventions existantes encore plus importantes ou alors caduques ou encore exiger de nouveaux accords.

Aperçu du présent livre : résumé de la publication allemande

Avec cette publication, Avenir Suisse tente malgré tout une appréciation des avantages et des inconvénients de l'ensemble des Accords bilatéraux. Bien entendu, cette appréciation ne peut être isolée ou statique, mais doit être dynamiquement mise en relation avec d'autres scénarios concevables. Parmi ceux-ci : la continuation et l'extension de l'édifice contractuel actuel (notamment par des accords sectoriels et la définition d'un cadre institutionnel) ; un nouvel accord élargi de libre-échange ou alors, comme position de repli, l'Accord de libre-échange de 1972, complété par l'application directe des règles de l'OMC/GATT.

Le livre d'Avenir Suisse est disponible en intégralité dans sa version allemande. Le présent résumé en français offre au lecteur francophone un court aperçu de chacune des contributions spécifiques des experts sollicités, dans leur domaine de spécialité (chapitre 2 à 8). Chaque résumé contient les faits essentiels présentés par l'auteur, ses conclusions principales, ainsi que les graphiques les plus pertinents et les plus informatifs du livre. Le chapitre final, intitulé «Bilatérales – what else?», est présenté

Libre-échange

Réglementation de l'OMC (1995) – Sélection

Commerce des marchandises (GATT)

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce pour l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires.

Principes de base:

- **Clause de la nation la plus favorisée**: un avantage accordé à une partie contractante doit être accordé à toutes les autres parties contractantes.
- **Clause du traitement national**: égalité de traitement entre les prestations de services étrangères et nationales sur le marché domestique.
- **Interdiction des contingents (fixation de quotas ou de contingents)**: pas de restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation.

Accord général sur le commerce des services (AGCS/GATS)

Couvre en principe toutes les prestations de services, à l'exception de celles fournies dans l'exercice de compétences souveraines, comme les droits de trafic aérien.

- Des restrictions larges des principes fondamentaux sont possibles: l'accès au marché et le traitement national ne sont applicables que dans les secteurs que les Etats membres ont inscrits sur leur liste nationale d'engagements individuels.
- Pas de règlements contraignants ou de subventions.
- AGCS/GATS est un système flexible pour une ouverture de marché sélective.

Droits de propriété intellectuelle (ADPIC/TRIPS)

Accords sur les questions de propriété intellectuelle, y compris sur le commerce de contrefaçons.

Accord sur les marchés publics (Accord plurilatéral AMP)

L'achat de biens et de services pour usage propre d'un Etat est soumis aux principes du traitement national et de la nation la plus favorisée, en cas de dépassement de valeurs seuils définies.

Accord de libre-échange Suisse-UE (1972)

Suppression des restrictions au commerce (droits de douane, contingents) pour les produits industriels originaires des parties contractantes.

Interdiction des aides étatiques susceptibles de fausser la concurrence du commerce de marchandises entre la Suisse et l'UE (seulement pour les marchandises, pas pour les services).

Produits agricoles transformés (2005)

Révision/Protocole additionnel à l'Accord de libre-échange de 1972 (Protocole n°2) concernant le commerce des produits agricoles transformés (chocolat, biscuits, pâtisseries, glaces, soupes, sauces, café soluble).

Un mécanisme de compensation (droits de douane à l'importation, contributions à l'exportation) atténue le désavantage au niveau des prix des matières premières agricoles suisses (plus chères). L'accord révisé et simplifie le mécanisme de compensation:

- L'UE supprime complètement les droits de douane pour les produits transformés et renonce aux contributions à l'exportation en Suisse.
- La Suisse abaisse les droits de douane et les subventions à l'exportation en proportion de la différence des prix des matières premières entre la Suisse et l'UE.

Participation au marché intérieur

Accord Suisse-UE sur les assurances (1989)

Liberté d'établissement (agences, succursales) réciproque dans le domaine des assurances non-vie couvrant directement des dommages. Pas de réglementations du commerce des services transfrontaliers.

Accord Suisse-UE sur la facilitation et la sécurité d

Facilitation des formalités de douane et amélioration de la
Suppression de l'obligation de déclaration préalable (règle
accord pour une coopération dans le domaine de la sécurité

Libre circulation des personnes (2002)

Ouverture progressive du marché du travail. Octroi de la liberté d'établissement si l'immigrant possède un travail, est indépendant ou a les moyens financiers disponibles. Liberté des services restreinte: possibilité de fournir des services dans un pays contractant pendant 90 jours au maximum.

Entraves techniques au commerce (2002)

Reconnaissance mutuelle des critères de conformité pour la plupart des produits industriels (seule une certification est encore nécessaire).

Marchés publics (2002)

Accès aux marchés publics plus large que les règles de l'OMC (aussi au niveau communal – par exemple infrastructures, transports, énergie, eau, IT).

Agriculture (2002)

Commerce facilité pour les produits agricoles

- Suppression des droits de douane pour les fromages, fruits, légumes, viandes, vins et les produits horticoles.
- Suppression des entraves au commerce non tarifaires (législation sur les produits, autorisation), entre autre pour le vin, les spiritueux, l'agriculture biologique, la protection des végétaux, les produits de fourrage, les semences.

Trafic aérien (2002)

Accès des compagnies aériennes au marché des transports aériens. Interdiction de discrimination, reprises des «libertés» dans le trafic aérien:

- Droits de survol
- Desserte des aéroports de l'UE
- Vol vers la Suisse possible depuis chaque aéroport de l'UE
- Accès aux aéroports de l'UE avec escale et le droit d'embarquer des passagers
- Liaisons entre aéroports de l'UE avec halte et droit d'embarquer des passagers en Suisse.

Transports terrestres (2002)

Accès au marché des transports routiers et ferroviaires (transports voyageurs et marchandises).

- Transport routier: harmonisation des normes d'immatriculation et des législations sociales pour les camionneurs, normes techniques et limites de poids des camions. Possibilité de grand cabotage (transports entre pays), petit cabotage interdit (transports à l'intérieur d'un pays étranger). Introduction de la RPL (redevance poids lourds liée aux prestations) en échange d'une augmentation progressive de la limite de poids des camions en Suisse.
- Transport ferroviaire: accès au réseau ferroviaire dans le transport de marchandises (libre accès contre le paiement du prix du sillon).

Accords bilatéraux I

Accords sectoriels
supplémentaires CH / EU

Année entre parenthèse =
Entrée en vigueur ou signature

Accords bilatéraux II

Accords multilatéraux /
plurilatéraux

Coopération

Douanières (1990/2009)

Coopération entre les bureaux douaniers (1990).
24 heures) dans le trafic de marchandises et
liberté (2009).

Recherche (2002)

Possibilité pour les chercheurs suisses (Universités, entreprises, personnes à titre individuel) de participer aux programmes de recherche européens. Association partielle de la Suisse au nouveau programme «Horizon 2020» depuis décembre 2014 (la Commission européenne a suspendu les négociations à propos de l'accession de la Suisse au statut de «pays associé» après le vote du 9 février 2014).

Schengen Dublin (2008)

- **Accord de Schengen**: liberté de circulation facilitée par la suppression du contrôle des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen. Coopération entre les polices et les justices intensifiée (système d'information SIS). Politique commune pour les visas.
- **Accord de Dublin**: coordination des procédures d'asile, notamment réglementation des compétences lors de l'examen d'une demande d'asile afin d'empêcher les demandes d'asile multiples (accès aux banques de données d'empreintes digitales).

Fiscalité de l'épargne (2005)

Lutte contre la fraude fiscale transfrontalière par la taxation en Suisse des revenus provenant d'intérêts des personnes physiques domiciliées dans l'UE. Les agents payeurs suisses prélèvent une retenue d'impôt de 35 % (dont 75 % vont à l'Etat de domicile et 25 % à la Suisse). Renoncement réciproque à l'imposition à la source de dividendes, intérêts et redevances de licence entre les entreprises apparentées (entreprise mère-fille par exemple). L'accord deviendra largement obsolète dès l'introduction de l'échange automatique de renseignements (EAR 2015).

Environnement (2006)

Participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement.

Statistiques (2007)

Adaptation de la collecte suisse de données aux standards européens et accès aux bases de données européennes en matières économique, politique et sociale.

Pensions (2005)

Elimination de la double imposition des pensions d'anciens fonctionnaires européens domiciliés en Suisse.

Lutte contre la fraude (pas encore formellement en vigueur, application anticipée depuis 2009)

Coopération améliorée dans la lutte contre la contrebande en rapport avec les droits de douane, la taxe sur la consommation et sur la valeur ajoutée, les subventions et les marchés publics.

Médias (2006–2013, application suspendue par l'UE depuis le 9 février 2014)

Participation au programme de l'UE d'encouragement à l'audiovisuel. Depuis 2014, partie du programme cadre «Europe créative». La Suisse n'y participe plus pour le moment.

Formation, formation professionnelle, jeunesse (2011–2013, application suspendue par l'UE depuis le 9 février 2014) – seulement comme déclaration d'intention dans le cadre des Accords bilatéraux II

Participation de la Suisse à des programmes de formation professionnelle et de la jeunesse. Nouveau programme «Erasmus+» 2014–2020.

Autres

Europol (2009), Eurojust (2011), coopération avec l'Agence européenne de défense (2012), coopération avec les autorités chargées de la concurrence (signée en 2013), navigation satellite (application anticipée depuis 2014), Bureau européen d'appui en matière d'asile (signé en 2014).

dans son entier, car il donne la synthèse de l'analyse d'Avenir Suisse. Les chercheurs et analystes sont invités à se référer à l'édition allemande pour avoir accès à l'intégralité de la matière rassemblée.

Le chapitre 2 rédigé par Astrid Epiney (Université de Fribourg) donne un aperçu juridico-institutionnel de la situation actuelle. Il présente les alternatives contractuelles et les défis qui en découleraient. Le troisième chapitre (Patrik Schellenbauer, Avenir Suisse) décrit les effets des Accords bilatéraux sur le développement économique de la Suisse, avec un regard particulier sur la libre circulation des personnes. L'Accord sur les obsta-

Le regard externe délibérément choisi doit être compris comme un test de réalité pour la Suisse, dans lequel la discussion sur l'avenir des Bilatérales reste encore très largement dominée par des considérations purement domestiques.

cles techniques au commerce (OTC) – avant tout la reconnaissance mutuelle des critères de conformité – fait l'objet du quatrième chapitre. Florian Hälgl (Institut KOF, EPFZ) y analyse l'impact de ces mesures de simplification des échanges sur les exportations et les importations. Les chapitres 5, 6 et 7 sont dédiés à des analyses sectorielles. Alois Bischofberger, Peter Buomberger, Urs Meister, Daniel Müller-Jentsch et Rudolf Walser (tous d'Avenir Suisse) évaluent la valeur des Bilatérales et de possibles alternatives contractuelles dans les domaines de l'industrie, des services (avant tout services financiers et assurances) et des infrastructures (principalement énergie et transports). Le chapitre 8, rédigé par le «Centre for European Policy Studies» (CEPS) pré-

sente quelques développements internes à l'UE, notamment pour ce qui touche à l'évolution du processus d'intégration et le développement du marché intérieur; il en tire des conséquences de politique étrangère, vues sous l'angle de l'UE. Ce regard externe délibérément choisi doit être compris comme un test de réalité pour la Suisse, dans lequel la discussion sur l'avenir des Bilatérales reste encore très largement dominée par des considérations purement domestiques. Enfin, le chapitre 9 (Patrik Schellen-

bauer et Gerhard Schwarz, Avenir Suisse) tente une conclusion de synthèse: se fondant sur l'évaluation des Bilatérales et de leurs possibles alternatives, ainsi que sur les développements attendus au sein de l'UE, les deux auteurs esquissent des stratégies à long terme possibles pour les relations entre la Suisse et l'UE. Ce dernier chapitre est traduit dans son intégralité dans la présente édition en français.

02 Relations Suisse-UE: Status quo et perspectives

Astrid Epiney

Faits

- *Les Accords bilatéraux permettent à la Suisse de participer partiellement (pour certains domaines sélectionnés) au marché intérieur et aux programmes de l'UE.*
- *D'un point de vue juridique, il est possible de mettre en œuvre l'article 121a de la Constitution fédérale (issu de l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse») en harmonie avec l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).*
- *Si l'UE devait considérer que la Suisse violait le principe de libre circulation des personnes (LCP), il faudrait s'attendre à des contre-mesures (suspension partielle de certains accords) ou à des mesures de rétorsion de la part de l'UE ou des Etats membres.*
- *Une résiliation de l'ALCP devrait être décidée à l'unanimité par le Conseil de l'UE, sous réserve de l'approbation du Parlement européen.*

Conclusions

- *Revenir à l'Accord de libre-échange de 1972 ou s'appuyer sur les règles de l'OMC ne peut en aucun cas satisfaire les besoins de l'économie suisse.*
- *Un nouvel accord élargi de libre-échange commercial ne peut pas éliminer les barrières à l'entrée des marchés, qui résultent d'ordres juridiques et de normes différents et de l'absence de reconnaissance mutuelle.*
- *En matière de reprise dynamique du droit, Schengen/Dublin devrait devenir la référence pour de futurs Accords bilatéraux.*
- *Si de nouveaux dossiers bilatéraux doivent être conclus, leur contenu sera matériellement de plus en plus proche des règles de l'Espace économique européen (EEE).*

03 Economie et marché du travail sous un nouveau régime

Patrik Schellenbauer

Faits

- *La croissance économique 2003–2007 a été poussée par l'économie mondiale. La libre circulation des personnes (LCP) a soutenu cette croissance mais n'a pas provoqué une forte immigration, car les précédents régimes migratoires étaient aussi conçus pour satisfaire les besoins du marché du travail.*
- *Grâce à la LCP, la Suisse a mieux traversé la «Grande Récession» que d'autres pays.*
- *La faiblesse mondiale de la croissance par tête dès 2009 a été accentuée en Suisse, car une partie des gains de productivité a été utilisée sous forme de réduction du temps de travail.*
- *L'immigration a été un complément pour le marché du travail indigène. Il en a résulté une demande additionnelle pour des travailleurs déjà résidents et de nouvelles chances de progression.*

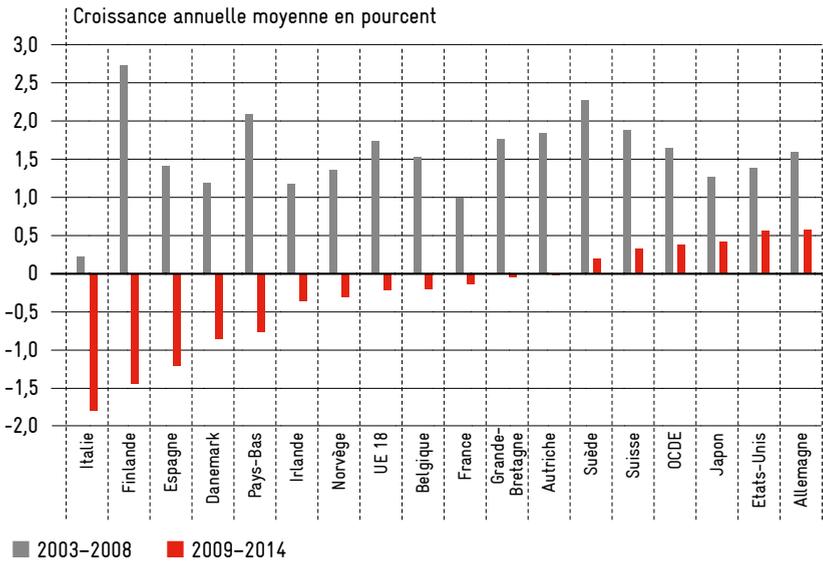
Conclusions

- *Le principal avantage de la LCP est qu'elle ne génère pas une lutte pour la répartition de contingents. Le niveau de formation des immigrants a augmenté et la conjoncture est devenue plus robuste.*
- *L'intensité de l'utilisation du capital, considérée comme un moteur de la productivité du travail, a augmenté plus lentement, car la LCP a poussé la Suisse à produire avec plus de main-d'œuvre.*
- *Les premiers bénéficiaires de l'immigration sont les entreprises et les immigrants eux-mêmes. La classe moyenne et les plus bas revenus ont également légèrement profité. Pour l'essentiel, la répartition des revenus est restée stable.*

Figure 1

Croissance du PIB réel par habitant dans les pays de l'OCDE

Le graphique montre la croissance annuelle du revenu réel par habitant avant et après la «Grande Récession» de 2009. La croissance a plongé massivement dans tous les pays. En moyenne, la croissance des pays de l'OCDE s'est réduite de 1,7 à 0,4 % par année. Dans beaucoup de pays, le revenu par habitant s'est réduit entre 2009 et 2014. La Suisse fait partie de la minorité de pays dans lesquels la croissance après la crise est restée positive.



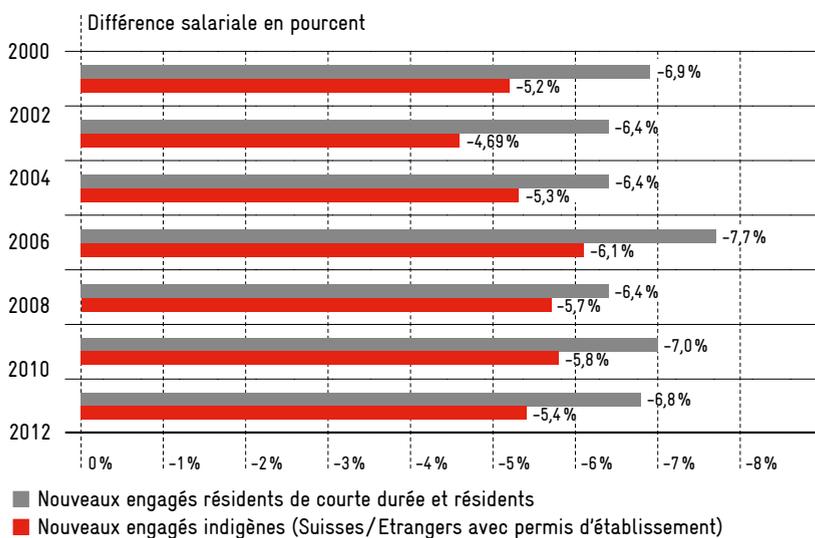
Source: OCDE

L'immigration n'est pas responsable pour la croissance réduite du PIB par habitant après la «Grande Récession» de 2009, celle-ci étant plutôt un phénomène global. Quelle aurait été la croissance du PIB réel par habitant en Suisse durant la même période, dans l'hypothèse où le pays n'avait pas eu les Bilatérales? Aucune estimation crédible ne peut être fournie sur ce point.

Figure 2

Evolution des différences salariales* entre les employés indigènes et le nouveau personnel provenant de l'étranger 2000 – 2012

Les nouveaux entrants gagnent à leur arrivée moins que les travailleurs déjà en emploi. Ils ne disposent encore d'aucun savoir spécifique à l'entreprise et il n'est pas encore clair si leur contrat de travail va durer ou non. L'écart salarial entre 2000 et 2012 reste plus ou moins constant, tant pour les indigènes que pour les immigrants. Ces derniers gagnent au moins 1% de moins que les indigènes à leur arrivée.



* corrigées par des facteurs de détermination du salaire

Source: SECO

Depuis l'entrée en vigueur des Bilatérales, le marché du travail s'est agrandi tant du côté des entreprises que des salariés, ce qui a évité une pression généralisée à la baisse sur les rémunérations. Globalement, les craintes exprimées quant à un impact négatif des Bilatérales sur l'emploi en Suisse ne se sont pas réalisées.

04 Entraves techniques au commerce : qui profite des barrières à l'entrée basses sur les marchés?

Florian Hälg

Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ

Faits

- *Le commerce extérieur suisse n'est touché qu'à raison de 30% par l'Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) conclu entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Celui-ci concerne principalement les produits de la branche des machines, des instruments de précision et de l'électronique.*
- *La reconnaissance des évaluations en matière de conformité diminue les coûts fixes des exportateurs et des importateurs, mais pas les coûts variables.*
- *Le volume des importations a nettement augmenté avec l'ARM. Un effet sur le volume des exportations ne peut pas être démontré.*
- *Il est prouvé que l'ARM a conduit à un élargissement de la palette de produits, tant à l'importation qu'à l'exportation.*

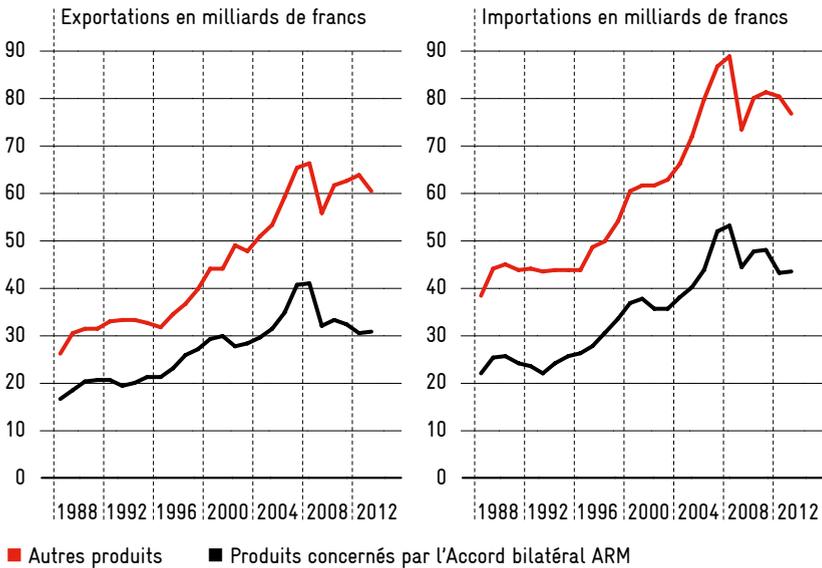
Conclusions

- *L'Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) est plus important pour le secteur des importations que pour celui des exportations.*
- *La standardisation des normes sur les produits a ouvert le marché intérieur suisse et a stimulé la concurrence.*
- *La diversification de la palette de produits commercialisés à l'international a rendu le commerce extérieur plus robuste.*
- *Des PME innovantes sont devenues exportatrices, en raison de la baisse des coûts fixes.*

Figure 3

Volume des échanges avec l'UE concernés par l'Accord de reconnaissance mutuelle (ARM)

La figure montre le commerce entre la Suisse et l'UE de 1988 à 2013 (sans l'industrie pharmaceutique). Le graphique distingue les produits tombant dans le champ d'application de l'accord ARM (ligne noire) et les autres produits (ligne rouge). Le volume des exportations (échelle de gauche) des autres produits a fortement augmenté par rapport aux produits concernés par l'Accord bilatéral. Pour les importations, les deux progressions sont comparables.



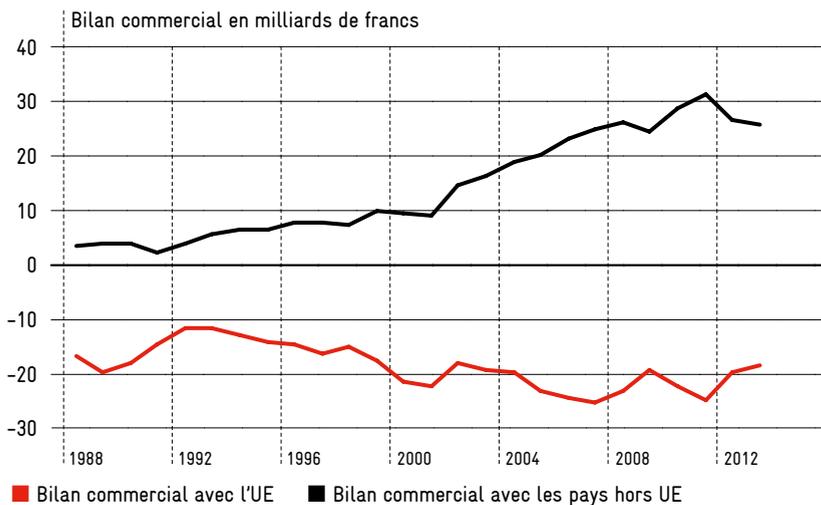
Source: AFD, KOF

Une grande partie des exportations suisses (70 %) n'est pas concernée par l'ARM (Accord de reconnaissance mutuelle), qui n'a pas eu d'effet quantitatif à l'export. En revanche, l'ARM a clairement stimulé les importations en Suisse, favorisant la concurrence sur le marché domestique. L'ARM a aussi favorisé la variété et la diversité de la palette des produits importés ou exportés.

Figure 4

Bilan commercial avec l'UE et les pays hors UE 1988–2013

Le déficit du bilan commercial avec l'UE (ligne rouge) s'est légèrement creusé durant la période 1988–2013. En 2013, il se montait à 18,5 milliards de francs. Le commerce avec les pays hors UE (ligne noire) montre un solde positif, qui a augmenté de 4 milliards à 26 milliards de francs environ.



Source: AFD

Les entreprises suisses exportent de plus en plus vers des pays situés en dehors de l'UE. L'excédent commercial avec ces pays extra-européens a constamment augmenté, surtout depuis 2000. En revanche, les pays de l'UE sont plus que jamais les principaux fournisseurs des importations vers la Suisse. L'augmentation des exportations vers l'UE a été moins forte que celles des importations depuis l'UE, ce qui explique la légère baisse du déficit commercial de la Suisse envers l'Union.

05

Analyse sectorielle : industrie

Rudolf Walser

Faits

- *Malgré un poids déclinant, l'UE reste le plus important partenaire commercial de la Suisse.*
- *Grâce à une sécurité juridique accrue, les Bilatérales ont contribué à rendre les échanges commerciaux entre la Suisse et l'UE encore plus stables.*
- *La répartition globale du travail est de plus en plus marquée par la mise en réseau de parts de la chaîne de valeur.*
- *L'Organisation mondiale du commerce (OMC) perd en importance, en raison de la création des accords commerciaux continentaux et régionaux.*
- *Les entraves techniques (non tarifaires) au commerce remplacent les droits de douane comme barrière à l'entrée sur les marchés.*

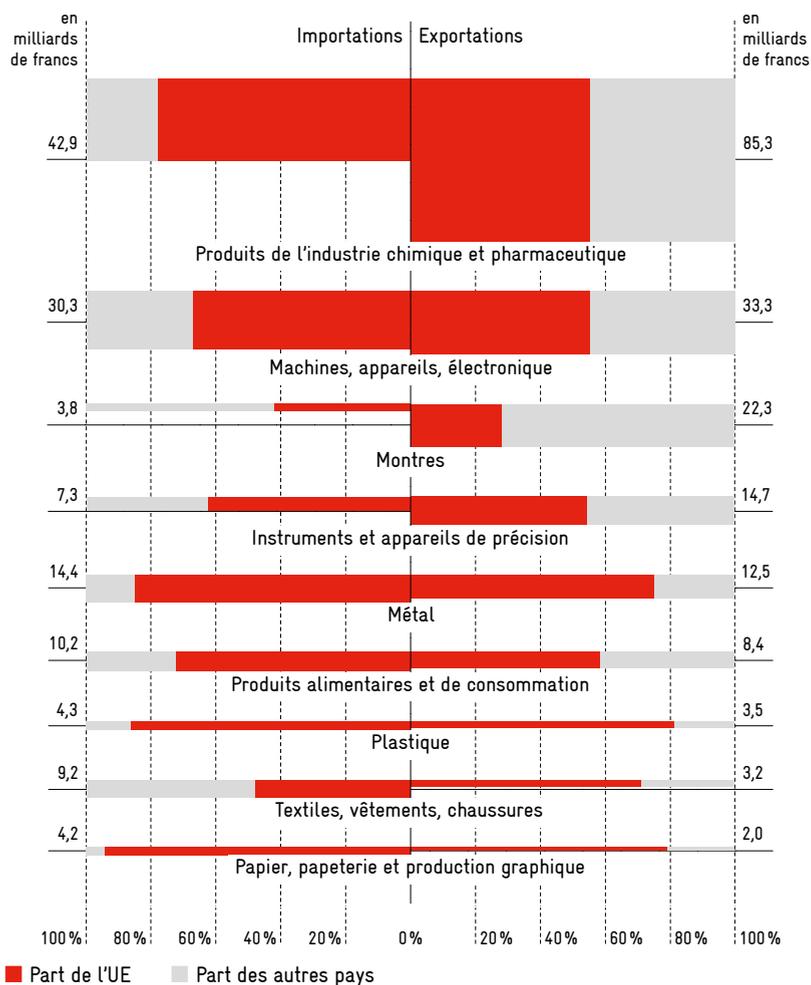
Conclusions

- *L'Accord de libre-échange de 1972 conclu avec l'UE ne suffit plus pour satisfaire les exigences, entre autres en raison de règles d'origine obsolètes.*
- *Un nouvel accord de libre-échange élargi ne garantirait pas une intégration dans le marché intérieur de l'UE, mais augmenterait le degré de liberté de la Suisse. L'incertitude serait élevée durant les négociations.*
- *Une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) n'apporterait aucun avantage à l'industrie par rapport aux Accords bilatéraux, mais imposerait de nouvelles restrictions à la liberté d'action de la Suisse.*

Figure 5

Ce que la Suisse livre à l'UE et ce qu'elle lui achète (2014)

A l'exception des montres, l'UE est le plus important marché pour les branches exportatrices de la Suisse. Le poids relatif de l'UE est encore plus lourd pour les importations.

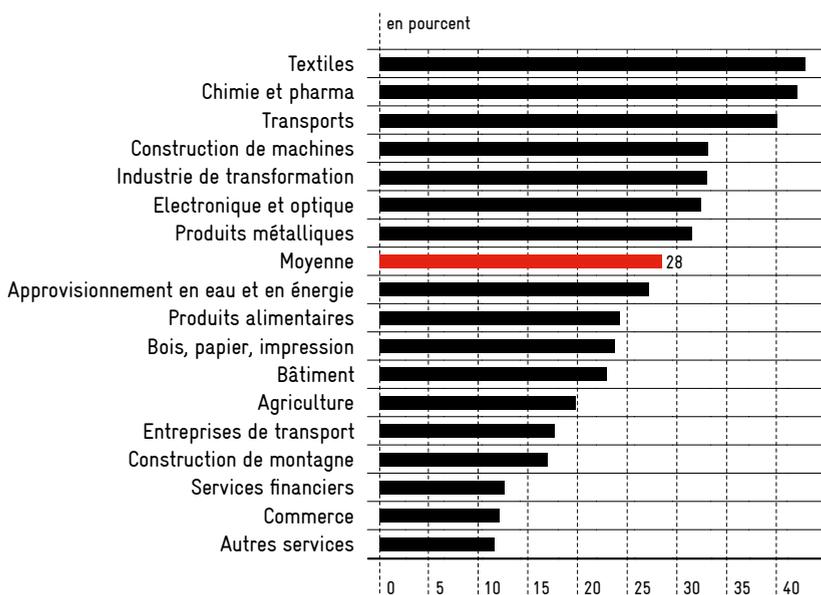


Source: AFD

Figure 6

Part des intrants étrangers dans les exportations suisses (2009)

La part de la création de valeur étrangère dans les produits suisses varie fortement d'une branche à l'autre ; elle s'écarte souvent fortement de la moyenne de 28%. Dans les domaines des textiles, de la chimie et de la pharma ainsi que pour les transports (matériel roulant et équipement), cette part est supérieure à 40%.



Source: OCDE

La part de composants étrangers intégrés dans la chaîne de production des entreprises suisses a considérablement augmenté depuis l'Accord de libre-échange de 1972. La circulation rapide et simple de ces composants est un facteur-clé de succès pour l'industrie suisse. La suppression des entraves techniques (non tarifaires) est une dimension très importante des accords actuels passés avec l'UE.

06 Analyse sectorielle : services (avec un accent particulier sur les banques et les assurances)

Alois Bischofberger

Peter Buomberger

Faits

- *Les prestations de services ne sont directement concernées par les Bilatérales que pour ce qui touche à la libre circulation des personnes.*
- *Les prestataires de services financiers suisses ne détiennent pas le droit de fournir des services financiers dans la zone de l'Union européenne (UE). De plus, de nombreuses réglementations nationales ont des effets protectionnistes.*
- *Le potentiel additionnel pour des services financiers transfrontaliers est grand, aussi au sein de l'UE. Les banques profiteraient davantage d'un accès direct au marché que les assurances.*
- *La condition préalable à des services financiers transfrontaliers avec et au sein de l'UE est l'équivalence de la réglementation des marchés financiers. A titre préparatoire, la Suisse adapte déjà ses lois à celles de l'UE, avec des résultats mitigés en matière de reconnaissance par l'UE pour l'instant.*

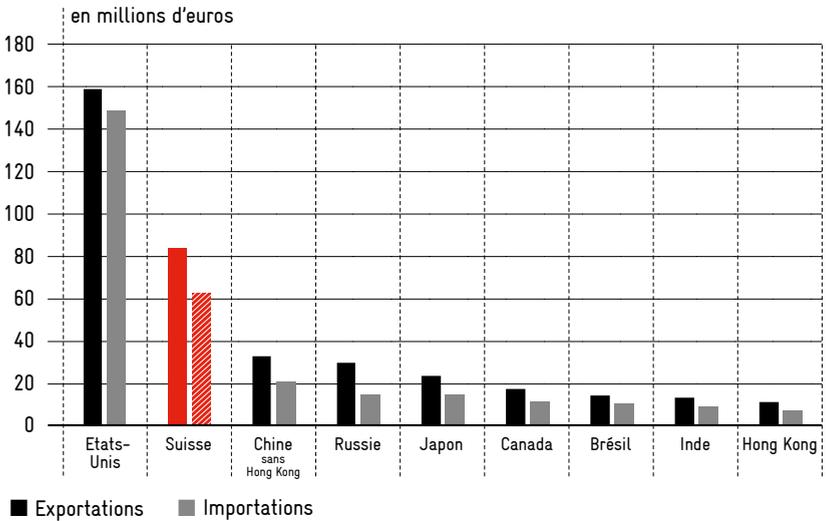
Conclusions

- *Un nouvel accord de libre-échange avec l'UE donnerait un ancrage stable à l'accès au marché pour les prestations de services, mais ne pourrait le garantir, à cause des règles nationales. Des réglementations d'accompagnement seraient souhaitables, par exemple l'interdiction des garanties d'Etat et des monopoles.*
- *L'acquisition de nouveaux potentiels de marché extra-européens ne remplace pas l'accès au marché intérieur de l'UE.*
- *Une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) placerait les fournisseurs suisses de services financiers sur un pied d'équivalence avec les prestataires de l'UE, mais entraînerait plus de réglementation pour l'économie et des pertes de souveraineté.*

Figure 7

Importation et exportation de services de l'UE

La Suisse est, après les Etats-Unis, le plus grand partenaire commercial de l'UE pour les prestations de services.



Source: Eurostat

L'importance de l'UE pour l'industrie suisse des services est très grande ; l'acquisition de nouveaux marchés hors de l'UE ne peut pas compenser l'accès au marché européen. Les prestations de services ne sont actuellement concernées par les Bilatérales que par la règle de libre circulation des personnes. Il n'y a pas d'accord avec l'UE portant sur l'accès au marché intérieur pour les services, et les réglementations nationales se multiplient au sein de l'UE. C'est dans les services financiers transfrontaliers que le potentiel suisse de développement est le plus grand.

Tableau 1

Ouverture du marché et entraves au commerce dans les services financiers transfrontaliers

Clients	Banques				Assurances		
	Private Banking	Asset Management	Investment Banking	Retail Banking	Assurance dommages	Assurance vie	Réassurance
Clients privés (retail)	+ ⊙			+ ⊙	++ ⊙	+++ ⊙	
Clients privés fortunés	+++ ⊙	++ ⊙				++ ⊙	
Clients entreprises		++ ⊙ ²	++ ⊙ ²	++ ⊙ ²	++ ⊙	++ ⊙	+++ ⊙
Clients institutionnels (not. caisses de pensions)		+++ ⊙	++ ⊙	++ ⊙	++ ⊙	++ ⊙	+ ⊙
	Potentiel ¹				Accès au marché (en statu quo)		
	+	faible			ouvert		
	++	moyen			restreint		
	+++	élevé					

Source : propre représentation

¹ Potentiel : possibilités estimées futures dans le scénario d'un accès au marché facilité.

² L'accès au marché est restreint pour les PME.

07 Analyse sectorielle : infrastructures (transports et énergie)

Daniel Müller-Jentsch transports

Urs Meister énergie

Faits

- *La Suisse a un trafic aérien orienté à 70 % vers l'Union européenne (UE). Les aéroports établis sur le sol national sont proches de la frontière. La compagnie «Swiss» fait partie intégrante du réseau de lignes de sa maison-mère, établie dans l'UE.*
- *Un avion survole la Suisse de part en part en 10 à 30 minutes. Une étroite coopération pour la gestion de l'espace aérien est indispensable.*
- *Avec l'Accord sur les transports terrestres, l'UE a reconnu la politique de transfert de la Suisse de la route vers le rail. La redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) et le développement ferroviaire ont permis d'inverser la tendance à l'augmentation du trafic de transit des poids lourds à travers la Suisse.*
- *En matière d'énergie, la Suisse peut jouer un rôle de plaque tournante pour l'UE, grâce à sa position centrale et à sa capacité de stockage dans l'énergie hydraulique.*

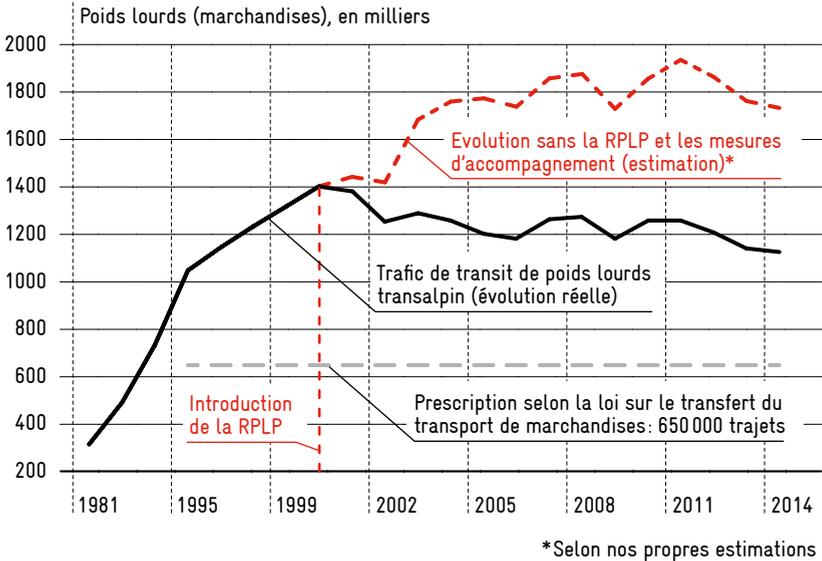
Conclusions

- *Des interdépendances réciproques existent pour les transports et pour l'énergie, en raison de l'interconnexion des infrastructures.*
- *La définition des normes techniques et des standards de sécurité nécessite des accords internationaux.*
- *L'application des règles du marché intérieur de l'UE dans le trafic terrestre et aérien a été pour la Suisse une cure de jouvence libérale. Un accord sur l'énergie aurait les mêmes effets positifs.*
- *En particulier dans le domaine aérien, une situation sans aucune réglementation contractuelle n'est guère possible. En cas de résiliation des Bilatérales, il faudrait signer de nouvelles conventions ayant un contenu identique.*

Figure 8

Evolution du trafic de transit des poids lourds en Suisse

Dans les années 1980 et 1990, le nombre de trajets de transit par les poids lourds augmentait de façon continue. L'introduction de la RPLP en 2001, puis les mesures d'accompagnement favorisant le transfert de la route au rail ont provoqué un renversement de la tendance. Depuis, le nombre de trajets de transit des poids lourds en Suisse est en baisse.



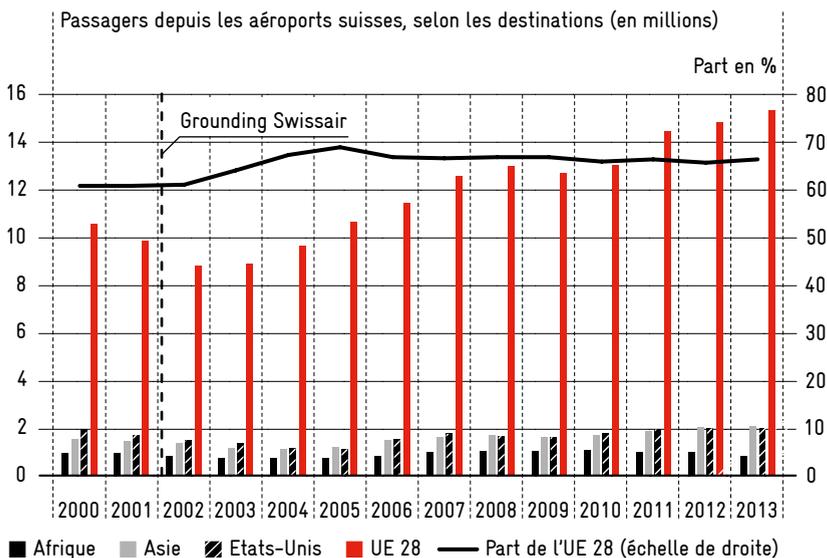
Source: DETEC, propres calculs

L'Accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE est le fruit d'une longue négociation. Il concrétise le compromis trouvé pour permettre le trafic de transit de marchandises terrestres à travers la Suisse d'une part (souhait de l'UE) et le désir de la Suisse de limiter les nuisances liées au trafic de camions poids lourds à travers le pays d'autre part. L'introduction de la redevance poids lourds et les mesures d'encouragement au ferroutage ont permis de limiter le trafic de transit.

Figure 9

Deux tiers du trafic aérien suisse est interne à l'Europe

Le trafic aérien suisse avait atteint son niveau le plus bas en 2003, après les attentats du 11 septembre 2001 et le Grounding de Swissair. Depuis, le nombre de passager a augmenté de façon continue, notamment sur les vols internes à l'Europe qui représentent deux tiers du trafic aérien suisse.



Source: OFS

Il est impensable de dissocier le trafic aérien en Suisse de celui dans l'UE. Près de 70 % des vols depuis et vers la Suisse ont pour point de départ ou d'arrivée un aéroport européen. En raison de la petite taille du territoire national, un avion peut traverser le pays en moins de 30 minutes. Quelle que soit l'évolution des Bilatérales, un accord de coopération pour la gestion de l'espace aérien entre la Suisse et l'UE sera toujours indispensable.

08 Développements dans l'Union européenne et leurs effets pour la Suisse

*Steven Blockmans, Sergio Carrera,
Daniel Gros, Katharina Eisele,
Elspeth Guild, Karel Lannoo,
Adam Lazowski et Jacques Pelkmans*

Le CEPS (Centre for European Policy Studies, Bruxelles) présente ici un regard extérieur sur les relations entre la Suisse et l'UE. C'est à dessein que nous avons choisi cette approche. Les points de vue et opinions exprimés dans cette contribution du CEPS n'engagent en aucune manière Avenir Suisse.

Faits

- *Le marché intérieur, en tant que noyau dur de l'Union européenne (UE), sera encore consolidé.*
- *A part le Mécanisme européen de stabilité (MES) et l'Union bancaire, seules des réformes mineures seront mises en place dans la zone euro. La fin de l'euro est très peu probable, mais un «Grexit» ne peut pas être exclu.*
- *L'UE favorise la reprise dynamique du droit communautaire, car seul ce mécanisme permet de garantir l'homogénéité de l'espace juridique.*
- *Le projet de Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI/TTIP) aura des effets importants sur les pays dont l'économie est liée à l'UE. Il n'est pas encore établi s'il sera possible pour des pays tiers de rejoindre cet accord ultérieurement.*

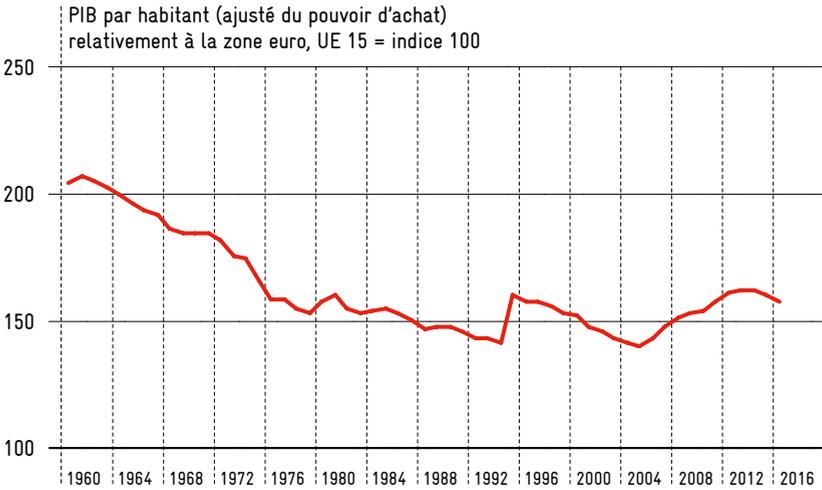
Conclusions

- *Les options de résolution des différents prévus par les Accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse ne sont pas assez solides.*
- *Un compromis possible sur ce point serait de conférer la compétence à la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange (AELE) pour le cadre juridique UE-Suisse.*
- *Il est envisageable de limiter la libre circulation des personnes aux indépendants et aux prestataires de services. Ceci saperait l'association de la Suisse à Schengen et placerait les Suisses sur le même pied que les citoyens d'Etats tiers (non membres de l'UE).*
- *Un nouvel accord sur la libre circulation des personnes pourrait permettre de conserver les Bilatérales, jusqu'à ce qu'un nouveau «paquet» entre en vigueur.*

Figure 10

La performance économique suisse comparée à la zone euro

Au début des années 1960, le niveau de vie en Suisse mesuré en termes de PIB par habitant représentait plus du double de chacun des 15 Etats qui formaient alors l'Europe. Jusqu'à aujourd'hui, cette avance s'est presque réduite de moitié ; cependant, une tendance inverse se dessine depuis la fin de la crise financière.



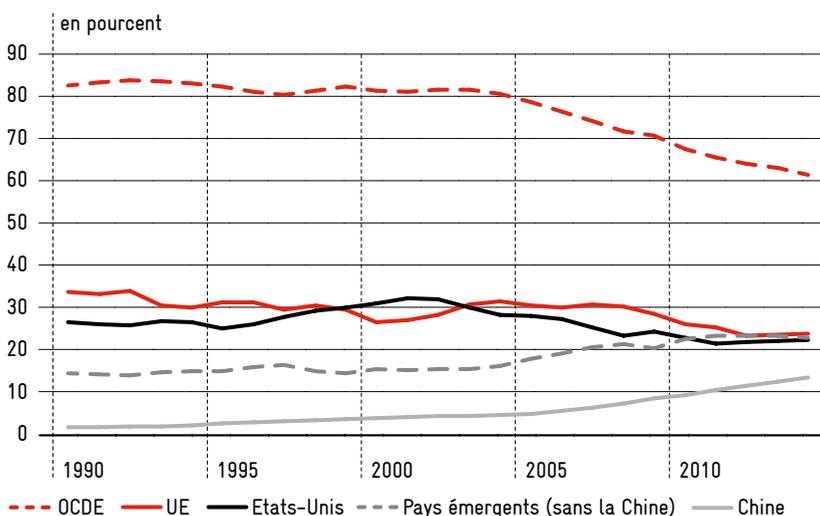
Source: Eurostat, propres calculs

Le niveau de vie et de performance économique de l'UE n'a pas cessé de progresser. Parallèlement, la Suisse a poursuivi son développement, mais l'écart de performance (en faveur de la Suisse) s'est réduit au fil des ans, car le pays partait de plus haut. Toutefois, l'excellente résilience de la Suisse après la «Grande Récession» de 2009 a désormais inversé la courbe. Du point de vue de l'UE, la Suisse est un partenaire économique important, mais l'édifice contractuel des Bilatérales est considéré comme trop peu intégré. La priorité de l'UE sera la création d'un cadre institutionnel permettant une reprise dynamique du droit communautaire (et non pas une approbation ad hoc pour chaque nouvelle évolution).

Figure 11

Parts du PIB mondial

Le poids relatif des grandes économies mondiales évolue. Les pays de l'OCDE contribuaient encore à plus de 80% au PIB mondial en 1990; ce chiffre est descendu à près de 60% en 2014. La part de l'UE a diminué de 10 points de pourcentage, pour atteindre 23%. Les Etats-Unis ont également perdu en importance, mais moins que l'UE. La Chine et les autres pays émergents jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie globale.



Source: Banque mondiale

Le monde se «désoccidentalise» de plus en plus. La part relative de la Chine et des pays émergents au PIB mondial ne cesse d'augmenter, et celle de l'UE décline plus vite que celle des Etats-Unis. Dans ce contexte de blocs multilatéraux, la position d'un petit pays comme la Suisse peut être remise en question par les décisions des grands acteurs mondiaux. La conclusion d'un traité de libre-échange (PTCI/TTIP) entre l'UE et les Etats-Unis aura une forte influence sur tous les pays, et notamment la Suisse, dont l'économie est fortement imbriquée dans l'UE.

09

Bilatérales – what else?

Patrik Schellenbauer

Gerhard Schwarz

9.1_La Suisse, plus européenne que l'UE

A bien des égards, la Suisse est un pays européen modèle. Ainsi, avec la Belgique et l'Irlande, elle devance largement les autres pays européens dans le classement «EU-Index», qui mesure le degré d'intégration économique des marchés nationaux dans l'Union européenne (UE)¹. A partir de 2004, la Suisse a encore nettement resserré ses liens économiques avec l'UE, contrairement aux Etats membres de cette dernière qui n'ont guère pu poursuivre leur intégration (voir Figure 12). Toutefois, malgré cette profonde interdépendance, la Suisse a connu un autre développement économique que l'UE : son niveau de vie, sa croissance, le poids de sa dette et le niveau de ses salaires diffèrent encore davantage qu'auparavant de ceux de ses voisins. En effet, elle s'en est mieux sortie économiquement que l'UE, en particulier pendant et après la «Grande Récession» de 2009. C'est ce que reflète la courbe descendante de l'indice d'homogénéité économique.

En réalité, ces deux tendances opposées mettent en évidence le dilemme qui se présente à la Suisse dans sa politique européenne. D'une part, le pays se distingue clairement de ses voisins européens, par l'économie évidemment, mais aussi par les processus de prise de décision politique, ainsi que la structure et la conception de l'Etat. D'autre part, la Suisse se trouve au centre de l'Europe et est étroitement liée à l'UE d'un point de vue culturel (trois des grandes langues européennes sont ses langues nationales), scientifique et surtout économique. Sa prospérité reposant en bonne partie sur ces liens, elle est aussi dépendante de l'UE. Certes, cette «dépendance» est réciproque, puisque la Suisse est le deuxième pays d'exportation pour l'UE. Toutefois, le simple rapport entre les tailles des populations (Suisse : 8 millions ; UE : 505 millions) montre à quel point

¹ www.eu-index.org. L'indice secondaire portant sur l'imbrication des marchés nationaux prend en compte l'ouverture économique et l'importance relative de la zone euro pour les économies nationales.

les partenaires ne sont pas égaux. La Suisse veut rester elle-même, mais elle ne peut échapper à ce qui se passe dans l'UE, que ce soit dans le domaine politique ou économique. Au vu de cette situation, ni l'adhésion, ni le rejet de l'UE ne sont des options envisageables. La politique européenne de la Suisse doit être poursuivie avec pragmatisme et également, c'est vrai, une certaine dose d'opportunisme.

9.2_Une trêve fragile

Après que plusieurs votations au cours des 15 dernières années ont confirmé (implicitement ou explicitement) les Bilatérales comme la voie choisie pour les relations entre la Suisse et l'UE, la Confédération a cru trouver une certaine normalité dans sa politique européenne, une normalité fragile, certes, mais qui était pragmatique tout en satisfaisant les principaux intérêts du pays et en préservant formellement sa souveraineté. Une trêve s'était installée. Avec le «Oui» à l'initiative contre l'immigration de masse, la question européenne s'est à nouveau brusquement retrouvée sur le devant de la scène. Les partis politiques, avec chacun sa propre opinion en matière de politique européenne, ne sont pas d'accord sur la façon dont doit être interprété le verdict du 9 février 2014. Correspond-t-il :

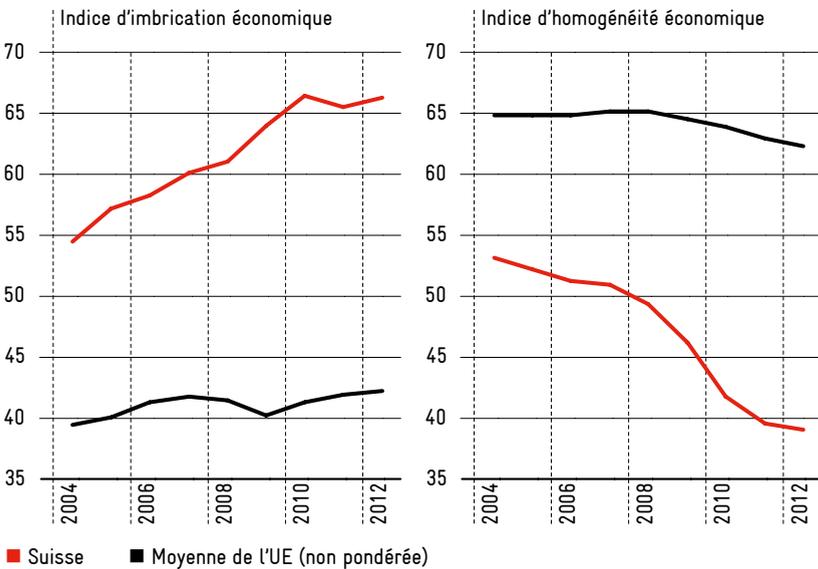
- _ à la sommation de se distancer de l'UE?
- _ au simple refus d'un rapprochement plus étroit avec l'UE?
- _ à l'expression d'un malaise engendré par l'arrivée continue d'immigrés?
- _ au symptôme d'un scepticisme de plus en plus marqué envers la croissance?
- _ à un «accident industriel» de la démocratie directe?

Les débats acharnés sur la signification de cet événement reflètent la division de la Suisse au sujet de la question européenne. D'un point de vue de politique intérieure, les relations de la Suisse avec l'UE sont tout aussi incertaines qu'au lendemain du «Non» à l'Espace économique européen (EEE) en 1992. Par contre, une fuite en avant prenant la forme d'une adhésion est encore moins concevable aujourd'hui qu'à l'époque.

Figure 12

Interdépendance économique: la Suisse, pays européen par excellence

L'imbrication économique de la Suisse avec l'UE (flux commerciaux et de services, investissements en capitaux, main-d'œuvre) a augmenté de manière notable depuis 2004, alors que les Etats de l'UE se sont peu intégrés, malgré un point de départ initial bas. Dans le même temps, la Suisse se différencie toujours plus de l'UE pour des données économiques importantes telles que le niveau de vie, les impôts, les taux d'intérêt ou les dettes (mais l'UE elle-même n'est pas devenue plus homogène en son sein).



Source: www.eu-index.org, propre calculs

L'UE en crise

L'Union européenne n'est plus la même qu'il y a 20 ans, lorsque les Accords bilatéraux ont été négociés. Elle s'est considérablement agrandie après l'élargissement de 2004 (autour de l'UE-8) et son centre de gravité s'est déplacé vers l'Est. En 2007, le traité de Lisbonne a doté l'Union de

structures plus claires et plus contraignantes, sans pour autant la transformer en «super-Etat». Si l'euro a renforcé l'intégration économique de l'Europe centrale et de l'Europe du Nord, il a également dans les faits créé une «Europe à deux vitesses», risquant ainsi de diviser le continent. A cause de la crise de la monnaie unique et de la dette publique, l'UE dans son ensemble (et pas seulement la zone euro) se trouve dans une situation sortant de l'ordinaire, dont il est impossible de prédire l'issue. La politique monétaire extrêmement agressive menée par la BCE et le mécanisme européen de stabilité (MES) atténuent certes les symptômes de la crise, mais ils ne s'attaquent pas à ses causes. De plus, le temps gagné grâce à ces soins palliatifs n'est guère mis à profit pour revoir le système.

Dans de nombreux Etats membres, l'euro-scepticisme croît et un «Brexit» alimenterait les forces centrifuges.

La dynamique de réforme est décevante. Il est peu probable que les défauts de conception de l'euro soient corrigés à temps. Dans de nombreux Etats membres, l'euro-scepticisme croît et un «Brexit» alimenterait les forces centrifuges. La vague de réfugiés a rendu caducs les Accords de Dublin du jour au lendemain; la définition d'une politique étrangère commune semble plus éloignée que jamais. De manière générale, l'UE a perdu de son influence,

tant politique qu'économique. En bref: l'Union est en crise et aucune solution durable ne semble se profiler. Pour la Suisse, qui se trouve au milieu de l'UE sans en être membre, c'est là une situation extrêmement inconfortable, mais qu'elle doit reconnaître pour pouvoir s'y adapter.

Importance secondaire à Bruxelles

Avec la crise, la priorité accordée par une UE élargie à sa relation avec la Suisse a baissé. Toutefois, l'importance politique secondaire accordée aux négociations en suspens n'est pas nécessairement un inconvénient. Elle pourrait favoriser les solutions pragmatiques. Le besoin de telles solutions s'est d'ailleurs fait ressentir de maintes fois dans la crise de l'euro, durant

laquelle la position des «décideurs» au sein de la bureaucratie européenne s'est vue renforcée et les attitudes formalistes de l'administration se sont quelque peu estompées. De plus, la Suisse se trouve en position de force économique dans les négociations : pas en termes absolus, mais comme un petit pays ayant du succès au cœur de l'UE, plus performant que cette dernière par certains aspects. Ce constat pourrait lui être utile. En revanche, l'UE pourrait être plus réticente qu'auparavant à faire des concessions à la Suisse, en mettant particulièrement l'accent sur le caractère absolu de ses principes, pour pouvoir faire face aux forces centrifuges en son sein. De plus, contrairement à la situation des années 1990 lorsque les accords actuels ont été négociés, Bruxelles ne considère désormais plus la Suisse comme un candidat à l'adhésion têtue, mais comme un Etat tiers «normal».

Quelle dynamique dans le système ?

Les discussions relatives à la question pressante de l'immigration ont fait quelque peu oublier à la Suisse un autre aspect essentiel, à savoir la revendication posée par l'UE de réglementer le cadre institutionnel des relations bilatérales. La participation au marché intérieur, qu'elle soit sectorielle ou non, suppose naturellement une certaine harmonisation des cadres juridiques. C'est pourquoi, aux yeux de l'UE, il est nécessaire que la législation suisse s'adapte dynamiquement au cadre européen, que le respect des règles établies fasse l'objet d'une surveillance et qu'une procédure de règlement des différends soit prévue. Cette nécessité sera encore plus forte si les différences ne cessent de se creuser entre les réglementations suisse et européenne et si les litiges se multiplient. En effet, les Etats membres (ou des entreprises individuelles) pourraient constater d'éventuelles distorsions de la concurrence et estimer subir un

La participation au marché intérieur, qu'elle soit sectorielle ou non, suppose naturellement une certaine harmonisation des cadres juridiques.

désavantage par rapport à la Suisse. Une telle situation pourrait empêcher que le processus d'intégration de l'UE ne se poursuive, car les Etats membres exigeraient de bénéficier eux aussi d'exceptions ou de solutions extraordinaires.

La Suisse doit, de son côté, décider si elle aspire toujours à une participation au marché intérieur ou si elle vise un accès le plus libre possible. Ces deux notions sont (consciemment ou non) parfois confondues ou prises l'une pour l'autre, ce qui ne facilite pas les débats. Le simple accès ne nécessite pas une harmonisation juridique. Il s'agit plutôt de pouvoir exporter sans devoir payer des droits de douanes et en subissant un minimum d'entraves non tarifaires. Cependant, cela ne garantit pas une égalité de traitement avec les producteurs du pays importateur. De plus, la voie de la participation au marché offre une meilleure sécurité juridique. En effet, la suppression des obstacles au libre accès, convenue formellement, peut en pratique être torpillée, comme le montre l'exemple de l'Accord de libre-échange conclu avec la Chine (voir chapitre 9.4).

Equilibre délicat

Certes, c'est surtout l'éventualité des «juges étrangers» qui provoque l'émoi en Suisse, toutefois l'exigence d'une adaptation automatique et générale

de la législation est tout aussi problématique. Depuis longtemps, l'Union européenne a tendance, lors de participations sectorielles au marché intérieur, à interpréter de façon très large les acquis communautaires pertinents. Concrètement, à titre d'exemple, l'Accord sur l'électricité (qui reste pour l'instant à l'état de projet) aurait eu pour conséquence une adaptation automatique et constante du droit suisse à la législation européenne en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

Depuis longtemps, l'UE a tendance, lors de participations sectorielles au marché intérieur, à interpréter de façon très large les acquis communautaires pertinents.

Le mandat de négociation élaboré par le Conseil fédéral en été 2015 lie deux aspects essentiels, puisqu'il prévoit, dans le cas où l'UE entrerait en matière, une négociation portant simultanément sur une modification de la libre circulation des personnes et sur une adaptation du cadre institutionnel (ainsi que d'autres dossiers)². Tactiquement, cette méthode de négociation est compréhensible, car elle permet d'élargir le champ des solutions possibles. Pour la politique intérieure, en revanche, il serait plus indiqué de séparer ces deux questions délicates. En effet, on peut se demander si une ouverture de la Suisse en faveur du cadre institutionnel souhaité par l'UE est capable de réunir une majorité politique. Dans une votation sur un «paquet» d'accords, les oppositions pourraient se cumuler, entraînant le rejet du tout.

Cela signifie également que la Suisse ne doit pas trop charger la barque. Certaines demandes ont beau aller de soi (par exemple en ce qui concerne l'électricité et les services), chaque dossier supplémentaire vient grever les négociations sur l'essentiel. Plus la Suisse visera d'accords sectoriels, plus l'UE insistera sur la nécessité d'un cadre institutionnel qui soit, de son point de vue, adéquat. Si la Suisse souhaite conclure un accord général sur les services et ainsi un accord-cadre de nature institutionnelle, elle devrait se demander lucidement (prenant en compte la réaction prévisible de l'UE) pourquoi elle n'adhérerait pas directement à l'EEE.

Avantages (et coûts) de la voie bilatérale

Quoiqu'il en soit, la conduite des négociations s'accompagnera d'une délicate pesée des enjeux. Par exemple, la Suisse devrait-elle avaler la pilule amère de la dynamisation de son droit afin d'obtenir de l'UE des concessions au sujet de la limitation de la libre circulation des personnes? Même si, sur la scène diplomatique, on lutte à coups d'arguments institutionnels

² NZZ (2015) : Neuer Chefunterhändler vor schwieriger Aufgabe, 12.08.2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/neuer-chefunterhaendler-vor-schwieriger-aufgabe-1.18594988>

et juridiques, les discussions entre la Suisse et l'UE sont fondées en réalité très fortement sur le profit économique qu'en retire chaque partie. Il serait donc d'une grande aide de savoir quels ont été les avantages économiques des Bilatérales et quels ont été leurs coûts. De la même manière, il est intéressant de se demander quelle serait l'utilité de nouveaux accords, comme une plus grande ouverture du marché des services. Comme l'ont montré plusieurs chapitres du présent ouvrage, procéder à une telle évaluation n'est pas aisé. Outre le manque de données fiables, le problème fondamental réside dans le fait que la «valeur des Bilatérales» ne peut être évaluée que par comparaison avec un scénario de référence estimé (quel aurait été le développement de la Suisse sans les Bilatérales?). Ce scénario sur le mode du «what if ...?» ne peut être reconstruit de façon certaine, notamment parce qu'on ne peut être sûr de la direction qu'aurait prise la politique économique de la Suisse et parce que, pour parvenir à une telle reconstruction, il faudrait un «super modèle» qui permette de déterminer correctement le poids de tous les facteurs. Toutefois, nous hasardons ici une estimation plausible, s'appuyant sur de nombreux faits, même si elle reste forcément teintée de subjectivité.

9.3_La nouvelle libre circulation

Commençons par le volet le plus important des Bilatérales : la libre circulation des personnes. La conclusion principale et quelque peu étonnante de notre analyse est que la discussion politique en Suisse part de prémisses erronées, du moins d'un point de vue économique. Le débat porte sur une éventuelle limitation de la libre circulation des personnes qui ne mettrait pas en danger l'ensemble des Bilatérales et les relations avec l'UE en général. C'est prendre l'affaire par le mauvais bout, dans la mesure où la libre circulation a globalement à elle seule profité davantage à la Suisse que l'ensemble de tous les autres accords passés avec l'UE. La vraie question est donc plutôt de savoir comment cette libre circulation pourrait être maintenue en politique intérieure et quelles adaptations,

répondant au malaise de nombreux citoyens suisses, pourraient être obtenues de l'UE sans remettre le principe totalement en cause. Cette question se trouve au cœur des réflexions suivantes.

Le principal argument en faveur du maintien de la libre circulation des personnes est que la solution alternative pratique qui se présente, à savoir la réintroduction de contingents, reprendrait dans son sillage tous les vieux problèmes liés au contrôle de l'immigration. Les contingents étant précieux, un tel système débouche sur une lutte politique pour la répartition des quotas et donc sur une politique structurelle et régionale délétère. Les contingents iraient avant tout aux régions et aux secteurs structurellement faibles, et non à ceux qui sont innovants et connaissent une forte croissance. Il n'y a pas de mécanisme politique connu qui permettrait d'y échapper³. Le succès économique de la Suisse est en partie dû au fait que, contrairement à beaucoup d'autres pays, elle n'a pas empêché les changements structurels et n'a pas favorisé certains secteurs en particulier. C'est pour cette raison que le livre blanc «Ayons le courage d'un nouveau départ», une œuvre visionnaire, avait proposé en 1995 déjà (dans le contexte de la crise de croissance de l'époque) d'instaurer une circulation intégrale avec les Etats membres de l'EEE, les Etats-Unis et pour «les experts reconnus du monde entier» (de Pury et al. 1996). La Suisse ne devrait pas faire un retour en arrière en réintroduisant les contingents à l'immigration par la porte de derrière.

Dans les pages qui suivent, nous analysons les possibilités qui existent pour maintenir la libre circulation des personnes d'une part, tout en ré-

La vraie question est donc plutôt de savoir comment cette libre circulation pourrait être maintenue en politique intérieure et quelles adaptations pourraient être obtenues de l'UE.

3 La mise aux enchères pourrait être une manière efficace d'attribuer les quotas. Cependant, il est probable que les contingents convoités seraient au préalable répartis entre les cantons et les secteurs d'activité, ce qui réduirait à néant les avantages d'une vente aux enchères. Voir *Schellenbauer Patrik* (2014).

pondant aux craintes et au malaise d'une grande partie de la population d'autre part. Parvenir à une telle issue équivaut à trouver la quadrature du cercle. En effet, il faut pour ce faire répondre à trois demandes simultanément. Il s'agit :

- de prendre en compte le souhait exprimé par une majorité de la population de mieux contrôler l'immigration ;
- de garder les frontières ouvertes à l'un des principaux moteurs de la prospérité et de l'innovation en Suisse, à savoir l'immigration de main-d'œuvre ;
- de préserver les Accords bilatéraux, la Suisse n'ayant probablement plus aujourd'hui la possibilité de conclure des accords aussi avantageux.

Les leviers en interne

Grâce à la bonne santé de son économie, la Suisse a attiré un flux constant de nouvelle main-d'œuvre au cours de ces dernières années. Son attractivité a été le facteur principal de l'immigration. Les employeurs suisses étaient en quête de main-d'œuvre et les futurs employés étaient souvent recrutés directement dans leur pays d'origine. Le franc fort a quelque peu réduit la demande dans le secteur privé, mais il semble que la Suisse continue à attirer. Si toutefois la volonté politique va dans le sens d'une meilleure régulation de l'immigration, la Suisse dispose d'outils concrets pour regagner de façon autonome un certain contrôle de l'immigration (Schellenbauer 2014). Elle devrait utiliser ces leviers avant d'entamer les négociations avec l'UE. Il serait tout simplement paradoxal qu'elle encourage encore davantage l'immigration par sa politique économique tout en l'endiguant bureaucratiquement par des contingents.

Les mesures suivantes devraient être examinées

Frein à l'engagement pour l'Etat et les entreprises proches de l'Etat : depuis 2002, la moitié des nouveaux emplois a été créée dans le secteur public ou semi-étatique ⁴. Une partie de ces emplois a été induite par la

demande (par exemple dans le domaine de la santé ou des soins aux aînés), mais une croissance aussi disproportionnée est le signe évident d'une bureaucratie hypertrophiée. Le choc provoqué par le franc fort a encore davantage confirmé la position de l'Etat comme employeur clé sur le marché du travail. Une règle simple pourrait être que l'augmentation du nombre d'emplois dans le secteur public, exprimée en pourcentage, ne doit pas dépasser la moitié de la croissance de la population de l'année précédente. Alternativement, le nombre de nouveaux emplois publics pourrait être limité par indexation à celui du secteur privé.

Abandon des avantages financiers pour les nouvelles entreprises : l'une des principales missions de la politique de promotion économique

est la création de conditions-cadres avantageuses pour tous. La publicité pour la place économique suisse et la simplification des démarches administratives pour la création d'entreprises et de nouvelles implantations (par les «guichets uniques») sont aussi importantes (Müller-Jentsch 2015). Par contre, il faut éviter une politique active d'implantation (impôts, terrains à bâtir), telle qu'elle a été et est appliquée dans certains cantons (en particulier en Suisse romande). Elle avantage les nouvelles implantations au détriment des entreprises déjà existantes et accentue la pression exercée par l'immigration. Une telle stratégie est discutable du point de vue de la gouvernance économique et ne convient pas à un pays qui souhaite freiner l'immigration (sans pour autant la stopper totalement).

Il faut éviter une politique active d'implantation, telle qu'elle a été et est appliquée dans certains cantons.

Augmentation de l'offre de travail par réduction de la progressivité fiscale pour le second revenu : dans certains endroits, les progressions

4 KOF (2014). KOF Bulletin, No. 80, décembre 2014.
http://www.kof.ethz.ch/static_media/bulletin/80/kof_bulletin_2014_12_de.pdf
NZZ (2015) : Wenn der Staat sich verselbständigt, 11.03.2015.
<http://www.nzz.ch/wirtschaft/wenn-der-staat-sich-verselbstaendigt-1.18499463>.

dites implicites qui s'appliquent au second revenu des couples mariés peuvent se monter à un chiffre compris entre 80 et 100 %⁵, ce qui torpille les incitations à travailler, en particulier celles des femmes. Il en résulte un nombre de temps partiels plus élevés que si ces distorsions n'existaient pas. Ainsi, les couples mariés devraient pouvoir choisir entre une imposition individuelle ou commune (Salvi et al. 2015), les tarifs progressifs pour la garde d'enfants devraient être supprimés ou du moins fortement réduits, et les subsides pour les primes d'assurance maladies devraient être limités à 20 % du revenu le plus bas.

Davantage de flexibilité en fin de carrière : contrairement à une idée largement répandue, le taux de chômage des plus de 50 ans n'est pas élevé en Suisse. Toutefois, dans un avenir proche déjà, le vieillissement de la population aggravera sensiblement la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et la pression exercée par l'immigration. La politique en matière de marché du travail doit avoir pour but de maintenir plus longtemps la génération actuelle des 50 ans et plus dans la vie active. Sur le modèle de la Suède, l'âge réel de la retraite pourrait être élevé en supprimant l'âge officiel et en fixant un âge minimal (par ex. 62 ans) ; le principe de neutralité financière doit être appliqué quel que soit le moment du départ à la retraite (Cosandey 2015). Pour cela, il faudrait toutefois que toutes les personnes concernées fassent preuve de bien plus de flexibilité ; l'instauration de rentes partielles (en cas de retraite partielle) notamment, serait utile. De plus, il faudrait également améliorer la mobilité des plus de 50 ans, car les possibilités de changer de travail extrêmement limitées aggravent les déséquilibres structurels sur le marché du travail et encouragent indirectement l'immigration. Dans ce cadre, il est décisif que les salaires soient fixés de manière flexible.

5 Une progression implicite correspond à la somme des charges supplémentaires dépendant du salaire (impôts, prix indexés sur le revenu) et des pertes de revenu lors d'une augmentation du taux d'activité.

En combinant ces mesures, il serait possible d'atteindre un objectif d'immigration global à long terme, à décider par les milieux politiques (Schellenbauer 2014). Une période de 10 ans serait un cadre réaliste pour mettre en œuvre les instruments appropriés. L'objectif global serait soutenu par un mécanisme d'incitation politique dès qu'il apparaîtra que le but fixé ne sera pas atteint. La limitation de l'immigration, que visent les mesures décrites ci-dessus, réduirait également l'effet des multiplicateurs locaux.

Il faudrait améliorer la mobilité des plus de 50 ans, car les possibilités de changer de travail extrêmement limitées encouragent indirectement l'immigration.

Expliquer la démarche

La Suisse devrait montrer à l'UE et surtout aux Etats membres qu'elle est disposée à limiter et à réguler sur le long terme l'immigration par ses propres moyens sans remettre en question le principe de la libre circulation des personnes. Etant donné que la migration motivée par des perspectives professionnelles équivaut, pour les pays d'origine, à une «fuite des cerveaux», une telle affirmation ne devrait guère susciter d'opposition. Les choses se compliqueraient si les instruments proposés ci-dessus s'accompagnaient d'une redevance d'immigration versée par les entreprises. Bien que volontaire, la redevance se situe dans une zone de flou juridique. Il est probable que l'UE la considérerait comme une discrimination envers les ressortissants de l'UE, surtout si cette démarche volontaire est orchestrée au niveau de l'Etat. Cependant, il serait peut-être possible de répondre à l'UE qu'il s'agit là d'offrir aux employés âgés et aux femmes souhaitant retourner à la vie active les mêmes chances sur le marché du travail qu'aux jeunes immigrés. Il faudrait expliquer très clairement que la mobilité des citoyens européens est parfaitement préservée sur le marché du travail suisse, qu'ils peuvent toujours postuler à n'importe quel poste en Suisse sans avoir besoin d'une autorisation particulière et qu'ils pourront toujours changer de travail par la suite.

Une clause de sauvegarde sans contingents

Une autre solution que les contingents ou l'objectif global proposé par Avenir Suisse fait l'objet de discussions : il s'agirait d'introduire une nouvelle clause de sauvegarde. Celle-ci est étroitement associée à Michael Ambühl, ancien secrétaire d'Etat au Département fédéral des finances et aujourd'hui professeur à l'EPFZ. Contrairement aux contingents, un tel instrument permettrait de préserver totalement la libre circulation des personnes tant qu'un plafond n'est pas atteint. La proposition du Prof. Ambühl, qui a suscité beaucoup d'intérêt, a ceci de séduisant que le calcul du plafond annuel s'effectue à l'aide d'une formule technique et transparente, et échappe ainsi aux influences politiques (Ambühl et Zürcher 2015). Cela peut présenter un avantage considérable lors de négociations entre experts. Etant donné que le maximum autorisé dépend de la migration à l'intérieur de l'UE, la proposition pourrait être intéressante aussi pour les pays de l'UE. De plus, la clause de sauvegarde se marierait bien avec les autres mesures visant à contenir l'immigration. Une telle clause pourrait être définie sur le long terme, ce qui la rapprocherait de l'objectif global. Cela présenterait l'avantage de ne pas devoir absolument introduire des contingents si l'immigration est forte une certaine année. Inversement, si les mesures proposées déploient leur effet d'endiguement, la clause n'aurait jamais ou presque jamais besoin d'être activée⁶.

Ces solutions «créatives» ont toutes un inconvénient : des contingents devraient malgré tout être introduits et administrés si le nombre d'immigrés dépassait le plafond annuel ou l'objectif intermédiaire (dans le cas de la clause de sauvegarde, ce pourrait être le cas même à très court terme). De plus, si le franc devait rester fort, le nombre d'immigrés diminuerait certes, mais la migration par nécessité représenterait une plus

⁶ Ambühl et Zürcher, die Necom-Schutzklausel.
http://www.necom.ethz.ch/PPP_Schutzklausel_ohneBild.pdf

grande part⁷. En effet, tandis que le contexte monétaire pousserait vers le bas la demande nationale de travail, les emplois suisses seraient encore plus intéressants pour les travailleurs européens, du moins pour ceux qui continuent à compter partiellement en euros. Or cette situation conduirait tôt ou tard à des effets d'éviction sur le marché suisse et alimenterait encore les réticences envers la libre circulation des personnes. Une clause de sauvegarde serait bien impuissante contre un tel scénario, car elle ne s'occupe que du nombre absolu d'immigrés et non de ses conséquences pour le marché du travail. Ces dernières varient selon le type d'immigration. Dans ce cas de figure, une version plus légère de la préférence nationale, qui prendrait la forme d'une redevance volontaire versée à chaque embauche d'étranger, serait un outil plus approprié.

Démarche autonome comme dernier recours

La Suisse devrait soumettre à l'UE plusieurs scénarios de mise en œuvre. Au cas où l'UE rejette toutes les propositions de la Suisse et invoque ses principes, la Confédération pourrait, en dernier recours, prendre des mesures unilatérales pour réduire l'immigration. Elle ferait alors valoir (tout d'abord dans le «Comité mixte») qu'une clause de sauvegarde est un instrument de politique intérieure et que le principe de libre circulation n'est pas violé tant que la clause n'est pas activée. De la même manière, elle pourrait souligner qu'une redevance volontaire est l'affaire d'un arrangement privé entre entreprises et n'est pas imposée par l'Etat. Des mécanismes d'interprétation du droit et de règlement des différends faisant défaut, l'UE n'aurait aucun moyen, sur le plan purement juri-

Au cas où l'UE rejette toutes les propositions de la Suisse et invoque ses principes, la Confédération pourrait prendre des mesures unilatérales pour réduire l'immigration.

⁷ Schellenbauer, Patrik (2015): La réévaluation du franc ne résout pas le dilemme de l'immigration. <http://www.avenir-suisse.ch/fr/46594/>

dique, de dénoncer une violation de contrat (selon son point de vue). D'après nous, il est peu probable que l'UE résilie les Bilatérales I (et d'autres accords comme Schengen/Dublin), d'autant qu'une résiliation formelle nécessiterait l'unanimité du Conseil européen. Il est plus vraisemblable que l'UE adopte des contre-mesures comme la suspension d'un ou plusieurs accords. De plus, on ne peut exclure que des Etats individuels prennent des mesures de rétorsion. C'est pourquoi il faut autant que possible éviter de tels scénarios. Une escalade pourrait déboucher sur une dynamique imprévisible et ne servirait ni les intérêts de la Suisse ni de l'UE. Toutefois, le simple fait de savoir qu'une démarche autonome est possible pourrait donner à la Suisse une position plus forte dans les négociations et inciter l'UE à faire des concessions.

9.4_What else?

Une application stricte de l'initiative contre l'immigration de masse mettrait en péril les Accords bilatéraux conclus entre l'UE et la Suisse, ou les ferait même imploser. Dès lors, il faut se demander si d'autres constructions contractuelles pourraient les remplacer. Les analyses par secteurs (chapitres 5 à 7) montrent que le repli sur l'Accord de libre-échange de 1972 complété par les Accords du GATT/OMC, ou la négociation d'un nouvel accord de libre-échange élargi n'auraient qu'une utilité limitée.

– **L'Accord de libre-échange (ALE) de 1972 et les Accords du GATT/OMC** sont des instruments qui existent déjà et qui s'appliqueraient à nouveau automatiquement en cas de disparition des Bilatérales. Si l'ALE de 1972 va plus loin que les Accords du GATT/OMC en ce qui concerne les droits de douane, il présente des faiblesses fondamentales. D'une part, il s'agit d'un accord de première génération qui traite essentiellement des barrières douanières pour les produits industriels. D'autre part, il contient des règles dépassées qui ne répondent plus aux besoins du monde actuel. A bien des égards, l'ALE a de fait été remplacé par les Accords de l'OMC. Ceux-ci ne portent pas seulement sur les

droits de douane : en recouplement partiel avec les Bilatérales, ils règlent la suppression des entraves techniques au commerce, la libéralisation du commerce des services ainsi que les marchés publics. Toutefois, dans chacun de ces domaines, l'appareil réglementaire de l'OMC ne va pas aussi loin que les Bilatérales. Ainsi, concernant les entraves techniques au commerce, il énonce plutôt des principes et appelle à un meilleur dialogue, mais il ne prévoit pas la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité⁸. On peut citer ici en exemple l'Accord de libre-échange avec la Chine, qui est entré en vigueur en 2014 et dont on attendait beaucoup. Selon le témoignage d'exportateurs de différentes branches, la Chine a contourné la suppression des droits de douane convenue en érigeant des barrières non tarifaires grâce à la multiplication des droits d'admission. Concrètement, la Chine n'accepte plus les certificats de vérification délivrés par les organes accrédités européens. Par conséquent, les exportateurs doivent se soumettre à une nouvelle vérification en Chine, ce qui est très coûteux. De plus, il n'est pas clair si les mesures prises par la Chine reposent à l'origine sur l'ALE. Pour le commerce des services, l'AGCS (ou GATS, soit l'accord de l'OMC qui régule cette matière) porte sur la quasi-totalité des services, mais a une portée pratique modeste en raison du nombre très restreint d'Etats parties. Dans le domaine des marchés publics, l'accord ne concerne pas la passation de marchés par les communes et les entreprises concessionnaires. En résumé, il serait utile de remplacer les Bilatérales par les Accords de l'OMC si ceux-ci étaient nettement étoffés, en particulier dans les domaines des services et de la suppression des entraves techniques au commerce. Cependant, dans les faits, le processus des règles de l'OMC est au point mort depuis longtemps, ce qui explique le développement d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux. Compte tenu

⁸ SRF (2015), «Freihandelsabkommen mit China ist katastrophal», 31.08.2015.
<http://www.srf.ch/news/wirtschaft/freihandelsabkommen-mit-china-ist-katastrophal>.

Compte tenu de la montée des blocs régionaux, il semble trop risqué pour la Suisse de considérer le multilatéralisme de l'OMC comme un point de chute sûr.

de la perte d'importance de l'OMC et de la montée des blocs régionaux, il semble trop risqué pour la Suisse de considérer le multilatéralisme de l'OMC comme un point de chute sûr. A cela s'ajoute la grande incertitude, pour la Suisse, provoquée par l'Accord PTCI (ou TTIP, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement), dont la conclusion entre l'UE et les Etats-Unis devient de plus en plus probable. Cet accord créerait la plus grande zone de libre-échange au monde, une zone qui engloberait également les deux principaux marchés d'exportation de la Suisse. Il n'est pas encore clair si cette nouvelle situation créera pour la Suisse plus d'opportunités ou plus de risques (economiesuisse 2015). Mais il est certain que des accords étendus entre de grands blocs économiques peuvent avoir des conséquences importantes pour l'accès au marché pour les petits Etats tiers.

- Dans la même ligne, on peut se demander si un **nouvel accord de libre-échange avec l'UE (NALE)**, plus étendu, représenterait une solution sensée pour remplacer les Bilatérales. A la base, le libre-échange vise un accès au marché facilité, et non une égalité de droit d'accès en tant que telle, qui suppose elle une harmonisation juridique. En ce concerne les produits industriels, un NALE prévoirait non pas une reconnaissance en matière d'évaluation de la conformité, mais tout au plus une reconnaissance des résultats d'un organe d'évaluation de l'autre partie contractante, dans un contexte de dispositions nationales non harmonisées⁹. De la même manière, les facilités en matière de sécurité douanière, convenues dans les Bilatérales et impliquant une harmonisation juridique, ne peuvent pas être inscrites dans un accord de libre échange.

⁹ Rapport du Conseil fédéral, juin 2015. <http://www.parlament.ch/sites/doc/Curia-Folgeseite/2013/20134022/Bericht%20BR%20F.pdf>

Les services financiers et les services d'infrastructures, eux, nécessitent une harmonisation des réglementations sur ces branches d'activité pour pouvoir être proposés au niveau international. Un ALE plus étendu ne pourrait guère remplacer les Bilatérales, surtout si on souhaite un plus grand accès au marché qu'actuellement (en particulier pour les services financiers et le marché de l'électricité).

- Il faut également noter que, outre l'Accord sur la libre circulation des personnes, les Bilatérales permettent une liberté générale de services limitée à 90 jours (en particulier pour les secteurs industriel, commercial, artisanal et libéral). Un NALE ne garantirait plus une prestation de services entre les pays pour toutes les branches, mais seulement pour certains secteurs. Cependant, étant donné qu'il n'y a pas, finalement, de définition précise de ce que contient un NALE, celui-ci pourrait, du moins en théorie, se rapprocher des Bilatérales dans certains domaines pertinents. Toutefois, plus l'accord prévoit des facilités d'accès au marché presque semblables à un libre accès au marché, plus une harmonisation des droits apparaît comme une nécessité. Ceci entraînerait des mécanismes de reprise (dynamique) du droit ainsi que des mécanismes de surveillance et d'application des normes communes. Ainsi, les défis politiques d'un NALE s'apparentent à ceux des Accords bilatéraux. Il va de soi que la Suisse ne peut pas partir du principe que l'UE accepterait facilement et rapidement un tel accord. Même si le NALE ne prévoyait qu'un accès facilité au marché (sans harmonisation juridique), la phase de transition serait très probablement marquée par de fortes incertitudes.

Une autre solution consisterait à **adhérer à l'EEE**. Il ne fait aucun doute que, dans de nombreux secteurs, une adhésion à l'EEE remplacerait parfaitement les Bilatérales, en particulier dans les domaines où l'adoption de dispositions juridiques et normatives ne concerne pas la coopération mais l'accès au marché. Cependant, contrairement aux solutions présentées ci-dessus, une telle adhésion ne représenterait pas un retour en ar-

rière, mais une stratégie qui permettrait d'aller de l'avant et qui lierait encore plus étroitement la Suisse à l'UE. Quant aux questions institutionnelles, elles seraient alors résolues : une adhésion à l'EEE aurait pour conséquence un rattachement automatique aux institutions de l'AELE (cour de justice, autorités de surveillance, mécanismes de reprise automatique du droit).

Toutefois, les avantages qu'aurait l'EEE par rapport à la situation actuelle sont loin d'être évidents.

- Premièrement, une adhésion à l'EEE renforcerait les résistances politiques envers la forte immigration, la reprise dynamique du droit et les «juges étrangers», plus qu'elle ne les réduirait.
- Deuxièmement, il n'est pas inconcevable que la Suisse et l'UE prévoient, y compris dans le cadre des Bilatérales, un rattachement aux institutions de l'AELE et la reprise dynamique du droit que cela suppose.
- Troisièmement, comme c'est le cas avec les Bilatérales, la Suisse n'aurait pas véritablement son mot à dire dans le développement de la communauté ; elle n'aurait qu'un droit de regard informel (Gentinetta et Kohler 2010).

De plus, l'EEE n'offre que des possibilités limitées de participation aux autorités européennes de réglementation et de surveillance (Agences). Or c'est un point critique, surtout mis en regard de l'évolution institutionnelle du processus législatif de l'UE. Des pans importants des acquis communautaires constituent aujourd'hui une sorte de «soft law», formulée de façon très générale et servant surtout de lignes directrices. Les Agences sont chargées de

préciser et de concrétiser les normes, ce qui leur confère une importance croissante. Toutefois, on ne sait pas encore dans quelle mesure et de quelle manière les Etats membres de l'EEE pourront jouer un rôle dans les agences. Ce manque de droits de participation en leur sein relativise l'attractivité et même, à long terme, la stabilité de l'EEE.

Le manque de droits de participation dans les Agences relativise l'attractivité et même, à long terme, la stabilité de l'EEE.

- Quatrièmement, si elle faisait partie de l'EEE, la Suisse serait contrainte d'adopter de nouvelles règles avec leurs avantages et inconvénients potentiels. Tant que cela concernerait l'ouverture de marchés (libéralisations sectorielles) ou la limitation des subventions étatiques, cela ne poserait pas de problèmes et contribuerait même à la bonne santé de l'économie suisse. Cependant, la Suisse pourrait être obligée de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement plus vastes, par exemple en matière d'égalité, de droits des employés, de protection des consommateurs, d'environnement, de formation et de soutien aux jeunes. Il faudrait vérifier au cas par cas si et dans quelle mesure ces exigences minimales vont au-delà des normes suisses actuelles. Dans tous les cas, la marge de manœuvre de la Suisse serait plus restreinte.
- Cinquièmement, une adhésion de la Suisse à l'EEE pourrait réduire l'attractivité de cette dernière. La stabilité de l'EEE s'explique essentiellement par le fait que le club composé de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège est très petit. L'arrivée d'un nouveau pays «plus grand», comme la Suisse, aurait pour conséquence de relativiser le poids de la Norvège et diminuerait la capacité de l'EEE d'arriver à des consensus. Au premier abord, cela ne semble guère important, puisque au bout du compte les Etats membres de l'EEE ne décident pas eux-mêmes du contenu du droit qui va être repris. Dans les faits cependant, la reprise du droit doit passer par une procédure formelle. Un Etat membre de l'AELE peut refuser d'adopter un nouvel instrument juridique, même si jusqu'à présent la situation ne s'est jamais présentée, malgré des menaces dans ce sens (par exemple, de la part de la Norvège concernant la libéralisation du marché postal). Etant donné qu'une seule voix suffit pour activer un mécanisme de veto, le refus d'un seul Etat s'appli-

Etant donné qu'une seule voix suffit pour activer un mécanisme de veto, le refus d'un seul Etat s'appliquerait à l'ensemble des membres de l'AELE et entraînerait l'abandon de la partie concernée du droit de l'Union.

querait à l'ensemble des membres de l'AELE et entraînerait l'abandon de la partie concernée du droit de l'Union. Plus le club est grand et hétérogène, plus le risque de dissension et d'instabilité est marqué. Une adhésion de la Suisse à l'EEE n'est donc pas forcément dans l'intérêt des Etats membres de l'AELE.

9.5_Des solutions hors des sentiers battus

Si l'on fait abstraction d'une possible adhésion à l'UE, impossible d'un point de vue de politique intérieure, les options de négociation ouvertes à la Suisse à court et moyen termes sont très limitées. Le maintien des Bilatérales, ou alors leur approfondissement ou leur légère limitation, semblent être l'unique voie pertinente. Toutefois, en réfléchissant à plus long terme, il existe des pistes et des stratégies qui méritent réflexion. Toutes ne doivent pas être comprises comme un substitut aux relations qui existent aujourd'hui entre la Suisse et l'UE, mais certaines pourraient être considérées comme complémentaires.

Nouveaux modèles d'association de l'UE

L'UE s'efforce de conclure avec d'autres pays voisins des accords qui prévoient un accès partiel au marché intérieur. Parmi ces pays se trouvent les micro-Etats (Monaco, Saint-Marin, Andorre), mais aussi la Turquie. Plus tard, cela pourrait être au tour de grands pays de l'Europe de l'Est, comme l'Ukraine ou la Géorgie, d'arriver à un arrangement avec l'UE. Dans tous les cas, il semble peu probable que ces pays se lient à l'UE en intégrant l'EEE. Les pays de l'AELE n'auraient aucun intérêt à ce que l'EEE accueille les micro-Etats. La Turquie, au contraire, ne serait guère disposée à adopter la législation européenne sans avoir son mot à dire, c'est-à-dire à tolérer une perte de souveraineté. Dans les deux cas, la question de la migration est centrale: les micro-Etats ne pourront pas accepter une migration illimitée dans le cadre de la libre circulation, alors que l'UE ne souhaite pas la libre circulation avec la Turquie.

Ainsi, ces dix prochaines années, l'UE pourrait chercher à créer un nouveau cadre institutionnel pour les Accords d'association bilatéraux avec des Etats voisins qui souhaitent participer au marché intérieur sans être membre ni de l'UE ni de l'EEE. De telles modalités d'association avec l'UE incluraient sans aucun doute une circulation des personnes restreinte. La Suisse pourrait tirer profit du fait que l'UE est obligée de diversifier les types d'accord qu'elle conclut avec des tiers. Tant l'élargissement géographique de l'Union qu'une plus grande différenciation des formes d'intégration (géométrie variable) ont leurs limites. Mais, parallèlement, l'UE a intérêt à ouvrir l'accès de son marché intérieur à de nouveaux pays.

AELE 2.0

Dernièrement, l'idée de redynamiser et de réformer l'Association européenne de libre-échange (AELE) a été remise sur la table (Weder et Spirig 2015) ¹⁰. L'AELE 2.0, qui devrait offrir une autre voie que l'UE et s'inscrire dans un contexte de concurrence entre institutions, porterait principalement sur l'échange de biens et de services. Elle mènerait à bien sa mission non pas par une plus grande harmonisation mais par la reconnaissance mutuelle des standards et des normes. Elle n'aurait pas l'intégration politique pour objectif principal, mais serait une plateforme de coopération privilégiée pour des problèmes concernant clairement tous les Etats (comme la migration internationale ou les questions environnementales). Chaque pays déciderait par lui-même du degré d'ouverture à l'immigration de son marché du travail. En revanche, comme pour le commerce de biens et de services, l'exclusion unilatérale de quelques pays ne serait pas permise: un pays n'aurait pas le droit d'accueillir des immigrants en provenance de certains pays seulement et refuser les autres.

¹⁰ Voir aussi NZZ (2015): Europa braucht eine Alternative zur EU, 16.09.2015.
<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/09/abbau-der-waehrungsunion-europa-braucht-eine-alternative-zur-eu/>

L'idée d'une AELE 2.0 convient peu à la situation actuelle : l'UE englobe pratiquement tout le continent.

Bien qu'attrayante, cette idée convient peu à la situation actuelle : abstraction faite de quelques pays des Balkans et de l'Europe de l'Est, que la Russie considère comme faisant partie de sa zone d'influence, l'UE englobe pratiquement tout le continent. De plus, ces pays étant très différents de la Suisse, une reconnaissance mutuelle présenterait d'énormes difficultés. Avec qui donc la Suisse pourrait-elle lancer une initiative de cette nature ? Il ne serait pas impensable que la Norvège et l'Islande quittent l'EEE si le processus législatif de l'UE était toujours davantage transféré aux autorités de surveillance européennes, avec toujours plus de mesures d'accompagnement. L'idée serait véritablement d'actualité si la Grande-Bretagne sortait effectivement de l'UE. Berne et Londres pourraient alors s'allier pour former le cœur d'une nouvelle AELE qui pourrait susciter l'intérêt d'autres pays. Toutefois, ces deux scénarios (un «Brexit» et une sortie de l'EEE) sont l'un comme l'autre peu probables. Par conséquent, une AELE 2.0 ne saurait remplacer les Bilatérales, du moins pour l'instant.

9.6_Ce qu'il faut retenir

A partir de la quantité d'informations, d'analyses et de réflexions que nous avons réunies et qui, de par leur diversité et leur richesse, reflètent la complexité des relations entre la Suisse et l'UE, il nous est possible de faire ressortir quelques points centraux.

D'un point de vue politique et institutionnel, les points suivants sont importants.

1. Se débrouiller («Muddling through») est le scénario le plus vraisemblable pour l'UE

Bien qu'elle traverse une profonde crise, l'UE ne va pas se démanteler ni se transformer en une Europe plus lâche «à différentes vitesses». Parallèlement, en raison de la menace d'un «Brexit» et des tensions économiques,

l'heure n'est pas à une plus grande intégration politique. Le scénario le plus probable est que l'UE «se fraie un chemin» à travers la crise avec pragmatisme et dans sa configuration actuelle. Le marché intérieur sera approfondi pour certains secteurs spécifiques (par exemple pour les prestations de services numériques).

2. Les blocs commerciaux régionaux font concurrence au multilatéralisme

La politique multilatérale commerciale menée dans le cadre de l'OMC, reposant sur la clause de la nation la plus favorisée et le principe de non-discrimination, n'a guère progressé depuis le cycle d'Uruguay. Dans de nombreuses régions du monde sont apparus des blocs commerciaux régionaux et des systèmes préférentiels dans l'échange de biens, ce qui a réduit l'importance de l'OMC. Toutefois, l'organisation internationale a toujours un rôle clé à jouer pour un petit pays comme la Suisse.

3. L'Accord de libre-échange de 1972, conclu avec l'UE, ne constitue pas une position de repli pertinente

A bien des égards, l'Accord de libre-échange de 1972 est dépassé. Il porte essentiellement sur les droits de douane et fixe des règles d'origine désuètes en regard des réseaux actuels de chaînes de valeur. Il serait peu opportun de revenir à cet accord.

4. Les règles GATT/OMC ne sont au mieux que des standards minimaux

Les règles fixées par l'OMC recourent les Bilatérales dans certains domaines (marché public, échanges de services, envoi de personnel), mais elles ne peuvent finalement pas les remplacer. Elles visent à faciliter l'accès au marché et ne peuvent pas garantir un accès total (sur un pied d'égalité avec les entreprises sises dans les pays membres de l'UE).

5. Un nouvel accord de libre-échange serait une solution chronophage et incertaine

Un nouvel accord de libre-échange conviendrait à la Suisse, car il n'impliquerait pas d'harmoniser les cadres juridiques, d'adopter des mesures

d'accompagnement ou de se soumettre à une juridiction européenne. Cependant, les évaluations de conformité seraient seulement facilitées et ne feraient pas l'objet d'une reconnaissance mutuelle. L'abandon des facilitations douanières (réintroduction de l'obligation d'annoncer les envois 24 heures à l'avance) serait un point critique. En effet, de telles facilitations nécessitent une harmonisation juridique. Les négociations prendraient beaucoup de temps et l'issue en serait très incertaine.

6. L'EEE conférerait un droit de discussion, mais pas de co-décision

Une adhésion à l'EEE réglerait d'un coup tous les problèmes institutionnels. Cependant, elle signifierait une perte substantielle de souveraineté dans les domaines du droit pertinents, de plus en plus soumis à l'intervention de l'UE. L'EEE donne à ses membres une voix consultative mais ne leur permet pas de participer aux prises de décision. Du point de vue du contenu, l'adhésion à l'EEE réglerait positivement l'accès au marché des services, en particulier financiers. Toutefois, les réglementations nationales resteraient un obstacle à l'échange transfrontalier de services financiers offerts par les banques et les assurances ; le marché intérieur n'est actuellement pas homogène dans le domaine financier.

7. Les Bilatérales sont la solution qui préserve au mieux les intérêts de la Suisse

Au bout du compte, la voie bilatérale est encore et toujours la meilleure solution pour la Suisse d'aujourd'hui. Il est vrai que, à l'avenir, les négociations risquent d'être plus difficiles, mais seuls le dialogue direct et les relations bilatérales avec l'UE peuvent assurer un accès sectoriel au marché intérieur tout en préservant une souveraineté relative.

8. A long terme, d'autres solutions alternatives sont envisageables

L'UE a besoin de nouvelles formes d'association pour pouvoir intégrer des pays voisins à son marché intérieur. Celles-ci n'exigeront pas de ces pays un abandon de souveraineté aussi important qu'au sein de l'EEE et ne mettront en place qu'une LCP limitée. A moyen ou long termes, cette évolution peut offrir à la Suisse des perspectives intéressantes.

D'un point de vue économique, on pourrait résumer la situation de la manière suivante.

1. La libre circulation n'est pas la cause de la croissance mais y a contribué indirectement de façon non négligeable

La forte croissance qu'a enregistrée la Suisse entre 2003 et 2008 s'explique principalement par la bonne conjoncture internationale; les réformes des années 1990 (Loi sur le marché intérieur) ont elles aussi eu un effet positif. Certes, la libre circulation des personnes a contribué à la bonne santé de l'économie suisse, mais son effet direct sur la croissance est surestimé.

2. Les gains de productivité ont été «consommés» sous forme de temps partiels

La croissance du PIB par habitant a clairement ralenti après la «Grande Récession» de 2009. La libre circulation des personnes est souvent désignée, à tort, comme le principal responsable de ce ralentissement. Certes, l'immigration a freiné l'accroissement de la productivité, mais une partie des gains de productivité a été tout bonnement «consommée» sous forme de temps de travail plus court par la population active indigène (pourcentage plus élevé de temps partiels).

3. La libre circulation retarde le vieillissement de la société

L'immigration a fait augmenter le taux d'activité du pays, freinant ainsi la péjoration du ratio entre nombre d'actifs et de retraités (dû au vieillissement de la société). Cela a eu un effet positif sur le revenu par habitant.

4. La libre circulation freine les investissements de rationalisation

A partir de 2009, les gains de productivité par heure travaillée ont été moins importants en raison d'une progression moindre de l'intensité capitalistique. En effet, la disponibilité d'une grande réserve de main-d'œuvre a eu un effet négatif sur les incitations à investir pour rationaliser et à externaliser. A cause de la libre circulation des personnes, l'économie suisse est devenue plus intensive en main-d'œuvre.

5. La libre circulation a rendu l'économie suisse plus solide

L'arrivée de la «Grande Récession» a été atténuée par la consommation et l'industrie du bâtiment, toutes deux alimentées par l'immigration. De plus, la migration, induite par le marché du travail, a soutenu les changements structurels par secteur et a ainsi stabilisé la conjoncture.

6. La forte immigration n'est due qu'en faible partie à la libre circulation

Si on prend comme point de comparaison l'ancienne politique en matière d'immigration, un bon quart seulement du solde migratoire depuis 2003 est directement dû à la libre circulation des personnes. Les trois quarts des immigrants seraient de toute façon venus dans le pays en raison de la bonne santé de l'économie suisse : l'ancien régime des contingents était lui aussi marqué par une forte demande.

7. La libre circulation ne permet pas le maintien des structures existantes

La libre circulation des personnes a comme avantage décisif que, contrairement à l'ancien régime de contingents, elle ne permet pas une politique régionale ou une politique de maintien des structures existantes. L'immigration se déroulant dans le cadre de la libre circulation des personnes concorde qualitativement avec les besoins des entreprises. En profitent d'une part les sociétés innovantes dans les secteurs en expansion et d'autre part les métropoles en tant que pôles de croissance. Même les entreprises qui ont besoin de qualifications modestes tirent leur épingle du jeu.

8. Les gains de la migration profitent à tous

Sur le marché du travail, ce sont d'abord les immigrants et leurs employeurs qui ont récolté les gains de la migration (sous forme d'une croissance plus forte). La nouvelle main-d'œuvre étant largement complémentaire à celle déjà présente, il n'y a pas eu jusqu'à maintenant de mécanismes d'éviction généralisés, comme une pression sur les salaires ou une hausse du taux de chômage. L'implantation de nouvelles entreprises et le développement des anciennes ont créé aussi pour la population indigène de nouvelles opportunités et de nouvelles perspectives de carrière. La libre

circulation des personnes a bénéficié en particulier à la main-d'œuvre moyennement qualifiée. Les gains de la migration n'ont certes pas été distribués de manière égale, mais les salaires et les revenus n'ont pas évolué de manière aberrante.

9. La suppression des entraves au commerce profite aux importations, mais peu aux exportations

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce n'a pas gonflé le volume des exportations suisses. Toutefois, il en a diversifié la nature. Cela a contribué à l'écoulement régulier des biens d'exportation et a stabilisé la conjoncture. Cet accord explique par contre l'augmentation du volume des importations, tant depuis l'UE qu'en dehors. L'harmonisation des normes des produits a ouvert le marché intérieur suisse et a renforcé la concurrence.

10. Les réseaux de chaînes de valeur deviennent plus importants que le commerce

Une part croissante du commerce extérieur de la Suisse (environ 30 %) est composée des produits intermédiaires, c'est-à-dire des biens qui ne passent pas directement de l'usine au marché de consommation. Les Accords bilatéraux ont favorisé le développement des réseaux de chaînes de valeur avec les pays voisins. Pour les entreprises partenaires, la stabilité et la sécurité juridique créées grâce aux Bilatérales revêtent une importance capitale. Etant donné qu'une part importante de ces réseaux produit «juste à temps», la levée, en 2009, de l'obligation d'annoncer l'envoi de marchandises 24 heures à l'avance a été une mesure décisive.

11. Les services financiers se heurtent à un double obstacle

Les Bilatérales ne touchent directement les services financiers que dans la mesure où le secteur est soumis à la libre circulation des personnes. Parallèlement, il s'agit là du plus grand potentiel de l'économie suisse qui n'est pas exploité pleinement. Les banques et les assurances sont bien représentées dans l'UE par l'intermédiaire de leurs filiales et de leurs succursales. Toutefois, l'exportation de services financiers de la Suisse vers

l'UE se heurte à un double obstacle : d'une part, l'UE ne reconnaît pas l'équivalence de la réglementation suisse en matière de marché financier ; d'autre part, les réglementations nationales, motivées par des logiques protectionnistes, se multiplient (et empêchent d'ailleurs l'échange de produits financiers au sein même du marché intérieur). Cela réduit la probabilité d'un éventuel Accord bilatéral sur les services financiers.

12. Les Bilatérales ont injecté une dose de concurrence dans le transport aérien et terrestre

Etant donné la situation géographique de la Suisse et donc la nécessité de coordonner l'exploitation des infrastructures de transport, les Accords bilatéraux portant sur le transport aérien et terrestre ont pu satisfaire les intérêts concordants des parties. De plus, l'ouverture du marché suisse pour le transport par camions, à l'époque complètement fermé, a permis de renforcer la concurrence et d'enregistrer un gain d'efficacité dans le pays ; la possibilité de se lancer dans le (petit) cabotage a offert aux transporteurs des perspectives de développement. Le même constat peut être fait pour le transport aérien, pour lequel une coordination est encore plus nécessaire.

13. L'importance d'un accord sur l'électricité est surestimée

Certes, un accord sur l'électricité («market coupling») améliorerait l'efficacité du commerce international de courant et irait dans le sens d'un nivellement des prix, mais il n'est pas essentiel pour l'accès au marché.

9.6_ Un village gaulois ?

La Suisse a plus de peine que jamais avec l'UE. Il suffit de regarder les différences de taille : aujourd'hui, presque tout le continent arbore le bleu de l'Europe et il est probable que les dernières taches blanches dans les Balkans disparaissent elles aussi. De plus, la nature de l'UE joue aussi un rôle : après le traité de Lisbonne, l'UE se présente de plus en plus comme un seul bloc face à l'extérieur, malgré la crise qui dure et les tensions internes croissantes. La Suisse se trouve au centre de cet appareil qui lui est

cependant toujours étranger, ce qui la pousse à chercher sa propre voie politique. Dans ce contexte, beaucoup de Suisses ont l'impression de vivre dans un village gaulois :

- les uns se plaisent dans leur rôle de rebelles insoumis qui réussissent à résister vaillamment à «l'envahisseur» – et espèrent secrètement la fin proche de l'UE ;
- les autres voient la Suisse comme une individualiste mesquine qui refuse systématiquement de comprendre «l'idée européenne» et se ferme à sa voisine.

Les deux camps sont dans l'erreur. La métaphore du village gaulois n'est pas vraiment appropriée à la Suisse et à sa situation. La Suisse est liée à l'Europe comme peu de pays de l'UE, que ce soit du point de vue de l'économie, de l'histoire, de la culture, des langues et, last but not least, des relations humaines. Cela a pour conséquence logique que ces liens la rendent dépendante de l'UE, qu'on le veuille ou non. La Suisse n'a pas la potion magique des druides, et elle n'a pas la capacité de l'autarcie. Sans l'échange d'idées et d'inventions, sans les entreprises et leur main-d'œuvre, sans le capital et les biens venus de l'étranger, la Suisse ne serait jamais devenue ce qu'elle est aujourd'hui : l'un des pays les plus riches du monde dont la qualité de vie est sans pareille. Seules, les qualités qu'on associe à la Suisse comme l'assiduité au travail, la fiabilité et la recherche de qualité n'auraient pas suffi pour que le pays abandonne son statut de parent pauvre de l'Europe pour devenir une nation prospère. L'ouverture, même si elle n'a jamais été comprise comme étant absolue, fait partie de la «Swissness», au même titre que la démocratie directe ou le fédéralisme.

La métaphore du village gaulois n'est pas vraiment appropriée à la Suisse et à sa situation.

Pour un nombre croissant de Suisses, notre petit Etat est menacé par une UE démesurément puissante. Or l'UE ne s'est pas transformée en «super-Etat» et au vu de la diversité culturelle de l'Europe, il est impro-

bable qu'elle le devienne un jour. Prendre conscience que le semi-continent européen est toujours composée d'Etats nationaux et qu'une plus grande intégration ne semble guère se profiler pourrait inciter la Suisse à nuancer le caractère menaçant de l'UE. Les frontières nationales ne marquent pas, en premier lieu, le clivage avec une «UE étrangère» mais représentent un passage vers les pays voisins.

Certains espèrent secrètement que la fin de l'UE est proche. Cependant, la Suisse ayant des liens étroits avec l'UE, une désagrégation incontrôlée de l'Union ne servirait en rien les intérêts du petit pays. Les conséquences imprévisibles d'un tel scénario nuiraient probablement davantage à la Suisse qu'à de nombreux pays européens qui, s'ils sont membres de l'UE, ne sont pas aussi étroitement imbriqués avec elle. Certes, l'UE rogne visiblement l'étendue de la souveraineté suisse, mais, d'un point de vue économique, la Suisse a tiré profit de l'intégration européenne. Pas uniquement parce que les échanges de biens et services se sont intensifiés, mais parce que des mesures de libéralisation, rendues nécessaires par les Bilatérales (par exemple pour le transport aérien et terrestre), ont été tout à fait bénéfiques pour la Suisse. D'un point de vue libéral, on devrait espérer que cette UE, l'UE de la concurrence, ne disparaisse pas et qu'elle devienne une Union plus fédérale, plus ouverte et plus respectueuse des particularités nationales.

Quant à ceux qui dénigrent la Suisse pour sa mesquinerie, ils sous-estiment le prix à payer pour une intégration totale au marché intérieur. Une telle intégration, qui passerait par une adhésion à l'EEE ou par des Accords bilatéraux plus étendus, s'assortirait de tout un cortège de réglementations d'accompagnement devant être automatiquement reprises. Bon nombre de ces réglementations, en particulier dans le droit du travail et le droit social, ne sont pas libérales mais dirigistes. Elles affaibliraient la place économique suisse et limiteraient la liberté individuelle.

La Suisse est et a été un pays ouvert sur le monde, que ce soit par rapport aux membres de l'UE ou au reste du monde. Quel autre pays, d'une

taille plus ou moins comparable, a une population dont le tiers est issu de l'immigration? La Suisse a même intégré cette diversité dans sa propre richesse culturelle et linguistique, et l'a exploitée de façon productive. Cet effort d'intégration est trop peu salué, tant dans le pays qu'à l'étranger. De nombreux Suisses considèrent probablement l'UE uniquement comme un projet économique et la négligent dans sa fonction de projet de paix séculaire. Mais ceci n'explique pas la réserve et les doutes qu'a la Suisse envers l'intégration européenne. A notre avis, la raison, plus profonde, pour laquelle une adhésion de la Suisse à l'UE n'est pas envisageable (du moins dans un avenir proche) est à chercher complètement ailleurs. L'UE est, selon ses propres dires, un projet des élites politiques. Dans un pays où la population se montre sceptique envers sa propre classe dirigeante, une telle conception ne peut que buter sur une forte résistance instinctive. La Suisse n'est pas une égoïste têtue, elle est tout simplement différente.

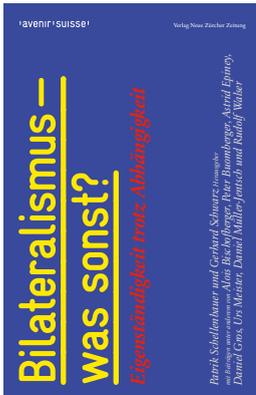
L'UE est, selon ses propres dires, un projet des élites politiques.

Que conclure de tout cela? La Suisse doit se reposer sur les qualités qui la caractérisent: sa circonspection, son sens des réalités et son pragmatisme. Une analyse lucide et objective montre qu'une démarche solitaire n'est pas la solution. Les coûts d'une telle stratégie seraient trop élevés; les risques seraient au bout du compte difficiles à évaluer. La valeur des Bilatérales a beau être souvent exagérée, les coûts d'un «Alleingang» sont souvent sous-estimés. Pourtant, l'évolution économique dépend des choix qui sont faits. Les structures de l'économie se sont adaptées au contexte; jamais le commerce extérieur suisse ne s'est tant imbriqué avec ses voisins. Une adhésion à l'EEE, qui permettrait d'aller de l'avant, résoudrait beaucoup de problèmes, mais cette solution ne tiendrait finalement pas assez compte du souhait de la Suisse de rester autonome. Avec le temps, d'autres modèles d'association feront peut-être leur apparition, mais pour l'instant, ils ne sont même pas à l'état d'ébauches. Dans l'immédiat, il ne

reste plus que les Bilatérales. Il faut suivre ce chemin, même s'il devient plus raide et plus rocailleux. Sinon, quoi d'autre?

Bibliographie sélective du chapitre 9

- Ambühl, Michael et Zürcher, Sibylle (2015): Immigration and Swiss-EU Free Movement of Persons: Question of a Safeguard Clause. In: Swiss Political Science Review, Vol. 21(1). 76–98.
- Conseil fédéral (2015): Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Keller-Suter «Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux», 2015, Berne.
- Cosandey Jérôme (2015): Le travail des seniors. Un atout contre la pénurie de main-d'oeuvre, avenir points de vue No 8, Zurich.
- De Pury, David ; Hauser, Heinz et Schmid, Beat (dir.) (1996): Ayons le courage d'un nouveau départ. Un programme pour la relance de la politique économique de la Suisse. Zurich: Orell Füssli.
- Economiesuisse (2015): Le TTIP et son importance pour la Suisse. Dossier politique No. 10, Zurich.
- Gentinetta, Katja et Kohler, Georg (2010): Souveränität im Härtestest. Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen. Avenir Suisse. Zurich: NZZ Libro.
- Müller-Jentsch, Daniel (2015): Promotion de la place économique: les dix règles d'Avenir Suisse. In: La Vie économique. 27–29.
- Salvi, Marco; Engler, Monika; Parzer Epp, Verena; Schellenbauer, Patrik et Wirz, Claudia (2015): Parité salariale – Le marché n'est pas défaillant. Zurich : Avenir Suisse
- Schellenbauer, Patrik (2014): Un objectif global sans contingents. Comment atteindre l'objectif de l'initiative sur l'immigration en maintenant la libre circulation des personnes, avenir points de vue No. 6, Zurich.
- Weder, Rolf et Spirig, Beat (2015): Integratio Helvetica. In: Schweizer Monat, No. 1028, Juillet/Août 2015.



Ce résumé est basé sur le livre «Bilateralismus – was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit», publié en décembre 2015 aux Editions Neue Zürcher Zeitung. La question des relations de la Suisse et de l'Union européenne (UE) figure au cœur de l'agenda politique suisse depuis la votation du 9 février 2014 (adoption de l'initiative «contre l'immigration de masse»). Le livre présente une analyse factuelle de la situation, particulièrement d'un point de vue économique. Il part d'un constat simple: l'imbrication économique entre la Suisse et l'UE est très forte. Les relations Suisse-UE doivent donc être stabilisées, sachant que la voie solitaire («Alleingang») ou l'adhésion à l'UE sont des options politiquement exclues. Alors que les Accords bilatéraux sont dans le flou, le livre explore les alternatives possibles, telles que la négociation d'un nouvel accord élargi de libre-échange ou une adhésion à l'EEE. Comparée à ces autres scénarios, la voie bilatérale reste la solution la plus favorable pour la Suisse.

2015 Avenir Suisse et Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich
ISBN 978-3-03810-150-5
www.nzz-libro.ch

Abréviations

Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE (ALE)
Accord général sur le commerce des services (AGCS/GATS)
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)
Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)
Accord de reconnaissance mutuelle (ARM)
Accord sur l'échange automatique de renseignements (EAR)
Accord sur les marchés publics (AMP)
Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)
Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC/TRIPS)
Association européenne de libre-échange (AELE)
Banque centrale européenne (BCE)
Centre for European Policy Studies (CEPS)
Echange automatique de renseignements (EAR)
Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)
Espace économique européen (EEE)
Libre circulation des personnes (LCP)
Mécanisme européen de stabilité (MES)
Nouvel accord de libre-échange avec l'UE (NALE)
Organisation mondiale du commerce (OMC)
Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI; en anglais: TTIP ou TAFTA)
Petites et moyennes entreprises (PME)
Produit intérieur brut (PIB)
Redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP)
Union européenne (UE)

Les auteurs

Alois Bischofberger (*1944) est depuis 2008 Senior Consultant pour Avenir Suisse, où il se concentre sur les questions de macroéconomie et de prévoyance vieillesse. Après des études d'économie à l'Université de Zurich, il a travaillé dans un cabinet de conseil et est entré au Credit Suisse en 1973, où il a exercé la fonction de chef économiste de la banque de 1986 jusqu'à sa retraite en 2008.

Peter Buomberger (*1950), Dr. rer. pol., est Senior Consultant pour Avenir Suisse depuis 2014 et traite principalement la thématique de la réglementation. Il a été actif au sein de la Banque nationale suisse ainsi que pour l'Ambassade de Suisse à Washington D.C. Il a ensuite occupé le poste de chef économiste de l'Union de banques suisses (plus tard UBS) durant près de vingt ans, suivis de deux ans comme directeur-fondateur du CCRS (Center for Corporate Responsibility and Sustainability) à l'Université de Zurich. Dernièrement, il a exercé une fonction dirigeante pour Zurich Financial Services.

Astrid Epiney (*1965), Prof. Dr., est depuis 1994 professeure de droit international, de droit européen et de droit public suisse ainsi que directrice exécutive de l'Institut de droit européen à l'Université de Fribourg. Depuis 2015, elle est en outre rectrice de l'Université de Fribourg. De plus, elle est, jusqu'à fin 2015, la présidente du Conseil suisse de la science et de l'innovation et coéditrice de divers journaux scientifiques.

Daniel Gros (*1955), Ph.D., est directeur du Centre for European Policy Studies (CEPS), un important think tank et forum pour les questions relatives à l'UE. Il a auparavant travaillé pour le Fond monétaire international et enseigné dans différentes universités. De nombreux gouvernements et institutions ont pu compter sur son expertise en tant que conseiller. Daniel Gros est en outre l'auteur de divers articles et ouvrages.

Florian Hälgl (*1984), M.A., est depuis 2013 chercheur spécialisé dans le commerce extérieur au Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF). Il a étudié l'économie et l'histoire au sein des Universités de Berne, Toulouse et Zurich. Durant et après ses études, il a travaillé dans un cabinet de conseil, à la Banque nationale suisse et dans le domaine scientifique.

Urs Meister (*1974), Dr. oec. publ., a été chef de projet à Avenir Suisse entre 2007 et 2015, où il a été responsable des questions se rapportant à l'énergie, aux télécommunications, ainsi qu'à d'autres infrastructures (de réseau), ainsi qu'au domaine de la santé. Avant de rejoindre Avenir Suisse, il a travaillé dans différents cabinets de conseil. Il est en outre chargé d'enseignement à la chaire de Direction et de politique d'entreprise à l'Université de Zurich.

Daniel Müller-Jentsch (*1969), Dr., est depuis 2007 chef de projet à Avenir Suisse, où il s'intéresse, entre autres, aux questions relatives à l'aménagement du territoire, à la compétitivité de la place économique, à l'immigration ainsi qu'à la classe moyenne. Après des études d'économie à la London School of Economics et à la Yale University, il a travaillé durant sept ans comme économiste auprès de la Banque mondiale à Bruxelles.

Patrik Schellenbauer (*1963), Dr oec. publ., a rejoint Avenir Suisse en 2009 en tant que chef de projet et se concentre surtout sur les thématiques de la formation, de la répartition, du marché immobilier et du marché du travail. Après des études d'économie politique à l'Université de Zurich, il a été maître-assistant à l'EPFZ. Il a par ailleurs occupé une fonction dirigeante au sein de la Banque cantonale de Zurich. Il est en outre chargé de cours en économie de l'immobilier et en économie urbaine à l'EPFZ.

Gerhard Schwarz (*1951), Dr. oec., est le directeur d'Avenir Suisse depuis 2010. Il est également membre de différents conseils de fondation, président de la «Progress Foundation» (Zurich) et a longtemps été chef de la rédaction économique et rédacteur en chef adjoint de la «Neue Zürcher Zeitung». L'auteur et l'éditeur de nombreux livres est, entre autres, lauréat du prix Ludwig-Erhard pour le journalisme économique (1996) ainsi que du prix annuel de la «Stiftung für abendländische Ethik und Kultur» (2009).

Rudolf Walser (*1941), Dr. oec., est Senior Consultant pour Avenir Suisse depuis 2008. Jusqu'en 1979, il a été le Secrétaire d'ambassade à la mission suisse de l'OCDE à Paris. Il a ensuite travaillé jusqu'en 1982 en qualité de dirigeant pour F. Hoffmann-La Roche AG à Bâle, puis a été membre du Conseil d'administration et économiste en chef à Economiesuisse, l'association des entreprises suisses.

Bilatérales – what else?

Rester soi-même malgré l'interdépendance

En bref:

- 01** – La Suisse est, économiquement parlant, plus fortement imbriquée dans le marché intérieur européen que la plupart des pays membres de l'Union européenne. La Suisse et l'UE sont interdépendantes.
- 02** – Les Accords bilatéraux permettent à la Suisse de participer au marché intérieur européen dans des domaines économiques importants. Les accords de libre-échange peuvent supprimer des barrières à l'accès au marché, mais ils ne permettent pas de créer un contexte identique au marché intérieur.
- 03** – L'effet de la LCP sur l'immigration est moins important qu'imaginé, si l'on prend comme référence le régime précédent de contingentement. La croissance entre 2003 et 2008 a été stimulée par une économie mondiale favorable, mais aussi soutenue par la LCP.
- 04** – Malgré tout, la LCP est l'accord le plus important des Bilatérales. Celle-ci couvre les besoins en main-d'œuvre de la Suisse sans conduire à des politiques structurelles ou régionales. Elle devrait être préservée, mais avec quelques modifications (objectif global, clause de protection) réduisant l'immigration.
- 05** – Globalement, l'immigration et les Bilatérales ont stimulé le marché du travail. Les travailleurs indigènes ont eu de nouvelles chances de développement et la demande pour des qualifications de niveau moyen a pu être satisfaite.

- 06 -** L'Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) n'a pas fait augmenter le volume des exportations de la Suisse, mais a élargi la diversité de la palette des produits exportés. En revanche, l'accord a fait augmenter les importations, ce qui a stimulé la concurrence intérieure au profit des consommateurs.
- 07 -** L'OMC perd en importance, en raison de nouveaux accords commerciaux continentaux ou régionaux. La part de composants étrangers intégrés dans la chaîne de production a beaucoup augmenté. L'ouverture sécurisée des frontières aux composants est absolument nécessaire.
- 08 -** Les services financiers ne sont directement concernés par les Bilatérales que pour ce qui touche à la LCP. L'accès au marché de l'UE pour les services financiers transfrontaliers nécessite la reconnaissance de l'équivalence des réglementations.
- 09 -** Ni l'UE, ni la zone euro ne vont disparaître. L'approfondissement de l'union politique est tout aussi improbable. L'UE tiendra une conduite pragmatique malgré la crise.
- 10 -** Un cavalier seul reposant sur le libre-échange économique ne sera pas suffisant en regard de l'actuelle imbrication de la Suisse avec l'UE. Le bilan coût/bénéfice d'une adhésion à l'EEE apparaît comme négatif. La participation sélective au marché intérieur européen dans un cadre bilatéral reste la stratégie à privilégier.

| avenir | suisse |

Le think tank Avenir Suisse est une force de propositions sur l'avenir de la place économique suisse. Fondé en 1999 par 14 entreprises internationales, il est aujourd'hui soutenu par plus de 100 entreprises et personnalités de toutes les régions du pays. Son choix de projets est indépendant, mais jamais neutre. Avenir Suisse défend le libéralisme et l'économie de marché. Ses positions sont engagées et claires. Son but est d'anticiper le besoin de réformes politiques, de stimuler la réflexion et d'offrir des solutions pratiques. Son approche est fondamentalement scientifique. Avenir Suisse produit des analyses, organise des conférences et participe à des débats publics. Un accent particulier est mis sur la présentation compréhensible des résultats et leur diffusion dans les médias imprimés et électroniques.

De quoi il s'agit

- 01 _** La participation sélective au marché intérieur a mené à un niveau d'imbrication économique entre la Suisse et l'UE encore jamais atteint. Mais l'avenir de la voie bilatérale est dans le flou.
- 02 _** Une courte majorité des Suisses est insatisfaite du fort volume de l'immigration, même si celui-ci ne découle que partiellement de la libre circulation des personnes. Dans le même temps, l'UE met la pression sur la Suisse pour l'intégrer davantage dans un accord-cadre institutionnel.
- 03 _** Cette publication analyse les avantages et les coûts des Accords bilatéraux au-delà des arguments politiques. Il évalue les alternatives possibles, notamment le «cavalier seul» ou l'adhésion à l'EEE, mais conclut que la voie bilatérale doit malgré tout être poursuivie avec l'UE.