



**socialement vôtre**

# **Nouvelle plate-forme européenne**

**1ère partie adoptée  
lors de l'Assemblée des délégué-e-s  
du 26 novembre 2005 à Berne**

**2ème partie adopté  
lors de l'Assemblée des délégué-e-s  
du 4 mars 2006 à Näfels**

## Sommaire

### Première partie (adoptée lors de l'AD du 26 novembre 2005 à Berne)

#### 1 Le PS, parti de l'Europe

#### 2 Pour une ouverture rapide de négociations d'adhésion de la Suisse à l'UE

#### 3 La Suisse à l'heure d'un choix décisif

- 3.1 Le bilatéralisme se heurte à d'étroites limites institutionnelles
- 3.2 Intolérable engorgement des réformes – de nouvelles requêtes à négocier entre la Suisse et l'UE
- 3.3 L'évolution dynamique de l'UE nécessite une action rapide
- 3.4 Les formes alternatives de rapprochement sont incertaines et désavantageuses

#### 4 Adhésion à l'UE et réformes de base en Suisse

- 4.1 Signification concrète des négociations d'adhésion
- 4.2 Spécification du besoin de réforme
- 4.3 La Suisse, un partenaire de négociation de poids et d'importance pour l'UE

#### 5 Les institutions politiques

- 5.1 Les institutions de l'UE – Bref aperçu
- 5.2 Réforme du gouvernement
- 5.3 Réforme du Parlement
- 5.4 Démocratie directe
- 5.5 Fédéralisme

#### 6 Les relations extérieures

- 6.1 Politique étrangère, de paix et de sécurité
- 6.2 Politique des droits de l'Homme
- 6.3 Politique environnementale globale
- 6.4 Politique économique extérieure
- 6.5 Politique d'asile et de migration à l'égard de pays tiers

### Seconde partie (adoptée lors de l'AD du 4 mars 2006 à Näfels)

#### 7 Justice, affaires intérieures et société

- 7.1 Justice et affaires intérieures
- 7.2 Politique de l'égalité
- 7.3 Sécurité sociale
- 7.4 Protection des travailleurs et travailleuses
- 7.5 Participation des travailleurs et travailleuses
- 7.6 Recherche et formation

#### 8 Libre circulation des marchandises et des personnes, agriculture et cohésion

- 8.1 Libre circulation des marchandises
- 8.2 Politique agricole commune
- 8.3 Libre circulation des personnes
- 8.4 Cohésion économique et sociale et équilibre régional

#### 9 Services et infrastructure

- 9.1 Les services
- 9.2 Le service public
- 9.3 Le marché postal
- 9.4 Le marché de l'électricité
- 9.5 Les télécommunications
- 9.6 Politique des transports

#### 10 Libre circulation des capitaux, place financière et Union monétaire

- 10.1 Libre circulation des capitaux
- 10.2 Services financiers
- 10.3 Secret bancaire et protection de l'évasion fiscale
- 10.4 L'union monétaire (euro)

#### 11 Bilan financier et économique

- 11.1 Politique fiscale
- 11.2 Budget public
- 11.3 Bilan économique

#### 12 Synthèse et prochaines étapes

## Sommaire

1 LE PS, PARTI DE L'EUROPE.....	9
2 POUR UNE OUVERTURE RAPIDE DE NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION DE LA SUISSE À L'UE .....	13
2.1 <i>Aucune frontière ne peut arrêter les problèmes importants actuels et à venir</i> .....	13
2.2 <i>Participer aux décisions centrales là où elles se prennent</i> .....	13
2.3 <i>L'UE est la plus grande œuvre de paix en Europe</i> .....	14
2.4 <i>L'UE est synonyme de modèle social européen</i> .....	15
2.5 <i>Les positions défendues par l'UE dans le domaine de la politique mondiale sont proches de celles du PS</i> .....	16
2.6 <i>Economiquement parlant, la Suisse ne peut que tirer profit d'une adhésion à l'EU</i> .....	18
3 LA SUISSE À L'HEURE D'UN CHOIX DÉCISIF .....	21
3.1 <i>Le bilatéralisme se heurte à d'étroites limites institutionnelles</i> .....	21
3.2 <i>Intolérable engorgement des réformes – de nouvelles requêtes à négocier entre la Suisse et l'UE</i> .....	22
A. Cohésion / coopération avec l'est .....	23
B. Homologation des médicaments .....	23
C. Exploitation régionale des brevets / importations parallèles .....	23
D. Cassis de Dijon .....	24
E. Droit des produits alimentaires.....	24
F. Socrates - Leonardo da Vinci – Jeunesse.....	24
G. Participation au système de navigation par satellite.....	24
H. Adhésion à l'Agence européenne de la sécurité aérienne .....	24
I. Autres demandes en suspens .....	25
3.3 <i>L'évolution dynamique de l'UE nécessite une action rapide</i> .....	25
3.4 <i>Les formes alternatives de rapprochement sont incertaines et désavantageuses</i> .....	27
A. Un accord cadre atténuerait les carences institutionnelles mais n'est pas une solution.....	27
B. Partenariat privilégié avec la Suisse : une illusion .....	27
4 ADHÉSION À L'UE ET RÉFORMES DE BASE EN SUISSE .....	29
4.1 <i>Signification concrète des négociations d'adhésion</i> .....	29
4.2 <i>Spécification du besoin de réforme</i> .....	31
4.3 <i>La Suisse, un partenaire de négociation de poids et d'importance pour l'UE</i> .....	32
5 LES INSTITUTIONS POLITIQUES .....	33
5.1 <i>Les institutions de l'UE – Bref aperçu</i> .....	33
A. Le Conseil européen – Le générateur d'impulsions.....	33
B. Le Parlement Européen – La voix du peuple .....	33
C. La Commission Européenne – Le moteur de l'Union.....	34
D. Le Conseil des Ministres – Lieu où se prennent les décisions .....	34
E. La Cour de Justice des Communautés européennes – La justice de l'Union .....	35
5.2 <i>Réforme du gouvernement</i> .....	36
A. Le Conseil européen .....	36
B. La Suisse au conseil européen.....	36
C. Le Conseil des Ministres.....	36
D. La Suisse dans le contexte du Conseil des Ministres .....	37
E. Bilan.....	40
F. Les revendications du PS suisse .....	40
5.3 <i>Réforme du Parlement</i> .....	41
A. Les questions concernant le parlement ne font pas partie du domaine communautarisé.....	41
B. Néanmoins il est judicieux et nécessaire de réformer le parlement, que la Suisse entre dans l'UE ou non .....	41
C. Les défis lancés aux parlements nationaux après l'adhésion à l'UE .....	41

D. Les revendications du PS suisse .....	43
5.4. <i>Démocratie directe</i> .....	48
A. Le droit européen – législation cadre supérieure avec des marges d’application.....	48
B. Assignation d’un mandat d’action en compensation par la voie de la démocratie directe .....	48
C. Légalité des initiatives constitutionnelles même en cas de prépondérance du droit communautaire .....	49
D. Référendum ordinaire et constructif dans l’application de directives UE.....	49
E. L’adhésion à l’UE est un gain de souveraineté .....	49
F. Démocratie directe dans le cadre d’une constitution européenne.....	50
G. Sauvegarde du statut de petit Etat dans le cadre de la mondialisation .....	51
H. Les revendications du PS suisse .....	51
5.5 <i>Fédéralisme</i> .....	53
6 LES RELATIONS EXTERIEURES .....	55
6.1 <i>Politique étrangère, de paix et de sécurité</i> .....	55
A. Suprématie des principes de coopération et de détermination des objectifs sur les règles de droit .....	55
B. La position des états-membres dans le cadre de la PESC .....	55
C. Pas de contrainte d’adaptation, mais davantage de pression au niveau des interventions de coopération .....	55
D. Le point de vue du PS.....	56
E. Les revendications du PS suisse.....	57
6.2 <i>Politique des droits de l’Homme</i> .....	58
A. Défense du droit fondamental dans l’Union Européenne .....	58
B. La politique étrangère des droits de l’Homme en tant que partie intégrante de la PESC .....	58
C. La Suisse, membre d’une communauté de valeurs .....	58
D. Point de vue social-démocrate.....	59
E. Intensification du dialogue avec l’UE sur la politique des droits de l’Homme .....	59
6.3 <i>Politique environnementale globale</i> .....	60
A. La politique environnementale de l’UE .....	60
B. Importance de la politique environnementale de l’UE dans les nouveaux pays adhérents .....	61
C. La Suisse a d’ores et déjà emboîté le pas à l’UE .....	62
D. Le point de vue du PS.....	62
E. Les revendications du PS suisse.....	62
6.4 <i>Politique économique extérieure</i> .....	63
A. La politique économique extérieure de l’UE.....	63
B. Mise en application dans les états-membres .....	64
C. Renforcement du pôle économique et de la puissance de négociation.....	64
D. Le point de vue du PS.....	66
E. Les revendications du PS suisse.....	66
6.5 <i>Politique d’asile et de migration à l’égard de pays tiers</i> .....	68
A. Un statut juridique intégral .....	68
B. L’application du programme législatif dans les états-membres reste encore en suspens.....	69
C. Comparaison avec la situation en Suisse .....	69
D. Point de vue du PS.....	70
E. Les revendications du PS suisse.....	70
7 JUSTICE, AFFAIRES INTÉRIEURES ET SOCIÉTÉ .....	71
7.1 <i>Justice et affaires intérieures</i> .....	71
A. L’espace de la sécurité, de la liberté et du droit .....	71
B. Le mandat d’arrêt européen et son application dans les états-membres .....	74
C. Les conséquences d’une adhésion de la Suisse à l’UE .....	74
D. Le point de vue du PS.....	75

E. Les revendications du PS suisse.....	77
7.2 <i>Politique de l'égalité</i> .....	78
A. L'UE s'est depuis longtemps engagée par contrat en faveur de l'égalité.....	78
B. Mise en œuvre du Gender Mainstreaming dans l'UE.....	78
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE.....	79
D. Le point de vue du PS.....	79
E. Les revendications du PS suisse.....	80
7.3 <i>Sécurité sociale</i> .....	81
A. La sécurité sociale dans l'Union européenne.....	81
B. La sécurité sociale dans les Etats membres de l'Union européenne.....	81
C. La coordination avec les régimes suisses de sécurité sociale est déjà effective.....	82
D. Le point de vue du PS.....	83
E. Les revendications du PS suisse.....	83
7.4 <i>Protection des travailleurs et travailleuses</i> .....	84
A. La protection des travailleurs et travailleuses dans l'Union européenne.....	84
B. La protection des travailleurs et travailleuses dans les Etats membres de l'UE.....	85
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE.....	85
D. Le point de vue du PS.....	85
E. Les revendications du PS suisse.....	86
7.5 <i>Participation des travailleurs et travailleuses</i> .....	87
A. La participation des travailleurs et travailleuses dans l'Union européenne.....	87
B. La participation des travailleurs et travailleuses dans les Etats membres de l'Union européenne.....	87
C. La Suisse s'est largement inspirée du droit communautaire sur la participation.....	87
D. Le point de vue du PS.....	88
E. Les revendications du PS suisse.....	88
7.6 <i>Recherche et formation</i> .....	89
A. Augmentation massive des moyens financiers alloués à la formation et à la recherche.....	89
B. Encourager au lieu de décréter – des instruments souples pour la politique de formation.....	90
C. Absence de participation aux décisions lors de l'élaboration des programmes de formation et de recherche.....	90
D. Le point de vue du PS.....	91
E. Les revendications du PS suisse.....	93
8 LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES ET DES PERSONNES, AGRICULTURE ET COHÉSION.....	95
8.1 <i>Libre circulation des marchandises</i> .....	95
A. La libre circulation des marchandises et le droit de la concurrence de l'UE.....	95
B. Application dans les états-membres et «achèvement» incomplet du marché intérieur.....	96
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE.....	97
D. Le point de vue du PS.....	97
E. Les revendications du PS suisse.....	98
8.2 <i>Politique Agricole Commune</i> .....	99
A. Politique unifiée et marché commun.....	99
B. L'application de la PAC dans les états-membres.....	101
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE.....	102
D. Le point de vue du PS.....	103
E. Les revendications du PS suisse.....	104
8.3 <i>Libre circulation des personnes</i> .....	107
A. De la libre circulation des personnes aux droits sociaux et à la citoyenneté de l'Union.....	107
B. L'application dans les états-membres.....	110
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE.....	111

D. Le point de vue du PS.....	112
E. Les revendications du PS suisse.....	112
8.4. <i>Cohésion économique et sociale et équilibre régional</i> .....	113
A. Les objectifs de la politique régionale européenne et le programme pour les années 2007 à 2013 .....	113
B. Mise en œuvre de la nouvelle politique régionale dans les différents pays.....	114
C. Conséquences pour la Suisse de la nouvelle politique régionale de l'UE.....	114
D. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE.....	115
E. Les revendications du PS suisse.....	116
9 SERVICES ET INFRASTRUCTURE.....	117
9.1 <i>Les services</i> .....	117
A. La libre prestation de services dans l'UE.....	117
B. Les principales critiques et revendications du Parti socialiste européen (PSE) .....	119
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE .....	120
D. Le point de vue du PS.....	121
E. Les revendications du PS.....	121
9.2 <i>Le service public</i> .....	122
A. Remarques d'introduction sur le service public du point de vue socialiste .....	122
B. Exigences envers le service public .....	122
C. Le service public dans l'UE et ses répercussions sur la Suisse.....	124
D. Le point de vue du PS européen .....	128
E. Les revendications du PS suisse dans le cas d'une adhésion à l'UE .....	128
9.3 <i>Le marché postal</i> .....	131
A. Evolution du marché postal dans l'Union Européenne .....	131
B. Le marché postal dans les états membres de l'Union Européenne .....	132
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE .....	132
D. Le point de vue du PS.....	133
E. Les revendications du PS suisse.....	133
9.4 <i>Le marché de l'électricité</i> .....	135
A. Etat du droit communautaire .....	135
B. L'ouverture du marché de l'électricité en Europe – mise en œuvre diverse du cadre juridique.....	136
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE .....	139
D. Le point de vue du PS.....	140
E. Les revendications du PS suisse.....	140
9.5 <i>Les télécommunications</i> .....	141
A. La politique de télécommunications de l'UE .....	141
B. Application dans les états membres de l'UE .....	142
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE .....	143
D. Le point de vue du PS.....	145
E. Les revendications du PS suisse.....	145
9.6 <i>Politique des transports</i> .....	147
A. La politique des transports de l'UE.....	147
B. Application dans les Etats membres .....	148
C. Compatibilité de la politique suisse des transports avec l'UE .....	148
D. Le point de vue du PS.....	149
E. Les revendications du PS suisse.....	150
10 LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX, PLACE FINANCIÈRE ET UNION MONÉTAIRE.....	151
10.1 <i>Libre circulation des capitaux</i> .....	151
A. La libéralisation de la circulation des capitaux dans l'Union Européenne .....	151

B. La libéralisation de la circulation des capitaux dans les nouveaux états membres de l'Union Européenne.....	153
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE .....	153
D. Le point de vue du PS .....	154
E. Les revendications du PS suisse.....	155
10.2 <i>Services financiers</i> .....	156
A. La réglementation des services financiers dans l'UE.....	156
B. Application dans les Etats membres.....	157
C. L'adhésion à l'UE renforcerait la position du pôle financier Suisse .....	157
D. Le point de vue du PS .....	162
E. La revendication du PS suisse.....	163
10.3 <i>Secret bancaire et protection de l'évasion fiscale</i> .....	164
A. Suisse offshore et secret relatif à la soustraction d'impôts.....	164
B. La Suisse et les instruments communautaires de lutte contre l'évasion fiscale .....	165
C. Le secret bancaire sous pression non seulement dans l'UE mais tout d'abord dans l'OCDE .....	169
D. Le point de vue du PS .....	169
E. Les revendications du PS suisse.....	170
10.4 <i>L'union monétaire (l'euro)</i> .....	171
A. Avantages et coût de la monnaie communautaire.....	171
B. De grandes disparités dans les politiques économiques nationales – Il est plus difficile pour les «nouveaux» d'opter pour la non-adhésion.....	174
C. Après l'entrée dans l'union financière et monétaire, une grande marge d'adaptation.....	175
D. Le point de vue du PS .....	175
E. Les revendications du PS suisse.....	177
11 BILAN FINANCIER ET ÉCONOMIQUE .....	178
11.1 <i>Politique fiscale</i> .....	178
A. Politique fiscale de l'UE.....	178
B. L'application dans les états-membres.....	180
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE .....	181
D. Le point de vue du PS .....	182
E. Les revendications du PS suisse.....	184
11.2 <i>Budget public</i> .....	185
A. Le budget de la CE et son financement.....	185
B. Application dans les Etats membres.....	185
C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE .....	186
D. Le point de vue du PS .....	188
E. Les revendications du PS suisse.....	188
11.3 <i>Bilan économique</i> .....	189
12 SYNTHÈSE ET PROCHAINES ÉTAPES.....	191
A. Point de départ.....	191
B. Le bilatéralisme se heurte à ses limites .....	191
C. Avantages d'une adhésion à l'UE .....	193
D. Des risques qui sont autant de chances – les « inconvénients » de l'adhésion à l'UE .....	196
E. Le besoin de réforme en Suisse.....	196
F. Revendications dans le cadre des négociations d'adhésion .....	198
G. Revendications adressées à l'UE en cas d'adhésion .....	199
H. Prochaines étapes – calendrier des débats communautaires.....	199



## 1 Le PS, parti de l'Europe

60 ans après la fin de la guerre, il est temps de jeter un regard réaliste sur la Suisse et son rôle dans le monde. Ce sont, au plus tard, les débats soulevés par les enquêtes de la commission indépendante d'experts « Suisse – Seconde guerre mondiale », qui ont fait prendre conscience à de vastes catégories de la population que la souveraineté nationale de la Suisse ne se fondait pas en priorité sur la neutralité et l'indépendance, comme les isolationnistes de droite tentent de nous le faire accroire. Ce qui est décisif, c'est le cadre donné par un ordre supranational plus vaste, établi par de multiples forces (facteurs étatiques, sociaux et culturels inclus) dans l'environnement proche ou lointain de la Confédération, avec ou sans sa participation « officielle ». Cet ordre a subi une mutation profonde au cours des 60 années qui ont suivi la guerre. Quelque perfectible qu'il soit, il est aujourd'hui largement empreint, dans l'Europe entière, par la paix, la démocratie, la défense des droits de l'homme ou encore par le modèle social européen, ce qui n'a rien d'évident, au vu de l'histoire du continent qui a engendré deux conflits mondiaux destructeurs dans la première moitié du siècle dernier. Pour le PS Suisse, il ne fait aucun doute que le processus de l'intégration européenne a contribué de manière remarquable à cet état de fait. Il est temps que la Suisse descende de son piédestal, dise oui à l'Europe et apporte également un concours tant politique que conceptuel à l'ordre européen des droits de l'homme, des valeurs sociales et de la paix. Plus que jamais, cet ordre est marqué par l'Union européenne, en dépit des crises majeures qui, depuis toujours, ont jalonné son évolution.

A l'ère de la mondialisation, les changements en matière de politique et d'économie mondiale s'opèrent moins que jamais dans un lointain ailleurs, mais influent directement sur les perspectives d'avenir de l'Europe et de la Suisse, qui, en participant à la mondialisation, peuvent poser des jalons essentiels, ou perdre beaucoup. La Suisse est une petite économie publique ouverte. Au plan de la politique économique extérieure, elle s'engage en faveur d'un système mondial basé sur l'ordre et la division du travail. Elle se classe aux premiers rangs de l'économie mondialisée. Des catastrophes naturelles, les menaces de pénurie dans l'approvisionnement en pétrole ou les attentats terroristes ont clairement fait comprendre à l'ensemble des citoyens et citoyennes que le monde était devenu un système interdépendant. La prospérité, la sécurité et la démocratie en Europe et en Suisse sont largement tributaires des processus mondiaux et régionaux. Si la Suisse ne contribue pas de manière appropriée à ces évolutions, elle renforcera sa réputation d'« opportuniste » de la mondialisation. En l'absence d'investissements massifs dans la coopération internationale au plan politique et conceptuel, par l'intermédiaire de ses experts ainsi que par un apport proportionnel à sa richesse à la répartition des charges internationales, ce n'est pas uniquement sa crédibilité en matière de politique extérieure que la Suisse met en jeu. Bien davantage, elle met en danger à long terme la base de sa propre prospérité, de sa sécurité et de sa démocratie.

Pour le PS Suisse, l'adhésion de la Suisse à l'UE s'inscrit dans la perspective d'une politique étrangère solidaire dans laquelle la Confédération défend ses intérêts à l'échelon international en ayant conscience de sa considérable dépendance par rapport à un système mondialisé.<sup>1</sup> La Suisse doit, dans son propre intérêt, contribuer à la création de capacités permettant d'intervenir politiquement dans l'organisation de l'ordre international dans le contexte de la mondialisation également. Pour le PS Suisse, il ne fait aucun doute que l'UE possède une

---

1 Cf. le document de base du PS Suisse Pour une politique de sécurité et de paix efficace comme partie intégrante d'une politique extérieure solidaire, Berne 1998, et le document de position du PS Suisse La mondialisation de la justice, Berne, 2003.

telle compétence et que la Suisse aurait avantage à jouer un rôle actif au côté de cet acteur mondial qui, outre l'ONU, revêt pour elle une importance essentielle.

Avec sa politique européenne, le PS Suisse est investi d'une importante responsabilité. Il est le seul grand parti qui persiste depuis des années à se prononcer en faveur de l'ouverture de la Suisse, de la normalisation des rapports avec l'UE et d'une adhésion totale. Il actualise et concrétise régulièrement sa perspective d'adhésion, comme en témoignent son « *Manifeste pour une Europe sociale - Pour une adhésion à la CE avec peu d'exceptions et beaucoup de réformes de politique intérieure* » de 1991,<sup>2</sup> son document de position *Pour une Europe sociale, écologique et démocratique – avec la Suisse* » de 1995,<sup>3</sup> et sa « *Plate-forme européenne* » de l'an 2000.<sup>4</sup> Le congrès du parti des 23 et 24 octobre 2004 a renforcé cette perspective d'adhésion et donné mandat pour l'actualisation de la plate-forme européenne. Bien que les accords bilatéraux I + II soient d'excellentes conventions, en l'absence de droits de codécision et d'accès total au marché unique, des lacunes décisives demeurent au plan de l'économie et de la politique institutionnelle. La voie bilatérale ne permet pas de clarifier le rôle de la Suisse en Europe,<sup>5</sup> d'où la volonté du PS d'aller plus avant.

Le PS met tout en œuvre pour que le Conseil fédéral ouvre rapidement des négociations d'adhésion et que le mandat de négociation tienne compte des valeurs social-démocrates centrales. Du reste, le Conseil fédéral sait que sans la gauche, les propositions pour l'ouverture de la Suisse sont vouées à un échec électoral. Ouverture et réformes internes sont indissociables. Les négociations d'adhésion doivent déboucher sur un résultat qui convainque non seulement la gauche, mais encore une majorité de citoyennes et de citoyens. L'objectif de la présente plate-forme européenne consiste à préciser la signification concrète de l'adhésion de la Suisse à l'UE du point de vue du PS, la nature du mandat sur lequel les négociations d'adhésion doivent se fonder, ainsi que le type de réformes internes nécessaires pour une Suisse à la fois plus démocratique, plus sociale, plus écologique, et menant à l'UE.

Le large soutien apporté par la base du PS à sa politique européenne pro-ouverture ne s'est jamais démenti. Les sondages d'opinion indiquent que la majeure partie des « Oui » obtenus lors des scrutins de politique européenne émanent régulièrement des sympathisants du PS. Dans le cadre de la votation sur Schengen du 5 juin 2005, ils étaient 82 % (contre 79 % au PRD et 72 % au PDC) à se prononcer favorablement, alors que 92 % des sympathisants de l'UDC ont rejeté les accords.<sup>6</sup> Le 25 septembre 2005, alors que l'extension de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres de l'Union a été approuvée à 56 % des voix, ils étaient 89 % (contre 81 % au PDC et 74 % au PRD). Le même tableau ressort de la votation sur les bilatérales I du 21 mai 2000 : 93 % des sympathisants du PS ont voté oui, contre 83 % au PRD et 69 % au PDC ; 76 % des partisans de l'UDC ont voté non.<sup>7</sup> Les sondages d'opinion mettent régulièrement en évidence que les personnes se situant politique-

---

2 Adopté par le congrès du PS de mars 1991, paru dans la série Faits et arguments, n°1, mai 1991.

3 Plate-forme européenne, adoptée par le comité central du PS Suisse le 24 juin 1995.

4 Plate-forme européenne adoptée par le comité central du PS Suisse le 22 janvier 2000, parue dans la série Service de presse, édition spéciale n°534 du 22. 3. 2000.

5 Document sur l'Europe Oui à la défense des intérêts de la Suisse en Europe : après les accords bilatéraux II, des négociations d'adhésion à l'UE, adopté au congrès du PS des 23 et 24 octobre 2004 à Naters/Brigue. Le comité directeur a transmis le mandat le 19 novembre 2004 à la commission spécialisée pour la politique extérieure et a élu le 11 mars 2005 une commission de rédaction, composée de la conseillère aux Etats Christiane Brunner, du conseiller national Mario Fehr, du prof. Laurent Goetschel ainsi que de Philipp Müller, membre du comité directeur. Peter Hug s'est chargé de la coordination.

6 GfS, analyse du scrutin des votations fédérales du 5 juin 2005.

7 H. Hirter / W. Linder, analyse Vox des votations fédérales du 21 mai 2000.

ment à gauche sont majoritairement favorables à l'adhésion à l'UE.<sup>8</sup> Depuis les élections nationales de 1999, la politique européenne fait partie des principales thématiques qui décident du succès électoral des grands partis suisses.<sup>9</sup> Une politique européenne constructive et conjuguée à des réformes internes concernant et convainquant d'autres citoyennes et citoyens dans notre pays constitue pour le PS l'assurance de gagner, en tant que parti, pour l'avenir de la Suisse et au-delà.

La Conférence des gouvernements cantonaux, qui, sur la base d'un rapport substantiel, s'est à nouveau prononcée sans équivoque pour l'adhésion à l'UE, est une des principales alliées du PS en la matière : « Les gouvernements cantonaux soutiennent une décision du Conseil fédéral visant à entamer en temps voulu des négociations concrètes d'adhésion à l'UE. » La Conférence des gouvernements cantonaux critique parallèlement le Conseil fédéral qui, certes, « poursuit l'objectif d'une adhésion à l'UE, mais, contrairement à ses propres indications, néglige complètement d'entreprendre les réformes internes nécessaires ». Pour la Conférence, il n'est pas certain que le soutien à la voie bilatérale puisse « perdurer alors même que les nouveaux accords bilatéraux impliquent la reprise du droit européen actuel et futur sans aucun droit de codécision pour la Suisse lors de l'élaboration de ces actes juridiques », et avertit que si la Suisse doit accepter toujours davantage de lois européennes sans être associée, à égalité de droits, à leur conception, « et si elle apportait en plus des contributions financières à la cohésion au sein de l'UE, il n'est pas à exclure que l'UE n'ait à moyen terme plus aucun intérêt à une adhésion de la Suisse ».<sup>10</sup>

En revanche, les « partis du centre » se livrent, dans le domaine de la politique européenne, à un slalom sans précédent. Le PDC s'est clairement prononcé en faveur de l'adhésion à l'UE lors de son congrès européen du 4 avril 1998, et a recommandé en 2001 d'accepter l'initiative populaire « Oui à l'Europe ! ». Dans sa « Vision Suisse 2007 », le congrès du PRD du 24 octobre 1998 déclare qu'il vise à une adhésion de la Suisse à l'UE en 2007 ; en 2001, cinq partis cantonaux du PRD ont dit « Oui à l'Europe ! ». Aujourd'hui, la politique européenne est beaucoup plus controversée dans les deux partis.

Le 15 novembre 2000, le Conseil fédéral déclarait dans son rapport de politique extérieure que « l'adhésion à l'Union » était « plus importante que jamais », et annonçait l'ouverture de négociations d'adhésion entre la Suisse et l'UE durant la législature 2003-2007.<sup>11</sup> Dans ses objectifs pour la législature 2003-2007, il s'est cependant contenté d'annoncer la présentation d'un rapport sur les avantages et les inconvénients d'une telle adhésion au courant de la deuxième moitié de son mandat. Pour le PS, le constat suivant s'impose :

1. Le rapport du Conseil fédéral sur les avantages et les inconvénients d'une adhésion à l'UE doit être réalisé sérieusement et de manière complète, et permettre un vaste débat.
2. Il doit également traiter les lacunes de la voie bilatérale.

---

8 Selon une analyse d'envergure du centre de recherches sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich, 59 % des personnes qui se situent politiquement à gauche se sont prononcées en février 2005 pour l'adhésion à l'UE, et 40 % de l'ensemble des personnes interrogées lors de ce sondage pour une adhésion « sans réserves ».

9 Pascal Sciarini, Sibylle Hardmeier, Adrian Vatter (éd.) Schweizer Wahlen 1999 – Elections fédérales 1999, Berne 2003 : outre les questions de l'asile, des dépenses sociales et de l'environnement, l'UE constitue un thème décisif.

10 Conférence des gouvernements cantonaux : l'Europe : un défi au fédéralisme. Esquisse d'une stratégie de politique européenne des cantons, 12. 3. 2004.

11 Conseil fédéral, rapport de politique extérieure 2000, 15. 11. 2000, p. 294 et suivante.

3. Ce rapport doit proposer une stratégie concrète ainsi que les indispensables réformes de politique intérieure susceptibles de mener à une adhésion à l'UE.
4. Les partis également sont sollicités. Ils doivent présenter leurs stratégies de politique européenne. Le PS s'acquitte de cette tâche avec la présente plate-forme.

La question de l'adhésion ne peut se concrétiser qu'à condition que le Conseil fédéral soit déterminé à entamer des négociations d'adhésion et s'engage dans cet objectif. Le seul scénario réaliste de l'ouverture de négociations d'adhésion à l'UE est que le PS puisse contribuer à placer l'Europe au cœur des préoccupations politiques, et, ce faisant, réussisse parallèlement à s'étoffer sensiblement. C'est pourquoi la politique européenne fait partie des thèmes centraux du parti dans la perspective des élections 2007.

Dans un contexte élargi, la politique européenne du PS Suisse s'inscrit dans celles de ses partis frères en Europe, qui comptent parmi les forces politiques majeures de l'UE. 8 des 25 gouvernements qui composent le Conseil européen sont dirigés par des partis social-démocrates, et le PS participe, en tant que partenaire de coalition, à 4 autres de ces gouvernements. Avec 201 députés, le PS est le deuxième groupe représenté au Parlement européen. Sept membres de la Commission européenne sont des social-démocrates, tout comme le Secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne et Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune Javier Solana. Même les partis à gauche du PS, comme le Parti populaire socialiste danois, soutiennent aujourd'hui sans réserve l'adhésion à l'UE. Le Parti socialiste européen (PSE), né du rassemblement des partis frères de tous les Etats membres de l'UE, est l'une des formations les plus influentes en Europe. Il lutte pour une UE plus sociale, plus écologique et plus démocratique, et pour donner par des moyens politiques à la mondialisation le visage de la justice, de la durabilité et de la renonciation à la violence. Le PS Suisse fait partie du PSE au titre de membre associé.<sup>12</sup>

La conclusion est :

1. Le PS doit progresser lors des prochaines élections. Sinon, la politique européenne de la Suisse ne va jamais changer.
2. Cependant, même si le PS progresse nettement, il aura besoin de partenaires forts dans la politique européenne. Le Conseil fédéral ne va jamais se lancer sans cela dans des négociations d'adhésion.
3. En outre, le PS se lance dans le travail d'explication et d'information à l'intention du grand public et de son électorat, de manière à évacuer les craintes et les incompréhensions actuelles vis-à-vis de l'Europe. Le PS travaille impérativement à la constitution d'une majorité populaire de pensée, convaincue de l'entrée de la Suisse dans l'UE.

---

12 Concernant le Parti socialiste européen (PSE), voir <http://www.pes.org> et <http://www.socialistgroup.org>

## **2 Pour une ouverture rapide de négociations d'adhésion de la Suisse à l'UE**

Ce sont tout d'abord des convictions politiques qui plaident en faveur d'une ouverture rapide de négociations d'adhésion de la Suisse à l'UE.

### **2.1 Aucune frontière ne peut arrêter les problèmes importants actuels et à venir**

La mise à disposition de biens publics est une question politique. Par biens publics, nous entendons les biens dont tous profitent et de la consommation desquels nul ne doit être exclu. Tout le monde tire avantage de la paix ou d'une bonne politique des transports et économique, par exemple, et notamment ceux qui n'y ont nullement contribué. C'est pourquoi le marché ne se préoccupera jamais suffisamment de la fourniture des biens publics, car les coûts qui en résultent ne peuvent être répercutés sur un groupe défini. Cela relève de la seule compétence de l'Etat.

A l'ère de la mondialisation, la nécessité des biens publics à tous les niveaux (communal, cantonal, national, continental et mondial) est devenue une évidence. Le principe de la subsidiarité veut que les biens publics soient, dans la mesure du possible, fournis au plus proche des citoyennes et citoyens, et non pas laissés à la charge de l'échelon supérieur. Cependant, aucune frontière ne peut arrêter les problèmes importants d'aujourd'hui et de demain. L'existence d'une capacité d'agir au niveau supranational est également indispensable. En Europe, c'est l'UE qui la garantit. La Suisse profite très largement des biens publics fournis par l'UE, mais ne collabore que peu à leur mise à disposition. Contrairement à ceux qui tiennent le volant, la Confédération, en position d'opportuniste, n'a rien à dire concernant la direction et la vitesse. Elle aurait tout intérêt à pouvoir participer aux décisions en fonction de son poids et de ses valeurs à tous les échelons, là où les biens publics sont fournis, et à contribuer à la résolution de l'ensemble des problèmes à leurs niveaux respectifs.

### **2.2 Participer aux décisions centrales là où elles se prennent**

De nombreuses et diverses organisations centrales ont exercé une forte influence sur la politique européenne durant des décennies. La Suisse fait depuis longtemps partie de nombre d'entre elles, comme le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), pour ne citer qu'un petit nombre de ces structures. Nous sommes aujourd'hui forcés de constater avec lucidité que même si toutes continuent à réaliser un travail extrêmement précieux dans des domaines partiels, le lieu central où se fait actuellement la politique en Europe est l'Union européenne (UE). Au fil des décennies, la communauté s'est transformée en un système politique constitutionnalisé qui intervient dans l'ensemble des domaines de la vie publique. Jamais auparavant une organisation internationale n'avait édicté des actes juridiques instituant des droits et des devoirs pour les personnes privées.<sup>13</sup> Dans ce processus, il est possible que l'efficacité de la décision l'ait parfois emporté sur la question de la légitimité politique, dont le renforcement demeure l'un des objectifs prioritaires de l'UE.

Aujourd'hui, la Suisse est confrontée à un fait déterminant : elle est moins que jamais en mesure de se soustraire à l'immense foule de règlements élaborés et adoptés dans le cadre de l'UE. Les chapitres suivants montrent en détail qu'à y regarder de près, le « delta », le « hiatus » entre le droit suisse et le droit communautaire est devenu insignifiant. L'introduction de

---

13 Concernant le processus de la « constitutionnalisation » de la Communauté, voir *Wohin das Wegs, Europa ?*, Dieter Freiburghaus, Berne 2001, p. 36–39.

la libre circulation des personnes sans limites et la participation au système de Schengen ont opéré une nouvelle réduction décisive de cet écart. Le processus de rapprochement va bien au delà des 18 accords conclus par la Suisse avec l'UE et mis en application.

La Suisse ne peut absolument pas se permettre de trop s'éloigner du droit communautaire dans les questions déterminantes, car, en tant que petite économie publique ouverte, elle dépend fortement d'un environnement proche et lointain actuellement plus que jamais défini par l'UE. La Confédération, les cantons et les communes suisses seraient par conséquent bien avisés de juguler le potentiel de discrimination résidant dans de trop grandes divergences par rapport au droit communautaire. L'électorat suisse approuve régulièrement cette politique, avec ou sans notion précise de son degré fondamental de « compatibilité » et de « proximité » avec l'UE.

Cette politique, qui répond en Suisse au nom flatteur d'application « autonome », se caractérise cependant par son opacité. Qui plus est, elle sape la souveraineté de notre pays ainsi que ses possibilités de prise d'influence dans son propre intérêt. Le PS souhaite que la Suisse puisse participer aux décisions centrales sur l'avenir de l'Europe (et concernant aussi les citoyens suisses) là où elles se prennent. Ceci implique impérativement une adhésion de plein droit à l'UE.

### **2.3 L'UE est la plus grande œuvre de paix en Europe**

L'UE est la plus grande œuvre de paix en Europe. 60 ans après la fin de la guerre, n'oublions pas que l'Allemagne et la France n'ont cessé de s'affronter dans des conflits armés durant des siècles. Le fait que cela soit aujourd'hui devenu impensable tient de manière décisive à la possibilité actuelle de régler pacifiquement les divergences d'opinion fondamentales dans le cadre des institutions européennes. L'Union a joué un rôle non moins central dans la réduction du profond clivage hérité de la guerre froide en Europe. Elle a accueilli dix nouveaux membres au 1<sup>er</sup> mai 2004, posant, par cet élargissement, un jalon sur la voie d'une Europe plus sûre et plus stable. Un processus de réorganisation aussi difficile et se déroulant de manière si réfléchie, pacifique et avec autant de succès, compte peu de précédents. Même si des limites au processus d'intégration et de transformation sont apparues dans les Balkans, les guerres nationalistes sont restées exceptionnelles, une fois les difficultés initiales surmontées. Depuis la fin des affrontements militaires dans cette région, la perspective de l'adhésion à l'UE constitue un fondement décisif de l'évolution, certes très difficile, mais désormais globalement pacifique de ces sociétés.

Les stratégies du pouvoir civil et du *soft power* mises en œuvre par l'UE et caractérisées par la diplomatie, les encouragements économiques, les projets d'adhésion et de partenariat, la coopération entre voisins et le contrôle des armements, sont déterminantes dans ces processus. La perspective dominante de l'UE demeure la « judiciarisation » croissante de la politique internationale. Dans les relations entre Etats, ce n'est pas le droit du plus fort mais la force du droit qui doit prévaloir. C'est pourquoi le PS Suisse s'appuie également sur des arguments pacifistes<sup>14</sup> pour prôner l'adhésion de la Suisse à l'EU : notre pays peut et doit contribuer à l'œuvre de paix européenne.

Le PS Suisse suit avec la plus grande méfiance la propension de l'UE à augmenter ses dépenses d'armement. Pour le PS Suisse, il est clair que l'Europe doit, en sa qualité de grande

---

14 Voir le papier de position du PS Suisse « Pour une réforme qualitative et quantitative de l'armée au lieu de simples adaptations ponctuelles » du 27 mai 2005.

puissance, se soustraire à toute nouvelle course mondiale à plus d'armement et qu'elle doit attacher plus d'importance à sa politique globale de paix et de stabilité internationale qu'aux intérêts mondiaux et capitaux des grands groupes européens.

#### **2.4 L'UE est synonyme de modèle social européen**

Dans la comparaison mondiale, l'Europe et l'Union Européenne symbolisent également tout ce que l'on désigne généralement par modèle social européen, à savoir des systèmes de sécurité sociale développés, le libre accès à la formation, l'égalité des droits entre les sexes, une organisation juridiquement contraignante des rapports de travail, et une compensation (au moins partielle) de l'inégalité des revenus de subsistance par l'encadrement social des taxes et des impôts.<sup>15</sup>

Dans l'optique d'autres continents, les membres de l'Union se distinguent, par rapport à d'autres pays industrialisés avancés, par l'homogénéité sensiblement supérieure de la société et de l'Etat social. Si les dépenses totales (publiques et privées) consacrées à la protection sociale sont largement similaires dans l'UE, aux USA et au Japon, la part publique domine nettement dans les Etats de l'Union, ce qui contribue de manière capitale à l'équité et à la cohésion sociales. Les systèmes de protection sociale des pays de l'UE sont, certes, divergents. Jusqu'à présent, l'appartenance des 25 actuels Etats membres à l'Union n'a pas encore débouché sur un ajustement radical des dispositifs nationaux, dans le sens d'une harmonisation sociale, par exemple. C'est pourquoi le PS suisse s'engagera à tous les niveaux pour qu'à l'avenir il y ait autant que faire se peut harmonisation de la politique sociale et des politiques de protection sociale au sein de l'UE et ceci sur le long terme (en tenant compte des différences existantes dans le développement économique et le pouvoir d'achat de chaque pays). Dans un premier temps, les prestations minimales de chaque Etat social doivent atteindre un niveau passablement plus élevé. Le modèle social européen harmonisé doit prévoir un financement des prestations en priorité via les impôts directs. Tous les autres systèmes de financement sont socialement injustes et se révèlent moins efficaces.

Le modèle social européen est aujourd'hui confronté à des attaques massives engendrées par des problèmes de politique économique majeurs dans la plupart des pays membres de l'Union. Une rhétorique néolibérale agressive tente d'exploiter l'insuffisance de la croissance conjoncturelle et l'existence de 20 millions de chômeurs pour remettre en question des acquis socio-politiques qui ont fait leurs preuves. Comme le démontre l'économiste belge André Sapier dans une étude comparative,<sup>16</sup> la réussite de la politique économique est compatible avec la poursuite du développement de l'Etat social, ces deux notions étant, qui plus est, interdépendantes :

- Le modèle nordique (incluant l'Autriche et les Pays-Bas) est le plus efficace en Europe. Il combine un taux de chômage bas à un faible risque de pauvreté. De profondes réformes de politique économique font progresser la croissance et l'emploi. Parallèlement, des dépenses sociales élevées, une politique du marché du travail active et des syndicats forts veillent à l'indispensable protection sociale et à l'adhésion politique.

---

15 Tous ces sujets sont discutés à fond ci-dessous; voir notamment les chapitres 7.2 Politique d'égalité entre femmes et hommes, 7.3 Politique sociale, 7.4 Politique de santé, 7.5 Protection du travail et cogestion, 7.6 Recherche et formation, 7.7 Politique fiscale et augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée, 8.4 Cohésion économique et sociale et correction des déséquilibres régionaux, 9.2 Service public.

16 André Sapier : Globalisation and the Reform of European Social Models, Bruxelles 8. 9. 2005, [http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working\\_papers/SapirPaper080905.pdf](http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/SapirPaper080905.pdf).

- Le modèle anglo-saxon (Irlande, Grande-Bretagne, et en partie Portugal) mise d'abord sur les réformes de politique économique. Le taux d'emploi augmente sensiblement, mais également le risque de pauvreté et les inégalités. Les écarts salariaux se creusent, l'aide sociale n'est qu'un ultime recours, et les syndicats sont affaiblis.
- Dans le modèle continental (avant tout en Allemagne et en France), des assurances vieillesse et chômage généreuses ainsi que des conventions collectives au champ d'application étendu diminuent le risque de pauvreté. Le taux d'emploi est cependant nettement trop bas.
- Le modèle méditerranéen (Italie, Espagne, Grèce) conjugue un chômage élevé à un risque important de pauvreté. Les dépenses sociales sont faibles et centrées sur les rentes de vieillesse (englobant de fausses incitations à la retraite anticipée).

Le Parti socialiste européen (PSE), les syndicats et d'autres forces de progrès ont jusqu'à présent réussi à repousser les attaques néolibérales les plus vives contre le modèle social européen. Ainsi, en juin 2005, à l'issue d'âpres polémiques, le Conseil européen a renvoyé le projet de directive dite « Bolkestein » devant la Commission pour y être remanié. Ce projet souhaitait libéraliser le secteur des services sans mesures de protection sociales suffisantes et au moyen de méthode inappropriées. Il n'a pas non plus obtenu de majorité au Parlement européen. La discussion sur le renouvellement du modèle social européen constitue un point fort dans le travail politique du PSE. Le congrès du PSE du 7 et 8 décembre 2006 statuera sur un papier de position détaillé.<sup>17</sup>

Au sein de l'UE comme en Suisse, la situation politique initiale est similaire : les étapes de l'ouverture doivent impérativement être associées à des réformes de politique intérieure et à des mesures de protection sociale satisfaisantes pour que des majorités puissent se constituer. Les votations sur les Bilatérales I, Schengen et l'extension de la libre circulation des personnes ont clairement montré que la majeure partie du peuple suisse approuvait l'ouverture de leur pays, dans la mesure où elle était liée à des remaniements au niveau politique interne et à un programme de protection sociale suffisant. Par conséquent, les partis bourgeois doivent prendre leurs distances par rapport à une politique militant uniquement en faveur du démantèlement social et étatique. Les réformes de politique intérieure et les mesures de protection sociale sont absolument indispensables à la poursuite de l'ouverture de la Suisse, rendue inévitable par la mondialisation. Au vu des perspectives internes helvétiques, l'on risque peut-être d'oublier que la Suisse, dans la comparaison européenne, est plus proche du modèle anglo-saxon que du modèle nordique. Les mesures d'accompagnement à l'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'EU ont fondamentalement constitué une amélioration tardive de la protection du travail et du droit du travail internes, insuffisants en Suisse, en comparaison avec les voisins européens. Du fait que la Suisse présentait en la matière un retard substantiel à rattraper par rapport à l'UE, l'introduction de la libre circulation des personnes entre la Confédération et l'Union a nécessité le renforcement des dispositions nationales contre le dumping social et salarial.

## **2.5 Les positions défendues par l'UE dans le domaine de la politique mondiale sont proches de celles du PS**

Globalement, l'UE défend des positions favorables aux droits de l'homme, au développement, à l'environnement, à la promotion de la paix et à d'autres préoccupations-clés en ma-

---

17 Voir la brochure du PSE: Pour une nouvelle Europe sociale, Premières contributions au débat, Bruxelles, Octobre 2005, [http://www.pes.org/downloads/Brochure\\_Social\\_Europe\\_1\\_FR.pdf](http://www.pes.org/downloads/Brochure_Social_Europe_1_FR.pdf)

tière de politique étrangère qui sont plus proches de celles de la Suisse et du PS que des valeurs de toute autre puissance mondiale.<sup>18</sup>

L'UE et ses Etats membres financent 55 % de l'aide publique au développement (APD) dans le monde entier. L'Union a apporté en 2000 un concours déterminant à la définition des objectifs de développement du millénaire. En matière de combat contre la pauvreté et contre toutes les maladies qui lui sont liées et qui nuisent de plus en plus à la sécurité humaine et aux droits de l'homme, comme le HIV/Sida, le paludisme et la tuberculose, l'Union fait figure de leader. L'UE œuvre résolument dans le but d'assurer à tous les enfants du monde, et plus particulièrement aux filles, une éducation primaire complète d'ici à 2015. Elle n'en néglige pas pour autant les autres niveaux de la formation générale et professionnelle, et lutte contre le travail des enfants dans le cadre d'un partenariat stratégique avec l'Organisation internationale du travail. Dans l'optique du financement de ces efforts, l'UE s'est fixé comme objectif le 29 mai 2005 d'augmenter son aide publique au développement pour que sa part au revenu national brut (RNB) atteigne 0,56% en 2010 et 0,7% en 2015. En valeur absolue, cela revient à doubler l'aide au développement fournie par l'EU (Union et Etats membres réunis) en la propulsant, à partir de son niveau actuel de 40 milliards de dollars US, à 80 milliards en 2010. En comparaison, la Suisse ne participe actuellement à l'aide publique qu'à hauteur de 0,41% de son RNB, un chiffre en outre imputable à des astuces statistiques. Le Conseil fédéral a pourtant refusé jusqu'à présent tout débat concernant un éventuel accroissement des objectifs chiffrés à 0,4 % et fixés en 1992 déjà, faisant volte-face après s'être déclaré durant des années partisan d'une augmentation progressive des dépenses consacrées à l'aide au développement.

L'Union inscrit ses stratégies de soutien au développement économique et social dans une politique extérieure visant à la démocratisation, à la promotion de la paix et à la stabilisation dans le domaine de la sécurité politique. La Commission souhaite introduire quatre nouveaux outils de financement de l'aide extérieure entre 2007 et 2013 : l'instrument d'aide de pré-adhésion, destiné à couvrir les actions dans les pays candidats actuels et potentiels ; l'instrument européen de voisinage et de partenariat en faveur des pays tiers participant à la politique de voisinage ; l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique, à vocation générale ; l'instrument de stabilité, à mettre en œuvre dans des situations de crise. Avec les outils existant au titre de l'aide humanitaire et de l'assistance macro-financière, ces nouveaux dispositifs devraient renforcer la cohérence, la flexibilité et le profil de l'aide extérieure. En Suisse, ces politiques sont soit inexistantes, soit à peine coordonnées entre elles. Hors de l'UE, la Suisse n'est pas en mesure de prendre part de manière judicieuse à ces programmes.

Concernant les thèmes horizontaux promus dans les relations avec les pays en développement, l'UE accorde une grande importance à la question de l'égalité des sexes dans l'ensemble des stratégies fondamentales de coopération internationale. A l'échelon opérationnel, elle coopère intensivement avec des acteurs non étatiques au moyen de structures décentralisées. Elle compte parmi les leaders mondiaux dans le domaine du développement durable, par la mise en œuvre des initiatives lancées au sommet mondial de Johannesburg, par exemple. L'Union a adopté une approche innovante pour agir contre l'exploitation forestière illégale et le commerce du bois et des produits en bois d'origine illicite. Dans le cadre du protocole de Kyoto, visant à renforcer la protection du climat au moyen d'objectifs concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'UE se positionne également comme l'un

---

18 Voir à ce sujet les chapitres 6.1 à 6.5.

des premiers acteurs mondiaux, contrairement à certains Etats comme les USA ou l'Australie.

Concernant les droits de l'homme, la voix de l'UE est prépondérante à l'échelon de l'ONU. L'Union s'est engagée à intensifier le dialogue politique avec certains pays ou avec des groupes de nations afin de promouvoir la protection des droits de l'homme, les principes de l'Etat de droit et le respect de la démocratie. A la différence des USA, elle a soutenu des mesures favorables à la Cour internationale de justice et a oeuvré, avec des moyens civils notamment, pour des élections libres et démocratiques dans des pays tels que l'Afghanistan, la Biélorussie, le Kosovo et l'Ukraine, en vue d'y encourager la démocratie et les principes du droit. Elle œuvre politiquement et financièrement au règlement pacifique des conflits conformément au droit international public. Selon la Commission européenne, la stratégie d'aide met l'accent sur les « crises oubliées » dans des régions comme le Sahara occidental et la Tchétchénie, quoique dans ce dernier cas, l'erreur consistant à ménager le président russe Vladimir Poutine a, jusqu'à présent, fait obstacle à une politique cohérente. L'Union lutte également activement et, contrairement aux USA, dans le respect du droit public international, contre la prolifération des armes nucléaires et contre les armes de destruction massive.

La Suisse accorde aujourd'hui déjà sa politique extérieure à celle de l'UE dans de nombreux domaines. La Suisse partage bien davantage de valeurs avec l'UE qu'avec d'autres acteurs mondiaux. Si la Confédération souhaite donner un caractère social, écologique et pacifiste à la mondialisation, elle y parviendra davantage au sein de l'Union qu'à l'extérieur.

## **2.6 Economiquement parlant, la Suisse ne peut que tirer profit d'une adhésion à l'EU**

L'économie suisse pâtit de sa participation incomplète au marché unique européen. Le « non » à l'Espace économique européen (EEE), c'est-à-dire le refus d'intégrer le marché unique, a eu des effets négatifs très importants au plan de la politique économique. La politique monétaire inappropriée de la Banque nationale a aggravé les problèmes conjoncturels rencontrés par l'économie suisse dans les années 90. Après 13 années d'expérience en dehors de l'EEE, force est de constater en toute objectivité que la croissance économique suisse affiche depuis 1990 le taux de croissance le plus bas de tous les pays de l'OCDE.

La réponse à ce problème réside dans la relance de l'économie, et non dans le démantèlement social. Les pays autrefois membres de l'AELE qui ont rejoint l'UE en 1995 (Autriche, Suède et Finlande) nous ont montré les avantages de l'intégration à l'Union. Leurs taux de croissance sont en augmentation constante depuis leur intégration à l'UE. Selon certaines études, l'Autriche gagne 0,42 % de croissance supplémentaire chaque année grâce à son adhésion à l'UE.<sup>19</sup> Entre 1990 et 2004, elle a enregistré au total une croissance économique supérieure de 25,3 % à celle de la Suisse. Aujourd'hui, l'agriculture autrichienne est plus compétitive que notre agriculture nationale. Dans le domaine des technologies de pointe, la Suède et la Finlande ont pris la Suisse de vitesse.<sup>20</sup>

L'analyse ci-après démontre en détail les faits suivants : De nombreuses réformes en faveur desquelles le PS Suisse s'engage en tout état de cause rapprochent parallèlement la Suisse d'une adhésion à l'UE. Par ailleurs, beaucoup de réformes entraînées par l'adhésion à l'Union sont à la fois judicieuses et nécessaires. La Suisse ne résoudra pas tous ses problè-

---

19 Austriaperspektiv : L'Autriche, 10 après le référendum.

20 Cf. également le chapitre sur l'Europe du Concept économique 2005/06 du PS Suisse : « Renouer avec la croissance grâce à l'adhésion à l'UE. Faire cavalier seul aboutit à l'impasse économique ».

mes politico-économiques en adhérant à l'UE, mais, si elle s'en abstient, il est probable que la stagnation économique que nous vivons depuis notre refus d'intégrer l'EEE ne perdure.

Cette croissance en berne est, d'une part, utilisée par la droite conservatrice comme argument principal pour justifier et imposer l'extension du démantèlement politico-social. D'autre part, elle renforce la politique oeuvrant à un rôle « offshore » de la Suisse dans l'économie mondiale, c'est-à-dire à une Suisse qui ne veille plus à la compatibilité de son droit national avec l'Europe, mais à son « helvétisation », à sa mondialisation maximales, de manière à capitaliser les prétendus avantages du statut de non membre de l'UE. Le PS rejette toute évolution en direction d'une « Suisse offshore », car cette voie a) repose sur une surestimation de la Suisse en matière de politique étrangère, notre pays ne pouvant défendre ses intérêts nationaux qu'avec la communauté internationale et non contre elle b) compromet les bonnes relations de la Suisse avec ses principaux partenaires, l'exposant ainsi inutilement à de dangereuses mesures de rétorsion c) sert unilatéralement les intérêts de la Suisse en tant que place financière, au détriment de ceux de la Suisse en tant que place de travail, et met en danger les acquis sociaux.



### **3 La Suisse à l'heure d'un choix décisif**

#### **3.1 Le bilatéralisme se heurte à d'étroites limites institutionnelles**

Après avoir réussi à conclure les Bilatérales II, la Suisse doit prendre une orientation centrale en matière de politique européenne. Elle dispose, avec l'accord de libre-échange de 1972, l'accord sur les assurances, les 7 accords des bilatérales I et les 9 accords des bilatérales II, de 18 bonnes conventions qui facilitent sensiblement les relations de l'ensemble des citoyens et citoyennes avec l'UE. Dans le domaine institutionnel, la voie bilatérale implique néanmoins d'importants désavantages, comme la contrainte de s'adapter en permanence à l'évolution dynamique du droit communautaire, sans pouvoir participer aux décisions.

Ce déficit apparaît dans l'exécution des accords bilatéraux, garantie institutionnellement par des comités mixtes. Un comité mixte spécifique est compétent pour chaque accord. Ces structures se réunissent généralement deux fois par an. La Suisse ayant conclu 18 accords, cela signifie qu'elle négocie presque toutes les deux semaines avec l'UE dans un autre comité mixte, chaque fois représentée par l'office fédéral compétent en la matière. Ainsi, les départements concernés changent constamment. Entre les comités mixtes, la réciprocité de l'information est rare, aucune coordination efficace n'est garantie, et les négociations croisées (si tu transiges à ce sujet je ferais des concessions dans tel domaine) sont par conséquent exclues. Les droits de codécision du parlement sont tout à fait insuffisants. De plus, les décisions essentielles ayant force de loi des comités mixtes ne requièrent pas l'approbation du parlement, qui n'en est en général jamais informé. Certes, tout cela est faisable, mais extrêmement compliqué, hautement insatisfaisant d'un point de vue démocratique, et rend difficile la sauvegarde efficace des intérêts suisses vis-à-vis de l'Union. Seule une adhésion peut rendre le processus transparent, le démocratiser, le simplifier, et faire en sorte d'imposer nos propres intérêts là et quand nous pouvons y parvenir avec un maximum d'efficacité.

Comparé à l'adhésion, le bilatéralisme n'est pas démocratique. La population n'est consultée ni sur la tenue des tractations ni sur le choix de thèmes négociés, car la politique européenne est considérée une composante de la politique extérieure « normale », décidée principalement par le Conseil fédéral et l'administration. Les relations avec l'UE se répercutent pourtant profondément sur la vie quotidienne, d'où la nécessité d'une participation démocratique bien plus étendue, possible uniquement par le biais d'une adhésion à l'UE.

Pour le PS, il est clair qu'avec les accords bilatéraux II, l'ère du bilatéralisme touche à sa fin, en raison de la lourdeur des négociations, de l'étroitesse de la marge de manœuvre, et du manque de possibilité officielle de codécision lié à l'évolution des traités. Dans le contrat d'association pour Schengen, l'UE a, pour la première fois, fait certaines concessions et a accordé à la Suisse un droit de consultation. Cela n'a cependant rien à voir avec le droit de codécision.

La Suisse considère à tort l'Union comme un ramassis de politiques diverses auxquelles elle pense pouvoir participer de droit, à la carte, bien évidemment. L'UE s'est, certes, toujours montrée disposée à transiger vis-à-vis de la Suisse. La perspective de son adhésion a joué un rôle décisif dans cette attitude. Demander le retrait de la demande d'adhésion de 1992 équivaut à mettre en danger les bonnes relations entre la Suisse et l'UE. La perspective d'adhésion du Conseil fédéral a considérablement contribué à la volonté de l'UE de conclure des traités aussi avantageux pour la Suisse que le sont les Bilatérales I et II.

L'intégration partielle de la Suisse dans l'UE ne fonctionne que tant qu'au plan matériel le même droit est mis en application des deux côtés. Concrètement, c'est toutefois la Suisse qui

adapte en permanence son droit au droit communautaire. Cette contrainte est vouée à se renforcer. Les actuels accords bilatéraux sont en principe statiques, ce qui signifie que l'équivalence entre le système juridique suisse et le système juridique européen n'existe qu'au moment de la conclusion du traité. L'évolution perpétuelle des normes engendre un dilemme : soit les espaces juridiques divergent à nouveau, soit la Suisse s'adapte une fois de plus.

Considéré sous un angle évolutif, le bilatéralisme n'a, par conséquent, plus rien à voir avec le sens originel du concept qui désigne le règlement des relations entre Etats souverains et sur un pied d'égalité. Bien au contraire, il renforce la dépendance unilatérale de la Suisse. Soit la Confédération adhère à l'UE et entre ainsi en jouissance des pleins droits de codécision, soit elle reste le seul pays européen qui renonce volontairement à exercer ces mêmes droits au sein d'une union politique qui influence largement son avenir.<sup>21</sup>

Que la voie bilatérale n'ait de sens que dans la perspective d'une adhésion, telle était également la position du Conseil fédéral jusqu'à aujourd'hui (quoique de façon moins marquée). C'est pourquoi il n'a jamais retiré la demande d'adhésion déposée en 1992 et s'en est toujours tenu à « l'objectif stratégique » ou à « l'objectif à long terme » d'une adhésion à l'EU dans ses rapports de politique extérieure. Si les accords bilatéraux rapprochent réellement la Suisse de l'UE, ils ont également amoindri l'intérêt de l'Union à une adhésion de la Suisse, dans la mesure où cette dernière est manifestement prête à adopter le droit communautaire sans revendiquer des droits de codécision. Il devrait être possible de conserver les dérogations déjà négociées et obtenues dans les accords bilatéraux, peut-être même plus facilement que s'il fallait traiter ces exceptions pour la première fois à l'occasion des négociations d'adhésion.

En dépit de fortes réserves de principe à l'égard de la voie bilatérale, le PS a jusqu'à présent soutenu toutes les étapes qui permettaient de normaliser les relations entre la Suisse et l'UE même en deçà du seuil de l'adhésion. Cependant, loin d'avoir diminué, sa réticence vis-à-vis du bilatéralisme a grandi au fil de son évolution.

### **3.2 Intolérable engorgement des réformes – de nouvelles requêtes à négocier entre la Suisse et l'UE**

Autre argument de poids contre la voie bilatérale : sa lourdeur. Rien qu'au cours de l'année qui a suivi la conclusion des négociations bilatérales II, plus de 30 nouvelles demandes d'importance variable ont été émises, soit par la Suisse (ou plutôt par les divers offices fédéraux de tous les départements), soit par l'UE. Le Conseil fédéral a fait traîner la plupart de ces requêtes en longueur parce qu'il craignait de compromettre l'approbation des Bilatérales II par le Parlement et le peuple en agissant différemment. En outre, dans ses objectifs pour la législature 2003–2007 il a exclu d'emblée toute intention de mener des négociations sur des accords bilatéraux III avant 2007. Il en résulte un inadmissible engorgement des réformes et un affaiblissement de la Suisse dans ses tractations avec l'UE. Un train de négociations permettrait de défendre plus efficacement nos intérêts, grâce à la possibilité de concessions réciproques. Quelques rares requêtes, comme la participation au système de navigation par satellite (formulée par l'UE), et l'adhésion à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (posée par la Suisse), ont été mises sur les rails par le Conseil fédéral (en quelque sorte sous la surveillance européenne) avant la votation sur l'extension de la libre circulation des person-

---

21 Consulter, au sujet de cette argumentation, l'article de Dieter Freiburghaus, *Ist der Bilateralismus am Ende ?* NZZ n° 122, 28. 5. 2004.

nes. Dans d'autres cas, celui de la reconnaissance de l'homologation des médicaments ou de l'exploitation régionale des brevets par exemple, il a refusé à priori toute négociation bilatérale avec l'UE. Concernant l'élimination des obstacles techniques au commerce, le Conseil fédéral donne la préférence à l'application autonome. Dans tous ces domaines, la peur des négociations avec l'EU amoindrit la possibilité d'imposer efficacement les intérêts suisses à Bruxelles.

#### **A. Cohésion / coopération avec l'est**

Le 31 mars 2004, le Conseil fédéral rendait public son message 04.021 sur la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, et décidait au préalable que cette loi servirait de base juridique à la contribution à la cohésion. La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats a cependant suspendu les délibérations jusqu'aux votations de politique européennes. En outre, le Conseil fédéral adressera deux messages au Parlement pour l'octroi d'un crédit-cadre destiné à la coopération avec l'Est et aux dépenses de cohésion de la Suisse. Si, selon les critères de l'OCDE, la coopération avec les pays de l'Est tout comme avec les pays du Sud est imputable à l'aide publique au développement (APD), tel n'est pas le cas de la contribution à la cohésion avec l'UE. Pour le PS, il est essentiel que la cohésion ne soit pas financée au détriment de la coopération avec l'Est et le Sud. Bien au contraire, les revenus de la fiscalité de l'épargne, les économies liées aux accords de Dublin dans le domaine du droit d'asile, les recettes fiscales supplémentaires résultant de l'élargissement à l'Est et la réduction de la coopération avec l'Est à hauteur de 400 millions de francs (en vue de la contribution à la cohésion), doivent servir à financer la contribution à la cohésion.

#### **B. Homologation des médicaments**

En mars 2005, le groupe socialiste a demandé, dans le cadre d'un train de propositions sur le pouvoir d'achat et les prix, que les prix des médicaments soient ramenés au niveau européen. La reconnaissance par la Suisse des déclarations d'homologation des médicaments prononcées par l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (European Medicines Agency, EMEA) constitue un outil central. A la longue, le fait que les mêmes groupes pharmaceutiques internationaux soient obligés de soumettre à l'approbation de Swissmedic en Suisse et de l'EMA les mêmes médicaments avec des dossiers et une documentation scientifique strictement identiques est à la fois inefficace et très difficile à faire comprendre. Cela n'améliore en rien la sécurité des médicaments, et ne sert qu'à cloisonner le marché pour maintenir les prix excessifs des produits pharmaceutiques en Suisse.<sup>22</sup> La reconnaissance des homologations de médicaments prononcées par l'EMA nécessite des négociations bilatérales avec l'UE.

#### **C. Exploitation régionale des brevets / importations parallèles**

Introduire l'exploitation régionale réciproque des produits brevetés et, par là, autoriser les importations parallèles de ce type de produits, constitue un deuxième outil central pour ramener les prix des médicaments et d'autres biens au niveau européen. Ces mesures exigent également des négociations avec l'Union, l'accord de libre-échange conclu en 1972 par la Suisse et l'UE devant être complété en conséquence. Le Conseil fédéral a, jusqu'à présent, refusé des pourparlers en la matière avec l'UE,<sup>23</sup> alors que le PS s'est prononcé pour.

---

22 Cf. motion 05.3120 du groupe socialiste « Pouvoir d'achat et Prix » point 6. Ramener les prix des médicaments au niveau européen.

23 Dans son rapport du 3. 12. 2004 intitulé « Importations parallèles et droit de brevets – exploitation régionale » et sa réponse du 25. 5. 2005 à la motion 05.3120 du groupe socialiste, le Conseil fédéral refuse des négociations avec l'UE et recommande de s'en tenir à l'exploitation nationale en matière de droit de brevet.

#### **D. Cassis de Dijon**

Le Conseil fédéral ne veut pas non plus négocier avec l'UE concernant l'élimination des actuels obstacles techniques au commerce, qu'il espère supprimer de manière unilatérale par l'application future, dans les échanges de marchandises entre la Suisse et la CE, du principe « Cassis de Dijon » en vigueur entre les Etats membres. Ce principe, conçu par la Cour européenne et la Commission européenne, permet aux produits fabriqués dans les Etats membres conformément aux normes nationales des pays exportateurs de circuler dans toute l'UE. Seules sont admises les restrictions indispensables à la sauvegarde d'intérêts publics supérieurs, comme la protection de la santé ou de la bonne foi dans les transactions commerciales, ou encore la protection des consommateurs. Selon la proposition du Conseil fédéral, l'UE pourrait définir unilatéralement ces besoins de protection. Une reconnaissance mutuelle nécessiterait des négociations, auxquelles se refuse le Conseil fédéral.

#### **E. Droit des produits alimentaires**

Les efforts du Conseil fédéral pour réadapter le droit des produits alimentaires suisse au droit communautaire sont une autre conséquence de l'« application autonome ». L'UE ayant modifié son droit des produits alimentaires en 2004, la Suisse doit faire de même, afin d'éviter les discriminations. C'est, en effet, le seul moyen d'obtenir l'équivalence entre les législations (et d'éliminer par là les discriminatoires entraves techniques au commerce), de faciliter le négoce des denrées alimentaires et d'améliorer la sécurité alimentaire au niveau national.

#### **F. Socrates - Leonardo da Vinci – Jeunesse**

Dans le cadre des Bilatérales II, la Suisse a convenu avec l'UE, par un échange de lettres, que les étudiants, les personnes en formation et les jeunes pouvaient participer aux programmes communautaires SOCRATES (éducation), LEONARDO DA VINCI (formation professionnelle) et JEUNESSE (activité jeunesse extrascolaire). L'acquisition d'expériences internationales par des séjours à l'étranger ou des programmes de coopération constitue un supplément de qualification essentiel sur le marché du travail et participe à l'entente internationale. Après avoir dit non à l'EEE, la Suisse ne pouvait plus participer aux trois dispositifs susnommés. Il faut tout mettre en œuvre pour que la Suisse, comme le prévoit l'échange de lettres, prenne part au titre de membre de plein droit à la nouvelle génération de ces trois programmes communautaires à partir de 2007, ce qui suppose l'ouverture de négociations en la matière en 2006 au plus tard.

#### **G. Participation au système de navigation par satellite**

Le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a annoncé que la Suisse projetait de fournir une contribution maximale de 10 millions de francs à la mise en place du système de radionavigation par satellite Galileo. Une demande de l'UE est à l'origine de cette mesure. Jusqu'à maintenant, la Suisse a toutefois renoncé à participer aux décisions relatives à la construction du système. Il faudrait pour cela qu'elle soit membre de la GSA (GNSS Supervisory Authority, Autorité de surveillance du GNSS, sigle de Global Navigation Satellite System), un organe de droit public créé par l'UE. Le 14 septembre 2005, le Conseil fédéral a déclaré, en réponse à l'interpellation 05.3291, qu'il visait à une pleine adhésion de la Suisse à cette agence communautaire. Cela aussi implique des négociations avec l'Union.

#### **H. Adhésion à l'Agence européenne de la sécurité aérienne**

Selon le communiqué de presse du 25 mai 2005, le Conseil fédéral souhaite demander au Parlement la participation de la Suisse à l'AESA, l'agence européenne de la sécurité aé-

rienne, dans le cadre de l'accord bilatéral sur le transport aérien conclu avec l'UE. La proposition est examinée par le Parlement au courant du deuxième semestre 2005.

### I. Autres demandes en suspens

Les autres requêtes de l'Union sont relatives à l'électricité, à l'adhésion au Ciel unique européen (Single European Sky, SES) et à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (European Food Safety Authority, EFSA) ainsi qu'à la conclusion d'un accord sur la protection de l'information qui faciliterait la coopération dans le cadre de la Politique européenne de défense et de sécurité. De son côté, la Suisse souhaiterait faire son entrée au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, participer au système communautaire d'information rapide dans le domaine de la radioactivité (European Community Urgent Radiological Information Exchange, ECURIE), imposer des contrôles douaniers équivalents (règlement des 24h) et éventuellement conclure un accord sur les services (« reliquat » des Bilatérales II).

<b>Autres demandes de l'UE</b> (liste non exhaustive)	<b>Autres demandes de la Suisse</b> (liste non exhaustive)
Electricité / transit Ciel unique européen Autorité européenne de sécurité des aliments Protection de l'information dans le cadre de la Politique européenne de défense et de sécurité	Adhésion au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies Système communautaire d'information rapide dans le domaine de la radioactivité Contrôle douaniers équivalents (règlement des 24h) Accord sur les services (reliquat des Bilatérales II)

Sur la base de considérations de fond, le PS soutiendra à nouveau ces nouvelles réglementations sectorielles bilatérales et ces adaptations autonomes au droit communautaire. Il tient toutefois à dissiper toute ambiguïté : ces accords et ces processus d'ajustement autonomes n'empêcheront pas le problème de base, à savoir l'absence de droit de codécision en cas d'évolution de ces secteurs, de continuer à s'aggraver. Pour le PS, une seule conclusion s'impose : seule l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion offre la perspective de vaincre la dépendance croissante par rapport aux décisions de Bruxelles, inévitablement liée à la voie bilatérale et à l'application autonome, et de rétablir la souveraineté de la Suisse.

### 3.3 L'évolution dynamique de l'UE nécessite une action rapide

L'évolution du droit communautaire progresse de manière on ne peut plus dynamique depuis que le phénomène appelé « Euro sclérose » a été surmonté, suite à l'Acte unique européen de 1986. Cette première révision majeure des Traités de Rome se fixe pour objectif de concrétiser le marché unique d'ici à 1992. Une nouvelle approche (la reconnaissance mutuelle des prescriptions et des normes au lieu de leur harmonisation) insufflé de l'élan à cet objectif ambitieux. En outre, le Conseil européen obtient la compétence de décider à la majorité qualifiée la création du marché unique, faute de quoi l'unanimité était requise. Le Conseil adopte 300 directives environ, l'économie redémarre vigoureusement entre 1986 et 1990 avec des taux de croissance moyens de 3,3 %, et même la Suisse dépose, aux côtés de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, une demande d'adhésion en 1992. Le coup d'envoi pour la réalisation de l'union économique et monétaire (UEM) et pour une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dans l'optique de la création d'une Union politique, est donné en 1990. Dès 1992, ces deux préoccupations constituent le premier et le second pilier du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), auxquels s'ajoute, en tant que troisième pilier, la Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (suppression des contrôles frontaliers et introduction d'une politique commune d'asile et des visas).

La cadence rapide des élargissements (l'Autriche, la Finlande et la Suède adhèrent en 1995, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, Chypre et Malte en 2004) impose la poursuite de l'approfondissement des institutions au moyen du Traité d'Amsterdam en 1997 et du Traité de Nice en 2001.

En 2005, la France et les Pays-Bas refusent par voie référendaire un traité remanié sous le nom de Constitution européenne. De ce fait, l'UE poursuit son processus d'élargissement sur la base du traité de Nice. Le Traité d'adhésion du 25 avril 2005 prévoit l'entrée dans l'UE de la Roumanie et de la Bulgarie au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En 2004, le Conseil européen a également accordé à la Croatie le statut de candidat à l'adhésion, mais à provisoirement refusé l'ouverture des négociations d'adhésion le 16 mai 2005 au motif que ce pays ne coopérait pas totalement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Le 3 octobre 2005, l'UE a de plus entamé avec la Turquie des négociations qui devraient s'étendre sur une période minimale de 10 à 15 ans.

Si la Suisse continue à différer l'ouverture de négociations d'adhésion, elle ne pourra pas participer à trois débats centraux et décisifs pour l'avenir de l'ensemble du continent européen :

- Le débat sur l'élargissement : quels sont les conditions et les critères qui parlent pour ou contre l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ? Quelle doit être la rigueur des critères d'adhésion imposés à la Croatie, éventuellement à d'autres Etats balkaniques et à la Turquie ? Qu'en est-il de l'Ukraine, de la Biélorussie, voire des nations d'Afrique du Nord, dont certaines on également déposé une demande d'adhésion ? Existe-t-il des alternatives à la perspective d'adhésion à l'UE qui, comme l'expérience le prouve jusqu'à présent, contribue de manière déterminante à la stabilisation et à la démocratisation des régions voisines de l'Union ?
- Le débat sur l'approfondissement : l'union politique est-elle le véritable but du processus d'intégration ? S'agit-il de la « création d'une union toujours plus étroite entre les peuples d'Europe, au sein de laquelle les décisions sont prises au plus proche des citoyens, conformément au principe de subsidiarité », comme l'affirme le préambule du Traité de Maastricht ? Ou le processus d'intégration se sclérose-t-il précocement, et les Etats membres conserveront les compétences centrales ?
- Le débat sur l'avenir du modèle social européen : comment l'Europe peut-elle renouer avec la croissance tout en devenant plus sociale et plus écologique ? Se rapprochera-t-elle du modèle social nordique, anglo-saxon, continental ou méditerranéen (voir à ce sujet le chapitre 2.4) ? Parviendra-t-on à une harmonisation fiscale européenne ? Les versements péréquatifs internes des pays financièrement forts aux pays financièrement faibles vont-ils augmenter ou diminuer ?

Il sied mal à la Suisse, qui n'est pas membre de l'UE, de vouloir prodiguer à Bruxelles des conseils relatifs à ces pourparlers dont l'importance pour l'avenir de l'Europe est capitale. Le fait que l'issue de ces débats aura un impact décisif sur l'avenir de la Confédération également crève toutefois les yeux. Ce n'est qu'en tant que membre de plein droit que la Suisse peut faire prévaloir son influence en la matière.

### **3.4 Les formes alternatives de rapprochement sont incertaines et désavantageuses**

#### **A. Un accord cadre atténuerait les carences institutionnelles mais n'est pas une solution**

Les désavantages institutionnels de la voie bilatérale sont désormais largement reconnus. Le Conseil fédéral envisage depuis 2002 un « accord cadre » susceptible d'y remédier en chapeautant l'ensemble des accords bilatéraux existants ainsi que les comités mixtes qui leur sont liés.<sup>24</sup> Cet accord cadre doit fournir une plate-forme institutionnelle permettant de suivre quatre objectifs :

1. L'amélioration sensible de la coordination des 18 comités mixtes mis en place avec les 18 accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE.
2. L'établissement d'un dialogue politique permanent<sup>25</sup> visant à accorder la politique extérieure suisse à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE et à évaluer les contrecoups des évolutions du droit communautaire sur la Suisse.
3. La création d'une plate-forme permanente afin de discuter du développement des relations entre la Suisse et l'UE.
4. Cette plate-forme doit en outre permettre de clarifier les aspects fondamentaux des droits et des devoirs réciproques entre l'UE et la Suisse, comme la forme et l'importance de la participation de la Suisse à la cohésion de l'Union, en contrepartie aux avantages des accords bilatéraux et au partenariat avec l'UE.

Ces quatre objectifs sont théoriquement dignes d'être soutenus, surtout si un accord cadre contribue à approfondir les relations politiques avec l'UE. Dans ce cas, un accord cadre peut atténuer certaines carences institutionnelles des bilatérales, faire progresser l'ouverture de la Suisse et participer à une gestion réciproque simple et juste.

L'UE ne devrait consentir à un tel accord qu'à la condition qu'il clarifie la question de la finalité des relations réciproques. Si la Suisse n'affirme pas une volonté sans équivoque d'adhérer à l'UE, il ne faut pas s'attendre à ce que cette dernière soit disposée à conclure un accord cadre.

La négociation d'un accord cadre ou une adhésion tardive à l'EEE permettrait tout au plus de réduire les lacunes institutionnelles fondamentales de la voie bilatérale, mais pas de les éliminer. Ces solutions sont donc inappropriées, car elles ne permettent pas à la Suisse de se soustraire à sa dépendance par rapport aux décisions de Bruxelles, mais, tout au plus, de réduire les frictions qui en résultent.

#### **B. Partenariat privilégié avec la Suisse : une illusion**

Le partenariat privilégié est considéré comme une forme d'intégration partielle encore plus « à la carte » de la Suisse dans l'UE. Cette option consisterait en une pleine adhésion à l'UE assortie d'exceptions durables, souhaitées par la Suisse dans les domaines de la démocratie directe, de la politique de défense, de la TVA, de l'Union monétaire (euro) etc.

---

24 Conseil fédéral, réponse du 20. 9. 2002 à l'interpellation 02.3374 de la CN Barbara Polla, « Amélioration des relations Suisse/UE ».

25 Le dialogue politique avait déjà été convenu dans une déclaration commune relative au Traité de l'EEE et s'est concrétisé lors de la troisième séance du Conseil de l'EEE de mai 1995. Depuis, les séances du Conseil de l'EEE sont suivies par des délibérations entre les ministres des affaires étrangères de l'UE et leurs trois collègues de l'AELE – les ministres des affaires étrangères de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein. Le dialogue politique permet aux Etats de l'AELE (mais pas à la Suisse), d'être informés en temps utile des évolutions susceptibles d'avoir des contrecoups sur l'EEE. Des déclarations communes sur des questions actuelles de politique extérieures sont également prononcées.

Le concept de « partenariat privilégié » est apparu dans l'EU dans le cadre des débats sur l'adhésion de la Turquie. Depuis 2004, les démocrates-chrétiens allemands de la CDU, plus particulièrement Angela Merkel et Wolfgang Schäuble, proposent un partenariat privilégié avec la Turquie comme alternative à une adhésion de plein droit. En France, Valéry Giscard d'Estaing et Nicolas Sarkozy soutiennent cette solution, tout comme le chancelier fédéral et chef du parti populaire ÖVP Wolfgang Schüssel en Autriche.

Depuis la création de la Communauté économique européenne (CEE), l'intégration européenne s'accompagne, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté, d'intenses discussions sur des modèles à géométrie variable d'intégration flexible et différenciée. Les différentes crises qui ont jusqu'à présent jalonné les grandes étapes de l'intégration à l'Union ont soulevé des débats particulièrement animés, comme l'illustre l'exemple récent du rejet de la Constitution européenne par les peuples français et néerlandais. L'on opère des distinctions au niveau du temps (vitesse variable, intégration échelonnée, avant-garde), de l'espace (géométrie variable, cercles concentriques, cœur de l'Europe) et de la forme (à la carte, pick-and-choose, opt-in/opt-out).

Le résultat reste identique : dans le domaine de la création de marché (qui touche l'ensemble du « premier pilier » de l'Union), il n'y a pas de différenciations. Les nouveaux Etats notamment sont confrontés à une alternative inéluctable, consistant à accepter le droit communautaire existant ou « acquis communautaire » dans sa totalité, ou à renoncer à l'adhésion. Si une phase transitoire est envisageable, l'opt-out durable ne l'est pas.<sup>26</sup>

C'est tout au plus au bénéfice des membres actuels de l'UE qu'il existe des formes d'intégration flexibles. Il s'agit notamment de clauses de protection visant à protéger les anciens Etats membres d'éventuels troubles suscités par les nouveaux arrivants.<sup>27</sup> Tel est le contexte des débats relatifs à un éventuel statut de « partenariat privilégié » avec la Turquie : ce n'est pas la Turquie qui appelle de ses vœux l'alternative d'un opt-out durable, dans le domaine de la libre circulation des personnes par exemple, mais les anciens Etats membres de l'Union. En conséquence, le président de la communauté turque d'Allemagne a qualifié cette proposition de « honteuse » et de « scandaleusement discriminatoire ».

En résumé, le « partenariat privilégié » ne constituera très vraisemblablement jamais une option et un modèle d'intégration partielle de la Suisse dans l'UE. La création d'un marché commun fonctionnant efficacement est le point névralgique de la Communauté, non pas parce que cette dernière a « mieux » réussi en la matière que les Etats, mais parce qu'elle était *la seule* à pouvoir le faire. La Communauté n'a pas vocation à prendre des dispositions dérogatoires. Il n'existe pas de troisième possibilité que la Suisse pourrait revendiquer pour elle.

---

26 Cf. Wohin das Wegs, Europa?, Dieter Freiburghaus, Berne 2001, pages 2, 57–74, 82–90, 347–350.

27 Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages. Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten, Martin Seidel, Bonn, Centre de recherche sur l'intégration européenne, Policy Paper B 01 2004.

## 4 Adhésion à l'UE et réformes de base en Suisse

### 4.1 Signification concrète des négociations d'adhésion

Le processus d'adhésion à l'UE se déroule en cinq étapes et dure environ quatre ans : 1. Demande d'adhésion, 2. Avis de la Commission (un an), 3. Négociations (un an), 4. Message aux Chambres fédérales et arrêté fédéral (un an), 5. Votation populaire (3 mois après au plus tôt).

1. Ouverture des pourparlers sur l'adhésion de la Suisse à l'UE si le Conseil fédéral soumet une nouvelle demande d'adhésion au président du Conseil européen, celle du 20 mai 1992<sup>28</sup> étant considérée comme « gelée »<sup>29</sup> et nécessitant d'être réitérée pour être « dégelée ». En dépit des virulentes critiques venues de droite, le Conseil fédéral s'en est jusqu'à maintenant tenu à l'objectif stratégique de l'adhésion à l'UE et n'a, par conséquent, jamais retiré la demande d'adhésion de 1992, ce qui a probablement beaucoup contribué à la volonté de l'UE de conclure avec la Suisse des accords réciproques aussi étendus que les Bilatérales I et II. Il appartient au Conseil fédéral de soumettre une nouvelle demande d'adhésion à Bruxelles si et quand il le juge opportun.<sup>30</sup> Or il a déjà décidé de ne pas renouveler cette demande durant la législature 2003–2007. Au vu de son actuelle composition, il est peu probable qu'il puisse changer d'avis d'ici aux prochaines élections fédérales. Ainsi, le dépôt d'une nouvelle demande d'adhésion interviendra au plus tôt en 2008, auquel cas la Suisse deviendrait, dans les meilleurs délais, membre de l'Union à partir de 2012.

2. Une fois la demande d'adhésion à Bruxelles, le Conseil européen charge la Commission d'examiner la conformité du requérant aux critères d'adhésion, sa bonne volonté, et le caractère souhaitable de son adhésion, et de consigner ses conclusions dans un rapport. Cette seconde étape se déroule sur une année environ. Le résultat est facilement prévisible :

- la Commission arrivera à la conclusion que la Suisse *est parfaitement apte à adhérer*. Elle a depuis longtemps introduit une grande partie de l'Acquis communautaire dans son droit national. Grâce aux Bilatérales I et II et à la politique de l'application « autonome », son besoin résiduel d'ajustement à l'Acquis est bien inférieur à celui de l'Autriche, de la Suède ou de la Finlande à l'époque de leur adhésion en 1995.

---

28 La demande d'adhésion peut être consultée sous [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/switzerland/doc/letter.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/switzerland/doc/letter.pdf). Concrètement, trois courriers ont été adressés à Communauté économique européenne (CEE), à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et à la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Jusqu'au Traité de Maastricht du 7.2.1992 (entré en vigueur le 1.11.1993), les institutions de Bruxelles se fondaient sur les trois Traités de la CEE, de la CECA et d'Euratom. Ce n'est qu'avec Maastricht que ces trois conventions ont été réunies dans un traité. Aujourd'hui encore, une adhésion à l'UE implique l'entrée dans l'Euratom intégrée à l'UE. Cela n'a pas d'influence sur la politique énergétique, comme le souligne également la coalition la coalition rouge-vert du gouvernement fédéral allemand : « La politique du gouvernement fédéral visant à sortir du nucléaire ainsi que le consensus sur l'énergie du 14.6.2000 ne sont par conséquent pas en contradiction avec le Traité Euratom ». ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/nuklearpolitik/euratom\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/nuklearpolitik/euratom_html)).

29 La demande d'adhésion est considérée comme « gelée », car, immédiatement après l'échec de l'adhésion à l'EEE le 6.12.1992, le Conseil fédéral a immédiatement demandé à Bruxelles (début 1993) des négociations bilatérales, signifiant par là indirectement mais clairement qu'une adhésion n'était, provisoirement, plus d'actualité. Les 8/9 novembre 1993, le Conseil européen décidait d'accéder à la demande de négociations bilatérales de la Suisse tout en exigeant un « parallélisme approprié », laissant clairement entendre que c'était « donnant-donnant ». Il s'est toutefois engagé sur la voie du bilatéralisme. En conséquence, du côté de l'UE également, la question de l'adhésion de la Suisse a temporairement été évacuée.

30 Les démocrates suisses et Lega dei Ticinesi souhaitaient retirer cette compétence au Conseil fédéral. Leur initiative populaire fédérale : « Négociations d'adhésion à l'UE : que le peuple décide ! » a toutefois été rejetée sans appel aux votations du 8 juillet 1997 par 74 % des votants et par tous les cantons.

- Dans son avis, la Commission portera un jugement très critique sur la *volonté de la Suisse à adhérer*. L'UE ne veut pas négocier en vain. C'est pourquoi le Conseil fédéral serait bien inspiré de préciser déjà dans sa demande, dont dépend son admission, que l'adhésion à l'UE est susceptible d'obtenir la majorité aux votations populaires obligatoires.
- Dans son avis, la Commission qualifiera l'adhésion de la Suisse à l'UE de *hautement souhaitable*. La Suisse est la bienvenue dans l'Union. Elle en partage les valeurs fondamentales, lui est proche au plan de la culture politique et se situe géographiquement au cœur de l'Union. La Suisse serait bien sûr chaleureusement accueillie en tant que contributrice dans le domaine financier également.

3. Lors de la troisième étape, les négociateurs de l'UE et de la Confédération évaluent le besoin d'adaptation du droit helvétique à l'Acquis communautaire. Dans le cas de l'Autriche, les débats ont duré un an environ. L'on ne peut parler de véritables négociations que lors de la phase finale (le dernier mois). Il s'agissait d'abord de traiter la dizaine de questions sensibles décidées politiquement au niveau ministériel. De tels thèmes ne doivent cependant pas être surévalués. L'on peut éventuellement discuter d'une période de transition (généralement trois, cinq ou sept ans au maximum) jusqu'à ce que l'Acquis soit pleinement applicable. Même l'octroi rarissime de la « clause couperet » contient l'obligation d'adapter le droit national à l'Acquis à une date non définie. Cette disposition constitue l'unique possibilité d'une règle permanente d'opt-out.

4. A l'issue de ces négociations, le Conseil fédéral présente le résultat dans un message aux Chambres fédérales, qui doivent se prononcer d'une part sur la question de l'adhésion même et d'autre part sur sa mise en œuvre. L'application est fonction du résultat des négociations. Par ailleurs, la Suisse est libre de décider de mesures d'accompagnement ou d'autres réformes internes compatibles avec l'UE.

5. L'adhésion à l'UE est soumise à des votations populaires obligatoires. Contrairement aux votations sur les Bilatérales I, Schengen et l'extension de la libre circulation des personnes, elle requiert, outre l'approbation de la majorité des votants, celle de la majorité des cantons. En principe, il faut que l'assentiment soit supérieur à 55 % pour obtenir un tel résultat. Cette majorité « qualifiée » nécessite a priori que la gauche, favorable à l'ouverture, parle d'une seule voix pour dire que l'adhésion à l'UE ne compromet pas la qualité de la démocratie directe, des services publics et de l'Etat social. Par ailleurs, le soutien de l'économie, qui, par un accès sans restriction au marché commun, compte parmi les principaux bénéficiaires de l'adhésion, serait indispensable. La coalition entre la gauche pro-ouverture et l'économie intéressée a réussi à déboucher sur des majorités claires lors des principales votations de politique européenne des dernières années. Le soutien des cantons, qui se sont à nouveau prononcés sans équivoque pour l'adhésion à l'UE dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, n'a jamais fait défaut. En revanche, un projet d'adhésion de la gauche seule, excluant l'économie et les cantons, aurait probablement peu de chances d'aboutir. Dans ce qui suit, il ne s'agit pourtant pas d'anticiper d'éventuels compromis avec l'économie ou les cantons, mais bien au contraire de montrer comment concrétiser la perspective d'adhésion à l'UE d'un point de vue social-démocrate.

## 4.2 Spécification du besoin de réforme

Les chapitres qui suivent se proposent d'étudier concrètement, dans 32 champs politiques<sup>31</sup> et au fil d'un processus en cinq étapes,

1. les parties de l'Acquis communautaire que la Suisse doit accepter en cas d'adhésion à l'UE (identification de l'Acquis communautaire dans le champ politique concerné)
2. l'étendue de la marge de mise en œuvre (en nous référant généralement à l'application par d'autres Etats membres de l'EU)
3. la direction et la vitesse à adopter par la Suisse en cas d'une adhésion (immédiate) à l'UE (comparaison de l'Acquis avec la situation juridique suisse)
4. le caractère souhaitable ou non du besoin d'ajustement en cas d'une adhésion (immédiate), du point de vue du PS (s'agit-il d'une réforme judiciaire en tout état de cause ou d'un changement qui n'est en lui-même pas nécessaire ?)
5. les revendications de politique intérieures qui en découlent, du point de vue du PS.

Le chapitre précédent a démontré que même dans l'hypothèse la plus optimiste, une adhésion de la Suisse à l'UE était peu probable avant 2012. D'ici là, l'Acquis communautaire tout comme le droit suisse auront certainement considérablement évolué. Dire de quoi l'un ou l'autre seront faits en 2012 serait pure spéculation. Seul le postulat d'une adhésion immédiate permet d'étudier concrètement le besoin d'adaptation au jour d'aujourd'hui, sachant que si la Suisse soumet sa demande en 2008, la Commission européenne refera le même travail en 2008 ou en 2009.

Cette démarche se justifie d'autant plus que, concernant les réformes amenées par l'adhésion à l'UE et l'adoption de l'Acquis communautaire,

- la Suisse peut procéder à la majorité d'entre elles, dans l'immédiat et en toute autonomie, en d'autres termes même sans adhérer à l'Union
- la voie des négociations n'est nécessaire que pour une minorité de ces réformes

Du point de vue du PS, il convient de distinguer entre

- les réformes judiciaires en tout état de cause, à mener au plus tard à l'occasion de l'adhésion à l'EU
- les réformes liées à l'adhésion et qui ne sont, en elles-mêmes, pas indispensables, mais auxquelles la Suisse, en raison de sa situation au cœur de l'Europe, aura du mal à échapper à long terme, qu'elle soit membre de l'Union ou pas. Dans ce cas, des mesures compensatoires ou d'accompagnement s'imposent, qui pourraient s'avérer nécessaires et pertinentes avec ou sans adhésion à l'UE.

Le PS considère que les réformes judiciaires en tout état de cause et réalisables en toute autonomie sont aussi dignes d'intérêt que celles qui ne sont pas nécessaires en elles-mêmes mais dans le cadre desquelles il serait, à long terme, conseillé de réfléchir, d'une manière ou d'une autre, à des mesures concrètes de compensation ou d'accompagnement, car, loin de diminuer, la pression de l'adaptation à l'UE devrait augmenter au fil du temps, que la Suisse adhère ou non à l'Union.

---

31 Il ne s'agit pas des mêmes champs politiques que les 32 domaines environ qui seraient étudiés par la Commission européenne dans son avis, dans le cadre d'une demande d'adhésion. Les délimitations sont différentes, et l'on ne vise pas ici à l'exhaustivité.

### **4.3 La Suisse, un partenaire de négociation de poids et d'importance pour l'UE**

La Suisse a su préserver et imposer des intérêts nationaux essentiels face à l'UE lors des négociations bilatérales I et II. Elle elle pourra ainsi peser considérablement sur les négociations d'adhésion. Sa situation géographique au cœur de l'Europe, de carrefour des cultures et des langues, le nombre considérable de valeurs et de vues politiques fondamentales partagées avec l'UE, son rôle de plaque tournante des transports européens et son statut d'excellent pôle économique et financier font de la Suisse un partenaire de négociation de poids et d'importance pour l'UE. La Suisse est le troisième fournisseur et le deuxième client de l'UE. Elle achète des denrées à l'UE pour environ 100 milliards de francs par an. Près de la moitié des investissements directs suisses sont affectés à la zone UE. Les 200 milliards de francs que la Suisse a investis dans la zone UE y représentent plus de 1,4 millions d'emplois. Les activités de services, de recherche et de production de haut niveau, la sécurité juridique et les bases de décision stables à long terme, une des infrastructures parmi les plus développées et les plus fiables au monde et une base technologique à la pointe du progrès, développée précisément par de petites et moyennes entreprises renforcent encore l'attrait de la Suisse.

Certes, le poids de la Suisse dans les négociations avec l'UE diminue dans la mesure où le pays s'intègre de manière « autonome » dans l'espace juridique européen. L'UE perdra son intérêt pour une adhésion de la Suisse à moyen terme si elle continue de s'engager à appliquer le droit européen actuel et futur à travers un tissu de plus en plus dense de traités bilatéraux sans participer à l'élaboration des différents décrets et, qui plus est, de verser des contributions volontaires à la cohésion sociale et économique de l'Union.

Plus on avancera dans la voie bilatérale, plus le dilemme s'amplifiera :

- En renonçant à d'autres réglementations ponctuelles sur des objets concrets en suspens avec l'UE, la Suisse porterait préjudice à ses citoyens qui ont besoin de relations bien encadrées avec le principal partenaire de notre pays.
- Si la Suisse continue de ne négocier que de manière ponctuelle et bilatérale, la seule différence qui subsistera par rapport à l'adhésion à part entière à l'UE sera la renonciation volontaire au droit de codécision dans l'élaboration des décrets juridiques qui déterminent largement la vie et le travail en Suisse. Ainsi, l'UE n'aura plus guère de raisons objectives de négocier une adhésion avec la Suisse.

La position du PS suisse est claire : Nous devons tirer parti du grand poids dans les négociations dont bénéficie la Suisse pour ouvrir au plus vite des négociations d'adhésion avec l'UE. Plus la Suisse attendra, plus son poids qui est encore fort par rapport à l'UE s'effritera. Dans des domaines centraux comme la démocratie directe, la TVA, le service public ou l'union monétaire, le mandat de négociation du Conseil fédéral doit prévoir des demandes de dérogations ou de périodes transitoires. Pour obtenir plus facilement ces dernières, la Suisse doit être prête à faire des concessions à l'UE dans le domaine du secret bancaire, confirmé à plusieurs reprises dans le cadre des accords bilatéraux II.

## 5 Les institutions politiques

### 5.1 Les institutions de l'UE – Bref aperçu

L'UE possède un grand nombre d'institutions. Nous nous proposons de vous présenter brièvement les plus importantes d'entre elles, dans le but de vous donner un aperçu des prises de décision au sein de l'UE et de vous expliquer la structure institutionnelle unique en son genre de l'UE, qui parvient à concilier les divers intérêts des citoyennes et des citoyens européens, des états-membres et de l'Union Européenne.<sup>32</sup>

#### A. Le Conseil européen – Le générateur d'impulsions

Le Conseil européen a été réuni pour la première fois en 1974. Il est constitué des chefs d'états et de gouvernements des états-membres et du Président de la Commission. Ce « sommet européen » se tient au moins deux fois par an et doit donner des impulsions à l'UE. Il fixe des priorités, indique le but et la direction que doit prendre la politique de l'Union en lui donnant une première impulsion et prend des décisions sur les questions particulièrement difficiles qui n'ont pas pu être solutionnées à l'échelon ministériel. Au fil des années, le Conseil européen a gagné en importance. Comme au Conseil des Ministres, la présidence change par rotation tous les six mois.<sup>33</sup>

#### B. Le Parlement Européen – La voix du peuple

Le Parlement européen est élu directement par les citoyennes et les citoyens de l'UE, il est donc leur voix démocratique. Au fil du temps, le Parlement qui n'était qu'un organe purement consultatif, est devenu un « acteur majeur » de l'UE.

Le Parlement Européen compte 732 députés, chaque état-membre disposant d'un nombre de députés proportionnel au nombre de ses habitants. Dans ce mode de distribution des sièges, les petits états sont avantagés. Les députés sont élus pour 5 ans conformément à des règlements nationaux et sont regroupés en partis et en groupes de portée nationale. Comme les parlements nationaux, le Parlement Européen dispose de comités parlementaires (20 au total) qui traitent des questions spéciales. Le Parlement Européen est habilité dans les domaines énoncés ci-après:

1. Législation (le Parlement Européen a plus ou moins son mot à dire selon la procédure décisionnelle Soit il ne fait que donner des avis, soit il agit en tant que deuxième chambre envers le Conseil des Ministres).
2. Adoption du budget de l'UE.
3. Contrôle de l'exécutif (c'est-à-dire de la Commission et du conseil des ministres).<sup>34</sup>

---

32 La description des institutions repose sur le traité de Nice. Les notes de bas de page exposent brièvement ce qui changerait avec l'entrée en vigueur du traité sur une constitution pour l'Europe (voir constitution ci-après). La constitution européenne a été adoptée par les chefs d'états et de gouvernements de l'UE. La majorité des états-membres a ratifié la constitution. Le processus de ratification est cependant devenu hésitant après le refus de la France et des Pays-Bas par voie de référendum.

33 Dans la constitution, le Conseil européen est pour la première fois mentionné et établi en tant qu'institution, ce qui signifie clairement qu'il ne peut plus agir en tant que législateur. Il se réunit une fois par trimestre. Désormais, le Conseil européen a aussi un président qui est élu pour deux ans et demi et peut être réélu. Ce président ne peut toutefois plus exercer une fonction nationale.

34 La constitution augmente à nouveau l'influence du Parlement. Il n'occupe la fonction de législateur que conjointement avec le conseil des ministres. En outre, le Parlement Européen élit le président de la commission. Le nombre maximum des parlementaires est fixé à 750. Chaque état a au moins 6 et au maximum 96 parlementaires.

### **C. La Commission Européenne – Le moteur de l'Union**

La Commission européenne incarne les intérêts de l'Union Européenne et est indépendante des gouvernements et des états-membres. Chaque état-membre est représenté par une personne à la Commission. La Commission est dirigée par un président. Le président est désigné par les chefs d'états et de gouvernement de l'UE. Les autres membres de la Commission sont nommés par les états-membres respectifs en accord avec le futur président. La nomination du président, comme celle des membres doit être confirmée par le parlement. La Commission est élue pour cinq ans. Sur les 30 commissaires, 9 sont membres du PSE.

Les principales attributions de la Commission européenne sont:

1. de faire des propositions de dispositions juridiques pour l'UE (monopole de l'initiative).
2. d'être la gardienne des traités (par ex. législation sur les cartels).
3. de mettre en œuvre les politiques communes (fonction exécutive).
4. de négocier des traités internationaux sur mandat du Conseil des Ministres (par ex. contrats bilatéraux avec la Suisse).<sup>35</sup>

### **D. Le Conseil des Ministres – Lieu où se prennent les décisions**

Le Conseil des Ministres encore appelé Conseil de l'Union Européenne dans le traité de Nice, est une institution unique en son genre dans le monde et représente les Etats-membres. Il se compose d'un représentant par état-membre qui est normalement le ministre responsable d'un domaine. On distingue le Conseil Général (des ministres des affaires étrangères) qui est responsable de la coordination, des Conseils spécialisés qui ont été créés pour différents domaines spécifiques (comme l'environnement, l'économie et les finances). On compte aujourd'hui 9 coalitions différentes au total. Les sessions du Conseil ont lieu à huis clos. La présidence du Conseil Général et de tous les conseils spécialisés est exercée pendant six mois par chaque état-membre, par rotation.

Les tâches ci-après incombent au Conseil des Ministres:

1. Rôle législatif (selon le domaine de spécialisation de la question, le Conseil décide soit à l'unanimité, soit à la majorité convenue)
2. Application des décisions (fonction exécutive)
3. Elaboration du budget
4. Coordination de la politique économique des états-membres.

Au Conseil, toutes les décisions sont prises formellement par les ministres responsables d'un domaine. Mais les débats au sein des commissions d'experts, les travaux de préparation au niveau de la fonction publique et les négociations au comité des représentants permanents (COREPER) dont font partie les ambassadeurs des différents états-membres, sont beaucoup plus importants pour la prise de décision. Ce long processus décisionnel de structure pyramidale est un espace de temps et de travail qui permet à chacun des états-membres d'exercer une influence sur les projets législatifs qui sont importants pour lui. Dans ce contexte aussi, les petits états bénéficient d'un poids disproportionné car ils peuvent suivre certains projets

---

35 Depuis peu, la constitution prévoit que seulement les deux tiers des états-membres et non plus chacun d'eux, peuvent envoyer un représentant à la Commission, dans le but d'accroître la capacité d'action de la Commission. Un processus de rotation assure comme auparavant, le traitement d'égalité de tous les états-membres. Les petits états sont avantagés, car ils sont représentés tout autant que les grands états à la Commission. Désormais, la Commission est responsable envers le Parlement Européen et peut être révoquée en bloc par ce dernier.

de manière ciblée, les soutenir grâce au savoir de leurs experts et les promouvoir ou leur faire barrage en tant que leaders ou partenaires de coalitions.<sup>36</sup>

#### **E. La Cour de Justice des Communautés européennes – La justice de l'Union**

La Cour de Justice des Communautés européennes tranche en dernière instance sur des questions concernant le droit européen. Les tribunaux nationaux peuvent donc saisir directement la Cour de Justice des Communautés européennes lorsqu'ils doivent obligatoirement appliquer le droit de l'UE pour un jugement et qu'ils ont des doutes sur son interprétation. Mais peuvent également se tourner vers la Cour de Justice, les états-membres, les institutions de l'UE et, dans certains cas, même des personnes physiques et morales. La Cour de Justice des Communautés européennes est constituée d'un juge par état-membre et est assistée par au moins huit avocats généraux.

---

36 La Constitution prévoit que le Conseil décide à la majorité qualifiée - sauf exceptions prévues par la Constitution elle-même. Est considérée comme qualifiée une majorité de 55% au moins de membres du Conseil représentant au moins 15 pays membres et 65% de la population de l'UE. Les séances du Conseil concernant des projets législatifs sont désormais publiques. Autre nouveauté, la Constitution prévoit maintenant un ministre des affaires étrangères de l'Union, chargé de conduire la politique extérieure et la politique de sécurité commune, de diriger le conseil des affaires extérieures et d'assumer une des vice-présidences de la Commission.

## **5.2 Réforme du gouvernement**

L'acquis communautaire ne comporte aucune directive sur la manière dont les états-membres doivent organiser leurs gouvernements. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la forme spécifique du gouvernement suisse puisse faire l'objet de négociations d'adhésion avec l'UE. A vrai dire, dans le cas de son adhésion, la Suisse a tout à gagner à pouvoir imposer ses intérêts le mieux possible à l'UE. Pour ce faire, il est important, entre autres que le gouvernement dispose de la meilleure capacité d'action possible. Cela soulève une question: l'actuel Conseil fédéral suisse, tout empreint qu'il est de principes et de pratiques de démocratie directe et de la conception suisse de l'état, serait-il obligé de se soumettre à une réforme gouvernementale?

Comme nous l'avons mis en évidence dans notre aperçu des institutions (chapitre 5.1), les gouvernements exercent leur influence au sein de l'UE, d'une part par l'intermédiaire de leur représentant au Conseil européen, rencontre entre les chefs d'états et de gouvernements, et d'autre part dans le cadre du Conseil des Ministres à la structure pyramidale et à plusieurs niveaux.

### **A. Le Conseil européen**

Certes, le Conseil européen ne prend pas de décisions législatives concrètes, mais il discute les lignes directrices de l'UE et pose des jalons. L'influence d'un état-membre au sein du conseil européen devrait dépendre d'une part, de la crédibilité et des capacités d'un chef d'état et de gouvernement. Si tel n'était pas le cas, on ne saurait dissimuler que le chef d'état et de gouvernement de l'un des grands états-membres de l'UE exerce une plus grande influence que celui d'un petit état, en raison du poids politique et économique qu'il exerce. Mais ils peuvent, à l'instar du Premier ministre luxembourgeois, compenser très largement leur influence par un réseau de relations, une compétence spécialisée et une grande habileté diplomatique acquis au cours d'un long mandat.

### **B. La Suisse au conseil européen**

Compte-tenu de sa condition de petit pays, la Suisse ne pourrait pratiquement pas jouer un rôle de leader au sein de l'UE. D'ailleurs sa représentation par le Président de la Confédération élu pour un an, jouerait en sa défaveur. Les quatre séances auxquelles chaque président assisterait, ne suffiraient sans doute pas pour se créer un bon réseau de relations diplomatiques amicales. Il serait donc souhaitable et utile de renforcer les pouvoirs du président.

Toutefois, il serait faux d'en conclure que l'entrée de la Suisse dans l'UE est impossible si les pouvoirs du président de la confédération ne sont pas renforcés. Même si un président restait plusieurs années en fonction, l'influence de la Suisse au conseil européen ne s'en trouverait pas excessivement renforcée. Dans le jeu des pouvoirs du conseil européen, les petits pays ne parviennent souvent à s'imposer qu'en tant qu'initiateurs ou participants à des coalitions. Pourtant, les petits états sont toujours représentés de manière disproportionnée à l'UE, comme au Conseil des ministres, au Parlement, à la Commission et à la Haute Cour de Justice Européenne. On peut donc partir du principe que le président du conseil européen sera plutôt issu d'un petit Etat, car il est peu probable que tous s'entendent sur le choix du représentant d'un plus grand Etat.

### **C. Le Conseil des Ministres**

Comme nous l'avons exposé dans notre aperçu des institutions, il faut se représenter le Conseil des Ministres comme une pyramide. Un processus de législation est certes mis en

route par la Commission et les ministres, mais il est ensuite soutenu à différents niveaux. Il s'agit d'abord de s'adjoindre les services d'experts confirmés. Ensuite, des discussions ont lieu dans divers groupes de travail entre les experts respectifs des offices fédéraux, jusqu'à ce que des autorités administratives et leurs supérieurs hiérarchiques s'emparent de la question. Dans toutes ces discussions, il s'agit de parvenir à un consensus. Si un consensus n'est pas possible ou pas fiable, il n'est pas rare que le projet soit rétrogradé au niveau inférieur, dans le but de rechercher une solution plus convaincante. C'est seulement lorsque les autorités administratives sont parvenues à se mettre d'accord, que l'affaire est transmise au comité des représentants permanents, le COREPER. Les ambassadeurs en titre des différents états-membres de l'UE, décident alors s'ils veulent soumettre les affaires aux ministres pour qu'il prenne une décision. Dans environ 85% des cas, le COREPER parvient à un consensus et remet l'affaire aux ministres. Dans ces cas-là, il n'y a plus de discussion au Conseil des Ministres; le Président adopte les lois en consensus d'un coup de marteau. Si l'on n'est pas parvenu à s'entendre au COREPER après une durée assez longue, le Président ou la Commission peut décider de remettre quand même le projet aux ministres et d'obtenir une décision à la majorité. Ce sont les seuls cas où certains états-membres peuvent être mis en minorité. Or, ils sont très rares. Par contre, il n'arrive pratiquement jamais qu'une loi soit adoptée sans tenir compte d'un Etat-membre si ce dernier déclare que ce sujet est absolument capital pour lui.

En résumé, on peut retenir que le processus de décision au Conseil des Ministres est très long et qu'il est possible de se faire entendre à plusieurs niveaux: par l'intermédiaire d'experts confirmés au début, par des interventions déterminées et convaincantes des fonctionnaires administratifs dans les commissions spécialisées et les groupes de travail, en créant et en dirigeant et en participant à des coalitions ou bien encore dans des situations exceptionnelles, par le veto opposé à bon escient par le représentant permanent à Bruxelles. Les contacts étroits sur place à Bruxelles entre les experts, les fonctionnaires, les représentants permanents et les ministres permettent de tisser un bon réseau de relations et de se forger un haut degré de crédibilité en avançant des argumentations solides et logiques.

#### **D. La Suisse dans le contexte du Conseil des Ministres**

En tant que petit Etat bien organisé doté d'un très bon savoir-faire et de représentants éloquents, la Suisse aurait une influence plus que proportionnelle dans ce processus de décision. Cette estimation est confirmée par ses expériences dans d'autres organisations et par les résultats supérieurs à la moyenne qu'ont obtenus les négociations des délégations suisses lors des traités bilatéraux. D'ailleurs, les petits Etats sont avantagés par le fait que l'on n'exige pas d'eux qu'ils jouent un rôle moteur dans tous les domaines, mais qu'au contraire, ils peuvent « picorer » de manière intéressée, certains projets de loi qui les concernent en particulier (par ex. sur le trafic transalpin).

Dans le cadre d'un premier bilan, on peut retenir qu'en tant que petit état, la Suisse jouirait d'une grande influence au Conseil des Ministres, si elle parvenait à reconnaître assez tôt les sujets qui sont importants pour elle et à les utiliser pour asseoir son influence. Reste à vérifier si, organisé comme il l'est aujourd'hui, le Conseil Fédéral parviendrait à s'acquitter au mieux des missions qui lui incomberaient à Bruxelles, surtout compte-tenu du nombre des ministres, de la concordance et de la collégialité.

## 1) Nombre des Conseillers fédéraux

Avec seulement sept membres, le Conseil Fédéral suisse est petit comparé à d'autres gouvernements européens. Sans une réforme de la direction de l'Etat, les différents Conseillers fédéraux se verraient confrontés à une tâche d'une telle ampleur que soit leur impact à Bruxelles, soit leur travail à Berne en pâtirait.

En 1999, le Conseil des Ministres a été réuni 88 fois et 86 fois en 2000. En tenant compte des rencontres prévues au niveau ministériel dans le pays du Président de l'UE, l'on peut admettre l'hypothèse que, pour la Suisse, les départements énoncés ci-dessous devraient effectuer des journées de travail supplémentaires: DFE: 50 jours, DFAE: 38 jours, DFI: 30 jours, DETEC 25 jours, DFF 21 jours, DFJP: 11 jours, DDPS: 1 jour.<sup>37</sup> A cela s'ajoute une surcharge de travail croissante imputable à d'autres organisations internationales comme l'ONU, l'OMC, l'OSCE, l'OCDE, etc.

Depuis, l'UE a réduit le nombre des réunions du Conseil des Ministres de 16 à 9. Si l'on passe en revue les thèmes des différentes réunions du Conseil, on constate une concordance étonnante avec les départements suisses:

- |   |          |
|---|----------|
| • Affaires étrangères et relations extérieures                  | DFAE     |
| • Economie et finances (ECOFIN)                                 | DFE, DFF |
| • Justice et affaires intérieures                               | DFJP     |
| • Emploi, politique sociale, santé et défense des consommateurs | DFI, DFE |
| • Concurrence (grand marché intérieur, industrie, recherche)    | DFE, DFI |
| • Transports, télécommunication et énergie                      | DETEC    |
| • Agriculture et pêche  | DFE      |
| • Environnement   | DETEC    |
| • Formation, jeunesse et culture                                | DFI      |

Les ministres ne doivent pas impérativement être présents aux séances du Conseil des Ministres. Aux séances d'intérêt mineur, la Suisse pourrait être représentée par des représentants des cantons (dans leurs domaines de compétences) ou des secrétaires d'état et des responsables de services administratifs. Il semble également utile d'ajouter un nombre limité de secrétaires d'état disposant d'un mandat politique, c'est-à-dire qui soient élus ou confirmés par le Parlement. Des secrétaires D'état politiques ont plus de poids que des responsables de services administratifs sans mandat politique.

Cependant, le seul fait d'envoyer de tels suppléants devrait faire diminuer l'influence de la Suisse au Conseil des Ministres. En règle générale, l'importance d'une position d'un pays est également évaluée en fonction du niveau auquel il est représenté. Une légère augmentation du nombre des Conseils fédéraux s'impose donc dans le contexte d'une adhésion à l'UE. Par contre, le fait que des Conseillers Fédéraux aux compétences multiples puissent se constituer un large réseau de relations plus rapidement que des ministres qui ne sont responsables, « que » de la jeunesse, par exemple, parce qu'ils séjournent régulièrement à Bruxelles, ne parle pas en faveur d'une multiplicité de Conseillers Fédéraux.

Bilan: le petit nombre des membres du Conseil fédéral n'est en soi pas un obstacle à l'adhésion. Le PS estime que, pour diminuer la charge de travail des différents Conseillers fédéraux, quelques réformes sont souhaitables en vue d'une adhésion à l'UE:

- Légers changements d'attributions dans la composition des Départements.
- Augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral.
- Ajout d'un nombre limité de secrétaires d'état dotés d'un mandat politique.

---

37 Relevé établi d'après le rapport d'intégration du Conseil fédéral, basé sur l'année 1998.

## 2) Principe de collégialité

Le principe de collégialité selon lequel tous les membres du gouvernement forment un collège (Constitution fédérale 177) tout en restant simultanément membres du gouvernement avec les mêmes droits que les autres, n'est certes pas aussi fortement ancré dans les autres Etats, mais l'UE est habituée à tenir compte des positions de toutes les parties impliquées, comme c'est le cas, par exemple pour la coopération avec des gouvernements de coalition. Etant donné que les décisions définitives prises dans les Conseils des Ministres de l'UE sont préparées dans différents collèges comme des groupes de travail, des commissions d'experts et le COREPER, le Conseil fédéral dispose d'assez de temps pendant le processus de discussion, pour juger de la position de la Suisse. Toutefois, il serait bon que le Conseil fédéral devienne assez habile pour guider suffisamment la prise de position des représentants aux assemblées de l'UE qu'il a mandatés en leur donnant des avis de politique intérieure, tout en leur laissant une marge de manœuvre suffisante pour mener efficacement les négociations. Compte-tenu de la longue tradition du principe de collégialité et de sa solide implantation dans la société, il est cependant de bon aloi de conserver ce principe.

Bilan: si le Conseil fédéral réussit à programmer et à fixer à long terme, ses priorités législatives dans l'UE, l'application du principe de collégialité ne réduit pas la capacité d'action. Un Conseil fédéral collégial est compatible avec l'UE.

## 3) Démocratie de la concordance

Le système de concordance suisse n'est pas fixé dans la constitution et est sans cesse remis en question par différentes forces politiques. Néanmoins, le haut niveau de démocratie directe le rend indispensable. Pourtant, la forme de démocratie consensuelle choisie par la Suisse est certainement unique en son genre, puisque toutes les forces politiques déterminantes de notre pays sont représentées proportionnellement à leur poids en électeurs au gouvernement. Une telle grande coalition ralentit le processus de formation de l'opinion au gouvernement, réduit la transparence de la prise de décision et nuit à la rapidité des réactions lors des négociations.

Force est de constater comme Wolf Linder,<sup>38</sup> que l'on trouve dans tous les pays, des éléments de démocratie consensuelle. Dans différents domaines, la politique de la majorité est remplacée par des négociations et des compromis. Exemples de pratiques différentes: coalitions surdimensionnées, ralliement proportionnel à des positions politiques et éléments du fédéralisme.

Bilan: « D'un point de vue politologique, des formes de démocratie de consensus ne posent aucun problème quant à l'adhésion ». <sup>39</sup> Le système de concordance suisse présente peut-être certains inconvénients comme les longues nuits de négociation en Conseil des Ministres, mais il est en soi parfaitement compatible avec l'adhésion à l'UE. D'ailleurs le système suisse de concordance qui est stable, aurait, après l'éventuelle adhésion à l'UE, un grand avantage, à savoir que les ministres suisses ont tendance à rester beaucoup plus longtemps en fonction que leurs collègues européens dans des démocraties concurrentes, ce qui leur donne davantage d'influence et de crédibilité dans les conseils des ministres spécialisés.

---

38 Wolf Linder: L'adhésion à l'Union Européenne nécessite-t-elle une adaptation du système gouvernemental suisse? dans: Thomas Cottier/Alwin R. Kopse (éditeur), L'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne: Questions brûlantes et répercussions, Zürich 1998, p. 427 - 447, p. 438.

39 Wolf Linder, *ibidem*, p. 438.

## **E. Bilan**

La stabilité du système suisse a déjà contribué à obtenir de bons résultats lors des négociations bilatérales avec l'UE et d'autres partenaires internationaux. Du point de vue du PS, il semble toutefois opportun et souhaitable que le système gouvernemental suisse s'adapte aux nouveaux défis institutionnels dans le cas d'une entrée de la Suisse dans l'UE. C'est principalement une réforme modérée de la direction de l'état qui devrait augmenter les possibilités d'influence du Conseil fédéral suisse au Conseil des Ministres. Nous nous proposons d'énoncer maintenant quelques réformes qu'il faudrait s'efforcer d'instaurer en Suisse dans l'optique de son adhésion à l'UE.

## **F. Les revendications du PS suisse**

Les propositions de réforme présentées ci-après ont été élaborées dans l'optique d'une adhésion à l'UE. Il serait donc stupide d'apporter des modifications au système gouvernemental en ne considérant que la capacité d'action du gouvernement au sein de l'UE. Même après son éventuelle entrée dans l'Union Européenne, le Conseil Fédéral suisse doit préalablement assumer d'autres fonctions que la représentation de la Suisse au Conseil des Ministres.

### **1) Renforcement des attributions du Président**

Afin de mieux représenter la Suisse au Conseil européen et de mieux faire connaître le principe du « premier parmi ses pairs » (qui ne doit pas être remis en question!) à l'étranger, un allongement du mandat du Président fédéral à deux ou trois ans pourrait s'avérer opportun. En compensation, les fonctions du Président fédéral pourraient ne pas lui être attribuées uniquement en raison des années de mandat. Il faudrait plutôt considérer également que les partis représentés au gouvernement sont traités sur un pied d'égalité quant à la présidence. Le principe de l'ancienneté doit donc être remplacé par un principe de rotation entre les partis.<sup>40</sup>

### **2) Adaptations de la composition des départements**

A propos de la nouvelle composition du Conseil des Ministres et de l'objectif d'équilibrer un peu la charge de travail des ministres des Conseils fédéraux, certaines modifications de la composition des départements s'imposeraient. Cela permettrait d'éviter un chevauchement, si la politique des consommateurs est confiée au DFI (Département Fédéral de l'Intérieur), ou si les domaines de la formation, de la recherche et de la technologie étaient regroupés en un seul et même département.<sup>41</sup>

### **3) Augmentation du nombre des Conseillers fédéraux.**

Une augmentation du nombre des conseillers fédéraux (+ 2 par exemple), permettrait de délester les Conseillers Fédéraux.

### **4) Secrétaires d'état bénéficiant d'une légitimation politique**

Une procédure parlementaire d'autorisation pour nommer les secrétaires d'états et les responsables des services administratifs en les habilitant à représenter la Suisse au Conseil des Ministres, donne au représentant suisse au Conseil des Ministres, à la fois davantage de poids et une légitimité démocratique supplémentaire.

---

40 Comparable à l'attribution de la présidence dans les commissions parlementaires.

41 Cf. la motion 05.3379 „Un Département pour la formation, la recherche et l'innovation“ du Conseiller national Hans Widmer (PS, Lucerne), Theophil Pfister (UDC, St-Gall), Johannes Randegger (PRD, Bâle) et Kathy Riklin (PDC, Zurich).

### **5.3 Réforme du Parlement**

#### **A. Les questions concernant le parlement ne font pas partie du domaine communautarisé**

L'acquis communautaire ne comporte aucune clause sur l'organisation et l'attribution des compétences des parlements nationaux des Etats membres de l'UE. La question de savoir si, dans le cas de l'entrée de la Suisse dans l'UE, le parlement doit être réformé ou non, n'est pas à l'ordre du jour des négociations d'adhésion et doit être étudiée dans le seul contexte de la politique intérieure. Même après son éventuelle adhésion, la Suisse demeure entièrement libre de décider de la manière dont elle veut organiser son parlement.

#### **B. Néanmoins il est judicieux et nécessaire de réformer le parlement, que la Suisse entre dans l'UE ou non**

L'intégration de la Suisse dans l'Union Européenne, organisation supranationale qui dispose de sa propre identité juridique et de ses propres processus de décision, ne va cependant pas sans conséquences importantes pour la structure de l'état suisse. C'est pourquoi, dans le cas de l'adhésion à l'UE, une réforme autonome du parlement s'avère aussi opportune que nécessaire, pour étendre au maximum l'influence de la Suisse dans l'UE et maintenir simultanément les possibilités démocratiques d'exercer une influence – conformément à sa tradition et à sa conception de l'Etat.

Comme le montrent les expériences d'autres Etats membres de l'UE, l'adhésion à l'UE aboutirait à un glissement du pouvoir législatif national (Conseil National et Conseil des Etats) vers le pouvoir exécutif (Conseil fédéral) et le Parlement Européen. Le gouvernement représente l'Etat membre et ses intérêts seulement au Conseil des Ministres, et la compétence législative des parlements nationaux est limitée. Les affaires européennes ne s'inscrivent pas dans la « politique extérieure » au sens traditionnel, qui relève déjà (largement) de la compétence du Conseil Fédéral, mais sont des questions de « politique intérieure européenne ». Elles comportent des problèmes qui relevaient jusque-là de la compétence décisionnelle du parlement national (par ex. la politique agricole). Le glissement de pouvoir du législatif à l'exécutif est partiellement compensé par la grande influence exercée par le Parlement Européen dans le processus de décision de l'UE. Dans la structure de l'UE, il assure de plus en plus une fonction législative, se substituant ainsi aux parlements nationaux.

Après l'adhésion à l'UE, les parlements nationaux conservent toutefois des possibilités d'intervention importantes dans le domaine de la « politique intérieure européenne ». Mais pour que ces possibilités d'intervention puissent être saisies efficacement, une réforme du fonctionnement du parlement est incontournable. Huit réformes peuvent relever quatre défis:

#### **C. Les défis lancés aux parlements nationaux après l'adhésion à l'UE**

##### **1) Le nouveau rôle du parlement**

L'adhésion à l'UE change fondamentalement le rôle du parlement quant à toutes les affaires européennes. Sur des questions de stricte politique intérieure, le parlement – et sur les questions qui peuvent faire l'objet d'un référendum, le peuple – conserve le dernier mot dans le contexte des instances politiques. La majorité des questions relevant du seul domaine de compétence du parlement continue à être traitée par le Conseil Fédéral et l'administration – souvent sur l'instigation d'interventions parlementaires – et soumise au parlement sous forme de propositions. Le parlement peut se pencher tranquillement sur les questions qui se posent, soumettre les propositions du Conseil Fédéral à un contrôle politique, mener les débats et prendre des décisions.

Il procède différemment avec des questions concernant la « politique intérieure européenne ». La préparation des projets de loi est un processus communautarisé auquel la Commission Européenne et les gouvernements nationaux participent par l'intermédiaire du conseil des ministres. Les parlements nationaux ne participent a priori pas à ce processus. Les parlements nationaux ne participent pas non plus directement à la prise de décision au conseil des ministres et au Parlement Européen. Les parlements nationaux doivent s'impliquer d'eux-mêmes dans la prise de décision. Ils ne peuvent plus attendre que le processus leur soit soumis en dernier ressort; au contraire, ils doivent s'exprimer à un stade précoce sur les questions décisives et faire valoir ainsi leur droit de co-décision démocratique.

Reste à définir quelle est la place du pouvoir législatif national dans ce processus européen de décision d'un genre différent et quelle influence le parlement national doit exercer. Nous sommes en présence de deux nécessités concurrentes: d'un côté le contrôle démocratique du pouvoir exécutif représenté au conseil des ministres et de l'autre, la nécessité de donner au gouvernement une marge de négociations raisonnable dans le processus de négociation du conseil des ministres. C'est la seule manière pour lui d'être un partenaire de négociations efficace et c'est aussi la seule manière de garantir la capacité d'action de l'UE.

Du point de vue du PS, il faut répondre à cette question très généralement de manière à ce que la participation du conseil national et du conseil des états au processus législatif européen soit organisée de telle sorte qu'elle puisse permettre la meilleure préservation possible des intérêts suisses. L'expérience d'autres états-membres de l'UE comme le Danemark, l'Autriche, l'Allemagne ou la Grande Bretagne montre que des modèles convaincants existent qui peuvent minimiser le transfert d'influence du parlement au gouvernement. Les propositions de réformes suivantes s'inspirent de ces systèmes. Dans un souci de clarté, nous renonçons à établir des parallèles au cas par cas, nous préférons appliquer ces propositions directement aux données suisses.<sup>42</sup>

## **2) Abondance de projets de loi et de décisions**

Après l'entrée dans l'UE, les parlements nationaux se trouvent confrontés au défi de maîtriser un grand nombre de projets de lois et de décisions. Ils ne sont pas censés pour autant se concentrer uniquement sur les votes imminents au conseil des ministres. Ils peuvent au contraire étendre au maximum leur influence en s'investissant déjà dans des projets de lois et en donnant leurs avis assez tôt.

Un parlement national ne sera jamais en mesure de participer aux décisions ni de surveiller tous les développements qui s'opèrent au sein de l'UE. Il doit avoir pour objectif de filtrer en amont les projets de loi très actuels et politiquement brûlants ou concernant un pays en particulier et de les influencer efficacement. Les structures parlementaires doivent donc permettre de procéder à un tri judicieux et de confier les affaires importantes aux bureaux parlementaires compétents.

Pour estimer la charge de travail supplémentaire du parlement, il faut tenir compte du fait que la plus grande partie de la législation européenne se substitue aux arrêts nationaux et que de nombreux objets du droit européen se règlent déjà par décret en Suisse. La participation du parlement à la législation européenne est donc d'abord et avant tout une tâche qui, comparée au processus de législation national traditionnel est certes d'un autre ordre, mais qui n'occasionne au parlement qu'un surcroît de travail relatif.

---

42 Cf. Bernhard Ehrenzeller; Répercussions d'une adhésion à l'UE sur l'assemblée fédérale et ses rapports avec le Conseil fédéral; dans: Cottier/Kopse (Editeur), L'entrée de la Suisse dans l'Union Européenne, questions brûlantes et répercussions, Zürich 1998; pages 293-322; Epiney/Cottier/Refaeil; Démocratie suisse et Union Européenne, Etude dans le cadre du NFP 42 "Politique extérieure", Berne 1998, page 206 sqq.

### **3) Rapidité du processus de décision de l'UE**

L'une des plus grandes difficultés pour intégrer les parlements nationaux dans le processus de décision de l'UE est sa rapidité. La plupart du temps, les projets de loi de l'UE demandent certes de longues préparations. Mais les délais dont disposent les acteurs nationaux pour prendre position, sont souvent courts. Le processus de législation est fortement axé sur la Commission. Elle possède un droit de proposition étendu et peut adapter ou retirer ses propositions à n'importe quel moment. Un processus de législation peut donc changer très rapidement et de manière inattendue. En fin de compte, la grande quantité de projets et de propositions que nous venons d'évoquer a pour conséquence l'augmentation d'autant plus grande de la pression due à l'urgence, aux yeux du parlement national.

Dans l'UE, un délai ferme est fixé volontairement à certains débats, ce qui donne lieu à des négociations qui durent parfois des nuits entières (la fameuse « nuit des longs couteaux ») pour essayer d'aboutir à une entente. Si ce mode de décision n'a pas toujours fait ses preuves, il s'est avéré efficace dans la plupart des cas, surtout lorsque, sur des questions fondamentales, l'unanimité et donc un compromis regroupant tous les états-membres de l'UE est nécessaire. Cela suppose qu'un gouvernement peut modifier sa position en une nuit de négociations pour que l'unanimité de tous les états-membres de l'UE devienne enfin possible.

Les parlements nationaux ne peuvent intervenir dans de telles procédures que s'ils se dotent d'instruments nouveaux et adaptés. L'assemblée plénière peut déléguer une part de la compétence décisionnelle à une commission et remanier, étendre et professionnaliser – du moins partiellement – ses structures axées sur le principe de la milice.

### **4) Complexité des questions qui se posent**

Finalement, la complexité des questions qui se posent constitue un défi pour les parlements nationaux. La législation de l'UE n'est pas fondamentalement plus compliquée que la législation nationale. Mais il faut prendre en considération le fait que les décrets et les directives européens ne doivent pas seulement répondre aux besoins nationaux, mais doivent toujours trouver un compromis à l'échelon européen.

Les procédures de l'UE doivent donc tenir compte d'intérêts qui ne sont pas directement représentés au parlement suisse. Pour que le parlement national ne restreigne pas excessivement l'indispensable rayon d'action du gouvernement, il doit se familiariser avec la situation européenne. Un parlement national représente les intérêts de son propre pays dans le cadre de la « politique intérieure européenne » le plus efficacement possible, lorsqu'il tient compte de la complexité du processus de décision européen et formule sa position au gouvernement en ménageant une possibilité de compromis européen.

## **D. Les revendications du PS suisse**

Les propositions de réforme suivantes ne pourront être mises en application – à quelques rares exceptions près – qu'au moment ou après l'entrée de la Suisse dans l'Union Européenne, mais pas avant. Si elle entre dans l'UE, la Suisse reste entièrement libre de décider de réformer le parlement ou pas. Du point de vue du PS, cela est souhaitable et judicieux, pour que la Suisse puisse préserver au mieux ses intérêts après son adhésion et réussir par là, à se démocratiser davantage.

La forme de participation parlementaire s'est adaptée au fil du temps en matière de « politique intérieure européenne » parmi les états-membres de l'UE. Une structure institutionnelle de base se tisse progressivement; elle décuple les possibilités d'influence démocratique des parlements nationaux et garantit le contrôle politique de l'exécutif. Sur ce point, les réformes

proposées ne sont pas particulièrement percutantes. Elles partent plutôt de l'intérêt qu'ont tous les parlementaires à préserver au mieux leur influence même après l'adhésion à l'UE.

### **1) Devoir d'information**

La condition fondamentale à la participation du parlement est qu'il soit suffisamment informé.

C'est pourquoi, en cas d'entrée dans l'union européenne, une obligation juridique est ancrée – logiquement au niveau constitutionnel – qui oblige le Conseil fédéral à informer le parlement des affaires européennes de manière exhaustive et le plus tôt possible. Cette obligation d'information doit compléter les droits d'information du parlement (interpellation, simple demande, postulat et autres droits à l'information conformément à l'art 7 de la loi sur le parlement).

L'obligation d'information doit être complète et inclure des informations internes. Le Conseil Fédéral doit donc non seulement transmettre tous les documents et toutes les informations, mais il doit également expliquer le contexte politique, juridique, économique et social des projets de l'UE. Cela inclut des informations sur sa propre position dans les négociations et une évaluation des positions d'autres états-membres de l'UE, pour que la marge de manœuvre puisse être évaluée.

Outre l'information sur des projets concrets et des propositions de la commission, le devoir d'information du Conseil fédéral doit également comporter un rapport semestriel sur la politique européenne fédérale du Conseil fédéral et les évolutions au sein de l'UE. Le Conseil fédéral est d'ailleurs tenu de classer ses informations et de fournir un sommaire bien clair des différentes informations.

L'information doit être fournie aussi vite que possible. Il faut assez de temps pour que le parlement puisse largement soutenir le processus de construction d'une opinion et d'une volonté. Il est également indispensable d'agir tôt, au cas où le Conseil fédéral veuille engager une procédure de réplique sur des questions importantes (ce qui n'est pas obligatoire, mais possible) et impliquer les partenaires sociaux et les cantons dans la prise de décision en plus d'autres groupes d'intérêts et associations. Alors que la plupart des pays de l'UE ne prévoient pas de délai légal, mais exigent en général d'obtenir l'information le plus tôt possible, la loi d'exécution de l'article 23 alinéa 2 de la loi fondamentale (constitution) allemande prévoit que le gouvernement livre impérativement les informations, y compris le rapport spécifié en cinq jours de séance à compter de la date d'expédition des documents. Le PS considère que l'on peut renoncer à ce délai tant que le parlement suisse reste un parlement de milice et que la coopération entre le Conseil fédéral et le parlement fonctionne.

### **2) Les Commissions Européennes**

En plus des commissions de politique extérieure existantes, des commissions dites « Commissions Européennes » doivent être constituées pour les affaires européennes, en tant que commissions permanentes des chambres fédérales.

Ces Commissions Européennes sont les principaux interlocuteurs du gouvernement dans les affaires européennes et les destinataires de l'obligation d'information du Conseil fédéral. Ils ne délibèrent et ne décident pas seuls des affaires européennes. Ils ont plutôt pour mission de faire appel aux commissions spécialisées compétentes pour les diverses questions pratiques spécifiques et de transmettre des affaires importantes à l'assemblée plénière. Les Commissions Européennes ont donc d'abord une fonction de coordination et surveillent les délais à respecter. Elles détiennent seules la compétence pour décider, au cas où les délais ne permettraient pas de procéder à des consultations plus approfondies, ce qui peut se produire à partir d'un certain stade de la procédure de co-décision.

Comme les autres commissions permanentes, les Commissions Européennes sont constituées par les groupes politiques qui sont représentées au parlement. Des représentantes des gouvernements des cantons et les membres suisses du Parlement Européen doivent pouvoir assister aux séances des Commissions Européennes, sans disposer du droit de vote. Diverses raisons motivent ce mode d'intégration. D'une part, elle garantit que les cantons soient tous aussi bien informés des affaires européennes par le Conseil fédéral, ce qui réduirait les inconvénients de la procédure de réplique bien souvent écourtée. Parmi les raisons en faveur de l'intégration de membres suisses au Parlement Européen – pratique que d'autres pays connaissent également – on citera d'une part la coordination avec le Parlement Européen et d'autre part, le transfert de savoir-faire des associations professionnelles qui représentent la Suisse à Bruxelles aux conseils régionaux et aux conseils des états.

Les missions des Commissions Européennes consistent à adopter les diverses prises de position soumises au Conseil fédéral lorsqu'elles ne présentent pas une affaire à l'assemblée plénière. Les Commissions Européennes doivent en outre confirmer les propositions du Conseil fédéral pour les membres suisses des organes et des assemblées européens comme la Commission Européenne, la Cour de Justice ou la Cour des Comptes. Les Commissions Européennes sont, en tant que centre de compétences pour les questions européennes, les principaux interlocuteurs du Conseil Fédéral en matière de « politique intérieure européenne ». Leurs membres entretiennent en outre le contact avec les délégations européennes d'autres états-membres et surtout avec la COSAC, conférence des comités pour les affaires européennes des parlements de l'Union Européenne. Enfin, les Commissions Européennes ont également une mission d'information envers le Parlement et l'opinion publique.

### **3) Délégation européenne**

Compte-tenu de la grande quantité des informations et de l'exigence de rapidité, la constitution d'une délégation européenne selon l'exemple des délégations financières et des délégations de contrôle de gestion coexistant avec les Commissions Européennes s'impose.<sup>43</sup> Font partie de cette délégation un nombre égal de membres permanents des deux Commissions Européennes ainsi qu'une représentante de la conférence des gouvernements des cantons et du Parlement Européen par commission.

La fonction de la Délégation Européenne consiste à examiner toutes les informations du Conseil fédéral, à procéder à un premier tri et à transmettre des affaires aux Commissions Européennes, aux commissions spécialisées ou directement à l'assemblée plénière. La Délégation Européenne est d'ailleurs l'interlocutrice du Conseil fédéral dans des situations d'urgence, lorsqu'il n'est plus possible de consulter les Commissions Européennes. De plus, il devrait exister – comme au Danemark – la possibilité pour le représentant suisse du Conseil de donner une conférence téléphonique lorsque les situations relatives aux débats ont changé, afin d'élargir son mandat. Si la Commission Européenne n'a pas désigné spécialement certains membres, les membres de la Délégation Européenne participent à la conférence. Dans des cas exceptionnels particulièrement urgents, le président de la Délégation Européenne doit être le partenaire du Conseil fédéral. La Délégation Européenne doit remplir une autre mission importante qui consiste à se prononcer définitivement sur des prises de position – ce qui est comparable à une conférence de conciliation -, lorsque les Commissions Européennes aboutissent à des avis contraires.

---

43 Le fameux «bureau européen» exerce, en Allemagne, des fonctions similaires.

#### **4) Réserve du Parlement**

Comme beaucoup d'autres membres de l'UE, la Suisse devrait prévoir ce qu'on appelle une « réserve du parlement », garantissant que le Conseil fédéral ne donne son suffrage au conseil des ministres qu'après la clôture de la procédure de coopération interétatique. Cela permettrait d'assurer que le Conseil fédéral informe le parlement même dans des situations très urgentes et recueille un avis au moins des présidents des délégations européennes dans des situations exceptionnelles.

#### **5) Obligation de prise de considération lors de la prise de position**

Compte-tenu de la rapidité et de la quantité des affaires à examiner, il est de mise d'instaurer une procédure de coopération simple qui puisse être achevée rapidement. Dans ce but, il est conseillé d'instaurer une nouvelle décision du parlement – la fameuse prise de position.

La prise de position n'est pas obligatoire juridiquement, ce qui, considéré au sens strict, ne serait pas non plus conciliable avec l'Acquis communautaire. Au contraire, une prise de position du parlement justifie une obligation de prise en considération du Conseil fédéral lors de ses décisions au conseil des ministres.

Si exceptionnellement, le Conseil fédéral veut déroger à une prise de position parlementaire, il est automatiquement tenu de donner les raisons motivant ses divergences; cela oblige également le Conseil fédéral, les Commissions Européennes ou les Délégations Européennes à se pencher à nouveau sur les mêmes questions.<sup>44</sup>

#### **6) Compétence pour prendre position**

Le droit de voter une prise de position formelle et définitive devrait toujours être délégué aux Commissions Européennes. La délégation européenne qui est responsable de la première sélection et de l'affectation des affaires, doit toutefois avoir la possibilité de déléguer cette compétence à une commission spécialisée ou – si des intérêts de confidentialité ne s'y opposent pas – aux deux chambres. Il faut retenir de manière générale que les affaires européennes qui auraient pour conséquence des changements du droit constitutionnel suisse, doivent être affectées aux deux chambres.

Par ailleurs, les commissions européennes devraient avoir la possibilité de transmettre à « leur » conseil respectif, une affaire qui leur a été confiée avec une majorité des 2/3 et ainsi de déléguer à ce conseil l'adoption de la position en question.

Enfin, les chambres doivent avoir à tout moment la possibilité de s'attribuer une affaire européenne à la majorité simple et ainsi de prendre à « leur » commission européenne, la compétence pour l'adoption d'une position.

La délégation systématique des compétences aux Commissions Européennes garantit d'une part que le fonctionnement du Parlement ne soit pas paralysé par une quantité d'affaires européennes et que le Parlement puisse quand même s'exprimer par l'intermédiaire de sa Commission, sur le plus grand nombre d'affaires possible. D'autre part, en donnant à l'assemblée plénière la possibilité de s'approprier une affaire à n'importe quel moment, on prévient le risque que les affaires européennes soient tranchées à huis clos par un « mini-Parlement ».

L'inconvénient incontestable selon lequel une partie seulement du Parlement prend des décisions quant à certaines prises de position, doit être infirmé par le fait que les Commissions

---

44 Il faut écarter la possibilité d'engager une procédure judiciaire contre un membre du Conseil fédéral dont la position est divergente – comme c'est le cas en Autriche.

tiennent des séances publiques concernant les prises de position sur des affaires européennes lorsque des intérêts de confidentialité ne s'y opposent pas.

Si le temps imparti ne permettait pas qu'une affaire soit traitée par les conseils ou les Commissions Européennes, cette compétence reviendrait à la Délégation Européenne qui peut également la répercuter à une sous-commission de la Commission Européenne.

#### **7) Débat trimestriel sur l'Europe**

Selon l'exemple du Conseil national autrichien, le Conseil national comme le Conseil des états devrait prévoir une journée lors de chaque session à consacrer à un débat de fond sur l'Europe. Y seraient discutés les rapports du Conseil fédéral sur la politique européenne, des questions stratégiques importantes et la politique européenne de la Suisse à long terme.

#### **8) Professionnalisation**

De tous les parlements de l'OCDE, le Parlement suisse est celui qui engendre le moins de frais et, avec le Parlement espagnol, le moins professionnalisé. En comparaison avec tous les autres parlements du monde, l'activité des membres du Parlement au niveau législatif et consultatif, figure au dernier rang de la liste des pays de l'OCDE. Comparés aux autres à l'échelle internationale, les services du Parlement ont, de toute évidence, des effectifs insuffisants.<sup>45</sup> La capacité d'adopter des positions politiques au niveau international, par exemple dans le cadre des partis partenaires européens ou au niveau universel, est institutionnellement très limitée dans ces conditions. Que l'adhésion à l'UE se fasse ou non, c'est-à-dire même dans les conditions d'un fonctionnement autonome, cela équivaut à une auto-déstitution de ses pouvoirs par le Parlement. Pour ces raisons et pour d'autres encore, la professionnalisation du fonctionnement du Parlement reste depuis longtemps une exigence du PS.

Personne n'oblige la Suisse à professionnaliser le parlement de milice existant, dans le cas de son entrée dans l'UE. Mais il est indispensable de doter le Parlement de moyens valables si la coopération démocratiquement souhaitable des conseils fédéraux sur les affaires européennes doit être garantie de manière optimale après l'adhésion. Il est nécessaire de revaloriser les services du Parlement de manière significative, d'adjoindre des assistants personnels à chaque membre du Parlement et d'aider les grands partis à tirer parti de leurs contacts internationaux.

Il est donc logique et de bon aloi d'exiger en plus, l'abolition du parlement de milice et la création d'un parlement professionnel. Du point de vue du PS, un parlement de milice ne peut déjà plus remplir suffisamment ses fonctions. Il dépend trop de l'administration et donc de l'exécutif. Cela serait encore pire après l'entrée dans l'UE. Un parlement professionnel est plus apte à garantir le contrôle démocratique des actions du Conseil fédéral et à entretenir un dialogue intensif avec les citoyens et les citoyennes. Sur les questions de la « politique intérieure européenne », le Parlement doit pouvoir agir de manière plus indépendante qu'aujourd'hui, ce qui requiert des effectifs supplémentaires. Si la Suisse adhère à l'UE, la professionnalisation des Conseils fédéraux n'est pas impérative, mais, du point de vue du PS, elle est judicieuse et nécessaire.

---

45 Résultat d'une étude de l'OCDE, citée dans: Heidi Z'graggen/Wolf Linder: Comparaison internationale de la professionnalisation des parlements. Etude réalisée pour le compte des services du Parlement de l'Assemblée fédérale suisse. Institut de sciences politiques août 2004.

#### **5.4. Démocratie directe**

Le PS est très attaché à la démocratie directe mais constate que la démocratie directe appliquée depuis longtemps en Suisse est vidée de sa substance en raison de la non-appartenance du pays à l'UE. Ainsi, la Suisse est contrainte de transposer directement le droit UE dans sa législation nationale pour éviter des discriminations insupportables dans de plus en plus de domaines. Ce processus affublé du nom enjolivé « d'application autonome » sape entre autres la démocratie directe. En adhérant à l'UE et en acquérant le droit de codécision dans l'élaboration de textes juridiques européens d'ores et déjà déterminants pour elle, la Suisse non seulement récupère une bonne partie de sa souveraineté, mais peut aussi développer et affiner les droits populaires qui ont fait leurs preuves après l'adhésion. Ainsi, une adhésion à l'UE engendrera non pas le démantèlement mais la transformation en douceur et le développement de la démocratie directe, ce qui ne relève pas de la compétence ni de la responsabilité de la Suisse à elle seule. Ces deux aspects élargissent les moyens d'action démocratiques des citoyen-ne-s suisses et de leurs autorités. Une adhésion de la Suisse à l'UE renforcerait sa souveraineté.

##### **A. Le droit européen – législation cadre supérieure avec des marges d'application**

A l'instar des lois cantonales qui ne doivent pas être en contradiction avec la législation fédérale, le droit européen prime sur le droit national dans l'UE : En adhérant à l'UE, un Etat membre transmet certaines compétences législatives à l'UE et s'engage à ne pas appliquer les compétences qui lui restent en contradiction avec le droit communautaire.

A la différence de la Confédération, le droit européen supérieur a souvent un caractère de simple législation-cadre dans l'UE, une tendance à la hausse. Les directives européennes sont plus générales que les règlements européens. En principe, seules les ordonnances UE constituent un droit directement applicable. Les directives de l'UE fixent uniquement le cadre d'action et les marges de manœuvre. Les différents Etats membres ont des marges de manœuvre considérables dans ce cadre pour fixer leurs propres priorités dans la mise en œuvre de ces textes.

##### **B. Assignation d'un mandat d'action en compensation par la voie de la démocratie directe**

Pour la démocratie directe en Suisse, cela implique une restriction de son champ d'application là où l'UE crée directement un droit spécifique qui prime sur le droit national et ne lui laisse pas de marge d'application. Mais c'est rarement le cas, notamment dans le domaine des droits fondamentaux. En revanche, la Suisse gagne directement des compétences de codécision dans les domaines de souveraineté qu'elle délègue à l'UE dans le cadre d'une adhésion. Dans l'état actuel, ces compétences sont avant tout appliquées au plan exécutif et parlementaire. Avec un ajout ad hoc à la Constitution suisse, elles peuvent aussi être assumées avec des droits populaires nouveaux.

La principale proposition porte sur l'affinement de l'initiative populaire. L'initiative constitutionnelle, seule connue à ce jour, doit être complétée des nouveaux instruments de l'initiative européenne et de la motion européenne qui correspondent à des demandes populaires en démocratie directe permettant d'obtenir des votations populaires par la récolte de signatures comme c'est le cas de l'Initiative européenne ou de décisions de l'Assemblée fédérale, comme c'est le cas de la motion européenne. L'Initiative européenne et la motion européenne n'interfèrent donc pas directement avec le processus législatif, bien au contraire : le peuple peut en faire usage pour inciter par exemple l'Assemblée fédérale à confier un certain mandat aux représentants des autorités suisses en poste à Bruxelles. De tels nouveaux

droits populaires axés sur l'action transnationale permettent aussi d'obtenir en démocratie directe des marges de manœuvre que la Suisse délègue à Bruxelles.

### **C. Légalité des initiatives constitutionnelles même en cas de prépondérance du droit communautaire**

La question qui se pose est de savoir comment utiliser l'outil des initiatives constitutionnelles connu à ce jour après une adhésion de la Suisse à l'UE si celles-ci comportent des propositions incompatibles avec le droit communautaire supérieur. Ce problème peut tout à fait être réglé de manière judicieuse dans le cadre de la procédure actuelle. Soit l'Assemblée fédérale scinde la partie d'une initiative constitutionnelle incompatible avec le droit UE et ne fait voter que sur la partie qui relève des compétences de la Suisse, conformément à la pratique qui prévaut, soit elle fait voter séparément sur les deux parties et interprètera, pour la partie européenne, un éventuel résultat positif de la votation comme un mandat à tous les représentants suisses en poste à Bruxelles pour qu'ils utilisent leurs moyens d'action.

### **D. Référendum ordinaire et constructif dans l'application de directives UE**

Quand l'UE définit uniquement le cadre légal et les objectifs par des directives, les différents Etats-membres bénéficient d'une marge de manœuvre relativement large pour leur mise en application. Si tel est le cas, la Suisse aura deux possibilités d'influence après une adhésion à l'UE : D'une part avec les spécialistes et représentants des autorités suisses lors de l'élaboration de la directive et d'autre part lors de sa mise en œuvre en Suisse elle-même.

Là aussi les droits populaires, en l'occurrence le référendum, sont affinés dans l'optique d'une application euro-conforme des directives : avec la création du référendum constructif. Ainsi, 50 000 personnes jouissant du droit de vote peuvent opposer une forme de mise en application à celle adoptée majoritairement par l'Assemblée fédérale et parvenir à la votation populaire. Il est ainsi possible de prendre en compte d'autres intérêts dans la mesure où ils sont conformes au cadre fixé par l'UE.

Une solution différenciée est aussi possible pour le référendum ordinaire, purement négatif. Il faudrait certes exclure le référendum contre les règlements européens directement applicables dans le droit national. Mais dans le cas nettement plus fréquent où les directives européennes doivent être appliquées par le biais d'actes législatifs nationaux, le référendum resterait possible. Si un référendum contre la mise en œuvre d'une directive européenne au niveau national est accepté, l'Assemblée fédérale devra simplement, dans le cadre de la marge de manœuvre dont elle dispose pour l'application des directives européennes, présenter un nouveau projet tenant davantage compte des intérêts des milieux référendaires. Cela prendrait certes un peu plus de temps mais ne serait pas dramatique outre mesure parce que les Etats membres sont loin de mettre immédiatement en application toutes les directives et que même les Etats connaissant des processus de décision purement parlementaires prennent leur temps.

### **E . L'adhésion à l'UE est un gain de souveraineté**

Les adversaires politiques d'une adhésion à l'UE arguent que la compensation d'une partie du pouvoir démocratique national par des droits de codécision accrus au sein de l'UE serait assimilable à une perte de souveraineté. C'est faux ! Un droit de codécision là où les décisions déterminantes sont prises est au contraire un gain de souveraineté. Ce n'est qu'à ce moment là que la Suisse peut participer à Bruxelles à l'élaboration de directives UE directement applicables qui influencent d'ores et déjà fortement la législation suisse. De plus en

plus, la Suisse reprend textuellement des ordonnances UE pour les transposer dans sa législation parce que c'est le seul moyen de prévenir des discriminations et des inconvénients économiques qu'elle pourrait subir en raison de dispositions dérogeant au droit communautaire.

La possibilité de participer directement aux décisions à Bruxelles vaut ainsi nettement mieux qu'un droit de codécision en démocratie directe de plus en plus théorique. L'internationalisation ou, en l'occurrence, « l'eupéanisation » de la législation suisse se sont massivement amplifiées ces 15 dernières années. C'est en partie aussi une conséquence du bilatéralisme ; si les traités bilatéraux entre Etats ne tiennent pas compte de l'évolution dynamique du droit dans l'UE, la Suisse est soumise à une forte pression en faveur d'une adaptation. La souveraineté politique de la Suisse s'érode, même si le pays n'est pas membre de l'UE. Ainsi, un rejet de l'adhésion à l'UE ne représente pas une garantie de sauvegarde des potentialités démocratique en Suisse, bien au contraire : Seule une adhésion à l'UE permettra à la Suisse de récupérer au plan européen la partie de souveraineté qu'elle perd aujourd'hui sans être membre de l'UE, notamment par « l'application autonome » du droit communautaire.

Selon diverses études, seules 10 à 15% des votations populaires ne seraient plus possibles comme par le passé en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE parce que la Suisse a transféré sa souveraineté à l'UE dans ce domaine et 15 à 20% des votations populaires devraient se dérouler sous une forme modifiée parce qu'elles concernent des domaines dans lesquels la Suisse partage des compétences avec l'UE. Sur le plan cantonal, nettement plus de votations (environ 88% des entre 1993 et 1998) étaient compatibles avec l'UE dans le passé. Sur le plan de la substance, seules les votations portant sur des demandes violant les droits fondamentaux étaient jusqu'à présent contraires au droit communautaire : le refus du droit de vote actif et passif pour les ressortissants de l'UE lors des élections municipales, l'infraction à la directive européenne sur la protection des données ou sur la libre-circulation des personnes. Dans ces cas, le droit de l'UE aurait empêché les votations sur des propositions contraires aux droits fondamentaux.

Pour pouvoir évaluer ces données, il faut comparer l'ampleur du droit que la Suisse adopte de manière certes formellement souveraine mais qui est largement engendré, influencé ou suscité par l'UE. Ainsi, sur 51 lois amendées en l'espace de deux ans au milieu des années 1990, 21 amendements ont été réalisés « volontairement » d'une manière compatible avec le droit UE. Ainsi, le droit suisse a été adapté à celui de l'UE de manière « autonome ». Dans 19 cas, le droit de l'UE n'était pas de tout concerné et dans six cas seulement, l'Assemblée fédérale a légiféré d'une manière incompatible avec le droit communautaire.

#### **F. Démocratie directe dans le cadre d'une constitution européenne**

Une Constitution européenne à part entière qui constitue la souveraineté des peuples européens offre une possibilité supplémentaire, encore plus étendue, de compenser d'éventuelles pertes de souveraineté nationale avec de nouvelles institutions et procédures de démocratie directe au niveau européen. Mais la Suisse ne peut influencer sur l'élaboration d'une constitution européenne qu'en étant membre de l'UE.

D'intenses discussions ont lieu dans l'UE en vue d'ancrer des éléments de démocratie directe dans la constitution européenne. Comme vous le savez, l'article I-46 du Traité constitutionnel pour l'UE, signé fin octobre 2004 par les chefs d'Etat et de gouvernement à Rome, comprend, pour la première fois dans l'histoire de la démocratie, une forme de droit citoyen participatif transnational. Un million de citoyens ne-s d'au moins huit Etats doivent avoir le droit de soumettre une forme de requête législative à la Commission européenne. Certains dénigrent

ce nouveau droit à peine remarqué comme un « droit de pétition ». Ce faisant, ils ignorent qu'on concède à un million de personnes ce qui était réservé jusque là à la majorité du Parlement européen : le droit de soumettre une proposition de loi à la Commission (qui possède le monopole de l'initiative législative en vertu du Traité constitutionnel). Avec le nouvel article I-46, le Parlement européen est ainsi prêt à partager son droit d'initiative législative avec un million de citoyens. Or ce partage du pouvoir entre les institutions et les citoyens actifs est justement l'un des éléments culturels de la démocratie directe.

Cette première constitution européenne a échoué au printemps 2005 avec les référendums en France et aux Pays-Bas qui sont une expression de plus du fonctionnement et du développement des éléments de démocratie directe dans l'UE. Cette constitution prévoyait aussi d'élargir les droits de participation du Parlement européen. La mesure dans laquelle cette réforme ou des réformes similaires pourront être prises en considération dans un nouveau projet de traité ou dans une extension du Traité de Nice est difficile à évaluer à ce jour. La Suisse ne pourra participer à ces débats de fond qu'en adhérant à l'UE.

### **G. Sauvegarde du statut de petit Etat dans le cadre de la mondialisation**

Le fait de surestimer majoritairement sa souveraineté ou plus précisément de trop assimiler la souveraineté formelle à la souveraineté réelle est une particularité politico-culturelle de la Suisse. D'autres petits Etats européens qui ont plus directement subi leur impuissance lors des périodes sombres du XXe siècle (la neutralité affichée par la Belgique et le Luxembourg au début des deux conflits mondiaux avait été ignorée par l'Allemagne nazie) ont appris depuis longtemps que l'alliance avec d'autres Etats augmente leur souveraineté réelle bien que, d'un point de vue formel, la souveraineté nationale formelle soit partagée avec d'autres pays.

Au vu de la mondialisation et de la dimension de plus en plus transfrontalière des missions et des problèmes, de plus en plus de personnes se rendent compte que seul un petit Etat qui s'intègre dans une structure transnationale pourra défendre ses intérêts. Il ne peut y parvenir entièrement à lui seul. Quiconque refuse l'intégration européenne nuit à long terme aux intérêts suisses et compromet l'avenir du pays. Ce postulat peut être illustré par des expériences suisses : les cantons seraient depuis longtemps devenus des organes exécutifs insignifiants de structures centralisées s'ils ne s'étaient pas unis en 1848 dans une Confédération qui leur garantit leur souveraineté et leur autonomie et s'ils n'avaient pas délégué à la Confédération les problèmes qu'il vaut mieux aborder ensemble que chacun de son côté.

Face à la mondialisation, le vrai cœur de la souveraineté démocratique ne peut être défendu au seul plan national. C'est pourquoi non seulement, l'UE a besoin d'une constitution démocratique pour une meilleure légitimité de son droit et une meilleure organisation de sa législation et la démocratie en a besoin à l'échelle transnationale. Plus vite la Suisse s'intégrera dans ces deux processus déterminants pour la garantie de la démocratie dans les 20 années à venir, plus vite elle pourra défendre et élargir les droits du peuple suisse.

### **H. Les revendications du PS suisse**

Les propositions de réformes peuvent être mises en œuvre en partie avant et en partie après une adhésion de la Suisse à l'UE. Cependant, même en cas d'adhésion à l'UE, la Suisse reste entièrement libre d'affiner ou non ses droits populaires de manière à sauvegarder ses intérêts de manière optimale après une adhésion et de réaliser le gain de démocratie potentiel. Cinq revendications sont prioritaires pour le PS suisse :

1. Ajouter à la Constitution fédérale que le peuple, s'il réunit un nombre suffisant de signatures, peut obtenir une votation populaire par le biais d'une initiative européenne ou une décision de l'Assemblée fédérale par le biais d'une motion européenne pour donner un mandat d'action concret aux représentants des autorités suisses en poste à Bruxelles.
2. Lorsque l'Assemblée fédérale constate qu'une initiative constitutionnelle (ordinaire) est contraire au droit de l'UE, elle doit tout de même la soumettre au vote populaire. Si une telle initiative constitutionnelle obtient une majorité, il faut l'interpréter comme un mandat à la représentation suisse en poste à Bruxelles pour qu'elle agisse en conséquence.
3. Le référendum doit aussi pouvoir être lancé contre les lois exécutant les directives UE. Si un tel référendum obtient une majorité, l'Assemblée fédérale devra adapter la législation exécutoire jusqu'à ce qu'elle soit à la fois compatible avec l'UE et qu'elle puisse obtenir une majorité.
4. Il faut introduire dans la Constitution fédérale la possibilité de référendum constructif pour qu'une législation exécutoire d'une directive UE puisse non seulement être rejetée mais aussi amendée dans les limites de la marge de manœuvre fixée par l'UE.
5. En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse doit s'engager en faveur d'une constitution européenne qui renforce les institutions et procédures de démocratie directe à l'échelle européenne.

## 5.5 Fédéralisme

Le fédéralisme est la garantie constitutionnelle de l'autonomie et de la participation des Etats membres. La particularité du fédéralisme suisse réside dans le fait qu'il autorise la pluralité par une large autodétermination des différents cantons. Le fédéralisme suisse s'appuie de ce fait sur le concept de la souveraineté partagée, un principe qui facilitera l'intégration de la Suisse dans l'Union Européenne. Nous remplacerions en effet notre fédéralisme à trois niveaux actuel – Commune / Canton / Confédération par un fédéralisme à quatre niveaux. Avec l'UE, la division en trois composantes de la souveraineté serait remplacée par un schéma à quatre niveaux Commune / Canton / Confédération / UE.<sup>46</sup>

Si elle est bien conçue, l'intégration de la Suisse dans l'UE ne représente pas un affaiblissement, voire un péril pour le fédéralisme, mais au contraire son renouvellement et son renforcement. Si la Conférence des gouvernements cantonaux fait aujourd'hui partie des plus grands avocats d'une adhésion de la Suisse à l'UE, ce n'est pas un hasard.<sup>47</sup> En effet, en cas d'adhésion, la Confédération devra servir de trait d'union entre la Commission européenne et les cantons : Elle sera chargée d'informer, de coordonner, de représenter les intérêts communs des cantons au sein des institutions de l'UE tout en garantissant les droits de participation des cantons sur le plan intérieur, dans les domaines dans lesquelles les compétences législatives de l'UE touchent les domaines de compétences des cantons.

A l'instar de la Constitution fédérale qui ne mentionne que marginalement les communes, l'UE n'aborde pas directement le niveau sub-national – Les cantons en Suisse, les régions, départements, Länder ou provinces dans les autres Etats membres – et ne l'intègre qu'indirectement dans le processus de décision politique. Comme la Confédération qui laisse à chaque canton la liberté d'édicter des dispositions sur les communes dans sa constitution cantonale, l'UE ne s'adresse qu'aux Etats nationaux en leur laissant l'organisation des relations avec les différentes entités sub-nationales.

Le PS soutient la revendication des cantons d'être associés sous une forme appropriée à l'élaboration du nouveau droit communautaire qui interfère entièrement ou en partie avec leurs compétences. Une adhésion de la Suisse à l'UE concerne des compétences cantonales actuelles telles que la culture, la santé, la politique des transports et des infrastructures ainsi que le droit électoral communal.<sup>48</sup> Des compétences cantonales dans les domaines de la justice, de la police des métiers, de l'asile, de la coopération policière, de la procédure d'assistance juridique et des impôts seraient concernés dans une moindre mesure.

Les cantons conservent des compétences législatives dans tous ces domaines, même en cas d'adhésion à l'UE. De plus, la restriction des compétences législatives correspondantes aurait pour contre-partie une augmentation des missions exécutoires cantonales. Comme le démontre la mise en œuvre de l'association de la Suisse aux traités de Schengen et de Dublin, la coopération entre l'UE, la Confédération et les cantons peut tout à fait être réglée de telle manière que chaque niveau de compétence conserve la marge de manœuvre indispensable

---

46 Cf. Thomas Fleiner / Nicole Töpferwien, Chancen und Probleme für den schweizerischen Föderalismus nach einem Beitritt zur Europäischen Union; Rainer J. Schweizer, Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf das schweizerische Verfassungsrecht, dans : Cottier/Koppe (Hg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen, Zurich 1998.

47 Cf. Conférence des gouvernements cantonaux : L'Europe, un défi pour le fédéralisme Ebauche pour une stratégie de politique européenne des cantons, 12.3.2004

48 En cas d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, il faudrait octroyer aux citoyens de l'UE le droit de vote actif et passif au niveau communal. La réglementation du droit de vote communal relève aujourd'hui de la compétence des cantons.

pour une exécution efficace et respectueuse des intérêts des citoyen-ne-s. Schengen/Dublin et les mesures d'accompagnement de l'extension de la libre-circulation des personnes ont par ailleurs mis en lumière qu'une coopération sous le signe du partenariat entre la Confédération et les cantons pour la réalisation d'une stratégie de politique européenne soutenue par le Souverain est indispensable. Qu'elle adhère ou non à l'UE, l'intensification des relations internationales de la Suisse augmente la signification pratique de la question de savoir comment les cantons doivent appliquer les traités étatiques. Les Cantons revendiquent le droit de prendre les mesures nécessaires par leurs propres moyens pour garantir effectivement une application dans les délais du droit supérieur. Cela suppose l'association à temps des cantons dans son élaboration ainsi que la compétence de régler le droit supérieur dans une ordonnance en cas d'urgence.<sup>49</sup>

Une adhésion de la Suisse à l'UE entraînerait également des réductions substantielles des compétences cantonales sur le plan des marchés publics, des diplômes professionnels et du contrôle des produits de soins. Les processus d'unification tels qu'on a pu les observer ces dernières années au niveau fédéral, ainsi que l'application des traités bilatéraux ont anticipé dans ce domaine également et vont faciliter la coopération future.

Les cantons seront particulièrement mis à contribution pour l'application et l'exécution du droit européen et ce, bien qu'ils n'en soient pas directement responsables vis-à-vis de l'UE et que se soit au contraire la Confédération qui est responsable de l'application correcte et dans les délais du droit communautaire par les cantons. Il serait peut-être utile que la Confédération crée ici un organe en coopération avec la Conférence des gouvernements cantonaux qui garantisse l'exécution du droit UE au niveau cantonal, assure la coordination, et assiste les différents gouvernements cantonaux en cas de besoin.

Autant il faut empêcher un renforcement du centralisme au détriment des cantons dans la foulée de l'intégration de la Suisse à l'UE, autant il faut empêcher le fédéralisme participatif des cantons de devenir un fédéralisme de gouvernement. La participation des parlements cantonaux et éventuellement de l'électorat dans l'exercice des possibilités de participation cantonales au niveau fédéral dans l'optique de la sauvegarde des intérêts cantonaux de l'UE doit être garantie. Les parlements cantonaux doivent être associés sous une forme appropriée au processus de décision de la politique européenne. Il faut renforcer à cet effet les compétences de politique extérieure des parlements dans les différents cantons. Une commission de politique extérieure avait déjà été constituée dès 1998 au Canton de Vaud.<sup>50</sup> En prévoyant la promotion de la coopération inter-parlementaire dans l'article 4 de la Constitution du canton de Bâle du 23 mars 2005, le Conseil constitutionnel bâlois ouvre lui aussi de nouvelles perspectives : « Le Canton de Bâle-ville recherche une coopération des parlements entre les cantons et entre les Etats et encourage à cet effet la création d'institutions communes ».

---

49 Voir l'art. 88 al. 3 de la Constitution du Canton de Berne du 6 juin 1994 (SR 131 212). De telles dispositions d'introduction urgentes doivent immédiatement être remplacées par le droit ordinaire.

50 Art. 73 et suivants de la Loi du 3.12.1998 sur le Grand conseil du canton de Vaud.

## **6 Les relations extérieures**

### **6.1 Politique étrangère, de paix et de sécurité**

#### **A. Suprématie des principes de coopération et de détermination des objectifs sur les règles de droit**

La Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) constituent des domaines particuliers de l'intégration, dans la mesure où leur coopération s'exerce peu sur la base de normes juridiques communes. Elles sont essentiellement régies par des principes de coopération et des objectifs en partie définissables de manière très générale. Des actions communes réelles et des opinions communes constituent, avec le texte contractuel et constitutionnel, la substance juridique de ce domaine politique. Les règles de coopération et les objectifs convenus ainsi que les documents existants relatifs à la stratégie et au concept n'en sont que plus importants.

Les principales dispositions concernent l'obligation mutuelle des états-membres de ne plus s'écarter, si possible, de positions communes définies une fois pour toutes, ainsi que l'échange mutuel et la coopération dans le cadre d'organisations internationales. C'est surtout cette coopération qui amène les états-membres de l'UE à s'entendre sur leurs positions dans le cadre de l'ONU et de l'OMC et en prévision d'importantes conférences internationales. Il est également important que, dans le cadre de la PESC, la possibilité de prendre des décisions à la majorité ait été de plus en plus exploitée au cours des cinq dernières années. Il s'agit de la prise de décisions dans les domaines dans lesquels il existe des stratégies communes ou pour lesquels une action commune a déjà été définie. Des questions relevant de la politique militaire ou de la politique de défense restent exclues. D'ailleurs chaque état peut opter, même pour des questions sur lesquelles des décisions à la majorité sont possibles, pour déclarer une question comme étant pour lui d'un intérêt national et donc exiger une décision à l'unanimité. Cette possibilité souligne l'importance que prend aujourd'hui comme hier, le fait de trouver une base de consensus dans le contexte de la PESC.

Les collèges militaires instaurés début 2001, le Comité militaire et l'Etat-major de l'UE servent prioritairement à la coordination d'engagements militaires dans le cadre de mesures de maintien de la paix.

#### **B. La position des états-membres dans le cadre de la PESC**

Plus l'UE compte de pays-membres, plus le mécanisme de la PESC se complique. Mais parallèlement, les décisions et les actions communes qui seront ensuite soutenues par de nombreux États envers l'étranger, deviennent de plus en plus importantes. Pour la Suisse, l'accroissement du nombre des états dans le cadre de la PESC semble avoir un effet positif: La diversité des comportements et des traditions en matière de politique étrangère sert ses intérêts, puisqu'elle augmente la liberté de chaque État-membre. De même, il faut partir du principe que les nouveaux États-membres s'efforceront de ne pas faire bande à part dans les domaines essentiels pour l'UE comme les droits de l'Homme ou le maintien de la paix. La Suisse étant sur la même longueur d'ondes que l'UE sur ces questions, elle pourrait défendre son point de vue au sein de l'UE élargie, avec encore plus de fermeté face au reste du monde.

#### **C. Pas de contrainte d'adaptation, mais davantage de pression au niveau des interventions de coopération**

Dans le cas de son adhésion à l'UE, la Suisse ne serait pas obligée de modifier radicalement sa politique étrangère sur le fond. L'UE et la Suisse poursuivent fondamentalement les mêmes objectifs en matière de politique étrangère. Une étude comparative effectuée en 2003 sur la stratégie de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité en se basant sur des

rapports suisses correspondants de politique étrangère, montre une grande concordance de points de vue. Elle s'étend aux droits de l'Homme et au maintien de la paix, même dans des zones géographiques spécifiques comme le Proche-Orient: Sur le fond, l'Initiative de Genève trouverait donc naturellement sa place dans la « Feuille de route ».

La Suisse pourrait conserver sa neutralité. Cela repose d'une part sur le fait que l'UE n'est pas un pacte militaire, c'est-à-dire qu'aucun de ses membres n'est lié par une clause d'assistance militaire. D'autre part, l'UE se réclame formellement des obligations contractées par ses membres en matière de politique de sécurité et de défense. Les états d'Europe membres de l'OTAN, tout comme ceux qui s'inscrivent dans une tradition de neutralité ou de non-alignement comme la Suède, l'Autriche ou la Finlande en tirent profit.

Aux décisions relevant de la politique militaire ou de défense qu'elle considère comme incompatibles avec sa neutralité, la Suisse pourrait opposer son veto, empêchant ainsi des actions correspondantes. Elle pourrait aussi s'abstenir. Cela n'empêcherait pas l'UE d'agir, mais la Suisse ne serait pas concernée. Elle n'aurait pas non plus d'obligation de solidarité financière. La Suisse ne pourrait donc pas être contrainte à prendre part à des actions qu'elle considérerait comme incompatibles avec sa neutralité. Elle pourrait échapper à une éventuelle pression politique en s'abstenant.

Si l'UE décidait, dans le cadre de la PESC, d'appliquer des sanctions (commerciales) contre un pays, la Suisse se devrait d'appliquer elle aussi, ces sanctions, mais la décision de telles sanctions doit être prise à l'unanimité. La plupart du temps, il s'agit de sanctions que l'ONU a décidées préalablement et qui doivent d'ailleurs être soutenues par la Suisse.

En revanche, l'adhésion de la Suisse à l'UE aurait des répercussions sur les exigences qui sont imposées à ses actions de coopération. La Suisse devrait prendre position quant à de nombreuses questions et de nombreux thèmes de politique étrangère auxquels elle n'a pas attaché d'importance jusqu'à présent ou très peu. La Suisse deviendrait partie prenante de la politique étrangère européenne et devrait, en tant que telle, réagir à toutes les questions qui concernent l'Europe. D'un autre côté, cela pourrait permettre à la Suisse de se rallier à des pays dans lesquels certains états de l'UE ont des ambassades communes et de renoncer à être représentée de manière indépendante. Cela aboutirait à un glissement général de la diplomatie bilatérale vers la diplomatie multilatérale.

Dans le domaine militaire, la Suisse aurait la possibilité de participer aux objectifs globaux européens (« headlines goals »<sup>51</sup>). Elle pourrait, si elle le souhaitait, contribuer ponctuellement au renforcement des effectifs lors de règlements de crises militaires. Pour cela, il faudrait qu'elle dispose de formations militaires adéquates. Elle pourrait alors avoir son mot à dire dans la conception et la stratégie des engagements, au lieu d'être obligée comme aujourd'hui, de rechercher des possibilités d'intervention « très spécifiques » lors d'opérations décidées à l'avance.

#### **D. Le point de vue du PS**

Le PS estime que la Suisse devrait s'engager dans la politique étrangère pour préserver ses intérêts. La défense de valeurs fait partie de cet engagement. Si la Suisse parvient à apporter sa contribution dans l'alliance avec des États ayant les mêmes intentions, l'efficacité de cette

---

51 Objectif global qui doit mettre l'Union Européenne en mesure d'agir militairement de manière autonome dans le domaine de la prévention des conflits et de la maîtrise des crises et d'accomplir efficacement l'ensemble intégral des missions de Petersberg définies dans le traité d'Amsterdam, décidées par le Conseil européen à Helsinki en décembre 1999; cf. [http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=287&lang=DE&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=287&lang=DE&mode=g).

alliance peut s'en trouver sensiblement augmentée. Pour la Suisse, l'Europe est non seulement un environnement géographique naturel, mais une communauté de valeurs dont elle fait intégralement partie. Il est prouvé que la Suisse et les états de l'UE ont adopté, par le passé, une position comparable sur la plupart des questions importantes de politique internationale. Il n'est pas rare que la Suisse attende de voir quelle position adoptent les États de l'UE sur certaines questions, avant d'ajuster sa propre position. Si la Suisse était membre de l'UE, elle aurait la possibilité de donner son avis en amont par rapport à chaque prise de décision.

Dans le domaine du maintien de la paix, l'UE misait fortement sur des composantes civiles. Ces dernières années, elle a davantage investi dans le domaine militaire.<sup>52</sup> Si la Suisse était membre de l'Union, le PS se ferait fort d'amener le gouvernement à continuer à renforcer la composante civile de la promotion européenne de la paix et à renoncer à un armement militaire.

Dans le domaine de la politique militaire et de défense, le PS s'est prononcé en faveur d'une participation de la Suisse aux fameuses missions de Petersberg<sup>53</sup> de l'UE sous certaines conditions préalables, dans le cadre de son concept intitulé « Pour une réforme qualitative et quantitative de l'armée ».

#### **E. Les revendications du PS suisse**

Dans l'optique d'une possible entrée dans l'UE, la Suisse pourrait d'ores et déjà entamer des réformes judicieuses:

1. Du point de vue du PS, la Suisse doit élargir dès maintenant ses possibilités d'échange systématique avec l'UE en matière de politique étrangère, de paix et de sécurité. La Suisse pourrait ainsi souligner l'importance qu'elle donne à cette dimension de l'intégration européenne.
2. La Suisse envisage de réduire les effectifs de l'armée à 50'000 soldats et de les professionnaliser, afin de pouvoir les motiver le plus efficacement possible pour œuvrer collectivement au maintien de la paix.<sup>54</sup> C'est le seul « cas sérieux » dans lequel l'armée suisse pourrait s'impliquer.
3. La diplomatie devrait davantage prôner des spécialisations multilatérales pour disposer d'un personnel correctement formé au moment de l'adhésion.

---

52 L'engagement pour la paix ouvre un débat controversé pour savoir si la constitution pour l'Europe qui n'a pas encore été ratifiée comporte une obligation de réarmement. Etant donné que, militairement parlant, l'actuelle UE est encore balbutiante et que la souveraineté nationale des états-membres est presque complètement préservée dans la politique de défense et d'armement, il existe effectivement au sein de l'UE, une tendance à compenser cette lacune communautaire par des déclarations. C'est pourquoi l'opinion d'Angelika Beer (parti des verts) semble plausible: «Il n'y a aucune obligation de réarmement. La formule 'améliorer progressivement les capacités militaires', offre une chance d'harmonisation, de répartition des tâches et d'exploitation d'effets de synergie. L'agence européenne de défense a pour mission d'empêcher les nations de faire cavalier seul, de supprimer les sureffectifs militaires, de réorganiser les forces des armées de métier et de volontaires et de limiter le budget de la défense.» Cf. la controverse: Angelika Beer (parti des verts), la thèse de la militarisation de l'UE est inconsistante, dans le: Frankfurter Rundschau, 26. 3. 2005; Tobias Pflüger (liste électorale PDS), Pas question d'un pouvoir civil dans l'UE, dans le: Frankfurter Rundschau, 9. 4. 2005.

53 Les missions de Petersberg sont le reflet de l'ensemble de l'éventail politique de l'UE en matière de sécurité qui englobe des missions humanitaires et des engagements de sauvetage, des missions de maintien de la paix et des engagements armés lors de la gestion de conflits, y compris des mesures de rétablissement de la paix. Cf. texte du concept, remarque 53.

54 Voir le papier de position du PS Suisse « Pour une réforme qualitative et quantitative de l'armée » du 27 mai 2005, [http://al.sp-ps.ch/data/DIV/Medienkonferenzen/050527\\_Armee/050527\\_Concept\\_F.pdf](http://al.sp-ps.ch/data/DIV/Medienkonferenzen/050527_Armee/050527_Concept_F.pdf).

## **6.2 Politique des droits de l'Homme**

### **A. Défense du droit fondamental dans l'Union Européenne**

En tant que communauté de valeurs, l'union Européenne se réclame depuis les traités de Rome, des principes universels de la démocratie, des états de droit et des droits de l'Homme. La Cour de Justice des Communautés Européennes a élaboré une défense exhaustive des droits fondamentaux, en attendant l'établissement d'un répertoire des droits fondamentaux. Mais garantir et appliquer les droits fondamentaux et les droits de l'Homme demeurent simultanément une tâche essentielle incombant à chacun des Etats-membres. Avec la proclamation de la Charte des droits de l'Homme à l'ouverture du Conseil international de Nice, le 7 décembre 2000, l'UE a regroupé pour la première fois dans un document supra-étatique, les droits fondamentaux en vigueur au niveau européen, les droits universels de l'Homme et du Citoyen ainsi que des droits économiques et sociaux. Sous les droits sociaux, elle prévoit par exemple le droit à l'information et à la consultation des travailleurs et des travailleuses, le droit d'accès aux services de placement ou le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale. La Charte comporte également de nouvelles réglementations comme l'interdiction du clonage humain (Article 3) ou la protection des données informatiques (Article 8). Elle fait partie d'une nomenclature exhaustive des droits de l'Homme incluse dans le projet de constitution européenne.

### **B. La politique étrangère des droits de l'Homme en tant que partie intégrante de la PESC**

Depuis le traité d'Amsterdam, la politique commune des droits de l'Homme est un élément important de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. La PESC repose moins sur des règles de droit que sur des principes de coopération, des orientations d'ordre général et des positions et des accords négociés (cf. chapitre 6.1 de la PESC). Le Conseil de l'Union Européenne a décrété des lignes directrices générales sur la peine de mort (1998), la torture (2001), le dialogue avec des pays tiers sur le thème des droits de l'Homme (2001), le sort des enfants dans les conflits armés (2003) ou les militants des droits de l'Homme (2004). De même, le Conseil a voté en décembre 2004, ses conclusions sur la mise en œuvre de la politique européenne des droits de l'Homme.

Au cours des dernières années, l'UE n'a pas cessé de développer et d'intensifier sa collaboration en matière de politique étrangère des droits de l'Homme et s'est hissée au rang d'acteur principal sur la scène internationale, ce qui apparaît surtout dans les assemblées internationales comme la Commission de l'ONU sur les droits de l'Homme à Genève ou la troisième commission de l'Assemblée Générale de l'ONU à New York. L'Union Européenne y met en place régulièrement des résolutions thématiques ou sur certains pays. Elle défend régulièrement les mêmes priorités que la Suisse et joue simultanément le rôle d'un partenaire fiable quant aux initiatives suisses, par exemple la première résolution suisse sur le Népal au début de l'année 2005.

La place importante qu'occupe la politique des droits de l'Homme au sein de l'UE a été consolidée lorsque, en janvier 2005, le secrétaire général de la PESC, Javier Solana a nommé Michael Matthiessen pour être son chargé de mission personnel pour la question des droits de l'Homme. Le Secrétariat Général du Conseil des Communautés Européennes entretient également des contacts réguliers avec le Parlement Européen et la société civile.

### **C. La Suisse, membre d'une communauté de valeurs**

La Constitution suisse comporte comme chacun des principaux Etats de l'Union Européenne, un répertoire complet des droits de l'Homme. Pour la Suisse comme pour l'Union Européenne, la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) est le fondement européen de la défense des droits de l'Homme. C'est la raison pour laquelle une adhésion à la Charte des droits fondamentaux ne nécessiterait pas d'adaptations substantielles du droit,

car la Charte reflète une communauté de valeurs dont la Suisse fait partie y compris d'un point de vue historique.

La constitution fédérale suisse de 1999 déclare pour la première fois dans son article 54, alinéa 2 que la défense mondiale des droits de l'Homme fait partie du rôle de la constitution et constitue l'un des cinq objectifs de la Suisse en matière de politique étrangère. Dans la mise en œuvre de cet objectif, la Suisse s'appuie dès aujourd'hui fortement sur la politique étrangère de l'UE concernant les droits de l'Homme. Une adhésion à l'UE permettrait à la Suisse d'accéder et d'influencer les mécanismes de décision de l'UE par sa politique étrangère des droits de l'Homme reconnue à l'échelle internationale. A l'unisson avec l'UE, la voix de la Suisse se ferait, en fin de compte, mieux entendre et l'on pourrait davantage faire appel à des experts dans les assemblées multilatérales. Parallèlement, en adhérant au mécanisme de la PESC, la Suisse perdrait un peu de sa flexibilité ou de ses opportunités de jouer le rôle de pont entre les blocs de puissances.

La Suisse entretiendrait-elle un dialogue indépendant sur les droits de l'Homme, parallèlement à l'UE, comme c'est le cas aujourd'hui avec la Chine, le Vietnam ou l'Iran? Combien d'initiatives la Suisse pourrait-elle saisir ou prendre dans le cadre de l'UE, selon l'exemple des propositions qu'elle a faites pour une réforme de la commission de l'ONU sur les droits de l'Homme? – En fin de compte, si la Suisse entre dans l'UE, il lui restera beaucoup de marge de manœuvre pour répondre à ces questions parce que les bases juridiques sont formulées de manière ouverte. L'adhésion permettra donc de poursuivre une politique des droits de l'Homme déjà esquissée et d'en renforcer considérablement l'impact.

#### **D. Point de vue social-démocrate**

Il est par définition de l'intérêt d'une politique social-démocrate d'exprimer son attachement à des valeurs, même dans le contexte d'une coopération politique. Tandis que l'universalisation des droits de l'Homme a largement progressé ces dernières années en raison de l'adhésion de nombreux pays aux principaux traités de l'ONU sur les droits de l'Homme, leur mise en application demeure précaire et la défense des droits de l'Homme est « minée » par de nouvelles formes de menaces. La mondialisation, l'internationalisation et l'utilisation systématique de nouvelles technologies de communication représentent à la fois des chances et des risques pour la défense des droits de l'Homme, ce qui est sûr, c'est qu'elles mettent les états dans l'impossibilité d'apporter des solutions isolées aux nouveaux défis. Si la Suisse veut participer aux débats et aux décisions relatifs aux questions mondiales de la privatisation, de la violence, de la défense des droits de la Femme, de la lutte contre le terrorisme dans le respect du droit fondamental ou du dialogue entre les religions, elle doit obligatoirement le faire en étroite collaboration avec l'UE dans le cadre de concepts communs de sécurité.

#### **E. Intensification du dialogue avec l'UE sur la politique des droits de l'Homme**

La Suisse dialogue déjà régulièrement avec l'UE sur des questions générales concernant la politique étrangère des droits de l'Homme et sur des thèmes ou des pays spécifiques. La Suisse organise donc régulièrement des réunions sur le dialogue avec la Chine et l'Iran en matière de droits de l'Homme, consulte l'UE sur les positions qu'il est possible d'adopter aux commissions de l'ONU sur les droits de l'Homme ou s'entend avec elle sur des démarches bilatérales à entreprendre, en ce qui concerne la peine de mort, par exemple. L'échange et la collaboration pourront encore être intensifiés et systématisés avant l'adhésion ou en vue de celle-ci, d'une part, pour profiter des expertises de l'UE, et d'autre part, pour pouvoir faire profiter l'UE de celles de la Suisse. Plus que jamais, la Suisse doit sortir de son rôle d'observateur passif pour devenir acteur, si elle veut continuer à intéresser l'Union Européenne. Mais pour ce faire, elle doit former et perfectionner systématiquement des spécialistes qui soient aptes à proposer des rapports reconnus sur des questions internationales relatives aux droits de l'Homme.

## 6.3 Politique environnementale globale

### A. La politique environnementale de l'UE

Les dommages causés à l'environnement ont pris des proportions énormes dans l'UE. Les Etats membres produisent chaque an près de 2 milliards de tonnes de déchets, un volume qui augmente de 10% par an. Les émissions de CO<sub>2</sub> imputables aux ménages et aux transports augmentent au même titre que l'utilisation d'énergies polluantes. La qualité de vie d'un grand nombre d'Européens se dégrade, principalement en zone urbaine, en raison l'augmentation de la pollution, des densités de polluants atmosphériques, des nuisances dues au bruit et au vandalisme.

La protection de l'environnement est le principal défi pour l'Europe et le monde. L'UE a subi de vives critiques pour avoir privilégié l'économie et le développement des échanges commerciaux au détriment de l'impact sur l'environnement. Aujourd'hui, une majorité de personnes reconnaît à l'UE que le modèle de développement européen ne doit pas s'appuyer sur l'épuisement des richesses naturelles, sur une utilisation non durable des ressources naturelles (sol, air, eau) et sur les nuisances pour l'environnement.

Les premières mesures communautaires prises dès 1972 par la CEE dans le cadre de quatre programmes d'action consécutifs se sont appuyées sur une approche verticale et spécifique des problèmes environnementaux. Jusqu'au début des années 1990, la Communauté a adopté plus de 200 actes juridiques pour renforcer la protection de l'environnement. La plupart de ces actes visaient à endiguer la pollution sur le plan des déchets, de l'eau et de l'air par des normes minimales. La Communauté a toutefois dû constater que ce cadre juridique était loin de suffire à empêcher la situation de se dégrader. Entre temps, l'opinion publique a elle aussi pris conscience des risques liés aux problèmes environnementaux planétaires. La nécessité d'une action européenne et internationale concertée s'est révélée au grand jour.

En 1992, le Traité de Maastricht a fait de l'environnement un domaine politique à part entière de la Communauté. Les traités d'Amsterdam et de Nice ont entériné la poursuite de cette évolution en 1997 et en 2001. Ils ont proclamé le développement durable comme une des missions de l'UE, ont donné la priorité absolue à l'augmentation du niveau de protection de l'environnement et ont exigé que l'UE endosse un rôle de leader international pour la promotion de la protection de l'environnement.

Le cinquième programme d'action environnementale de l'UE pour la période 1992 – 2000 a marqué le début de mesures communautaires horizontales prenant en compte toutes les sources de pollution (industrie, énergie, tourisme, transports, agriculture). L'intégration de la problématique environnementale dans les autres domaines politiques est une obligation pour les organes communautaires et constitue la base de nombreux actes communautaires notamment dans les domaines de l'emploi, de l'énergie, de l'agriculture, de la coopération pour le développement, du grand marché intérieur, de l'industrie, de la pêche ainsi que de la politique économique et des transports.

Le sixième programme d'action environnementale fixe les priorités de l'Union européenne jusqu'en 2010. Il est centré sur quatre grands thèmes : changements climatiques, nature et biodiversité, l'environnement et santé ainsi que gestion des ressources naturelles et des déchets. Parmi les axes d'effort, il y a la meilleure application des prescriptions environnementales, la plus forte intégration de l'aspect environnement dans les autres domaines de la politique communautaire ainsi que la politique des produits intégrée qui ambitionne de rendre les produits plus respectueux de l'environnement pendant toute leur durée de vie.

En 2001, Le Conseil européen a adopté à Göteborg une stratégie globale de développement durable. Cette stratégie fixe des objectifs à long terme par rapport aux changements climatiques, aux transports, à la santé et aux ressources naturelles. A l'été 2002, le Conseil européen en a défini la dimension extérieure à Barcelone, en préalable au sommet mondial des

Nations Unies sur le développement durable. En 2004, le Parlement européen et le Conseil européen ont édicté l'innovante Directive n° 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Depuis lors, les exploitants sont responsables des conséquences des activités nocives pour l'environnement dans l'UE selon le principe du pollueur payeur. En 2005, les ministres de l'environnement de l'UE ont débattu d'une nouvelle ordonnance sur les substances chimiques pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation de produits chimiques (Reach). Elle prévoit de contraindre les entreprises à déclarer à la nouvelle agence de la Chimie UE les produits qui contiennent certaines substances chimiques.

Dans le domaine de la politique climatique, l'objectif à court terme de l'UE est la réalisation des objectifs du protocole de Kyoto, à savoir la réduction des émissions de gaz à effets de serre à un niveau inférieur de 8% à celui de 1990 d'ici 2008 – 2012. A plus long terme, la politique de l'UE vise à réduire ces émissions de 20 à 40% à l'horizon 2020 grâce à un nouvel accord international efficace. L'UE a formulé à cet effet en 2001 une stratégie globale pour l'amélioration de la qualité de l'air, adopté plusieurs directives en conséquence et mis en place un marché des droits d'émission. L'Union a plusieurs fois réaffirmé son intention de tenir les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto et a régulièrement exprimé sa préoccupation devant le fait que certains pays qui contestent le protocole de Kyoto, en particulier les Etats-Unis, font partie des plus grands pollueurs.

L'Agence européenne pour l'environnement, créée en 1990 et à laquelle la Suisse a adhéré avec les Bilatérales II, collecte et diffuse des données environnementales comparables. Elle élabore en outre des mesures de politique environnementale, évalue l'impact des prescriptions juridiques environnementales et a ainsi acquis un poids politique considérable. L'UE a également créé un outil de financement pour l'environnement (LIFE) et édicté de nombreuses prescriptions techniques. Les signes environnementaux sont les plus connus. Viennent ensuite des procédures communautaires pour la gestion environnementale et le contrôle d'exploitation écologique, les systèmes d'évaluation de l'impact des projets privés et publics sur l'environnement ainsi que les critères pour les contrôles environnementaux dans les Etats membres. Citons également les efforts de l'UE pour renforcer le principe du pollueur payeur à l'aide d'écotaxes, de comptes environnementaux et de conventions volontaires.

Parmi la trentaine d'accords et de conventions internationaux sur l'environnement impliquant l'UE et dont elle a encouragé de manière décisive la réalisation, il y a la Convention de Vienne pour la préservation de la couche d'Ozone, le Protocole de Montréal sur les substances détruisant la couche d'Ozone ainsi que les Conventions des Nations Unies sur la biodiversité et les changements climatiques. L'UE a également contribué de manière essentielle à la Convention pour protection du milieu marin du Nord-ouest Atlantique qui interdit aux propriétaires d'installations d'extraction de pétrole et de gaz Offshore de les immerger en fin de vie et les oblige à prendre en charge leur évacuation et leur dépollution. La Communauté est par ailleurs signataire d'autres conventions internationales pour la protection du milieu marin ainsi que de la convention pour le contrôle des mouvements transfrontaliers et de l'élimination des déchets dangereux pour la santé humaine et l'environnement (Convention de Bâle), signée par plus de 100 pays.

## **B. Importance de la politique environnementale de l'UE dans les nouveaux pays adhérents**

L'UE a considéré d'emblée l'élargissement de l'Union aux pays de Centre-Europe et d'Europe de l'Est comme un défi de premier ordre sur le plan politico-environnemental car la situation demeure mauvaise dans ces Etats. Avec l'adhésion à l'UE, les Etats adhérents s'engagent à reprendre la totalité de l'acquis communautaire en termes de droit environnemental dans leur législation. Les moyens nécessaires doivent être fournis par ces Etats eux-mêmes. La Communauté avait toutefois assumé dès la phase de rapprochement la tâche importante consistant à soutenir efficacement les efforts environnementaux dans les pays adhé-

rents par des programmes bilatéraux et des mesures complémentaires. L'UE a concédé des délais transitoires parfois assez longs aux pays adhérents pour atteindre son haut standard environnemental. La tendance dans l'UE va pourtant clairement vers une restriction de la marge de manœuvre des Etats membres dans la mise en œuvre des dispositions politico-environnementales minimales. On constate de plus en plus une évolution vers le durcissement et non vers le laxisme.

### **C. La Suisse a d'ores et déjà emboîté le pas à l'UE**

La Suisse et l'UE partagent en principe les mêmes visées environnementales depuis des années. Ainsi, des objectifs souvent similaires sont-ils définis. En cas d'adhésion de la Suisse à l'UE, aucun obstacle majeur ne devrait s'opposer à la reprise de l'acquis communautaire en matière de politique environnementale. La plupart des ajustements à prévoir sont de nature technique et peuvent aisément être réalisés. Il en est en principe de même pour la politique environnementale extérieure. La Suisse et l'UE partagent le point de vue selon lequel la politique environnementale doit aujourd'hui s'inscrire dans les principaux domaines de politique extérieure et que les problèmes environnementaux majeurs tels que le changement climatique ou la disparition de la biodiversité ne peuvent être résolus que par des conventions multilatérales planétaires. La diplomatie suisse s'est fortement profilée dans ce domaine ces dernières années en lançant une série d'initiatives internationales ou a fortement contribué à l'avènement de nouveaux outils juridiques et de conventions. Citons le Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques (protocole de Carthagène) ou les conventions sur les polluants organiques persistants de Stockholm et de Rotterdam. La Suisse a souvent bénéficié du soutien de l'UE dont le poids a permis de faire évoluer la législation internationale dans le domaine environnemental.

Ce constat se vérifie en principe aussi pour les grandes questions de la politique environnementale extérieure qui se recoupent avec d'autres champs politiques. L'UE a ainsi soutenu après quelques hésitations l'initiative helvético-norvégienne sur l'établissement de l'équivalence entre les règles environnementales et commerciales dans la politique internationale lors du sommet mondial du développement durable à Johannesburg en 2002 et coopère étroitement avec la Suisse en vue de renforcer et d'unifier le régime environnemental de l'ONU.

### **D. Le point de vue du PS**

L'adhésion de la Suisse à l'UE renforce la politique écologique du pays dans des domaines importants tels que la responsabilité environnementale. Elle contribuera également à renforcer la capacité d'action mondiale au profit de l'environnement. Ceci est d'autant plus important que les problèmes environnementaux font plus que jamais partie des problèmes qui ne peuvent être résolus efficacement qu'au plan international. Face aux immenses déficits environnementaux qui subsistent aujourd'hui en Europe et dans le monde, l'adhésion de la Suisse à l'UE ne peut être que positive. Aucune autre instance internationale en Europe ne pourrait prendre et imposer des mesures politico-environnementales efficaces avec autant de chances de succès que l'UE.

### **E. Les revendications du PS suisse**

En cas d'adhésion de la Suisse à l'UE, le PS suisse s'engage à tout mettre en œuvre pour que les autorités suisses se battent au sein de l'UE pour renforcer encore la politique environnementale à l'échelle européenne et planétaire. Ceci comprend notamment la revendication d'un changement de cap dans le domaine énergétique et plus particulièrement l'abandon des énergies fossiles polluantes au profit des énergies renouvelables avec pour objectif une couverture totale.

## 6.4 Politique économique extérieure

### A. La politique économique extérieure de l'UE

L'UE est la plus grande puissance commerciale du monde. En 2002, l'UE représentait 18% du commerce mondial des marchandises, 27% de la circulation mondiale des services et 46% des investissements directs étrangers. Les états membres de l'UE ont harmonisé très tôt leur tarif extérieur commun (TEC) et ont transmis leurs compétences souveraines en matière de politique commerciale, à la Commission Européenne. Le 133<sup>e</sup> comité nommé par le Conseil assure une grande capacité d'action grâce à des rencontres hebdomadaires; son nom provient de l'article 133 du traité CE qui régit l'ensemble de la politique commerciale,<sup>55</sup> qui, depuis le traité de Nice, concerne également des prestations de services et des aspects des droits à la propriété intellectuelle ayant trait à la politique commerciale. Dans ces domaines, c'est désormais le conseil des ministres qui décide, assisté de spécialistes. Le conseil et la commission entretiennent à ce sujet un dialogue permanent avec le Parlement européen et des organismes sociaux civils.

Etant donné que les états-membres de l'UE négocient à l'OMC à l'unisson avec leurs partenaires économiques, ils ont beaucoup de poids lors des débats politiques. L'UE part de la nécessité d'une politique d'institutions mondiale et prend en considération, outre ses initiatives pour abaisser les barrières douanières et vaincre les obstacles commerciaux d'ordre technique, des valeurs telles que les intérêts écologiques, la sécurité agro-alimentaire, la diversité culturelle et les normes sur les travaux nucléaires. L'UE poursuit à cet égard une politique de progrès comparée au reste du monde, même si, du point de vue du PS, elle ne va pas assez loin, compte-tenu des défis mondiaux. Le long de la frontière européenne, la politique économique extérieure s'inscrit dans la politique de voisinage avec les pays de l'UE. Cette politique est fortement axée sur la paix et la sécurité et veut contribuer à instaurer des normes européennes.

L'UE accorde la priorité aux règles et aux institutions multilatérales et mise principalement sur le système de l'OMC qui repose sur des règles. Avec ses voisins, l'UE a établi un canevas dense d'accords commerciaux et de traités de partenariats: une union douanière avec la Turquie, des traités de partenariat et de coopération avec la Russie, l'Ukraine et d'autres états de la CEI, des traités d'association et de stabilisation avec divers états des Balkans et des accords de libre échange et d'association avec de nombreux états de l'espace méditerranéen dans le contexte du processus de Barcelone. Mais c'est avec les états de l'AELE que l'UE entretient les relations contractuelles les plus étroites. La Norvège, l'Islande et la principauté du Liechtenstein sont entrés dans l'Espace économique Européen, auquel la Suisse est liée par environ 18 traités parfois très substantiels.

L'UE accorde à certains pays en développement et en transformation, un accès exempt de droits de douane ou tout au moins préférentiel à son marché. Cependant, sa propre production de matières premières, certains secteurs industriels – dont en premier lieu l'industrie textile et l'agriculture sont toujours protégés par des droits de douanes et d'autres mesures protectionnistes. Elles se trouvent affaiblies par un programme lancé en 2001 qui accorde un accès en franchise douanière au marché communautaire, au moins aux 49 pays les plus

---

55 Les articles 2 et 131 constituent d'autres bases juridiques. D'après l'article 131, la politique commerciale commune a pour objectif, „de contribuer au développement harmonieux du commerce mondial, à l'élimination progressive des limitations dans les échanges commerciaux internationaux et à l'abolition des barrières douanières“. L'article 2 prône „... un développement harmonieux, équilibré et durable de la vie économique, un taux d'emploi élevé et une large protection sociale [...], un degré élevé de compétitivité [...] et l'amélioration de la qualité de l'environnement, l'augmentation du niveau de vie et de la qualité de vie ...“.

pauvres du monde selon le principe « Tout sauf des armes ». L'UE a élaboré sa propre stratégie de commerce et de développement avec 77 partenaires en Afrique, aux Caraïbes et dans l'Océan Pacifique, qui sont, pour la plupart, d'anciennes colonies. L'Union Européenne a conclu un accord de libre échange avec l'Afrique du Sud en 1999. Elle en négocie un autre avec les six membres du conseil de coopération du Golfe: l'archipel de Bahreïn, le Koweït, le sultanat d'Oman, le Qatar, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis. En Amérique Latine, l'UE a négocié des traités-cadres avec le Mexique et les pays du Mercosur: l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay et un traité de coopération avec le Chili. Outre des questions commerciales, ces traités portent également sur des thèmes comme les obstacles techniques au commerce, les investissements, les prestations de services, la propriété intellectuelle, le système public d'approvisionnements ainsi que des règles, normes et mesures non conventionnelles. L'UE fait du commerce avec les Etats-Unis et le Japon en appliquant préalablement les mécanismes de l'OMC. Etant donné que la ronde Doha de l'OMC ne fait pas avancer les choses, l'UE s'efforce depuis 2004, de développer le partenariat économique au niveau bilatéral, y compris avec les Etats-Unis.<sup>56</sup>

Le recours fréquent à des plaintes anti-dumping, par exemple contre la Chine (textiles) ou les Etats-Unis (acier) ne sont autre que des instruments « défensifs » servant à protéger la propre économie de l'UE; derrière ces plaintes se cache parfois un pur protectionnisme. Des instruments « offensifs » pour ouvrir des marchés et venir à bout des obstacles au commerce font l'objet du décret sur les obstacles au commerce et la banque de données « accès aux marchés ». Ce décret permet depuis décembre 1994, d'exiger des secteurs économiques et des entreprises de l'UE ainsi que des états-membres, qu'ils protègent leurs intérêts commerciaux légitimes dans les cas d'entraves au commerce exercées par des états tiers. Ils peuvent demander l'intervention de la Commission pour qu'elle élimine les obstacles au commerce. La banque de données renseigne sur les conditions d'accès au marché dans des pays tiers. Elle permet à la Commission de s'occuper systématiquement de plaintes provenant d'entreprises concernant des obstacles au commerce dans des pays tiers et assure que les partenaires commerciaux de l'UE satisfont à leurs obligations internationales.

## **B. Mise en application dans les états-membres**

La compétence exclusive de la communauté porte sur la politique commerciale; tous les autres domaines sont laissés aux états-membres de l'UE. Dans le domaine commercial, ils peuvent continuer à organiser des foires, promouvoir les exportations nationales, stimuler les afflux d'investissements ou donner des conseils sur mesures concernant les importations dans leur pays et les exportations hors de leur pays.

## **C. Renforcement du pôle économique et de la puissance de négociation**

Dans le cas de son entrée dans l'UE, la Suisse devient membre de l'union douanière réalisée au sein de l'UE. En ce qui concerne la circulation des marchandises avec l'UE, les contrôles physiques aux frontières sont supprimés et le tarif douanier est unifié envers des états-tiers. Cela apporterait des avantages évidents à l'économie suisse; pour certains pays tiers toutefois, l'accès au marché deviendrait un peu plus difficile.

---

56 Basé sur „la déclaration sur l'élargissement du partenariat économique entre l'UE et les Etats-Unis", que l'UE et les Etats-Unis ont votée lors de la rencontre au sommet des 25 et 26 juin 2004 à Dromoland et qu'ils ont définitivement ratifiée lors du sommet du 20 Juin 2005 (<http://www.eu2005.lu/en/calendrier/2005/06/20e-us/index.html>) cf. déclaration définitive de la commission de l'UE du 18 mai 2005, KOM(2005) 196.

1. Si l'économie suisse obtient le libre accès au Grand marché intérieur européen, les lourdes formalités administratives et la perte de temps au passage des frontières que nous connaissons actuellement n'ont plus cours. Le respect des règles d'origine et d'autres barrières administratives, qui est encore nécessaire aujourd'hui, perd sa raison d'être. Ce gain d'efficacité permet de réduire les coûts de façon significative, à raison de 0,5 à 1 pour cent du volume du commerce extérieur suisse.

2. Avec l'entrée dans l'UE, les droits de douanes jusque-là perçus par la Suisse, seraient supprimés. A la place, la Suisse percevrait des droits de douane européens partout où elle possède des frontières extérieures à l'Europe (par ex. dans les aéroports). Ces droits de douane sont parfois plus élevés que les droits de douane suisses en vigueur actuellement. Les droits de douane européens tombent directement dans l'escarcelle du budget de la communauté. En adhérant à l'union douanière de l'UE, la Suisse perdrait les droits de douane qu'elle perçoit aujourd'hui encore sur les produits agricoles et l'habillement. Le manque à gagner pour la caisse fédérale se serait élevé à un peu plus d'un milliard de francs suisses en 2004 et n'aurait pas tout-à-fait atteint le milliard en 2005 en raison des bilatérales II. Dans quelques années, le manque à gagner causé par la suppression des droits de douane suisses résultant de l'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne, devrait être nettement inférieur à un demi-milliard de francs suisses par an en raison de la ronde de Doha de l'OMC. La taxe sur les produits pétroliers et la taxe sur le tabac que la Direction générale des douanes perçoit à la frontière, resteraient inchangées en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE.

3. Après l'adhésion à l'UE, l'économie suisse serait moins tournée vers le monde. La part des gains obtenus dans l'espace européen, devrait augmenter. Avec 450 millions de consommateurs, le grand marché européen est le marché dont le pouvoir d'achat est le plus élevé au monde.

4. Sa position par rapport au marché mondial doit être jugée de manière nuancée. En adhérant à l'UE, d'une part, la Suisse pourrait tirer parti du pouvoir de négociation de l'UE pour pouvoir s'affirmer sur le marché international mondialisé. Mais d'autre part, elle perdrait la possibilité de mener une politique économique extérieure indépendante. Le pouvoir de négociation exercé jusqu'à présent sur le G-10 par la Suisse par l'intermédiaire de l'AELE ou à l'OMC se transformerait en un pouvoir de négociation exercé exclusivement à l'égard de l'UE, si la Suisse adhéra à l'UE. Néanmoins, le bénéfice qui en résulterait devrait dépasser les pertes. La Suisse est donc liée par des accords de libre échange par l'intermédiaire de l'AELE, donc avec 13 états qui passeront à 14 dès que l'accord de libre échange avec la Corée du Sud sera réglé. La majorité de ces accords ne fait que suivre ceux que l'UE a conclus avec les mêmes états et n'a pratiquement pas d'autre objectif que d'éviter des discriminations envers des concurrents issus de l'UE. L'AELE n'a devancé l'UE qu'à de rares exceptions (Singapour, Corée du Sud). En concluant ces « accords en avance », la Suisse cherche à obtenir des avantages concurrentiels sur des marchés tiers. Considérés dans leur ensemble, ces derniers ne devraient cependant pas être surestimés. D'ailleurs, la Suisse peut transposer des accords spécifiques qu'elle a conclus avec des états-tiers, « dans le système communautaire en recourant aux moyens autorisés par le droit communautaire » à l'occasion des négociations d'adhésion.<sup>57</sup>

---

57 Alwin R. Kopse: L'adhésion à l'Union Européenne. Un nouveau cadre pour les relations économiques extérieures de la Suisse: Thomas Cottier, Alwin R. Kopse (Hg.): L'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne, Zürich 1998, p. 422.

5. En adhérant à l'UE, la Suisse profiterait directement du vaste réseau d'accords de libre échange et d'accords d'association que l'UE a tissés avec des pays tiers, qui est plus complet que celui de l'AELE.<sup>58</sup> Indépendamment de ce réseau viennent s'ajouter des accords spéciaux comme par exemple celui conclu avec les États-Unis et le Canada, sur la reconnaissance mutuelle dans le domaine de la normalisation technique. L'adhésion à l'UE permettrait à l'économie suisse de jouir envers ces états, des mêmes conditions-cadres que ses concurrents européens. Il deviendrait inutile de passer par une succursale ou une filiale en Europe et le site économique suisse s'en trouverait directement renforcé.

#### **D. Le point de vue du PS**

1. Ces dernières années, les conditions imposées par la mondialisation ont nettement fait diminuer les avantages d'une politique économique extérieure indépendante. C'est pourquoi le PS considère que le gain en termes de pouvoir de négociation résultant de l'adhésion à l'UE est plus important que les pertes qui peuvent être liées à l'abandon d'une politique économique extérieure indépendante.

2. L'UE œuvre avec les états-partenaires, à la construction d'une maison commune destinée à vivre en paix avec ses voisins. La politique économique extérieure de l'UE dans les Balkans, dans l'espace méditerranéen et envers la Russie et d'autres états de la CEI est empreinte d'une volonté d'organisation européenne commune. En matière de paix et de sécurité, la Suisse bénéficie aujourd'hui de cette politique et a tout intérêt à la conforter.

3. Le PS ne peut que se réjouir de l'importance notoire que conférerait au site économique suisse l'intégration du pays dans le grand marché intérieur européen.

4. En ce qui concerne la politique de développement, par contre, le PS déplore le fait que l'actuel système de préférence de la Suisse devrait se passer d'un certain nombre d'états bénéficiaires. L'entrée sur le marché européen est très limitée pour certains produits agricoles en provenance du sud (comme les bananes et le sucre), de même que pour les produits textiles ou les matières premières (comme l'acier). Les nombreuses plaintes anti-dumping de l'UE ont souvent pour unique objectif de renforcer ce protectionnisme. Il faut également considérer d'un oeil critique certains désirs de libéralisation de l'UE au sein de l'OMC. Mais dans la majorité des cas, l'UE adopte dans des négociations multilatérales – du moins comparé aux prises de position des États-Unis, du Japon ou d'autres blocs économiques puissants – des positions progressistes et tient compte des problèmes des droits de l'Homme, de l'écologie et de l'équilibre social dans ses exigences en matière de politique économique extérieure.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Que l'adhésion de la Suisse à l'UE se fasse ou non, la politique économique extérieure de la Suisse doit tenir compte du fait que l'UE est de loin, son partenaire principal. Les propositions de négociations bi- ou multilatérales de la Suisse doivent impérativement être compatibles avec l'Europe. C'est également le cas de l'accord de libre échange prévu entre la Suisse et les États-Unis.

2. Les négociations économiques multilatérales doivent avoir une nette priorité sur les négociations bilatérales. Le PS rejette des exigences néolibérales selon lesquelles la Suisse de-

---

58 Ainsi, l'AELE commence seulement à négocier avec l'Égypte, alors que l'UE détient un traité d'association avec ce pays depuis 2004. C'est l'UE et non l'AELE qui détient un accord-cadre avec la Russie, la Russie blanche, la Moldavie, la Syrie, la Libye ou les républiques du Caucase: l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, dont on ne peut toutefois pas surestimer la politique économique.

vrait s'organiser à long terme en-dehors de l'UE et tirer parti de sa position particulière en Europe pour imposer ses propres intérêts. Le PS ne veut pas d'une Suisse « off-shore » qui se forgerait une position dans l'économie mondiale en court-circuitant les standards multilatéraux. Le moyen efficace d'éviter une telle dérive est d'entrer dans l'UE.

3. Le PS suisse soutient les dernières orientations de l'AELE et de la politique suisse en matière de commerce extérieur qui préconisent de conclure des accords de libre échange « en avance » qui ne se contentent pas seulement d'éviter les discriminations auxquelles l'économie suisse est exposée du fait de sa non-appartenance à l'UE. Toutefois ces accords doivent absolument respecter des standards économiques et sociaux minimaux et être élaborés en complément et non en alternative à la politique européenne.

4. Si la Suisse adhère à l'UE, le PS s'engagera pour que l'UE respecte davantage les droits de l'Homme, le développement durable et l'équilibre social, dans le cadre de l'OMC, de la Banque mondiale, du FMI et dans sa politique extérieure bilatérale. Il ne s'agit pas de pratiquer une politique de libéralisation effrénée, mais plutôt une politique d'ordre mondial judicieuse. Pour y parvenir, les flux de marchandises doivent être respectueux de l'environnement et l'agriculture européenne doit se tourner vers une production biologique et pérenne.

## 6.5 Politique d'asile et de migration à l'égard de pays tiers

### A. Un statut juridique intégral

La politique d'asile de l'UE de même que sa politique de migration exercée à l'égard d'Etats tiers fait l'objet d'une réglementation exhaustive. Des aspects importants de la politique d'asile sont stipulés dans l'accord de Dublin<sup>59</sup> que l'UE a converti en décret.<sup>60</sup> La création de la banque de données sur les empreintes digitales Eurodac est également réglementée dans un décret.<sup>61</sup> La Suisse a repris les deux actes juridiques dans le cadre des Bilatérales II. L'UE a en outre décrété toute une série de directives et de décrets qui constituent des éléments d'une future politique d'asile harmonisée ou du moins, d'une approche de politique d'asile, comme dans le domaine de la procédure d'asile,<sup>62</sup> des conditions d'admission,<sup>63</sup> de la définition du terme de réfugié<sup>64</sup> ou dans des situations d'exode massif de population.<sup>65</sup> Il s'agit la plupart du temps, de normes minimums et moins d'actes d'harmonisation en tant que tels, ce qui aurait nécessité une législation beaucoup plus détaillée.

Parallèlement, l'UE légifère également de plus en plus en matière d'immigration de personnes en provenance de pays tiers et régleme éventuellement des principes en faveur du regroupement familial<sup>66</sup> ou le statut de résidents permanents originaires de pays tiers.<sup>67</sup> L'UE a pratiquement satisfait intégralement au programme législatif qui avait été lancé lors du traité d'Amsterdam. A l'avenir, elle en stimulera la mise en application et proclamera une nouvelle phase de coopération. Cependant, le traitement réservé à l'afflux de réfugié-e-s à la frontière entre le Maroc et l'Espagne renforce la crainte que l'Europe puisse devenir une forteresse. Plusieurs états importants de l'UE sont encore loin de mettre en oeuvre le droit européen relatif aux migrations et à l'asile. Cela n'en rend que plus essentielle la pression exercée par les partis sociaux-démocrates européens en vue du développement d'une politique d'asile et

---

59 Accord sur la désignation de l'état compétent pour vérifier une demande d'asile (Accords de Dublin; 15. 6. 1990, J.O. N° N C 254 du 19.8.1997).

60 Décret 343/2003 du conseil du 18. 2. 2003 sur la détermination des critères et des procédures pour désigner l'Etat-membre qui est compétent pour vérifier une demande d'asile d'un ressortissant d'un état tiers, dans un état-membre (J.O. L 50/1, du 25.2.2003). Le décret 1560/2003 de la commission du 2. 9. 2003 définit les clauses d'exécution (J.O. L 222/3 du 5.9.2003).

61 Décret N° 2725/2000 du conseil du 11. 12. 2000 sur la création d' „Eurodac“ afin de pouvoir comparer des empreintes digitales permettant l'application effective de l'accord de Dublin (Journal Officiel N° L 316 du 15.12.2000). Le décret du Conseil (CE) N° 407/2002 du 28. 2. 2002 fixe les directives d'application (J.O. N° L 062, du 5.3.2002).

62 Directive du conseil sur des normes minimales applicables à des procédures de reconnaissance ou de contestation d'une caractéristique d'un réfugié (directive sur les procédures) dans les états-membres, qui n'a pas encore été votée, mais qui a fait l'objet d'un accord politique le 29. avril 2004.

63 Directive CE 2003/9 du conseil du 27.1.2003 pour fixer des normes minimales sur l'admission de demandeurs d'asile dans les pays-membres (J.O L 31/18 du 6.2.2003).

64 Directive CE 2004/83 du conseil du 29. 4. 2004 sur des normes minimales relatives à la reconnaissance et au statut de ressortissants de pays-tiers ou d'apatrides, en tant que réfugiés ou personnes qui ont besoin d'une autre forme de protection internationale, et sur la teneur de la protection à assurer (Journal Officiel L 304/12 du 30.9.2004).

65 Directive CE 2001/55/ du conseil du 20. 7. 2001 sur des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire dans le cas d'une arrivée massive de personnes expulsées et mesures en faveur d'une répartition équilibrée entre les états-membres, des tâches inhérentes à l'accueil de ces personnes et à ses conditions, (Journal Officiel N° L 212 du 07.08.2001).

66 Directive CE 2003/86/ du conseil du 22. 9. 2003 concernant le droit au regroupement familial (Journal Officiel L 251/12, du 3.10.2003). Cf. directive CE 2004/81/ du Conseil du 29. 4. 2004 sur la délivrance de titres de séjour aux ressortissants de pays-tiers victimes du commerce d'êtres humains ou qui ont été aidés à immigrer illégalement et qui coopèrent avec les autorités compétentes (Journal Officiel L 261/19, du 6.8.2004).

67 Directive CE 2003/109 du conseil du 25. 11. 2003 concernant la régularisation du statut des ressortissants de pays-tiers en possession d'un permis de séjour de longue durée (Journal Officiel L 16/44, du 23.1.2004).

d'immigration commune qui garantisse un traitement équitable et des procédures juridiques claires à toutes celles et ceux qui, en provenance d'états tiers, cherchent asile pour des raisons humanitaires.

### **B. L'application du programme législatif dans les états-membres reste encore en suspens**

L'UE a décrété les principaux actes juridiques (directives et décrets) dans les années 2003 et 2004. Ils obligent les états-membres à appliquer la loi dans un délai imposé. Ces délais expireront en 2005 et en 2006. Nous pourrions alors constater comment ces textes auront été appliqués. La marge de manœuvre pour l'application des lois dépend beaucoup des différents textes qui sont de natures différentes. Elle n'est, en règle générale, pas très large, car il s'agit pour la plupart des textes, de *normes minimales*, en-dessous desquelles on ne doit pas descendre.

### **C. Comparaison avec la situation en Suisse**

L'adhésion de la Suisse aux accords de Dublin et sa participation à Eurodac dans le contexte des Bilatérales II ne l'a pas obligée à reprendre l'ensemble des acquis dans ce domaine. Cela est étranger au système, dans la mesure où les clauses de compétence du décret de Dublin imposent des standards comparables pour les états-membres; c'est le seul moyen, à vrai dire, de définir la compétence des états en matière de vérification des demandes d'asile, sans engendrer d'injustices. Si les réglementations de la Suisse étaient plus dures que celles de l'UE, cela pourrait signifier que les demandeurs d'asile sont moins bien traités chez nous et qu'ils ont moins de chances d'obtenir l'asile, alors qu'ils ne disposent que *d'une chance* d'obtenir une procédure d'asile sur l'ensemble du territoire européen y compris la Suisse. C'est pourquoi la Suisse subira au minimum une pression politique pour qu'elle reprenne les réglementations correspondantes. Les divergences qui subsistaient encore au début de l'année 2005 ne sont, certes, pas énormes, mais il existe tout de même un besoin d'adaptation que le groupe PS veut imposer, en s'appuyant sur une courte expertise de l'aide suisse aux réfugiés, sur « l'euro-compatibilité » du droit d'asile suisse, datant du 6 janvier 2005 et effectuée dans le cadre de la révision permanente du droit d'asile.

On ne peut cependant pas encore savoir comment la situation se présentera dans quelques années en particulier à quelle vitesse le processus d'intégration à l'UE se déroulera et jusqu'où s'opèrera l'harmonisation en matière d'asile et surtout de politique de migration. Comme diverses initiatives de la commission européenne, le « programme de la Haye pour le renforcement de la liberté, de la sécurité et du droit au sein de l'Union Européenne » qui a été voté par le conseil en novembre 2004, d'une part renvoie à des « étapes de développement logiques » tant dans le domaine de l'intégration de la population établie légalement que dans celui du droit à l'établissement de ressortissants de pays tiers en règle, dans un autre état membre, et d'autre part fait état d'objectifs très ambitieux comme la mise en place d'un système d'asile européen commun, un concept commun en matière d'immigration résultant de raisons économiques, une lutte commune contre la migration illégale, le trafic des passeurs ou le commerce d'êtres humains pour ne citer que ces pratiques-là. Le processus pourrait se dynamiser grâce à l'instauration de la « majorité convenue » (l'unanimité n'est plus requise) et au seul droit d'initiative de la commission. Avec l'instauration d'un système d'asile européen commun, la Suisse se trouverait exclue, malgré le décret de Dublin et, si son entrée dans l'UE était impossible, elle serait obligée de tenter de s'en rapprocher, une fois de plus par des démarches bilatérales. Or, plus la politique de l'UE s'approfondit, plus cela devient difficile, même si cela n'est pas totalement impossible.

#### **D. Point de vue du PS**

Du point de vue du PS, l'adhésion à l'UE apporterait de nettes améliorations en matière d'asile et de politique de migration. Les tendances prévisibles de l'UE vont dans une direction qui est, dans l'ensemble, meilleure que celle de la Suisse, comme le montrent les débats au Parlement sur la loi sur l'asile et surtout celle concernant les étrangers. Les puissances influentes au sein de l'UE reconnaissent beaucoup plus clairement que la Suisse, la nécessité de mener une politique de migration active, à savoir d'améliorer le statut des résidents permanents établis légalement ainsi que leur intégration. Pour cela, elles disposent de beaucoup plus d'argent, comme en matière d'asile avec le fonds européen pour les réfugiés. Or, le rattachement au fonds européen pour les réfugiés est exclu pour les états qui ne sont pas membres de l'Union Européenne.

La politique des réfugiés et la politique de migration tend à devenir une affaire qui ne peut être résolue au plan national. Un État relativement petit comme la Suisse ne peut pas mener efficacement une politique étrangère de migration judicieuse et efficace. La Suisse aurait donc, à cet égard, beaucoup à gagner à suivre l'UE.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

L'adhésion à l'UE concrétiserait d'un seul coup toute une série de réformes qui sont de toute façon utiles et qui pourraient déjà être introduites par la Suisse de manière autonome, dont l'adaptation suivante aux dispositions essentielles des acquis:

- En matière d'asile
  - \* la reconnaissance de la « persécution non étatique » en tant que motif d'asile,
  - \* la réglementation de l'accès au conseil juridique
  - \* le renoncement à de nouveaux durcissements comme l'interdiction d'entrer aux sans-papiers.
- En matière de politique étrangère
  - \* l'amélioration du statut juridique, en particulier l'octroi de droits légaux pour les résidents en règle
  - \* le renoncement à l'exclusion de personnes dites non-qualifiées, issues de pays hors UE et hors AELE.

L'adhésion à l'UE presserait la Suisse d'opérer des adaptations qui, du point de vue du PS, aboutiraient à des réformes judicieuses mais pas absolument obligatoires. On mentionnera ici certaines tendances au protectionnisme dans le système d'asile européen. Elles pourraient être assouplies par des mesures accessoires:

- Des clauses généreuses appelées « clauses d'intervention en contrepartie » En matière de tradition humanitaire, la Suisse pourrait et devrait accéder à une demande d'asile lorsqu'elle émane de personnes vulnérables (enfants, femmes seules, malades, personnes âgées), même si la personne peut être transférée dans un autre état.
- La Suisse pourrait et devrait d'ailleurs se remettre à accueillir généreusement des contingents de réfugiés, ce qu'elle ne fait plus depuis des années, contrairement aux Etats du Nord.

## 7 Justice, affaires intérieures et société

### 7.1 Justice et affaires intérieures

#### A. L'espace de la sécurité, de la liberté et du droit

Les mesures prises par la Communauté Européenne en matière de justice et de politique intérieure jusqu'à la révision du traité d'Amsterdam en 1997, n'étaient que purement accessoires et complémentaires de l'objectif premier: instaurer la libre circulation des personnes et, plus généralement créer le grand marché intérieur. Elles tendaient vers le libre passage des frontières, mais a contrario, voulaient empêcher que des criminels n'abusent de la libre circulation. Ce sont les états de l'Espace Schengen, l'Allemagne, la France et le BENELUX qui allèrent le plus loin dans ce sens – dans un traité conclu dans un premier temps, en-dehors de la Communauté. Ils abolirent les frontières intérieures et décrétèrent des mesures d'accompagnement en matière de sécurité intérieure. Elles furent institutionnalisées en 1993 par le traité de Maastricht et attribuées au troisième pilier nouvellement créé<sup>68</sup> qui repose sur des procédures interétatiques (coopération gouvernementale). Au conseil, les états-membres peuvent définir unanimement des points de vue communs, décider de prendre des mesures communes ou conclure des accords nécessitant une ratification. Ils n'entrent en vigueur que lorsque la moitié des états-membres les a ratifiés et n'engagent que ces derniers.

#### Le traité d'Amsterdam, le sommet de Tampere et le programme des travaux de la Haye

Par le traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, l'Union affecta les domaines essentiels de la justice et de la politique intérieure qui tombaient jusqu'alors sous le coup de la procédure de coopération gouvernementale, au premier pilier: le traité européen, à savoir

- les visas, le droit d'asile, l'immigration et les contrôles aux frontières extérieures (cf. chapitre 6.5),
- la coopération de la justice dans les affaires civiles

Seules la coopération de la police et la coopération de la justice dans les affaires pénales étaient toujours organisées selon les règles interétatiques du troisième pilier. Même les accords de Schengen font, depuis lors, partie de la législation européenne, dont environ 80% dans le cadre du premier pilier. Depuis le traité d'Amsterdam, l'aménagement d'un espace unifié «espace de sécurité, de liberté et de droit» (article 2 du traité CE) constitue un objectif autonome de l'UE.

Pour se rapprocher de cet objectif, le Conseil européen des chefs d'états et de gouvernements réuni en 1999 à Tampere, vota un ambitieux «programme de travaux sur cinq ans». En 2004, le sommet de la Haye définit dans un programme consécutif, les priorités pour les cinq prochaines années. Depuis, la justice et la politique intérieure font partie des domaines politiques les plus dynamiques de l'Union. Toutefois, dans les états-membres, leur application dans le droit national est plutôt lente.

L'objectif est que les citoyennes et les citoyens de l'Union, de même que des ressortissants d'états tiers installés depuis de longues années puissent se déplacer et s'établir librement et en toute sécurité à l'intérieur de l'UE, et qu'ils puissent obtenir le droit de vote aux élections communales dans toute l'Europe et, en cas de litige transfrontalier, accéder plus facilement

---

68 Le premier pilier concerne la Communauté européenne (CE); le droit communautaire concerné se base sur le Traité instituant la CE. Quant au deuxième pilier, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il est réglé dans le Traité sur l'Union européenne et repose sur des accords entre Etats, ce qui est également le cas du troisième pilier touchant la collaboration policière et judiciaire en matière pénale.

au droit. Entre les états-membres, des garanties procédurales sont harmonisées, des jugements sont reconnus réciproquement dans des affaires pénales et civiles et des démarches sont entreprises pour harmoniser des parties du droit matériel pénal et civil. Pour prévenir et lutter contre des formes graves de criminalité transfrontalière, l'UE a créé en 1995, le service européen de police Europol dans le cadre de la coopération interétatique, en 1998, le réseau judiciaire européen, en 1999, la police criminelle Eurojust et en 2000, le Collège Européen de Police (CEPOL). En avril 2000, l'UE réunit un groupe d'action des chefs de police aux fins de favoriser l'échange informel d'informations et en 2002, elle constitua des groupes d'investigation communs pour mener des enquêtes pénales dans les cas de trafic de drogues et d'êtres humains et de terrorisme.

De même que la disponibilité des informations doit être facilitée dans la lutte contre la criminalité, la protection des droits fondamentaux et surtout le droit à la protection des données informatiques et à la protection de la sphère privée, doivent également être renforcés. En adoptant le programme de la Haye, l'UE a élargi les fonctions du centre européen d'observation de la xénophobie et du racisme pour en faire une agence pour les droits fondamentaux et a intensifié les mesures de protection des données relatives aux personnes, afin de lutter efficacement contre les discriminations sous toutes leurs formes, de renforcer les droits de l'enfant et de lutter contre la violence à l'encontre des femmes.

#### **Harmonisation de certaines parties du droit pénal et civil**

En harmonisant un volet spécifique du droit pénal, en particulier la définition de différentes infractions et du quantum de la peine, l'UE veut garantir l'entraide judiciaire dans un catalogue défini de cas de criminalité graves et empêcher que des criminels commettent un acte délictueux sur le territoire d'un état-membre dont les dispositions légales sont moins sévères. Jusqu'à présent, l'UE a décrété environ 15 instruments de droit qui concernent entre autres, la protection des intérêts financiers de la Communauté, le blanchiment d'argent, le commerce d'êtres humains et le terrorisme.<sup>69</sup> L'harmonisation s'est opérée en fixant un *montant de peine minimum pour certains états de faits*. L'objectif est de simplifier la coopération judiciaire et non d'harmoniser les quantums de peine. Jusqu'alors, les états-membres ne s'engageaient que sur des peines minimales et pas sur des peines maximales et incluaient de facto, différentes «réserves».<sup>70</sup>

En droit civil, le droit relatif à la responsabilité-produit fait partie des législations harmonisées plus tôt. En 1985, l'UE promulgua la première directive sur la responsabilité quant aux produits défectueux (85/374/CEE), l'élargit avec la directive 1999/34/CE et en promulga une autre en 2001, sur la sécurité des produits en général (2001/95/CE). L'objectif est la protection des consommateurs qui est en général très large au sein de l'UE. Le droit relatif à la responsabilité-produit facilite simultanément la libre circulation des marchandises.

#### **Procédure juridique**

La coopération de l'administration judiciaire en matière de procédure juridique est plus avancée que l'harmonisation du droit. Elle repose sur le *principe de la reconnaissance mutuelle*. Elle permet une exécution rapide grâce à une procédure simple et unifiée. La reconnaissance

---

69 Acte juridique du Conseil du 26. 7. 1995 sur l'élaboration de la convention sur la protection des intérêts financiers des communautés européennes; Directive 2001/97/CE du 4. 12. 2001 sur la modification de la directive 91/308/CEE empêchant l'utilisation du système financier pour blanchir de l'argent; Décision-cadre 629/2002 du 19.7.2002 sur la lutte contre le commerce d'êtres humains; Décision-cadre 475/2002 du 13. 7. 2002 concernant la lutte contre le terrorisme.

70 De Biolley, Serge, Panorama du droit pénal de l'Union, dans: de Kerchove, Weyemberg, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union Européenne*, Bruxelles: Editions de l'ULB 2003, pp. 105-130.

mutuelle dans les affaires civiles oblige un état-membre à reconnaître et à exécuter la décision de l'état-membre d'origine, sans qu'une ordonnance d'exequatur soit nécessaire. La reconnaissance mutuelle s'applique à tous les stades de la procédure judiciaire (avant l'engagement de la procédure, pendant la procédure, lors du jugement).

En matière civile, l'UE a promulgué des décrets sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution de décisions dans des affaires civiles et commerciales, sur la procédure d'insolvabilité, la compétence, la reconnaissance et l'exécution de décisions dans des affaires matrimoniales et sur la reconnaissance de l'exécution pour des titres incontestés.<sup>71</sup> Le décret 2201/2003 confirme le droit de l'enfant à voir ses deux parents. Les décisions concernant le droit de visite doivent être reconnues mutuellement; dans les cas d'enlèvement d'enfant, le tribunal peut exiger sa restitution dans le pays d'origine. Des directives minimales communes en faveur de l'aide juridictionnelle et de l'indemnisation de victimes de crimes facilitent l'accès aux tribunaux.<sup>72</sup> L'atlas judiciaire européen des affaires civiles consultable sur Internet depuis mars 2004, aide à rechercher des tribunaux compétents, à administrer des preuves et à exécuter des jugements. La banque de données sur la jurisprudence constituée en 2005 fait connaître l'utilisation du droit à l'intérieur des états, contribuant ainsi à une application unitaire des normes communautaires par des tribunaux nationaux.<sup>73</sup>

La reconnaissance mutuelle dans des affaires pénales est une procédure selon laquelle un jugement rendu par une autorité administrative dans un état membre de l'Union européenne, est reconnu par d'autres états-membres et – si nécessaire – exécuté. La reconnaissance mutuelle contribue à surmonter les difficultés qui résultent de la multitude des systèmes juridiques des états-membres. L'UE a promulgué différents instruments<sup>74</sup> pour permettre d'appliquer la reconnaissance mutuelle, dont le mandat européen.

#### **L'opinion politique du Parti socialiste européen (PSE)**

Pour le Parti socialiste européen (PSE), il est essentiel que « l'espace de sécurité, de liberté et de droit » repose sur les droits de l'Homme. La Charte Européenne des droits fondamentaux de l'an 2000 représente un grand pas en avant pour garantir les droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens au sein de l'UE. Le PSE s'engage à intégrer la Charte aux traités européens et par là, à leur conférer un caractère coercitif. En matière de justice et de politique intérieure, les priorités des socialistes sont le respect de tous les droits fondamentaux, la garantie de la nationalité européenne, le principe de la non-discrimination, le droit à la

---

71 Décret (CE) N° 44/2001 du conseil du 22. 12. 2000 sur la compétence juridique et la reconnaissance et l'exécution de décisions dans des affaires civiles et commerciales; Décret (CE) N° 1346/2001 du conseil du 29. 5. 2000 sur la procédure d'insolvabilité et décret (CE) N° 2201/2003 du conseil sur la compétence ainsi que la reconnaissance et l'exécution de décisions dans des affaires matrimoniales et dans des procédures ayant trait à la responsabilité parentale, décret (CE) du conseil du 21. 4. 2004 sur l'instauration d'un titre exécutoire européen pour des exigences incontestées.

72 Directive 2003/8/CE du Conseil du 27.01.2003 sur l'amélioration de l'accès au droit dans les affaires pénales de portée transfrontalière en fixant des directives minimales communes pour l'aide juridictionnelle dans ce genre de litiges et directive 2004/80/CE sur l'indemnisation des victimes d'actes délictueux.

73 Rapport de la Commission sur l'utilisation du programme-cadre en faveur de la coopération judiciaire dans les affaires civiles (2002–2006), 9. 2. 2005, KOM(2005) 34 définitif.

74 Décision-cadre 2003/577/JI du Conseil du 22. 7. 2003 sur l'exécution de décisions sur le maintien en sûreté d'éléments constitutifs du patrimoine ou d'instruments de preuve dans l'Union européenne; décision-cadre 2005/212/JI du conseil du 24. 2. 2005 sur l'encaissement de profits, les éléments ayant servi pour perpétrer une infraction et des éléments constitutifs du patrimoine résultant d'actes délictueux; Décision-cadre 2005/214/JI du conseil du 24. 2. 2005 sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle d'amendes et de procès-verbaux de contravention; COM 688 (2003), Proposition de décision-cadre du conseil sur la décision européenne ordonnant l'enquête pour obtenir des objets, des pièces de dossier et des données à utiliser dans une procédure pénale.

libre circulation pour toutes les citoyennes et les citoyens européens dans l'Union et la liberté d'accès à tous les pays de l'UE.

Le PSE soutient simultanément une coopération toujours plus étroite, la possibilité de comparaison et l'harmonisation des systèmes juridiques des états-membres. Il se promet d'en retirer une amélioration de la qualité de vie des citoyennes et des citoyens européens. Les criminels ne doivent pas pouvoir tirer parti des différences existantes. Pour le PSE, la mise en commun de «l'espace de sécurité, de liberté et de droit» est le seul moyen de pouvoir garantir les droits fondamentaux et la protection de toutes les personnes dans toute l'Union.<sup>75</sup>

### **B. Le mandat d'arrêt européen et son application dans les états-membres**

Du point de vue politique, le mandat d'arrêt européen compte parmi les principaux instruments de la coopération judiciaire dans la Communauté. Il accélère et simplifie la procédure d'extradition. Les tribunaux des états-membres entrent directement en contact les uns avec les autres. Les états-membres ne peuvent plus refuser l'extradition de leurs propres citoyens dans un autre état-membre en invoquant leur nationalité. Le mandat d'arrêt européen abolit le principe de la pénalité bilatérale pour 32 catégories de délits graves répertoriés. Pour ces délits, il n'est plus nécessaire que l'état qui demande l'extradition d'un suspect, de même que l'Etat qui reçoit la demande d'extradition, reconnaissent que l'acte commis est effectivement un crime. Cela concerne des délits graves qui sont punis au minimum de trois ans de détention dans l'Etat où le mandat d'arrêt a été établi, tels que la traite d'êtres humains, le terrorisme, la corruption et le blanchiment d'argent.

Pour garantir aux prévenus, la protection des droits fondamentaux, tous les Etats-membres sont tenus de respecter les préceptes de la Convention Européenne des droits de l'Homme. La Commission a d'ailleurs élaboré une proposition d'harmonisation des garanties inscrites dans les procédures<sup>76</sup> qui doit, entre autres, renforcer la confiance dans les états-membres. Cette confiance est indispensable pour que le principe de la reconnaissance mutuelle puisse être appliqué.

Début 2005, un an après son entrée en vigueur, la Commission a évalué l'application du mandat d'arrêt européen dans les Etats-membres.<sup>77</sup> A l'époque, 24 Etats-membres l'appliquaient, le 14 mai 2005, il entra également en vigueur dans le 25<sup>ème</sup> Etat-membre, l'Italie. La Commission considère comme une réussite le grand nombre de mandats d'arrêt délivrés et exécutés, de même que le délai court de l'extradition (43 jours au lieu de 9 mois). Mais elle révèle aussi que certains états ont décrété des règlements au niveau de l'application nationale, qui compliquent le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle.

### **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

Si la Suisse entre dans l'UE, cela changera moins de choses dans le domaine de la coopération de la justice et de la police que l'on pourrait le supposer à première vue. Grâce à des accords multilatéraux conclus avec l'UE,<sup>78</sup> à divers accords de la Haye<sup>79</sup> et avec le Conseil de

---

75 Cf. <http://www.socialistgroup.org/gpes/policy.do?lg=fr&id=742&term=6>.

76 Proposition de la Commission (328) 2005 du 28 avril 2004 pour une décision cadre du conseil sur certains droits de procédure dans des affaires pénales au sein de l'Union Européenne.

77 Rapport de la Commission sur la base de l'article 34 de la décision-cadre du conseil du 13.06.2002 sur le mandat d'arrêt européen et la procédure de transfert entre les états-membres, 23. 2. 2005, COM(2005) 63.

78 Accords de Lugano sur la compétence judiciaire et l'exécution de décisions de justice dans des affaires civiles et commerciales, 1988 (RS 0.276.11); Des négociations sont actuellement en cours pour étendre leur possibilité d'application, aux dix nouveaux états-membres de l'UE.

l'Europe,<sup>80</sup> à des contrats bilatéraux conclus avec l'UE<sup>81</sup> et avec des Etats européens<sup>82</sup> et grâce à son interprétation «autonome» de ces accords,<sup>83</sup> la Suisse prend d'ores et déjà part à l'espace européen «de sécurité, de liberté et de droit», sur divers plans.

- Dans le cas de son adhésion à l'UE, la Suisse devra appliquer également le mandat d'arrêt européen;
- Elle pourra prendre pleinement part aux législations, procédures et droits de co-décision qui se développent aujourd'hui de manière convergente dans l'UE. La Suisse bénéficiera aussi pour la première fois d'un droit européen sur l'insolvabilité. L'harmonisation des législations supprime la nécessité d'une reprise «autonome»; lorsque les législations imposent à l'UE de travailler selon le principe de la reconnaissance mutuelle, il n'est plus nécessaire non plus de conclure des accords spécifiques.

#### D. Le point de vue du PS

Ces dernières années, la Suisse a largement élargi la coopération internationale dans les affaires policières et judiciaires, dans le cadre du droit des traités d'état.<sup>84</sup> Toutefois, l'extension purement interétatique de ce domaine se heurte aujourd'hui à des limites, car le droit s'imbrique désormais concrètement à l'intérieur de l'UE.

- Le patchwork des accords bi- et multilatéraux que la Suisse a conclus dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, est *extrêmement hétéroclite et complexe*. Si la Suisse adhère à l'UE, elle intégrera par contre, un espace de justice cohérent évoluant simultanément dans toute l'Europe.
- C'est d'autant plus important que les mesures de l'UE en matière de justice et de politique intérieure sont directement liées à la libre circulation des personnes. La Suisse applique la libre circulation des personnes de l'UE, mais n'adhère que de manière fragmentaire aux mesures annexes. Si des personnes franchissent les frontières, les tracasseries judiciaires les suivent sur le champ. La *qualité de vie des citoyennes et des citoyens en Europe* s'améliorera durablement si la coopération européenne en matière de droit civil et de reconnaissance mutuelle des décisions de justice s'intensifie.
- L'UE a intégré des affaires civiles et commerciales au traité européen en 1999. Le Conseil prend donc des résolutions majoritaires et le Parlement Européen participe aux décisions. *L'influence politique directe* est ainsi garantie à différents niveaux, ce qui ne sera pas le cas

---

79 Traité de La Haye dans le domaine de la procédure civile de 1954 (RS 0.274.12), de la notification de pièces de dossiers, de la procédure probatoire à l'étranger et sur l'accès international à l'administration de la justice dans les affaires civiles et commerciales, 1965, 1970 et 1980 (RS 0.274.131/132/133).

80 Accord européen sur le transfert de demandes d'administration gratuite de la justice, 1977 (RS 0.274.137); accord européen sur l'entraide judiciaire, 1959 (SR 0.351.1); accord sur le blanchiment d'argent, 1990 (RS 0.311.53) et beaucoup d'autres.

81 En s'associant aux accords de Schengen et de Dublin, la Suisse a repris des parties essentielles des acquis dans le domaine de la justice et de la politique intérieure, dans sa juridiction nationale. Si les accords de Schengen et de Dublin sont étendus, la Suisse disposera d'un droit de participation aux débats mais n'aura pas accès aux décisions. Pour la Suisse, Schengen entrera en vigueur au plus tôt en 2008.

82 La Suisse a donc conclu des accords de coopération policière avec les quatre états voisins et avec la Hongrie, pour renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière. D'autres accords seront vraisemblablement ratifiés en 2006 avec la Tchéquie, la Lettonie et la Slovénie.

83 La Suisse a intégré l'intégralité du contenu de la directive UE 85/374/CEE sur la responsabilité quant aux produits défectueux à la loi sur la responsabilité-produit (PrHG) qui est entrée en vigueur le 1.1.1994, au début des années 90, par le biais de l'interprétation «autonome».

84 Cf. notes de bas de page 78 à 83.

si la Suisse adopte les mêmes législations qu'avant sur une base purement interétatique – comme dans les accords de Lugano, de la Haye ou de Schengen.

- Le droit européen qui évolue simultanément confère à la Communauté, une position très forte dans des *négociations multilatérales* sur le droit civil et le droit commercial ou en matière d'entraide judiciaire dans des affaires pénales. Des Etats-tiers subissent une perte *d'influence et d'importance*. Seule l'adhésion à l'UE peut permettre à la Suisse de participer à nouveau aux décisions stratégiques.

Des inconvénients concrets du système bilatéral dans les domaines ci-après font pencher la balance en faveur de l'adhésion à l'UE:

- Il est impossible d'adhérer à l'Europol sans être membre de l'UE. C'est le seul moyen pour la Suisse de participer et de co-décider à part entière. La Suisse a négocié un accord de coopération avec Europol en 2001 qui régleme les échanges d'informations, mais pas la coopération dans les investigations sur le terrain. Sa ratification a d'ailleurs été retardée. Europol a élargi son activité à 25 délits graves. L'accord avec la Suisse qui devrait entrer en vigueur en 2006, ne concerne que 8 délits,<sup>85</sup> ce qui correspond à la situation en 2001.
- Quant à *Eurojust et au réseau judiciaire européen*, ils poursuivent leur évolution dynamique en se passant de l'opinion de la Suisse. Il est vrai que la Suisse a tenu des discussions ponctuelles sur la possibilité de sa participation, mais elles n'ont pas dépassé le stade des explorations préliminaires. Le Conseil Fédéral les a interrompues par crainte de mettre en cause les accords de Schengen.
- En s'associant aux accords de Schengen, la Suisse participe à une part essentielle de la coopération européenne en matière de sécurité. Compte-tenu de *lacunes persistantes* – Europol, le réseau judiciaire européen, le collège européen de police, le mandat d'arrêt européen etc. – il existe un risque que la Suisse attire des criminels de toutes sortes, parce que ses moyens de lutte contre des formes de délit transfrontalier comme la traite d'être humains ou la pornographie infantile sont moins efficaces que dans le reste de l'Europe.

Mais le PS se montre très critique envers diverses tendances, précisément en matière de coopération policière et judiciaire dans des affaires pénales de l'UE.

- En droit pénal, la coopération dans des procédures juridiques est moins avancée que *l'absence d'harmonisation des législations pénales* le permettrait. Les directives européennes ne retranscrivent pas assez précisément ce qu'on entend par «délit grave». Cela laisse une marge d'appréciation qui peut empiéter gravement sur les droits fondamentaux de suspects.
- Dans le troisième pilier de l'UE et donc dans la coopération policière et judiciaire dans des affaires pénales, *le contrôle judiciaire au niveau européen n'est garanti que sous certaines conditions*. Conformément à l'article 35 du traité européen, la Haute Cour de Justice européenne peut certes décider de la validité, de l'interprétation des décisions-cadres ainsi que des décisions et de l'interprétation des mesures d'application qui s'y rapportent, mais elle n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la relativité de mesures de police ou d'autres autorités répressives d'un état-membre. Ce qui apparaît positif, c'est que la Haute Cour Européenne de Justice a trouvé des moyens d'estomper la délimitation entre le premier et le troisième pilier et d'affecter davantage le droit pénal et le droit de la procédure

---

85 Le commerce de drogues, le commerce illégal de substances radioactives et nucléaires, le trafic et le commerce d'être humains, la pornographie impliquant des mineurs, la criminalité concernant les véhicules à moteur – c'est-à-dire le vol, le recel et le déplacement de véhicules à moteurs ou de pièces de véhicules à moteurs –, le terrorisme, la falsification de monnaie et le blanchiment d'argent.

pénale au premier pilier, les soumettant ainsi à des possibilités de contrôle politiques et judiciaires illimitées.<sup>86</sup> Il faut continuer dans ce sens. Le troisième pilier de l'UE demeure à vocation interétatique, de sorte que le Parlement Européen ne peut pas participer aux décisions. Des organisations de défense du citoyen comme Statewatch<sup>87</sup> soulignent à juste titre que des lacunes dans le contrôle judiciaire et la prise de décision démocratique ne sont pas justifiables dans un domaine primordial pour les droits fondamentaux des individus. Le traité constitutionnel aurait, selon elles, apporté quelques améliorations du point de vue institutionnel, mais sans combler toutes les lacunes.

- *Eurojust* tel qu'il a été conçu jusque-là, ne peut pas non plus assumer une *fonction de contrôle suffisante à l'égard d'Europol*. De par sa composition, Eurojust répond rigoureusement aux exigences d'une surveillance qualifiée mais il n'est pas assez indépendant. Les fondements juridiques afférents ne prévoient pour Eurojust ni les droits de contrôle nécessaires, ni les habilitations à donner des instructions ou des sanctions.
- Autre point critiqué: la prépondérance des mesures de sécurité sur les mesures qui simplifient l'accès au droit et prévoient une plus grande liberté. Après le 11 septembre, cette tendance s'est encore accentuée. La décision-cadre concernant les garanties de procédure a été confiée aux législateurs depuis bientôt deux ans, alors que celle concernant la conservation des données de télécommunication a fait l'objet d'une procédure accélérée.

Le PS est d'accord avec la plupart des scientifiques et des activistes défenseurs des droits civiques sur le fait que la reconnaissance mutuelle est, de toutes façons, une étape souhaitable pour accélérer des procédures juridiques. Mais en même temps, il faudrait que les garanties de procédure soient harmonisées à un niveau élevé de protection des droits fondamentaux.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Si la Suisse entre dans l'UE, elle doit s'engager au sein de l'UE, pour que la Charte des droits fondamentaux soit intégrée au traité européen et pour que la protection des droits fondamentaux soit largement étendue, spécialement dans le travail de la justice et de la police; il faut accorder davantage de poids à la liberté et aux droits de l'Homme qu'aux besoins de sécurité de l'état qui souvent, ne sont pas clairement définis. Parallèlement, il faut prendre les mesures institutionnelles nécessaires pour que, même dans le troisième pilier de l'UE, des procédures de décision transparentes, rédigées politiquement et démocratiquement, aboutissent et que la Haute Cour Européenne de Justice et Eurojust puissent exercer un contrôle judiciaire et de surveillance indépendant.
2. Si la Suisse entre dans l'UE, il faudra tout mettre en œuvre lors de l'application interétatique du mandat d'arrêt européen, pour que les droits fondamentaux de suspects demeurent garantis sans restriction.

---

86 La Haute Cour Européenne de Justice a décidé dans son arrêt du 13. 9. 2005 (C-176/03) contre la volonté de la Commission, que le conseil était en droit d'ordonner une décision-cadre sur la protection de l'environnement dans le cadre du premier pilier, en invoquant le droit pénal. Elle reconnaît que le droit pénal et le droit de la procédure pénale ne relèvent nullement de la compétence de la Communauté (= premier pilier), mais elle affirme que cela ne peut pas empêcher le législateur de la communauté, de prendre des mesures se référant au droit pénal des états-membres, qui, à son avis, sont nécessaires pour garantir la pleine efficacité des règles de droit qu'il a ordonnées en faveur de la protection de l'environnement.

87 Cf. [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).

## 7.2 Politique de l'égalité

### A. L'UE s'est depuis longtemps engagée par contrat en faveur de l'égalité

Dès 1957, l'UE s'est contractuellement engagée à favoriser l'égalité des femmes et des hommes. Au plan de la mise en œuvre, des progrès décisifs n'ont été accomplis qu'après la Conférence mondiale des femmes de l'ONU à Beijing en 1995. Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la promotion de l'égalité fait partie des missions de la Communauté (art. 2) et des objectifs transversaux (art. 3). L'article 13 du Traité CE donne à la Commission la possibilité de prendre des initiatives pour lutter contre les discriminations (relatives au « genre », entre autre). L'article 141 constitue la base juridique des mesures communautaires en faveur de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans le domaine de l'emploi. Par le Traité d'Amsterdam, l'EU s'engage à inscrire l'égalité des chances dans l'ensemble des concepts politiques, des projets et des programmes réalisés au niveau communautaire, national, régional et local. Lors de la planification et de l'application des mesures politiques, il convient de prendre en compte les diverses situations vécues par les hommes et les femmes et d'en vérifier systématiquement les conséquences sur les deux sexes.<sup>88</sup> L'égalité compte ainsi parmi les missions transversales. Le principe du « Gender-Mainstreaming », initié par la Commission en 1996,<sup>89</sup> a été complété, au vu de la persistance des inégalités, par des mesures spécifiques d'encouragement des femmes. La stratégie-cadre de la promotion de l'égalité des femmes et des hommes (2001–2005)<sup>90</sup> se base sur cette double approche. La Commission a défini cinq domaines d'actions reliés entre eux à couvrir par la stratégie-cadre : la vie économique ; l'égalité en matière de participation et de représentation ; les droits sociaux ; les droits des citoyennes et des citoyens ; les rôles des sexes et les stéréotypes. Pour chacun de ces secteurs, des objectifs opérationnels sont formulés et des mesures sont listées, qui doivent être mis en œuvre par la Commission, les Etats-membres et les acteurs-clés (ONG, partenaires sociaux).

### B. Mise en œuvre du Gender Mainstreaming dans l'UE

Le politique européenne de l'emploi constitue un domaine essentiel dans l'application du Gender Mainstreaming au sein de l'UE. La politique de l'emploi coordonnée à l'échelon communautaire prescrit depuis 1999 le Gender Mainstreaming dans le cadre de tous les programmes relatifs à l'emploi.<sup>91</sup> Pour atteindre l'objectif de Lisbonne qui fixe un taux d'emploi des femmes de 60% d'ici à 2010, les Etats-membres doivent accélérer le rythme. Les écarts salariaux spécifiques aux sexes ainsi que la sous-représentation des femmes dans les instances dirigeantes économiques et politiques restent considérables. De même, la violence à l'encontre des femmes ainsi que la traite des femmes continuent à poser gravement problème. En dépit d'incontestables progrès, le rapport sur l'égalité des femmes et des hommes de 2004 constate globalement des carences dans la mise en œuvre du Gender Mainstreaming. Les mesures proposées concernent notamment les domaines suivants : dispositions légales, écarts salariaux, compatibilité entre vie professionnelle et salariale, participation

---

88 « Le Gender Mainstreaming consiste en l'organisation (ou la réorganisation), l'amélioration, l'élaboration et l'évaluation des processus de décision dans tous les domaines de la politique et du travail d'une organisation. Son objectif est d'inscrire la perspective des relations entre les sexes dans l'ensemble des processus décisionnels et de faire en sorte que tous les processus décisionnels contribuent à l'égalité des sexes ». (Traité d'Amsterdam 1998).

89 COM(96) 67 final.

90 Communication de la commission vers une stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001–2005), 7. 6. 2000, COM(2000) 335 final.

91 Voir maintenant la Proposition de la Commission relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), COM/2004/279 final.

équilibrée dans les instances décisionnelles et dirigeantes, application du Gender Mainstreaming, violence contre les femmes et traite des femmes. L'allocation de contributions provenant du fonds structurel est liée à la mise en œuvre du Gender Mainstreaming. Ce principe s'applique également aux demandes formulées par les nouveaux Etats-membres.

### **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

Globalement, le bilan des progrès réalisés en matière d'égalité dans l'UE correspond à la situation en Suisse. Dans notre pays également, les écarts salariaux entre les sexes sont excessifs, la compatibilité entre vie professionnelle et familiale est difficile, notamment pour les femmes, et les solutions de prise en charge des enfants complémentaires à la famille sont insuffisantes. Les femmes sont également sous-représentées aux postes de décision et de direction. Dans le domaine de la formation tertiaire, les chiffres de la ségrégation horizontale et verticale entre les sexes enregistrés par la Suisse sont encore plus négatifs que dans la moyenne européenne. Si, actuellement, 50% des étudiants sont des femmes, il y a tout au plus 10% d'enseignantes dans les universités suisses (2004). La violence à l'encontre des femmes ainsi que la traite des femmes constitue, en Suisse aussi, un sérieux problème. L'influence positive de la politique communautaire sur la Suisse commence toutefois à se faire sentir. Avec le temps, le Gender Mainstreaming s'impose de plus en plus comme méthode d'optimisation de la mise en œuvre des revendications égalitaires. Le groupe de travail interdépartemental « Suite des travaux pour la 4<sup>ème</sup> Conférence mondiale des femmes de l'ONU », institué par le Conseil fédéral, travaille depuis 1999 à l'introduction du Gender Mainstreaming dans l'administration fédérale. L'on a réalisé des projets-pilotes et élaboré un guide.<sup>92</sup> Certains cantons, comme Berne depuis 2004, ont entériné ce principe dans l'administration. Il n'y a cependant toujours pas d'obligation en la matière. L'UE œuvre à l'égalité des femmes et des hommes à l'aide de programmes de promotion spécifiques. En Suisse, les moyens financiers sont plutôt restreints pour de tels projets.

### **D. Le point de vue du PS**

Au plan de la politique de l'égalité, la Suisse ne pourrait que tirer avantage d'une adhésion à l'UE. Le PS en attend de sensibles améliorations dans ce domaine. L'orientation des mesures communautaires relatives à l'égalité correspond, pour l'essentiel, à celle de la Suisse. La différence réside dans le caractère obligatoire du Gender Mainstreaming avec des objectifs concrets qui sont également soumis à vérification. Dans l'UE, des sanctions potentielles existent au niveau des allocations à partir du fonds structurels. En Suisse, la mise en œuvre de mesures concrètes pour l'égalité des femmes et des hommes n'est ni obligatoire, ni passible de sanction lorsqu'elle s'avère insuffisante. La promotion de l'égalité est d'abord laissée aux soins du Bureau fédéral pour l'égalité (BFE) ainsi que des bureaux universitaires, municipaux et cantonaux pour l'égalité. Les personnes qui occupent les plus hautes fonctions politiques, administratives ou économiques se sentent trop peu, voire pas du tout tenues de mettre en œuvre des programmes d'égalité au sens du Gender Mainstreaming. Cette situation durera si l'on ne sanctionne pas une mise en œuvre insuffisante ou laxiste. Cela serait le cas après une adhésion à l'UE. Les bases juridiques pour la réalisation des objectifs visant à l'égalité dans le domaine de la politique de l'emploi seraient également affermies. Parallèlement, l'on disposerait de plus de moyens financiers pour les programmes de promotion. Grâce à l'internationalisation et au monitoring effectué par l'UE, le débat politique pourrait s'élargir et s'intensifier, ce qui permettrait une exécution renforcée de la Loi sur l'égalité (LEg). En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1996, cette loi constitue un instrument essentiel pour une véritable

---

92 Voir le guide «Approche intégrée de l'égalité dans l'administration fédérale», n° de commande 301.983.f, <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/guideGM.pdf>

promotion de l'égalité des femmes et des hommes.<sup>93</sup> La LEg s'applique à tous les domaines de la vie professionnelle, de l'embauche au congé en passant par la formation continue, le salaire et le harcèlement sexuel au poste de travail. Les discriminations tant directes qu'indirectes sont prohibées. Si l'égalité entre les femmes et les hommes a progressé en Suisse également (tout d'abord dans les années 90), cette évolution donne de nombreux signes de ralentissement, voire de stagnation depuis que nous sommes entrés dans le nouveau millénaire.<sup>94</sup> La lutte est devenue plus âpre, comme en témoigne clairement l'élection du Conseil fédéral de décembre 2003. Les interventions politiques visant à la suppression des bureaux pour l'égalité montrent à quel point le processus social de changement en matière de rôle des sexes est fragile, surtout dans un contexte de ressources limitées. Si la Suisse était membre de l'Union, ce type de politique rétrograde bénéficierait d'une marge de manœuvre nettement plus étroite. Dans le domaine de la politique européenne et dans celui de la politique de l'égalité, les objectifs du PS Suisse se recoupent tout à fait sur ce point. Cependant, établir un agenda ne suffit pas si l'on ne passe pas de la parole aux actes. Des mesures concrètes et un contrôle approprié sont les conditions d'une mise en œuvre efficace et visible des efforts accomplis pour l'égalité. L'UE possède un instrumentaire en matière de politique de l'égalité dont la Suisse pourrait profiter, mais uniquement après avoir adhéré à l'Union.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

Le PS Suisse se bat pour que, dans le domaine de la politique de l'égalité, les améliorations liées à une adhésion à l'UE soient mises en œuvre autant que faire se peut dès aujourd'hui :

1. Renforcement des mesures pour l'amélioration de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle;
2. Augmentation du travail à temps partiel et du Job-Sharing aux échelons hiérarchiques supérieurs de l'administration fédérale, de l'administration cantonale et des écoles supérieures (notamment des EPF et des universités);
3. Renforcement des mesures pour la suppression des stéréotypes relatifs aux sexes;
4. Quotas de « genre » de 40% dans les instances de décision et les commissions publiques (à l'exception des instances purement féminines pour la promotion de l'égalité) assortis de sanctions potentielles en cas de non-respect;
5. Développement des mesures contre la violence domestique et la traite des femmes;
6. Elimination des écarts salariaux;
7. pour les femmes dans la troisième phase de vie, un minimum d'existence qui compense la perte entre le salaire et une rente de deuxième pilier plus basse;
8. Introduction de l'imposition individuelle;
9. Caractère obligatoire de l'approche du Gender Mainstreaming à l'échelon fédéral, cantonal et communal et dans les écoles supérieures;
10. Introduction d'un contrôle de l'égalité avec des rapports réguliers sur la réalisation des objectifs et les progrès;
11. Davantage de moyens pour des mesures de promotion des femmes et pour les services dédiés à l'égalité;
12. Développement de la recherche sur le « genre » dans les écoles supérieures : au niveau global, introduction de la perspective du « genre » dans les projets de recherche et accroissement de l'institutionnalisation des Gender Studies dans les écoles supérieures.

---

93 RO 1996 1498.

94 Communiqué de presse OFS, Troisième rapport sur l'égalité des femmes et des hommes N° 0350-0312-10.

## 7.3 Sécurité sociale

### A. La sécurité sociale dans l'Union européenne

Le droit communautaire ne vise pas à harmoniser les droits nationaux de sécurité sociale mais seulement à les coordonner afin de permettre l'exercice effectif du droit à la libre circulation des personnes prévu par le traité CE. Le règlement (CE) 883/2004 qui remplace le règlement (CEE) 1408/71<sup>95</sup> fixe les règles qui concernent le champ d'application, la détermination de la législation applicable à la personne assurée, ainsi que les instruments de coordination des systèmes de sécurité sociale. Ces instruments reposent sur deux principes cardinaux, à savoir sur le principe de la totalisation des périodes d'assurance et sur le principe de l'exportation des prestations d'assurance. Le principe de bonne administration est aussi applicable : les institutions de sécurité sociale doivent répondre à toutes les demandes dans un délai raisonnable et doivent communiquer aux personnes concernées toute information nécessaire pour faire valoir les droits qui leur sont conférés par le règlement.

Toute politique de sécurité sociale est aussi une politique de l'emploi. L'UE reconnaît ce principe dans le Traité d'Amsterdam (1997). Dans le nouvel article 136 du traité CE, la communauté s'engage à poursuivre les objectifs suivants : la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions, en particulier par l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Le Conseil de l'UE s'est en outre fixé pour objectif dans la Stratégie de Lisbonne (2000) d'atteindre le plein emploi et d'augmenter le taux d'emploi à 70% jusqu'en 2010.

Cet objectif est très important pour la garantie à long terme des systèmes de sécurité sociale. Cependant, l'UE et les Etats membres en sont encore très éloignés. S'ils ne changent pas de politique, l'Europe ne connaîtra pas le plein emploi et ne pourra pas non plus maintenir voire développer si nécessaire ses systèmes de sécurité sociale. Le PS européen exige dès lors une stratégie de croissance combinant les réformes structurelles avec un développement vigoureux de la demande, en particulier par le biais d'une hausse massive des investissements dans le capital humain, la recherche et le développement ainsi que dans l'éducation.<sup>96</sup>

La lutte contre les discriminations (autres que les discriminations fondées sur le sexe qui ont donné lieu à une législation spécifique) constitue un défi majeur pour l'Union européenne qui s'est notamment traduite par l'adoption d'une directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail,<sup>97</sup> ainsi que l'adoption d'un programme d'action de lutte contre les discriminations pour la période 2001–2006.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient par ailleurs des principes de sécurité sociale, lesquels figurent tous dans la Constitution helvétique.

### B. La sécurité sociale dans les Etats membres de l'Union européenne

Les Etats membres de l'Union européenne ont toute liberté pour développer comme ils l'entendent leurs régimes de sécurité sociale. Ils ne sont liés que par le respect des normes

---

95 Règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des régimes de sécurité sociale, JO 2004, L 166/1.

96 Cf. Parti Socialiste Européen, Une nouvelle stratégie de croissance et d'investissement, Bruxelles, octobre 2005, [http://www.pes.org/downloads/Brochure\\_Growth\\_Investment\\_FR.pdf](http://www.pes.org/downloads/Brochure_Growth_Investment_FR.pdf).

97 Directive du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO L 303, 02.12.2000.

européennes de coordination qui portent sur toutes les branches de la sécurité sociale et dont seules sont exclues les prestations d'assistance.

Les systèmes de retraite des Etats membres de l'Union européenne sont tous confrontés aux mêmes défis liés à l'évolution démographique et au système de financement. C'est pourquoi la Commission estime que l'approche appropriée pour assurer des pensions sûres et adéquates consiste à conjuguer les processus existants avec la méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>98</sup> qui prévoit la fixation d'objectifs communs et la traduction de ces objectifs dans les stratégies politiques nationales. En tenant compte des principaux défis pour les régimes de retraites, à savoir le vieillissement de la population, la faiblesse persistante des taux de fertilité et la prolongation de l'espérance de vie, la Commission propose l'ensemble d'objectifs communs suivant :

- Des pensions adéquates,
- La viabilité financière des régimes de pension publics et privés,
- La modernisation des systèmes de pension pour répondre à l'évolution des besoins de la société et des personnes.

Le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables constitue une autre préoccupation brûlante des Etats membres de l'Union européenne. Dans ce domaine également la Commission préconise la méthode ouverte de coordination avec les objectifs suivants :

- Assurer l'accès aux soins : universalité, équité et solidarité,
- Promouvoir la qualité des soins,
- Garantir la viabilité financière de soins accessibles et de qualité.

Il est beaucoup plus raisonnable et économique de pouvoir offrir un emploi à toutes les personnes qui n'en ont pas que de les faire vivre de l'assistance sociale. C'est la raison pour laquelle des pays membres de l'UE se sont engagés à mener une politique active du marché du travail visant d'une part à aider toutes celles et tous ceux qui veulent travailler à réintégrer le marché du travail et combattant d'autre part les abus en matière d'aide sociale.

En ce qui concerne les personnes handicapées, plusieurs Etats membres ont adopté des réformes politiques et des mesures favorables à l'emploi. Ainsi, la Finlande envisage des mesures précoces de reclassement professionnel pour les personnes exposées au risque de handicap. Aux Pays-Bas et au Luxembourg, les employeurs sont tenus de trouver à la personne handicapée un emploi mieux adapté au sein de l'entreprise. Plusieurs pays (Danemark, Autriche, Allemagne et Royaume-Uni) ont commencé à accorder des subventions aux employeurs, souvent sous la forme d'une réduction des charges sociales, afin de favoriser l'engagement ou le maintien au travail de personnes handicapées.

### **C. La coordination avec les régimes suisses de sécurité sociale est déjà effective**

La coordination entre les régimes de sécurité sociale suisses et ceux des Etats membres de l'Union européenne est déjà assurée par l'Accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 21 juin 1999, ainsi que par l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant sur l'extension de la libre circulation aux nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

---

98 La méthode ouverte de coordination est conçue comme une méthode de gouvernance souple, venant compléter la méthode communautaire existante. Elle est employée au cas par cas, parallèlement à l'approche programmatique et législative dans certains domaines tels que l'emploi et la politique sociale.

L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne n'entraînerait donc pas de contraintes autres que celles déjà en vigueur pour la Suisse.

Notre pays connaît les mêmes problématiques dans les différents domaines de la sécurité sociale que les autres pays européens. Nous n'avons toutefois pas une politique de l'emploi qui soit digne de ce nom et qui n'émerge pas seulement à l'assurance chômage.

#### **D. Le point de vue du PS**

Concrètement la Suisse supporte sans autre la comparaison de niveau de ses assurances sociales avec celui des régimes de sécurité sociale de la plupart des pays membres de l'Union européenne. Nous avons toutefois encore deux faiblesses majeures dans le domaine des allocations familiales et de la couverture de la perte de gain en cas de maladie.

L'adhésion à l'Union européenne permettrait à la Suisse de veiller avec d'autres forces à ce que toute nouvelle norme législative matérielle dans le domaine de la sécurité sociale contienne une clause de « non-régression », afin que les Etats membres ne puissent pas diminuer leur niveau de protection.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Si la Suisse adhère à l'UE, elle devra œuvrer de toutes ses forces pour que l'UE accorde la priorité à une politique efficace de plein emploi, afin de garantir le financement à long terme des systèmes de sécurité sociale.
2. Il y a longtemps que la Suisse aurait dû ratifier la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Il est indigne de notre pays d'avoir refusé cette ratification jusqu'à présent et il serait de surcroît inconcevable d'adhérer à l'Union européenne sans avoir adopté ces normes fondamentales.
3. Il faut combler les lacunes actuelles de la sécurité sociale en comparaison des autres pays européens (allocations familiales, etc.). De même, dans son propre intérêt, la Suisse doit augmenter ses dépenses comparativement faibles en faveur d'une politique active du marché du travail.
4. Le système unique en Europe des primes par tête doit être revu et remplacé par un régime d'assurance maladie obligatoire mettant fin à la chasse aux bons risques et prévoyant des primes fixées en fonction de la capacité économique des assuré-e-s (Caisse-maladie unique et sociale).

## 7.4 Protection des travailleurs et travailleuses

### A. La protection des travailleurs et travailleuses dans l'Union européenne

La Communauté Européenne a pris conscience dans les années quatre-vingt déjà de l'importance de la protection physique et psychique des travailleurs et travailleuses pour la construction européenne. Après avoir adopté des directives particulières, elle a élaboré une directive-cadre sur la santé et la sécurité des travailleurs et travailleuses fixant ainsi un ensemble de principes généraux de protection, susceptibles d'être complétés par des dispositions particulières contenues dans des directives spécifiques.<sup>99</sup> Cette directive-cadre sur la santé et la sécurité constitue l'ossature de la législation communautaire, quant aux directives spécifiques, le filet en est extrêmement dense.

Par une directive du 4 novembre 2003 l'Union européenne a fixé les prescriptions minimales en matière d'aménagement du temps de travail.<sup>100</sup> Elle vise les périodes de repos journalier, les temps de pause, les repos hebdomadaires, les congés annuels, ainsi que certains aspects du travail de nuit et du travail en équipes. Une prescription minimale particulièrement intéressante porte sur la durée hebdomadaire maximale de travail, fixée à 48 heures, heures supplémentaires comprises. Afin de rendre conciliable la vie professionnelle et familiale et de promouvoir l'égalité des chances et de traitement entre les femmes et les hommes l'Union européenne a également prévu un congé parental de 3 mois au minimum en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et des congés pour des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident rendant indispensable la présence immédiate du travailleur ou de la travailleuse.<sup>101</sup>

L'Union européenne s'est préoccupée de la protection des personnes travaillant sous forme de contrat de travail précaire ou atypique. Elle a en particulier adopté une directive interdisant toute discrimination pour les personnes travaillant à temps partiel,<sup>102</sup> une autre directive prévoyant l'interdiction de traiter moins favorablement les travailleurs et travailleuses à durée déterminée que celles et ceux à durée indéterminée au seul motif qu'ils travaillent à durée déterminée.<sup>103</sup> La Commission a en outre adopté une proposition de directive visant à généraliser le principe de non-discrimination pour les travailleurs et travailleuses intérimaires, notamment en assurant que leurs conditions essentielles de travail et d'emploi, comprenant le temps de travail et la rémunération, soient au moins celles qui leur seraient applicables s'ils étaient recrutés directement par l'entreprise utilisatrice.<sup>104</sup>

L'Union européenne protège les travailleurs et travailleuses salariés contre une méconnaissance de leurs droits, face à la multiplication des types de relation de travail, en établissant

---

99 Directive du Conseil 89/391 du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, JOCE no L 183/1, 29. 6. 1989.

100 Directive (CE) no 88/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299/9, 18. 11. 2003.

101 Directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental, JO L 145, 19. 6. 1996.

102 Directive 97/81/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel, JO L 14, 20. 1. 1998.

103 Directive 99/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, JO L 175, 10. 7. 1999.

104 Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil, du 28 novembre 2002, relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires, COM (2002) 149 final, JO C 203 E, 27. 8. 2002.

au niveau communautaire l'obligation pour l'employeur d'informer, par écrit, le travailleur ou la travailleuse de ses conditions de travail.<sup>105</sup>

## **B. La protection des travailleurs et travailleuses dans les Etats membres de l'UE**

Les anciens Etats membres ont eu le temps de transposer en droit interne les directives sur la santé et la sécurité des travailleurs et travailleuses, même si actuellement, d'autres préoccupations sociales, notamment l'emploi, ont peu à peu relégué cette législation au second plan.

Les législations nationales sur le temps de travail ou les accords collectifs nationaux respectent les prescriptions minimales communautaires sur l'aménagement du temps de travail et les congés parentaux, ceci d'autant plus que ces dernières laissent aux Etats membres une certaine souplesse.

La protection du travail atypique est relativement récente, suivant en cela l'évolution du marché de l'emploi, les dispositions communautaires ne sont donc encore pas toutes contraignantes et les Etats membres légifèrent peu à peu. Toutefois les travailleurs et travailleuses disposent de la garantie minimale de connaître leurs conditions de travail par l'obligation d'information qui est faite à l'employeur.

## **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

Le niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et travailleuses est généralement inférieur en Suisse à ce qu'il est dans l'Union européenne. En termes de mise en œuvre et de moyens de contrôle, la Suisse a encore beaucoup à faire pour atteindre le niveau requis par les standards européens.

L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne entraînerait une réduction importante du temps de travail hebdomadaire maximal – heures supplémentaires comprises –, ainsi qu'une meilleure protection du travail nocturne et une meilleure protection contre le licenciement. D'autre part la Suisse se verrait dans l'obligation d'introduire un congé parental.

La Suisse ne connaît pas de normes protectrices sur les formes de travail précaire, elle devrait en cas d'adhésion introduire le principe d'interdiction de toute discrimination pour ces formes de travail.

Les mesures d'accompagnement relatives aux Accords portant sur l'extension de la libre circulation aux nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont déjà amené la Suisse à intégrer un nouvel article 330b du code des obligations reprenant dans son essence la directive européenne sur l'obligation d'information faite à l'employeur.

## **D. Le point de vue du PS**

En cas d'adhésion à l'Union européenne la Suisse devrait augmenter le niveau de protection des travailleurs et travailleuses, diminuer le maximum du temps de travail et le maximum des heures supplémentaires légales, améliorer les conditions de travail et leur communication, ainsi que la compatibilité entre la vie professionnelle et la vie familiale. Tous les pas qu'il conviendrait d'entreprendre sont d'anciennes revendications socialistes qu'il faudrait gagner avec ou sans adhésion à l'Union européenne.

---

105 Directive 91/533/CEE du Conseil, du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail, JO L 288, 18. 10. 1991.

La lutte contre l'exploitation des personnes travaillant dans des formes de travail précaire a constitué une priorité syndicale ces dernières années, notamment que les conditions de travail d'une branche fixées par convention collective de travail soient appliquées à tous les travailleurs et travailleuses temporaires employés dans cette branche.

L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne est nettement favorable au niveau du droit du travail aux travailleurs et travailleuses de notre pays.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

Le PS Suisse se bat pour que, dans le domaine de la protection des travailleurs et travailleuses, les améliorations liées à une adhésion à l'UE soient mises en œuvre autant que faire se peut dès aujourd'hui :

1. Le temps de travail maximal hebdomadaire y compris les heures supplémentaires doit être ramené au niveau de l'UE ou en dessous.
2. Il faut introduire un congé parental payé respectant au moins les minima fixés par la directive européenne correspondante.
3. Les normes de protection des personnes engagées à titre temporaire doivent correspondre au moins aux directives proposées par l'UE ; si la Suisse adhère à l'UE, elle devra s'engager pour que ces normes européennes deviennent obligatoires.
4. La législation doit fixer le principe de négocier des conventions collectives de travail comportant des dispositions sur les salaires minimaux dans toutes les branches ou d'élaborer un contrat-type de travail comportant des dispositions sur les salaires minimaux.

## 7.5 Participation des travailleurs et travailleuses

### A. La participation des travailleurs et travailleuses dans l'Union européenne

Indépendamment des directives adoptées antérieurement en matière d'information, de consultation et de participation des travailleurs et travailleuses en particulier en matière de transfert d'entreprise<sup>106</sup> ou de licenciements collectifs,<sup>107</sup> l'Union européenne a mis en place un cadre général plus contraignant<sup>108</sup> portant sur l'information et la consultation des travailleurs et travailleuses dans trois domaines touchant à l'entreprise :

- Les évolutions de nature économique, financière et stratégique ;
- La structure et l'évolution prévisible de l'emploi ainsi que les mesures qui en découlent ;
- Les décisions pouvant entraîner des modifications substantielles dans l'organisation du travail et dans les relations contractuelles.

Le droit communautaire prévoit l'institution d'un comité d'entreprise européen ou une procédure d'information et de consultation dans chaque entreprise de dimension communautaire et chaque groupe d'entreprises de dimension communautaire, à la suite d'un accord entre la direction centrale et un groupe spécial de négociation.<sup>109</sup> La direction centrale est responsable de la création des conditions et des moyens nécessaires pour l'institution du comité d'entreprise européen. Elle doit entamer la négociation de sa propre initiative, ou à la demande écrite d'au moins 100 travailleurs ou de leurs représentants relevant d'au moins deux entreprises dans au moins deux Etats membres.

La directive cadre de l'Union européenne sur la santé et la sécurité des travailleurs et travailleuses consacre trois articles à la participation, chacun d'eux traitant d'un aspect particulier. Sont ainsi visées, par ordre d'importance quant à l'activité de leurs destinataires, l'information (art. 10), la formation (art. 12) et la consultation (art. 11).

### B. La participation des travailleurs et travailleuses dans les Etats membres de l'Union européenne

Le degré de transposition des normes communautaires dans les Etats membres dépend non seulement des cadres législatifs nationaux mais aussi des accords entre partenaires sociaux et de leurs rapports de force. Ainsi par exemple dans les accords conclus dans le cadre de l'institution d'un comité d'entreprise européen, certains ne garantissent qu'un très faible niveau d'information et de consultation transnationale.

### C. La Suisse s'est largement inspirée du droit communautaire sur la participation

Avec l'adoption de la loi sur la participation, des dispositions du code des obligations sur le transfert d'entreprise et sur les licenciements collectifs, la Suisse s'est déjà largement inspirée du droit communautaire sur la participation. L'adhésion à l'Union européenne n'apporte-

---

106 Directive relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'établissement, JOCE no L 82/16, 22. 3. 2001.

107 Directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs, JO L 225, 12. 8. 1988.

108 Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, JO L 80, 23. 3. 2002.

109 Directive 94/45/CE du Conseil, du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, JO L 254, 30. 9. 1994.

rait donc pas des changements majeurs en matière de participation des travailleurs et travailleuses aux décisions.

Cette adhésion pourrait toutefois aider à imposer l'idée d'un plan social obligatoire dans tous les cas de licenciements collectifs, dans la mesure où la directive 98/59/CE précise que la consultation des travailleurs doit se faire « en vue d'obtenir un accord » et que les consultations doivent porter au moins sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements et d'en atténuer les conséquences notamment par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant le reclassement ou la reconversion des travailleurs et travailleuses licenciés.

L'adhésion à l'Union européenne permettrait d'appliquer directement aux entreprises dont la direction centrale est sise en Suisse la directive 94/45/CE concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen, sans devoir apporter la preuve difficile que l'entreprise sise en Suisse exerce une position dominante sur d'autres entreprises sises dans des Etats membres de l'Union européenne.

#### **D. Le point de vue du PS**

L'augmentation des droits de participation des travailleurs et travailleuses fait partie intégrale des objectifs socialistes en matière de démocratie économique.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

Le PS Suisse se bat pour que, dans le domaine des droits de participation des travailleurs et travailleuses, les améliorations liées à une adhésion à l'UE soient mises en œuvre autant que faire se peut dès aujourd'hui :

1. Les droits des représentants-tes des travailleurs et travailleuses dans les entreprises doivent être notablement renforcés et accompagnés d'une protection totale contre les licenciements.
2. Il faut mettre en place une procédure contraignante pour la négociation de conventions collectives de travail, dans la mesure où le droit du travail suisse repose essentiellement sur la base du droit collectif.
3. Les coûts des licenciements collectifs et des fermetures d'entreprise doivent être pris en charge par les entreprises et ne pas être mis à charge de la société. Dans tous les cas de licenciements collectifs des plans sociaux doivent être conclus.

## 7.6 Recherche et formation

### A. Augmentation massive des moyens financiers alloués à la formation et à la recherche

La recherche et la formation sont des préoccupations majeures de l'UE. Les objectifs de Lisbonne fixés par le Conseil de l'Europe en mars 2000 démontrent que l'UE veut devenir, d'ici à 2010, l'espace économique fondé sur les connaissances, le plus compétitif et le plus dynamique du monde. Les investissements dans la recherche et la formation ont été augmentés massivement. A l'horizon 2010, ils doivent passer de 1,9% à 3% du produit intérieur brut (PIB) de l'UE.

Dans le domaine de la formation, l'UE donne le ton depuis assez longtemps, notamment en matière de reconnaissance mutuelle des diplômes. Pour les professions réglementées (par ex. les médecins, les avocats ou les enseignants), la mobilité des salarié(e)s et des prestataires de services est aujourd'hui assurée dans toute l'Europe, grâce à la reconnaissance des diplômes d'état. Les conditions de la reconnaissance sont définies dans les directives européennes, elles sont donc contraignantes pour tous les Etats-membres. Ce n'est pas seulement le diplôme qui importe, mais également et de plus en plus, l'expérience professionnelle.

L'UE ne possède en outre aucune compétence pour mener des politiques supranationales de recherche et de formation. Mais, par divers programmes d'action, partenariats et plate-formes de dialogue, l'UE encourage la coopération entre les états-membres. Le sixième programme-cadre de recherche (2002–2006) de l'UE représente un investissement de 17,5 mio. d'euros dans la coopération européenne en matière de recherche. Le programme gravite autour de grands sujets comme le génie génétique et la biotechnologie, les technologies de communication, la nanotechnologie, l'aérospatial, la qualité et la sécurité des denrées alimentaires, le développement durable, les changements planétaires et les écosystèmes ainsi que la société du savoir. A cela s'ajoutent des programmes spéciaux comme ceux permettant d'évaluer les conséquences des technologies ou de promouvoir la parité et des études d'impact sur les rapports femmes-hommes (gender studies), qui sont nettement plus avancées dans l'UE qu'en Suisse.

Dans le domaine de la formation, chaque état-membre de l'UE est responsable des contenus de son enseignement et de l'organisation de ses systèmes de formation, en vertu du «principe de subsidiarité». Conformément aux articles 149 et 150 du traité européen, la Communauté contribue toutefois au développement d'une formation de niveau très élevé, en encourageant la coopération entre les états-membres et en soutenant et en complétant l'activité des états-membres lorsque cela s'avère nécessaire, surtout dans le but de développer la dimension européenne dans le système de formation et de promouvoir à la fois la mobilité des étudiants et des enseignants et la coopération européenne entre les instituts de formation.

L'UE finance des programmes de formation pour un budget global (de 2000 à 2006) de 3,52 mrd. d'euros, soit 5,25 mrd. de francs. Il doit permettre de stimuler l'offre et la qualité de la formation de base et du perfectionnement et de promouvoir la mobilité transfrontalière des élèves, des apprentis, des étudiants et des jeunes enseignants. Le domaine de formation comporte les programmes SOCRATE I (formation scolaire et supérieure générale, le programme d'échange ERASMUS, coopération entre les écoles supérieures, jumelages entre écoles et formation continue du personnel enseignant, promotion de l'apprentissage et des cours en langues étrangères, formation pour adultes, utilisation des technologies d'information et de communication en cours); LEONARD DE VINCI (coordination de la formation pro-

fessionnelle entre états-membres, stages, encouragement de l'étude à vie) et JEUNESSE (promotion d'activités extra-scolaires, échange de groupes de jeunes et coopération transfrontalière dans le cadre de rencontres internationales).

La prochaine génération de programmes qui débutera en 2007 prévoit une restructuration de trois à deux programmes, un programme-cadre de formation «Les études à vie» et un programme intitulé «Jeunesse en action». Elle veut tirer parti de synergies dans l'administration des programmes et imposer moins de points de détails en amont. Pour atteindre les objectifs de Lisbonne, les moyens financiers doivent être augmentés massivement par la même occasion et passer à 20,4 mrd. de francs.

#### **B. Encourager au lieu de décréter – des instruments souples pour la politique de formation**

Certes, les directives sur la reconnaissance mutuelle des diplômes sont contraignantes pour les Etats-membres, mais elles leur laissent une marge de manœuvre. Dans la plupart des Etats-membres de l'UE, les directives sont désormais appliquées, parfois avec beaucoup de retard. La Commission européenne a porté diverses procédures de violation des traités devant la Haute Cour de Justice, contre l'Allemagne par exemple, dans une affaire d'échelons académiques.

De plus, il n'existe pas d'acquis supranationaux dans le domaine de la formation et de la recherche. Les principes de coopération et d'objectifs communs priment sur les règles de droit. Les programmes de formation et de recherche ne fonctionnent pas avec des réglementations, mais doivent être considérés avant tout comme une proposition faite à des écoles, des universités et des chercheurs. Quiconque les applique, doit faire face à des obligations. Mais personne n'est obligé de les appliquer. En matière de formation, l'UE adopte d'ailleurs une nouvelle stratégie qui consiste à instaurer des méthodes de coordination ouvertes. Elles reposent sur des méthodes de mesure définies en commun (statistiques, indicateurs), qui permettent aux Etats-membres, de poursuivre leur évolution vers des objectifs fixés, et sur des méthodes de comparaison de la coopération (par ex. les «best practices»). Ces formes de coopération internationale sont bien introduites dans le domaine de la formation. En Suisse, nous connaissons des méthodes semblables inspirées du travail de l'OCDE et du Conseil de l'Europe.

#### **C. Absence de participation aux décisions lors de l'élaboration des programmes de formation et de recherche**

La Suisse a repris l'acquis en matière de reconnaissance des diplômes, en signant la Convention sur le libre établissement des personnes dans le cadre des bilatérales I. Les adaptations de l'acquis sont reprises dans le traité bilatéral, sur décision de la commission mixte qui repose sur la conception «autonome» de la Suisse. L'adhésion à l'UE ne changerait rien à la continuité du droit qu'il s'agirait de reprendre. Les représentantes et les représentants suisses pourraient cependant prendre part aux décisions des organes de l'UE concernant la suite de son adaptation et l'élaboration de nouvelles dispositions.

Grâce à la convention bilatérale sur la recherche, la Suisse a participé au sixième programme-cadre de recherche en tant que membre associé de pleins droits, dans le cadre des bilatérales I. Contrairement aux anciennes réglementations, cela signifie que des projets peuvent désormais être dirigés aussi par des chercheurs suisses ou depuis des institutions de recherche suisses. Dans le cadre des traités, la Suisse est tenue de participer financièrement aux programmes. Le financement est assuré par l'intermédiaire du gouvernement fédéral (250 mio. de francs en 2005). Les programmes-cadres sont limités dans le temps, ce qui im-

pose des négociations régulières pour pouvoir poursuivre la collaboration. Si la Suisse était membre de l'UE, elle y participerait automatiquement. Aujourd'hui, la Suisse n'a pas le droit de participer aux débats sur le développement et la définition des priorités de fond de nouveaux programmes de recherche, chose qui changerait si la Suisse adhéra à l'UE.

Actuellement, la Suisse ne peut pas participer aux programmes de formation. Dans le cadre des bilatérales I, les négociations ont échoué. Elles ont été poursuivies dans le cadre des bilatérales II, en tant que questions laissées en suspens («left over»). Pour empêcher l'exclusion totale de la Suisse, le gouvernement fédéral a pris des mesures financières transitoires qui lui permettent de s'associer à certains projets européens en tant que «partenaire tacite» si la coordinatrice du projet européen accepte cette participation. Forts de cette nouvelle possibilité, environ 1700 étudiants suisses ont, par exemple, profité du programme ERASMUS en 2003 et autant d'étudiants ERASMUS européens ont pu suivre un semestre de cours dans une université suisse. Mais cette forme de participation reste régulièrement dépendante de l'approbation de la coordination du projet et peut être révoquée à n'importe quel moment par l'UE. Dans le cadre des bilatérales II, il a suffi d'un échange de courriers entre la Suisse et l'UE, déclarant l'intention de permettre à la Suisse de participer à la prochaine génération de programmes (à partir de 2007). Pour des raisons juridiques, il n'était pas possible pour la Suisse de participer aux programmes 2002–2006 en cours. Même pour les négociations sur la nouvelle génération de programmes, les délais sont très courts. Elles devraient débuter au plus tard en 2006 et se terminer rapidement. La Suisse recherche une possibilité d'association. Elle pourrait ainsi lancer, coordonner et diriger elle-même des projets comme dans le programme-cadre de recherche. Mais comme auparavant, elle ne bénéficierait toujours du droit de cité en matière d'organisation des programmes qu'en étant membre de l'UE.

#### **D. Le point de vue du PS**

Le PS accorde une grande priorité à la coopération européenne renforcée en matière de formation, de recherche et d'innovation.

1. Si l'Europe veut s'affirmer dans le monde en tant qu'espace de formation et de recherche, elle aura besoin dans les prochaines années, d'une stratégie commune et d'investissements de grande ampleur. Seule l'Union Européenne possède une capacité de direction suffisante pour structurer judicieusement les efforts renforcés massivement dans le domaine de la formation et de la recherche.

2. Pour les jeunes professionnels et les enseignants de la nouvelle génération, la connaissance de langues étrangères, l'expérience de l'étranger et la création de réseaux européens deviennent de plus en plus importants dans l'Europe de la libre circulation des personnes. Dans le domaine de l'école primaire et de la formation professionnelle aussi, les espaces pédagogiques se sont ouverts, ces dernières années. Le programme linguistique COMENIUS 2, par exemple, qui finance des séjours d'étude de jeunes enseignantes et enseignants à l'étranger ou encourage l'assistance linguistique aux enseignants d'écoles primaires, stimule efficacement cette option.

3. La recherche européenne fournit des éléments importants à la recherche suisse. Dans certains domaines, la coopération européenne est indispensable. Les recherches menées en solo dans un coin de laboratoire privé, ont presque totalement disparu.

4. Les écoles supérieures suisses et la recherche ont traditionnellement une vocation internationale. Participer aux programmes de recherche européens, permet aux chercheuses et aux

chercheurs suisses de participer à l'action européenne, de multiplier des expériences enrichissantes et d'établir des contacts.

5. Le niveau élevé de la recherche européenne contribue à la qualité de la recherche suisse.

6. Les programmes-cadres européens de formation et de recherche renforcent le pôle économique suisse.

7. Les programmes européens améliorent les perspectives d'emploi pour les chercheurs et les chercheuses suisses.

8. Du point de vue financier également, en Suisse, les retombées dépassent en général le montant de la contribution. La recherche européenne repose majoritairement sur des sites de recherche de très haute technologie d'états de taille petite et moyenne comme la Belgique, la Suisse, les Pays-Bas et le Danemark. La Suisse entre également dans cette catégorie.

Si la Suisse peut profiter des avantages de la coopération européenne en matière de formation et de recherche et même éventuellement par la voie bilatérale, son adhésion à l'UE serait une valeur ajoutée à plusieurs égards.

1. La Suisse ne pourra co-décider à droits égaux, des stratégies politiques de formation et de recherche et de la planification européenne des programmes qui s'y rapporte, qu'en étant membre à part entière de l'UE. Cela est d'autant plus important que les programmes européens de formation et de recherche ont un impact directeur considérable en raison des importantes sommes investies. Dans le secteur de la formation, ils se conjuguent avec d'autres processus internationaux comme les projets PISA, la politique linguistique du Conseil de l'Europe ou le processus de Copenhague sur le perfectionnement de la formation professionnelle. Et c'est l'Union Européenne qui, de plus en plus, décide des orientations. En tant que pôle de formation et de recherche de renommée internationale, la voix de la Suisse pourrait avoir une certaine résonance sur ces questions, au sein de l'Union Européenne.

2. L'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne lui garantirait une participation ininterrompue et sans restriction à de futurs programmes européens de formation et de recherche. Les négociations bilatérales à ce sujet font ressortir, une fois de plus, la lourdeur du système bilatéral. Ainsi, par exemple, le cinquième programme-cadre de recherche était-il déjà dépassé avant-même l'entrée en vigueur des bilatérales I. Mais il faut encore débattre de la question de la participation de la Suisse au septième programme-cadre de recherche. Les programmes de formation arrivaient régulièrement à leur terme avant que la Suisse et l'UE n'aient conclu leurs multiples et interminables négociations. Dans la première moitié des années 90, la Suisse avait participé à certains programmes de formation, mais y avait ensuite renoncé à cause du refus du traité de l'EEE. De nouvelles négociations sont prévues en 2006. L'adhésion pleine et entière permettrait la continuité nécessaire.

3. La Suisse ne peut profiter d'un droit à la formation que dans le cas d'une entrée dans l'UE, tel qu'il est stipulé dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Le droit européen à la formation va bien au-delà de celui de la Constitution Fédérale Suisse (article 17). L'article II-74 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE s'énonce ainsi : «(1) Toute personne a droit à l'enseignement et doit avoir accès à la formation professionnelle et à la formation continue. (2) Ce droit comporte la possibilité d'assister gratuitement à l'école obligatoire. [...]» Les postulats politiques primordiaux du PS en matière de formation seraient renforcés par l'adhésion de la Suisse à l'UE, à savoir, entre autres, que la formation est un bien public qui doit être à la disposition de tous quels que soient leurs origines, leur sexe et leur pouvoir d'achat et que l'égalité des chances doit être garantie.

## **E. Les revendications du PS suisse**

Si la Suisse intègre l'UE, elle devra s'engager pour que les programmes-cadres de recherche de l'UE soient améliorés et perfectionnés dans le sens défini ci-après:

1. Aujourd'hui, la recherche au sein de l'UE cible uniquement les possibilités d'application dans l'économie et l'innovation technologique. La Suisse devra œuvrer au sein de l'UE pour que les programmes européens soutiennent également et davantage la recherche fondamentale.
2. L'accent étant mis sur le domaine technologique, les moyens affectés aux sciences humaines et aux sciences sociales sont insuffisants. Le sixième programme-cadre de recherche ne leur a consacré qu'1% des fonds. Bien que comparée aux autres pays, la Suisse n'affecte, pour sa part, que beaucoup trop peu d'argent aux sciences humaines et aux sciences sociales, elle devra s'engager en faveur d'un soutien plus substantiel de ces disciplines.
3. En recourant aux évaluations des conséquences de la technologie et au «gender mainstreaming» (égalité des sexes dans le domaine politique), il faudra garantir que le développement technologique sera ouvert au débat démocratique, qu'il s'opèrera de manière compatible avec les préoccupations sociales et écologiques et que son incidence sur la parité sera contrôlée.
4. La participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche de l'UE ne doit pas aboutir à un affaiblissement de la recherche dans les centres publics suisses. La Suisse doit s'investir de manière générale dans l'UE, pour que les fonds soient affectés davantage à des centres publics de recherche plutôt qu'à des entreprises privées.
5. Il faut un nombre égal de chercheurs et de chercheuses habilités à participer à l'élaboration des programmes de recherche européens et ce, à tous les niveaux, c'est-à-dire également dans les assemblées dirigeantes et en matière de promotion de la technologie. Ils doivent d'ailleurs être rémunérés correctement. Les taux de salaires actuels couramment pratiqués pour les projets prévus le plus souvent pour une durée de 2 à 6 ans, sont indignes du niveau de qualification élevé des intervenants – même comparé aux montants alloués des fonds nationaux – et ne leur permettent pas, par exemple, de fonder une famille.
6. Dans les programmes-cadres de recherche de l'UE, il faut une politique linguistique différenciée. Le fait d'instituer la langue anglaise comme la seule langue préférentielle dans le milieu européen de la recherche peut contribuer à créer des castes parmi les chercheurs et creuser dangereusement le fossé entre eux et la société.
7. Tant que la Suisse ne fait pas partie de l'UE, le PS demande que la Suisse continue à être associée aux programmes de recherche et de formation de l'UE ou que son association soit renégociée. Seule l'association de la Suisse à ces programmes permet son accès à toutes les activités et lui donne des possibilités – du moins informelles – d'exercer une influence sur l'élaboration des programmes. Son renoncement ou sa participation réduite à certains projets seraient des signes avant-coureurs lourds de conséquence pour la politique de recherche et de formation. Pour une association, il faut que les moyens financiers nécessaires soient débloqués au Parlement. L'épreuve décisive aura lieu au début de l'année 2006, lors des délibérations de la délégation européenne pour la recherche et la formation du Conseil Fédéral. La Commission Européenne veut doubler les moyens financiers pour les programmes de recherche et de formation dans les prochaines an-

nées. La Suisse est donc également mise à contribution. Les investissements budgétés pour la recherche et le développement qui s'élèvent à 4% du PIB sont réduits chez nous à 2,8% en raison des économies prévues. Il est indispensable de corriger le tir. Ce sont nos chercheurs et chercheuses, nos écoles et nos universités qui sont les grands perdants de cette stratégie à contre-courant. A moyen et long terme, c'est la compétitivité de toute l'économie qui est en jeu.

## 8 Libre circulation des marchandises et des personnes, agriculture et cohésion

### 8.1 Libre circulation des marchandises

#### A. La libre circulation des marchandises et le droit de la concurrence de l'UE

Le principe de la libre circulation des marchandises constitue l'un des piliers de la Communauté Européenne. Déjà les traités de Rome stipulaient qu'il fallait supprimer toutes les barrières nationales à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.

L'application de ces textes a tout d'abord pris la forme de *l'harmonisation des législations* opérée par le Conseil de l'Europe. Cette harmonisation a été réalisée avec succès dans les domaines de l'automobile, du bâtiment et du génie civil, des denrées alimentaires ainsi que des produits pharmaceutiques, cosmétiques et chimiques, entre autres.

Mais l'harmonisation complète – incluant toutes les directives et normes techniques – s'est avérée être un moyen très coûteux et très long. Le Conseil de l'Europe a donc décidé en 1985 d'adopter *une nouvelle condition: le concept de la reconnaissance mutuelle*. Au lieu de se procurer laborieusement les dispositions légales et les certifications de normes techniques, un état-membre a le devoir d'accepter sur son territoire, tous les produits fabriqués légalement dans un autre pays-membre de l'UE ou commercialisés sur le marché. Le Conseil de l'Europe a harmonisé les secteurs des jouets, des machines, des appareils d'impression, des produits médicaux, des appareils électriques et électroniques, de la technologie de l'information et de la communication, des moyens de transport de toutes sortes et des emballages, etc. en appliquant ce concept.

Cette nouvelle condition repose sur le *principe de la reconnaissance mutuelle* que la Haute Cour Européenne de Justice a instauré en 1979 avec son fameux arrêt concernant le « cas-sis de Dijon ». La Commission a développé ce principe dès 1980, dans plusieurs communiqués explicatifs et dans le contexte du programme sur le grand marché intérieur, dans des rapports bisannuels sur son application. Des états-membres ne peuvent les contester que dans des cas où la sécurité publique, la santé ou l'environnement seraient menacés et s'il est prouvé que d'éventuelles mesures restrictives s'avèrent nécessaires et adaptées.

De plus, pour les produits qui ne font pas l'objet de l'harmonisation communautaire, la Haute Cour Européenne de Justice a aboli des *obstacles au commerce non tarifaires*, en générant des dispositions juridiques dans son interprétation des articles 28 à 30 du traité européen. Ils interdisent les limitations des quantités importées et d'autres mesures ayant le même effet, parmi lesquelles la Cour inclut, entre autres, certaines licences d'importation, des obligations de fournir des attestations, des tarifs minimums obligatoires, des conditions de crédit et de paiement, des omissions malhonnêtes dans la désignation des marchandises et des limitations d'importations parallèles<sup>110</sup>.

La Communauté a décrété en outre, des dispositions légales sur le commerce des marchandises

- sur les importations parallèles de médicaments,
- sur la libre circulation de denrées alimentaires et la sécurité alimentaire
- sur les procédures d'homologation et d'immatriculation des véhicules
- sur la fiscalité écologique et les taxes sur les produits polluants dans le marché intérieur et
- sur les procédés d'information dans le domaine des normes et des directives techniques.

---

110 Commission Européenne, Direction Générale Grand Marché Intérieur: Manuel sur le concept et l'application pratique des articles 28 à 30 du traité CE, Janvier 2000.

Ces nouvelles conditions ont permis au commerce des marchandises entre les états-membres de la Communauté de se développer très fortement entre 1986 et 2000. Depuis, il est stable et a même légèrement régressé en 2003, mais tout en restant à un niveau très élevé. Le commerce des prestations de services au sein de la Communauté, en comparaison, n'atteint toujours que 20% de la valeur du commerce des marchandises.

## **B. Application dans les états-membres et «achèvement» incomplet du marché intérieur**

Les états-membres de l'UE ont continué à appliquer très largement les dispositions légales mentionnées en matière de circulation des marchandises. Les 10 nouveaux adhérents ont obtenu des délais de transition allant jusqu'à quatre ans dans les plus petits secteurs, par exemple la Lituanie pour les produits pharmaceutiques, Malte, la Slovénie, la Pologne et la Hongrie pour l'utilisation de graisses végétales dans les produits chocolatés.

Hormis ces exceptions marginales et passagères, tous les états-membres ont appliqué les dispositions légales de l'UE dans le domaine de la libre circulation des marchandises. C'est pourquoi bon nombre de pays considèrent que la libre circulation des marchandises est déjà garantie depuis que «l'avènement du grand marché intérieur» a été proclamé en 1992.

Pourtant divers indices tendent à démontrer que l'UE est encore très loin de son «achèvement». Par exemple, les prix de biens industriels comparables continuent de stagner avec persistance, à un niveau très différent d'un état-membre à l'autre – sans parler des sous-secteurs comme l'habillement, les chaussures et l'alcool. Dans l'état le plus cher de l'Europe des 15, les prix moyens se situent à environ 40% au-dessus de la moyenne de l'Europe des 25, dans le pays le plus cher de l'Europe des 10, ils sont *inférieurs de 15%* à la moyenne de l'Europe des 25 ; dans l'état le moins cher de l'Europe des 15, ils sont d'environ 20% inférieurs à la moyenne de l'Europe des 25 et dans le pays le moins cher de l'Europe des 10, ils sont même inférieurs de 50% à cette moyenne. La Commission souligne donc régulièrement que des mesures complémentaires sont nécessaires pour intégrer les marchés nationaux au marché intérieur.<sup>111</sup>

En matière de circulation des marchandises, *renforcer la protection des consommateurs* est l'une des principales mesures proposées par la Commission. Des sondages ont révélé que dans l'UE, seulement 1 consommateur/trice sur 5 n'hésite pas à faire ses achats dans un autre état européen. C'est la raison pour laquelle la Commission a pris de nombreuses mesures pour augmenter la confiance des consommateurs en la circulation transfrontalière des marchandises. Parmi ces mesures, la Commission envisage entre autres:

- une directive sur les pratiques commerciales déloyales;
- le décret sur la coopération en matière de défense des consommateurs;
- la directive sur la sécurité générale des produits;
- de faciliter les réclamations concernant des produits défectueux (responsabilité-produit);
- le programme d'action pour la santé et la protection des consommateurs (2007–2013) qui doit intégrer les objectifs correspondants dans tous les secteurs politiques de la Communauté;
- un système d'enregistrement centralisé pour les produits chimiques dangereux (REACH);
- un système d'avertissement précoce permettant de dépister des brasseurs d'affaires sans scrupules;

---

111 Communiqué de la Commission. Deuxième rapport sur l'application de la stratégie du marché intérieur 2003–2006, 27. 1. 2005, COM(2005) 11 déf. – Il existe cependant aussi des marchandises difficilement commercialisables dont le niveau de prix variera toujours entre les différentes régions d'Europe.

- d'améliorer la possibilité dont disposent les consommateurs pour accéder à leur droit, dans des litiges transfrontaliers;
- une base juridique exhaustive pour augmenter la sécurité des denrées alimentaires et
- la création d'un système administratif européen pour la sécurité alimentaire.

A cela s'ajoute le *droit européen à la concurrence*, qui est «consistant» et qui veut empêcher les rentes de monopoles aux frais des consommateurs et d'autres exploitations abusives d'une position dominante sur le marché par certains prestataires – par le biais de cartels, d'ententes ou de fusions; plus récemment, la Commission s'est mise à étudier également la possibilité de poursuivre en dommages et intérêts des prestataires abusant de leur position dominante sur le marché.

### **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

La Suisse a conclu avec la Communauté Européenne, en 1972, un accord de libre échange et, en 1999, l'accord sur la reconnaissance mutuelle des contrôles de conformité (tests, inspections, certifications, homologations des produits), qui a supprimé des obstacles non tarifaires au commerce et qui a adapté le droit sur les denrées alimentaires à celui de l'UE – dans un premier temps, même dans le cadre des bilatérales I.

Pourtant, la libre circulation des marchandises entre la Suisse et l'UE n'est toujours pas garantie. Dans de nombreuses catégories de produits, les prix pratiqués en Suisse sont excessifs par rapport à la moyenne européenne. Compte-tenu des importantes différences de prix au sein de l'UE, il serait cependant faux de partir du principe que les prix pratiqués en Suisse s'abaisseraient au niveau de la moyenne européenne, si la Suisse adhéra à l'Union. Il faut sûrement envisager un alignement des prix suisses sur ceux pratiqués dans les régions économiques limitrophes (cf. chapitre 11.3, Bilan économique).

Concrètement, si la Suisse entrait dans l'UE, elle adapterait, en matière de circulation des marchandises, les législations suivantes:

1. La Suisse adhère pleinement au système de reconnaissance mutuelle et aux autres mesures auxquelles l'UE a recours pour faciliter largement la libre circulation des marchandises.
2. La Suisse s'associe pleinement à la protection des consommateurs qui est beaucoup plus étendue au sein de l'UE.
3. La Suisse reprend l'ensemble des instruments de la politique concurrentielle de l'UE, qui sont également plus consistants que ceux de la Suisse.

### **D. Le point de vue du PS**

Changements salués par le PS:

1. *Cassis de Dijon*: Le Conseil Fédéral a proposé en 2005, de reprendre les décisions des états-membres de l'UE concernant l'autorisation d'entrée des produits qui ne sont pas concernés par l'accord de conformité. Les états-membres de l'UE ne devront accepter les décisions d'autorisation d'entrée des produits de la Suisse, que si elle entre dans l'UE ou si la question est réglée d'une manière bilatérale.
2. *Suppression d'autres obstacles techniques au commerce, autorisation d'importations parallèles et exploitation régionale de brevets*: Dans l'ensemble, l'accès de la Suisse au marché intérieur européen s'améliore nettement, ce qui donne à l'industrie suisse, des

chances supplémentaires d'exporter. Indépendamment de l'entrée de la Suisse dans l'UE, le PS a demandé une baisse des prix.<sup>112</sup>

3. *Suppression des formalités douanières*: La suppression des formalités douanières pour les marchandises en provenance et à destination de l'UE, facilite encore largement les exportations. On peut d'ailleurs s'attendre à la disparition de potentiels perturbateurs. La politique de l'UE en matière d'affaires économiques extérieures est de plus en plus axée sur les besoins mondiaux. Les besoins spécifiques de la Suisse ne sont pris en compte partiellement qu'après des interventions dans ce sens. Des incidents comme en 2005, lorsque l'UE avait réagi à la nouvelle règle de préavis dans les 24 heures du régime douanier américain, compliquant ainsi temporairement les formalités douanières avec la Suisse, ne pourront alors plus se produire.
4. *Droit de la concurrence*: Le PS s'est prononcé depuis toujours contre les rentes de monopole privée, les cartels et d'autres formes d'abus de pouvoir sur le marché aux frais des consommateurs. En revanche, les rentes de monopole des entreprises publiques sont tout à fait légitimes dès lors qu'elles permettent de financer d'autres prestations de services publics indispensables, mais non rentables. Le droit européen de la concurrence qui est plus consistant et que la Suisse adoptera si elle adhère à l'UE, est donc salué par le PS.

Il est difficile de prévoir comment les choses évolueront dans le domaine des organismes génétiquement modifiés (OGM) et de la viande aux hormones. Les Etats-Unis ont poursuivi l'UE en justice devant le tribunal d'arbitrage de l'OMC, afin de forcer la liberté d'accès pour leurs produits transgéniques. Si le tribunal donne tort à l'UE dans cette affaire, la Suisse pourrait être mise sous pression, et ce, qu'elle entre ou non dans l'UE. La politique de l'UE qui affiche une belle assurance tout en misant sur la prudence, subirait alors un nouveau revers. Il y a sept ans, l'UE n'avait déjà pas obtenu gain de cause dans un litige à propos de la viande aux hormones. Malgré le jugement rendu par l'OMC, l'UE maintient son interdiction d'importer de la viande aux hormones en provenance des Etats-Unis, bien que cela lui coûte 117 mio. de dollars par an de pénalités douanières. En matière de viande aux hormones, la Suisse ne va pas aussi loin que l'UE, elle n'a jamais interdit son importation et se contente d'exiger une déclaration.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Indépendamment de la question de l'adhésion de la Suisse à l'UE, la volonté du peuple suisse de disposer d'aliments sans organismes génétiquement modifiés et de viande exempte d'hormones doit être respectée.
2. A l'instar de ce qui se fait en Europe, l'information aux consommatrices et consommateurs doit être nettement améliorée. La traçabilité d'un produit doit être garantie.
3. Afin que notre consommation soit responsable, la production de tout bien et service doit répondre à des critères sociaux et écologiques. Ces critères peuvent être garantis par des labels mais aussi et surtout par des législations (travail, protection de l'environnement, etc...) adéquates au niveau européen.
4. Les mesures exigées au chapitre 9.6 E (transports) doivent garantir de réduire – pour des raisons écologiques – les transports de marchandises tous azimuts à travers l'Europe, transports qui prennent souvent des dimensions grotesques.

---

112 Cf. chapitre 3.2, paragraphes B, C, D et E de cette plateforme.

## 8.2 Politique Agricole Commune

### A. Politique unifiée et marché commun

La Politique Agricole Commune (PAC)<sup>113</sup> de la Communauté Européenne repose sur deux piliers, l'un étant l'adéquation entre un marché intérieur européen des produits agricoles et une importante régulation et un fort contrôle administratif du marché – supranational dans ce cas – et l'autre, un ensemble de mesures de politique sociale et structurelle en faveur du monde rural. Le contexte élargi de la PAC inclut également la politique générale de l'UE sur l'abolition des disparités régionales, sociales et économiques (cf. chapitre 8.4).

Pour que la combinaison du principe du libre échange fonctionne avec des éléments fortement régulateurs, la Communauté a communautarisé la politique agricole des états-membres au début des années soixante, en même temps que le Marché Commun des produits agricoles, c'est-à-dire que les pays de l'UE ont transféré leur compétences en matière de politique agricole, aux organes de la Communauté. Cette mesure portait également sur le financement centralisé par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (le FEOGA) et sur la compétence de la Commission et du Conseil des ministres – après consultation du parlement – pour décider des principes de la politique agricole et des 22 réglementations du marché (produits laitiers, viande bovine, de porc, de mouton et de chèvre, volailles, œufs, aliments secs, céréales, riz, semences, sucre, vin, fruits et légumes, produits alimentaires à base de fruits et légumes, de bananes, d'huile d'olives et d'olives de table, de produits issus de la floriculture, de tabac, de lin, de chanvre, de houblon, produits de la pêche et graisses). La Communauté contrôle ainsi environ 90% de la production agricole. Mais il n'existe pas de réglementation communautaire du marché, par exemple pour l'alcool et les pommes de terre. Les réglementations du marché veillent d'une part, à permettre un accès non discriminatoire de ces produits, au marché de l'union. D'autre part, elles réglementent leurs prix, leurs quotas, les garanties d'écoulement des produits, les mesures de commercialisation, les méthodes de stabilisation des importations et des exportations ainsi que les droits de douane avec des états-tiers.

Dans les années 50, une conjoncture particulièrement difficile entre pénurie persistante de denrées alimentaires et volonté de s'affranchir des importations américaines a servi de tremplin à la Politique Agricole Commune. Son principal objectif fut, dans un premier temps, *d'élargir la production agricole*. Vint ensuite le désir de la politique sociale, de permettre aux agriculteurs de profiter de *l'évolution générale des revenus*, grâce à des réglementations du marché soutenues administrativement. Une énorme surproduction succéda pratiquement dès le début, à la pénurie. Elle aboutit à une augmentation constante des dépenses dans le budget agricole et pourtant les écarts de revenus entre la population agricole et non-agricole se creusèrent.

C'est pourquoi dans les années 80, la Communauté commença à limiter la production de lait et de céréales et appliqua des programmes de jachères. Le *changement de conception* intervint dans le contexte du programme du marché intérieur de 1986 et des négociations du GATT (Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce), avec la réforme Mac-Sharry votée en 1992. Au lieu de continuer à soutenir les prix agricoles, l'Europe passa désormais aux subventions directes. Depuis lors, l'UE ajuste progressivement ses prix agricoles au niveau inférieur des pays hors de la Communauté et assure de plus en plus les revenus des

---

113 Les articles 32 à 38 du traité européen en constituent le fondement juridique.

agriculteurs par des primes d'exploitation, de superficie et de bétail qui ne tiennent pas compte de la production. Les prix d'intervention ont fortement baissé, par exemple pour les céréales et la viande bovine. Pour réduire le nombre des emplois dans l'agriculture et générer des possibilités supplémentaires de création de valeur en zone rurale grâce à d'autres formes d'exploitation, la Communauté a encouragé le reboisement, mis d'autres terres en jachère et incité les agriculteurs à prendre leur retraite anticipée, en leur accordant des avantages financiers. Elle est ainsi parvenue à supprimer les stocks d'intervention pour le beurre, le lait et le blé et à contribuer à augmenter le prix du blé sur les marchés internationaux. Pour la première fois, des objectifs visant la protection de l'environnement étaient liés à la réforme de 1992.

Le commissaire européen Franz Fischler instaura en 1997, la *réorientation fondamentale* de la PAC, basée sur le concept de politique agricole appelé *Agenda 2000*, que le Conseil de l'Europe fit appliquer sous la forme d'environ vingt textes de lois. Des garanties de prix, des subventions aux exportations et des droits de douane sont progressivement abolis en vertu du traité de l'OMC. Dans l'esprit de la stratégie de Lisbonne, le budget de l'UE doit être affecté davantage à des dépenses plus productives comme la formation et la recherche, plutôt qu'aux subventions agricoles. Les quotas de vente augmentent progressivement, ce qui fait baisser les prix de soutien, d'environ 30% pour la viande bovine, de 28% pour le lait et de 20% pour les céréales. La perte de revenus est partiellement compensée par des subventions directes qui sont désormais entièrement dissociées de la quantité produite. Une prime d'exploitation unitaire remplace les paiements effectués jusque-là dans le cadre des organisations communes du marché. Contrairement à ces derniers, la prime d'exploitation est compatible avec l'OMC (Green box).

L'UE fait dépendre encore plus qu'avant, les subventions d'exploitation des *normes en matière de protection de l'environnement* ("Eco-condition"). Les subventions directes servent d'instrument de contrôle pour inciter à pratiquer une exploitation écologique. D'autres normes concernent la sécurité alimentaire, la santé et la protection animales et la sécurité d'exploitation. L'Agenda 2000 cantonne préalablement le rôle des agriculteurs dans l'entretien des sites et paysages; la production de produits alimentaires est reléguée au rang d'objectif secondaire. Les agriculteurs enfreignant les normes en vigueur sur la protection de la faune, de l'environnement et du travail, devront s'attendre à des réductions de primes pouvant atteindre un quart de leur montant.

En compensation de cette politique de baisse des prix, le *développement des zones rurales* devient un deuxième pilier indépendant de la Politique Agricole Commune. Le fonds agricole européen pour le développement de l'espace rural subventionne des formes d'exploitation non-agricoles à forte création de valeur et des possibilités d'emplois alternatives pour les agriculteurs. Les agriculteurs bénéficient donc du financement d'investissements dans des structures d'exploitation plus rationnelles, des conseils d'exploitation, des activités non-agricoles (tourisme, exploitation industrielle) la formation professionnelle ou un départ en retraite anticipé.<sup>114</sup>

En prenant des mesures pour faire baisser les prix et promouvoir un niveau de qualité élevé, il s'agit non seulement de diminuer la surproduction, mais également d'empêcher les scandales alimentaires comme l'encéphalite spongiforme bovine et l'épizootie de fièvre aphteuse. La

---

114 Décret (CE) N° 1290/2005 sur le financement de la Politique Agricole Commune, 21. 6. 2005, cf. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l60026.htm> et <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l60002.htm>.

baisse des prix augmente généralement la compétitivité de l'agriculture sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux.

Réduire les surplus agricoles produits trop cher permet d'atteindre des objectifs politiques de développement. La Communauté Européenne a écoulé ses surplus pendant des décennies sur le marché mondial en pratiquant le dumping des prix et en détruisant des marchés locaux dans des pays pauvres. Les problèmes consécutifs à cette politique furent dévastateurs pour l'écologie et la nutrition dans le monde. Si la Communauté met fin à cette surproduction, ces problèmes disparaîtront. En ajustant les prix du marché intérieur aux prix du marché mondial, l'UE peut d'ailleurs mettre un terme à son protectionnisme traditionnellement élevé.

### **B. L'application de la PAC dans les états-membres**

Ce sont les états qui ont veillé individuellement, dans le cadre des 22 réglementations du marché déjà mentionnées, à ce que le prix indicatif soit maintenu dans le système de vente et de réalisation qui est lié à des prix garantis, et les marchés stabilisés. C'est la raison pour laquelle les prix agricoles ne sont pas uniformes dans toute l'Europe. Ils varient au contraire très fortement selon les régions. L'agenda 2000 a encore renforcé la décentralisation de l'exécution. Les Etats-membres sont libres, dans le cadre des subventions directes, d'attribuer aux agriculteurs le droit à des subventions supplémentaires. Les Etats-membres disposent d'ailleurs d'une marge de manœuvre nationale considérable en faisant usage de moyens de politique structurelle et régionale, mais toujours à condition que les mesures ne soient pas adaptées de manière discriminatoire. Des domaines non harmonisés comme le droit foncier, la législation sur le patrimoine forestier et la sylviculture ainsi que des éléments de politique régionale sont d'ailleurs restés affectés au domaine de compétence exclusif des Etats-membres.

La Politique Agricole Commune de l'Union Européenne n'entraîne pas l'uniformisation de l'agriculture dans les 25 états-membres. La taille des exploitations, le mode de production et les prix sont toujours extrêmement différents d'un état-membre de l'UE à l'autre et d'une région à l'autre. Ainsi – pour choisir des comparaisons plutôt surprenantes – les exploitations productrices de lait sont-elles généralement beaucoup plus petites en Autriche et en Pologne que celles en Suisse, ou bien encore, le prix du lait est-il légèrement plus élevé dans le Nord de l'Italie qu'en Suisse. L'utilisation de toute la marge de manœuvre nationale permet de conserver et de perfectionner des formes d'agriculture très diverses même au sein de l'UE. C'est pourquoi, lorsque l'on affirme que dans l'UE, les surfaces d'exploitation et les cheptels sont plus grands, que le degré de spécialisation est plus élevé et que les frais et les prix sont plus bas qu'en Suisse, il faut toujours garder à l'esprit qu'il s'agit de moyennes et que de telles comparaisons de chiffres ne tiennent pas compte des différents contextes de production (qualité, coûts de production, réglementations, conditions du marché).

Les dépenses agricoles de la Communauté qui restent élevées, sont très controversées entre les états-membres. Il est clair que l'objectif fondamental est de réduire les dépenses agricoles pour libérer davantage de fonds au profit de la formation et de la recherche. Le budget 2006 prévoit 42,9 mrd. d'euros (soit 38% du budget global) pour les aides directes et les mesures de soutien du marché, et 11,8 mrd. d'euros (soit 10,6%) pour le développement de l'espace rural. L'exploitation des ressources naturelles continue à mobiliser plus de 49% du budget global de l'UE qui s'élève à 111,9 mrd. d'euros en 2006. Les contributeurs nets, dont l'agriculture est proportionnellement moins encouragée – comme le Danemark, l'Allemagne, la Grande-Bretagne – veulent réduire le budget agricole, alors que les bénéficiaires comme la France, l'Espagne ou la Pologne souhaitent au moins le stabiliser.

### C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE

La politique de réforme menée avec persévérance depuis 1992 (septième rapport du Conseil Fédéral sur l'agriculture) a réussi à vaincre bien des obstacles à l'adhésion de la Suisse dans le domaine de l'agriculture. Tout comme l'UE, la Suisse s'adapte progressivement aux marchés mondialisés des produits agricoles. Avec la conclusion du traité d'agriculture conclu avec l'UE dans le cadre des bilatérales I et du traité sur les produits agricoles transformés conclu dans le cadre des bilatérales II, les obstacles à l'adhésion en matière d'agriculture disparaissent d'année en année. La politique agricole proposée par le Conseil Fédéral pour 2011, continue à améliorer la capacité d'adhésion de la Suisse en matière d'agriculture.

Parallèlement à la réforme européenne Mac-Sharry qui va dans le même sens, en Suisse, les paiements directs ont remplacé progressivement des garanties de prix et des droits de douane, dès 1992. En 1996, le peuple suisse a approuvé un nouvel article de la constitution qui pose comme condition préalable au versement de subventions directes, une preuve du caractère écologique de la prestation. La Suisse a donc pris une longueur d'avance sur l'UE. En adoptant l'agenda 2000, l'UE cessa de faire dépendre les subventions directes de la production pour les soumettre à d'autres critères dont des critères écologiques. L'UE vise donc les mêmes objectifs que la preuve du caractère écologique de la prestation instaurée en Suisse depuis 1999. En opérant ce rapprochement, la politique agricole suisse se trouve également renforcée au niveau international (élargissement du champ d'action de la Green box à l'OMC).

Si la Suisse entre dans l'UE, les *conditions-cadres institutionnelles et juridiques* de l'agriculture suisse continueront à subir des *changements significatifs*.

1. La protection des frontières avec l'UE sera supprimée et la régulation de l'agriculture n'appartiendra plus à la Suisse, mais à l'UE. La Suisse adopte les 22 réglementations du marché de l'UE qui régulent les 22 marchés en question d'une manière unitaire pour toute l'Union.
2. La Suisse adopte le protectionnisme que l'UE conserve envers des états tiers.
3. La Suisse participe aux programmes européens pour le développement de l'espace rural.

Mais les *répercussions concrètes sur l'économie agricole suisse* sont extrêmement différentes en fonction du moment de l'adhésion et du type de produits.

- Pour les produits suivants, le marché suisse est *déjà totalement ouvert* et une adhésion à l'UE n'occasionnera aucun changement économique supplémentaire.
  - a. *Marché du fromage*: totalement ouvert à l'UE à partir de 2007 sur la base des bilatérales I.
  - b. *Plantes d'ornement, agrumes et champignons*: Ouvert par les bilatérales I.
- Pour les produits suivants, l'importation est soumise à des limitations de quantités qui seront supprimées progressivement. La pression de la concurrence augmente et les prix des producteurs baissent:
  - a. *Viande de porc, de bœuf et de veau*. Les prix moyens de ces viandes pratiqués par les producteurs européens correspondent aujourd'hui à 40 à 60% de ceux pratiqués par les producteurs suisses. En 2003, la Suisse a lancé les enchères sur les contingents OMC tarifaires de la viande (viande de mouton et de chèvre incluse), en adoptant un ensemble de réformes: la politique agricole 2007. Cela supprime les rentes de monopole et les prix de la viande suisse continuent à s'approcher de ceux de l'UE.

- b. *Fruits, légumes, fleurs coupées*: Pour ces produits, l'importation est libre en saison. Dans le cas d'une adhésion à l'UE, la protection des importations diminuerait même pendant la période des récoltes à l'intérieur du pays. La culture des tomates serait fortement touchée; les prix des producteurs suisses sont environ trois fois supérieurs à ceux de l'UE. Si la culture des fruits et légumes suisses se concentre systématiquement sur la qualité biologique, ils seront écoulés même à des prix supérieurs à la moyenne européenne.
  - c. *Céréales*: Le marché des céréales de boulangerie est libéralisé depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Mais les importations sont toujours limitées par des contingents tarifaires. Pour le blé et l'orge, les prix des producteurs suisses sont environ trois fois supérieurs à ceux des producteurs européens. Le prix des céréales suisses va également chuter en raison de nouveaux traités conclus avec l'OMC. L'association suisse des producteurs de céréales demande avec insistance que ce défi soit relevé en pratiquant une exploitation biologique sectorielle.
- Pour les produits suivants, l'importation est limitée par des tarifs douaniers, mais ces limitations seront supprimées progressivement.
    - a. *Lait*: La production de lait suisse couvre la demande à l'intérieur du pays. La protection douanière protège le prix du lait suisse qui est plus élevé qu'en Europe, mais il ne cesse de se rapprocher du prix du lait pratiqué en Europe. Alors qu'en 1992, la différence était d'environ 50 centimes par kilogramme de lait, elle n'est plus aujourd'hui que de 30 centimes (-40%). En 2003, le Parlement décida en adoptant la Politique Agricole 2007, de lever totalement le contingentement du lait à l'horizon 2009. Même avec une ouverture totale du marché aux pays de l'Union, le prix du lait suisse peut rester plus élevé que la moyenne européenne, comme le montre la grande disparité du prix du lait au sein de l'UE.
    - b. *Sucre*. La production de sucre suisse couvre la demande à l'intérieur du pays. Les betteraves sucrières jouent un rôle important dans l'assolement. Les prix des producteurs suisses de betteraves sucrières sont environ deux fois plus élevés que ceux des producteurs européens. Cette différence s'accroîtra à partir de juillet 2006, parce que l'UE protégera moins sa production de sucre qui était jusque-là, totalement coupée du marché mondial et baissera les prix de 36%. Le Conseil Fédéral prévoit dans les réformes de la politique agricole 2011, de remplacer les actuelles primes de transformation par des primes d'exploitation.

#### **D. Le point de vue du PS**

Du point de vue du PS, il est bon de poursuivre le changement de structure amorcé en matière d'agriculture, sans relâche et sans concessions d'ordre social, et d'arrêter de soutenir le marché pour accorder systématiquement des subventions directes dépendant de pratiques écologiques. Cette politique présente des avantages pour la préservation du paysage, pour l'environnement, pour les consommateurs et pour la capacité de la Suisse à conclure des traités internationaux. Elle abaisse également les obstacles à l'adhésion à l'UE. Si, au moment de l'adhésion, les réformes n'avaient pas encore atteint un stade d'élaboration assez avancé en Suisse, des délais de transition pourraient garantir l'aboutissement progressif et respectueux du contexte social de ce changement structurel.

En tant que petite puissance commerciale comparée à l'UE ou aux Etats-Unis, la Suisse n'exerce qu'une influence très limitée dans les négociations avec l'OMC. En tant que membre

de l'UE, elle pourrait non seulement défendre ses intérêts en matière agricole au sein de la Communauté, mais encore défendre la position de l'UE dans les négociations avec l'OMC. Les ouvertures de marchés s'opèrent préalablement au niveau mondial. Si l'agriculture suisse veut se protéger de cette concurrence, cela lui sera plus aisé dans le cadre de l'UE. Mais la question se pose de savoir si une telle protection est réellement opportune et dans quelles mesures.

La comparaison avec l'Autriche permet de mettre en parallèle la politique de réformes de la Suisse avec celle de l'UE. Entre 1990/92 et 2003, l'Autriche qui devait faire face à son adhésion à l'UE en 1995, vit le nombre de ses exploitations reculer de 32% tandis que le nombre des exploitations suisses reculait de 29% soit presque autant. En Autriche, le pourcentage des exploitations de moins de 20 hectares passa de 73% à 65%, en Suisse, il diminua encore davantage, passant de 85% à 70%. Cependant, l'agriculture autrichienne se développa très différemment de l'agriculture suisse sur un point: le revenu moyen par soutien de famille fit, en Autriche, un bond de 30% entre 1995 et 2003, alors qu'il n'augmenta que de 16% en Suisse. Les raisons de la réussite autrichienne résident dans les subventions de Bruxelles et dans l'extension de la production: L'Autriche a concrétisé ses nouveaux débouchés du lait et de la viande dans le marché commun.

L'agriculture suisse doit également parvenir à surmonter à son attitude défensive et saisir de manière offensive, les chances qui sont liées aux risques manifestes. Cela signifie avant tout qu'elle doit augmenter sa création de valeur en Suisse comme sur les nouveaux marchés étrangers, grâce à des produits naturels de haute qualité. Des prix de production plus bas augmenteront nos chances à l'exportation qui représente aujourd'hui encore, un pourcentage trop restreint. S'ils sont bien commercialisés sur le marché européen, les produits agricoles de haute qualité de nos agriculteurs, comme le fromage, peuvent trouver de bons débouchés. En appuyant l'ordonnance sur l'agriculture biologique sur le droit communautaire et sur le traité sur les équivalences (bilatérales I), le Conseil Fédéral a déjà veillé à ce que des produits bio de qualité supérieure puissent être commercialisés hors des frontières et vendus plus facilement dans l'Union Européenne.

Le fait que la Suisse prenne précocement toutes les mesures adéquates requises sera décisif. Si elle y parvient, les consommateurs profiteront, si la Suisse entre dans l'UE, de la continuité de la baisse des prix des denrées alimentaires de qualité supérieure et les exploitations agricoles suisses pourront remplir leurs missions multifonctionnelles – même celles pour la préservation du paysage et le maintien de la biodiversité – malgré la baisse des prix de production.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. A l'occasion des négociations d'adhésion, le Conseil Fédéral doit imposer des délais de transition différenciés et assez longs pour les différentes réglementations européennes du marché agricole, afin que le changement de structure de l'agriculture suisse puisse se poursuivre dans le respect du contexte social.
2. Pour continuer systématiquement à rendre l'agriculture suisse plus écologique et renforcer la confiance des consommateurs, il faut augmenter de manière significative, la *présence sur le marché européen, de produits agricoles suisses de qualité supérieure*. L'Autriche a montré que l'on peut en tirer beaucoup d'avantages pour l'agriculture du pays. La «Swiss Garantie» doit désigner des denrées alimentaires de qualité supérieure, respectueuses de l'environnement et garanties non modifiées génétiquement, afin de répondre à la demande qui ne cesse de croître dans toute l'Europe. Pour les produits biologiques, il existe dans l'UE, de grandes chances sur le marché, qui doivent être saisies

rapidement. Cela ne va pas sans une obligation de déclaration exhaustive de la provenance, de la composition et de la qualité des produits.

3. La rentabilité des exploitations agricoles suisses peut être augmentée considérablement en *réduisant le coût des prestations effectuées en amont*. Sur les machines agricoles, d'autres biens d'équipement, des installations et des moyens de production pour lesquels le niveau de prix est aujourd'hui beaucoup plus élevé en Suisse que dans l'UE, des économies substantielles peuvent être réalisées si la Suisse adhère à l'UE. Ces économies doivent faire baisser le coût de biens et services consommés pour la production, mais ne doivent pas augmenter l'utilisation de substances. Si le Conseil Fédéral autorise des importations parallèles, ces économies peuvent augmenter la rentabilité des exploitations agricoles suisses avant même l'adhésion de la Suisse.
4. La *conversion des aides au marché en subventions directes soumises à des critères écologiques* qui est compatible avec la politique européenne, doit continuer et la contribution de l'agriculture au maintien et à l'encouragement de la préservation du paysage et de la biodiversité doit être élargie au point de devenir une pierre angulaire de la politique agricole. Le Conseil Fédéral doit garantir par des mesures appropriées que lors de l'adhésion de la Suisse à l'UE, les subventions directes dépendant de démarches écologiques probantes allouées à la Suisse seront au moins aussi élevées qu'auparavant.



### 8.3 Libre circulation des personnes

#### A. De la libre circulation des personnes aux droits sociaux et à la citoyenneté de l'Union

Depuis les traités de Rome, la libre circulation de la main d'œuvre et des prestataires de services, de même que le droit d'établissement des professions libérales, s'inscrivent dans les «Fondements de la Communauté», selon le titre du chapitre concerné du traité CEE de 1957. L'objectif était et demeure d'assurer l'accès au marché des personnes, donc de supprimer les obstacles qui entravent la mobilité des travailleurs. Cette libre circulation des personnes devrait toujours être garantie dans les conditions de la liberté et de la dignité. C'est pourquoi les mesures communautaires prises pour instaurer la libre circulation et le droit d'établissement des personnes, se sont progressivement étendues à des aspects socio-politiques, civiques et touchant aux libertés individuelles.

Le Conseil de l'Europe a été chargé en 1957, de voter à la majorité qualifiée, immédiatement après l'entrée en vigueur du traité, toutes les mesures qui étaient nécessaires pour garantir la libre circulation des salariés. L'abandon des différences de traitement reposant sur la nationalité, en termes d'embauche, de rémunération et d'autres conditions de travail, ainsi que la garantie transfrontalière de tous les droits aux assurances sociales (toujours organisées au niveau national) faisaient partie de ces mesures.<sup>115</sup> La libre circulation des salariés ainsi définie était déjà établie dès 1968. Le diplomate, scientifique et publiciste Hans von der Groeben y voyait le rétablissement de libertés qui avaient été obtenues de haute lutte pour la première fois au XIX<sup>e</sup> siècle.

En donnant une *interprétation extensive de la non-discrimination*, la Haute Cour Européenne de Justice a contribué à définir et à appliquer la libre circulation des personnes et a permis à la main d'œuvre émigrante européenne d'accéder à des activités qui, dans certains états-membres, étaient traditionnellement réservées aux autochtones, comme l'enseignement scolaire, la santé, les entreprises d'état et les transports. La Haute Cour Européenne de Justice a également joué un rôle-clé<sup>116</sup> dans la concrétisation et l'élargissement *de la liberté d'établissement et de prestations de services*.

En 1989, 11 des 12 états-membres d'alors – la Grande-Bretagne se singularisait sous Margaret Thatcher – dressèrent un inventaire des *droits des salariés* en matière de conditions de vie et de travail et de protection sociale dans la «Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des salariés». Afin d'instaurer les droits sociaux fondamentaux, la Charte stipulait au niveau communautaire, entre autres, le principe de subsidiarité et de préservation de la diversité nationale dans le droit du travail. En 1997, les états de l'UE et même la Grande-Bretagne où les Travailleurs étaient revenus au pouvoir intégrèrent la Charte dans le traité d'Amsterdam. L'article 136, alinéa 1 du traité CE se réfère explicitement à la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961 et à la Charte des droits sociaux fondamentaux de l'UE de 1999. Il définit les objectifs de la politique sociale commune comme suit: « la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, afin de permettre par le biais du progrès, leur harmonisation, une protection sociale raisonnable, le dialogue social, le développement du potentiel de main d'œuvre, dans le but d'atteindre un niveau d'emploi durablement élevé et de lutter contre les formes d'exclusion ».

---

115 Voir chapitre 7.3 à propos de la coordination des systèmes de sécurité sociale qui en découle.

116 Cf. précis sur la jurisprudence de la Haute Cour de Justice des CE se rapportant aux articles 43 sqq du traité CE: Droit d'établissement, et aux articles 49 sqq du traité CE: La libre circulation des prestations de services, 2001, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/services/principles\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/principles_fr.htm).

Entre la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes et les mesures positives pour renforcer les droits sociaux fondamentaux, le pas a été franchi dans l'article 141 du traité d'Amsterdam pour instaurer l'égalité des femmes et de hommes; conformément à l'article 141, alinéa 4, le principe d'égalité ne doit pas empêcher les états-membres, pour garantir effectivement la totale égalité des sexes dans la vie professionnelle, d'accorder des avantages *spécifiques* pour faciliter l'activité professionnelle du sexe sous-représenté ou pour empêcher ou compenser des handicaps dans la carrière professionnelle de ces personnes.

Pour atteindre ces objectifs, la Communauté a décrété, entre autres, les mesures suivantes:

- Les salariés ont le droit de faire venir les membres de leur famille proche et de défendre *leurs droits syndicaux* dans toute la communauté (Décret (CEE) N° 1612/68 et N° 312/76). Ils ont le droit de rester sur le territoire d'un état-membre (décret (CEE) 1251/70 ) après le terme de leur emploi. Le *droit de résidence* n'est accordé qu'aux personnes exerçant une profession libérale et aux membres de leur famille proche (directive 75/34/EWG CEE, nouvelle réglementation dans la directive 2004/38/EG CE).
- Les salariés et les membres de leur famille proche n'ont qu'une *carte d'identité ou un passeport valable* à présenter; ils n'ont pas besoin de visa ni de preuve équivalente pour passer la frontière (directive 2004/38/CE).
- En 2000, le Conseil de l'Europe s'est fixé pour but, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, de revenir au *plein emploi* avant 2010, c'est-à-dire d'élever le taux d'emploi en Europe à 70%, à plus de 60% pour les femmes et à 50% pour les seniors. La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) complète l'action des états-membres dans ce domaine. Elle repose sur des procédés de coordination qui servent à fixer et à appliquer des politiques et des mesures communautaires.
- Le *réseau européen pour l'emploi et la mobilité de la main d'œuvre (EURES)* assure l'échange transnational, interrégional et transfrontalier d'offres et de demandes d'emplois, ainsi que l'échange d'informations sur les conditions de vie et l'acquisition de qualifications (décision) (CE) N° 8/2003).
- Le *plan d'action pour la qualification et la mobilité* garantit la libre circulation des personnes avec des mesures pour la qualification des employés dans toute l'Union et pendant toute leur carrière, en facilitant l'accès de tous à l'instruction, à la formation professionnelle et à l'acquisition gratuite de solutions «clé en main», indépendamment de l'âge des bénéficiaires<sup>117</sup>. En même temps que le plan d'action, l'UE a d'ailleurs instauré la carte d'assurance-maladie valable dans toute l'Union (COM(2002) 72, version définitive).
- La directive 96/71/CE sur le *détachement d'employés* dans le cadre de l'accomplissement de prestations de services fixe les conditions de travail pour le personnel détaché, afin de minimiser le risque de leur exploitation dans le pays de destination, de pression sur les salaires et de dumping social (cf. protection des salariés, chapitre 7.4).
- Pour que les *réglementations* des états sur les *qualifications professionnelles* ne portent pas atteinte aux droits de libre circulation des personnes, la Communauté a promulgué de nombreuses dispositions qui garantissent la *reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles* entre les états-membres, dont:

---

117 L'objectif stratégique de Lisbonne qui est de faire de l'Europe la société de savoir la plus dynamique et la plus compétitive du monde, a inclus l'élaboration de stratégies concrètes et de mesures pratiques pour donner à tous la possibilité de suivre une formation continue à vie. Cf. communiqué de la Commission «Créer un espace européen pour apprendre pendant toute la vie» (COM(2001) 687 déf.) et chapitre 7.6.

- des directives sectorielles en faveur de la reconnaissance automatique de qualifications professionnelles des professions médicales (médecins, aides-soignantes et aides-soignants, vétérinaires, pharmaciens, dentistes, sages-femmes) et des architectes;
  - trois directives du «système général» qui s'appliquent à toutes les professions dont l'accès ou l'exercice est réglementé (e);
  - deux directives applicables à la profession d'avocat, qui réglementent le mode d'exécution des prestations de services et l'établissement sous la désignation de la profession du pays d'origine.
- Dans son communiqué sur *l'immigration, l'intégration et l'emploi* (COM(2003) 336 final), dans le livre vert «Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations» (COM(2005) 94 final) et dans le livre vert à propos de l'acceptation de l'immigration économique en provenance des pays-tiers, la Commission a révélé que le nombre des actifs allait régresser dans l'Europe des 25 à partir de 2010 en raison de la baisse démographique et que cette diminution allait atteindre près de 20 mio. de personnes entre 2010 et 2030. Elle demande que l'entrée des immigrants pour raisons économiques en provenance de pays-tiers soit facilitée, en fixant des règles et des critères communs et unifiés.<sup>118</sup>
  - Toute *discrimination* reposant sur une différence de sexe, de race ou d'origine ethnique, de religion ou de philosophie, sur un handicap, l'âge ou la préférence sexuelle entrave l'exercice du droit à la libre circulation des salariés et de leur famille proche; l'intégration des salariés qui défendent leur droit à leur libre circulation et à celle de leur proche famille dans l'Etat qui les accueille, peut être fortement gênée par une telle discrimination. Du point de vue de la Communauté, il est indispensable d'interdire ces discriminations. Les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE sur l'interdiction de discriminations directes et indirectes et l'égalité de traitement ainsi que la stratégie-cadre de la Commission qui encourage positivement et activement la non-discrimination et l'égalité des chances (COM(2005) 224 entre autres, par la diffusion d'informations, la sensibilisation, la transmission d'expériences, la formation continue et la garantie de l'accès à la juridiction, sont des instruments utiles.
  - La libre circulation des salariés inclut l'intégration *complète et effective* des salariés immigrants et de leurs proches. Une intégration complète des proches suppose une véritable intégration juridique. Outre des mesures relevant du droit civil –par exemple pour étendre les droits des enfants dans des procédures concernant la responsabilité parentale ou des décisions dans des affaires matrimoniales – l'Union a instauré la *citoyenneté de l'Union* en 1992, avec le traité de Maastricht, afin de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses états-membres. Pour être citoyen ou citoyenne de l'Union, il suffit de posséder la nationalité d'un état-membre. La citoyenneté de l'Union aide dans toute l'Union, à obtenir le droit de vote actif et passif à son lieu de domiciliation, aux élections communales, aux élections au Parlement Européen et le droit de pétition au Parlement ainsi que, par ailleurs, le droit d'intenter des recours auprès des médiateurs de l'Union Européenne. Soucieux de progresser vers son objectif d'instaurer une citoyenneté européenne active et participative, le Conseil a lancé en 2004, un programme d'action tendant à promouvoir la participation des citoyennes et des citoyens à tous les niveaux (2004/100/CE).

---

118 Voir chapitre 6.5 de cette plateforme sur le droit d'asile et l'émigration de pays-tiers.

## **B. L'application dans les états-membres**

La libre circulation de la main d'œuvre et des prestataires de services dans toute la Communauté de même que le droit d'établissement des personnes exerçant une profession libérale existent de fait depuis 1968 dans tous les états-membres de la Communauté. Devant l'élargissement vers l'Est et vers le sud, les anciens états-membres se sont mis à redouter une immigration massive de main d'œuvre en provenance des nouveaux états-membres après l'élargissement de l'UE. Les anciens états-membres voulaient se protéger des problèmes que pourraient leur poser les nouveaux états-membres, par des dispositions protectionnistes. Les préoccupations des anciens états-membres ont pris le pas sur celles des nouveaux-venus.

Le traité d'adhésion qui a ratifié l'élargissement de l'UE de 15 à 25 états-membres au 1<sup>er</sup> mai 2004, a tenu compte de cette inquiétude et prévu une réglementation de transition pour le sujet délicat de la libre circulation des salariés au sein de l'Union élargie. Les 15 états-membres de l'UE peuvent accorder totalement (comme la Suède) ou seulement partiellement (comme la plupart des autres pays), la libre circulation aux salariés en provenance des nouveaux états-membres. Ils peuvent restreindre cette liberté pendant la période de transition qui a commencé le 1<sup>er</sup> mai 2004 et qui ne doit pas excéder sept années. Les nouveaux états-membres ont obtenu le droit, contrairement aux salariés issus des 15 états-membres de l'UE ayant instauré ces mesures, de prévoir également des restrictions. En 2006, la Commission présentera un rapport sur lequel le Conseil se fondera pour contrôler les dispositions transitoires existantes. En 2009, les 15 états-membres de l'UE ne pourront conserver des mesures restrictives que pour deux années supplémentaires, s'ils peuvent prouver que des perturbations considérables existent ou sont pressenties sur le marché du travail. Au plus tard en 2011, c'est-à-dire après une période de transition de sept ans, tous les salariés qui sont des ressortissants d'un état membre de l'Union élargie, profiteront de la totale libre circulation des personnes.

L'Allemagne et l'Autriche ont demandé en plus, des clauses particulières pour des secteurs sensibles comme le bâtiment ou le nettoyage industriel, mais elles n'en ont pas encore fait usage. L'expérience du passé a montré qu'après un élargissement, la tendance à l'émigration diminue plus qu'elle n'augmente. Plus la croissance économique est forte dans les nouveaux états-membres, moins les salariés ont intérêt à chercher du travail dans d'autres états-membres de l'UE. Ainsi, lors de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, une période de transition de sept ans avait préalablement été prévue, mais elle fut raccourcie par la suite.

Certains états-membres se sont opposés non seulement à la totale libre circulation des personnes, mais également aux droits sociaux communautaires qui en découlent. Comme nous l'avons déjà mentionné, Margaret Thatcher avait imposé que la Grande-Bretagne soit dans un premier temps exemptée de la charte communautaire des droits fondamentaux sociaux de 1989. Ce n'est qu'en 1997 qu'un gouvernement travailliste put corriger cette décision et permettre que la Communauté entière prenne les droits et les objectifs sociaux comme fondement, depuis le traité d'Amsterdam.

Ce sont toujours les états-membres qui portent la principale responsabilité de l'application des droits fondamentaux sociaux généralement respectés, et des objectifs fixés par la Communauté en termes de politique sociale et de politique d'emploi. Ils assument cette responsabilité dans des limites très variables et avec plus ou moins de réussite. Le discours tenu par les nationalistes de gauche comme de droite, selon lequel la Communauté serait responsable de toute la misère sociale et du taux de chômage qui est très élevé dans de nombreux états-membres, mais pas dans tous, tend souvent à faire oublier que la politique nationale des

gouvernements dans les différents états-membres, qui en est la principale cause, a été et demeure mauvaise.

### **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

Pendant des décennies, la libre circulation des personnes a été le principal obstacle au rapprochement de la Suisse avec la Communauté Européenne. Cet obstacle a été substantiellement réduit par la réussite des référendums sur les bilatérales I (en 2000 avec 67,2% de oui) et sur les bilatérales II (en 2005, avec 56% de oui) consacrées à l'élargissement de 15 à 25 nouveaux états. Les mesures d'accompagnement qui ont transposé la directive européenne sur le détachement du personnel en 1999 dans le droit suisse et qui ont été nettement durcies en 2004 sous la pression des syndicats et du PS sur la base des expériences passées, ont largement contribué au succès de ces référendums.

L'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Communauté Européenne porte d'ailleurs sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats professionnels et sur la coordination des prestations d'assurance sociale.

L'instauration progressive et contrôlée de la libre circulation des personnes prévue par la Suisse se conforme largement aux dispositions transitoires qu'ont prévues la plupart des états-membres de l'UE. En Suisse, il est prévu en outre, qu'en 2009, le peuple puisse décider s'il faut accorder la totale libre circulation des personnes ou si des problèmes graves sur le marché du travail s'opposent à cet objectif. Si la Suisse répondait non à la libre circulation des personnes, il est vrai que l'ensemble des bilatérales I deviendrait caduc.

Si elle adhère à l'UE, la Suisse devra, en plus, faire face à la situation suivante:

1. *La règle des 90 jours est supprimée:* La limitation de la durée de séjour de personnes qui offrent des prestations de services, fixée par la Suisse dans le droit bilatéral existant, est supprimée. Aujourd'hui, un prestataire de services a le droit de se rendre dans le pays-hôte pour y exercer sans autorisation, une prestation de service pendant 90 jours par an au maximum. Ce droit revient à des personnes exerçant une activité libérale et à des personnes morales qui veulent envoyer leurs employés dans l'état-hôte. Par contre, le droit européen autorise la liberté de prestations de services au sens large du terme, donc sans limites de temps et aussi bien la liberté de prestations active que passive.
2. *Le renforcement des droits fondamentaux sociaux:* La Suisse reprend la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des salariés, s'engage à poursuivre les objectifs sociaux définis dans le traité et sa politique d'emploi comporte des spécifications claires concernant le plein emploi et l'augmentation du quota de recrutement des femmes.
3. *Le renforcement de la politique anti-discriminatoire* La politique de la Suisse contre la discrimination basée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou la philosophie, sur un handicap, l'âge ou la préférence sexuelle, est nettement renforcée par des fondements juridiques clairs et des programmes étendus à toute l'Europe.
4. *Le renforcement de la politique d'intégration* La politique en faveur d'une intégration *complète et effective* en Suisse, des travailleurs immigrants et de leurs parents proches venus des états de l'UE, est renforcée et contient une base juridique claire. En Suisse, les citoyennes et les citoyens de l'Union obtiennent le droit de vote actif et passif aux élections européennes et communales, tout comme les Suisses vivant dans l'UE.
5. *Le renforcement du statut juridique de personnes venues d'Etats-tiers:* La Suisse participe au dialogue européen sur l'allègement de l'immigration économique en provenance de

pays-tiers demandé par la Commission Européenne et reprend les dispositions de droit fondamental en vigueur dans la Communauté sur le statut juridique de personnes issues d'états-tiers.

#### **D. Le point de vue du PS**

Dans les domaines de la libre circulation des personnes, des droits sociaux fondamentaux et du droit de vote actif et passif des étrangers aux élections communales, l'adhésion à l'UE aboutit à la réalisation de nombreux postulats du PS qui s'étaient heurtés jusque-là aux majorités des suffrages dans quelques rares cantons sur des affaires de politique intérieure, à l'exception du droit de vote aux communales. C'est ainsi que le Conseil National a rejeté une nouvelle fois, le 17 décembre 2004, l'ancienne demande du PS, pour que la Suisse ratifie enfin au moins la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961. Le PS se félicite ouvertement du progrès social qui résulte de l'accomplissement des cinq points qui sont mentionnés dans le paragraphe C, en tant que conséquence impérative d'une adhésion à l'UE.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Dans le cadre des négociations d'adhésion, le Conseil Fédéral doit veiller à ce que la Suisse puisse continuer à appliquer les dispositions transitoires qu'elle a négociées avec l'UE dans le cadre des bilatérales I, en matière de libre circulation des personnes.
2. Le gouvernement fédéral, les cantons et les partenaires sociaux doivent appliquer rigoureusement les mesures d'accompagnement existantes et veiller à leur perfectionnement dans le but d'exclure tout abus de la libre circulation et en particulier le dumping social et salarial.
3. La Suisse doit ratifier immédiatement la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961, indépendamment de la question de son adhésion à l'UE.

## 8.4. Cohésion économique et sociale et équilibre régional

### A. Les objectifs de la politique régionale européenne et le programme pour les années 2007 à 2013

La politique régionale européenne est d'abord et avant tout une politique de solidarité. La Communauté prend des mesures qui permettent aux régions les plus défavorisées de l'UE de combler leurs lacunes. Entre 2000 et 2006, un tiers des fonds budgétaires de l'UE mis à disposition par les états-membres, soit 213 mrd. d'euros, a été investi dans la politique régionale. En plus des mesures prises par l'Union, les états-membres leur ont accordé leurs aides financières propres. Tous ces efforts visent les objectifs communs de réduire les disparités qui existent au sein de l'UE en matière de développement, de reconverter des zones industrielles en régression, de diversifier l'activité agricole et de réaménager certains quartiers menacés de «dégradation» sociale. La Suisse profite également et dans une large mesure, de cette politique régionale européenne qui contribue essentiellement à la stabilité, à la sécurité et au bien-être de l'Europe.

Les états-membres négocient actuellement la nouvelle orientation de la politique régionale pour la période entre 2007 et 2013, en se basant sur des dossiers préparés par la Commission. Parmi ces documents, les principaux sont les cinq projets de décret concernant la politique régionale entre 2007 et 2013.<sup>119</sup> De plus, la Commission a soumis au Conseil, une proposition de définition des grandes lignes stratégiques de cohésion,<sup>120</sup> ainsi que les lignes directrices sur l'octroi de subsides régionaux.

En présentant ces cinq projets de décret, la Commission entend poursuivre l'actuelle politique régionale dans le sens d'une politique de cohésion, après 2007. Comparée à son action actuelle, la politique régionale doit se tourner encore davantage vers les nouveaux états-membres et les régions les plus pauvres en ciblant son action prioritairement sur les états-membres. La Commission insiste toutefois sur la «cohésion territoriale»: A l'avenir, toutes les régions de la Communauté doivent également être autorisées à apporter leur contribution dans le cadre de la politique régionale. Outre la poursuite de la politique régionale, la Commission propose de prendre des mesures qui, quant au fond, seront axées sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne (sur la croissance et l'emploi, votée par le Conseil de l'Europe en mars 2000 et révisée en mars 2005) et du protocole de Göteborg (sur le développement durable, voté par le Conseil de l'Europe en juin 2001). L'obligation de se calquer sur l'agenda de Lisbonne ne concerne toutefois pas les nouveaux états-membres. D'ailleurs, les instruments de financement doivent passer de neuf (actuellement) à trois et l'ensemble de la procédure administrative doit être simplifiée.

La politique régionale constitue l'un des domaines politiques de la Communauté qui concerne très directement les citoyennes et les citoyens de l'UE et qui permet à l'UE de prendre part clairement à la vie des différentes régions, qui profitent de ces investissements. Les états-membres s'engagent à participer à l'échelon national, à chaque financement réalisé à partir

---

119 Le décret central comporte les règles et les principes généraux de la future politique de cohésion de l'UE [KOM (2004)0492]. Trois autres décrets concernent respectivement l'un des trois instruments de financement de la future politique régionale (Fonds européen pour le développement régional (EFRE) [KOM (2004)495], fonds social européen (ESF) [KOM (2004)493] et fonds de cohésion [KOM (2004)494]). Avec son cinquième projet de décret, la Commission veut créer un nouvel instrument de droit pour la coopération transfrontalière [KOM (2004)496].

120 Communiqué de la Commission: La politique de cohésion au service de la croissance et de l'emploi - Grandes lignes stratégiques de la Communauté pour la période 2007-2013 [KOM(2005)299].

de fonds européens. Forts de cet engagement, les états-membres réclament individuellement un droit de parole et une liberté aussi larges que possible. La Commission tient compte de ces préoccupations dans ses propositions, par exemple lorsqu'elle décentralise la procédure de la définition du programme et simplifie les démarches administratives, propositions qui sont liées à une plus grande responsabilisation des états-membres quant à la surveillance du programme.

Par sa décision du 17 décembre 2005, le Conseil des Ministres prévoit d'allouer au total 308 mrd. d'euros à la nouvelle politique régionale 2007–2013, dont 252 mrd. doivent être affectés au premier objectif de «Convergence» au profit des régions de l'UE dont la structure est fragilisée; 48 mrd. doivent être débloqués pour servir le deuxième objectif: «Compétitivité régionale et emploi»; 7,5 mrd. sont destinés au troisième objectif: «La coopération territoriale européenne». Du point de vue suisse, l'objectif de la coopération territoriale européenne présente un intérêt particulier puisque ce titre doit désigner la poursuite de l'actuelle coopération transfrontalière et transnationale (programmes INTERREG). Cette coopération pourra être poursuivie avec les moyens prévus selon le même ordre de grandeur financier. Sur les 308 mrd. d'euros, 157 mrd. seront débloqués pour les 10 nouveaux Etats-membres de l'Union Européenne.

Les principes d'application qui doivent renforcer l'efficacité de la politique régionale, ont été affaiblis par le Conseil des Ministres au profit des propositions de la Commission. Ainsi, les obligations nationales de cofinancement ont diminué de 5% pour les nouveaux états-membres comme la Grèce et le Portugal; les fonds en question peuvent être dépensés désormais dans les trois ans et ne doivent plus l'être obligatoirement dans les deux ans (règle N+3 au lieu de N+2).<sup>121</sup>

## **B. Mise en œuvre de la nouvelle politique régionale dans les différents pays**

Après être parvenu à un accord sur les finances des années 2007 à 2013, il s'agit maintenant d'achever rapidement les négociations sur les décrets à proposer de manière à pouvoir les voter pendant le premier semestre 2006, en même temps que les grandes lignes stratégiques de cohésion. Enfin, les états-membres doivent soumettre à l'approbation de la Commission, leurs «plans-cadres stratégiques gouvernementaux» individuels respectifs. Ce plan-cadre se réfère aux grandes lignes stratégiques de cohésion et devrait être adopté aussi vite que possible, après leur approbation par la Commission. Les états-membres travaillent actuellement à l'élaboration de ces plans-cadres nationaux. Les états-membres élaborent pour chaque instrument de financement, des programmes opérationnels sur l'utilisation des fonds pour la période comprise entre 2007 et 2013 sur la base des plans-cadres stratégiques des différents états, en collaboration étroite avec les administrations régionales, locales et communales et avec les partenaires économiques et sociaux. Aussi les programmes opérationnels sont soumis à l'approbation par la Commission.

## **C. Conséquences pour la Suisse de la nouvelle politique régionale de l'UE**

Les négociations sur la politique régionale de l'UE n'auront de conséquences directes pour la Suisse après 2006 que dans le contexte de la continuation des programmes de coopération

---

121 La règle N+3 dit que les fonds accordés dans l'année doivent être dépensés en trois ans. Après trois ans, les fonds inutilisés doivent être automatiquement restitués. Ce principe, qui incite fortement à une réalisation rapide et efficace des programmes, se heurte à la capacité d'absorption surtout des nouveaux états-membres qui ne sont pas encore familiarisés avec le travail des projets de l'UE et dont les capacités institutionnelles sont moins étendues que celles des anciens membres de l'UE.

territoriale (qui sont actuellement les programmes INTERREG). Même après 2006, il sera possible pour les cantons suisses de coopérer avec des régions européennes dans le cadre de la coopération territoriale. Leur dotation financière au sein de l'UE permet d'envisager une coopération transfrontalière qui, du point de vue financier, se situe approximativement dans le même ordre de grandeur qu'avant. Pour 2007–2013, les parts des composantes transfrontalière, transnationale et interrégionale s'élèvent respectivement à 77%, 19% et 4%:

- Participent aux projets transfrontaliers des régions appartenant à différents pays et partageant une frontière commune (qui fait actuellement l'objet du programme INTERREG III-A), par exemple la région de Bâle avec l'Alsace et le Bade-Wurtemberg.
- Pour la coopération transnationale (qui fait actuellement l'objet du programme INTERREG III-B), la Commission européenne a proposé 12 zones éligibles. Trois de ces zones concernent directement la Suisse : «Espace alpin», «Europe du Nord-Ouest» et «Méditerranée occidentale».
- La coopération interrégionale (qui fait actuellement l'objet du programme INTERREG III-C), qui promeut le transfert des connaissances et l'échange d'informations entre les pouvoirs publics, est ouverte à toutes les régions européennes. Pour la Suisse, des régions comme l'Espace Mittelland ou la Suisse centrale ont également accès à cette coopération interrégionale.

Dans l'ensemble, la Suisse peut poursuivre sa coopération avec l'UE comme auparavant dans le cadre de la politique régionale, spécialement avec ses voisins. C'est également ce que prévoit le Conseil Fédéral, conformément à l'annonce de la «nouvelle politique régionale de la Suisse» du 16 novembre 2005.

Dans le contexte de la contribution financière suisse à la cohésion au sein de l'UE élargie, il faudra tenir compte des décisions concernant la politique régionale et de l'élargissement de la règle N+2. L'égalité de traitement avec les nouveaux états-membres dont bénéficient la Grèce et le Portugal (en matière d'obligation nationale de cofinancement, d'élargissement de la règle N+2 et d'autorisation de subvention pour la TVA) aboutit dans les faits à la constitution d'un «groupe de cohésion» informel dont la Grèce et le Portugal font partie avec les 10 nouveaux états-membres. Ces deux états en déduisent qu'ils peuvent demander l'autorisation de bénéficier également des fonds de cohésion suisses, ce que la Suisse conteste.

#### **D. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

Si la Suisse était membre de l'UE, les choses ne changeraient pas beaucoup au niveau de sa politique régionale. En tant que membre de l'UE, la Suisse participe directement aux dépenses de la politique régionale de l'UE par le biais de ses contributions au budget de l'UE et non plus comme aujourd'hui, par des paiements de cohésion bilatéraux externes aux structures effectives de l'UE. Mais en contrepartie, cela lui donne la possibilité de participer à la définition des objectifs de la politique régionale de l'UE et à l'affectation des moyens financiers. Par ailleurs, dans le cas de son adhésion, la Suisse se retrouverait dans l'UE au côté des états riches. Elle ne pourrait profiter que modestement des paiements de l'UE, principalement du fait que, en comparaison avec la dernière période de planification de la politique régionale, celle de 2007–2013 sera beaucoup plus tournée vers les états-membres et les régions les plus pauvres. La Suisse pourrait d'autre part poursuivre sans difficulté sa propre politique régionale que le Conseil Fédéral a exposée dans son annonce d'une «nouvelle politique régionale de la Suisse».

Aujourd'hui, la Suisse profite largement de la politique régionale européenne sans être membre de l'UE, dans la mesure où cette politique contribue essentiellement à la stabilité, à la sécurité et au bien-être en Europe. Le PS suisse est donc résolument d'avis que, devenue membre de l'UE, la Suisse devrait prendre part activement à cette politique régionale.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Le PS suisse soutient la décision du Conseil Fédéral du 12 mai 2004 qui prévoit de verser une contribution de 1 mrd. de francs suisses au total pour réduire les inégalités économiques et sociales dans l'UE élargie. La contribution suisse est un acte de solidarité avec les efforts de l'UE pour relever les défis qui sont surtout liés à son dernier élargissement. Le soutien de la Suisse doit être maintenu à partir de projets et de programmes bilatéraux, au profit des dix nouveaux états-membres. De cette manière, la Suisse renouvelle le soutien qu'elle a apporté aux pays d'Europe centrale depuis 1990 (environ 700 mio. de francs suisses).
2. Le PS demande que le financement de la contribution à la cohésion ne se fasse pas aux frais de l'aide publique au développement. Ni l'aide aux pays du sud, ni celle aux pays de l'Est qui – contrairement à la politique de cohésion – sont toutes deux considérées par l'OECD comme des aides au développement, ne doivent être réduites pour financer la contribution à la cohésion. Leur financement doit plutôt être assuré sur les économies et le supplément de revenus engendré par les bilatérales II.

## 9 Services et infrastructure

### 9.1 Les services

#### A. La libre prestation de services dans l'UE

Depuis le Traité de Rome, la libre prestation de services, étroitement liée à la liberté d'établissement, compte parmi les quatre « libertés fondamentales » de la Communauté européenne, à côté de la libre circulation des marchandises et des capitaux. La Cour de justice des Communautés européennes a pendant longtemps joué un rôle clé dans leur mise en œuvre, en concrétisant et en développant les principes de la liberté d'établissement et des services dans sa jurisprudence (et cela même en contrevenant, le cas échéant, aux législations nationales).<sup>122</sup> Dans le cadre du programme relatif au marché unique, entré en vigueur en 1993, les organes politiques (Conseil et Parlement), ont édicté davantage de législations spécifiques, traitées dans des chapitres particuliers de la présente plate-forme :

- Reconnaissance des qualifications professionnelles : voir chapitre 8.3
- Marché postal : voir le chapitre 9.3
- Marché de l'électricité : voir le chapitre 9.4
- Télécommunications : voir le chapitre 9.5
- Transports : voir le chapitre 9.6
- Services financiers : voir le chapitre 10.2

L'offre de services dans un autre pays, au moyen de la création d'établissements, requiert en outre le respect des règles communautaires sur la libre circulation des capitaux (voir chapitre 10.1).

Dans le domaine des services, certains secteurs centraux n'ont pas été touchés par les réglementations en la matière, quelques nombreuses que soient ces dernières. C'est pourquoi la Commission a proposé en 2004 une directive visant à éliminer autant que faire se peut tous les obstacles administratifs et juridiques résiduels à la circulation des services entre les Etats membres. Cette proposition hautement contestée est connue sous le nom de *directive Bolkestein*.<sup>123</sup> Le champ d'application prévu est extrêmement étendu. Cependant, la proposition ne concerne

- ni les services régis par des législations spécifiques évoqués ;
- ni les services fournis actuellement par l'Etat ou par d'autres institutions publiques à l'échelon national, régional ou communal (voir également le chapitre 9.2 au sujet du service public). L'administration publique et l'enseignement public (voir à ce sujet le chapitre 7.6) font notamment partie des « services non économiques » qui ne sont pas concernés.

La directive Bolkestein touche des services qui, dans les Etats membres, sont déjà ouverts à la concurrence et soumis aux conditions du marché. Un **champ d'application extrêmement vaste et hétéroclite** correspond à cette définition :

---

122 Cf. Guides de la jurisprudence de la Cour de justice des Communauté européennes relatifs à l'article 49 s. du Traité CE (La libre prestation de services) et à l'article 43 s. du Traité CE (Le droit d'établissement), 2001, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/services/principles\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/principles_fr.htm).

123 Frits Bolkestein (parti libéral) exerçait alors la fonction de Commissaire chargé du marché intérieur. Il est en grande partie responsable de la proposition de la Commission de directive relative aux services dans le marché intérieur, 25. 2. 2004, COM(2004) 2, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/services/services-dir/proposal\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/services-dir/proposal_fr.htm).

- *Services liés aux entreprises*, comme le conseil en gestion, les activités de contrôle et de certification, la maintenance, la publicité, les agences de placement, les services rendus par les agences commerciales ;
- *Services offerts aussi bien aux entreprises qu'aux consommateurs*, comme le conseil juridique et fiscal, les services dans les secteurs immobilier (activité des agents immobiliers par ex.) et de la construction (architectes inclus), le commerce, l'organisation de salons, la location de voitures, les services des agences de voyages, les services de sécurité ;
- *Services fournis aux consommateurs*, comme les services de santé, les services à domicile (soins aux personnes âgées par ex.), les services dans la branche du tourisme, les services audiovisuels, les services dans le secteur des loisirs, des centres de sport et des parcs de loisirs.

La proposition avancée par la directive Bolkestein d'inclure également les « *services d'intérêt économique général* » est particulièrement contestée. En font notamment partie :

- Les services de santé (hors hôpital) ainsi que les services sociaux ;
- Les services postaux et les services d'approvisionnement en électricité, gaz et eau, dans la mesure où ces derniers sont déjà ouverts à la concurrence et ne sont pas régis par la législation communautaire spécifique dans ces secteurs.

*L'importance économique* des services ainsi définis est capitale. Au sein de l'UE, les prestations concernées par la directive Bolkestein représentent environ 50% du produit intérieur et 60% des actifs.

**L'élément central** de la directive Bolkestein est le **principe du pays d'origine**, et, par là, le principe de la reconnaissance mutuelle, selon lesquels un prestataire ne peut être soumis qu'aux lois du pays dans lequel se trouve son siège social. La directive Bolkestein prévoit **d'importantes exceptions** au principe du pays d'origine. Les éléments suivants notamment demeurent réservés :

- *Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs*, visant à exclure la concurrence au moyen du dumping social et salarial. En vertu de la directive relative au détachement, les travailleurs et travailleuses exerçant temporairement leur activité dans un autre Etat membre doivent respecter les conditions de travail et d'emploi qui y sont en vigueur.
- Prescriptions nationales interdisant la fourniture de certains services pour des raisons liées à l'ordre public, la sécurité ou la santé ; autres mesures nationales concernant la sécurité des services, santé publique incluse, ou la protection de l'ordre public et notamment des mineurs.

**La procédure d'adoption** de la directive Bolkestein n'est pas terminée. Le projet de directive proposé en janvier 2004 doit être approuvé par le Conseil des ministres aussi bien que par le Parlement européen. Après la levée de boucliers déclenchée par la directive, les chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE ont décidé les 22 /23 mars 2005 que le projet devait être remanié dans le cadre de la poursuite du processus législatif, de manière à prendre en compte non seulement l'objectif de la réalisation intégrale du marché unique, mais aussi le modèle social européen. Sous la pression politique massive de la France notamment, la Commission a présenté avant la trêve estivale une nouvelle proposition atténuée.

En avril 2005, la députée socialiste Evelyne Gebhardt a présenté, en qualité de rapporteur dans la commission du marché intérieur du Parlement européen (PA), une série de propositions alternatives fondamentales. Les députés et d'autres commissions ont proposé en no-

vembre 2005 à la commission du marché intérieur compétente en la matière un millier d'amendements. La commission du marché intérieur a approuvé le principe du pays d'origine, mais a substantiellement étendu le catalogue des exceptions :

- Sont en général exclus de la libéralisation : les soins de santé, les transports publics régionaux et les médias audiovisuels, cinémas et jeux de hasard inclus.
- Un pays de destination peut exiger sans restriction le maintien des règles nationales lorsqu'elles sont nécessaires à la protection de la sécurité publique et de l'environnement ou à la prévention de « risques particuliers locaux ».

Le principe du pays d'origine s'applique toutefois de manière non limitative aux créations d'entreprises artisanales. Les débats en séance plénière au Parlement européen qui participe à la décision sont prévus pour février 2006. Après quoi, le compromis doit être approuvé par le Conseil des ministres des 25 Etats membres de l'UE.

## **B. Les principales critiques et revendications du Parti socialiste européen (PSE)**

Le groupe socialiste au Parlement européen soutient pleinement l'objectif fondamental de l'achèvement du marché intérieur dans le secteur des services au moyen d'une initiative législative. Le PSE exige toutefois que l'on veille au respect de la cohésion sociale et à un haut degré de protection des consommateurs au sein de l'UE.

A cet égard, il qualifie d'« inacceptable » le projet de directive sur les services dans le marché intérieur, tel qu'il est présenté par la Commission, car il menace la protection des consommateurs, le modèle social européen ainsi que les services d'intérêt général. C'est pourquoi le PSE réclame un « remaniement en profondeur de la proposition », articulé autour des six exigences suivantes :

**1. Garantie de la cohésion sociale de l'Union** L'achèvement du marché intérieur dans le secteur des services concernés par le projet de directive doit contribuer à la réalisation des objectifs sociaux de l'Union. Cette revendication implique, pour chacun des domaines visés, une évaluation des retombées sur l'emploi, la qualité de l'emploi, la cohésion sociale et le niveau de protection des consommateurs.

**2. Protection des services publics de haute qualité** Le projet de directive ne doit pas remettre en question la compétence de chaque Etat membre en matière d'organisation et de promotion des services d'intérêt général. Les conditions auxquelles ces services sont soumis doivent s'accorder avec leur mission et leur esprit. La création d'un cadre général pour les services entrant dans le champ d'application du projet de directive rend nécessaire un cadre juridique pour les services d'intérêt général.

**3. Définition claire du champ d'application de la directive** Les services d'intérêt général doivent être exclus sans équivoque du champ d'application de la directive. Il convient particulièrement d'éviter toute ambiguïté relative à la délimitation entre les secteurs économiques d'une part et les secteurs non économiques et sociaux d'autre part. Les services faisant déjà l'objet de réglementations sectorielles doivent également rester à part.

**4. Impossibilité de faire du principe du pays d'origine le fondement du marché intérieur pour les services** Un niveau élevé d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle doit demeurer l'objectif du marché intérieur pour les services. Tant qu'il n'est pas atteint, l'application du principe du pays d'origine n'est pas acceptable, car cela implique trop d'incertitude juridique pour les prestataires de services, les acteurs économiques et les consommateurs.

**5. Cohérence de la législation européenne et respect des engagements internationaux de l'Union** Il est primordial que le projet de directive ne restreigne en aucun cas la législation communautaire actuelle et usuelle, concernant notamment le détachement de travailleurs, la protection sociale des travailleurs migrants et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. En outre, la mise en œuvre de cette directive ne doit ni saper les réglementations relatives aux conditions de travail, ni remettre en question les droits fondamentaux des travailleurs, tels qu'ils sont inscrits dans les législations nationales des Etats membres de l'Union européenne ou dans les conventions collectives.

**6. Amélioration de l'efficacité du contrôle des services** La directive doit garantir aux consommateurs une qualité élevée des services. « Nous souhaitons une garantie améliorée du droit à l'information, ainsi qu'un contrôle au plus proche du consommateur. Pour y parvenir, le contrôle doit être effectué dans le pays de destination, là où le service est fourni. Les Etats membres doivent avoir la possibilité de contrôler et de réglementer les services fournis sur leur territoire, notamment pour des raisons d'intérêt public et conformément au Traité ». <sup>124</sup>

### **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) a publié le 25 novembre 2005 un rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE. Dans cette étude, le seco compare, en termes de libéralisation, la situation de la Suisse à celle de l'UE dans diverses branches du tertiaire. Le concept de libéralisation désigne ici un cadre réglementaire conduisant à une concurrence intense.

Dans toutes les branches du tertiaire étudiées, qui ne sont pas particulièrement réglementées au sein de l'UE, le seco constate un niveau de libéralisation élevé en Suisse, comparable à celui de l'Union, voire une avance de la Confédération en matière de libéralisation, notamment dans les domaines des services commerciaux (commerce de détail, grossistes, Merchandising), des services liés aux entreprises (services commerciaux, professions réglementées), de la santé et de la formation. <sup>125</sup>

Cela signifie qu'en Suisse, les marchés des services sont déjà largement ouverts dans les branches mentionnées. En 2002, la Suisse se classait comme le second partenaire commercial de l'Europe des 15 (derrière les USA mais bien avant le Japon) dans le domaine des services.

Par conséquent, le besoin d'adaptation de la Suisse dans les secteurs cités serait faible en cas d'adhésion à l'UE. La Confédération devrait toutefois transposer les réglementations communautaires dans le domaine des politiques horizontales, et notamment

- Les efforts communautaires visant à une *imposition des services uniforme à l'échelon de l'Union* ;

---

124 Voir à ce sujet et concernant ce qui suit la motion sur la directive relative aux services adoptée par le groupe socialiste au Parlement européen, 2. 3. 2005.

125 Seco, Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE, 25. 11. 2005, p. XVIII. Concernant le secteur de la santé, le seco en arrive même à la conclusion suivante : « Que l'on se base sur l'analyse des sources de financement ou sur la comparaison des éléments de concurrence, on constate que la Suisse dispose d'un des systèmes nationaux de santé les plus libéraux en Europe. » (ibid. p. 122) Au niveau de la prestation transfrontalière de services, les prestataires en Suisse sont, à l'heure actuelle, discriminés par rapport à ceux de l'UE. En effet les arrêts de la CJCE relatifs à la possibilité de rembourser les prestations de santé fournies dans d'autres Etats de l'UE ne s'appliquent pas directement en Suisse (ibid. p. 128).

- Le degré élevé de *protection des consommateurs* : la Suisse n'a pas encore transposé dans son droit national les directives européennes sur les garanties des biens de consommation (1999/44/EG) et la sécurité des produits (2001/95/CE), ainsi que le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (n° 2006/2004) ;
- Le rigoureux *droit communautaire de la concurrence*. En Suisse, la possibilité dans le commerce de conclure des accords verticaux entraîne, par exemple, un renchérissement considérable des prestations provisoires ; l'introduction du droit communautaire de la concurrence en Suisse se solderait probablement par de fortes baisses des prix.

Dans la mesure où la directive Bolkestein est appelée à subir des adaptations majeures dans le cadre du processus de décision politique de l'UE, toute évaluation de ses effets en cas d'adhésion de la Suisse à l'Union est impossible. Une telle analyse sera possible lorsque les contenus concrets et détaillés auront été adoptés. A l'heure actuelle, elle demeure en suspens.

#### **D. Le point de vue du PS**

En principe, le PS est favorable à la réglementation du secteur des services à l'échelon européen ainsi qu'à l'augmentation de la transparence et de la sécurité juridique qui en découlent. Pour la Suisse, devenir membre de l'UE signifie adopter un cadre juridique fort dans un secteur vital à son économie. La Suisse est aujourd'hui une économie de services en grande partie interdépendante avec l'étranger (et notamment à l'UE). Au cours des 30 dernières années, le nombre d'actifs a reculé de 0,4 mio. dans le secteur primaire et secondaire pour atteindre 1,1 mio. de personnes en 2004 ; parallèlement, les effectifs ont presque doublé dans le tertiaire, en augmentant de 1,4 mio. pour atteindre 3,0 mio. de personnes. Le secteur tertiaire suisse fait vivre plus de 70% des salariés, et contribue à plus de 72% de la valeur ajoutée de l'économie suisse. La compétitivité internationale de nombreuses branches du tertiaire en Suisse est très forte. Au cours des dernières décennies, le développement de l'imbrication de la Suisse dans le commerce extérieur s'est avéré largement plus dynamique dans le commerce des services que dans celui des marchandises. Pour que cette évolution serve de la même manière les intérêts de tous et de l'ensemble des employés, un arsenal législatif supranational fort est indispensable, que seule l'UE est en mesure d'instaurer en Europe.

Pour le PS, il est primordial de ne pas défendre uniquement les intérêts économiques, mais en même temps les intérêts fondamentaux de la société, plus particulièrement ceux des salariés contre toute forme de dumping social, ceux des consommateurs grâce à des services de haute qualité, et enfin ceux du public au moyen d'un service public fort et tenant équitablement compte des besoins de tous. La proposition de la Commission européenne de 2004 relative à une nouvelle directive sur les services (appelée directive Bolkestein), ne va pas dans ce sens.

#### **E. Les revendications du PS**

Le PS Suisse partage l'avis du Parti des socialistes européens : la directive sur les services proposée en 2004 par la Commission européenne (« directive Bolkestein ») n'est pas acceptable et doit être remaniée en profondeur.

## **9.2 Le service public**

Ce chapitre se propose de donner une vue d'ensemble faisant ressortir les valeurs que le PS défend d'une manière générale par rapport au service public et les revendications qui en découlent. Les chapitres qui suivent exposent les évaluations spécifiques et les revendications propres à chacun des secteurs du service public: la poste, l'électricité, les télécommunications et les transports.

### **A. Remarques d'introduction sur le service public du point de vue socialiste**

Le service public et ses prestations sont cruciaux pour le PS suisse, pour des raisons sociales, politiques et sociétales. C'est pourquoi le PS a pris position en faveur d'un service public fort et légitimé démocratiquement, qui prenne raisonnablement en considération, les besoins des gens.

La qualité de vie des personnes dépend largement de la disponibilité des biens publics et collectifs. La mondialisation n'affaiblit pas le rôle des institutions publiques et de leur politique, mais au contraire, leur donne de plus en plus d'importance. Conscients de la dimension sociale des économies nationales, il faut garantir que les citoyennes et les citoyens pourront aborder les changements à venir avec confiance. Pour cela, il faut poursuivre et renforcer une démocratie sociale dont l'accomplissement dépend nécessairement de l'excellence du service public. Il faut empêcher toute forme de dumping social. Le service public doit également contribuer à l'égalité des chances et à la justice, en permettant à tous d'appartenir à part entière à une société et à ses structures et de faire partie de sa culture.

Ces revendications, le PS les adresse également au service public de l'Union Européenne. Si la Suisse adhère à l'UE, le PS se mobilisera totalement pour que le Conseil Fédéral mette tout en œuvre pour consolider et renforcer les acquis sociaux et les valeurs de la Suisse en matière de service public.

### **B. Exigences envers le service public**

Le PS suisse qualifie de service public, la fourniture à toute la population et également aux entreprises, de marchandises et de prestations de services essentielles. Le service public est l'expression d'un intérêt général de la société. C'est aussi un instrument utilisé par l'état pour assurer la cohésion économique, sociale, territoriale et culturelle. Le secteur public est donc le trait d'union entre l'individu et la société, d'une part, et entre l'économie et l'environnement social d'autre part. Le service public est ainsi un moyen-charnière d'assurer l'intérêt commun.

Doivent être affectés en priorité au service public, les secteurs dans lesquels les prestations sont assurées par tradition majoritairement par des monopoles d'Etat comme la poste, les télécommunications, les transports publics, la distribution d'eau, d'électricité et de gaz. Outre les autres secteurs «classiques» comme la sécurité publique, la préservation de l'environnement, l'aménagement du territoire et la justice, nous rattachons également au service public, la formation, la recherche, la santé, l'éducation des enfants complémentaire à la famille, la protection sociale et la culture.

Il ne s'agit pas d'énumérer d'une manière péremptoire, tout ce qui fait partie du service public, encore faut-il que ces services soient légitimés démocratiquement. En conséquence, le contenu du service de base doit être vérifié périodiquement et adapté aux évolutions sociales.

Le PS demande – indépendamment de l'adhésion de la Suisse à l'UE – un service public efficace et dynamique, omniprésent, d'excellente qualité et pratiquant des tarifs honnêtes, qui tienne compte de l'évolution politique, sociale, économique et technique. Le service de base doit être de bonne qualité, accessible et abordable pour tout le monde, même et surtout pour les habitants de régions à plus faible densité. Certains services comme l'école primaire ou la police, doivent d'ailleurs être financés solidairement par l'ensemble de la population et ne peuvent pas être facturés aux usagers.

Dans les secteurs clés du service public, seules des entreprises appartenant à l'Etat ou régies par l'Etat peuvent garantir un contrôle efficace et géré démocratiquement du service universel, une organisation politique et sociale directe et une influence politico-sociale durable. C'est pourquoi les réseaux et les infrastructures centraux, qui représentent un instrument essentiel de gestion pour la politique, appartiennent au domaine public. Cela permet d'exercer une influence, au-delà de la législation, surtout dans des domaines comme l'égalité, l'écologie et la justice sociale, à condition d'adopter une stratégie claire qui serve les intérêts du service public.

Le service public étant un moyen de rechercher un équilibre social, il doit utiliser des instruments financiers de redistribution (par exemple, un financement dépendant de la fortune et des revenus, des subventions et des subventions transversales, des taxes de concession).

Les entreprises publiques doivent offrir des conditions de travail socialement exemplaires, avec des modèles d'horaires intéressants, la formation de base et la formation continue, pour augmenter la flexibilité du recrutement et la sécurité de l'emploi. Il faut maintenir et créer des emplois et des places d'apprentissage, même dans les régions à faible densité. L'égalité des femmes et des hommes doit être une évidence ; il faut la promouvoir activement. Les entreprises privées qui offrent des prestations du service public doivent respecter les conditions de travail pratiquées dans leur branche et être tenues de signer une convention collective de travail. Elles doivent être techniquement innovantes et exemplaires dans leur mode d'administration durable et écologique. Pour les prestataires privés, ces conditions-cadres doivent être réglementées de manière coercitive dans des concessions.

Le PS rejette par principe tout pas supplémentaire en direction d'une libéralisation du service public. Cela conduit en effet à précariser l'emploi et souvent aussi à péjorer la situation des régions limitrophes, des consommateurs et des consommatrices, et cela prépare aussi à moyen et long terme la privatisation d'entreprises publiques. Lorsque la situation ne permet plus d'empêcher une libéralisation du marché, il faut alors au moins veiller à le réglementer suffisamment.

A la promesse de prospérité caractéristique des états modernes, s'opposent le chômage ou des conditions de travail de plus en plus précaires. Cela représente un danger pour l'individu et pour l'ensemble des valeurs démocratiques établies. Un service fort et régulé par l'état tel que nous venons de le décrire n'en est que plus indispensable. Si la libéralisation du service public aboutit à «la commercialisation progressive du service public»,<sup>126</sup> elle donnera lieu à un affaiblissement de la politique, à une érosion de la démocratie et de l'autodétermination et en conséquence, à une diminution de la qualité de vie. Le service public permet l'appartenance à la communauté politique et assure la liberté individuelle et la participation active à la vie économique et sociale. Le PS se réclame du concept de «l'équipement de base qui re-

---

126 Données pour la discussion du programme: Biens publics et démocratie sociale. Publié par la Commission sur les valeurs fondamentales de la présidence du SPD à Berlin, Décembre 2003, p. 5.

vient de droit à toutes les citoyennes et à tous les citoyens, en biens sociaux qui leur donnent les chances de liberté individuelles et sociales nécessaires».<sup>127</sup>

Une comparaison effectuée à l'échelle internationale révèle clairement non seulement qu'une privatisation de biens publics provoque en général une détérioration de la qualité de vie de la majorité des citoyennes et des citoyens, mais encore que l'abandon d'une organisation complète et d'une infrastructure, a des répercussions néfastes sur l'économie privée. Une régulation exercée par des prestataires privés ne garantit pas une protection efficace et le risque existe que des entreprises privées absorbent une rente de monopole qui ne soit pas utilisée pour le bien commun. Il faut faire régner la justice là où le marché ne peut le faire. Une économie de marché sociale exige des investissements en infrastructures, en recherche scientifique, en formation et en prévention pour assurer une juste répartition permettant à chacune et à chacun de prendre part à la vie sociale. Nous citerons en exemple les transports publics suisses qui sont parmi les meilleurs du monde. Ils contribuent à la cohésion sociale, encouragent le tourisme, stimulent l'économie, augmentent durablement la mobilité et assurent des emplois dans toutes les régions du pays. Le niveau de formation de leur personnel et le stade d'évolution de leur technologie sont également supérieurs à la moyenne.

Ces standards doivent être maintenus et étendus dans l'intérêt de l'avenir de la Suisse, même dans le cas de son adhésion à l'UE. Il faut empêcher le nivellement de ces acquis. Là où cela est nécessaire, le Conseil Fédéral doit négocier avec l'UE des conditions d'exception qui empêchent l'abandon de ces standards.

### **C. Le service public dans l'UE et ses répercussions sur la Suisse**

Le livre vert sur les prestations de services d'intérêt général présenté par la Commission des Communautés Européennes, le 21 mai 2003<sup>128</sup> de même que le livre blanc sur les prestations de services d'intérêt général présenté le 12 mai 2004<sup>129</sup> traitent des prestations de services d'intérêt général, donc, entre autres, des domaines que le PS inclut dans la notion de service public. Les deux ouvrages évoquent les valeurs que la Commission veut savoir respectées en ce qui concerne les prestations de services d'intérêt général et les droits et les obligations des états-membres quant à leur mise en pratique. Les deux textes reflètent le stade de la discussion au sein de la Commission et montrent dans quels domaines un consensus a été trouvé et quels thèmes nécessitent la poursuite des débats. Du point de vue des socialistes, ces deux textes n'approfondissent pas suffisamment la question des valeurs et de la qualité du service public dans le sens que nous venons de définir.

Depuis les années 80, la Communauté Européenne a ouvert progressivement les marchés pour les grands secteurs d'activité économique dépendant d'un réseau: les télécommunications, la poste, l'électricité, les transports. Dans le même temps, elle a voté un arsenal législatif complet pour ces services, qui désigne les obligations dites d'intérêt commun au niveau européen et en réglemente certains aspects comme le service universel ou la sécurité. Ces secteurs ont une dimension communautaire, raison pour laquelle ils requièrent un concept portant sur l'intérêt commun européen. Selon le livre vert, les deux objectifs poursuivis sont:

- l'amélioration du bon fonctionnement du marché intérieur et

---

127 Données (SPD), 2003 (comme note 126), p. 9.

128 Commission européenne, Livre vert sur les prestations de services d'intérêt général, KOM(2003) 270, 21.5.2003.

129 Commission CE, Livre blanc sur les prestations de services d'intérêt général, KOM(2004) 374, 12. 5. 2004.

- le renforcement de la cohésion économique et sociale.<sup>130</sup>

La Communauté Européenne distingue «les prestations de services d'intérêt général», dont font partie celles qui génèrent des administrations publiques – des «prestations de services d'intérêt économique général» qui se rapportent toujours à une activité économique. Les dispositions légales existantes de la Communauté Européenne dans le domaine des prestations de services d'intérêt économique général<sup>131</sup> sont appliquées en fonction des différents secteurs. Conformément au livre vert<sup>132</sup> elles comportent toutefois une série d'éléments communs qui peuvent être repris pour élaborer un concept communautaire pour les prestations de services d'intérêt économique général. Ces éléments incluent les aspects suivants: le service universel, la continuité, la qualité des services, la modicité de leur prix et la protection des usagers. La définition de la qualité se heurte toutefois à des divergences d'opinions et le livre vert ne fait aucune déclaration concrète contraignante à ce propos.

Conformément au livre vert, l'ouverture du marché n'a pas eu d'incidence défavorable sur l'emploi ou la fourniture de prestations de services. Selon la Commission, la suppression d'emplois dans les anciennes entreprises monopolistiques a plutôt été compensée par de nouvelles possibilités d'embauche consécutives à l'expansion du marché. Mais cette affirmation du livre vert n'est qu'une appréciation purement quantitative. Il ne se prononce pas sur les conditions de travail et la situation professionnelle des employés des entreprises qui sont nées de la concurrence avec les (anciens) monopoles. Du point de vue des socialistes, cette impasse faite sur ce thème central, est discutable et il est indispensable de faire connaître les exigences le concernant et de les porter à l'ordre du jour des discussions. Même si la protection des salarié-e-s dans l'UE n'est pas sectorielle, mais réglementée sur une base générale, un document de base comme le livre vert devrait se pencher sur la protection des salarié-e-s au nom de la reconnaissance des valeurs. Il faut dépasser les considérations purement économiques. Sans mécanismes de protection clairs et coercitifs tels que les conventions collectives, les acquis essentiels de notre Etat social seraient remis en question. Nous renvoyons ici aux chapitres 7.3 (protection sociale), 7.4 (protection des salariés) et 8.3 (Libre circulation des personnes) de la plate-forme.

---

130 Commission CE, Livre vert (cf. note 128), p. 12.

131 Le terme de «prestations de services d'intérêt économique général» et de «Services d'intérêt économique général» est utilisé dans l'article 16 et dans l'article 86 paragraphe 2 du traité CE. Il n'y est pas défini plus précisément et il ne l'est pas non plus dans le droit qui en découle. Dans la pratique communautaire on s'accorde pour dire qu'il se réfère à des activités économiques qui sont associées par les états-membres ou par la Communauté, à des obligations d'intérêt commun particuliers et qui passent pour être exercées dans l'intérêt de tous. Le concept des prestations de services d'intérêt économique général englobe donc surtout certaines prestations des grands secteurs d'activité économique liés à un réseau comme celui des transports, des services postaux, du secteur énergétique et des télécommunications. Toutefois, ce terme s'applique également à toute autre activité économique liée à des obligations d'intérêt commun.

Comme le livre vert, le livre blanc se concentre essentiellement, voire exclusivement sur des questions en rapport avec les «prestations de services d'intérêt économique général», de même que le traité porte prioritairement sur des activités économiques. Le terme de «prestations de services d'intérêt général» n'est employé dans le livre blanc que dans les passages qui concernent également des prestations de services à vocation non-économique ou dans lesquels il n'est pas nécessaire de faire la distinction entre prestations de services économiques et non-économiques.

Le terme de «prestations de services d'intérêt général» ne figure pas dans le traité. Dans la pratique communautaire, il a été dérivé du terme utilisé dans le traité «prestations de services d'intérêt économique général». Il a un sens plus étendu que le terme de «prestations de services d'intérêt économique général», car il se rapporte aussi bien à des prestations de services liées au marché qu'à des prestations de services non liées au marché, qui sont fournies par des organes d'état dans l'intérêt général qui les soumettent à des obligations spécifiques d'intérêt commun.

132 Commission européenne, Livre vert (cf. note. 58), p. 41.

Le livre blanc en arrive à la conclusion que le débat sur le livre vert a montré l'importance des prestations de services d'intérêt général qui constituent l'un des fondements du modèle de société européen. Selon le livre blanc, la nécessité de disposer de services d'intérêt général de haute qualité et accessibles à toutes les citoyennes et à tous les citoyens de l'UE, à des tarifs abordables, fait l'unanimité. Il existe un concept commun qui est l'expression de valeurs et d'objectifs communautaires. Ce concept repose entre autres, sur le concept de service universel et sur les critères de continuité, de modicité des tarifs et de qualité des services. Les services universels sont désignés comme des concepts dits «clés». Cela stipule que toutes les citoyennes et tous les citoyens ont le droit d'accéder à certains services considérés comme des prestations essentielles. Cela oblige d'ailleurs les prestataires de services, à proposer certaines prestations de services en tenant compte de conditions spécifiques dont font partie une couverture nationale et la modicité des tarifs. Le livre blanc pose comme objectif, un niveau élevé de qualité, de distribution et de protection, sans pour autant expliquer clairement comment y parvenir ni comment protéger les droits des salarié-e-s. La Communauté définit des normes minimales et laisse aux états-membres la liberté de choisir la manière dont ils les satisfont et dont ils envisagent éventuellement d'aller au-delà, à condition de ne pas prendre de mesures discriminatoires.

Pour les grands secteurs d'activité économique liés à un réseau comme la poste ou les services électroniques de télécommunications, la Communauté a harmonisé ses directives sur les obligations d'intérêt commun et fixé des exigences communes dans des actes juridiques spécifiques de la Communauté. S'il existe des obligations harmonisées, les Etats-membres sont responsables de leur spécification et de leur application dans le respect des particularités de chaque secteur. Même dans ce domaine harmonisé, les états-membres sont libres d'imposer des obligations supplémentaires ou plus poussées en accord avec le droit communautaire.<sup>133</sup> En ce qui concerne l'organisation des prestations de services d'intérêt économique général, les états-membres sont toujours libres de décider de la manière selon laquelle elles doivent être proposées, à condition qu'ils respectent les directives communautaires.

Dans tous les cas, ce sont les règles ad hoc de la Communauté en matière de marché intérieur et de concurrence qui décident du degré d'ouverture du marché et de la concurrence pour les prestations de services concernées. Cette restriction peut devenir problématique pour la Suisse, car l'UE prescrit d'ouvrir le dernier kilomètre ou d'abaisser la limite de monopole pour les lettres, à 50 ou – mais cela n'a pas encore été décidé – à 0 gramme, dans les prochaines années. C'est pourquoi, dans le cas de son adhésion, la Suisse aura soin de négocier des clauses d'exception pour défendre, secteur par secteur, ses standards en matière de service public – par exemple le maintien du dernier kilomètre. Les chapitres 9.3 bis 9.6 suivants se proposent de vous exposer comment la situation se présente dans les différents secteurs et quelles sont les exigences du PS relatives à chacun des secteurs. En résumé, le droit européen est différent du droit suisse sur les points suivants :

#### **1) Marché postal**

1. Le Conseil fédéral a abaissé à 100 grammes dès avril 2006 la limite du monopole pour les envois adressés expédiés dans le pays. Dans l'UE, la limite est fixée à 50 grammes.

---

<sup>133</sup> Commission CE, Livre vert (cf. note 128), p. 27. La directive sur la poste impose, par exemple, aux états-membres, l'obligation de garantir la distribution aux usagers sur au moins cinq jours dans la semaine. Les états-membres sont libres d'imposer davantage de distributions ou d'instaurer des réglementations de modalités de distribution plus détaillées.

2. Dans l'UE, les autorités nationales de régulation du marché postal disposent de davantage de compétences et d'indépendance qu'en Suisse.

## **2) Marché de l'électricité**

1. Si les Chambres fédérales et le cas échéant aussi le peuple acceptent la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité et la loi révisée sur les installations électriques proposées à fin 2004 par le Conseil Fédéral, le marché suisse de l'électricité sera ouvert en deux étapes, et la Suisse aura atteint le degré de libéralisation prescrit au niveau européen par la directive CE 2003/54.
2. La politique énergétique de l'UE est d'orientation nettement plus écologique que celle de la Suisse:
  - L'UE s'est fixé des objectifs quantitatifs en matière d'écologie, ce qui l'amène à soutenir de façon ciblée les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Dans les rares cas où la Suisse a formulé des objectifs quantitatifs dans ce domaine, ces objectifs restent bien en deçà de ceux de l'UE.
  - Le courant électrique est taxé dans l'UE (à l'exception du courant produit par des installations solaires ou éoliennes), ce qui n'est pas le cas en Suisse.
  - Dans l'UE, on observe une augmentation de la part des énergies renouvelables à la consommation globale d'énergie; en Suisse, la progression visée des énergies renouvelables restera vraisemblablement nettement inférieure à la hausse de la consommation.

## **3) Télécommunication**

1. L'UE a libéralisé le dernier kilomètre, au contraire de la Suisse.
2. L'UE dispose d'un ensemble d'instruments efficace en matière de politique de la concurrence, alors que la Suisse ne connaît rien de tel.

## **4) Transports**

Il n'existe actuellement aucune divergence notable entre le droit européen et le droit suisse dans le domaine des transports.

## **5) Aspects transversaux**

Dans les trois domaines transversaux suivants, le droit européen et le droit suisse sont convergents :

1. La Suisse peut introduire des instruments non discriminatoires comme l'extension des conventions collectives de travail à l'ensemble d'une branche, afin de faire en sorte que la concurrence sur les marchés ouverts se fasse par le biais de la qualité, de l'innovation et des prix et non par le biais du dumping salarial et social.
2. L'UE n'a ni la compétence ni l'intention de privatiser les entreprises publiques offrant des prestations de service public. Aucun organe européen ne pourrait le faire, tout simplement parce que cela est interdit par le Traité instituant la Communauté européenne (article 295 sur le régime de la propriété).
3. L'UE fixe le niveau de qualité des prestations publiques que doivent atteindre les états-membres dans le secteur des infrastructures sous la forme de normes minimales (le plus souvent de directives sur le service universel). Le niveau minimal prescrit par l'UE est généralement au moins égal à celui requis par la législation suisse correspondante. La

Suisse conservera après son adhésion à l'UE la possibilité d'offrir des prestations de service public allant bien au-delà des standards minimaux fixés par l'UE.

#### **D. Le point de vue du PS européen**

Les expériences passées, les débats au Parlement Européen ainsi que les réactions des syndicats et de la société civile montrent, selon les estimations du PS européen, qu'il existe de sérieux problèmes non seulement en matière de protection des salariés, des consommateurs et des citoyens, mais aussi en matière de santé, de sécurité, de culture et d'environnement. Ces problèmes doivent être abordés d'une manière offensive et résolus de manière à permettre d'organiser le service public sur le marché européen, selon des critères socialistes. Le PS européen critique le fait que le terme de prestations de services («services») ne soit défini que de manière vague par l'UE et qu'il s'oriente principalement vers des critères économiques. Le parti socialiste européen sensibilise au fait que la nature des prestations de services ou les risques qu'elles comportent au niveau de leurs modalités (par ex. l'insuffisance de sécurité des employés) de même que d'autres considérations comme la diversité culturelle ou le pluralisme des médias nécessitent de prévoir des instruments spécifiques pour certaines prestations de services. Il faut au moins prévoir un cadre plus différencié que celui que prévoit la Commission. Les Etats-membres ont en outre besoin d'une plus grande souplesse dans les possibilités de mettre en application les prescriptions sectorielles.<sup>134</sup>

#### **E. Les revendications du PS suisse dans le cas d'une adhésion à l'UE**

##### **1) Résistance aux privatisations et aux libéralisations**

La position fondamentale du PS est le refus de toute privatisation d'entreprises publiques assurant un service public ou détenant des réseaux d'intérêt public, et cela que la Suisse entre ou non dans l'UE. Jusqu'à présent, il n'existe aucune réglementation européenne de nature à exiger une privatisation, il n'est donc pas nécessaire pour le moment, d'engager une action politique au niveau européen sur cette question. Quant aux libéralisations, le PS y est également opposé car elles s'inscrivent dans une stratégie d'affaiblissement du service public. Dans les domaines où la libéralisation est encouragée par l'UE et où sa réalisation a déjà été lancée démocratiquement en Suisse, le PS exige qu'on fixe des obligations claires. Nous allons développer ces obligations dans les chapitres suivants.

##### **2) Prise en compte des besoins des états-membres en matière de service public.**

Le PS attache une grande importance aux possibilités de co-décision et à la prise en compte des besoins des états-membres en matière de service public. D'une part, il est indispensable que, par l'établissement de normes minimales dans toute l'Union, la Communauté veille à ce que tous les citoyens de l'UE aient accès à des services d'intérêt général de qualité omniprésents et à des tarifs abordables, et que l'organisation de ces services repose sur des emplois et des modèles de recrutement attractifs, et d'autre part, la définition concrète et l'organisation des prestations de services d'intérêt public doivent continuer à incomber aux états-membres individuellement, à condition que les normes minimales imposées par l'UE à ses états-membres sous forme de directives sur le service universel, soient respectées. Si la Suisse adhère à l'UE, le PS s'engagera à ce que le Conseil Fédéral lutte pour que ces normes minimales tiennent compte des composantes sociales et promeuve l'égalité des chan-

---

134 Déclaration du Parti socialiste européen (PSE) sur la proposition de la Commission pour une directive sur les Services, adoptée par les Leaders du PSE, Stockholm, 24. 2. 2005, [http://www.pes.org/downloads/Stockholm\\_declaration\\_ServicesDirective\\_FR\\_24\\_02\\_2005.pdf](http://www.pes.org/downloads/Stockholm_declaration_ServicesDirective_FR_24_02_2005.pdf)

ces. Parallèlement, le Conseil Fédéral doit s'engager pour que la Suisse puisse négocier des exceptions quant au degré de libéralisation dans les différents secteurs.

Du point de vue du PS, l'UE doit garantir d'une part, le respect des normes minimales et d'autre part, que des dispositions communautaires ne gênent pas l'action des autorités administratives nationales et régionales. Le PS renvoie au traité constitutionnel européen, articles I-5 «Les relations entre l'Union et les états-membres»:

«L'Union respecte l'égalité des états-membres devant la constitution ainsi que l'identité nationale des états-membres qui s'exprime dans leur structure politique et constitutionnelle de base qui inclut l'autonomie administrative des régions et des communes. Elle respecte les fonctions de base de l'état, en particulier la préservation de l'intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public et la protection de la sécurité nationale.»

A ce propos, le PS renvoie à la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne<sup>135</sup>, qui stipule à l'article 36 «Accès aux prestations de services d'intérêt économique général»:

«L'Union reconnaît et respecte l'accès aux prestations de services d'intérêt économique général, tel qu'il est réglementé par les dispositions juridiques nationales et les usages, en accord avec le traité sur la création de la Communauté Européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.»

### **3) Protection de la main d'œuvre**

Si la Suisse adhère à l'UE, le PS suisse s'engagera pour que la directive sur les travailleurs détachés, la directive sur le temps de travail et d'autres instruments de la Communauté qui se fixent pour objectif d'empêcher toute forme de dumping social et salarial, soient rigoureusement appliqués et systématiquement élargis. Il faut empêcher toute répercussion négative sur les conditions de travail, la protection sociale du personnel et tout spécialement des salariés d'origine étrangère. Les droits de tous les salariés garantis par les conventions collectives doivent être respectés dans tous les cas.

### **4) Création d'une loi-cadre européenne**

Si la Suisse entre dans l'UE, elle doit s'engager pour qu'une place particulière soit assurée aux prestations, à la garantie et à la promotion du service public dans le droit européen de la concurrence et du marché intérieur. Cela nécessite une base juridique européenne coercitive.<sup>136</sup> L'article III-122 du traité sur une constitution pour l'Europe comporte les conditions juridiques pour l'élaboration d'une telle loi-cadre.<sup>137</sup> La garantie juridique doit être assurée pour que les services fonctionnent. Il faut d'ailleurs garantir la validité illimitée dans toute l'Union, des standards syndicaux et écologiques.

---

135 (2000/C 364/01), 18. 12. 2000, Journal Officiel des Communautés Européennes C 364/1.

136 Le livre vert pose la question de la nécessité d'une telle directive-cadre pour les prestations de services d'intérêt général. Différents Etats-membres et le Parlement Européen étaient sceptiques. La Commission renonce actuellement à faire une proposition. Sur l'initiative des différents secteurs, la Commission propose au Conseil et au Parlement, des règles spécifiques aux différents secteurs dans les domaines qui lui semblent en avoir besoin.

137 «Nonobstant les articles I-5, III-166, III-167 et III-238 et compte-tenu de la place des services d'intérêt économique général reconnus par tous dans l'Union et de leur importance dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale, l'Union et les états-membres veillent, dans le cadre de leurs compétences respectives dans le domaine d'application de la constitution, à ce que les principes et les conditions, en particulier ceux de nature économique et financière, soient établis pour le fonctionnement de ces services, de manière à ce qu'ils puissent remplir les tâches qui leur incombent. Ces principes et ces conditions sont fixés par la loi européenne, nonobstant la compétence des états-membres pour mettre ces services à disposition dans le respect de la constitution, pour les confier à des exécutants et pour les financer.»

##### **5) Evaluation des évolutions en Europe par rapport à leurs répercussions sur le service public**

Le PS soutient l'évaluation des prestations de services d'intérêt économique général exigée dans le livre vert<sup>138</sup> pour des raisons de «good governance». Toutefois, cette évaluation ne doit pas se concentrer en priorité sur un objectif économique. Si la Suisse entre dans l'UE, le PS s'engagera pour que le Conseil Fédéral accorde une attention particulière aux évolutions sociales et sociétales en Europe ayant trait au service public, les anticipe et les mette à l'ordre du jour des débats. Cela nécessite de rechercher scrupuleusement en quoi consistent les répercussions directes et indirectes à long terme des changements structurels et quelles en sont les conséquences économiques, sociales et pour la société. C'est surtout en termes d'égalité des chances et d'égalité entre hommes et femmes que ces questions doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les résultats de cette évaluation doivent être vérifiés d'un œil critique et les corrections nécessaires doivent être apportées politiquement là où elles sont nécessaires.

##### **6) Définition claire des termes et de leur contenu**

Le terme de prestations de services n'est défini que très vaguement dans le cadre des discussions de politique européenne et dans les textes correspondants et se rapporte surtout à des critères économiques. Certaines prestations de services et certains domaines du service public nécessitent des règles et des instruments spécifiques, en raison de leur structure. Il convient d'ailleurs de distinguer clairement et sans équivoque, ce que l'on entend par prestations de services économiques et non-économiques d'intérêt général. Si la Suisse adhère à l'UE, le PS demandera au Conseil fédéral et à ses députés au Parlement Européen de clarifier ces questions.

---

138 Commission CE, Livre vert (cf. note 128), p. 64.

## 9.3 Le marché postal

### A. Evolution du marché postal dans l'Union Européenne

Le 11 juin 1992, la commission européenne a initié l'ouverture des marchés postaux en publiant un livre vert sur l'évolution des services postaux dans le grand marché intérieur européen. La commission poursuit l'objectif de réaliser le marché intérieur pour les services postaux, alors que l'Union européenne ouvre le secteur à la concurrence de manière progressive et contrôlée. L'UE exige simultanément le maintien d'un service universel de qualité, c'est-à-dire d'un service de distribution de base qui doit être proposé à tous avec un tarif abordable comme se doit de le faire un service public performant. Cela doit permettre d'améliorer la qualité de la prestation de service, de raccourcir la durée d'acheminement et de pratiquer des prix abordables. Juridiquement, le principe repose sur la directive CE 97/67 du 15 décembre 1997 sur les réglementations communes relatives au développement du marché intérieur de services postaux de la Communauté et sur la directive CE 2002/39 en faveur de la poursuite de l'ouverture du marché des services postaux au sein de la Communauté. Ces réglementations portent au fond, sur les mesures suivantes:

1. L'ouverture du marché postal à de nouveaux offrants: En 1998, l'UE libéralisait l'expédition des paquets, des plis express et des lettres de plus de 350 grammes. En 2003, la limite du monopole fut abaissée aux lettres de 100 grammes et d'ici à 2006, elle aura été abaissée aux lettres de 50 grammes. En 2007, l'UE envisage d'étudier la situation et de décider si le marché intérieur des services postaux sera totalement réalisé en 2009.<sup>139</sup>

2. Assurer un service public de qualité en fixant des normes minimales qui doivent être satisfaites par des prestataires du service universel. « L'objectif du service universel est de permettre à tous les usagers un accès facile au réseau postal en leur proposant surtout un nombre suffisant de bureaux de poste fixes et des conditions satisfaisantes en matière de fréquence des levées et des distributions. Le service universel se doit en outre, de satisfaire aux exigences fondamentales du service ininterrompu et ainsi de rester capable de s'adapter aux besoins des usagers et de leur garantir une prestation appropriée et non discriminatoire ».<sup>140</sup>

3. Des mesures de protection sociales et régionales: Dans le marché postal, toutes les mesures sont censées « être aménagées de manière à remplir également les missions sociales de la Communauté: remplir les missions sociales de la Communauté [...], à savoir assurer un niveau d'emploi élevé et une bonne protection sociale. »<sup>141</sup> Il faut attacher une importance particulière au service public dans des régions de faible structure: « Le réseau postal rural joue un rôle fondamental pour l'implication des entreprises dans l'économie nationale et mondiale, entre autres dans les régions montagneuses ou insulaires, et pour le maintien de la cohésion sociale et la préservation des emplois dans ces mêmes régions. »<sup>142</sup>

4. Pour financer un service public performant et les mesures de protection sociales et régionales, nous disposons de trois sources principales:

a) Rentes de monopole: Certains services postaux demeurent réservés aux usagers de ser-

---

139 Directive CE 2002/39, points 14 et 16. L'Allemagne, la Grande Bretagne et les Pays-Bas veulent ouvrir complètement le marché postal avant cette échéance, de même que la Norvège qui n'est pas membre de l'UE. La Suède et la Finlande ont déjà réalisé l'ouverture complète du marché depuis des années.

140 Directive CE 97/67, point 12.

141 Directive CE 2002/39, point 5.

142 Directive CE 2002/39, point 6.

vices universels, afin qu'ils puissent obtenir une rente de monopole permettant de financer la distribution de base. Elle concerne, en plus des lettres de moins de 50 grammes, la publicité directe nominative faisant mention de l'adresse.<sup>143</sup> b) Participation aux bénéfiques: Faute de proposer des services universels, un prestataire peut être obligé de cotiser à un fonds de compensation.<sup>144</sup> c) Subventions : Les états-membres de l'UE peuvent verser des subsides provenant de fonds nationaux.<sup>145</sup>

5. L'UE accorde de surcroît, une importance particulière à l'existence d'une administration de régulation nationale puissante et indépendante, à l'assurance-qualité et à la standardisation technique.

## **B. Le marché postal dans les états membres de l'Union Européenne**

Les états-membres de l'UE devaient transposer la directive CE 97/67 dans leur droit national dans les 12 mois et la directive CE 2002/39 dans les six mois, et les 10 nouveaux états-membres devaient le faire avant le 1<sup>er</sup> avril 2004, date de leur entrée, sans qu'un délai de transition leur soit accordé. Tous n'y sont pas parvenus du premier coup.<sup>146</sup> Tous les états-membres de l'UE, à l'exception des nouveaux adhérents, la Pologne et Malte, avaient libéralisé le marché postal conformément aux directives européennes, avant le début de l'année 2005<sup>147</sup> et abaissé la limite du monopole à au moins 100 grammes pour les lettres. En 1993, la Suède libéralisait déjà entièrement son marché postal, la Finlande suivit son exemple, un an après. La Suède finance, grâce à des fonds publics, une part des frais supplémentaires occasionnés par la distribution du courrier dans les vastes régions au relief fortement accidenté. L'UE a accordé à la Grèce des réglementations exceptionnelles pour l'envoi de lettres, afin de continuer à assurer le service public dans les nombreuses îles. La France a attendu l'issue d'un recours à la Haute Cour de Justice, avant de modifier ses lois postales et de garantir l'indépendance des autorités nationales de régulation. La Deutsche Post AG a concrétisé et complété ses prestations de services universelles par un engagement volontaire du 2 avril 2004 dans lequel elle s'impose elle-même des obligations.

## **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

En Suisse, le marché postal est réglementé de manière largement eurocompatible. L'adhésion à l'UE n'est pas en contradiction avec la mission d'approvisionnement de base sur l'ensemble du territoire telle qu'elle est spécifiée dans la loi sur la poste – et qui implique un réseau étoffé de bureaux de poste – ni avec l'exigence imposée aux concessionnaires de respecter les conditions de travail propres à la branche.<sup>148</sup> Ces objectifs sont au contraire plu-

---

143 «Si cela est nécessaire pour assurer le service universel, il faudrait prévoir la possibilité de continuer à laisser la publicité directe dans les limites de poids et de prix actuelles». Directive CE 2002/39, point 19. L'UE veut ainsi réaliser l'ouverture du marché en abaissant progressivement la limite de poids et en préservant sa neutralité technologique.

144 «Les États membres doivent avoir la faculté de lier l'octroi des licences à des obligations de service universel ou à des contributions financières à un fonds de compensation destiné à dédommager le prestataire du service universel pour les charges financières inéquitables qui résultent pour lui de la prestation de ce service.» Directive CE 97/67, point 23.

145 Directive CE 2002/39, point 25.

146 Rapport de la commission du 23.03.2005 sur l'application de la directive postale, KOM(2005) 102, p. 4; Annexe, p. 7–11.

147 Pour ces deux états, la limite de 350 grammes est toujours valable pour le moment.

148 Loi sur la poste (RS 783.0), article. 5, alinéa. 2: «Qui veut acquérir une concession, doit: [...] b. respecter les directives du droit du travail et garantir les conditions de travail de la branche.»

tôt confortés par les directives UE mentionnées et leur application,<sup>149</sup> mais il incombe aux membres de l'UE d'en assurer le financement. Les différences suivantes subsistent par rapport au droit européen :

3. Le Conseil fédéral a abaissé à 100 grammes dès avril 2006 la limite du monopole pour les envois adressés expédiés dans le pays. Dans l'UE, la limite est fixée à 50 grammes.
4. Dans l'UE, les autorités nationales de régulation du marché postal se voient octroyer davantage de compétences et d'indépendance qu'en Suisse.

#### **D. Le point de vue du PS**

Le PS suisse soutient les objectifs formulés dans les directives européennes concernées : maintien d'une desserte de base couvrant tout le territoire et offrant des prestations de services de qualité, maintien d'un niveau d'emploi élevé et d'une solide protection sociale, reconnaissance du réseau postal rural en tant que facteur important de la promotion économique régionale. Le Conseil Fédéral mentionne des objectifs stratégiques similaires dans sa « vue d'ensemble ».<sup>150</sup>

Cependant, le PS rejette la baisse de la limite du monopole à 50 grammes pour les envois adressés dans le pays et soutient la position de la Poste suisse de garder cette limite à 100 grammes. La Poste suisse déclare être en mesure, dans ce cas, de financer la desserte de base par ses propres moyens, pour autant que la création d'une banque postale lui permette d'accéder à des possibilités de revenus supplémentaires.<sup>151</sup>

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Lors des négociations en vue de l'adhésion, le Conseil Fédéral devra revendiquer un maintien à 100 grammes de la limite du monopole pour les envois en Suisse.
2. Le PS suisse s'engage en faveur du maintien d'un service public fort et moderne.<sup>152</sup> Comme prévu dans la directive CE 97/67, la Poste suisse doit pouvoir continuer d'utiliser les recettes des secteurs de monopole, des secteurs en concurrence et des ventes de produits de tiers pour financer la desserte de base. Le Conseil fédéral doit prendre les mesures nécessaires pour faire vraiment respecter les limites du monopole. Si les secteurs en concurrence sont étendus, les recettes des redevances prélevées auprès des concessionnaires doivent aussi être utilisées pour le financement des services non réservés de la Poste, comme le prévoit la loi sur la poste.
3. La poste peut aussi disposer d'une nouvelle source de revenus importante pour le cofinancement de la distribution: elle doit pouvoir faire évoluer la structure « PostFinance » existante (service financier de la poste) pour en faire une banque postale sous licence

---

149 Le respect des salaires et des conditions de travail couramment pratiqués dans la branche, exigé par la loi sur la poste, par l'offrant de prestations de services non réservées, dans la mesure où elles sont soumises à l'obligation de concession (actuellement les paquets de moins de 20 kg et les envois depuis un pays étranger) répond sans problème, d'après les renseignements fournis par le DETEC, à la directive européenne sur la poste. La directive autoriserait une ordonnance générale y compris pour des services concurrentiels (actuellement le courrier, les envois express etc.); 17 des 25 états de l'UE en ont fait usage. Il est possible de faire dépendre cette ordonnance générale du respect de certaines normes (sécurité, conditions de travail reposant sur une obligation d'inscription/d'enregistrement).

150 Vue d'ensemble sur la continuité de l'évolution du système postal en Suisse – Rapport du Conseil Fédéral et message sur l'amendement de la loi sur l'organisation de la poste, du 22. mai 2002 (02.041).

151 Le rapport de wik-Consult, «Evaluation du marché postal en Suisse pour l'autorité de régulation postale» PostReg, Bad Honnef, 31. 7. 2005, suppose que la Poste suisse pourrait financer elle-même la desserte de base même si le marché était entièrement ouvert. Cf.

152 Voir les thèses adoptées lors du Congrès de Lugano, les 14 et 15 octobre 2000.

soumise à la loi sur les banques, qui peut également faire des opérations de crédit de manière indépendante. La banque postale doit être détenue à 100% par l'état fédéral, donc la poste. Le Conseil Fédéral est d'ailleurs convié à s'impliquer, dans le cadre des négociations d'adhésion ou après l'entrée dans l'UE, pour que la publicité directe nominative demeure réservée.

4. Cela nécessite des adaptations institutionnelles. Le régulateur national des postes doit avoir des pouvoirs renforcés en tant qu'autorité administrative indépendante et devenir compétent pour délivrer des concessions et autoriser les prix imposés par le monopole. Il sera déterminant que le régulateur reste totalement indépendant non seulement envers le propriétaire de la poste, mais aussi envers ses concurrents. C'est le seul moyen pour lui d'imposer efficacement sa principale mission qui consiste à garantir un service public de haut niveau aux meilleures conditions tarifaires possibles.

## 9.4 Le marché de l'électricité

### A. Etat du droit communautaire

#### 1. Ouverture du marché de l'électricité et garantie de la sécurité d'approvisionnement

Avec la directive 96/92/CE du 19 décembre 1996, le Conseil européen a édicté la première règle commune de création d'un marché communautaire intégré de l'électricité. Dans le cadre de l'agenda de Lisbonne sur le renforcement du pôle Européen (plus de croissance, d'emploi), le Conseil européen a décidé en 2000 d'accélérer la libéralisation du secteur de l'électricité. Il a mis en œuvre cet objectif au moyen de la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, et du règlement (CE) n°1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers du 26 juin 2003. Le but visé est le passage des marchés nationaux à un marché intégré avec davantage de concurrence et de transparence. Outre l'exploitation non discriminatoire réglementée du réseau, il s'agit également des échanges d'électricité qui revêtent pour la Suisse une importance essentielle. En raison notamment de la grande panne d'électricité de septembre 2003 en Italie, la Commission européenne prépare une directive sur des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures,<sup>153</sup> qui entrera probablement en vigueur à partir de 2007.

**2. La promotion des énergies renouvelables** Selon le livre blanc sur les énergies renouvelables, la promotion de la production d'électricité à partir de sources renouvelables est hautement prioritaire pour la Communauté, pour des raisons de sécurité et de diversification de l'approvisionnement en énergie, de protection de l'environnement et de cohésion économique et sociale. Les énergies renouvelables contribuent en même temps de manière essentielle à l'économie par la création de dizaines de milliers d'emplois dans ce secteur. Le Conseil européen a édicté le 27 septembre 2001 la directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable sur le marché intérieur de l'électricité, qui vise à accroître de 14% à 22% la part des sources d'énergies renouvelables dans la production de courant sur le marché intérieur de l'électricité d'ici à 2010. Voici les principales mesures de cette directive :

- Tous les Etats membres s'engagent à fixer des objectifs dans le domaine de la consommation d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables. Ces objectifs nationaux doivent être compatibles avec tous les engagements nationaux en matière de protection du climat (protocole de Kyoto).
- Il faut créer un cadre juridique pour le marché des sources d'énergie renouvelable. Le courant produit à partir de sources d'énergie renouvelable doit être couvert par des garanties d'origine.

Le 27 octobre 2003, le Conseil européen a introduit, au moyen de la directive 2003/96/CE, une écotaxe également sur le courant électrique et d'autres produits énergétiques. Le taux d'imposition minimal doit contribuer à l'optimisation du rendement énergétique, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre et ainsi à une plus grande probabilité d'atteindre les objectifs climatiques du protocole de Kyoto.

**3. Promotion de l'efficacité énergétique** : Le 22 juin 2005, la Commission a présenté dans un livre vert des mesures permettant, à moindre frais, une réduction de 20% de la consommation d'énergie en Europe d'ici à 2020, et une diminution annuelle des dépenses énergétiques à hauteur de 60 mrd. d'euros. L'Europe est le leader mondial dans ce domaine. Selon les estimations de la Commission, cette initiative se traduira en outre par la création directe et

---

153 Cf. [http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/infrastructure/com\\_proposal\\_2003\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/infrastructure/com_proposal_2003_en.htm).

indirecte d'emplois en Europe pouvant se chiffrer jusqu'à 1 mio.<sup>154</sup> Des propositions concrètes doivent être présentées début 2006 suite à la consultation des Etats membres et des principaux intéressés. Un premier consensus a été atteint en octobre 2005 lors de la première séance du Forum européen pour l'énergie durable.<sup>155</sup> Les économies d'énergie constituent la manière la plus durable et la moins coûteuse de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce programme aidera également les Etats membres à honorer leurs engagements en vertu du protocole de Kyoto.

**4. Promotion de l'approvisionnement en énergie décentralisé :** La chaîne de l'approvisionnement se caractérise encore principalement par une production centrale du courant dans les centrales électriques de grande puissance, suivie par un transport de l'électricité coûteux avec de nombreuses déperditions. La seconde directive sur l'électricité 2003/54/CE oblige les Etats membres et les autorités nationales de régulation à encourager la production décentralisée d'énergie peu polluante.

#### **B. L'ouverture du marché de l'électricité en Europe – mise en œuvre diverse du cadre juridique**

**a) La transposition de la directive européenne 2003/54/CE dans les législations nationales des Etats membres** battait son plein à la fin de l'année 2005, et l'éventail des mesures institutionnelles et juridiques choisies était large. Seuls 7 Etats membres ont annoncé à la Commission dans les délais pour le 1<sup>er</sup> juillet 2004 qu'ils avaient édicté les prescriptions juridiques demandées. En octobre 2004, la Commission a exhorté les 18 Etats membres restant à le faire. 10 Etats membres ont reçu une deuxième relance en mars 2005. En juin 2005, la Commission a porté plainte devant la Cour de Justice des Communautés européennes contre 7 Etats membres pour manquement.

**b) Période transitoire :** La Commission laisse aux Etats membres de l'UE une importante marge de manœuvre dans la mise en œuvre des directives, mais se montre plus restrictive quant à l'octroi d'exceptions juridiques. Elle a cependant étendu en 1999 le délai d'application de la directive sur le marché de l'électricité de 1996 dans certains secteurs pour l'Allemagne et le Luxembourg.<sup>156</sup> La Commission a également accordé en 2003/04 à deux nouveaux adhérents, l'Estonie et la Slovaquie, une prolongation de la période transitoire. En Estonie, l'ouverture du marché au 1<sup>er</sup> janvier 2009 doit constituer au moins 35% de la consommation, et le marché de l'électricité doit être intégralement ouvert au 1<sup>er</sup> janvier 2013.<sup>157</sup> Pour l'octroi de l'accès au réseau sur les lignes transfrontalières, la Slovaquie s'est vu accorder une période de transition jusqu'à 2007.<sup>158</sup> L'UE a également concédé une période de transition aux Etats d'Europe du Sud-est qui, en automne 2005, se sont engagés par un accord à reprendre l'acquis communautaire dans le secteur de l'énergie et de l'environnement. Le marché de l'électricité doit être ouvert aux professionnels d'ici à 2012 et à tous les consommateurs finaux d'ici à 2015.<sup>159</sup>

**c) Ouverture du marché, prix de l'électricité et sécurité d'approvisionnement :** A bien des égards, le marché de l'électricité est inadapté à une ouverture. L'électricité doit être consommée en même temps qu'elle est produite. L'offre et la demande sont extrêmement peu élastiques. En d'autres termes : la quantité offerte et demandée d'électricité ne réagit guère à court

---

154 Commission européenne, Livre vert sur l'efficacité énergétique ou comment consommer mieux avec moins, 22. 6. 2005, [http://www.europa.eu.int/comm/energy/efficiency/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/energy/efficiency/index_fr.htm).

155 Voir <http://www.euractiv.com> – Energie – Energies renouvelables dans l'UE.

156 Le 8. 7. 1999, la Commission a décidé, à la demande de huit Etats membres, d'étendre le régime transitoire en vertu de l'art. 24 de la DR 96/92/CE. Elle a refusé une extension au Danemark, à la France, à l'Autriche, aux Pays-Bas, à l'Espagne et au Royaume-Uni.

157 Directive 2004/85/CE du 28. 6. 2004 modifiant la directive 2003/54/CE en ce qui concerne l'application de certaines dispositions à l'Estonie.

158 Règlement (CE) n°1223/2004 du Conseil du 28. 6. 2004 modifiant le règlement (CE) n°1228/2003 en ce qui concerne la date d'application de certaines dispositions à la Slovaquie.

159 Cf. [http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/south\\_east/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/south_east/index_en.htm).

terme aux variations de prix. Le comportement de production d'une seule centrale électrique (restriction arbitraire de la production du courant incluse) peut influencer fortement le prix de l'électricité facturé à tous sur les bourses de l'électricité où le prix au comptant est renégocié heure par heure. La première condition de l'ouverture du marché de l'électricité est une surveillance rigoureuse permettant d'exclure toute manipulation abusive du prix du courant. Un tel contrôle s'impose également car, dans le contexte de pression concurrentielle et de contrainte d'efficacité provoqué par la libéralisation du marché, les fournisseurs d'électricité ne sont plus en mesure de répercuter sans autre forme de procès sur leur clientèle les coûts liés à la protection de la sécurité d'approvisionnement. Dans de nombreux cas, une ouverture du marché de l'électricité implique une hausse des prix conjuguée à une diminution de la sécurité d'approvisionnement.

Dans l'ensemble, la régulation des marchés libéralisés de l'électricité s'est avérée considérablement plus difficile que prévu. La libéralisation du marché de l'électricité a, dès le départ, provoqué des réactions très négatives en Californie et aux USA, précurseurs mondiaux en la matière. La Californie (en 1995) et les USA (en 1996) ont décidé de l'ouverture du marché de l'électricité à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998, ce qui s'est traduit, au début de l'été 2000, par des augmentations de prix massives et des pannes de courant sur une grande partie du territoire californien. En Grande-Bretagne et en Suède, l'ouverture du marché de l'électricité a également entraîné la majoration des prix, la dégradation de la sécurité d'approvisionnement, et, en dépit de l'accroissement de la consommation de courant, la réduction des capacités. En 2003 et en 2004, l'Amérique du Nord, l'Italie, la Suisse, la Suède, le Danemark et l'Australie ont été touchés par des black-outs qui ont affecté plus de 100 mio. de personnes. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) parle de défauts de régulation.<sup>160</sup>

L'argument avancé par la Commission européenne est que l'UE a tiré les enseignements des erreurs commises en matière de régulation du marché de l'électricité, et que les avantages escomptés d'une ouverture ne se feront pas sentir à court terme, mais uniquement à longue échéance. Selon la Commission, la hausse des prix de l'électricité à l'échelle de l'UE est avant tout imputable au renchérissement des énergies primaires (pétrole, gaz naturel et charbon) et au fait que les exploitants de centrales électriques répercutent l'augmentation des prix du marché pour les certificats CO<sub>2</sub> commercialisés depuis janvier 2005 au sein de l'Union. La Commission souligne qu'entre 2003 et 2005, la hausse des prix de l'électricité dans l'UE était inférieure à la majoration des prix des autres formes d'énergies.<sup>161</sup>

Cependant, des observateurs du marché indépendants, comme la société de conseil NUS Consulting, sise à Paris, constatent que la libéralisation du marché de l'électricité est aujourd'hui synonyme de hausse des prix. NUS Consulting rend également attentif au fait que le prix du courant réagit à l'augmentation des prix du pétrole et du gaz, aux conditions météorologiques et aux besoins en investissements.<sup>162</sup> Outre la forme de production d'électricité (à partir du pétrole, du charbon, énergie nucléaire, hydro-électrique, éolienne), l'ampleur des amortissements effectués auparavant ainsi que l'existence d'un contrôle des prix agissent également sur le montant du prix du courant.

---

160 IAE, «Lessons from Liberalised Electricity Markets» and «Learning from the Blackouts», Press Release, 12.12. 2005, IAE/PRESS(05)27.

161 Commission européenne, Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market. Technical Annex, 15. 11. 2005, [http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/report\\_2005/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/report_2005/index_en.htm) (appelé Rapport d'étalonnage) ; Commission européenne, Rapport annuel sur la mise en œuvre du marché intérieur du gaz et de l'électricité, 5. 1. 2005, COM(2004) 863 final.

162 «En Europe, où la déréglementation est désormais effective pour l'ensemble des pays, la libéralisation du marché est plutôt synonyme d'augmentations. [...] Cette hausse s'explique essentiellement par les augmentations des prix du pétrole et du gaz, l'hiver rigoureux qu'a connu le pays l'année dernière et par la nécessité d'investir pour améliorer l'état du réseau.» N.U.S Consulting, Prix de l'électricité. Une tendance à la hausse généralisée, la France fait figure d'exception, Communiqué de presse, Paris, Juin 2005.

Les Etats membres du marché intérieur européen ont procédé de manière très diverse à l'ouverture du marché de l'électricité, et fait des expériences différentes en la matière :

**Tab. Ouverture du marché de l'électricité, changements des prix et concentration du marché dans les Etats membres de l'UE**

Situation en 2005	Part de la clientèle qui change de fournisseur d'électricité			Hausse du prix du courant	Part de marché des 3 principaux fournisseurs en fonction de l'importance de la clientèle		
	Etat	Grande	Moyenne		Petite	Tendance	Grande
Suède	> 50%	-	29%	Légère	50%		
Norvège	> 50%	> 50%	44%	Forte	95%	33%	31%
Finlande	> 50%	82%	30%	Légère	35–40%		
Danemark	> 50%	env. 15%		Légère	Inconnue		
Allemagne	41%	7%	5%	Forte	70% : 4 fournisseurs		
Belgique	20%	10%		Solide	92–99% : 2 fournisseurs		
France	15%		0	Solide	91%	97%	96%

Source: Commission européenne, rapport d'étalonnage, 15. 11. 2005.

- La Suède a fortement libéralisé son marché de l'électricité, elle enregistre de légères augmentations de prix pour un faible degré de concentration des fournisseurs. Les black-outs survenus dans le sud du pays (imputables à une centrale nucléaire) témoignent d'une sécurité d'approvisionnement insuffisante.
- La Norvège a fortement libéralisé son marché de l'électricité et connu de très fortes majorations des prix du courant en 2002/2003, bien que la production soit presque exclusivement d'origine hydro-électrique et que le degré de concentration des fournisseurs soit faible. Les prix ont reculé en 2004/2005 sans retrouver leur niveau de 2000/2001. La sécurité d'approvisionnement est élevée.
- La Finlande a fortement libéralisé son marché de l'électricité, et affiche de légères augmentations de prix ainsi qu'un faible degré de concentration des fournisseurs. Des black-outs s'y sont également produits.
- Le Danemark a tout d'abord fortement libéralisé son marché interne de l'électricité pour les grands clients, ce qui s'est traduit par un léger renchérissement du courant (partant d'un niveau élevé), pour une haute sécurité d'approvisionnement. Le Danemark produit de plus en plus d'électricité éolienne.
- L'Allemagne a tout d'abord fortement libéralisé son marché interne de l'électricité pour les grands clients, mais a enregistré une hausse significative des prix. La sécurité d'approvisionnement est élevée. 70% du courant sont produits par quatre fournisseurs ; depuis l'ouverture du marché en 1998, l'Allemagne compte 13 nouveaux fournisseurs qui concurrencent les compagnies d'électricité traditionnelles.
- La Belgique a procédé à une ouverture du marché de l'électricité diversifiée en fonction des régions : intégrale dans les Flandres, à compter de juillet 2004 pour les grands clients de la capitale, et très limitée en Wallonie. Dans l'ensemble, les prix (élevés) du courant sont restés stables. Ils ont baissé pour les petites et moyennes entreprises.
- La France a ouvert son marché de l'électricité au 1<sup>er</sup> juillet 2004 pour les grands clients et les collectivités. Elle a prescrit des conditions de protection des consommateurs rigoureuses et maintenu le contrôle des prix. Un grand ou moyen client sur sept a changé de fournisseur d'électricité. Les prix du courant sont globalement restés stables. EDF demeure pratiquement en situation de monopole.

**d) Echanges transfrontaliers d'électricité :** En novembre 2005, la Commission européenne a constaté de « graves déficits » dans l'application de la directive sur l'électricité, dans la mesure où l'on ne peut guère encore parler de marché intérieur communautaire de l'électricité. Les capacités d'interconnexion disponibles entre les Etats membres sont pour cela insuffisantes, il y a peu d'échanges d'énergie transfrontaliers et pas de concurrence transfrontalière. Le plus souvent, les clients ne disposent d'aucune alternative aux fournisseurs nationaux. En conséquence, les prix varient considérablement à l'intérieur de l'Union. Même les grands clients industriels paient plus de deux fois plus cher dans certains Etats membres que dans d'autres.

**e) Prochaines étapes** Tout indique que la Commission s'en tiendra à la libéralisation du marché de l'électricité, dont elle continue à escompter à long terme une augmentation de l'efficacité, des réductions de prix, une amélioration de la qualité des services et une intensification de la compétitivité. La Commission a annoncé la publication, fin 2006, d'un rapport sur l'état de l'ouverture du marché de l'électricité avec d'autres propositions de mesures.<sup>163</sup>

Le Parti des socialistes européens (PSE) est favorable à la création d'un marché intérieur intégré de l'électricité en Europe, une étape, qui, selon lui, revêt une grande importance dans la réalisation des objectifs de croissance de Lisbonne.<sup>164</sup>

### **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

Si les Chambres suivent la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité proposée fin 2004 par le Conseil fédéral et la révision de la loi sur les installations électriques, le marché suisse de l'électricité sera ouvert en deux étapes et son degré de libéralisation ajusté au niveau européen selon la directive 2003/54/CE. Un gestionnaire de réseau habilité à agir (Transmission System Operator, TSO) et réellement indépendant doit augmenter de manière significative la sécurité d'approvisionnement. En proposant pour la première fois des objectifs en termes de politique énergétique ainsi qu'un processus concret de promotion des énergies renouvelables et de l'hydroélectricité, le Conseil fédéral reprend un procédé de l'Union qui a fait ses preuves. Les nouvelles réglementations prévues pour l'approvisionnement en électricité restent cependant clairement en-deçà de l'état de l'acquis communautaire dans ce domaine. En effet, l'UE exige une augmentation de la part prise par les énergies renouvelables au pourcentage de la consommation. La Suisse, quant à elle, vise à une hausse de ces mêmes énergies qui sera probablement nettement inférieure à la croissance de la consommation (LapEI : plus 5400 GWh d'ici à 2030, soit +10%). En cas d'adhésion à l'UE, la Confédération devra également adopter les objectifs écologiques communautaires,<sup>165</sup> ce qui entraînerait une hausse substantielle de la contribution des énergies renouvelables (ex. : en Autriche, augmentation de la part des énergies renouvelables de 70% à 78% entre 1998 et 2010). Il faudrait en outre procéder de manière plus systématique à une séparation des réseaux de distribution.

La question de la poursuite de la privatisation de la production de l'électricité n'est pas touchée par les prescriptions de l'UE. L'appartenance des installations à l'Etat, à des entreprises mixtes ou privées relève de la seule responsabilité de la Suisse, même après une adhésion à l'Union. Le système de propriété mixte, usuel en Suisse, existe également au sein de l'UE au Danemark, en Allemagne, en Autriche et en Suède.

---

163 Communiqué de presse de la Commission européenne du 15.11.2005, IP/05/1421.

164 Déclaration du PSE sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, Stockholm, 24. 2. 2005, PES Leaders, Stockholm, <http://www.pes.org/content/view/278/140/lang.fr/>.

165 Directive cadre 2001/77/ CE.

#### **D. Le point de vue du PS**

Fondamentalement, le PS est opposé à une ouverture du marché de l'électricité. Les Chambres fédérales sont en train de délibérer sur la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité, la révision de la loi sur les installations électriques et la loi sur l'énergie. Le PS peut appuyer un compromis englobant les axes suivants : 1. Ouverture du marché suisse de l'électricité uniquement pour les gros clients (plus de 100 MWh) et référendum facultatif avant une éventuelle deuxième étape d'ouverture. 2. Indemnité d'alimentation couvrant les frais pour les nouvelles énergies renouvelables. 3. Augmentation de l'efficacité énergétique. 4. Création d'une société de gestion de réseau indépendante sous la forme d'une institution de droit public ou autre aménagement similaire.

Tant qu'il est possible d'articuler les trois lois autour de ce compromis, la différence entre le régime suisse et le régime communautaire du marché de l'électricité reste relativement minime. Le cas échéant, c'est à dire en fonction de la date d'adhésion et du résultat des négociations, le marché de l'électricité devra être libéralisé pour tous plus tôt qu'il ne le serait si la Suisse n'entre pas dans l'UE et sans possibilité de référendum.

Le PS est favorable à l'impulsion en faveur d'une conversion écologique de l'approvisionnement en énergie (production de l'électricité incluse) liée à une adhésion à l'EU. Si les conditions cadres sont fixées correctement au plan interne également, l'adhésion à l'UE permettra d'initier un nouveau cycle d'investissement faisant la part belle aux énergies renouvelables.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Dans le cadre des négociations d'adhésion, le Conseil fédéral doit œuvrer pour que la décision populaire de 2002 soit respectée et que l'ouverture du marché de l'électricité en Suisse – comme dans beaucoup d'autres pays de l'UE – s'effectue dans un premier pas uniquement au-delà d'un certain seuil de consommation. Un deuxième pas éventuel doit faire l'objet d'un référendum facultatif et la volonté populaire qui en ressort doit être à nouveau respectée.
2. Le degré élevé de sécurité d'approvisionnement doit être préservé. Il faut mettre en place un organisme de gestion de réseau indépendant, ce que l'UE prescrit également, sous forme d'une institution de droit public ou d'une société anonyme soumise à des dispositions juridiques spécifiques à l'instar de la banque nationale.
3. Il faut également fixer toutes les conditions permettant à la Suisse de garantir le maintien, exigé par l'UE, d'un service public de haut niveau, dont notamment des tarifs d'exploitation des réseaux axés sur les coûts.
4. Indépendamment de la question de son adhésion à l'UE, la Suisse peut et doit s'associer à la politique communautaire de promotion des nouvelles énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique. Cela nécessite des conditions cadres efficaces et ciblées sur les objectifs. L'approvisionnement décentralisé en électricité et l'efficacité énergétique doivent être davantage encouragés, au moyen de prescriptions strictes concernant la consommation et d'incitations à l'autoproduction d'énergie à l'échelle du ménage ou de l'entreprise. En outre, une sortie obligatoire du nucléaire doit être programmée le plus tôt possible. L'objectif insuffisant prévu par la loi sur l'approvisionnement en électricité (+ 5400 GWh d'ici à 2030) doit être nettement revu à la hausse, de manière à ce que la part annuelle des énergies renouvelables à la production d'électricité augmente d'1% environ. Dans ce domaine, les ambitions de la Suisse ne doivent pas être inférieures à celles des pays comparables de l'UE.

## 9.5 Les télécommunications

### A. La politique de télécommunications de l'UE

L'actuel cadre juridique des services de communication qui fait partie de *l'acquis communautaire*, résulte de l'ensemble des mesures prises par le conseil européen du 14 février 2002 en matière de télécommunications.<sup>166</sup> Il reste neutre sur les questions technologiques et concerne les télécommunications, les médias audio-visuels et les technologies de l'information. Son but déclaré est de veiller à accroître, dans ce domaine, la concurrence, la transparence et la sécurité juridique et de faire profiter les consommateurs d'avantages en matière de prix, de qualité et de rapport qualité-prix.

- La directive-cadre: elle définit le cadre juridique commun pour les réseaux et les services électroniques de communication.<sup>167</sup>
- La directive d'autorisation: elle harmonise les conditions dans lesquelles des réseaux et des services électroniques de communication peuvent être autorisés.<sup>168</sup>
- La directive d'accès et d'interconnexion: elle harmonise les conditions dans lesquelles les prestataires ont accès aux réseaux électroniques de communication;<sup>169</sup> une décision crée le cadre juridique de la politique de fréquence.<sup>170</sup>
- La directive sur le service universel et les droits des abonnés en matière de réseaux et de services électroniques de communication: elle régleme la couverture de base. La directive tend à garantir un service public de qualité en justifiant les droits des consommateurs finaux et en réglemant des obligations correspondantes d'entreprises qui mettent à disposition des réseaux et des services de communication électroniques accessibles au public.<sup>171</sup>
- La directive sur la protection des données pour la communication électronique: elle harmonise la protection des droits et des libertés fondamentales, et précise le droit au respect de la sphère privée.<sup>172</sup>
- La directive sur la concurrence sur les marchés pour les réseaux et les services de communication électronique: elle importe les nouvelles définitions dans le droit concurrentiel.<sup>173</sup>
- L'ordonnance sur l'accès dégroupé au raccordement de l'abonné: elle harmonise les conditions dans lesquelles les prestataires accèdent à la connexion qui relie un abonné au point d'accès du réseau téléphonique public.<sup>174</sup>

---

166 Fondements juridiques de la politique européenne sur les télécommunications: article 95 (harmonisation du grand marché intérieur), articles 81 et 82 (concurrence) et articles 47 et 55 (liberté d'établissement et libre circulation des prestations de services) du traité sur la Communauté Européenne (TCE). L'aide au développement des technologies d'information et de communication repose sur les articles 163 à 172 du traité sur la Communauté Européenne (Recherche et Développement). Elle contribue donc à créer les conditions de la compétitivité de l'économie européenne (article 157 TCE) et favorise la mise en place de réseaux trans-européens dans le domaine des transports, de l'énergie et des télécommunications (articles 154, 155 et 156 TCE).

167 Directive CE 2002/21, Journal Officiel N° L 108 du 24/04/2002 p. 0033 – 0050.

168 Directive CE 2002/20 du 7 mars 2002, Journal Officiel N°. L 108 du 24/04/2002 p. 0021 – 0032.

169 Directive CE 2002/19 du 7 mars 2002, Journal Officiel N° L 108 du 24/04/2002 p. 0007 – 0020.

170 Décision N° CE 676/2002 du 7 mars 2002, Journal Officiel N° L 108 du 24/04/2002 p. 0001 – 0006.

171 Directive CE 2002/22 du 7 mars 2002, Journal Officiel N° L 108 du 24/04/2002 p. 0051 - 0077.

172 Directive CE 2002/58 du 12 juillet 2002, Journal Officiel N° L 201 du 31/07/2002 p. 0037 – 0047.

173 Directive CE 2002/77 du 16 septembre 2002. Journal Officiel N° L 249 du 17/09/2002 p. 0021 – 0026.

174 Ordonnance (CE) N° 2887/2000 du 18 décembre 2000 sur l'accès dégroupé au raccordement de l'abonné, Journal Officiel N°. L 336 du 30/12/2000 p. 0004 – 0008. L'ordonnance qui reste neutre sur la question de la technologie pourrait aussi constituer un jour, le fondement juridique du dégroupage du réseau à fibres de verre, soit sur une décision de la Commission, soit en raison de mesures correctives ordonnées par une au-

L'ensemble des mesures prises en 2002 en matière de télécommunications a regroupé des dispositions juridiques dispersées que le conseil européen avait décrétées depuis le livre vert sur l'ouverture du marché des télécommunications. Les trois objectifs principaux de la politique des télécommunications de l'UE portaient sur:

- l'ouverture des segments de marché sous monopole;
- l'harmonisation du secteur européen des télécommunications à l'aide de réglementations et de normes communes;
- la stricte application des règles de la concurrence aux segments de marché ouverts, pour empêcher des ententes secrètes ainsi que l'abus ou la création de positions dominantes sur le marché.

La Commission a confirmé ces objectifs en 1993 dans un livre blanc et a lancé en 1994, un plan d'action pour la société d'information qui, depuis, a été renouvelé à plusieurs reprises. Les trois objectifs principaux étaient désormais:

- l'ouverture totale des services et des infrastructures des télécommunications;
- l'extension et la ré-orientation des programmes de recherche pour les technologies d'information et de communication ;
- l'intégration des nouveaux aspects de la société d'information à tous les domaines afférents de la politique communautaire.

Le Parti socialiste européen (PSE) salue l'ouverture du marché des télécommunications en Europe et la juge très importante pour atteindre les objectifs de croissance de Lisbonne.<sup>175</sup> Le PSE exige parallèlement la garantie de services publics à prix abordables, accessibles et de haute qualité, et en particulier une amélioration de l'accès aux technologies de l'information et la garantie que toutes les citoyennes et tous les citoyens de l'UE auront accès à l'Internet à haut débit d'ici 2012.<sup>176</sup>

## **B. Application dans les états membres de l'UE**

Avant le 1er janvier 1998, il existait, dans le domaine des télécommunications, un quasi-monopole étatique dans la plupart des pays européens. Depuis lors, ces marchés ont été presque complètement ouverts, d'abord celui de l'échange des données informatiques, puis, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998, celui de la communication vocale (téléphone). Les 15 états-membres ne disposaient alors que de 15 mois pour adapter les directives centrales de l'ensemble des mesures du 24 avril 2002 en matière de télécommunications, à leur juridiction interne (jusqu'au 24 juillet 2003 et jusqu'au 30 octobre 2003 pour appliquer la directive sur la protection des données informatiques). Pour les 10 nouveaux pays-membres, les directives juridiques sont entrées en vigueur dès leur admission dans l'UE (1<sup>er</sup> mai 2004), c'est-à-dire sans aucun délai de transition.

Avant le 1er octobre 2004, vingt états-membres décidèrent d'adopter des directives juridiques primaires et le notifièrent à la Commission européenne. La Commission entama une procédure de violation de traité contre la Belgique, la Grèce et le Luxembourg. Elle y renonça provisoirement à l'encontre de la Tchéquie et de l'Estonie. En ce qui concerne le cas de huit

---

torité nationale de régulation après avoir constaté la suprématie sur ce marché d'un seul prestataire spécifique.

175 Déclaration du PSE sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, Stockholm, 24. 2. 2005, PES Leaders, Stockholm, <http://www.pes.org/content/view/278/140/lang.fr/>.

176 Parti Socialiste Européen (PES), Manifeste en vue des élections au Parlement européen, publié par le Congrès du PES le 24 avril 2004 à Bruxelles.

états-membres, la Commission européenne exigea des compléments (dans certains cas substantiels) aux ordonnances d'exécution.<sup>177</sup>

Un an plus tard, en octobre 2005, la Commission a entamé des procédures contre une série d'états (Belgique, Estonie, Lettonie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Tchéquie et Chypre) qui avaient omis de lui transmettre les résultats de leurs enquêtes sur leurs marchés. A présent, seule l'Estonie n'est pas encore complètement en règle avec l'application du cadre juridique de l'UE. En Slovaquie et à Chypre, l'indépendance de l'autorité nationale de régulation des télécoms n'était pas garantie.<sup>178</sup> Les annonces faites par les 25 états membres à la Commission servent notamment de base d'analyse pour la refonte du cadre juridique de l'UE dans le domaine des télécoms, refonte qui est prévue pour 2006.

Bien que la Commission n'ait pas prévu d'exceptions sur le plan juridique, les autorités nationales de régulation disposent d'une importante marge de manœuvre dans l'application des directives juridiques européennes. D'un pays à l'autre, le rôle des autorités nationales de régulation est conçu très différemment et les seuils nationaux ne sont pas les mêmes, alors que l'UE prescrit dans certains cas des normes minimales. La Commission peut opposer son veto à l'encontre de ces Etats, mais jusqu'à ce jour, elle n'a pas fait usage de cette habilitation. Elle veut garantir dans les états-membres une mise en application certes consistante, mais suffisamment nuancée.

### **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

La Suisse a libéralisé le marché des télécommunications en même temps que l'UE, le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Avec la révision en cours de la loi sur les télécommunications telle qu'elle devrait être décidée dans le courant de l'année 2006, la Suisse applique de nombreuses clauses tirées de l'ensemble des mesures européennes de 2002 en la matière. Si la loi révisée reste plus ou moins dans son état actuel, le droit suisse ne divergera pratiquement pas du droit européen. Si la Suisse adhère à l'UE, il n'y aura pas besoin d'adaptations en particulier dans les trois domaines suivants:

1. Question de la privatisation : Swisscom doit-elle être aux mains de l'Etat, d'une société mixte ou de privés ? C'est à la Suisse et à elle seulement d'en décider, et cela même en cas d'adhésion à l'UE. La question de la privatisation n'est pas concernée par les réglementations européennes.
2. Couverture de base : La directive universelle de l'UE définit un service public de haut niveau. Dans certaines clauses, elle dépasse la couverture courante en Suisse. Ainsi, l'article 7 de la directive universelle impose par exemple des mesures spécifiques pour les abonnés handicapés, afin de leur garantir l'accès aux services concernés à des tarifs abordables. En Europe, la qualité de la couverture doit être vérifiée régulièrement. Le statut légal des consommateurs finaux va plutôt s'améliorer si la Suisse rejoint l'Europe. Après son adhésion, la Suisse resterait libre d'imposer un niveau de couverture supérieur aux normes minimales prévues par la directive universelle de l'UE.
3. Financement de la couverture de base: Le mécanisme de financement de la couverture (dépôt dans un fonds effectué par tous les concessionnaires) prévu dans la directive universelle de l'UE est analogue à celui de la loi suisse sur les télécommunications. Jus-

---

177 Cf. Commission européenne, 10<sup>ème</sup> rapport européen sur les télécommunications, 2. 12. 2004, Com(2004) 759 final.

178 Commission européenne, communiqué de presse du 13 octobre 2005, IP/05/1269.

qu'ici, Swisscom a renoncé à des subsides et finance sa mission de couverture sur ses deniers propres (ce qui sera re-négocié en 2007).

4. Protection du consommateur et des données informatiques Dans ce domaine, la Suisse accusait depuis longtemps, un net retard sur le droit européen. La révision de la loi sur les télécommunications permet à la Suisse de s'aligner sur les standards élevés de l'UE en matière de protection du consommateur et des données informatiques (par ex. en interdisant les messages indésirables («spams» et «cookies») et l'utilisation des données géographiques et de circulation à des fins publicitaires, en fixant des limites tarifaires pour les numéros 0900 et en instaurant un organe de conciliation indépendant). Cependant, la densité du système d'intervention destiné à protéger les données informatiques et les utilisateurs devrait rester plus efficace dans l'UE qu'en Suisse. En d'autres termes, la protection des consommateurs et des données informatiques ne peut que bénéficier de l'adhésion de la Suisse à l'UE.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse devrait négocier des exceptions ou adapter sa législation dans les trois domaines suivants :

1. Réglementation des accès et instrumentaire de politique de la concurrence: L'UE a ouvert le dernier kilomètre à la concurrence, au contraire de la Suisse. La Commission européenne a défini 18 marchés dans lesquels les autorités nationales de régulation doivent constater si un prestataire occupe une position dominante sur le marché. Si tel est le cas, des mesures devront être prises pour y remédier et elles devront être notifiées à la Commission. La Commission peut faire usage de son droit de veto. – Cette instrumentation relevant du droit de la concurrence a une structure beaucoup plus interventionniste que la réglementation envisagée en Suisse, qui ne connaît aucun concept d'accès ouvert, technologiquement neutre et ne prévoit pas un ensemble de mesures (tool box), mais seulement des prix plafonds et, au lieu de décisions d'ordre générale prises ex ante par les autorités, une primauté de la négociation : seules sont alors engagées les parties à ces négociations, et non pas les autres acteurs sur le marché.
2. La Suisse remplit la plupart des conditions prévues par la directive d'autorisation de l'UE, qui comporte un catalogue exhaustif de conditions préalables à la délivrance, par les autorités nationales de régulation, d'autorisations générales et d'autres droits d'utilisation (concessions).<sup>179</sup> De plus, la Suisse prévoit dans sa loi sur les télécommunications une condition préalable à l'octroi de concessions qui ne figure pas dans le catalogue de l'UE : il s'agit de l'exigence du respect des conditions de travail courantes dans la branche et de la mise à disposition d'un nombre suffisant de places d'apprentissage. Les états membres de l'UE sont néanmoins libres de choisir leur politique par rapport au marché du travail, à condition qu'elle ne soit pas discriminatoire. L'extension du champ d'application des conventions collectives applicables à toute la branche, par exemple, est parfaitement compatible avec la directive sur les télécommunications et le droit européen de la concurrence (voir ci-dessous, revendication N° 3).
3. Lors d'éventuelles négociations d'adhésion, la position de l'autorité nationale de régulation devrait faire débat. La Commission fédérale de Communication (ComCom) est certes indépendante et habilitée à donner des instructions, mais elle n'est pas contrôlée politiquement, alors que dans l'UE, la Commission surveille le travail des autorités nationales de régulation. La ComCom ne dispose d'ailleurs que d'un secrétariat réduit au minimum

---

179 Directive d'autorisation, article 6 et annexes A, B et C. Voir explications N° 15 et 18.

(2,3 postes), alors que le savoir-faire juridique et technique se trouve réuni à l'Office fédéral de la Communication (OFCOM).

#### **D. Le point de vue du PS**

Dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les télécommunications, le PS suisse s'engage pour les principes suivants :

1. le dernier kilomètre ne doit pas être dégroupé et ouvert à la concurrence, et
2. l'instrumentaire de politique de la concurrence ne doit pas être étendu.

Si la nouvelle loi sur les télécoms englobe ces deux points, il restera deux différences par rapport au droit européen. Le PS veut maintenir ces différences, car sur le marché suisse, au contraire de l'UE, la concurrence s'est surtout développée entre les différentes infrastructures (accès câble et DSL). Cela a contribué à ce que, en comparaison à d'autres pays d'Europe, c'est aujourd'hui en Suisse que l'on investit le plus par connexion. C'est également le pays d'Europe où les PC et les connexions Internet sont le plus répandus. La Suisse est en outre en troisième position après la Hollande et le Danemark pour ce qui est des raccordements Internet à haut débit. Les prix se sont également mis à baisser en Suisse, bien que tardivement par rapport aux autres pays; consommatrices et consommateurs en profitent.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Le Conseil fédéral doit exiger une exception dans les négociations d'adhésion afin que le dernier kilomètre ne soit pas dégroupé. Le PS s'engage pour que la Suisse continue à appliquer son mode de fonctionnement à succès, ce qui signifie qu'il faut maintenir et renforcer la concurrence efficace entre les accès au câble et les accès DSL. Dans la situation actuelle, il est inutile et vain de réguler davantage le pouvoir de marché par secteur de certains prestataires sur le marché suisse des télécommunications.
2. Il faut renforcer de manière euro-compatible l'instrumentaire existant contre le dumping des salaires et le dumping social. La conclusion de conventions collectives de travail et l'extension de leur champ d'application à toute la branche sont de toute première importance. Continuer à étendre et à appliquer efficacement les mesures qui ont été introduites dans le cadre des mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes (renforcement de la loi sur le détachement du personnel, renforcement massif des contrôles), peut aussi contribuer à lutter contre le dumping salarial.
3. Pour qu'un niveau élevé de couverture soit garanti partout dans le pays et pour toutes les catégories sociales, les prestations de services doivent être fournies de façon cohérente, intégrée et universelle par un seul et unique prestataire. Swisscom ne doit pas être privatisée. Comme cette revendication est compatible avec le droit européen, elle ne concerne pas un éventuel mandat de négociations en vue de l'adhésion.
4. Le financement de la couverture doit rester garanti à long terme. Comme le prévoient l'UE et la loi suisse sur les télécommunications, il faut obliger tous les concessionnaires à effectuer assez tôt des dépôts suffisants dans un fonds spécial, pour le cas où Swisscom ne pourrait plus financer sa mission de couverture de base par ses propres moyens.
5. Si la Suisse adhère à l'UE, elle doit militer au niveau européen pour continuer à développer et pour mettre en application à bon escient le bon niveau de protection que l'UE a atteint dans ses directives sur la couverture de base et la protection des consommateurs et des données informatiques. Il faut imposer dans toute l'Europe des règles efficaces pour

que la concurrence s'exerce sur la qualité, l'innovation et les prix et non sur le dumping social et salarial.

6. Il est réjouissant que l'intégration éventuelle de l'UE par la Suisse clarifierait la répartition des rôles entre l'OFCOM et la ComCom en tant qu'autorité nationale de régulation. Il sera déterminant que l'autorité de régulation reste totalement indépendante non seulement envers le propriétaire de Swisscom, mais aussi envers ses concurrents. Dans sa recherche de solutions adéquates dans l'intérêt des consommateurs et d'un service public fort, l'autorité nationale de régulation doit se montrer capable d'élaborer de manière autonome un savoir-faire indépendant et de haut niveau. Pour ce faire, les bases légales requises doivent être créées pour que la ComCom doive rendre des comptes en audience publique, sur ses décisions, devant les commissions compétentes des deux chambres fédérales.

## 9.6 Politique des transports

### A. La politique des transports de l'UE

La politique commune des transports revêt pour l'UE une grande importance. La création du marché intérieur et la mondialisation sont liées à une augmentation constante du transport des marchandises. La mobilité humaine s'accroît parallèlement, entraînant l'engorgement des structures existantes. Au cours des dernières décennies, le rail a perdu des parts de marché au profit de la route. Si, au départ, la politique des transports de l'UE était fortement axée sur l'extension des infrastructures, le libre choix des moyens de transport et l'optimisation de l'efficacité de la branche, la durabilité et la transparence des coûts gagnent aujourd'hui en importance.

La volonté d'une politique des transports commune est déjà inscrite dans le Traité de Rome de 1957, qui a introduit le principe de non discrimination dans le domaine des conditions d'autorisation et formulé l'objectif de l'ouverture du marché européen du transport des marchandises.<sup>180</sup> Pendant longtemps, la politique des transports a connu peu de changements, jusqu'en 1987 avec l'Acte unique européen, c'est-à-dire le programme du marché intérieur, et la compétence octroyée au Conseil européen et au Parlement Européen de décider à la majorité qualifiée.<sup>181</sup>

Le transport par route de marchandises est entièrement ouvert. Une directive sur l'Eurovignette, visant à définir le degré de fiscalisation du transport par route de marchandises, est en discussion. De plus, la possibilité d'un supplément pour les régions alpines et pyrénéennes est envisagée (COM(2003) 448, point 10).

Le marché du transport aérien a également été ouvert. Le fait qu'aujourd'hui toute compagnie aérienne titulaire d'une licence puisse proposer des liaisons aériennes dans l'ensemble de la zone UE s'est traduit par une forte concurrence et par l'apparition de nombreuses nouvelles compagnies. L'octroi des aides d'Etat aux compagnies aériennes est étroitement circonscrit à certains cas exceptionnels.

Dans le secteur ferroviaire, l'UE a ouvert le marché plus lentement et plus en douceur. Les programmes mis en œuvre sont le « 1<sup>er</sup> paquet ferroviaire » (infrastructure) de 2001 et le « 2<sup>ème</sup> paquet ferroviaire » de 2004.<sup>182</sup> En conséquence, l'accès au réseau est intégralement ouvert dans tous les pays dans le domaine du transport international de marchandises à partir de 2006 et dans le domaine du transport national à partir de 2007. Pour garantir un accès non discriminatoire, il doit y avoir séparation organisationnelle entre les exploitants d'infrastructure et les opérateurs, et l'attribution des sillons doit être confiée à un organisme indépendant. Une forme d'organisation intégrée, comme dans le cas des CFF, de la SNCF et de Deutsche Bahn AG, n'en est pas pour autant interdite. L'UE espère que l'intensification de la concurrence aura pour conséquence des formes de production transfrontalières et une augmentation de la qualité. Le monde ferroviaire actuel se caractérise par des systèmes très différents en fonction des pays (dispositifs d'alimentation électrique et de sécurité, droit du travail, brevets de mécaniciens etc.) qui constituent un obstacle au transport transfrontalier et doivent être harmonisés.

---

180 Aujourd'hui, la politique des transports commune est définie au Titre V (art. 70-80) du Traité CE. Les art. 154-156 régissent les réseaux transeuropéens (RTE). Le droit de la concurrence revêt une grande importance (règles pour les entreprises : art. 81-86, aides d'Etat : art. 87-89).

181 Art. 251 du Traité CE.

182 Résumé dans le message du Conseil fédéral relatif à la réforme des chemins de fer 2, 23. 2. 2005, point 1.1.1.3.

Avec le « 3<sup>ème</sup> paquet ferroviaire », qui n'a pas encore été adopté, la Commission européenne souhaite également ouvrir partiellement l'accès au réseau dans le domaine du transport ferroviaire de voyageurs. Son objectif est d'ouvrir le transport international de voyageur d'ici 2010 en renonçant dans l'immédiat à poursuivre l'ouverture des liaisons nationales. Les différents Etats membres ont cependant des conceptions très divergentes de l'ouverture du marché du transport de voyageurs, et la décision du Conseil et du Parlement reste en suspens. En outre, l'UE est sur le point d'adopter un règlement sur le versement d'indemnités en cas de retard ainsi qu'une directive fixant des standards minimaux en matière de droit du travail pour les entreprises de transport, afin d'éviter que la concurrence ne pousse les normes vers le bas et ne mette la sécurité en péril. L'UE vise à un regain sensible de la part du marché du rail par rapport à la route.

L'Union met l'accent sur les réseaux transeuropéen (RTE). Des projets d'infrastructure et des sources de financement prioritaires doivent ainsi être définis. La Commission réfléchit à l'introduction de taxes sur les infrastructures.

Pour parer à tout malentendu, ajoutons que l'UE ne cherche en aucun cas à privatiser les chemins de fer et les infrastructures. Aucun organe européen n'est investi de ce pouvoir, tout simplement parce que le Traité CE l'interdit (article 295 sur le régime de la propriété).

#### **B. Application dans les Etats membres**

La politique des transports de l'UE est avant tout définie par des directives, et non par des ordonnances. Les directives ne sont pas directement applicables au sein des pays membres, ces derniers devant les transposer dans leur droit national. Ils disposent ainsi d'une marge de manœuvre conséquente en termes de réalisation.

Les mesures demandées par l'UE dans les directives originelles sur la réforme des chemins de fer ainsi que dans le 1<sup>er</sup> paquet ferroviaire sont actuellement mises en œuvre par presque tous les Etats membres.<sup>183</sup> En France également, de nouveaux opérateurs sont présents dans le transport ferroviaire de marchandises depuis 2006. En matière d'organisation de l'agence de réseau et de séparation organisationnelle de l'infrastructure, il reste des différences considérables entre les pays membres. Si la Suisse adhérerait à l'UE, elle aurait également une grande marge de manœuvre dans ce domaine.

L'éventuelle ouverture du secteur du transport ferroviaire de voyageurs au sein de l'UE est incertaine. Les divergences entre Etats membres à ce sujet sont importantes.

Dans le domaine du transport aérien, le caractère réglementaire des aides d'Etat aux compagnies nationales (p. e. le soutien apporté par l'Italie à Alitalia), a plusieurs fois fait débat.

#### **C. Compatibilité de la politique suisse des transports avec l'UE**

Le transport ne s'arrête pas aux frontières. C'est pourquoi la Suisse a tout intérêt à harmoniser sa politique des transports avec l'UE. Avec les accords sur les transports aériens et sur les transports terrestres dans les Bilatérales I, entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2002, la Confédération a déjà procédé à une importante réglementation et à une large adaptation de sa législation en la matière au droit communautaire. Dans ce domaine, une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE ne changerait pas grand chose.

---

183 Jusqu'à la fin de l'année 2005, la Grande Bretagne n'avait pas transposé la directive 2001/16/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, le Luxembourg n'avait pas mis en œuvre certaines parties du 1<sup>er</sup> paquet ferroviaire, et la Slovaquie n'avait pas appliqué la directive 96/48/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.

L'objectif de la politique suisse des transports est le transfert de la route vers le rail du trafic transalpin de marchandises ; le nombre de camions transitant par les Alpes devrait tomber à 650 000 par an d'ici à 2009. La Suisse a pris, avec le soutien de la population, des mesures appropriées. La Ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) est en construction et la Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) a été introduite. En contrepartie, la Suisse a relevé la limite des camions de 28 à 40 tonnes.

Entre-temps, la stratégie européenne de transfert du trafic de la route vers le rail se rapproche de plus en plus des objectifs de la Suisse. Certains pays, dont l'Autriche, font cependant pression contre le montant de la RPLP. Dans la mesure où cette redevance a été négociée avec l'UE et où l'UE elle-même étudie l'introduction d'une telle redevance, on peut partir du principe que son montant pourra rester fixé au même niveau voire même être augmenté si la Suisse adhère à l'Union.

La Suisse a intégralement ouvert son marché national et international du transport ferroviaire de marchandises. Sur l'axe nord-sud, de nouveaux opérateurs sont apparus : BLS Cargo associé à la Deutsche Bahn sont dans une forte concurrence avec CFF Cargo. D'autre part, CFF Cargo a créé des filiales en Allemagne et en Italie, et des liaisons directes du bassin de la Ruhr à la Lombardie, d'où une augmentation de la qualité et une réduction des prix.

En vertu des accords bilatéraux, la Suisse s'est vu contrainte, davantage même que les Etats membres, de chercher des solutions compatibles avec l'UE. Aujourd'hui, la Suisse est l'un des pays européens où les obstacles administratifs et informatifs à l'accès au réseau sont les plus bas et où l'accès au réseau est très large. Différents instruments garantissent une concurrence loyale, qui s'exerce sur l'organisation et la logistique et non pas au détriment de la sécurité et des employés. Dans le trafic intérieur, la loi sur les chemins de fer combine l'autorisation d'utiliser le réseau avec le respect des conditions de travail en usage dans la branche. Dans le trafic transfrontalier, la directive sur les travailleurs détachés CE 96/71 interdit le dumping salarial et garantit l'applicabilité des conventions collectives de travail. Dans le transit, aucune disposition particulière ne s'applique pour les employés – ni sur le rail ni d'ailleurs sur la route ou dans les airs. Il est d'autant plus important que l'on contrôle sévèrement si le personnel étranger est bien formé, s'il connaît les trajets, et si les dispositions sur le temps de travail sont respectées.

L'infrastructure des CFF est, au plan organisationnel, indépendante du transport de voyageurs et de CFF Cargo. L'UE exige une séparation juridique et organisationnelle entre les requérants et les autorités d'attribution des sillons. C'est pourquoi les trois compagnies ferroviaires (les CFF, le BLS et le SOB) ont créé avec l'Union des transports publics (UTP) pour le 1<sup>er</sup> avril 2006 une autorité d'attribution des sillons chargée de garantir la non-discrimination dans ce domaine.

#### **D. Le point de vue du PS**

Le PS Suisse a soutenu la Réforme des chemins de fer 1, et par là, l'ouverture du marché du transport des marchandises. Cela a permis aux compagnies ferroviaires d'exploiter des trains transfrontaliers et ainsi d'améliorer l'efficacité et la ponctualité. Le PS appuie également le rapprochement supplémentaire à l'échelon européen des prescriptions techniques et de sécurité proposé dans la Réforme des chemins de fer 2, ainsi que l'adhésion à l'Agence ferroviaire européenne, qui exerce des fonctions de coordination essentielles dans ce domaine à partir d'avril 2006.

Concernant le marché du transport de voyageurs, le PS rejette une ouverture analogue à celle du trafic de marchandises, car il s'agit d'un système national global qui ne doit pas être morcelé. Cette position est compatible avec l'état actuel du droit communautaire.

Dans le secteur du transport aérien, le PS a également soutenu les accords conclus avec l'UE et l'ouverture du marché qui en découle. L'octroi progressif de droits de trafic et l'interdiction de discrimination mettent presque sur un pied d'égalité les compagnies aériennes en Suisse et en Europe.

Concernant la protection des travailleurs, le PS œuvre en faveur d'une solution sous forme de convention collective pour l'ensemble du secteur des transports publics. Une CCT sectorielle dans les transports publics est pleinement compatible avec le droit communautaire. Dans le transport transfrontalier, la directive relative au détachement de travailleurs 96/71/CE doit être prioritaire par rapport à la directive concernant les licences des entreprises ferroviaires (95/18/CE) de manière à exclure tout dumping salarial.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse doit poursuivre les objectifs suivants en matière de politique européenne des transports :

1. Garantie du maintien et du développement d'un service public fort, moderne et couvrant l'ensemble du territoire dans les transports publics, et poursuite résolue de la politique de transfert du trafic de la route vers le rail. Il faut introduire dans les meilleurs délais l'instrument de la bourse du transit alpin (le plafonnement du nombre de traversées autorisées des Alpes et l'octroi du nombre correspondant de droits de passage via Internet). L'infrastructure ferroviaire doit être entretenue à un niveau élevé de qualité et développée. Ces projets doivent être clairement prioritaires par rapport aux programmes routiers.
2. Concrétisation de la politique actuelle des transports de l'UE pour le transfert de la route au rail et introduction d'une taxe poids lourds à l'échelle de l'UE, qui couvrirait tous les coûts occasionnés par les transports poids lourds (santé, dégâts aux bâtiments, bruit).
3. Placement des besoins de la population et de l'environnement au cœur d'une politique des transports qui doit contribuer à l'augmentation de la qualité de vie. Il faut protéger autant que faire se peut la population du bruit, des dommages sanitaires et des accidents. Les émissions de polluants et de CO<sub>2</sub> doivent être limitées au minimum au moyen de normes contraignantes.
4. Renonciation à l'ouverture de l'accès au réseau dans le transport ferroviaire national de voyageurs, comme cela a été le cas jusqu'à aujourd'hui.
5. Définition de minima sociaux européens afin que la concurrence ne s'exerce pas aux dépens des travailleurs ou de l'environnement. Ces mesures sont indispensables tout particulièrement dans le domaine du transport par route de marchandises, dans le but de mettre les différents modes de transport sur un pied d'égalité.
6. Pérennité de l'autorisation d'une forme intégrée d'organisation pour les compagnies de chemin de fer.
7. Suppression de l'exonération fiscale du kérosène pour les avions au niveau européen.
8. Garantie de la sécurité des modes de transports ; il faut imposer à l'échelon européen des normes de formation élevées pour l'équipage et, notamment dans le domaine des contrôles du trafic lourd, renforcer les mesures, plus particulièrement en ce qui concerne le respect des conditions de travail, repos quotidien inclus ;<sup>184</sup> sur des marchés libéralisés où règne une forte pression des coûts, l'Etat est fortement sollicité.

---

184 Cf. la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, 11. 3. 2002, qui renforce et concrétise le règlement (CEE) n° 3820/85 rela-

## 10 Libre circulation des capitaux, place financière et Union monétaire

### 10.1 Libre circulation des capitaux

#### A. La libéralisation de la circulation des capitaux dans l'Union Européenne

La libre circulation des capitaux entre les états-membres de l'UE fait partie des quatre éléments constitutifs du marché intérieur, avec la libre circulation des marchandises, des personnes et des prestations de services, et constitue une base essentielle de l'union économique et monétaire. Avec la libre circulation des paiements, la libre circulation des capitaux est réglementée dans les articles 56 à 60 du traité CE.

Bien que le traité CE de 1957 prévoyait déjà de supprimer les obstacles à la libre circulation des capitaux entre les états-membres et d'abolir les discriminations de nationalité ou de domicile, la libéralisation de la circulation des capitaux mit davantage de temps à s'établir que celle des marchandises des personnes et des services. Le traité appliqua d'ailleurs une restriction à la libre circulation des capitaux, stipulant qu'elle ne devait être libéralisée que dans la mesure où cela était nécessaire pour le fonctionnement du Marché Commun. Cette réserve montre bien le procédé plutôt prudent choisi dans un premier temps par la Communauté pour libéraliser la circulation des capitaux. L'Union n'avait alors conclu aucun accord de protection des capitaux avec des états-membres.

Dans la continuité des actes uniques européens de 1986, qui avaient pour objectif de réaliser le grand marché intérieur, la directive 88/361<sup>185</sup> prévoyait pour la première fois la libéralisation complète de la circulation des capitaux dans la Communauté. Avec le traité de Maastricht entré en vigueur le 1er novembre 1993 qui, avec d'autres, fixait les objectifs de l'union économique et monétaire, la libéralisation totale de la circulation des capitaux fut intégrée au traité européen lui-même. Conformément à l'article 56, toutes les restrictions à la circulation des capitaux et des paiements entre les états-membres et entre les états-membres et des pays-tiers, sont interdites. Cette clause est directement applicable et doit donc être observée purement et simplement par les autorités judiciaires et administratives nationales.

Le traité CE ne définit pas le concept de circulation de capitaux. Le domaine d'application est laissé en suspens. Il s'agit au fond d'un transfert de valeur unilatéral d'un état-membre dans un autre, afin de placer ou d'investir la somme en question. On citera comme exemple les investissements directs (par ex. la création, l'agrandissement ou la reprise d'entreprises), les investissements immobiliers, les affaires sur titres, les crédits, les prêts, les cautions, les primes et les prestations résultant de contrats d'assurance, les donations et les héritages.<sup>186</sup> On distingue de la circulation des capitaux, la circulation des paiements qui désigne le transfert de moyens de paiements – en espèces ou en monnaie scripturale – qui représente toujours une contre-partie résultant d'une transaction, par exemple pour une livraison de marchandises ou une prestation de service. La libre circulation des paiements est une condition indispensable à l'exercice des autres libertés fondamentales. Le traité CE consent aux états-membres, certains cas d'exception à l'interdiction absolue de limiter la libre circulation des capitaux. Les états-membres se réservent donc le droit, conformément à l'article 58,

---

tif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, 20. 12. 1985.

185 Directive 88/361/CEE du conseil du 24. Juin 1988, Journal Officiel N°. L 178 du 08.07.1988, p. 5–18.

186 L'article 57 du traité CE donne des points de repère pour les procédés qui relèvent du concept de circulation de capitaux. Pour compléter la définition et l'interprétation de ce concept, on se référera également à l'annexe I de la directive 88/361, qui contient une liste non exhaustive d'affaires de circulation de capitaux.

- d'appliquer les directives afférentes de leur droit fiscal, de traiter différemment les contribuables qui ont un domicile ou un lieu de placement de leurs capitaux différent (cela ne concerne toutefois que les lois fiscales nationales qui étaient déjà en vigueur fin 1993),
- de prendre des mesures pour empêcher des infractions aux directives juridiques et administratives nationales, surtout dans le domaine du droit fiscal et du contrôle par des établissements financiers,
- de prévoir des procédures de déclaration de circulation des capitaux afin d'informer l'administration ou les services de statistiques,
- de prendre des mesures qui sont justifiées pour des raisons relevant de l'ordre public ou de la sécurité.

Cette liste d'exceptions doit être considérée comme complète. En outre, les mesures nationales autorisées au vu de cette liste, ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une limitation déguisée de la libre circulation des capitaux et des paiements.

En plus des exceptions définies dans le traité, la Haute Cour de Justice Européenne a admis que des mesures nationales non discriminatoires («applicables indistinctement») restreignant la liberté de capitaux ou de paiement peuvent être justifiées, si cette restriction concrète repose sur des exigences majeures de l'intérêt général. Sont considérées comme des exigences majeures celles qui relèvent de la protection de la santé, de la loyauté des échanges commerciaux, de la protection des consommateurs ou de l'efficacité des contrôles fiscaux. En matière de circulation de capitaux, l'efficacité du contrôle fiscal, les moyens d'empêcher le blanchiment d'argent et la lutte antiterroriste peuvent justifier qu'un Etat-membre prenne des mesures restrictives. Lors de la mise en place de ces mesures, il faudra tenir compte de leur relativité quant à l'objectif à atteindre.

La Haute Cour de Justice Européenne a qualifié entre autres, de restrictions illicites: la nécessité d'une autorisation pour exporter de l'argent en espèces, des mesures empêchant les résidents d'une région de faire un emprunt dans un autre état-membre ou d'effectuer des placements, la nécessité d'une autorisation pour acheter des terrains, des réglementations considérées comme excessives accordant des droits exceptionnels à l'Etat lors de la privatisation de services publics (par ex. une compagnie d'électricité) (les fameuses «actions en or»), pour restreindre l'influence d'entreprises étrangères. La réglementation sur la libre circulation des capitaux et des paiements présente une particularité dans le traité CE, à savoir que l'obligation de libéralisation ne s'exerce pas uniquement envers les autres états-membres, mais – dans un cadre défini – également envers des états-tiers.

La liberté de la circulation des capitaux contribue à la création du marché intérieur et constitue, avec la liberté d'établissement et de services, la condition et la base d'un marché de capitaux et d'une zone financière intégrés dans l'Europe. La Communauté a organisé cette zone financière plus concrètement grâce à une profusion d'actes juridiques secondaires. Les actes juridiques promulgués surtout sous forme de directives, régissent entre autres, l'habilitation et le contrôle des banques et des services financiers et d'assurance et l'harmonisation des règles et des standards boursiers pour protéger les épargnants, les investisseurs et les consommateurs.<sup>187</sup>

---

187 Cf. chapitre 10.2, prestations de services financiers.

## **B. La libéralisation de la circulation des capitaux dans les nouveaux états membres de l'Union Européenne**

Les 10 nouveaux Etats-membres de l'UE ont repris la totalité de l'appareil juridique européen en matière de liberté de circulation des capitaux et des paiements à la date de leur adhésion et doivent l'appliquer, à l'exception de quelques rares réglementations transitoires:

- Compte-tenu du fait que les habitations comme le terrain constructible disponibles sont extrêmement rares, Malte peut conserver durablement les dispositions en vigueur sur l'achat de résidences secondaires.
- L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la république tchèque et la Hongrie peuvent conserver leurs clauses nationales sur l'achat de terres agricoles et de forêts par des citoyens et des sociétés d'autres états-membres pour une période de 7 ans et la Pologne, pour une période de 12 ans.
- Dans le contexte du marché de l'immobilier, la Slovénie peut adopter les clauses de protection générales prévues dans l'article 37 de l'acte d'adhésion pendant une période n'excédant pas 7 ans.
- La Pologne, la République tchèque, la Hongrie et Chypre peuvent conserver leurs clauses nationales sur l'achat de résidences secondaires par des citoyens et des sociétés d'autres Etats-membres pour une période de 5 ans.

Contrairement à ces réglementations, des citoyens d'autres Etats-membres qui se sont établis dans ces pays durant une période convenue au cas par cas pour chaque pays, ne peuvent pas être traités différemment que les autochtones.

Trois ans après l'adhésion, la Commission et le Conseil effectuent un contrôle général des mesures de transition, à la suite duquel les délais de transition peuvent être raccourcis, mais également allongés de trois ans dans certaines circonstances.

Le droit des états-membres à appliquer les directives de leur droit fiscal conformément à l'article 58, s'applique également, pour les nouveaux états-membres, aux directives qui étaient déjà en vigueur fin 1993. Dans le cas de la Lettonie, il s'applique aux directives qui étaient en vigueur fin 1993.

## **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

En matière de circulation des capitaux, la Suisse applique par tradition, une politique libérale. La seule différence importante par rapport à l'acquis communautaire, qui concerne la limitation des achats de terrains par des personnes à l'étranger, est en cours d'abolition.

**Achat de terrains et de biens immobiliers par des étrangers:** L'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002 facilite considérablement l'achat de biens immobiliers en Suisse par des citoyens d'Etats européens ou membres de l'AELE. Si leur domicile se trouve en Suisse, ils peuvent acheter des terrains et des biens immobiliers sans être soumis à autorisation. Les frontalières et les frontaliers de la CE et de l'AELE peuvent acquérir une résidence secondaire dans la région de leur employeur sans autorisation. En novembre 2005, le DFJP (Département Fédéral de Justice et de Police) a ouvert une procédure de consultation afin d'abolir la loi fédérale sur l'achat de terrains par des personnes vivant à l'étranger. Cette mesure aplanirait la dernière différence par rapport au droit européen en matière de libre circulation des capitaux. Un amendement à la loi sur l'aménagement du territoire limiterait simultanément l'achat de résidences de vacances par des personnes ayant leur domicile tant en Suisse qu'à l'étranger. Des restrictions similaires

existent au Danemark et au Tyrol. Etant donné qu'elles s'appliquent également à certains citoyens nationaux, elles ne sont pas discriminatoires envers des personnes vivant à l'étranger et sont compatibles avec le droit européen.

**Répercussions sur l'accord d'investissement:** En octobre 2005, la Commission a engagé contre l'Autriche, la Suède et la Finlande, une procédure d'infraction sur la base de dispositions qui avaient été convenues par ces trois états dans des accords d'investissements bilatéraux, avant leur adhésion à l'UE.<sup>188</sup> Cela pose la question de savoir si la Suisse a également convenu des accords d'investissement bilatéraux qui pourraient éventuellement être incompatibles avec le droit européen. La réponse est: plutôt non. Le droit européen concerne en priorité l'accès au marché des investisseurs, à savoir le droit d'investir. De ce point de vue, la Suisse est très libérale par tradition. Par contre, le droit européen se penche peu sur la protection des investissements déjà effectués contre la discrimination et l'expropriation. Sur ce point, le droit national des Etats-membres prévaut généralement. L'Union Européenne va beaucoup moins loin dans la définition de ce qu'il faut comprendre par discrimination et expropriation, que, par exemple, les Etats-Unis. Les Etats-Unis considèrent également des placements financiers ou l'exportation de la propriété intellectuelle comme des investissements et poursuivent en justice pour dépossession, toute mesure souveraine conduisant à une diminution de valeur d'un investissement, y compris les mesures de préservation de l'environnement ou de protection de la santé. L'Union Européenne ne va pas aussi loin et autorise les états-membres à limiter la circulation des capitaux par des mesures concrètes, conformes aux objectifs, raisonnables et non discriminatoires pour répondre à des exigences impératives de l'intérêt général.

**Réglementation du marché de capitaux:** En matière de réglementations du marché des capitaux, l'on note d'autres différences entre l'acquis communautaire et le droit suisse. Mais la Suisse n'a de cesse d'adapter ses réglementations nationales aux standards internationaux, afin de garantir le pouvoir d'attraction internationale et la compétitivité du marché suisse des capitaux. Des directives européenne influencent, elles aussi, la législation suisse qui les assimile de manière «autonome».<sup>189</sup> Nous vous renvoyons, quant aux détails, au chapitre 10.2 intitulé : Prestations de services financiers.

#### **D. Le point de vue du PS**

Le PS approuve la régulation à l'échelle européenne de la circulation transfrontalière des capitaux ainsi que l'augmentation de la transparence et la sécurité du droit qui en découlent. La Suisse est plus imbriquée avec l'étranger en raison d'investissements directs, que d'autres grandes nations économiques. La moitié environ des exportations de capitaux et autant des importations de capitaux suisses se fait avec l'Union Européenne. En 2004, 851'000 emplois étaient dus aux investissements directs suisses dont la valeur correspond à 198 mrd. de francs. Inversement, les investissements directs en Suisse en provenance de l'UE ont créé 130'000 emplois, dont la valeur correspond à 125 mrd. de francs.<sup>190</sup> Si la Suisse entre dans

---

188 Communiqué de presse IP/05/1288 du 17.10.2005, <http://europa.eu.int/rapid/>.

189 La directive européenne 93/22 CEE concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières, la directive 88/62/CEE sur la transparence, la directive 79/279/CEE portant coordination des conditions d'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs (intégrée désormais à la directive 2001/34/CEE) et la directive 80/390/CE portant coordination des conditions d'établissement de contrôle et de diffusion du prospectus à publier pour l'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs (intégrée désormais à la directive 2001/34/CE) ont donc largement influencé les réglementations suisses correspondantes. Cf. Zobl/Kramer, Droit suisse du marché de capitaux (2004), p. 32.

190 Banque Nationale Suisse, Le développement des investissements directs en 2004 / Les biens suisses à l'étranger en 2004, Zürich, 20. 2005.

l'UE, la circulation des capitaux de la Suisse avec l'UE profitera du cadre juridique unifié et étendu à toute l'Europe de l'UE dans ce domaine. D'ailleurs certains prix excessifs, comme pour les cartes de crédit et les commissions bancaires subiront une pression.

L'internationalisation fulgurante de la circulation des capitaux doit s'accompagner d'une internationalisation suffisante de la régulation. Le volume du chiffre d'affaires des marchés financiers et des marchés de devises internationaux a brusquement augmenté grâce à l'informatique, à la suite de la libéralisation, de la dérégulation et du soutien dont il a fait l'objet. L'importance actuelle des flux de capitaux et de l'interdépendance des marchés fait augmenter le risque de crises financières dépassant le cadre des frontières. Ces crises peuvent avoir des conséquences graves sur l'évolution de l'économie réelle. Le besoin de régulation résulte également de la politique agressive de placement du capital financier spéculatif international. Des fonds de financement comme des fonds de pension opérant au plan international et les fonds spéculatifs aux Etats-Unis modifient fondamentalement l'économie de marché en privilégiant le rendement à court terme au détriment des standards sociaux et écologiques. Mais le cadre régulateur de la Suisse est trop restreint pour contrecarrer de telles tendances. L'UE possède à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, le poids nécessaire pour pouvoir imposer des régulations efficaces des marchés financiers et des marchés de devises dans les conditions de la mondialisation.

Pour le PS, il est clair que la distinction entre des personnes originaires de Suisse et des personnes venant de l'étranger désireuses d'acquérir chez nous des terrains et des biens immobiliers, distinction pratiquée couramment et de longue date en Suisse mais incompatible avec le droit européen, est une aberration dans l'optique de l'aménagement du territoire. Compte tenu de l'impératif constitutionnel d'utiliser le sol avec rationnellement et de lutter contre l'implantation désordonnée des constructions résidentielles, il est essentiel de limiter l'achat de résidences de vacances d'une manière générale, et pas seulement pour les personnes dont le domicile est établi à l'étranger. De telles limitations non discriminatoires sont tout-à-fait compatibles avec le droit européen.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

La loi fédérale sur l'achat de terrains par des personnes domiciliées à l'étranger doit être abolie et remplacée par une possibilité générale de limiter l'achat de résidences de vacances inspirée de la loi sur l'aménagement du territoire.

## 10.2 Services financiers

### A. La réglementation des services financiers dans l'UE

Les prestations financières s'inscrivent dans la libre circulation des services réglementée par les articles 59–66 du Traité CE. L'UE a progressivement et largement ouvert les marchés des prestations financières, au plan interne et transfrontalier, par la création d'établissements ou par la fourniture transfrontalière de services. En juin 1998 à Cardiff, le Conseil européen a engagé des étapes vers l'achèvement du marché intérieur pour les services financiers, dans le cadre de la création de l'Union économique et monétaire. La Commission a présenté un plan d'action (FSAP) en ce sens comprenant 42 propositions de mesures.<sup>191</sup> Parmi ces mesures, l'UE en a appliqué 39 dans le délai imparti de 5 ans ; 22 directives ont été modifiées ou créées.<sup>192</sup> Pour la Commission, l'achèvement du marché intérieur pour les services financiers représente une composante décisive du processus de réforme de Lisbonne, et revêt une importance fondamentale pour la compétitivité mondiale de l'UE.

La Commission a exposé ses priorités politiques pour les initiatives de réglementation des marchés financiers entre 2005 et 2010 dans un livre vert le 3 mai 2005 et dans un livre blanc le 5 décembre 2005.<sup>193</sup> Peu de nouvelles dispositions législatives ont été annoncées depuis. La Commission souhaite plutôt appliquer les dispositions existantes, étendre la coopération et renforcer les politiques horizontales, à savoir supprimer les différences dans le droit des sociétés, les législations fiscales ou les réglementations de protection des consommateurs, et améliorer la gouvernance d'entreprise. En outre, toutes les mesures du plan d'action pour les services financiers doivent être évaluées au plan économique et juridique d'ici à 2009.<sup>194</sup>

L'UE a adopté une approche sectorielle dans la création d'un marché unique pour les services financiers. Elle réglemente séparément les trois secteurs des banques, des assurances, et des bourses et valeurs mobilières.<sup>195</sup> Dans ces trois domaines, la procédure est analogue et repose sur les principes suivants :

1. Harmonisation des règles et des pratiques de surveillance dans l'ensemble des Etats membres de l'UE.
2. Reconnaissance mutuelle des règles et pratiques harmonisées par les autorités des surveillances nationales.
3. Introduction du contrôle par le pays d'origine, ce qui signifie que l'autorité de surveillance du pays où le siège du fournisseur est établi est également compétente en matière de contrôles des agences et des succursales.

Ce concept connu sous le nom de « licence unique » ou « passeport européen » et déjà introduit pour les banques par la deuxième directive de coordination bancaire 89/646/CEE permet à un prestataire financier d'exercer son activité dans toute l'UE avec l'agrément unique de l'autorité de son pays d'origine.

---

191 Commission européenne, Plan d'action pour les services financiers COM (99) 232 du 11. 5. 1999.

192 Commission européenne, Services financiers, Dixième rapport intermédiaire du 2. 6. 2004.

193 Voir [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/finances/policy/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/finances/policy/index_fr.htm).

194 Concernant la politique fiscale et la protection des consommateurs, cf. le document du 5. 12. 2005, concernant le droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise, cf. [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/company/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/company/index_fr.htm), concernant les rapports financiers cf. [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/accounting/officialdocs\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/accounting/officialdocs_fr.htm)

195 Tout comme le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire au sein de la Banque des règlements internationaux (BRI), l'International Association of Insurance Supervisors (IAIS, autorités de surveillance des assurances) et l'International Organization of Securities Commissions (IOSCO, autorités de surveillance des valeurs mobilières), organismes dont la Suisse est membre.

## **B. Application dans les Etats membres**

Fin 2005, la Commission européenne a qualifié de « très faible » le taux d'application de la législation communautaire dans le domaine des prestations financières dans le délai convenu au sein des Etats membres. Jusqu'au 1er décembre 2005, les 25 Etats membres n'avaient transposé intégralement dans leur droit interne que 9 des 22 directives du plan d'action pour les services financiers (FSAP), et 23 pays n'en avaient introduit que 14. Concernant trois directives, le délai de mise en œuvre n'a pas encore expiré. Les leaders en matière d'application sont l'Autriche, l'Irlande, la Lituanie et l'Estonie, les lanternes rouges sont le Portugal, la Grèce, le Luxembourg et les Pays-bas.<sup>196</sup>

Le nouveau commissaire chargé du marché intérieur et des services, l'ancien ministre irlandais Charlie McCreevy, a décelé sur le marché financier communautaire une certaine fatigue réglementaire («regulatory fatigue»), et vise avant tout à une consolidation de l'acquis, c'est-à-dire non pas à une multiplication des réglementations mais à leur amélioration et à leur simplification.<sup>197</sup> Dans la mesure où, d'un point de vue purement national, les risques importants sur les marchés financiers internationaux ne sont guère décelables, les réglementations applicables à l'échelon européen contribuent incontestablement à l'objectif de simplification et jouent indubitablement un rôle indispensable dans la stabilisation du système.

## **C. L'adhésion à l'UE renforcerait la position du pôle financier Suisse**

Avec certains Etats membres tels que la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou le Luxembourg, la Suisse compte parmi les nations les plus libérales d'Europe. Au plan intérieur, elle mise tout d'abord sur des formes de réglementations prudentielles et favorables à la concurrence (relevant du droit de surveillance) et sur une forte autorégulation. Le degré de libéralisation des services bancaires transfrontaliers (et dans une moindre mesure des services d'assurance) est aussi élevé qu'au sein de l'UE.<sup>198</sup> La place financière Suisse ne participe toutefois pas aux réglementations communautaires essentielles. Une pleine participation au marché intérieur européen lui permettrait de profiter sensiblement de dix avantages :

### **1) Accès sans restriction au marché pour les prestataires suisses de services financiers**

Si la Suisse adhère à l'Union, les banques, les assurances et les négociants en valeurs mobilières suisses bénéficieraient de la licence unique (passeport européen) les autorisant à offrir leurs services financiers dans l'ensemble de la zone UE, alors qu'actuellement ces entreprises doivent créer leur propre succursale ou filiale dans l'UE afin de pouvoir demander cet agrément unique. Ce détour représente un obstacle pour les petits instituts suisses. Au plan économique, le déplacement d'emplois, de valeur ajoutée et de ressources fiscales de la Suisse vers l'UE est négatif.<sup>199</sup>

Une adhésion à l'UE optimiserait l'accès au marché dans l'autre sens également : en vertu de l'Ordonnance sur les banques étrangères, il faut obtenir une autorisation pour toute succur-

---

196 Transposition of FSAP Directives, State of play as at 01/12/2005, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/finances/docs/actionplan/index/transposition\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/actionplan/index/transposition_en.pdf).

197 McCreevy s'exprimant à propos de l'avenir des services financiers dans l'UE, dans Euractive, 17. 12. 2005, <http://www.euractiv.com/Article?lang=FR&tcmuri=tcm:28-133608-16&type=Interview>; concernant le reproche de surrégulation (se rapportant à la situation globale, et non pas dans l'UE), voir Price Waterhouse Coopers, «Regulatory overkill seen by banks as the main risk for their activity», communiqué de presse, 21. 2. 2005, [http://www.pwcglobal.com/ru/eng/about/press-rm/pr\\_05-02-21.html](http://www.pwcglobal.com/ru/eng/about/press-rm/pr_05-02-21.html)

198 Seco, Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE, 25. 11. 2005, p. 88, 97.

199 Constat du seco dans son Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE, 25. 11. 2005, p. 105.

sale ou installation d'agence en Suisse, même si la permission a déjà été accordée à des succursales créées antérieurement. Cette restriction supplémentaire à l'accès au marché n'est pas compatible avec l'UE.

L'offre de services est, certes, transfrontalière (l'on prédit un gros potentiel d'avenir au commerce électronique et aux services financiers en ligne),<sup>200</sup> mais les prestataires suisses de services financiers font actuellement l'objet d'une discrimination au sein de l'UE par rapport à leurs concurrents originaires des Etats membres et de l'EEE. Il leur est plus difficile d'obtenir une autorisation, alors que l'offre de service transfrontalière des instituts étrangers en Suisse ne connaît pratiquement pas de restrictions (à l'exception des fonds de placement et des crédits à la consommation étrangers).

Après une adhésion à l'UE, les banques suisses ne devraient plus subir de tracasseries comme le durcissement bureaucratique du régime de l'autorisation pour l'offre transfrontalière de services financiers, décrété par l'Office fédéral allemand de surveillance des services financiers (BaFin) en septembre 2003. Une entrée dans l'EEE aurait suffi à y remédier ; le fondement juridique, la seconde directive de coordination bancaire 89/646/CEE a déjà été introduite le 15 décembre 1989.

## **2) Fonds communs de placement transfrontaliers**

Une adhésion à l'UE procurerait également des avantages en matière d'opérations transfrontalières de placement. Les fonds communs de placement suisses nécessitant actuellement des accords bilatéraux avec les différents pays membres de l'Union pourraient être proposés directement par la Suisse dans tous les pays de l'UE. Jusqu'à présent, un tel accord n'a pu être conclu qu'avec la France. Dans tous les autres Etats membres de l'UE, les instituts suisses doivent ouvrir leurs propres établissements pour offrir leurs services. La nouvelle Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (LPCC), proposée par le Conseil fédéral par son message du 23 septembre 2005, n'y changera rien. Elle est, par ailleurs, tout à fait compatible avec l'UE, si elle est décidée en l'état.

## **3) Maintien du Swiss finish dans le cadre des prescriptions en matière de fonds propres**

En Suisse, le niveau des fonds propres dépasse le niveau usuel dans l'UE. Comme la Confédération, l'Union s'oriente sur l'approche standard internationale du Comité de Bâle (« Bâle II »). En Suisse, un multiplicateur qui relève l'approche standard internationale au niveau de l'approche standard suisse (« Swiss finish »), est, de plus, en usage. Il existe également un Swiss finish dans le domaine des règles sur les gros risques.

Les banques suisses veulent s'en tenir au Swiss finish.<sup>201</sup> Des fonds propres plus élevés renforcent leur stabilité financière, et, par là, leur notoriété. La question de l'autorisation à long terme du Swiss finish au sein de l'UE reste cependant ouverte. La tendance va vers une harmonisation totale des règles dans l'ensemble de la zone UE à partir des standards minimaux actuels (que chaque pays membre peut dépasser). Le reste de l'application suisse de Bâle II (la procédure d'évaluation interne des risques de crédit ; l'assujettissement des risques de marché et des risques opérationnels) est pleinement compatible avec l'UE.

---

200 Concernant la réglementation du commerce électronique et des services financiers en ligne dans les pays de l'UE, voir [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/e-commerce/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/e-commerce/index_fr.htm).

201 Association suisse des banquiers, Bâle II : les banques soutiennent la mise en œuvre suisse par principe – des points d'interrogation quant au calibrage demeurent, communiqué de presse du 19. 12. 2005. Cf. Commission fédérale des banques, communiqué du 30. 9. 2005, mesures de consultation relatives à la mise en œuvre de Bâle II.

#### 4) Disparition d'un considérable risque de discrimination pour les assureurs

L'UE a progressivement ouvert le secteur de l'assurance. Les assureurs suisses bénéficient encore actuellement de l'accord sur les assurances conclu en 1989 entre la Suisse et la CEE, ayant libéralisé les conditions d'établissement pour les assureurs directs (et non pour les ré-assureurs et les assureurs-vie), qui peuvent ouvrir une succursale ou une agence dans tous les pays de l'Union et ne doivent pas être défavorisés par rapport à leurs concurrents européens en matière d'autorisation et d'exercice de leur activité. Cet accord commence cependant à dater et ne tient pas compte de l'évolution dynamique du droit sur le marché communautaire de l'assurance. Au plan interne, une ouverture du marché décisive s'est produite en 1994 au sein de l'UE, avec la suppression du contrôle des tarifs, l'introduction de la licence unique et le principe du contrôle par l'Etat où le siège est établi.<sup>202</sup> En outre, l'UE a modernisé le contrôle de solvabilité en 2002 («Solvency I»)<sup>203</sup> L'introduction visée d'un standard de présentation des comptes unique et de calculs uniformisés de solvabilité adaptés au risque («Solvency II») constituera la prochaine avancée majeure en matière d'harmonisation.

La Suisse s'est adaptée autant que possible à cette nouvelle législation communautaire dans le cadre de l'application « autonome ». L'objectif de parvenir à des solutions compatibles avec l'UE était au cœur de la dernière réforme de la loi sur la surveillance des assurances.<sup>204</sup>

Cependant, seul un accord bilatéral ou une entrée dans l'UE permettrait de traiter des questions essentielles, telles que la reconnaissance mutuelle des règles et des mesures en matière de droit de la surveillance.

#### 5) Possibilité de maintien du monopole des assureurs construction

Dans l'Union européenne, l'application de la troisième directive sur l'assurance non-vie 92/49/CEE a, dans une large mesure, supprimé les monopoles d'Etat dans le domaine des assurances. Cependant, l'assurance dommages dû aux éléments naturels espagnole est proposée sous forme de monopole d'Etat et financée par des contributions analogues à des taxes fiscales. Les monopoles qui, économiquement parlant, s'avèrent plus efficaces que les pratiques concurrentielles, sont parfaitement acceptés par l'actuelle politique communautaire de la concurrence.

Les négociations rompues entre la Suisse et l'UE, qui portaient sur un accord relatif aux services, avaient abordé la question des actuelles 19 assurances construction monopolistiques cantonales suisses. Leur haut degré d'efficacité est incontestable. Elles concilient prévention et couverture du risque, et ne sont guère contraintes à des dépenses marketing. Selon le *seco* également, certaines théories économiques donnent à entendre qu'en matière d'assurance dommages dû aux éléments naturels, un monopole d'Etat peut être judicieux.<sup>205</sup> Une adhésion à l'UE ne devrait pas menacer l'actuel monopole des assureurs construction.

#### 6) Amélioration de la surveillance du marché dans le secteur boursier – Normes pénales en matière d'opérations d'initiés et de manipulation de cours

Avec la directive 89/592/CEE concernant les opérations d'initiés, des règles coordonnées à l'échelon communautaire contre les opérations d'initiés sont en vigueur dans l'UE depuis

---

202 Troisième directive assurance non-vie 92/49/CEE et assurance vie 92/96/CEE.

203 Quatrième directive assurance non-vie 2002/13/CE et assurance vie 2002/83/CE.

204 Message du Conseil fédéral relatif à une loi sur la surveillance des compagnies d'assurance (Loi sur la surveillance des assurances, LSA) et à la modification de la Loi fédérale sur le contrat d'assurance du 9. 5. 2003, point 1.1.1.5. La nouvelle LCA du 17. 12. 2004 est entrée en vigueur au 1. 1. 2006 (RS 961.01).

205 *Seco*, Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE, 25. 11. 2005, p. 88 et suiv., 103 ; Thomas von Ungern-Sternberg présente une argumentation analogue dans *Gebäudeversicherung in Europa. Grenzen des Wettbewerbs*, Berne, éd. Haupt 2002

1989. L'Union a renforcé ces prescriptions et les a étendues à des dispositions de prévention des manipulations de cours avec la directive 2003/6/CE.<sup>206</sup> Au sein de l'Union, le niveau permettant de lutter contre les abus du marché est sensiblement plus élevé qu'en Suisse, et supérieur à ce qui est négocié entre la Commission fédérale des banques, l'Association suisse des banquiers et la bourse SWX. L'Association des banquiers et le SWX reconnaissent, certes, que les dispositions pénales suisses sont insuffisantes pour combattre les abus du marché (initiés : Code pénal, art. 161 ; manipulation de cours : Code pénal, art. 161 bis). Leur volonté de réforme se situe cependant bien en deçà des standards européens. L'Association des banquiers et le SWX continuent à voir dans le court-circuitage des normes européennes en la matière un avantage concurrentiel qu'ils souhaitent exploiter. En cas d'adhésion à l'UE, il y aurait un retard substantiel à rattraper dans ce domaine.

#### **7) Exigences d'une bourse organisée à l'échelon européen en matière de présentation des comptes et de « bonne gouvernance » (Good Governance)**

Un marché européen des capitaux mène à une bourse organisée à l'échelon européen, raison pour laquelle l'UE impose aux entreprises cotées en bourse des prescriptions uniformes. La Suisse les a partiellement transposées dans le cadre de l'application « autonome », ou a pris des mesures correspondantes. La présentation de la structure du capital, le droit comptable ainsi que les règles concernant l'assemblée générale doivent faire l'objet d'une actualisation dans le cadre de la révision de la législation sur la présentation des comptes et les sociétés anonymes proposée par le Conseil fédéral fin 2005.<sup>207</sup>

Toutefois, le Conseil fédéral veut aller bien moins loin que l'UE dans certains domaines essentiels. Conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE :

- Optimisation de la « bonne gouvernance », et notamment renforcement des droits des actionnaires et amélioration de la protection des créanciers, des salariés et des tiers ;<sup>208</sup>
- Augmentation de la transparence des entreprises cotées. Publication de davantage de chiffres-clés sur les entreprises par rapport à l'usage actuel en Suisse ;<sup>209</sup>
- Publication des indemnités versées à chacun des membres de la direction des sociétés cotées et obligation de soumettre les prestations en actions ou options à l'approbation de l'Assemblée générale.<sup>210</sup> Le Conseil fédéral a, certes, proposé le 23 juin 2004 de renforcer les droits d'information des actionnaires avec le projet dit de transparence.<sup>211</sup> Dans leur dé-

---

206 Directive 2003/6/CE du 12. 4. 2003 relative aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché (abus du marché).

207 Conseil fédéral, Rapport d'accompagnement au projet préalable de révision de la législation comptable et du droit relatif aux sociétés anonymes dans le Code des obligations, 2. 12. 2005, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/mm/2005-12-051.html>.

208 Recommandation de la Commission européenne du 15. 2. 2005 concernant le rôle des administrateurs non exécutifs et des membres du conseil de surveillance des sociétés cotées et les comités des conseils d'administration ou de surveillance (2005/162/CE). Dans son rapport d'accompagnement du 2. 12. 2005, le Conseil fédéral soutient que ces recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes et qu'il est par conséquent possible de rester en deçà.

209 La législation comptable de l'UE est définie dans les quatrième et sixième directives relatives au droit des sociétés, 78/349/CEE et 83/349/CEE. D'après son rapport d'accompagnement du 2. 12. 2005, le Conseil fédéral souhaite aller bien moins loin.

210 Recommandation de la Commission européenne du 14. 12. 2004 encourageant l'introduction d'un régime approprié de rémunération des administrateurs des sociétés cotées (2004/913/CE).

211 Message relatif à la modification du Code des obligations (transparence concernant les indemnités versées aux administrateurs et aux membres de la direction du 23. 6. 2004.

cision du 7 octobre 2005, les chambres fédérales sont cependant restées significativement en deçà des recommandations de la Commission européenne.<sup>212</sup>

- Extension de la révision obligatoire dans le droit des sociétés ; toutefois, la Suisse est actuellement sur le point d'adapter sa législation aux dispositions de la directive européenne.<sup>213</sup>

#### **8) Adaptation des normes de lutte contre le blanchiment de capitaux au niveau usuel international**

Le groupe d'action financière GAFI (FATF en anglais), un organisme indépendant fondé à Paris en 1989 et dont l'objectif est la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a élaboré dans ce but des normes mondiales uniformisées. En 1991, les Communautés européennes ont suivi ses recommandations avec leur directive 91/308/CEE. Elles ont élargi le champ d'application en 2001 avec la directive 2001/97/CE. Le GAFI a remanié ses 40 recommandations en juin 2003 et les a adaptées aux nouvelles formes de criminalité (contrefaçon, piraterie commerciale, traite d'être humains, délits de contrebande organisés, délits d'initiés et de manipulation de cours) et a pris en compte le financement des délits terroristes. La Commission européenne a repris ces recommandations et présenté, le 30 juin 2004, une troisième directive définissant la notion de crimes graves et englobant le financement du terrorisme.<sup>214</sup>

La Suisse a mis en œuvre les normes du GAFI au moyen la Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier et d'autres bases juridiques. Au début de l'année 2005, le Conseil fédéral a préconisé d'appliquer également les recommandations révisées du GAFI de 2003 et a ouvert une procédure de consultation début 2005. Le PS soutient ces efforts car la réputation du pôle financier constitue un facteur essentiel pour le pôle suisse. Durant l'été 2005, le Conseil fédéral a toutefois cédé sous la pression des banques et ordonné le gel du projet de loi d'application des recommandations révisées du GAFI. Sur la base de motions parlementaires, il souhaite d'abord établir une étude comparative internationale ainsi qu'une étude d'impact (coûts et bénéfices de la régulation visant à lutter contre le blanchiment de capitaux). Le PS s'est employé à lutter contre ce retard. Après une adhésion à l'UE, les banques auraient du moins beaucoup plus de difficultés à se livrer à de telles manœuvres de freinage.

#### **9) Introduction d'une surveillance suffisante des intermédiaires financiers.**

Il en va de même dans le domaine de la surveillance des intermédiaires financiers. La directive 2004/39/CE concernant les marchés d'instruments financiers crée un cadre juridique pour l'intégralité de l'offre d'activités orientées sur les placements. Cela n'est pas le cas en Suisse :

---

212 Communiqués de presse, 5.12.2005; cf. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/mm/2005-12-051.html>. En outre, les nouvelles règles de transparence du CO, article 663b<sup>bis</sup> ne concernent que les sociétés ouvertes au public. Le 5 décembre 2005, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation visant, entre autre, à l'extension des règles de transparence aux sociétés anonymes privées également. Même avec cette révision, la Suisse ira nettement moins loin que les recommandations de la Commission européenne.

213 Cf. Message du Conseil fédéral relatif à la modification du Code des obligations en matière de révision obligatoire dans le droit des sociétés et à la Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs du 23. 6. 2004.

214 Proposition de directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, terrorisme inclus, 30. 6. 2004, KOM(2004) 448 final.

- *Les gestionnaires de fortune indépendants*, qui administrent 8 à 10% du volume total des fortunes gérées en Suisse, ne sont soumis à aucune autorisation obligatoire dans la Confédération, contrairement à l'usage en vigueur au sein de l'UE, mais uniquement à une surveillance en matière de blanchiment de capitaux.<sup>215</sup>
- En Suisse, à la différence de l'UE, *les opérateurs en valeurs mobilières* (courtiers) ne sont pas assujettis à une autorisation obligatoire, pas plus qu'à la surveillance relative au blanchiment de capitaux.
- *Les négociants en devises* ne sont soumis à aucune autorisation obligatoire dans la Confédération (contrairement à l'usage en vigueur dans l'EU) mais simplement, sous certaines conditions, à la surveillance en matière de blanchiment de capitaux.
- Dans l'Union européenne, *les intermédiaires d'assurance* sont soumis à un système d'enregistrement, en vertu de la directive 2002/92/CE, qui prescrit des qualifications professionnelles, l'honorabilité ainsi que la souscription d'une assurance responsabilité professionnelle. La Suisse a adopté cette réglementation avec la nouvelle Loi sur la surveillance (LSA, art. 40-45), entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Auparavant, les intermédiaires d'assurance ne subissaient guère de régulation en Suisse.

Si la Confédération adhère à l'UE, les gestionnaires de fortune indépendants, les courtiers et les négociants en devises seront également soumis à une surveillance moderne.<sup>216</sup>

#### **10) Introduction de sanctions potentielles appropriées par la surveillance des marchés financiers**

La directive 2003/6/CE relative aux abus du marché et la directive 2004/39/CE sur les instruments financiers prescrivent aux Etats membres des mesures administratives ou la prise de sanctions dans le cadre de la procédure administrative. La directive 2000/12/CE sur les établissements de crédit prévoit également la possibilité d'infliger des sanctions ou de prendre des mesures contre les établissements de crédits ou leurs dirigeants responsables. En revanche, comme la Commission fédérale des banques l'a constaté à plusieurs reprises, le système de sanctions en Suisse est trop peu différencié, lacunaire et déséquilibré.<sup>217</sup> En cas d'adhésion à l'UE, la surveillance des marchés financiers bénéficierait enfin d'un système de sanctions adéquat au sein de la Confédération.

#### **D. Le point de vue du PS**

Le PS estime qu'une adhésion à l'UE procurerait des avantages substantiels dans le domaine des services financiers. Elle renforcerait la compétitivité ainsi que la renommée internationale du pôle financier Suisse. En raison de l'importance économique considérable du pôle financier Suisse, les opportunités du pôle économique Suisse en termes de croissance et d'emploi s'en trouveraient globalement augmentées. Une adhésion à l'UE donnerait à la Suisse les atouts suivants :

1. Les prestataires suisses de services financiers obtiendraient, grâce à la licence unique (passeport européen), un accès sans restriction au marché dans tous les pays de l'UE, ce

---

215 L'Association des banquiers souhaite soumettre ces concurrents et, parallèlement, clients des banques, à une réglementation prudentielle tout comme dans l'UE, ce que le Conseil fédéral a refusé, avec le soutien de la Commission des banques, au motif que l'intérêt public est insuffisant. La Commission des banques est favorable aux gérants de fortune qui administrent des fonds UE, et leur octroie généreusement une autorisation de négociants en valeurs mobilières lorsque les conditions requises sont remplies. Ils accèdent ainsi au marché dans l'UE.

216 Au sujet de la lutte contre le blanchiment de capitaux, voir également le chapitre 10.3 sur le secret bancaire.

217 CFB, Rapport sur les sanctions, 2003, <http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2003/20030502/m030502-02f.pdf>.

qui profiterait particulièrement aux petits établissements. L'engrenage de l'exode (la contrainte d'ouvrir ses propres établissements dans l'UE) néfaste à l'économie diminuerait.

2. L'activité des fonds communs de placements transfrontaliers, les transactions commerciales électroniques et les services financiers en ligne seraient facilités.
3. La Commission européenne a imposé par un règlement une diminution des taxes sur les paiements électroniques dans la zone UE, les coûts des cartes de crédit sont également significativement moins élevés dans l'UE qu'en Suisse. Une adhésion à l'Union sonnerait le glas de la Suisse vue comme un « paradis fiscal ».
4. Dans le domaine des assurances, le risque de discrimination potentielle à moyen ou long terme résultant de l'évolution dynamique du droit communautaire serait conjuré.
5. Une pleine participation de la Suisse au haut niveau de lutte contre le blanchiment de capitaux et les abus du marché tels que les délits d'initiés ou les manipulations de cours, de comptabilité et de bonne gouvernance, notamment en matière de protection des droits des actionnaires, des créanciers, des salariés et des tiers, optimiserait sa notoriété mondiale en tant que pôle financier.
6. Les intermédiaires financiers seraient enfin soumis à une surveillance suffisante.
7. La surveillance des marchés financiers bénéficierait d'un système de sanctions approprié et différencié.

#### **E. La revendication du PS suisse**

En cas d'adhésion à l'UE, le Conseil fédéral doit s'employer à maintenir le monopole des assurances construction cantonales.

## 10.3 Secret bancaire et protection de l'évasion fiscale

### A. Suisse offshore et secret relatif à la soustraction d'impôts

L'acceptation de capitaux provenant de la soustraction d'impôts rapporte des mrd. à la place financière Suisse, dans le secteur de la gestion de fortune notamment. Si l'UE ne possède guère de compétences pour combattre efficacement l'évasion fiscale, son objectif politique est toutefois de progresser dans ce domaine, que ce soit dans le cadre de la fiscalité, de la coopération judiciaire ou de l'assistance administrative internationale entre autorités de surveillance. Cette dynamique prendra du temps. La pression exercée sur la Suisse va s'intensifier, avec ou sans adhésion à l'UE.

Au plan juridique, la Suisse garantit largement par voie légale l'acceptation des capitaux provenant de la soustraction d'impôts. Il n'y a rien à objecter au secret bancaire qui protège les affaires privées économiques de la clientèle par l'obligation de discrétion sur les relations bancaires vis-à-vis de tierces personnes non autorisées. L'article 47 de la Loi sur les banques caractérise la violation du secret ou l'incitation à violer le secret comme un délit officiel, fût-il commis à la demande d'une autorité. Le délinquant est passible de sanctions, même s'il a agi par négligence. Le secret bancaire, combiné à la singularité suisse consistant à qualifier la soustraction d'impôts de pure « infraction au droit administratif », offre une protection unique aux délinquants fiscaux internationaux, ce qui entrave considérablement l'entraide judiciaire et l'assistance administrative dans les affaires fiscales. Il peut être rompu dans le cadre d'une procédure pénale ; les affaires fiscales ne bénéficient toutefois en principe d'aucune entraide judiciaire.<sup>218</sup> Seule l'escroquerie fiscale, à savoir la falsification intentionnelle de documents ou leur utilisation à des fins frauduleuses, constitue une exception.<sup>219</sup> La simple dissimulation de faits d'importance pour une imposition légale, ou la communication d'informations incorrectes ou fausses, est considérée comme de la soustraction d'impôt (qualifiée ici de secret relatif à la soustraction d'impôt), un cas ne relevant pas de l'entraide judiciaire ou administrative.

En vertu des lois fiscales suisses, le secret professionnel protégé légalement est réservé,<sup>220</sup> c'est pourquoi les autorités fiscales suisses n'ont pas non plus accès aux informations bancaires, ni dans le cadre d'une procédure ordinaire de taxation ni dans celui d'une procédure en soustraction d'impôt. Jusqu'à présent, seuls les USA se sont vus octroyer un léger assouplissement.<sup>221</sup> La convention relative à la fraude conclue avec l'UE<sup>222</sup> facilite uniquement l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité indirecte, en vue de lutter contre la soustraction d'impôt (par la contrebande de cigarettes par exemple).

---

218 Convention européenne du 20. 4. 1959 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, entrée en vigueur en Suisse au 20. 3. 1967 (RS 0.351.1). Selon l'art. 2 lit. A : « L'entraide judiciaire peut être refusée : a) si la demande se rapporte à des infractions considérées par la partie requise soit comme des infractions politiques, soit comme des infractions connexes à des infractions politiques, soit comme des infractions fiscales; [...]».

219 Art. 3 al. 3 EIMP ; art. 14 al. 2 Loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA, RS 642.21).

220 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11), art. 127 al. 2 ; Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, RS 642.14), art. 43, al. 2, et Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Loi sur la TVA LTVA, RS 641.20), art. 61 al.4.

221 La Convention de double imposition américano-suisse, permet, en relation avec l'arrêt du Tribunal fédéral 96 I 750, la levée du secret bancaire dans certains cas particuliers d'escroquerie. Selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 6. 2. 2002 (2A.250/200), le concept de « fraude et délits semblables » a un sens plus large dans la convention conclue avec les USA que dans la législation sur l'impôt fédéral direct, et englobe partiellement des faits ressortant de la fraude fiscale dans la loi sur l'impôt fédéral direct.

222 Accord de coopération du 26. 10. 2004 entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers (RS 0.351.926.81) (Bilatérale II).

## B. La Suisse et les instruments communautaires de lutte contre l'évasion fiscale

### 1) La fiscalité européenne et la lutte contre l'évasion fiscale

En matière de fiscalité (voir également le chapitre 7.7 à ce sujet) l'UE ne possède pas les compétences qui lui permettraient de combattre efficacement la fraude fiscale transfrontalière. La fiscalité réglementée par les articles 90 à 93 du traité CE confère au Conseil européen la seule compétence d'harmonisation des dispositions légales dans le domaine de la fiscalité indirecte, par décision unanime et dans la mesure où le fonctionnement du marché intérieur l'exige. En matière de fiscalité directe, la souveraineté fiscale reste l'apanage des Etats membres.

La Communauté dispose cependant d'outils de lutte contre la soustraction d'impôts et la fraude fiscale internationales. Elle renforce la coopération entre les administrations fiscales des Etats membres et encourage l'échange d'information susceptible de permettre l'établissement correct des impôts sur le revenu et la fortune, au moyen des trois mesures suivantes :<sup>223</sup>

- Directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle dans le domaine des impôts directs : base légale intersectorielle visant à lutter contre la soustraction d'impôts. En 1992, la Communauté a étendu son champ d'application aux impôts indirects (la coopération entre administrations fiscales en matière de droit d'accises est actuellement résumée dans le règlement (CE) 2073/2004 du Conseil) ainsi qu'aux taxes sur les primes d'assurances avec la directive 2003/93/CE. En outre, la circulation de l'information entre les autorités fiscales des Etats membres est facilitée par la directive 2004/56/CE. En vertu de la directive sur l'assistance mutuelle, le secret professionnel, et, par là, le secret bancaire, restent cependant expressément réservés.<sup>224</sup>
- Directive 2003/48/CE sur la fiscalité de l'épargne : l'article 94 du Traité CE qui permet l'adoption à l'unanimité de directives nécessaires au fonctionnement du marché commun en constitue le fondement. La directive autorise à communiquer aux autorités fiscales d'autres Etats membres des renseignements concernant des paiements d'intérêts et des informations bancaires de toute nature, numéros de compte inclus, et ce même contre la volonté de la clientèle. Sous la pression de l'Autriche, du Luxembourg et de la Belgique, elle prévoit cependant une alternative durant une période transitoire. Le Parti socialiste européen a vainement tenté de réduire au maximum ces périodes transitoires. Les trois Etats susmentionnés prélèvent, sous forme d'une retenue à la source, des impôts sur les revenus de l'épargne, en lieu et place de l'échange d'information. Cette possibilité est en grande partie imputable à l'intransigeance de la Suisse lors des négociations bilatérales avec l'UE. La Suisse s'est fermement opposée à l'échange d'informations et a simplement proposé l'introduction d'une retenue à la source sur les revenus de l'épargne.
- Accords bilatéraux visant à éviter la double imposition : Seuls les Etats membres, et non l'UE, sont habilités à conclure des conventions de double imposition. Ces accords, ainsi que le droit suisse, instituent les principaux fondements juridiques de l'échange d'information international dans les affaires fiscales. La plupart des Etats membres de l'UE appliquent, en fonction de leur interprétation, la convention type de l'OCDE d'avril 2002, qui ne contient plus aucune disposition permettant de protéger le secret professionnel (et

---

223 Voir <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l33029.htm> au sujet de l'assistance mutuelle entre les Etats membres dans le domaine des impôts directs et des taxes sur les primes d'assurance.

224 Art. 8 al. 2 de la directive 77/799/CEE du 19. 12. 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts indirects, Journal officiel n° L 336, p. 15–20.

donc le secret bancaire). La Suisse a refusé la convention type de l'OCDE d'avril 2002. Elle devrait cependant bientôt accorder aux Etats de l'UE concernés au moins un échange d'information analogue à celui concédé aux USA.

## 2) La coopération avec l'UE dans le domaine de la justice, des affaires intérieures et de la lutte contre l'évasion fiscale.

Dans le Traité d'Amsterdam et les programmes de travaux de Tampere et La Haye, l'UE a massivement élargi sa coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (voir chapitre 7.1). Il y a des instruments susceptibles de prendre de l'importance dans la lutte contre la soustraction d'impôts, eu égard à la future évolution du droit («de lege ferenda») :

Le 29 mai 2000, le Conseil européen a adopté une *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*<sup>225</sup> qui ne touche pas au secret relatif à la soustraction d'impôts de la Suisse. Les banques suisses ont toutefois imposé, lors des négociations bilatérales II, que le Conseil fédéral émette plusieurs réserves à ce sujet, dans le cadre de l'association à Schengen.<sup>226</sup> Même si la Suisse adhère à l'UE, la convention n'aura pas pour effet l'assouplissement du secret relatif à la soustraction d'impôts de la Suisse :

- La convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale repose sur la coopération judiciaire conformément à l'article 34 du Traité sur l'UE. Elle est entrée en vigueur le 23 août 2005<sup>227</sup> pour les Etats membres qui l'ont ratifiée. Les dispositions de la convention représentant un développement de l'acquis de Schengen ne seront appliquées en Suisse que lorsque la convention sera en usage dans tous les Etats membres (en l'occurrence dans les 15 Etats de l'Union). Il est actuellement impossible de prédire si cela sera un jour le cas.
- Dans l'hypothèse où la convention prendrait force de loi pour la Suisse, ses termes ne forceraient par la Confédération à assouplir le secret relatif à la soustraction d'impôts. Dans ce domaine, elle ne dépasse pas les dispositions de la convention européenne du 20 avril 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale, depuis longtemps ratifiée par la Suisse et entrée en vigueur le 20 mars 1967.<sup>228</sup>

Il en va de même pour le *Protocole à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2001 à l'initiative de la France,<sup>229</sup> qui vise à lutter contre la criminalité organisée, le blanchiment des revenus des délits et la délinquance financière, et concerne tout particulièrement les transactions bancaires. Cependant, le protocole continue à relever du domaine de l'entraide judiciaire classique :

---

225 Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, établie par le Conseil, conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, Journal officiel n° C 197 du 12. 7. 2000, p. 3–23. La convention est ouverte à la ratification.

226 Accord entre la Suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, RS 0.360.268.1.

227 Après ratification par les 8 Etats membres conformément à l'art. 27 al. 3 de la convention. Voir <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l33108.htm>.

228 L'art. 3 de la convention européenne correspond à l'art. 1 al. 3 du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20. 4. 1959, entré en vigueur en Suisse le 1. 2. 2005 (RS 0.351.12).

229 Protocole à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, établi par le Conseil conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, Journal officiel n° 326 du 21. 11. 2001, p. 2–8. Voir <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l33108.htm>

- L'entraide judiciaire n'est accordée qu'en conformité avec le principe du caractère répréhensible dans l'Etat membre requérant et dans l'Etat membre requis, à la condition que le délit soit punissable d'une peine privative de liberté d'au moins deux ans dans les deux Etats (art. 1 al. 3), ce qui n'est pas le cas de la soustraction d'impôts en Suisse.
- L'article 7 prévoit, certes, que le secret bancaire ne doit pas conduire à rejeter toute coopération. Le secret bancaire peut toutefois demeurer un motif de refus.
- L'article 8 établit certes que l'entraide judiciaire ne peut être rejetée au seul motif que la demande se rapporte à une infraction fiscale. Elle n'est toutefois octroyée qu'en l'existence d'une « infraction de même nature » dans les deux Etats. L'article 50 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, qui restreint l'entraide judiciaire dans le cas des délits fiscaux, devrait être supprimé. Le protocole pourrait ainsi mener à une extension des délits pour lesquels l'entraide judiciaire est octroyée, et assouplir le secret bancaire en cas de délit. La constitution d'un délit demeure cependant réservée dans tous les cas. Dans la mesure où le droit suisse ne considère pas la soustraction d'impôts comme un délit, le secret relatif à la soustraction d'impôts reste protégé, même en cas d'adhésion au protocole.

Dans ce contexte, le seul élément susceptible de nourrir à juste titre les craintes des banques suisses concernant l'assouplissement du secret relatif à la soustraction d'impôts, est la discussion dans le *Rapport explicatif sur le protocole à la convention de 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale*<sup>230</sup> qui envisage l'exigence de supprimer un jour le principe de du caractère répréhensible dans l'Etat requérant et dans l'Etat requis. Cette question doit être réexaminée deux ans après l'entrée en vigueur du protocole. Une telle réglementation conduirait effectivement à une levée du secret bancaire en usage en Suisse, car elle impliquerait une entraide judiciaire également dans les cas de soustraction d'impôts des autres Etats membres. Cependant :

- Une éventuelle extension appropriée du protocole n'est pas pour demain.
- De plus, l'entrée en vigueur du protocole est extrêmement incertaine. Elle nécessite la ratification par 8 Etats membres. Le protocole s'appliquerait alors à ces seuls Etats. Même après avoir adhéré à l'Union, la Suisse resterait libre de le ratifier ou non.
- En outre, l'entrée en vigueur du protocole est subordonnée à celle de la convention d'entraide judiciaire de 2000.

Le caractère hypothétique de l'entrée en vigueur dans tous les Etats membres de la convention et du protocole visant à l'amélioration de l'entraide judiciaire en matière pénale a conduit la Commission à prendre d'autres mesures, qui ne concernent cependant que certains aspects partiels : en se référant expressément à la convention et au protocole, le Conseil a édicté le 13 juin 2002 une *Décision-cadre relative aux équipes communes d'enquête* chargées de mener des enquêtes pénales dans les cas de trafic de drogues, de traite d'êtres humains et de terrorisme.<sup>231</sup> De plus, la Commission a proposé en 2003 une *Décision-cadre sur un mandat européen d'obtention de preuves*, censé faciliter la collecte transfrontalière de preuves dans le cadre des procédures pénales. Le principe de la reconnaissance mutuelle en constitue la base. Ainsi, la décision va plus loin que l'entraide juridique classique. Provisoirement, seules les preuves directement disponibles peuvent être échangées. Il est toutefois prévu d'étendre ultérieurement la décision à toutes les preuves, ce qui permettrait des mesures de contrainte comme les auditions ou les surveillances de comptes. Cependant, l'actuel projet se limite pour l'instant à un catalogue de délits qui n'englobe pas la soustraction

230 Journal officiel n° C 257 du 24. 10. 2002, p. 1–9.

231 Décision-cadre du Conseil du 13. 6. 2002 relative aux équipes communes d'enquête (2002/465/JAI), Journal officiel, 2002 L 162/1.

d'impôts ; cette dernière pourrait toutefois y être inscrite, auquel cas la réserve du caractère répréhensible dans l'Etat requérant et dans l'Etat requis ne serait plus admissible.<sup>232</sup>

### 3) Assistance administrative internationale entre autorités fiscales et lutte contre l'évasion fiscale

En vertu de la directive 2003/6/CE sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché), les Etats membres de l'UE s'engagent à instituer une autorité unique chargée de surveiller l'application des prescriptions édictées conformément à cette directive. Cette autorité est investie de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses fonctions. L'article 13 de cette directive réserve expressément la protection du secret professionnel et interdit la transmission d'informations couvertes par le secret professionnel à d'autres personnes ou autorités, sauf en vertu de dispositions législatives. La Suisse a adapté sa législation sur l'assistance administrative internationale entre autorités de surveillance au moyen de la révision, adoptée en octobre 2005 par le Parlement, de l'article 38 de la Loi sur les bourses, dans le cadre de l'application « autonome » du droit communautaire. Concernant l'échange d'informations relatives à la clientèle, la réglementation suisse diverge toutefois fortement de celle de l'Union. En vertu de l'article 38 al. 3, la Suisse conserve ce que l'on appelle la « procédure relative aux clients de négociants ». Selon le Conseil fédéral, « la procédure relative aux clients de négociants que connaît la Suisse est unique en son genre ».<sup>233</sup> Si les informations à communiquer concernent des clientes ou clients de négociants en valeurs mobilières, la Commission des banques mène une procédure administrative formelle avant leur transmission. Selon la conception du Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières,<sup>234</sup> l'audition des clients/clientes en tant que parties de la procédure ainsi que la procédure de recours contredisent l'interdiction d'informer les clients pour cause de risque de collusion. Lors des débats parlementaires, la majorité du Conseil bourgeois a pourtant érigé en tabou cette particularité favorable à la clientèle, qu'elle considère comme étant au cœur du sacro-saint secret bancaire. Dans la loi sur les banques, la loi sur les fonds de placement, la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et la loi sur la surveillance des assurances, l'assistance administrative internationale a été exclue de la révision ; elle doit faire l'objet d'une uniformisation à son faible niveau actuel dans le cadre du projet de loi sur la surveillance des marchés financiers (Lfinma), et ainsi rester incompatible avec l'UE.

Dans la future loi sur la surveillance des marchés financiers (Lfinma), le contrôle sur place par les autorités de surveillance du pays d'origine dans les établissements suisses (filiales ou succursales) de groupes étrangers prestataires de services financiers devrait simplement être uniformisé en l'état actuel de la législation sur les banques et les bourses. Ce contrôle est lui-même incompatible avec l'UE, en raison de l'application du principe appelé *Private Banking carve out* afin de protéger le secret bancaire : l'autorité de surveillance étrangère n'a pas directement accès aux informations sur l'identité des différent(e)s client(e)s si ces informations concernent des opérations de gestion de fortune (crédit lombard inclus). Il incombe à la Commission fédérale des banques de recueillir les informations. Ces dernières seront four-

---

232 Commission, proposition de Décision-cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, 14. 11. 2003, COM (2003) 688.

233 Voir le message du Conseil fédéral concernant la modification de la disposition sur l'assistance administrative internationale dans la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières du 10. 11. 2004, FF 2004 6747, point 1.4.4.

234 Le Committee of European Securities Regulators (CESR) a été constitué par décision de la Commission européenne le 6. 6. 2001 (2001/527/EC).

nies à l'autorité requérante par voie d'entraide administrative dans le cadre de la procédure administrative exclusivement (impliquant la participation du client ou de la cliente en tant que partie de la procédure).

Avec la directive 2001/97/CE, le Conseil européen a étendu l'éventail des infractions visées par la directive 91/308/CEE relative au blanchiment de capitaux. Bien que la directive continue à ne concerner que les « délits graves », les Etats membres obtiennent la compétence de qualifier d'autres délits « d'agissements criminels » au sens de la directive européenne relative au blanchiment de capitaux. Parmi les banques suisses, la crainte de voir l'UE inscrire tôt ou tard les délits fiscaux également au catalogue des délits se répand. La directive 2001/97/CE étend déjà le champ d'application aux personnes et aux entreprises hors secteur financier, par conséquent aux conseillers fiscaux. En revanche, le Conseil fédéral suisse a ordonné le gel du projet législatif sur l'application des recommandations révisées de la Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF, GAFI en français). Sur la base de motions parlementaires, il souhaite d'abord établir une étude comparative internationale ainsi qu'une étude d'impact (coûts et bénéfices de la réglementation visant à lutter contre le blanchiment de capitaux).<sup>235</sup>

### **C. Le secret bancaire sous pression non seulement dans l'UE mais tout d'abord dans l'OCDE**

Certaines directives (sur la fiscalité de l'épargne ou le développement de la coopération judiciaire, par exemple) nécessitent l'unanimité au sein de l'Union européenne, dont certains Etats membres tels que l'Autriche, le Luxembourg ou la Belgique œuvrent également au maintien d'un secret bancaire largement défini, comme les négociations sur la directive relative à la fiscalité de l'épargne l'ont prouvé. La pression exercée sur le secret bancaire provient actuellement plutôt de l'OCDE, et doit, de ce fait, être évaluée indépendamment d'une adhésion de la Suisse à l'UE.

### **D. Le point de vue du PS**

Pour le PS, la soustraction d'impôts et la préjudiciable concurrence fiscale entre les Etats conduisent indubitablement à l'érosion croissante de l'imposition du capital, des revenus les plus élevés et des entreprises mobiles. En conséquence, le financement des institutions publiques est de plus en plus supporté par les petits et moyens revenus et davantage compensé par l'impôt indirect. A l'instar de la criminalité économique ou des spéculations financières déstabilisatrices, il s'agit là de problèmes mondiaux qui ne s'arrêtent à aucune frontière. C'est dans le cadre d'une communauté d'Etats uniquement qu'il est possible de les combattre efficacement, ou du moins de les endiguer. Dans ce domaine, l'UE possède un instrumentaire nettement plus efficace que la Suisse, même si, du point de vue du PS, les outils européens manquent encore singulièrement de tranchant.

Le PS s'engage pour la suppression de la distinction entre soustraction d'impôts et fraude fiscale. La soustraction d'impôts qualifiée doit être passible de sanctions autant que la fraude. Dans la procédure en soustraction d'impôts, les autorités fiscales doivent disposer des mêmes moyens d'investigation que dans le cadre d'une procédure pour fraude fiscale. Les capitaux provenant de la soustraction d'impôts, qui peuvent actuellement être acceptés en Suisse en toute légalité, dissimulent également des fonds d'origine criminelle, mais qui ne peuvent être reconnus comme tels parce que la Suisse ne fournit aucune entraide judiciaire internationale concernant les capitaux issus de la soustraction d'impôts.

---

235 Voir à ce sujet le chapitre 10.2, Services financiers.

Dans tous ces domaines, une adhésion de la Suisse à l'Union Européenne apporterait de sensibles améliorations même si, en l'état actuel de l'évolution du droit communautaire, elle ne changerait rien au cœur du problème, à savoir le secret relatif à la soustraction d'impôts actuellement en vigueur. Le PS salue d'autant plus les nouveaux changements dans le cadre de la coopération judiciaire avec l'UE, susceptibles de saper le secret relatif à la soustraction d'impôts qui prévaut en Suisse, et notamment le projet de création d'un espace de poursuites pénales unique. Les obstacles à la coopération judiciaire, comme le principe de la requête, ou les motifs de refus tels que la double punissabilité, doivent être éliminés. La double punissabilité constituait jusqu'à présent l'une des meilleures garanties de non-rupture du secret bancaire dans les cas de soustraction d'impôts.

Mais tout cela n'est encore qu'un projet : la convention d'entraide judiciaire et le protocole ne sont obligatoires que pour les Etats qui les ont ratifiés. Le mandat européen d'obtention de preuves est contesté au Conseil. Au sein de l'UE, la confiance réciproque dans les systèmes judiciaires est encore insuffisante (notamment après l'élargissement à l'Est) à une entière coopération transfrontalière. Des normes communes relatives aux droits fondamentaux des prévenus, également indispensables du point de vue du PS, manquent encore.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Si le Conseil fédéral suisse mène des négociations d'adhésion avec l'UE, il doit consentir à de substantielles concessions dans le domaine du secret bancaire, notamment concernant le secret relatif à la soustraction d'impôts.
2. Si la Suisse adhère à l'UE, elle devra ratifier la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et le protocole visant à l'amélioration de l'entraide judiciaire en matière pénale, et garantir parallèlement le respect intégral des droits fondamentaux des prévenus.
3. La Suisse doit supprimer la différence entre la soustraction d'impôts et la fraude fiscale et accorder l'entraide administrative et judiciaire pour toutes les formes d'évasion fiscale transfrontalière. Dans l'optique d'une étape intermédiaire, la Suisse doit s'employer à développer au moins la retenue à la source de manière à ce qu'aucun revenu du capital ne puisse y échapper et se soustraire à l'impôt.

## 10.4 L'union monétaire (l'euro)

### A. Avantages et coût de la monnaie communautaire

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les paiements s'effectuent en euros dans 12 des 15 Etats-membres de l'UE de l'époque: la Belgique, l'Allemagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et l'Espagne. Ne font pas partie de la zone-euro le Danemark, la Suède et la Grande-Bretagne. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'euro est utilisé par 11 états-membres – la Grèce n'en faisait pas encore partie – pour les transactions en monnaie scripturale à l'intérieur et entre les états participants. Huit autres états de l'UE ont lié leurs monnaies régionales à l'euro en recourant au mécanisme des cours de change II qui fixe une plage de fluctuation des monnaies; il s'agit du Danemark, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Slovaquie, de la Slovénie et de Chypre. Par ailleurs, les pays tiers que sont la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, les îles du Cap Vert, les Comores, 14 états d'Afrique de l'Ouest et 3 territoires français d'Outre-Mer ont des cours de change fixes par rapport à l'euro.

Le but de réaliser l'union économique et monétaire (Plan Delors) est inscrit dans le traité européen depuis 1986. En 1992, le Conseil de l'Europe intégraient l'introduction de la monnaie unifiée dans plus de 30 articles du traité de Maastricht; avec 11 procès-verbaux et 5 déclarations, ils réglementaient les structures institutionnelles complexes de l'union économique et monétaire, les critères de convergence, le calendrier et les exceptions. L'union économique demeurait le seul objectif. La politique économique repose toujours principalement sur la compétence des Etats-membres. Ces derniers sont uniquement tenus de contribuer, par leur politique économique, à la réalisation des objectifs de la Communauté. Le Conseil de l'Europe peut donner des conseils à la majorité convenue, sur les critères fondamentaux de la politique économique et de l'emploi et contribuer ainsi à leur coordination (articles 99 et 128 du traité européen). A partir de 1993, le Conseil vote dans ce but, des directives de politique économique élargies et des directives européennes sur l'emploi; depuis 2005, elles sont regroupées dans les directives intégrées pour la croissance et l'emploi.<sup>236</sup>

La réussite de l'union monétaire aboutit, du point de vue économique, à quatre sortes de gains d'efficacité: Premièrement, les *frais de transaction* (autrefois frais de change) disparaissent à l'intérieur de l'UE; avant l'introduction de l'euro, la Commission les évaluait à 13 à 20 mrd. d'ECU par an, rien que pour la Communauté – soit un quart à un demi pour cent du produit intérieur commun. Deuxièmement, le *risque des cours de change* n'existe plus entre personnes privées, entreprises et états de l'union monétaire. Des affaires lucratives qui n'aboutissent pas lorsque les cours du change sont instables, sont conclues, les primes sur des crédits en monnaie étrangère sont supprimées. Troisièmement, les *importantes fluctuations monétaires* entre les états participants n'existent plus; les dévaluations opérées par la politique commerciale, qui aggravent la position concurrentielle des états partenaires, ne sont plus possibles. Quatrièmement, la monnaie unifiée augmente la *transparence* quant aux coûts et aux profits sur le marché commun, ce qui abaisse les rentes de monopole et stimule le pouvoir d'achat.

Dans certaines conditions, ces bénéfices importants ne vont pas sans de nouveaux frais et de nouveaux risques. Ils sont tous imputables à une seule et même cause: L'union monétaire entraîne la *perte de marges de manœuvre nationales en matière de politique économique*.

---

236 Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005–2008), 12. 4. 2005, KOM(2005) 141 final, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2005/comm2005\\_141fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_141fr.pdf)

L'existence de ces coûts dépend de deux facteurs: Premièrement la survenance d'inégalités économiques et deuxièmement la supposition qu'une politique monétaire et du cours du change autonome serait parvenue à les réduire. Ces deux facteurs dépendent de la situation concrète.

C'est pourquoi les *programmes conséquents en faveur de l'équilibre régional et de l'élimination des disparités sociales et économiques* dans la Communauté – voir chapitre 8.4 – sont en rapport direct avec la création de l'union monétaire. Mais si des déséquilibres persistent en dépit de tels efforts, la théorie économique prédit de fortes déconvenues aux membres de l'union monétaire. Les pays déficitaires devront se battre contre une augmentation persistante du chômage, et les pays excédentaires subiront la pression de l'inflation. Dans la zone-euro, il s'agit préalablement d'un chômage élevé et durable. En novembre 2005, le taux de chômage se situait autour de 8,3% (contre 8,8% en novembre 2004) Pourtant le chômage est encore plus important dans les états de l'UE qui n'ont pas adopté l'Euro.<sup>237</sup>

Les états-membres de l'union monétaire ne disposent plus que de possibilités macroéconomiques limitées pour contrôler leurs économies nationales respectives. Ils ne peuvent plus compenser des disparités régionales *en dévaluant leur monnaie nationale* afin de renforcer leur position concurrentielle internationale. Ils ne peuvent plus non plus *abaisser les taux directeurs* pour stimuler les investissements. Ces deux solutions sont des moyens à moindres frais dont dispose en principe une banque centrale nationale, mais ils ne sont plus efficaces. Pour qu'une dévaluation fasse diminuer le chômage, le pays qui opère une dévaluation de sa monnaie doit être discipliné dans sa politique monétaire et ne pas être trop lié à d'autres états sur le plan économique, sinon il court le risque de l'inflation sans pour autant améliorer beaucoup sa position concurrentielle. D'ailleurs, les pays partenaires doivent supporter cette manœuvre peu réjouissante pour éviter d'être entraînés dans la spirale de la dévaluation qui ne profite à personne.

Avec une union monétaire, on ne dispose plus de ces moyens. On ne peut plus exercer un contrôle macroéconomique qu'en *augmentant massivement les dépenses publiques* afin de renforcer la demande intérieure et en *baissant les prix des marchandises et les coûts des facteurs de production* pour stimuler la compétitivité internationale.

Mais *l'augmentation des dépenses publiques* est limitée dans l'Union Européenne. L'UE ne dispose elle-même que d'un budget extrêmement modeste d'environ 1% du produit intérieur brut, ce qui est loin de suffire pour relancer la conjoncture. Le parti socialiste européen (PSE) demande donc que les états-membres augmentent massivement leurs investissements publics dans le cadre de la stratégie de Lisbonne de l'UE. Cela n'est possible que si le pacte de stabilité est en même temps un peu assoupli. Il prévoit – pour protéger la monnaie commune – d'engager une procédure contre les états dont le «déficit est excessif». Conformément aux critères de Maastricht, le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 3% du PIB. Le Conseil de l'Europe a quelque peu assoupli les consignes financières de l'UE en mars 2005; le développement économique fait désormais partie de l'appréciation des résultats budgétaires.<sup>238</sup>

Etant donné que, dans une union monétaire, on ne peut quasiment pas recourir aux cours de change ni à la politique monétaire et fiscale pour compenser les inégalités économiques entre les états-membres, il ne reste pratiquement plus que la solution de l'ajustement *des prix*

---

237 Chiffres comparatifs de l'EU-25: Novembre 2005: 8,5%, Novembre 2004: 9,0%.

238 Comparer en résumé le communiqué de la Commission Européenne du 1. 6. 2005, les finances publiques dans l'union économique et monétaire – 2005, SEC(2005) 723.

*des marchandises et des coûts des facteurs de production.* Comme le constatait déjà l'économiste Robert Mundell en 1961, dans sa théorie des unions monétaires idéales, ils se repercutent très fortement sur les marchés du travail; si les marchés du travail ne sont pas assouplis dans une union monétaire, le risque de chômage persistant s'accroît.

Quelles sont les expériences que nous avons faites jusque-là avec l'union monétaire?

1. Il n'est plus concevable de supprimer l'euro de l'économie et du quotidien de la zone euro. Il joue un rôle important à la fois sur le plan politique et sur le plan symbolique, apportant une contribution essentielle au sentiment de l'identité européenne et de ce fait à la construction européenne elle-même.
2. D'un point de vue de politique économique, l'euro est également un succès. Si les quatre gains d'efficacité mentionnés d'une union européenne ne peuvent être chiffrés individuellement pour la zone-euro, ils devraient toutefois être réalisés dans les proportions attendues.
3. L'euro a su imposer sa réussite à l'échelle mondiale. Il a peut potentiellement tenir tête au dollar. En s'appuyant sur la solidité, l'ampleur et la liquidité des marchés financiers européens, l'euro s'érige à moyen terme, en tant que monnaie-étalon concurrente du dollar dans le monde entier. La banque des règlements internationaux (BRI) n'exclut plus désormais que le déficit budgétaire continuellement élevé des Etats-Unis et la faiblesse persistante du dollar puissent aboutir à «une brusque conversion en euros, des placements initialement effectués en dollars».<sup>239</sup>
4. La stabilité des prix est remarquablement élevée dans la zone-euro. En 2005, le taux d'inflation se situait autour de 2,3% et le taux d'intérêts variable sur les crédits hypothécaires se situait encore autour de 3,31% en septembre 2005. Avant l'entrée dans la zone-euro, ces valeurs étaient encore supérieures à 10% dans certains états-membres de l'UE. En poursuivant cependant l'unique objectif de la stabilité des prix, la Banque Centrale Européenne (BCE) contribue à maintenir une croissance faible dans l'UE.
5. Le problème des déséquilibres économiques entre les états-membres de la zone-euro persiste. Le fait que la marge de manœuvre soit très restreinte pour intervenir en toute indépendance et exercer une influence macroéconomique n'en est que plus difficile à accepter à certains endroits.<sup>240</sup> Pourtant, réintroduire une monnaie nationale passe pour totalement irréaliste, car cela provoquerait une brusque augmentation des intérêts et réduirait à néant d'éventuels avantages d'une dévaluation unilatérale.

Pour le Parti socialiste européen (PSE), les avantages de la monnaie unique sont évidents: Les citoyennes et les citoyens peuvent voyager plus facilement à l'intérieur de la zone-euro sans changer de monnaie et hors de la zone-euro parce que leur monnaie est stable, la transparence des prix est élevée, l'inflation et les intérêts sont bas, l'euro est un rempart contre les bouleversements de l'extérieur, les fluctuations des cours du change n'existent plus, les entreprises peuvent mieux planifier leurs investissements, les frais de transaction sont supprimés, la transparence des prix augmente, la concurrence est renforcée et fait baisser les prix et les risques des taux de change flottants retournent dans le commerce extérieur

---

239 Selon la banque des règlements internationaux (BRI) dans son 75ème rapport annuel, Bâle 2005, p. 108.

240 Pendant l'été 2005, le ministre italien de la droite nationaliste Roberto Maroni a évoqué l'idée de réintroduire la lire en tant que deuxième monnaie en Italie, du moins temporairement. C'était la première fois qu'un membre d'un gouvernement envisageait publiquement dans l'UE, une telle option totalement irréaliste.

de l'UE parce qu'ils sont comptabilisés de plus en plus dans notre propre monnaie qui est convoitée partout: l'euro.<sup>241</sup>

## **B. De grandes disparités dans les politiques économiques nationales – Il est plus difficile pour les «nouveaux» d'opter pour la non-adhésion**

Les états-membres de la zone-euro utilisent très largement leur *marge de manœuvre nationale pour mener une politique économique indépendante*. C'est pourquoi les différences sont grandes en matière de croissance économique, de risque de précarité ou de taux de chômage. Le taux de chômage a atteint entre 4,3 et 4,7% en Irlande, au Danemark et aux Pays-Bas en novembre 2005, alors qu'il tournait autour de 9,2 voire 9,3% en France et en Allemagne, atteignant même 10,1% en Grèce.

Les différences sont grandes aussi dans la manière dont états-membres de la zone-euro opèrent leur adhésion à l'union monétaire. Les syndicats finlandais ont imposé un concept intéressant. Ils ont fait dépendre leur consentement à l'adhésion à l'euro de *l'aménagement d'un fonds de compensation*, pour pouvoir continuer à contrecarrer les tendances cycliques et compenser ainsi la perte de moyens politiques financiers et monétaires correspondants. Le 17 novembre 1997, les partenaires sociaux finlandais se sont entendus pour verser 7 mrd. de Marks finlandais (environ 1,2 mrd. d'euros, soit 1,8 mrd. de francs suisses) dans deux fonds de compensation des caisses de retraite professionnelles et de l'assurance-chômage. Lorsque la conjoncture est favorable, les partenaires sociaux paient des cotisations un peu plus élevées, lorsqu'elle est mauvaise, les fonds de compensation équilibrent l'augmentation des coûts sociaux et stimulent ainsi la demande. La pression pour rétablir la compétitivité internationale dans une période de récession en pratiquant une baisse des salaires, diminue. D'ailleurs, le fonds de compensation renforce la collaboration tripartite, traditionnellement forte en Finlande, le rôle des partenaires sociaux et par là, la tradition de la politique centralisée des revenus instaurée en 1968. Le fonds de compensation n'est pas conséquent; il ne représente qu'1% du PIB et 2% de la masse des salaires finlandais; en contractant des prêts sur l'assurance-chômage, il peut atteindre au maximum 3% de la masse salariale. Toujours est-il que le fonds de compensation a cependant le même effet qu'une dévaluation monétaire de 10% mais sans aucun risque d'inflation et sans infliger de préjudice aux partenaires commerciaux.<sup>242</sup>

Les trois états-membres de l'UE qui n'appartiennent toujours pas à la zone-euro, sont parvenus au but par des chemins différents. Le *Danemark et la Grande-Bretagne* faisaient déjà partie de la Communauté Européenne au moment du vote du traité de Maastricht. La Grande-Bretagne a bénéficié d'emblée d'un droit de non-adhésion définitive convenu par un traité («opt-out»), tandis que le Danemark ne l'a obtenu qu'en 1992, à l'issue d'un premier référendum. Par contre, la Suède ne disposait pas du droit de vote, en tant que nouvelle-venue dans l'UE et a dû s'engager à adopter l'euro par le traité d'adhésion de 1994. La Suède empêche toutefois unilatéralement l'introduction de l'euro en refusant d'appliquer le mécanisme des cours de change. La Suède ne répond donc pas à un critère de convergence important et reste en-dehors de la zone-euro.

---

241 Parti socialiste européen (PSE): Prise de position du groupe socialiste au Parlement Européen, <http://www.socialistgroup.org/gpes/policy.do?lg=fr&id=466&term=6>

242 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Social partners reach agreement on EMU buffer funds, 1997, <http://www.eurofound.eu.int/1997/11/feature/fi9711138f.html>; Organisation centrale des syndicats finlandais, SAK, EMU and the Labour Market – The Finnish Case, 1998, <http://netti.sak.fi/sak/english/emulabor.html>

Les *dix nouveaux états* qui ont rejoint l'UE en 2004, durent également tous s'engager, après avoir satisfait aux critères de convergence<sup>243</sup> à entrer dans l'union économique et monétaire européenne. L'Estonie, la Lituanie et la Slovénie adhèrent au mécanisme européen des cours du change II, le 27 juin 2004. Elles pourront donc rejoindre l'euro au plus tôt vers le milieu de l'année 2006, si elles satisfont aux critères de convergence. La Lettonie, Malte et Chypre sont entrées le 29 avril 2005, dans le système européen des cours de change et la Slovaquie, le 25 novembre 2005. L'Estonie, la Lituanie et la Slovénie ont déclaré vouloir adopter l'euro en 2007. La Lettonie, Malte et Chypre envisagent de suivre l'exemple en 2008, et la Slovaquie en 2009. Les trois autres états (la Pologne, la Tchéquie et la Hongrie) se fixent pour objectif l'année 2010 voire une échéance ultérieure.

### **C. Après l'entrée dans l'union financière et monétaire, une grande marge d'adaptation.**

Si la Suisse entre dans l'UE, elle rejoint automatiquement l'union économique et monétaire comme le stipulent les articles 98 à 124 du traité européen; mais la manière dont la Suisse conçoit concrètement son adhésion à l'union économique et monétaire, continue à relever de la marge de manœuvre toujours large qui permet de poursuivre une politique économique construite sur des priorités nationales et – en ce qui concerne l'euro – du résultat des négociations d'adhésion.

Si la Suisse souhaitait passer à l'euro, elle serait obligée de prouver la compatibilité de sa législation nationale – précisément de la banque nationale suisse – avec celle de l'UE et de répondre aux critères économiques de convergence. Cela ne devrait pas poser problème puisqu'en Suisse, le taux d'inflation et les taux d'intérêts à long terme sont bas et le «frein à l'endettement» ancré dans la constitution – du moins sans ses échappatoires – est de toutes façons beaucoup plus strict que le critère de Maastricht correspondant. Même en ce qui concerne le cours de change, le franc suisse s'appuie doré et déjà de facto sur l'euro: La Suisse a intérêt à ce que les cours de change soient stables parce que les pays de l'euro sont ses principaux partenaires économiques. Puisque le principe des cours de change impose le respect des marges de fluctuation du mécanisme des cours de change II pendant deux ans, la Suisse pourrait cependant introduire l'euro au plus tôt deux ans après son adhésion au mécanisme des cours de change.

### **D. Le point de vue du PS**

Arguments en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'union européenne économique et monétaire:

1. L'adhésion à l'union monétaire européenne met fin aux *fluctuations des cours de change* entre l'euro et le franc suisse, ce qui engendre des avantages pour le développement économique de la Suisse, compte-tenu du degré élevé d'interdépendance entre l'économie nationale suisse et l'économie européenne. Les entreprises peuvent mieux planifier leurs projets d'investissements, les frais de transaction sont supprimés, la transparence des prix augmente et la concurrence qui s'en trouve stimulée, fait baisser les prix et augmente le pouvoir d'achat des consommatrices et des consommateurs à l'intérieur du pays. Même le tourisme de consommation dans la zone-euro proche de nos frontières, qui nuit à notre économie nationale, sera réduit.

---

243 La Commission vérifie tous les deux ans, si les candidats satisfont aux critères de convergence. Elle vérifie également si la Suède est apte à adhérer; cf. rapport de convergence 2004, 20. 10. 2004, KOM(2004) 690, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2004/cr2004\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/cr2004_de.pdf).

2. L'adhésion à l'union monétaire européenne offre une *protection supplémentaire contre des effondrements monétaires extérieurs*, qu'ils soient passagers comme la crise asiatique ou d'origine structurelle. Etant donné que l'économie réelle suisse est trop restreinte par rapport au rôle international du franc suisse, le franc suisse, en tant que monnaie de réserve internationale expose les exportations dans les périodes de crise à devoir opérer une réévaluation néfaste. Ce problème continuerait à s'aggraver si la Grande-Bretagne en venait un jour à renoncer à la livre pour rallier, elle aussi, la zone euro.
3. La coordination économique en Europe contribue à stimuler durablement l'action économique européenne et soutient la politique économique, environnementale et sociale des états-membres. Le PS attend d'une adhésion à l'UE, qu'elle relance un supplément de croissance économique en Suisse. Il considère que d'éventuelles craintes qu'elle puisse augmenter le *chômage* en Suisse, sont peu plausibles. L'adhésion à l'union économique et monétaire n'empêchera pas la Suisse d'imposer ses priorités en matière de politique économique dans les domaines où elle l'estime légitime. L'exemple de l'Irlande, du Danemark et des Pays-Bas et de régions proches de nos frontières comme l'Italie du Nord et le Bade-Wurtemberg montrent que, dans l'UE – avec ou sans l'euro - le taux de chômage peut atteindre des chiffres aussi élevés qu'en Suisse.
4. Les craintes de voir monter fortement en Suisse les *taux d'intérêts bas*, dans le cas de son adhésion à l'euro, sont tout aussi injustifiées. Ces dernières années, les écarts entre les différents taux d'intérêts dans la zone-euro et en Suisse se sont réduits. Les taux d'intérêts des hypothèques variables qui sont particulièrement sensibles pour des raisons de droit au bail, n'accusent plus qu'une différence d'environ 0,5%. Si l'on considère la progression de l'intégration du marché financier suisse dans le marché intérieur européen des prestations de services financiers, on peut s'attendre à ce que les taux d'intérêts continuent à se rapprocher – même sans monnaie commune - car, à risques identiques, les marchés prennent soin d'appliquer des prix identiques en vertu de la libre circulation des capitaux. L'important excédent d'épargne en Suisse et l'attrait qu'exerce la Suisse sur les capitaux destinés à des placements internationaux, ajoutés à la rentabilité des placements suisses, maintiendront des intérêts bas, même si la Suisse adopte l'euro. Dans ce cas, seul le refinancement des banques à la banque nationale deviendra plus cher. En résumé: Si la Suisse adopte l'euro, les intérêts augmenteront légèrement, mais pas de manière brutale et excessive.

Pourtant, certains arguments parlent en défaveur de l'entrée immédiate de la Suisse dans la zone-euro:

1. Les états-membres de la zone-euro n'ont harmonisé que leur politique monétaire et les cours de change, mais pas tous les autres aspects de la politique économique. Les états-membres ne pouvant plus compenser des déséquilibres entre leurs développements économiques nationaux par une politique monétaire et une politique des cours de change qui leur soient propres, il ne leur reste pratiquement plus qu'à *diminuer les prix des marchandises et des facteurs de production*, pour améliorer la compétitivité internationale. En clair, c'est la pression sur les salaires qui puisse augmenter d'abord, ce qui ne serait pas acceptable pour le PS. Certes, il ne faut pas surestimer l'influence qui reste à la Banque nationale suisse sur l'évolution de la conjoncture compte-tenu du degré élevé de l'interdépendance internationale de l'économie suisse, mais elle possède toujours un ensemble de moyens extrêmement économiques de pratiquer une politique anticyclique puisqu'elle peut mener sa propre politique monétaire et de maîtrise des cours de change.

2. Du point de vue du PS, il n'est pas acceptable que la Banque centrale européenne *fixe les taux unilatéralement pour lutter contre l'inflation*. Depuis sa création, la Banque centrale européenne n'a jamais fait usage de sa marge de manœuvre en matière de politique financière et monétaire pour améliorer la conjoncture dans la zone euro et porte sa part de responsabilité dans l'insuffisance de la croissance dans l'Union Européenne.
3. Des *considérations politiques* préconisent également de dissocier la question de l'entrée dans l'UE de celle de l'adhésion à la zone-euro. Pour la population suisse, le franc suisse est un symbole fort d'indépendance nationale. S'il est possible de conserver le franc suisse tout en entrant dans l'UE, cela augmenterait les chances d'obtenir une majorité de «oui» lors d'un référendum.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

Avant d'entrer dans l'UE, il faut se demander une nouvelle fois si la Suisse doit passer à l'euro ou non. D'après la situation actuelle, le PS conseille:

1. Le Conseil Fédéral suisse doit s'engager lors des négociations d'adhésion à l'UE, pour que la Suisse, comme la Suède, ne soit pas obligée, *dans un premier temps, de passer à l'euro*.
2. Si la Suisse entre dans l'UE, elle doit s'engager pour que la Banque centrale européenne adopte une *politique financière adaptée à la conjoncture*.
3. Si, un jour, la Suisse devait décider de passer à l'euro, il faudrait prévoir en tant que mesure annexe, un *fonds de compensation* suffisamment approvisionné, selon l'exemple finlandais, qui permette de stimuler la demande par une action économique anticyclique et sans déséquilibrer le budget et d'opérer une «dévaluation interne» dans les temps de récession, sans diminuer les salaires.

## 11 Bilan financier et économique

### 11.1 Politique fiscale

#### A. Politique fiscale de l'UE

A la différence d'un Etat, l'UE n'a aucune compétence propre de prélèvement d'impôts pour accomplir ses tâches.<sup>244</sup> Jusqu'en 1970, les Etats membres versaient des contributions au budget de l'UE. Depuis, la Communauté se finance par ce qu'on nomme des « Fonds propres » (cf. le chapitre 11.2, budget public).

La politique fiscale est le privilège des Etats-membres. Une politique fiscale européenne résulte uniquement des exigences du grand marché unique. Les compétences déduites<sup>245</sup> qui sont pour certaines extensives, servent à faire appliquer les droits fondamentaux, à éviter les distorsions de concurrence et à empêcher la double-imposition.<sup>246</sup> L'interdiction de discrimination, l'interdiction de restriction et l'interdiction des aides en sont des éléments essentiels. Ce cadre limite les possibilités d'harmonisation en matière fiscale et est aussi la cause pour laquelle l'harmonisation porte en priorité sur les impôts indirects.

Outre les prescriptions spécifiquement fiscales, le Conseil arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.<sup>247</sup>

#### 1) Impôts indirects

L'art. 93 du Traité instituant la CE charge le Conseil d'arrêter « les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur » Le principe applicable est celui de l'unanimité.

*Taxes sur la valeur ajoutée* : Cette taxe importante sur la consommation est conçue dans la Communauté comme en Suisse comme un impôt net sur le chiffre d'affaires dans toutes les phases avec déduction de l'impôt anticipé et largement harmonisé<sup>248</sup> sur le plan de l'assiette et des taux minimaux. L'assiette est définie avec précision à travers un important catalogue d'exceptions à l'art. 13 de la Directive TVA.

Dans le cadre de l'introduction du grand marché unique, en 1993, des taux minimaux ont été imposés aux Etats membres : 15% pour le taux normal et 5% pour deux taux réduits au maximum pour une liste définitive d'activités économiques de nature principalement sociale

---

244 Cf. les prescriptions de l'UE en matière fiscale : [http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/repert/index\\_09.htm](http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/repert/index_09.htm).

245 Art. 90 – 93 du Traité de l'CE.

246 L'UE ne dispose pas d'une directive générale sur la double-imposition mais chaque Etat conserve un ADI avec tous les autres. La directive 77/799/CEE contraint les Etats-membres à se communiquer les informations nécessaires au titre de l'assistance administrative pour qu'un Etat puisse correctement définir les impôts sur le revenu et le patrimoine. L'utilisation des informations est soumise aux prescriptions de l'Etat informateur (Directive du Conseil du 19. 12. 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs (version consolidée 2004) <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/consleg/1977/L/01977L0799-20041224-fr.pdf> . cf. chapitre 10.3, Secret bancaire.

247 Art. 94 du Traité instituant la CE.

248 Sixième directive du Conseil, du 15. 10. 1977, en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (77/388/CEE), rectificatif 2004.

ou culturelle.<sup>249</sup> Dans le même temps, l'UE a décidé en principe de passer du principe du pays de destination à celui du pays d'origine. Ce principe, désormais aussi applicable en Suisse, prévoit la taxation dans le pays où le revenu est utilisé, à savoir la taxation des importations et l'exonération fiscale des exportations pour le commerce transfrontalier. L'UE a considéré qu'avec la réalisation du Marché Unique il fallait appliquer le même traitement fiscal au commerce intérieur et extérieur et donc que la taxation devait intervenir dans le pays d'origine. L'application conséquente d'un droit d'accises implique qu'il intervienne au moment de la consommation de valeur et non à celui de la création de valeur. Comme la TVA relève toujours des Etats-membres, qui appliquent d'ailleurs des taux de taxation différents, un système de clearing serait nécessaire pour le passage au principe du pays d'origine. Ce changement de système n'a donc pas encore été entièrement réalisé.

*Droits d'accises* : La taxation du tabac, de l'alcool et de l'énergie (huiles minérales, gaz, électricité) est harmonisée sur le plan de l'assiette et des taux minimaux depuis l'introduction du grand marché unique. Une petite réforme fiscale écologique consistant à élargir la taxation actuelle des huiles minérales à une taxation harmonisée exhaustive avec des taux minimaux des carburants (essence, diesel, kérosène, gaz naturel), des combustibles (diesel, fioul, gaz, charbon) et de l'électricité doit entrer en vigueur à l'horizon 2007. Une distinction sera établie entre l'utilisation professionnelle et non professionnelle de l'énergie. Dans la mesure où, en vertu de l'art. 6 du traité instituant la CE, les exigences de la protection de l'environnement doivent être prises en compte dans toutes les politiques sectorielles de l'UE et par conséquent aussi dans la réalisation du grand marché unique, l'UE soutient des mesures fiscales dans le domaine environnemental. Ces mesures ne doivent toutefois pas être discriminatoires. Outre les taxes sur l'énergie et les transports, ces écotaxes comportent des redevances sur la pollution (taxes Co2, par exemple) et sur les ressources (par exemple, piles, VOC<sup>250</sup>

*Taxes sur les transports* : L'UE fixe des taux minimaux de taxation des véhicules et définit les critères permettant de prélever des taxes d'utilisation (péages, RPLP).

*Droit d'apport* : L'UE a harmonisé depuis 1960 un impôt dit droit d'apport pour les sociétés anonymes (sorte de taxe sur les émissions à la création de la société, à l'augmentation du capital social, etc.) Un taux d'imposition maximal de 1% est admis.

## 2) Impôts directs

Il existe peu de prescriptions de l'UE sur les impôts directs et elles portent uniquement sur la prévention des distorsions au sein du marché unique et des impositions doubles ou discriminatoires.

*Impôts sur les sociétés* Pour garantir un fonctionnement non discriminatoire du Marché Unique (pour assurer les Pays à forte fiscalité, selon les critiques), l'UE a ouvert les discussions sur la concurrence fiscale déloyale ou nuisible durant les années 1990, en même temps que l'OCDE.<sup>251</sup> Le Conseil a adopté à cette fin, le 1<sup>er</sup> décembre 1997, un « train de mesures fisca-

---

249 L'annexe H de la directive TVA énonce 17 secteurs pour lesquels un taux réduit est autorisé. En font partie l'hébergement, raison pour laquelle le taux réduit spécial en vigueur en Suisse de 3,6% est compatible UE (limité par le Parlement à 2010). L'UE a aussi permis à titre temporaire un taux réduit pour les activités à forte intensité de main d'œuvre (coiffeurs, p. ex.) mais elle a désormais des difficultés à mettre fin à cette disposition provisoire.

250 VOC = volatile organic compounds: composés organiques volatils (solvants, gaz propulseurs dans les bombes aérosols, etc.)

251 Cf. rapport de l'OCDE «Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue» (1998). Et le rapport sur le progrès de 2004 : <http://www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>.

les » se concentrant sur un « code de conduite pour l'impôt sur les sociétés » (distorsions de la concurrence dues à des aides d'Etat ou sous la forme d'allègements fiscaux), sur des règles coordonnées pour la taxation de l'épargne et sur l'abolition d'impôts prélevés à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de droits de licences. Les allègements fiscaux sensiblement inférieurs au niveau d'imposition usuel dans un pays ont été déclarés nuisibles. La Commission a présenté diverses ébauches de solutions alternatives en 2001. On tente actuellement de définir une assiette coordonnée pour l'imposition des sociétés dans le cadre d'un groupe de travail.<sup>252</sup> L'issue de ces travaux demeure ouverte car après l'élargissement de l'UE, en 2004, la compétition fiscale s'est sensiblement intensifiée, différents nouveaux Etats membres usant d'avantages résultant de systèmes de taxation simples et à une faible imposition. Au sein de l'UE, il n'y a pas de débat au sérieux sur l'harmonisation des taux d'imposition. Les efforts d'harmonisation se cantonnent en effet à l'assiette fiscale. Le taux d'imposition et l'assiette sont pourtant liés. Dans la mesure où les impôts simples allient fréquemment des taux d'imposition bas et une large assiette, le fait de limiter le débat à cette dernière au sein de l'UE ne saurait apporter les progrès escomptés.

*Fiscalité de l'épargne* : Parmi les modules de lutte contre concurrence fiscale nuisible, citons la Directive sur une taxation efficace des revenus de l'épargne réalisés au sein de l'UE à partir de placements transfrontaliers. Celle-ci ne porte toutefois que sur les produits de titres à taux fixes perçus par des personnes physiques. Un échange d'informations automatique sur les versements d'intérêts effectués est mis en place entre les Etats. Pour une période transitoire, la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg pourront lui substituer un impôt prélevé à la source dont les trois quarts seront remis à l'Etat concerné. Le taux de taxation sera progressivement relevé de 15% à 35%. Cette période transitoire prendra fin lorsque l'UE aura mis en place l'échange d'informations avec d'autres Etats également. L'UE a signé un accord avec divers Etats tiers dont la Suisse pour prévenir tout contournement de la taxation de l'épargne. L'accord sur la fiscalité de l'épargne avec la Suisse a été entériné par le Parlement dans le cadre des Bilatérales II.

## **B. L'application dans les états-membres**

*Taxe sur la valeur ajoutée / TVA* : Malgré une large harmonisation, il subsiste une longue liste d'exceptions à l'assiette pour certains Etats. Toute exception est soumise à une décision unanime du Conseil. Les taux d'imposition normaux se situent entre 15% (Luxembourg, Chypre) et 25% (Hongrie, Suède) et les taux réduits entre 5% (divers) et 13,4% (Irlande). Ces taux sont appliqués de manière très diverse aux différents services et marchandises d'un pays à l'autre. Seuls le Danemark et la Slovaquie appliquent un taux unique de 25% et 19% respectivement.

Lors de son adhésion en 1995, l'Autriche appliquait des taux de TVA de 20% et 10% (taux réduit) sans problème. Lors de l'élargissement de l'UE en 2004, tous les Etats membres ont immédiatement appliqué les taux minimaux. Des dispositions tarifaires transitoires limitées à cinq ans maximum n'ont été accordées que pour certains produits.

*Droits d'accises* : L'harmonisation s'effectue à un faible niveau et compte de nombreuses exceptions. Les nouveaux Etats membres peuvent négocier des délais jusqu'à cinq ans pour l'adaptation de leur fiscalité.

---

252 Cf. le document de la commission de l'UE du 7.7.2004 : [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/CCTBWPNon\\_Paper.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/CCTBWPNon_Paper.pdf)

### C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE

Les adaptations nécessaires au niveau de la TVA et les répercussions possibles sur le mix fiscal en Suisse<sup>253</sup> seront lourdes de conséquences.

*Taxe sur la valeur ajoutée / TVA* : La Suisse devrait reprendre l'acquis décrit dans la sixième directive. Des exceptions à l'assiette et des délais transitoires pourraient être négociés. Dans l'état actuel, le taux normal de 7,6% devrait pratiquement être doublé pour être porté à 15% et le taux réduit devrait être relevé de 2,4% à 5%. A conditions égales,<sup>254</sup> la Confédération engrangerait ainsi 18 mrd. de francs de recettes fiscales supplémentaires (voir propositions du PS sur l'emploi de ces fonds au point D).

Il n'y aurait pas grand chose à changer dans l'assiette fiscale parce que la Suisse s'était largement conformée à la sixième directive de l'UE lors de la conversion de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) à la TVA et avait d'emblée prévu 21 exceptions (pseudo-exonérations fiscales) qui sont aujourd'hui au nombre de 25. Le fait de simplifier radicalement sa TVA et d'abolir la plupart des exonérations fiscales pourrait en revanche créer des problèmes majeurs à la Suisse. La « TVA idéale » définie comme objectif par le Conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz s'avère antisociale et, qui plus est, pas euro-compatible. Si une telle réforme était réalisée et approuvée par le peuple, la Suisse devrait plus ou moins revenir aux règles en vigueur à ce jour en cas d'adhésion à l'UE. Ce serait un immense gâchis.<sup>255</sup>

*Droits d'accises* : La taxation des cigarettes est euro-compatible tant sur le plan de l'imposition minimale que sur celui du système de taxation. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cigares, en revanche.<sup>256</sup> La taxation de l'énergie en Suisse concorde avec celle de l'UE à deux exceptions près : pour les combustibles (fioul léger, gaz), les taux d'imposition suisses sont inférieurs aux taux minimaux de l'UE jusqu'à un facteur 9 ; il n'existe pas de taxation de l'électricité et il faudrait l'introduire en cas d'adhésion à l'UE (l'UE admet des exceptions pour l'énergie solaire, éolienne, par exemple). Les taxes sur l'alcool pur dépassent les taux minimaux de l'UE. Le parlement débat actuellement (2006) d'une proposition du Conseil fédéral au sujet de la compatibilité UE de la taxe sur la bière.

*Taxes sur les transports* : Les Etats membres ont le choix entre trois systèmes différents pour le péage des camions dont l'un est celui en vigueur en Suisse. Le niveau d'une imposition minimale n'a pas encore été fixé. La redevance suisse sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) est garantie par l'Accord sur les transports terrestres avec l'UE.

*Droit d'apport* : Le taux de taxe sur les émissions a été réduit ces dernières années de 3% à 1% et donc rendu compatible UE.

---

253 Avec 68,9%, la Suisse présente une forte proportion d'impôts directs sur l'ensemble de la fiscalité (hors assurances sociales) dans la comparaison internationale. Ce taux est plus faible d'environ 10% dans l'OCDE et dans l'UE-15. (Chiffres de 2001 : Christoph A. Schaltegger: Direkte versus indirekte Steuern: Einige Bemerkungen zum Steuermix in der Schweiz. Document de travail de l'Administration fédérale des contributions (allemand uniquement).

254 Les recettes pourraient être plus faibles si par exemple l'économie clandestine se propageait en raison de l'impôt plus élevé, si le pouvoir d'achat baissait sans compensation ou si les prix baissaient en raison de l'ouverture du marché. En revanche, elles pourraient aussi plus élevées parce qu'une adhésion à l'UE améliore les chances de croissance. On ne connaît pas encore avec certitude dans quelle mesure et dans quelles branches les augmentations d'impôts pourront être entièrement répercutées sur les consommateurs.

255 Il faudra tenir compte d'une éventuelle simplification de la TVA dans l'UE qui convergerait ainsi avec une TVA suisse réformée. Mais aucune simplification radicale n'est à l'ordre du jour dans l'UE.

256 Le Conseil fédéral a annoncé un message relatif à la taxation des cigares pour 2006.

*Impôts sur les sociétés* : Il n'y a aucune nécessité d'adaptation dans l'immédiat. Le débat ouvert fin 2005 par l'UE sur la compatibilité du privilège suisse en matière de holdings avec son code de conduite persistera avec ou sans adhésion. Il faut s'attendre à ce que la Suisse rejoigne le camp des pays favorables à la compétition fiscale au sein de l'UE en cas d'adhésion, ne serait-ce que pour préserver la compétition fiscale entre collectivités (entre cantons et communes) inconnue dans les autres pays. On pourrait ainsi en venir à la situation paradoxale que la pression politique contre les pratiques nuisibles de la compétition fiscale suisse diminue après une adhésion à l'UE.

*Assistance administrative / échange d'informations* : Il n'est pas encore possible d'affirmer définitivement à ce jour si la Suisse devra ou non adopter l'échange automatique d'informations pour les versements d'intérêts transfrontaliers en cas d'adhésion à l'UE. L'évolution de la directive UE sur les intérêts est encore trop incertaine (voir à ce sujet le chapitre 10.3 Secret bancaire).

#### **D. Le point de vue du PS**

La TVA est une question centrale. En tant que telle, la courbe d'imposition de la TVA est légèrement dégressive. Il n'est en effet pas possible d'appliquer une différenciation entre les performances économiques, raison pour laquelle les ménages à revenus faibles et moyens seront proportionnellement plus pénalisés que ceux à revenus élevés. Pour cette raison, l'augmentation de la TVA ne constitue pas en tant que telle un projet socialiste et n'a pas à faire partie de notre programme.

L'adhésion à l'UE signifiera de fait une augmentation radicale de la TVA. Il conviendra d'en limiter le plus possible les répercussions indésirables sur l'économie et sur le partage des richesses qui reste notre priorité. La TVA offre le modeste avantage de s'appuyer sur une large base du fait qu'il est difficile d'y échapper. Il faudra dès lors garantir au préalable que la plus grosse part possible de l'augmentation fiscale revienne à la population.

*Politique de redistribution* : La charge plus forte pour les ménages d'une TVA augmentée devrait être compensée par le biais d'allègements comparables. Rien que pour cette raison, une réduction linéaire de l'impôt fédéral direct n'est pas envisageable. Ce type de compensation serait inapproprié parce ce seraient justement les ménages les plus pauvres, les plus touchés par une augmentation de la TVA qui seraient privés de compensation vu qu'ils ne paient pas l'impôt fédéral direct. Un *remboursement forfaitaire* de la plus forte part possible de l'augmentation de TVA aux ménages serait plus approprié. L'accent est mis sur la *compensation avec les primes de l'assurance maladie obligatoire* indépendamment du fait que ces primes soient ou non prélevées en fonction des revenus jusqu'à la date d'une adhésion éventuelle. L'assurance maladie constituerait *uniquement la base logistique des remboursements* pour que tous les ménages, y compris ceux qui bénéficient déjà de rabais de primes, en profitent de la même façon, comme c'est déjà le cas pour la répartition du produit de la taxe directrice sur les VOC. La compensation avec la prime devrait toutefois être conçue de telle manière qu'elle apparaisse comme *un avoir* qui n'intègre pas le rabais de prime. Il faudra rembourser un montant moyen par personne dans ce contexte. Ainsi les faibles revenus et les familles à revenus moyens auraient plus d'argent en retour que leurs dépenses supplémentaires dues à l'augmentation de la TVA.

Voici une estimation sommaire : Si 11,4 mrd. de francs des recettes supplémentaires nettes subsistent pour le remboursement (voir plus bas), l'augmentation de TVA pourrait être com-

pensée à hauteur d'environ 1'600 francs par personne, soit la somme rondelette de 6400 francs pour une famille de quatre personnes!<sup>257</sup>

*Politique économique* : L'augmentation du taux de 1% pourrait entraîner un renchérissement de 0.6%. 7,4% de TVA supplémentaires entraîneraient par conséquent un renchérissement de 4,4% au maximum.<sup>258</sup> Sans compensation, l'augmentation de la TVA engendrerait une impulsion fiscale inacceptable.<sup>259</sup> Là où la TVA ne peut pas être entièrement répercutée sur les consommateurs, cela pourrait se traduire par une baisse des investissements ou par une pression plus forte en faveur d'un accroissement de la productivité. Les inconvénients évoqués se fondent toutefois sur des considérations purement statistiques car

- de nombreux prix baisseraient simultanément en raison de l'ouverture du marché ;
- l'augmentation de la TVA serait sans conteste compensée par la réduction d'autres taxes.

Plutôt que de procéder en une fois, il convient d'augmenter la TVA de manière échelonnée à l'aide d'une période transitoire. Il ne faudrait toutefois pas prévoir plus que deux étapes parce que chaque augmentation engendre aussi des frais d'adaptation pour les entreprises et administrations.

Ces « mouvements opposés » et une augmentation progressive pourraient amortir le gros des effets négatifs sur l'économie.

*Emploi des recettes fiscales supplémentaires* : Dans l'état actuel, la TVA devrait être relevée de 7,4%. Une première partie de cette différence doit être réservée pour garantir les institutions sociales. D'ici à une adhésion à l'UE, la Suisse aura déjà relevé le taux de TVA de 2% pour garantir les institutions sociales. Les 5,4% de TVA restants devraient en premier lieu financer le « coût net »<sup>260</sup> de l'adhésion. Le PS demande à ce que le « reste » soit restitué à la population sous forme de forfait individuel.

Simulation pour l'emploi de la différence de TVA entre la Suisse (2005) et les taux minimaux de l'UE :

<i>Différence à ce jour</i>	7,4%	18,5 mrd.
Garantie des institutions sociales déduites	- 2%	- 5 mrd.
<i>Différence supposée en cas d'adhésion à l'UE</i>	5,4%	13,5 mrd.
Coût financier net de l'adhésion à l'UE déduit (*)	- 0,8%	- 2,1 mrd.
<i>Remboursement à la population</i>	4,6%	11,4 mrd.

(\*) estimation à 3,1 mrd. de francs. Il faut en déduire un « bénéfice » de 1 mrd. résultant de la transformation du budget de l'Etat (disparition des recettes de droits douaniers mais baisse des dépenses agricoles et taxes plus élevées sur l'énergie, cf. en détail chapitre 11.2, budget public).

257 Il convient d'être extrêmement prudent avec ces chiffres. Il faut aussi noter que le remboursement intègre la TVA payée par les personnes résidant à l'étranger (tourisme, taxe occulte exportée).

258 Ce pourcentage diminue dans la mesure où la TVA sera relevée pour le financement des institutions sociales en attendant une adhésion à l'UE. Cette augmentation devrait être de 1 à 2%.

259 La baisse du pouvoir d'achat a été estimée à 3% en 1999. Etude en complément du rapport d'intégration 1999 : [http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri\\_1999/f/etudes\\_presse.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/f/etudes_presse.pdf).

260 Ce qu'on désigne ici en simplifiant de « coût net » est bien plus complexe. Il se compose des contributions nettes à l'UE et du produit net de la transformation du budget fédéral. Cf. pour les détails le chapitre 11.2, Budget public.

### **E. Les revendications du PS suisse**

1. La Suisse doit négocier un délai transitoire pour l'adaptation de son système de TVA national (échelonnement dans le temps des augmentations des taux de TVA) et les détails des modalités concrètes (taux réduit, etc.) avec l'UE.
2. Après déduction des contributions à la garantie des institutions sociales et du financement du « coût net » fixés d'ici à l'adhésion, les recettes supplémentaires devront être restituées à la population sous forme de forfait individuel compensé annuellement avec les primes de l'assurance ou d'un avoir si le remboursement est supérieur à la prime par analogie au produit des taxes VOC. Les rabais de primes n'en sont pas concernés.
3. La réduction de l'impôt fédéral direct comme mesure compensatoire est rejetée.

## 11.2 Budget public

### A. Le budget de la CE et son financement

La Communauté européenne se finance exclusivement par ses « fonds propres ». Dans le budget, les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer, la CE ne peut s'endetter. En 1988, le Conseil européen a limité les fonds propres à tout au plus 1,27% du produit national brut (PNB) commun. Le cadre financier pour la période 2007–2013 adopté par le Conseil en 2005 (mais pas encore par le Parlement) prévoit des dépenses de l'ordre de 862 mrd. d'euros, soit 1,045% du PNB commun. Des recettes globales de 111 mrd. d'euros sont attendues pour 2006, les ressources propres se répartissant comme suit :

- Contributions en fonction du PNB des Etats membres : 72% des recettes totales
- TVA (baisse constante du « taux d'appel » des recettes de TVA ; sur la période 2004–2006, il se monte à 0,5% et à partir de 2007 à 0,3%) : 14% des recettes totales
- Droits de douane (tarif douanier commun) : 11,5% des recettes totales ; prélèvements agricoles et cotisations sucres : 1,2% des recettes totales ; divers : 1,2% des recettes totales.

Le Conseil statuera en 2008/2009 sur la poursuite des réductions des dépenses agricoles, dans le cadre de la « modernisation du budget ». La hausse des dépenses plus productives allouées à la recherche, la formation et l'infrastructure transeuropéenne devrait être plus soutenue qu'aujourd'hui. Le cadre financier prévoit d'y affecter 8,2 mrd. d'euros en 2007 et 12,6 mrd. d'euros en 2013.

Dépenses prévues par le cadre financier 2007–2013 de l'UE  
(en mrd. d'euros, aux prix de 2004) :

Compétitivité (recherche, transport, formation)	72 mrd. d'euros
Cohésion (fonds structurels et fonds de cohésion)	308 mrd. d'euros
Agriculture, pêche et développement rural	371 mrd. d'euros
dont : Politique agricole « classique »	293 mrd. d'euros
« Développement rural »	69 mrd. d'euros
Justice et affaires intérieures	10 mrd. d'euros
Tâches externes (proximité, aide au développement)	50 mrd. d'euros
Administration	50 mrd. d'euros
<b>Total</b>	<b>862 mrd. d'euros</b>
En pourcentage de la performance économique	1,045% du PNB

### B. Application dans les Etats membres

Tous les Etats membres contribuent au financement de la CE en fonction de leur capacité économique (mesurée en termes de PNB aux prix du marché), à l'exception de la Grande-Bretagne qui, sous Margaret Thatcher en 1984, a réussi à négocier un rabais dont la compensation est supportée par les autres Etats membres en fonction de leur part au PNB (sauf l'Allemagne dont la contribution au rabais est abrégée d'un tiers). Le « chèque britannique » subit cependant de fortes pressions. En décembre 2005, le Premier ministre Tony Blair a consenti à verser 10,5 mrd. d'euros supplémentaires dans la caisse commune au courant de l'exercice financier à venir. Il s'est en outre engagé à corriger le mécanisme du rabais jusqu'à 2013 et au-delà. Pour la période 2007–2013, le compromis prévoit, en outre, des allègements pour les contributeurs nets que sont l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède.

## **C. Les conséquences d'une adhésion de la Suisse à l'UE**

### **1) Flux financiers de la Suisse vers l'UE (contributions brutes)**

Une adhésion à l'Union européenne implique des changements marquants dans le domaine des flux financiers de la Suisse. Les paiements déjà acquittés aujourd'hui sont intégrés dans les mouvements de capitaux de la Suisse vers l'UE, notamment les contributions suisses

1. au programme cadre de recherche ;
2. à divers programmes d'éducation et de formation professionnelle dans un futur proche ;
3. à la réduction des disparités économiques et sociales dans les nouveaux pays membres d'Europe centrale et de l'Est (contribution à la cohésion).

Les paiements de la Suisse à l'UE se composent désormais de trois éléments :

1. *Droits de douane* : tant que la Suisse continue à prélever des droits de douane aux aéroports et au port du Rhin, considérés comme frontières extérieures de l'UE, elle doit reverser des recettes douanières (après déduction des frais de perception) à l'Union européenne.
2. *Taxe sur la valeur ajoutée* : un « taux d'appel » de 0,3% (à partir de 2007) sur la TVA est versé à Bruxelles.
3. *Contribution en fonction du PNB* : ce tribut détermine le montant total de la contribution suisse brute. Tant qu'il n'est pas couvert par les prélèvements agricoles, douaniers et de TVA, il doit être financé par des fonds fédéraux généraux.

En tant que membre de l'UE, la Suisse s'engage en outre à acquitter des *contributions extra-budgétaires* au Fonds européen de développement en faveur des pays du sud, à la Banque européenne d'investissement et (si la Suisse adopte l'Euro) à la Banque centrale européenne.

### **2) Flux financiers de l'UE vers la Suisse (remboursements bruts)**

Une entrée de la Suisse dans l'UE implique également des mouvements de capitaux de l'UE vers la Suisse. La Confédération perçoit d'ores et déjà de substantielles ristournes

1. par le programme cadre pour les actions de recherche et de développement technologique ;
2. par divers programmes éducatifs et de formation professionnelle dans un futur proche.

En tant que membre de l'UE, la Suisse peut, en outre, prétendre à des remboursements provenant:

1. du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ;
2. du Fonds européen agricole pour le développement rural (en cours de création) ;
3. du Fonds européen de développement régional ;
4. du Fonds social européen ;
5. du Projet de réseaux transeuropéens pour le financement des transversales alpines.

### **3) Bilan des flux financiers (versements nets)**

En 1999, le Conseil fédéral a estimé les paiements nets de la Suisse à l'UE à un total de 3,125 mrd. de francs. A l'été 2006, il présentera une nouvelle évaluation. L'on peut s'attendre à des ordres de grandeur inchangés.

### **4) Conséquences sur le budget fédéral (refonte du système fiscal)**

Répercussions complémentaires d'une adhésion de la Suisse à l'UE sur le budget fédéral :

1. Augmentation du taux de TVA en Suisse, passant de 7,6% à 15% (taux normal) et de 2,6% à 5% (taux réduit). En fonction de la date de l'adhésion, versement de 13 à 18,5 mrd. de francs supplémentaires au budget fédéral (voir chapitre 11.2).
2. Baisse significative des dépenses agricoles, les agriculteurs suisses obtenant des subventions de l'UE. La Suisse a, certes, la possibilité de soutenir ses agriculteurs de manière autonome mais cependant limitée.
3. Suppression des recettes douanières, qui représentaient 1 mrd. de francs environ en 2005, et seront de toute manière réduites de moitié (à 500 mio. de francs environ) prochainement en raison des négociations de l'OMC.
4. Multiplication par 9 de la taxe sur les huiles minérales prélevées sur les combustibles ; il en résulte un supplément de recettes librement disponible de 150 mio. de francs environ pour le budget fédéral (voir chapitre 11.2).
5. La Suisse doit désormais taxer également la consommation d'électricité (voir chapitre 9.4).
6. En Suisse, une majoration des intérêts consécutive à l'adhésion à l'UE entraînerait la hausse des revenus de l'impôt anticipé.

Bilan intermédiaire : seuls les droits de douane représenteraient un manque à gagner pour le budget fédéral. Tous les autres postes (bien au-delà de la TVA) rapporteraient un surplus, parfois substantiel, de recettes. Les effets dynamiques sont également à prendre en compte. L'amplification de la croissance économique résultant de l'adhésion à l'UE est aussi un facteur d'augmentation des recettes fiscales. Cependant, en fonction des dispositions transitoires, les versements à acquitter sont susceptibles de précéder le supplément de recettes attendu. Mais une fois les coûts d'adaptation réglés, les pouvoirs publics peuvent tabler sur l'augmentation durable des recettes.

Procéder à une estimation globale n'est pas tâche aisée. Une simulation par approximation donne les résultats suivants :

- La diminution des dépenses dans le domaine de l'agriculture et les recettes supplémentaires provenant des taxes sur l'énergie suffisent largement à financer la suppression des recettes douanières. Il en résulte un gain net de 1 mrd. de francs environ pour le budget fédéral, hors TVA, en fonction des subventions que la Suisse décide d'accorder, de manière autonome, à ses agriculteurs.
- Les recettes supplémentaires de TVA atteignent 18,5 mrd. de francs par rapport à aujourd'hui. Si la Suisse affecte 2% de la TVA au financement des institutions sociales jusqu'à l'adhésion à l'UE, ce surplus de TVA se monte à long terme à 13,5 mrd. de francs.
- Le surcroît global de recettes de la Confédération se chiffre ainsi à 14,5 mrd. de francs.
- Les paiements nets à l'UE d'un montant de 3,1 mrd. de francs environ sont à déduire de cette somme.

Bilan final : une adhésion à l'UE rapporterait à la Confédération un excédent net de 11,4 mrd. de francs. Le jeu des forces politiques en Suisse déciderait de la manière d'utiliser ces fonds additionnels. Le PS a des idées claires sur la question, son objectif étant d'en restituer la majeure partie à la population suisse (les propositions concrètes du PS sont énoncées au chapitre 11.1 sur la politique fiscale).

#### **D. Le point de vue du PS**

Il va de soi que l'établissement de nouvelles estimations précises relatives aux flux financiers attendus et à la refonte du budget fédéral doivent précéder l'ouverture concrète de négociations d'adhésion à l'Union européenne. Depuis le rapport d'intégration de 1999, les ordres de grandeur nous sont toutefois connus :

En cas d'adhésion à l'UE, les versements actuels et futurs de la Suisse à l'Union augmenteraient de 3 mrd. de francs nets environ. Ils profiteraient principalement aux régions les plus faibles d'Europe au plan économique et social et serviraient au développement rural. Une part exponentielle de ces paiements contribuerait à la promotion de la recherche et de la formation européennes. Il s'agit là d'un bon placement, pas uniquement pour des raisons de solidarité, mais également dans le plus grand intérêt de la Suisse. La Suisse, petite économie publique, ne peut que tirer parti d'une augmentation de la stabilité sociale et de la prospérité économique en Europe.

Une adhésion à l'UE rapporterait au budget fédéral un supplément net (i-e après déduction des versements nets à l'UE) de 11,4 mrd. de francs dont la Suisse pourrait disposer à sa guise.

#### **E. Les revendications du PS suisse**

1. Dans le cadre des négociations d'adhésion, le Conseil fédéral doit veiller à ce que les contributions à l'UE soient majorées de manière échelonnée dans le temps.
2. Si la Suisse devient membre de l'Union, elle devra s'employer à la poursuite de la réforme en cours du budget de l'UE, du recul des dépenses agricoles et de l'augmentation notable des moyens alloués à la recherche et à la formation.
3. Le surplus de recettes de la Confédération se chiffrant à 11,4 mrd. de francs nets doit, en majeure partie, être reversé à la population suisse (voir chapitre 11.1 pour les détails).

### 11.3 Bilan économique

De nombreuses études procédant à une évaluation exhaustive des répercussions économiques d'une adhésion de la Suisse à l'UE ont été rédigées en relation avec le Rapport d'intégration 1999 du Conseil fédéral.<sup>261</sup> Elles sont actuellement en grande partie dépassées : les traités bilatéraux I sont entrés en vigueur en 2002, la libre circulation des personnes se concrétise progressivement, l'accord agricole entre la Suisse et l'Union européenne a ouvert certains marchés agricoles, l'accord de suppression des obstacles non tarifaires au commerce a dynamisé le commerce des marchandises, la Suisse a pris part, quelque peu tardivement, au programme cadre de recherche de l'UE, le différentiel d'intérêts entre la Suisse et l'UE s'est réduit, l'association à Schengen profite au tourisme suisse, et les conditions de travail des voyageurs de commerce suisses sont facilitées. Selon le secrétariat d'Etat à l'économie (seco), l'élargissement de l'Union relève durablement à lui seul de 0,4% à 0,6% le niveau du produit intérieur brut (relance du commerce et extension de la libre circulation des personnes).<sup>262</sup> 1,7 mrd. de francs supplémentaires (pour une hausse du PIB de 0,4%) rapporte à la Confédération un complément annuel de recettes fiscales de 130 à 150 mio. de francs.<sup>263</sup>

Quelles sont les autres retombées économiques potentielles d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne ?

1. La croissance économique serait dynamisée. Une adhésion à l'UE ouvrirait d'autres marchés et optimiserait les débouchés pour l'agriculture, l'industrie à l'exportation et les exportateurs de services. Fritz Breuss, de l'Institut autrichien de recherche économique, a calculé, au moyen d'une simulation, qu'une adhésion de la Suisse à l'union douanière de l'UE suffirait à développer de 3% le commerce avec l'Union et à augmenter durablement le produit intérieur brut réel de 0,2% (ce qui représente 1 mrd. de francs par an environ).<sup>264</sup> Le degré d'ouverture de l'économie autrichienne est aujourd'hui sensiblement supérieur à celui de la Suisse. En Autriche, depuis l'adhésion à l'EU, la moyenne annuelle de la croissance économique réelle se monte à 2,17% ; en Suisse, elle se limite à 1,31% sur la même période.

---

261 Thomas Straubhaar, *Integration und Arbeitsmarkt: Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union*, Hamburg, Universität der Bundeswehr 1999; Tobias Müller, Jean-Marie Grether: *Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe. Etude économique soutenant le rapport d'intégration 1999*, Université de Genève, Laboratoire d'économie appliquée 1999 (Série de publications BWA, Contributions à la politique économique N° 4); Jürg Bärlocher, Bernd Schips, Peter Stalder: *Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz*, Zurich, Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ 1999 (Série de publications BWA, Contributions à la politique économique N° 6); Stephan Vaterlaus, Margit Himmel, Christoph Koellreuter, Banu Simmons-Süer: *Alternative EU-Integrationsszenarien der Schweiz: Wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999*, Bâle, BAK Konjunkturforschung Basel AG 1999 (Série de publications BWA, Contributions à la politique économique N° 7); André Müller, Renger van Niewkoop: *EU-Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen*, Berne, ECOPLAN 1999 (Série de publications BWA, Contributions à la politique économique N° 8); Peter Buomberger, Markus Jaggi, Andreas Höfert: *Alleingang – Bilaterale Verträge – EU-Beitritt. Implikationen für die Schweizer Wirtschaft und den Finanzplatz Schweiz*, Zürich UBS Group Economic Research Studies 2000. Les résultats sont résumés dans le volume de discussion : Richard E. Baldwin, Aymo Brunetti, *Economic impact of EU membership on entrants*, New methods and issues, Boston, Kluwer 2001.

262 Seco: *Elargissement à l'est de l'UE : Retombées économiques limitées mais positives sur la Suisse*, communiqué de presse du 30.6.2004.

263 Base de calcul du PIB 2003. Depuis l'introduction de la TVA en 1995, les recettes fiscales de la Confédération représentent en moyenne 8% du PIB.

264 Fritz Breuss : *Österreich und die Schweiz – Erfahrungen mit und ohne EU-Mitgliedschaft*, Vienne, WIFO Monatsberichte 10/2005, p. 692.

2. La Suisse, îlot aux prix élevés, se retrouve sur la sellette. Dans la Confédération, les consommateurs paient encore et toujours des prix en partie fortement surévalués, comparativement aux pays voisins. En moyenne, les prix des produits importés de consommation courante sont supérieurs de 30% aux tarifs médians européens. La différence est encore plus marquée dans le domaine des médicaments, dont 75% sont importés. La valeur des marchandises importées chaque année par la Suisse se monte à 125 mrd. de francs environ. Si les prix étaient ramenés au niveau moyen européen, le gain de pouvoir d'achat se chiffrerait à plus de 30 mrd. de francs. Les prix suisses ne vont cependant pas s'ajuster au niveau européen, tant s'en faut. Un alignement sur les prix dans les régions économiques de l'UE limitrophes à la Suisse semble plus probable. En outre, l'augmentation de la TVA atténuera cet effet. La politique doit veiller à ce que les baisses de prix s'effectuent avant tout aux dépens des rentes de monopole, de manière à ce qu'il n'en résulte qu'une pression minimale sur les salaires. Au final, l'on peut escompter un gain substantiel en termes de pouvoir d'achat.
3. La protection sociale augmenterait : la protection contre le licenciement serait accrue, le temps de travail diminuerait, la participation en entreprise se concrétiserait, la concurrence entre systèmes baisserait grâce au renforcement de la coordination et, partiellement, de l'harmonisation du droit social et du marché du travail. L'organisation faîtière *economiesuisse* qualifie tous ces éléments d' « inconvénients » d'une adhésion de la Suisse à l'UE.<sup>265</sup> Le PS, quant à lui, estime qu'il n'y a pas d'économie prospère sans protection sociale.
4. La Suisse est un pôle de formation et de recherche. Une adhésion à l'Union européenne se traduirait par des impulsions supplémentaires dans ce domaine, ce qui tonifierait également la croissance économique. Selon F. Breuss, en Autriche, la forte augmentation des investissements dans la recherche et la formation consécutive à l'adhésion à l'UE induit 0,17% de l'augmentation de la croissance et de l'amélioration de la productivité des facteurs.<sup>266</sup>
5. La Suisse perdrait, certes, la compétence de conclure ses propres accords bilatéraux de libre-échange avec des Etats tiers. Elle bénéficierait toutefois du large réseau d'accords commerciaux conclus par l'UE ainsi que de son pouvoir de négociation à l'échelon mondial.

L'organisation faîtière *economiesuisse*, qui s'oppose actuellement à l'entrée dans l'UE, en arrive à la conclusion que les avantages et inconvénients potentiels d'une adhésion à l'Union se compensent plus ou moins globalement au plan économique. Ce constat permet de se concentrer d'autant plus sur l'atout politique marquant de l'adhésion, à savoir la possibilité de codécision concernant de nombreuses affaires qui, aujourd'hui déjà, influencent directement et largement la Suisse. En plus des avantages politiques, le PS escompte que l'adhésion à l'UE entraînera beaucoup plus d'avantages que de problèmes sur le plan économique. Il exige donc avec d'autant plus de conviction l'ouverture rapide de négociations d'adhésion.

---

265 Rudolf Walser : *Wirtschaftswachstum und EU-Beitritt der Schweiz. Analyse über die Determinanten des Wirtschaftswachstums*, Zürich, *economiesuisse* 2006, p. 5.

266 Breuss (cf. note 264), p. 701.

## 12 Synthèse et prochaines étapes

### A. Point de départ

En 2005, le peuple suisse a réitéré son refus sans équivoque de l'isolationnisme et du protectionnisme dans le cadre des votations s'inscrivant dans la politique d'ouverture (Schengen/Dublin et l'extension de la libre circulation des personnes), et souligné parallèlement qu'ouverture et réformes internes étaient indissociables. En conséquence, la future politique extérieure de la Confédération a le choix entre les deux options suivantes : la poursuite de la voie bilatérale ou l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Union européenne visant à une entrée dans l'UE.

Le PS Suisse a évalué cette alternative au moyen de sa nouvelle plate-forme européenne, il en a analysé les avantages et les inconvénients, et en est arrivé à la conclusion claire que le bilatéralisme est proche de la fin et que la priorité revenait à la préparation de l'adhésion à l'UE. Dans cet objectif, il convient de prendre rapidement des décisions et d'entamer, au sein de la population, un vaste débat de politique intérieure que la plate forme européenne du PS se propose de contribuer à lancer. En effet, si l'on veut créer une majorité favorable à l'adhésion à l'UE, il est indispensable d'en décrire les aspects positifs et négatifs, ainsi que, par la même occasion, les mesures d'accompagnement nécessaires à la prévention des désavantages potentiels et permettant, dans la mesure du possible, de transformer ces inconvénients en atouts.

### B. Le bilatéralisme se heurte à ses limites

Après le refus d'intégrer l'EEE en 1992, le bilatéralisme s'est avéré absolument nécessaire pour préserver la Suisse des dommages majeurs, notamment au plan économique. Les traités conclus sont bons et simplifient sensiblement les relations avec l'UE pour toutes les citoyennes et tous les citoyens de la Confédération. Cependant, au niveau institutionnel, le bilatéralisme est lié à d'importants inconvénients :

#### 1) Le bilatéralisme sape la souveraineté de la Suisse

- La nature statique de ces accords contraint la Suisse à s'adapter en permanence à l'évolution dynamique du droit communautaire sans jouir du droit de codécision.
- Dans de nombreux domaines, elle renonce à toute négociation avec l'UE et adapte sa législation dans le cadre de l'application fallacieusement qualifiée d' « autonome ». Ainsi, le Conseil fédéral souhaite introduire le principe « Cassis de Dijon » (la reconnaissance réciproque des autorisations de marché) sans négociations préalables. Cela impliquerait la reconnaissance par la Suisse des autorisations de marché des Etats membres de l'UE, mais pas la reconnaissance par les Etats membres de l'UE des autorisations de marché de la Suisse.

Ces dernières années ont vu la Confédération reculer toujours davantage devant l'UE sur le terrain du pouvoir et de l'influence, et perdre ainsi en indépendance et en autodétermination. Pour la Suisse, le seul moyen d'y remédier est d'obtenir un droit de codécision là où une grande partie des décisions qui la concernent et l'affectent directement aujourd'hui déjà sont prises : au sein de l'Union européenne. Si elle souhaite rétablir sa souveraineté, elle ne peut éviter l'adhésion à l'UE.

## **2) Le bilatéralisme est incertain et inefficace**

En outre, le bilatéralisme est une méthode aléatoire et inefficace de défense de nos intérêts, qui fait miroiter une liberté de décision et des possibilités d'influence qui s'avèrent souvent illusoire. Le Conseil fédéral ne dispose que des moyens limités offerts par la politique extérieure pour promouvoir les divers intérêts de la Suisse dans l'UE, alors qu'en cas d'adhésion, la Confédération pourrait mettre tout l'éventail de ses intérêts sur la table des négociations avec l'UE et les faire prévaloir bien plus efficacement (au moyen de négociations croisées sous forme de concessions réciproques) que si elle ne peut exercer d'influence directe sur le processus décisionnel de la Communauté. « L'accord cadre », aujourd'hui en discussion, pourrait au mieux atténuer les carences institutionnelles existantes, mais ne pas les éliminer.

En adhérant à l'UE, la Suisse serait en mesure de faire pression, surtout en ce qui concerne les décisions nécessitant l'unanimité au Conseil européen. Actuellement, cette possibilité lui fait défaut. A titre d'exemple, lors de chaque ronde d'élargissement de l'UE, la Confédération peut (et doit) renégocier l'extension de la libre circulation des personnes, la soumettre une nouvelle fois à l'appréciation du Parlement ainsi qu'à celle du corps électoral en cas de référendum. Tout refus remettrait cependant en cause l'ensemble des accords bilatéraux I, en vertu de la clause guillotine. N'étant pas membre de l'UE, la Suisse ne dispose guère de moyens de pression efficaces qui lui permettraient en pareil cas de parer aux préjudices les plus graves.

## **3) Le bilatéralisme est un processus lourd qui aboutit à l'engorgement des réformes**

En fin de compte, le bilatéralisme est un processus lourd qui aboutit à un inacceptable engorgement des réformes. Entre le « non » à l'EEE et la ratification des traités bilatéraux I huit ans se sont écoulés, puis cinq à sept ans supplémentaires jusqu'à l'entrée en vigueur des Bilatérales II. La durée de divers programmes communautaires ne concordait pas au plan temporel avec les négociations bilatérales. Ce détail a provoqué à lui seul les difficultés de démarrage de l'accord cadre sur la recherche et des interruptions des programmes de formation. La Suisse en faisait tout d'abord partie, puis n'y était plus associée. Son retour au sein des programmes d'échange Socrates (éducation), Leonardo da Vinci (formation professionnelle), et Jeunesse (activité jeunesse extrascolaire) a été traité dans le cadre des Bilatérales II, mais doit être renégocié en 2006.

Durant les négociations et l'approbation des bilatérales II, des douzaines de nouvelles requêtes bilatérales plus ou moins cruciales ont émergé, que le Conseil fédéral a fait traîner en longueur pour éviter de perturber par de nouvelles questions le cours du processus des bilatérales II. Parmi les dossiers ainsi bloqués l'on trouve la loi sur l'aide aux pays de l'Est et la contribution à la cohésion, l'accord sur l'électricité et l'adhésion à la GSA, l'autorité de surveillance du système de radionavigation par satellite Galileo, domaines auxquels la Suisse, n'ayant pas le statut de membre, participe financièrement sans jouir d'aucun droit de codécision. Quant à la reconnaissance de l'homologation des médicaments et à l'exploitation régionale des brevets, qui se traduiraient l'une et l'autre par une baisse significative des prix des médicaments en Suisse, le Conseil fédéral a catégoriquement refusé des négociations bilatérales avec l'UE. Concernant l'élimination des obstacles techniques au commerce, le Conseil fédéral donne la préférence à l'application autonome. Dans tous ces cas, la possibilité d'imposer les intérêts suisses à Bruxelles est réduite, par peur de négocier avec l'UE ou de différer fortement l'ouverture des tractations.

### C. Avantages d'une adhésion à l'UE

Pour le PS, une conclusion s'impose : seule l'ouverture rapide de négociations d'adhésion offre la perspective de vaincre la dépendance croissante par rapport aux décisions de Bruxelles, inévitablement liée à la voie bilatérale et à l'application « autonome », et de rétablir la souveraineté de la Suisse. Les avantages de l'entrée dans l'Union sont évidents :

1. *La Suisse doit jouir d'un droit de codécision là où les décisions centrales sont prises.* C'est au sein de l'Union européenne que se fait actuellement la politique en Europe. Aujourd'hui, la Suisse est moins que jamais en mesure de se soustraire à l'immense foule de règlements élaborés et adoptés dans le cadre de l'UE. Elle ne peut vraiment pas se permettre de trop s'éloigner du droit communautaire concernant les questions centrales. Seule une adhésion à l'UE investira la Suisse du plein droit de codécision.
2. *Aucune frontière ne peut arrêter les problèmes importants actuels et à venir.* De plus en plus de biens publics doivent être fournis à l'échelon supranational. Dans de nombreux domaines, le marché ne peut et ne doit pas être le seul maître à bord. En Europe, c'est actuellement l'UE qui met le plus souvent à disposition les biens publics et garantit la capacité d'agir supranationale. La Suisse en profite également. C'est au sein de l'Union uniquement qu'elle pourra faire valoir et imposer efficacement ses intérêts en la matière.
3. *L'UE est la plus grande œuvre de paix en Europe.* Elle a joué un rôle important dans la réduction du profond clivage hérité de la guerre froide en Europe. Un processus de réorganisation aussi difficile, conduit de manière aussi réfléchie, pacifique et avec autant de succès que l'intégration des Etats d'Europe centrale et de l'Est à l'UE, compte peu de précédents. Dans les Balkans également, la perspective d'une entrée dans l'UE est l'un des facteurs décisifs de l'évolution pacifique de la société. La Suisse a tout intérêt à participer à l'œuvre de paix européenne au sein de l'UE.
4. *Dans le reste du monde, l'Europe et l'Union Européenne symbolisent tout ce que l'on désigne généralement par modèle social européen.* Actuellement, ce modèle est, certes, confronté à des attaques massives. La Suisse a d'autant plus intérêt à le défendre et à le développer là où cela s'avère nécessaire à l'échelon communautaire, car s'il s'effondre dans l'UE, il ne sera guère possible de le maintenir en Suisse .
5. *Les positions défendues par l'UE dans le domaine de la politique mondiale sont proches de celles du PS.* Globalement, les orientations communautaires sont favorables aux droits de l'homme, au développement, à l'environnement, à la promotion de la paix et à d'autres préoccupations-clés en matière de politique étrangère. Elles sont plus proches des idées de la Suisse et du PS que des valeurs de toute autre puissance mondiale. Si la Confédération souhaite donner un caractère social, écologique et pacifiste à la mondialisation, elle y parviendra davantage au sein de l'Union qu'à l'extérieur.
6. *De manière générale, la démocratie en Suisse est gagnante en cas d'adhésion à l'UE,* à condition que la Confédération réforme et développe judicieusement ses institutions politiques en vue de défendre le plus efficacement possible ses intérêts au sein de l'Union.
7. *La création d'un espace juridique à l'échelle de l'Union augmente fortement la qualité de vie des citoyennes et citoyens européens.* C'est uniquement en devenant membre de l'UE que la Suisse pourra participer pleinement à l'accroissement de la coopération, de la comparabilité et de la concordance dans les systèmes juridiques des Etats membres.

8. *En matière de politique d'égalité*, la Suisse ne peut que tirer profit d'une adhésion à l'UE. L'éventail des instruments communautaires permettant d'imposer les objectifs de la politique d'égalité est nettement plus large et plus efficace que celui de la Suisse.
9. Une entrée dans l'Union permettra de combler en Suisse deux lacunes sensibles *dans le domaine des assurances sociales* en matière d'allocations familiales et d'assurance perte de gains en cas de maladie.
10. Une adhésion à l'UE améliorerait aussi de manière significative *la protection des travailleurs*, par la réduction du temps de travail, l'augmentation de la protection contre le licenciement, la diminution de la concurrence entre systèmes grâce au renforcement de la coordination et, partiellement, de l'harmonisation du droit social et du marché du travail, par l'amélioration des conditions de travail et de l'information à ce sujet, ainsi que par l'optimisation des possibilités de concilier profession et famille. La situation des personnes travaillant dans le cadre de rapports de travail précaires, ainsi que les droits de participation des employés des entreprises opérant à l'échelon européen et possédant leur siège en Suisse s'amélioreraient.
11. Même si la Suisse peut profiter de la *coopération européenne en matière de recherche et de formation* dans le cadre de la voie bilatérale, une adhésion à l'UE serait source de valeur ajoutée dans ce domaine : c'est seulement à titre de membre de l'UE que la Suisse peut participer sur un pied d'égalité aux stratégies relatives aux politiques de formation et de recherche et à la planification des programmes européens. C'est l'unique moyen garantissant une association ininterrompue et sans restriction de la Confédération aux futurs programmes communautaires de formation et de recherche.
12. *De nouvelles opportunités s'offriraient à l'industrie à l'exportation suisse*. L'élimination des obstacles techniques au commerce résiduels et la suppression des formalités douanières optimiseraient l'accès au marché intérieur de l'UE. L'ensemble des Etats membres de l'UE devraient accepter les décisions d'autorisation de marché de la Suisse, et non uniquement l'inverse. Les consommatrices et consommateurs suisses tireraient parti des baisses de prix dues à l'autorisation des importations parallèles et à l'introduction de l'exploitation régionale des brevets. Les problèmes aux frontières, occasionnés par l'introduction unilatérale de la règle des 24 heures de préavis, par exemple, disparaîtraient.
13. Un *droit de la concurrence plus efficace* simplifierait la lutte contre les rentes de monopole, les cartels et autres formes d'abus du marché préjudiciables aux consommateurs.
14. L'on observerait un *renforcement global de la protection des consommateurs*, grâce au développement de la coopération entre tous les pays de l'Union dans ce domaine, à la surveillance accrue de la sécurité des produits, à la prise en compte systématique des questions de santé et de protection des consommateurs dans toutes les politiques et les mesures communautaires, à l'identification ciblée de tous les affairistes sans scrupules, et, le cas échéant, au soutien apporté aux personnes lésées pour faire valoir leurs droits et leurs réclamations.
15. *Dans le cadre du dossier agricole*, si la Suisse prend à temps et avec suffisamment de résolution les mesures qui s'imposent, *les consommatrices et consommateurs bénéficieront*, en cas d'adhésion à l'UE, de prix réduits pour des aliments de qualité supérieure. En dépit du recul des prix des producteurs, les exploitations agricoles suisses continueront d'exercer leurs activités multifonctionnelles (en faveur de la protection du paysage et de

la préservation de la biodiversité, par exemple) et profiteront des opportunités ainsi offertes d'exporter des produits agricoles (bio) de grande qualité.

16. Une entrée dans l'Union *élargirait la libre circulation des personnes, affermirait les droits sociaux fondamentaux* de ceux qui traversent les frontières et leur donnerait, dans tous les pays de l'Union, *le droit de vote actif et passif* dans les affaires communales et européennes.
17. La Suisse pourrait *participer à l'élaboration de la politique communautaire de réduction des disparités sociales, économiques et régionales*, qui contribue de manière essentielle à la stabilité, à la sécurité et à la prospérité en Europe.
18. Pour la Suisse, devenir membre de l'UE signifie adopter *un cadre juridique fort dans le secteur des services*, vital à son économie. L'imbrication dans le commerce extérieur de nombreux secteurs tertiaires suisses est, aujourd'hui déjà, importante. Pour que cette situation serve les intérêts de l'ensemble de la population et de tous les employés, un arsenal législatif supranational fort est indispensable, que seule l'UE est en mesure d'instaurer en Europe.
19. Une adhésion à l'UE insufflerait un élan durable à la *conversion écologique de l'approvisionnement en énergie*. Les taxes sur l'énergie augmenteraient et l'électricité serait soumise à l'impôt. L'UE met à disposition un système de ciblage et un train de mesures complets visant à l'optimisation de l'efficacité énergétique et à la promotion d'énergies alternatives. Si les conditions cadres sont fixées correctement au plan interne également, l'adhésion à l'UE permettra d'initier un nouveau cycle d'investissement faisant la part belle aux énergies renouvelables.
20. L'entrée dans l'UE implique la *réglementation à l'échelon européen de la circulation des capitaux et l'augmentation de la transparence et de la sécurité juridique*. Ce point est d'autant plus décisif que la Suisse est davantage imbriquée avec l'étranger en raison d'investissements directs que d'autres grandes nations économiques. La moitié environ des exportations de capitaux et autant des importations de capitaux suisses se fait avec l'Union Européenne.
21. *Une adhésion à l'UE intensifierait la compétitivité et la renommée internationale de la place financière Suisse*. Les prestataires suisses de services financiers obtiendraient, grâce à la licence unique (passeport européen), un accès sans restriction au marché dans tous les pays de l'Union. L'activité des fonds communs de placements transfrontaliers, les transactions commerciales électroniques et les services financiers en ligne seraient facilités. Les taxes sur le trafic transfrontalier des paiements et les cartes de crédit diminueraient. Le blanchiment de capitaux et les abus du marché, comme les opérations d'initiés et les manipulations de cours, seraient davantage combattus, la présentation des comptes gagnerait en transparence et les droits des actionnaires, des créanciers, des employés et des tiers seraient mieux protégés.
22. Certes, une adhésion ne changerait rien à l'actuelle pratique du secret bancaire et à la protection des délinquants fiscaux qui en découle. Les nouvelles évolutions dans le cadre de la coopération judiciaire avec l'UE, comme le projet de création d'un espace unique de poursuites pénales, sont toutefois *susceptibles de saper le secret relatif à la soustraction d'impôts en vigueur en Suisse*. Le PS ne peut que saluer cette opportunité.
23. Le *bilan économique* montre clairement qu'une adhésion à l'UE dynamiserait sensiblement la croissance économique. La Suisse, îlot des prix élevés, se retrouverait sur la sel-

lette, notamment au détriment des gains de monopole. Les consommateurs seraient les premiers à en tirer grand profit.

#### **D. Des risques qui sont autant de chances – les « inconvénients » de l'adhésion à l'UE**

L'entrée dans l'Union européenne comporte incontestablement des désavantages, dont voici les principaux :

1. Même après une réforme des droits populaires, certaines décisions du peuple n'auront plus directement force de loi, mais chargeront uniquement les organes étatiques dirigeants de défendre certains objectifs de la Suisse au sein de l'Union.
2. La Suisse versera à l'UE une contribution annuelle nette de 3,125 mrd. de francs.
3. Le montant de la TVA doublera pratiquement, passant des 7,6% actuels à 15%.
4. Dans le domaine de la poste, de l'électricité et des télécommunications, l'UE exige un degré d'ouverture du marché que le PS n'approuve pas.

Dans tous les cas évoqués, la manière d'aborder ces inconvénients est décisive. Par conséquent, comme les deux faces d'une même médaille, ouverture et réformes internes sont indissociables. La manière dont la Suisse a introduit la libre circulation des personnes et l'a étendu aux dix nouveaux Etats membres de l'UE est à ce sujet exemplaire. Les mesures d'accompagnement visant à protéger les travailleurs et à lutter contre le dumping salarial ont permis de réaliser des progrès majeurs, dont l'importance ne se réduit pas aux considérations de politique européenne qui les ont motivés. Un prétendu inconvénient s'est ainsi transformé en avantage pour tous. Il est d'autant plus essentiel de mettre à présent en œuvre systématiquement les mesures d'accompagnement.

Aujourd'hui déjà, ce type de mesures est à l'ordre du jour et s'avère indispensable dans de nombreux domaines (dans le cadre de l'application autonome, par exemple). Les mesures d'accompagnement doivent être imposées régulièrement au plan de la politique intérieure ou vis-à-vis de l'Union, à l'occasion des négociations d'adhésion et après une adhésion à l'EU. Dans le domaine des mesures d'accompagnement, la marge de manœuvre politique est énorme. Il s'agit de mener une politique prévoyante et avisée, et d'adresser les exigences aux bons destinataires. La Suisse peut et doit prendre elle-même la plupart des mesures d'accompagnement (paragraphe E). Certaines demandes doivent être imposées dans le cadre des négociations d'adhésion (paragraphe F). Enfin, certaines revendications essentielles s'adressent à l'Union même ; seule une adhésion permettrait de les faire valoir efficacement (paragraphe G).

#### **E. Le besoin de réforme en Suisse**

1. *Transformation des institutions politiques* : le type de régime constitutionnel des Etats membres importe peu à l'Union européenne. Tant qu'il s'agit d'un Etat de droit, il n'y pas de prescriptions à ce sujet. Le PS estime qu'en cas d'adhésion à l'UE, il est crucial de garantir une défense efficace et démocratique des nouveaux droits de codécision de la Suisse au moyen d'une réforme interne des institutions politiques. Cela requiert un réaménagement du gouvernement, du parlement, de la démocratie directe et du fédéralisme.
2. *Renforcement des instruments de la stratégie de sécurité et de paix et des outils de la politique extérieure* : en matière de politique extérieure, l'UE ne dicte pas aux Etats membres s'ils doivent se tenir à l'écart ou reconnaître les défis majeurs de la mondialisation et

apporter leur concours à la solution des grands problèmes de l'humanité comme la destruction de l'environnement, le changement climatique, la famine, la misère, la guerre et les violations des droits de l'homme. Pour le PS, il est essentiel que la Confédération exploite l'opportunité offerte dans ce domaine par une entrée dans l'UE et mette tout en œuvre pour donner à la mondialisation un caractère social, écologique et pacifiste.

3. *Application et développement systématiques de la politique d'égalité* : l'adhésion de la Suisse à l'UE entraînerait une amélioration notable des bases politiques et juridiques de la politique d'égalité. Toutefois, de l'avis du PS, il n'y a aucune raison d'attendre que la Suisse devienne membre de l'Union pour faire prévaloir ces avancées dans notre pays. Aujourd'hui déjà, la Suisse peut tirer des enseignements de l'UE en la matière, et mettre en œuvre sur son territoire également les instruments de politique d'égalité qui ont fait leurs preuves en Europe.
4. *Mise en œuvre et développement systématiques de la politique de sécurité sociale, de protection et de participation des travailleurs, ainsi que de la politique de formation et de recherche* : là aussi, le PS considère qu'attendre une adhésion à l'UE pour que les progrès dans ces domaines deviennent réalité en Suisse également ne se justifie pas.
5. *Remboursement du supplément de recettes fiscales au peuple suisse* : même après déduction de la contribution nette à l'UE et après la disparition des recettes douanières, une adhésion à l'UE rapporterait théoriquement un gain substantiel à la caisse fédérale se chiffrant à plus de 11,4 mrd. de francs, imputable notamment à l'augmentation du taux de TVA, à la baisse des dépenses agricoles et à la hausse des taxes sur l'énergie. Ces recettes additionnelles nettes doivent être reversées forfaitairement à chaque résident suisse. En cas d'adhésion à l'Union, toute personne résidant en Suisse toucherait ainsi un montant annuel de 1'600 francs, soit 6'400 francs pour une famille de quatre personnes.
6. *Pour continuer systématiquement à rendre l'agriculture plus écologique et pour un aménagement socialement compatible du changement structurel* : la Suisse a inscrit dans sa constitution la preuve du caractère écologique de la prestation comme condition préalable aux subventions directes, montrant ainsi à l'UE comment l'on pouvait organiser une politique agricole moderne. L'Union dispose aujourd'hui d'un instrumentaire tout à fait comparable en la matière. Pour que l'ouverture du marché ne représente pas uniquement un risque pour l'agriculture suisse, mais également une chance, cette dernière doit dès à présent miser systématiquement sur des produits bio de qualité supérieure et augmenter massivement sa présence sur le marché communautaire.
7. *Pour une participation de la Suisse à la réduction des déséquilibres économiques et sociaux dans l'UE – mais pas aux frais de l'aide publique au développement* : peu avant la conclusion des négociations bilatérales II, la Suisse a promis à l'UE de verser une contribution à la cohésion se montant à 1 mrd. de francs. Ce n'est que justice, car la Confédération tire directement profit, au plan politique et économique, de l'élargissement à l'Est. Ce financement ne doit toutefois pas s'effectuer au détriment de l'aide au développement mais à partir des économies et du supplément de revenus provenant des Bilatérales II.
8. *Pour une politique systématique de l'environnement et du climat* : l'UE possède des outils bien plus efficaces que la Suisse en ce qui concerne la réalisation des objectifs de protection du climat du protocole de Kyoto, la promotion des énergies renouvelables, l'augmentation de l'efficacité énergétique ainsi qu'une réforme fiscale écologique (taxe

sur l'énergie). La Confédération ne doit pas différer jusqu'à son entrée dans l'Union la mise en œuvre systématique de cet instrumentaire éprouvé.

9. *Pour un service public de haut niveau* : la Suisse a largement ouvert à la concurrence la poste, le marché de l'électricité, les télécommunications et les transports au courant des dernières années ou dans le cadre des actuels processus de révision. Pour le PS, il est primordial de continuer à garantir à la population un service de base couvrant l'ensemble du territoire et conjuguant des prestations de qualité élevée à un prix abordable pour tous. En particulier :
- a) La Poste doit – comme prévu dans la directive 97/67/CE – pouvoir continuer à tirer des bénéfices de la rente de monopole, d'affaires concurrentielles et de ventes de produits tiers pour financer sa mission de distribution. La Poste peut aussi disposer d'une nouvelle source de revenus importante pour le cofinancement de la distribution : elle doit pouvoir développer la structure « PostFinance » existante pour en faire une banque postale sous licence soumise à la loi sur la banque ;
  - b) Il faut préserver un degré élevé de sécurité d'approvisionnement sur le marché de l'électricité, et mettre en place un organisme de gestion de réseau indépendant, ce que l'UE prescrit également, sous forme d'une institution de droit public ou d'une société anonyme soumise à des dispositions juridiques spécifiques à l'instar de la banque nationale. En outre, les tarifs d'exploitation des réseaux doivent être axés sur l'exigence d'un service public de grande qualité ;
  - c) Dans le secteur des télécommunications, Swisscom ne doit pas être privatisée (ce qui ne serait ni judicieux ni exigé en cas d'adhésion à l'UE), un approvisionnement de base performant doit être garanti et le niveau de protection des consommateurs et des données doit être relevé et au moins ajusté au standard communautaire.
  - d) Dans les transports publics, il faut préserver et continuer à développer un service public fort et moderne sur la totalité du territoire, et poursuivre résolument la politique de transfert du trafic de la route vers le rail. De plus, la sécurité des modes de transport doit être garantie, notamment par l'application systématique des prescriptions communautaires sur la formation, les conditions de travail et le temps de repos quotidien des équipages.

#### **F. Revendications dans le cadre des négociations d'adhésion**

A l'occasion des négociations d'adhésion, il convient d'obtenir des périodes transitoires d'une part, et des exceptions durables d'autre part.

##### **1) Le PS réclame l'obtention des quatre périodes transitoires suivantes :**

1. La Suisse doit négocier avec l'UE un délai transitoire pour *l'adaptation de son système de TVA national* (échelonnement dans le temps des augmentations des taux de TVA).
2. La Suisse doit négocier avec l'UE un délai transitoire pour la *mise en œuvre des réglementations communautaires du marché agricole*, dont la longueur sera fonction de la date de l'adhésion. Au cours des dernières années, l'agriculture suisse s'est largement ouverte vis-à-vis de l'UE. Ce processus est appelé à se poursuivre.
3. Dans le cadre des négociations d'adhésion, la Suisse doit veiller au maintien des périodes transitoires déjà définies lors des tractations bilatérales dans le domaine de la *libre circulation des personnes*.

4. Le Conseil fédéral doit obtenir l'échelonnement dans le temps des contributions à l'UE dans le cadre des pourparlers d'adhésion.

**2) Le PS réclame l'obtention des quatre exceptions durables suivantes :**

En cas de négociations d'adhésion, le Conseil fédéral doit exiger

1. que la limite du monopole pour l'expédition des lettres adressées à l'intérieur du pays ne soit pas abaissée à 50 grammes au lieu de 100 grammes ;
2. que la boucle locale ne soit pas dégroupée ;
3. que la libéralisation du marché de l'électricité n'intervienne qu'à partir d'un certain seuil de consommation (comme dans beaucoup d'autres pays de l'UE). Une éventuelle nouvelle étape de l'ouverture sera soumise à un référendum facultatif, la décision du peuple doit être respectée ;
4. que la Suisse (à l'image de la Suède) ne soit provisoirement pas contrainte d'adopter l'euro.

**G. Revendications adressées à l'UE en cas d'adhésion**

Une entrée de la Suisse dans l'Union européenne ne signifie pas la fin de la politique, mais ouvre de nouvelles possibilités d'influence. Si le PS réclame l'adhésion de la Confédération à l'UE, ce n'est pas parce qu'il voit en cette dernière le paradis sur terre, mais parce que l'Union exerce déjà une influence considérable sur notre pays, et qu'il est primordial que la Suisse puisse faire valoir des exigences politiques concrètes au sein de l'UE. Si la Suisse rentre dans l'Union, elle devra y œuvrer plus particulièrement en faveur

1. d'un renforcement substantiel de la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la coopération policière et judiciaire ;
2. du remaniement en profondeur de la directive sur les services proposée en 2004 par la Commission européenne (appelée directive Bolkestein) en fonction des revendications exprimées à ce sujet par le Parti socialiste européen ;
3. d'une consolidation durable de l'instrumentaire communautaire visant à lutter contre la soustraction d'impôts transfrontalière et la nuisible concurrence fiscale ;
4. de l'adoption, par la Banque centrale européenne, d'une politique monétaire adaptée à la conjoncture ;
5. de la poursuite de la refonte actuelle du budget de l'UE, et notamment de la réduction des dépenses agricoles communautaires au profit d'une augmentation significative des fonds alloués à la recherche et à la formation.

**H. Prochaines étapes – calendrier des débats communautaires**

Pour le PS, il est évident que les avantages de l'adhésion à l'UE l'emportent de loin sur ses inconvénients. En outre, des mesures adaptées permettraient de neutraliser presque totalement les désavantages ou même de les transformer en nouveaux atouts. En conséquence, le PS demande que la préparation de négociations d'adhésion visant à une entrée à moyen terme dans l'UE commence immédiatement. Il faut en premier lieu lancer le débat sur l'adhésion, présenter ouvertement les avantages et les inconvénients des deux options (poursuite de la voie bilatérale ou entrée dans l'Union) et en discuter franchement. Il est urgent et nécessaire d'objectiver ce thème. Cela va également dans l'intérêt de la Suisse. Avec sa plate-forme européenne, le PS Suisse pose la première pierre de l'édifice. Les autres par-

tis sont également sollicités. Le rapport d'intégration du Conseil fédéral, paru le 28 juin 2006, constitue également un document central de ce débat. Les élections fédérales 2007 et les majorités qui s'en dégageront au Parlement et au Conseil fédéral seront déterminantes dans l'orientation de la politique extérieure. C'est pourquoi il est essentiel que l'électorat sache quelle est la position des différents partis concernant cette question centrale. Si le nouveau Conseil fédéral ouvre des négociations d'adhésion au début de la législature 2007–2011, l'entrée dans l'UE pourrait devenir réalité vers 2012.