

Etat et développements des relations Suisse-UE en un clin d'œil

I. Etat général des relations Suisse-UE

- Les relations entre la Suisse et l'UE peuvent actuellement être qualifiées d'intenses, de tendues et de constructives :
 - Intenses, parce que le nombre de dossiers faisant l'objet de discussions et de négociations actives atteint aujourd'hui un niveau très élevé, tant au niveau de l'« acquis bilatéral » que des nouveaux domaines d'intégration.
 - Tendues, parce qu'un certain nombre de dossiers empoisonne durablement l'ensemble des relations Suisse-UE (litige fiscal, fiscalité de l'épargne, « règle des huit jours », libre circulation des personnes).
 - Constructives, parce que, malgré les difficultés et un changement de doctrine de la Commission européenne, l'UE continue à rechercher des solutions pragmatiques avec la Suisse (« règle des 24 heures », MEDIA, REACH).
- La prochaine visite de Pascal Couchepin à José Manuel Barroso à Bruxelles le 15 décembre permettra de prendre la température moins de deux mois avant la votation sur la libre circulation des personnes.

II. Développement de l'acquis bilatéral

Libre circulation des personnes (LCP)

- Le référendum contre la reconduction et l'extension de la libre circulation des personnes a abouti le 6 octobre 2008.
- Après plusieurs volte-face, l'UDC adoptera son mot d'ordre définitif le 29 novembre 2008 (ce sera « non » à moins d'un nouveau virage). Les arguments que l'UDC mettra en avant et le montant de son engagement financier ne sont pas connus à l'heure actuelle. Une réaction (financière) de dépit de Christoph Blocher suite au 10 décembre 2008 n'est pas à exclure.
- Un comité en faveur du „oui“ sous l'égide du CN Peter Spuhler et composé de 24 parlementaires UDC a été créé.
- Côté gauche s'est formé un comité de syndicalistes préconisant le „non“ qui, pour le moment, est principalement composé de représentants romands.
- S'exprimant au nom de l'UE, l'ambassadeur Michael Reiterer signale qu'après un éventuel rejet, le 8 février 2009, une renégociation de la libre circulation des personnes n'est pas une option réaliste. (Interview de la „Berner Zeitung“ du 7 novembre 2008).
- Reste à voir si l'appartenance à „Schengen“ serait possible sans libre circulation complète avec tous les Etats membres de l'UE.
- La crise financière et la récession imminente représentent un facteur d'insécurité supplémentaire.
- Des sondages internes indiquent que le « oui » n'obtient « pas encore de majorité » mais que la situation correspond aux votations passées sur des enjeux bilatéraux.
- L'heure n'est pas (encore) à l'alarmisme, mais il reste beaucoup de travail à faire. La question de la mobilisation des différents publics cibles par le biais d'une communication appropriée reste centrale.
- Il convient de souligner qu'en cas d'un „non“ du peuple suisse, une résiliation de l'accord par l'UE n'est PAS nécessaire, le refus impliquant automatiquement une résiliation par la Suisse. .
- *L'accord sur la libre circulation des personnes constitue la clé de voûte de l'architecture bilatérale. Les conséquences d'un « non » seraient dévastatrices (clause guillotine). Et la Suisse n'a, comme par le passé, aucun « Plan B » à disposition.*

Litige fiscal (Accord de libre échange de 1972)

- La dernière réunion entre la Suisse et l'UE a eu lieu à Bruxelles le 23.09.2008 alors que le CF Merz était hospitalisé. La Suisse était censée présenter les résultats intermédiaires du groupe de travail "Concurrence fiscale internationale" du DFF.
- Très peu d'informations ont filtré sur cette réunion. Les informations recueillies par le Nomes sont contradictoires. Pour certains observateurs, il ne se serait rien passé de significatif, « l'UE n'en attendait d'ailleurs pas davantage à ce stade ». Pour d'autres, la réunion était plus importante qu'annoncée et « des pistes de solution satisfaisant les revendications de l'UE se trouvaient manifestement dans le lot des propositions suisses ».
- Pour l'heure, rien ne filtre sur les propositions envisagées par le groupe de travail du DFF.
- Les cantons restent divisés sur les réformes à mettre en œuvre. Ils voient la nécessité d'agir, mais craignent avant tout pour les pertes de recettes fiscales. La question de la compensation (rehaussement de la TVA ?) est à ce titre centrale.
- Le Conseil fédéral doit se prononcer tout prochainement sur les modèles de solution élaborés par le groupe de travail du DFF. Une première réunion a eu lieu à ce sujet le 26 novembre.
- Une réunion au sommet entre Pascal Couchepin et José Barroso aura lieu à Bruxelles le 15.12.2008. Le litige fiscal sera au cœur des discussions.
- Selon Swissholdings, certains Etats membres de l'UE (p.ex. l'Italie) ont d'ores et déjà pris des « mesures d'incitations » vis-à-vis de la Suisse. Il s'agit là de mesures ciblées « qui font très mal » aux dires de Swissholdings.
- Le recours de l'UE aux mesures de sauvegarde prévues par l'article 27 de l'accord de libre échange de 1972 est désormais ouvertement évoqué et redouté.
- Il faut d'autre part savoir que les systèmes fiscaux incriminés par l'UE sont également incompatibles avec le droit de l'OMC, qui assimile les rabais fiscaux sélectifs à des aides d'Etat (subsidies). Ces aides sont illégales et pourraient ainsi être attaquées dans le cadre de la procédure d'arbitrage de l'OMC.
- *Après une phase initiale marquée par une rhétorique guerrière, l'heure est à la recherche de solutions. Officiellement, la Suisse maintient qu'elle « dialogue mais ne négocie pas ». Dans les coulisses, elle s'active. Les mesures ciblées prises par certains Etats membres nécessitent d'agir vite. Toutefois, les problèmes pratiques sont complexes (fédéralisme, compensation). Ce qui fait dire à certains que seule une refonte complète du système fiscal suisse permettra de sortir de l'impasse actuelle. De là à reconnaître que seule une adhésion à l'UE permettrait de dégager les énergies nécessaires à cet effet, il n'y a qu'un pas que certains osent désormais ouvertement évoquer.*

« Règle des 24h »

- Alors qu'un accord aurait dû être finalisé depuis la fin de l'été, la Suisse et l'UE ne se sont toujours pas mis d'accord après huit rounds de négociations sur la « règle des 24 heures ».
- Au terme du 8ème round de négociation qui a eu lieu le 26.11.2008, on indiquait que « bien que les discussions aient avancé, aucun consensus n'a encore été atteint ».
- Le problème n'est pas technique, mais politique. La négociation sur la « règle des 24 heures » est en effet la première à être menée sur la base de la « nouvelle doctrine » édictée par l'UE vis-à-vis de la Suisse (parallélisme, reprise de l'Acquis et, c'est là que le problème principal se pose, l'introduction d'une clause évolutive obligeant la Suisse à reprendre l'évolution à venir du droit communautaire édicté dans le domaine dans lequel un accord est conclu).
- *La négociation sur la « règle des 24 heures » sera décisive pour l'avenir de la voie bilatérale. Transformée en « négociation par procuration » par l'UE, qui cherche à établir un précédent, la négociation révélera si l'approche bilatérale reste intéressante pour la Suisse, notamment du point de vue de sa souveraineté. Comme pour le litige fiscal, le temps presse : le nouveau code douanier de l'UE entre en vigueur dans six mois, le 1er juillet 2009.*

Schengen

- Les rapports d'évaluation sur l'aptitude à „Schengen“ des aéroports et au SIS ayant été approuvés par l'UE, la Suisse pourra réaliser son adhésion le 12 décembre de cette année (respectivement le 29 mars 2009 pour ce qui est des aéroports).
- En ce qui concerne le SIS, la protection des données doit encore être adaptée.
- Lors de la période de transition entre le 12 décembre 2008 et le 29 mars 2009 pourraient surgir des problèmes dans les aéroports suisses: les travaux d'adaptation n'étant pas encore achevés, de nouveaux contrôles seront nécessaires, entraînant probablement des complications et des retards, notamment pendant les fêtes de fin d'année.
- En cas de refus de la libre circulation des personnes, l'appartenance à „Schengen“ risquerait de devenir caduque.
- Le référendum contre l'introduction du passeport biométrique (votation le 17 mai 2009) pourrait constituer un autre obstacle, celle-ci étant partie intégrante de l'évolution de l'acquis de Schengen.
- *Depuis la signature des accords d'association, en octobre 2004, l'UE a adopté 71 nouveaux actes juridiques que Suisse est contrainte de traduire dans son droit national dans un délai de deux ans. Faute de quoi, l'accord de Schengen sera dénoncé. Avec le référendum sur les passeports biométriques, une nouvelle menace plane sur la voie bilatérale.*

Fiscalité de l'épargne

- Les signes selon lesquels l'UE exigerait plus vite que prévu une renégociation de l'accord sur la fiscalité de l'épargne dans la vague de sa propre réforme de la directive sur la fiscalité de l'épargne se vérifient.
- Xavier Oberson, avocat et professeur de droit fiscal à l'Université de Genève, fait remarquer que „la directive sur la fiscalité de l'épargne va se durcir, car le scandale entre l'Allemagne et le Liechtenstein a été le révélateur du fait que les fondations étaient utilisées à grande échelle par des personnalités, y compris politiques, d'Allemagne, pour dissimuler leurs avoirs.“ Par ailleurs, il avertit que „si l'échange automatique (d'informations fiscales) n'est pas exigé de la Suisse lors de la prochaine renégociation des Bilatérales II, il le sera à terme: le prélèvement à la source reste considéré comme une solution transitoire par la Commission européenne.“ (Interview LT, 15.11.2008)
- Le président français Nicolas Sarkozy exige l'abrogation partielle du secret bancaire afin que les autorités puissent obtenir plus de transparence et que „la stabilité du système financier“ puisse être garantie.
- En revanche, le premier ministre luxembourgeois et président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker, défend la position de la Suisse en s'inscrivant en faux contre les atteintes au secret bancaire par d'autres Etats et en qualifiant d'inopportunes les attaques du ministre allemand des finances Peer Steinbrück.
- Guy de Picciotto, directeur général de l'Union Bancaire Privée (UBP), s'inquiète que la Suisse ait été absente du G20 : « Nous courons le risque d'être relégués à une place financière de seconde zone, voire un paradis fiscal. Si nous voulons défendre notre place au-delà du secret bancaire, il faut être au G20. Et en tout cas, il ne faut pas se rendre sans combattre.» (LT, 25.11.2008)
- Micheline Calmy-Rey a déclaré publiquement qu'une extension de l'accord sur la fiscalité de l'épargne à d'autres produits financiers devait en principe être discutée.
- *La crise financière et les interventions massives des Etats auront pour effet d'accroître la pression sur les Etats favorisant l'évasion fiscale et/ou pratiquant une fiscalité jugée prédatrice. La Suisse, comme le suggère Guy de Picciotto, a tout à gagner en coopérant davantage avec ses voisins. La politique de l'autruche ne conduit qu'à isoler notre pays et renforcer l'ardeur de nos détracteurs.*

MEDIA

- Au moment du renouvellement de l'accord MEDIA pour la période 2007-2011, la Suisse a dû s'engager à appliquer la directive « Télévision sans frontières » (TSF), ce qui implique un assouplissement de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) et l'autorisation, sous conditions, de la publicité pour l'alcool, la politique et la religion à la télévision.
- En décembre 2007, le Parlement a renvoyé le message relatif à l'accord MEDIA au Conseil fédéral en le chargeant de rechercher des solutions tenant davantage compte de la politique des médias en Suisse. Il a décidé que l'accord serait provisoirement appliqué entre-temps.
- Un accord a pu être conclu avec l'UE à l'automne 2008. Il prévoit que la Suisse bénéficiera de la même réglementation que celle prévue pour les Etats membres de l'UE et puisse maintenir des interdictions plus strictes « à la condition qu'elles soient proportionnées, non discriminatoires et dans l'intérêt public ».
- Concrètement, la Suisse pourra maintenir les interdictions de la publicité religieuse et politique ainsi que de la publicité pour les spiritueux et les alco pops, mais devra en contrepartie procéder à une révision de la LRTV pour autoriser la publicité pour le vin et la bière sur tous les programmes diffusés en Suisse, sur les chaînes privées comme sur la SSR.
- Un message en ce sens a été transmis au Parlement le 26.11.2008.
- *L'exemple MEDIA démontre que des solutions ponctuelles pragmatiques restent possibles malgré le différent fiscal et le référendum sur la libre circulation, mais que ces solutions sont toujours basées sur le droit communautaire et qu'elles impliquent des adaptations du droit suisse dans des domaines parfois très sensibles sur le plan politique.*

III. Nouveaux domaines d'intégration

Accord de libre échange agricole (et santé publique)

- Dans le contexte des négociations sur un accord de libre échange agricole, il a été décidé que serait négocié également, en parallèle, un accord dans le domaine de la santé publique. Les Etats membres ayant par conséquent approuvé, le 21.10.2008, un mandat y relatif.
- Les négociations ont formellement débuté, le 04.11.2008, lors d'un déplacement de la CF Doris Leuthard à Bruxelles.
- On s'attend à des négociations longues et difficiles.
- La paysannerie est divisée sur l'opportunité du projet et il semble que la majorité soit sceptique à l'égard du libre-échange agricole. Dès lors, l'Union suisse des paysans a approuvé, le 20 novembre 2008, une résolution contre ce projet.
- Quant à l'UDC, elle a réitéré, le 4 novembre 2008, sa menace de référendum.
- En vue de cet accord, l'Office fédéral de l'agriculture planche actuellement sur une réforme agraire qui prévoit, entre autre, une modification globale du système des paiements directs.
- L'UE pour sa part s'attend à ce que la Suisse s'aligne automatiquement sur sa législation dans les domaines de la santé publique et de l'alimentation (clause évolutive).
- *Alors que les négociations démarrent, un éventuel accord est d'ores et déjà menacé par un référendum. La question des mesures d'accompagnement sera décisive pour convaincre le monde paysan. La conclusion d'un accord sur l'agriculture et la santé publique reste toutefois subordonnée à un accord dans un autre domaine sensible : le litige fiscal.*

Electricité

- Lors du 2ème round de négociations (08.07.2008), deux groupes de travail ont été créés afin d'approfondir la comparaison des droits suisse et communautaires. Ils se sont réunis les 24 septembre et 4 novembre derniers.
- Rappelons que l'UE exige de la Suisse qu'elle s'aligne sur l'acquis communautaire, notamment en ce qui concerne les règles de concurrence autorisant le libre choix des fournisseurs pour les particuliers, et qu'elle demande également l'alignement de la Suisse sur la future directive sur les énergies renouvelables.

- Le prochain round de négociation aura lieu le 02.12.2008 à Bruxelles.
- *La réunion du 2 décembre permettra de juger de l'application de la nouvelle doctrine de l'UE vis-à-vis de la Suisse, en particulier en ce qui concerne l'introduction d'une clause obligeant la Suisse à reprendre l'évolution future de l'Acquis communautaire (clause évolutive).*

REACH

- Le droit suisse sur les produits chimiques est en principe harmonisé avec celui de la CE depuis 2005. Un décalage est toutefois apparu avec l'entrée en vigueur de la procédure d'enregistrement du nouveau règlement européen REACH (l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions applicables aux produits chimiques).
- En raison de ces disparités, la Suisse risque de disposer d'un niveau de protection de la population et de l'environnement plus bas que celui de l'UE à moyen et à long terme.
- Le Conseil fédéral souhaite ainsi négocier une adhésion de la Suisse à l'Agence européenne d'homologation des produits chimiques (ECHA).
- Par ailleurs, la Suisse estime que REACH crée de nouvelles entraves au commerce entre la Suisse et l'UE en particulier pour les substances en provenance de l'UE, transformées en Suisse puis réexportées vers l'UE. La question a été soulevée lors du comité mixte du 20.11.2008. L'UE s'est déclarée favorable à une solution pragmatique.
- Dans l'immédiat, les entreprises suisses ont toutefois l'obligation de pré-enregistrer les produits déjà en circulation sous peine de ne plus pouvoir les commercialiser au sein de l'UE. Le délai de pré-enregistrement échoit au 1^{er} décembre 2008. Un des problèmes consiste dans le fait qu'un enregistrement n'est possible que par le biais d'un siège au sein de l'UE.
- *L'entrée en vigueur du règlement REACH illustre les nombreuses difficultés pratiques auxquelles est exposée la Suisse en raison de sa quasi-appartenance à l'UE : elle est concernée, mais pas impliquée. Des solutions pragmatiques ad hoc restent envisageables. Leur coût politique et financier devient toutefois toujours plus élevé.*