

*Réunion du mercredi 2 mars 2011*

**Institutions européennes**

**L'Union européenne et la Suisse**

*Rapport d'information de M. Roland Ries*

**M. Jean Bizet :**

L'année dernière, à la même époque, nous avons reçu M. Ulrich Lehner, ambassadeur de Suisse en France, afin d'ouvrir le débat sur les relations entre la Suisse et l'Union européenne. Aujourd'hui, nous allons conclure ce débat pour ce qui nous concerne avec le rapport de Roland Ries qui a examiné les différents problèmes qui se posent et va nous proposer en conclusion des solutions.

Je le remercie de s'être chargé de ce rapport. Il est vrai qu'il était géographiquement particulièrement bien placé pour se charger de ce sujet !

**M. Roland Ries :**

Mes chers collègues, comme vous le savez, le président Hubert Haenel m'avait chargé de faire un bilan des relations entre l'Union européenne et la Suisse.

Je crois que l'on peut affirmer que ces relations ont suivi une méthode originale, qu'elles ont constitué un partenariat fructueux, mais qu'elles sont aujourd'hui à un tournant.

Elles ont suivi une méthode originale car la Suisse a toujours souhaité concilier la défense de sa souveraineté et de sa neutralité, tout en cherchant à éviter l'isolement en Europe.

Après l'échec de son adhésion à l'Espace économique européen (EEE) en 1992, la Suisse a été amenée à proposer à l'Union européenne de conforter leurs relations en concluant une série d'accords bilatéraux sectoriels : c'est ce que l'on appelle la voie bilatérale.

Cette voie bilatérale a constitué et constitue toujours un partenariat fructueux pour l'Union européenne comme pour la Suisse.

Elle a renforcé les relations économiques entre les deux partenaires, notamment grâce à la signature d'un accord sur la libre circulation des personnes.

La Suisse est le deuxième partenaire économique de l'Union européenne, son troisième marché d'exportation et son quatrième partenaire commercial;

Elle a aussi permis à la Suisse d'intégrer l'espace Schengen.

Cependant, la voie bilatérale montre aujourd'hui ses limites.

En effet, l'Union européenne constate qu'elle est devenue une source de complexité et d'insécurité juridique. Ce sont aujourd'hui environ 120 accords bilatéraux sectoriels qui constituent l'ossature des relations entre l'Union européenne et la Suisse.

Or, ces accords "figent" le droit applicable aux relations bilatérales au moment de leur signature et ne permettent pas la reprise dynamique de l'acquis communautaire qui se développe pourtant au sein de l'Union européenne.

De plus, faute d'instance pour contrôler la bonne application des accords bilatéraux, et faute de Cour de justice compétente pour trancher les litiges liés à ces accords, certains conflits ne sont pas réglés.

Un autre dossier est une source de tensions entre les partenaires : le dossier fiscal bien entendu.

Il s'agit tout d'abord du régime fiscal des sociétés dans certains cantons suisses (comme celui de Zoug) qui ont choisi d'exonérer de l'impôt sur les sociétés tout ou partie des profits réalisés à l'étranger par les entreprises.

Ces règles ont amené de nombreuses sociétés multinationales exerçant leurs activités au sein de l'Union européenne à délocaliser en Suisse les profits réalisés pour bénéficier de cette fiscalité avantageuse sous des statuts spéciaux (sociétés « boîtes aux lettres »).

Dès 2007, l'Union européenne a dénoncé ces pratiques comme une forme d'aide d'État incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord bilatéral sur le libre-échange de 1972.

Des négociations difficiles ont alors été engagées et, faute de progrès, l'Union européenne souhaite désormais que la Suisse applique son code de conduite contre la concurrence fiscale dommageable, entré en vigueur entre États membres de l'Union en 1997.

Le deuxième volet de ce dossier fiscal est la fiscalité de l'épargne. Je n'ai pas le temps de développer cet aspect mais je pourrais y revenir en réponse à vos questions.

Face à ces difficultés, l'Union européenne souhaite aujourd'hui franchir une nouvelle étape dans les relations bilatérales

Nombre de responsables européens estiment que la Suisse a fait du « cherry picking » – c'est-à-dire qu'elle choisit les dossiers sur lesquels elle souhaite avancer avec l'Union européenne comme on picore des cerises – pour participer à une « Europe à la carte ». C'est un sujet délicat car la Suisse est au cœur de l'Europe.

Mais l'Union européenne est aussi consciente de la nécessité de conforter ses relations avec son partenaire suisse et elle l'a incité à aller au-delà de la voie bilatérale dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 14 décembre 2010.

Le Conseil rappelle tout d'abord que les relations bilatérales sont « bonnes, intenses et étendues ».

Il exprime ensuite sa préoccupation sur les dossiers fiscaux. Je reviendrai sur ce point.

Enfin, le Conseil constate que le bilan des relations bilatérales apparaît mitigé pour l'Union européenne en raison des problèmes juridiques liés à l'application des accords bilatéraux : « *si le système actuel d'accords bilatéraux a bien fonctionné par le passé* », il « *a manifestement atteint ses limites* ».

C'est pourquoi le Conseil exprime trois exigences institutionnelles :

– « l'adaptation dynamique des accords à un acquis (communautaire) en évolution » ;

– la création d'« un mécanisme indépendant de surveillance et d'exécution des décisions de justice » ;

– l'institution d'« un mécanisme de règlement des différends », liés aux accords ce qui suppose de désigner ou de créer une juridiction pour résoudre les litiges.

Mais en réponse aux demandes d'un approfondissement des relations bilatérales par l'Union européenne, la Suisse a affirmé à plusieurs reprises son souhait de poursuivre la voie bilatérale.

Ainsi, le 17 septembre 2010, dans un rapport sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse, le Conseil fédéral, après avoir examiné diverses pistes d'évolution des relations bilatérales (poursuite de la voie bilatérale ; adhésion à l'EEE ; adhésion à l'Union européenne...), a estimé que la voie bilatérale demeure l'instrument de politique européenne « le plus approprié » dans la mesure où elle assure le respect mutuel de la souveraineté des deux parties

et le bon fonctionnement de leurs institutions, où des mécanismes institutionnels doivent permettre de faciliter le fonctionnement des accords, et où l'équilibre des intérêts des deux parties est préservé.

Si l'on s'interroge sur les raisons de cet attachement de la Suisse à la voie bilatérale, plusieurs raisons peuvent être retenues.

Tout d'abord, l'Union européenne apparaît tout d'abord comme un partenaire incontournable pour le développement du pays mais elle est aussi une source d'inquiétude pour les Suisses en raison notamment de la pression constante de l'Union européenne sur la Suisse pour que cette dernière renonce à son secret bancaire et réforme sa fiscalité, et de la crainte d'une éventuelle remise en cause du « modèle suisse » par l'Union européenne, qui apparaît comme un ensemble lointain et complexe.

Une partie de la population suisse craint en particulier qu'un rapprochement avec l'Union européenne limite son droit à utiliser la démocratie semi-directe pour exprimer sa souveraineté.

Ensuite, on peut constater que sur la scène politique suisse, l'Union européenne est devenue un sujet tabou.

Seul le parti socialiste a inscrit dans son programme le principe de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Et la première formation politique helvétique est aujourd'hui l'Union démocratique du centre (UDC), formation nationaliste et isolationniste, qui après une campagne contre l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen en 1992, a adopté un discours hostile à tout renforcement de l'intégration européenne de la Suisse.

En conséquence, le Conseil fédéral semble très prudent sur le dossier des relations bilatérales, soucieux d'éviter tout référendum à ce sujet avant les prochaines élections parlementaires qui se tiendront à l'automne 2011.

Enfin, l'Union européenne est perçue par l'opinion suisse comme une zone économique fragilisée par la crise financière.

Ce contexte incite l'opinion et les milieux économiques suisses à s'interroger sur le coût que représenterait tout renforcement des liens avec l'Union européenne et à préférer la solution actuelle de la voie bilatérale.

Ainsi, dans un rapport rendu public en mai 2010 intitulé « *Suisse-UE : le bilatéralisme dans l'intérêt mutuel* », Economiesuisse, principale fédération des entreprises suisses, a envisagé différents scénarii d'évolution des relations bilatérales entre l'Union européenne et la Suisse, et s'est prononcé pour la poursuite de la voie bilatérale.

Quelles sont donc les perspectives possibles ?

Trois grandes pistes peuvent être examinées : l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, le maintien de la voie bilatérale actuelle et la signature d'un accord général permettant la reprise dynamique de l'acquis communautaire.

Première piste, l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne ne semble pas une hypothèse réaliste aujourd'hui.

Comme le soulignait l'ambassadeur de Suisse en France, M. Ulrich Lehner, lors de son audition devant votre commission, *« Il n'existe pas aujourd'hui dans l'opinion suisse de sentiment majoritaire en faveur d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Les Suisses estiment qu'une telle adhésion affecterait la neutralité, le fédéralisme et la démocratie semi-directe auxquels ils sont très attachés. »*

Cette hostilité à l'adhésion est désormais majoritaire dans l'opinion suisse : ainsi, selon un sondage d'opinion publié le 21 juillet 2010, 63 % des Suisses s'opposent à une adhésion de leur pays à l'Union européenne alors que 25 % y sont favorables.

Simultanément, la population suisse a accepté de conforter la voie bilatérale avec une nette majorité au cours de votations successives (par trois fois pour conforter l'accord sur la libre circulation des personnes).

C'est pourquoi l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, qui était affiché comme un objectif stratégique par la diplomatie suisse jusqu'en 2005, n'est plus une solution privilégiée par le Conseil fédéral pour l'évolution des relations bilatérales mais une simple « option ».

Toutefois, le maintien du statu quo ne paraît pas non plus envisageable dès lors que l'Union européenne souhaite aller au-delà.

Grâce à une politique extérieure habile et pragmatique, la Suisse a pu devenir l'un des premiers partenaires de l'Union européenne et obtenir un accès privilégié au Marché intérieur sans pour autant adhérer à l'Union européenne.

Cependant, dès lors que l'Union européenne souhaite aller au-delà de la voie bilatérale actuelle, la Suisse, dont le développement est aujourd'hui dépendant de ses bonnes relations avec l'Union européenne, semble devoir réviser ses objectifs de politique européenne.

La Suisse et l'Union européenne sont en effet de plus en plus interdépendantes par exemple sur le plan institutionnel et économique.

Sur le plan institutionnel, la souveraineté de la Suisse est « partagée ». En pratique, la Suisse a consenti à une harmonisation du droit suisse avec le droit

communautaire lors de la signature d'accords bilatéraux sectoriels (processus d'eurocompatibilité) et, en pratique, cette harmonisation a consisté le plus souvent à adapter le droit suisse au droit européen.

Environ 60 % des lois suisses seraient aujourd'hui influencés par l'évolution du droit communautaire.

Pour la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et Dublin, la Suisse a même accepté une reprise quasi automatique de l'acquis communautaire pour devenir un membre à part entière de l'espace Schengen.

Sur le plan économique, la prospérité actuelle de la Confédération helvétique est inséparable de son accès privilégié au Marché intérieur de l'Union européenne.

A titre d'exemple, un emploi suisse sur trois est dépendant du commerce avec l'Union européenne. En 2009, plus de 60 % des exportations suisses de marchandises étaient destinés à l'Union européenne.

La signature de l'accord bilatéral sur la libre circulation a entraîné une nouvelle immigration de ressortissants des États membres de l'Union européenne en Suisse, qui représentent 70 % de l'immigration actuelle en Suisse et ont contribué au dynamisme de l'économie nationale.

A contrario, les difficultés économiques actuelles de l'Union européenne, premier partenaire économique de la Suisse, et la baisse de l'euro qui en est issue, menacent l'essor de l'économie nationale, en particulier en provoquant une forte appréciation du franc suisse par rapport à l'euro.

En tant que rapporteur de notre commission, je vous propose donc de soutenir les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 14 décembre 2010 qui ont permis de clarifier la position de l'Union européenne sur les relations bilatérales.

En effet, cette position cohérente invite, dans le respect de la souveraineté de la Confédération helvétique, les autorités et le peuple suisses à effectuer un choix institutionnel clair et ambitieux en faveur d'un rapprochement avec l'Union européenne.

En conséquence, l'Union européenne et la Suisse devraient conclure, dès que possible, un accord bilatéral général pour donner un cadre aux relations bilatérales et garantir une reprise dynamique de l'acquis communautaire par la Suisse.

Ses dispositions devraient être applicables à l'ensemble des 120 accords bilatéraux existants, condition essentielle pour rendre leur cohérence à ces derniers.

Et son dispositif pourrait s'inspirer de la procédure existante de reprise du droit communautaire par les trois États membres de l'AELE qui appartiennent à l'Espace économique européen (EEE).

Le non respect de l'accord général ou le refus de reprendre l'acquis communautaire entraînerait des sanctions automatiques. Cela existe pour les États de l'Espace économique européen ou pour la Suisse, dans le cadre de l'accord Schengen : dans ce dernier cas, si la Suisse refuse de reprendre l'acquis, au terme d'un certain délai, l'accord cesse d'être applicable ;

L'accord bilatéral général devrait mettre en place une Autorité de surveillance indépendante et une Cour de justice pour veiller à la bonne application des accords sectoriels.

Les deux institutions envisagées pourraient fonctionner sur le modèle de l'Autorité de surveillance et de la Cour de justice de l'Association européenne de libre échange AELE lorsque ces dernières sont chargées de veiller à la bonne application de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) en Islande, au Liechtenstein et en Norvège.

Enfin, je voudrais appeler, tout comme le Conseil, au règlement rapide des dossiers fiscaux bilatéraux.

Je partage d'abord la préoccupation du Conseil de l'Union européenne dans ses conclusions de décembre 2010 à l'égard du maintien de régimes d'imposition des sociétés par certains cantons suisses, qui constituent, selon lui, « *une distorsion inacceptable de la concurrence* », et appelle, comme lui, à la suppression de tels régimes.

En matière de fiscalité de l'épargne et de coopération dans le domaine fiscal, je veux rappeler que le Conseil se félicite des engagements pris par la Suisse pour mettre en œuvre au plus vite les normes de l'OCDE relatives en matière de transparence et d'échanges d'informations dans le domaine fiscal et j'espère « *une application rapide et cohérente de ces normes dans les relations entre la Suisse, l'Union européenne et tous ses États membres.* »

C'est pourquoi je m'interroge sur l'opportunité du projet Rubik, qui se propose d'imposer un impôt libératoire sur l'ensemble des avoirs détenus dans les banques suisses par des ressortissants des États membres de l'Union européenne, au bénéfice des autorités fiscales des États concernés, sans révélation de l'identité des titulaires des comptes. Cette proposition de « régularisation » d'avoirs à l'origine incertaine me paraît en effet contradictoire avec le souci de mettre en œuvre les normes de l'OCDE au plus vite.

### *Compte rendu sommaire du débat*

**Mme Catherine Tasca :**

Je voudrais savoir tout d'abord s'il y a une chance que la Suisse accepte la conclusion d'un accord général avec l'Union européenne pour mieux encadrer les relations bilatérales.

Je me demande également si la conclusion d'un tel accord avec la Suisse ne pourrait pas constituer un précédent susceptible d'inciter certains États membres à renoncer à leur intégration à l'Union européenne au profit d'un statut qui leur permettrait de bénéficier d'une « Europe à la carte ».

**M. Roland Ries :**

Aujourd'hui, la Suisse a marqué sa préférence pour le maintien de la voie bilatérale et est réticente à accepter la conclusion d'un accord bilatéral général. Mais la situation actuelle est source d'insécurité juridique et de déséquilibre entre les parties.

Je souhaite, à titre personnel, l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne mais cette hypothèse n'est pas réaliste pour le moment. A mon sens, il n'est pourtant pas souhaitable d'en rester là, car il convient de mieux réguler nos relations avec un partenaire important situé au cœur de l'Europe.

Je ne crois pas que la conclusion d'un accord général entre l'Union européenne et la Suisse puisse amener certains États membres de l'Union européenne à choisir de revenir sur leur adhésion au profit d'un accord similaire, car cela serait la fin de l'Union européenne.

**Mme Colette Mélot :**

J'ai suivi avec intérêt votre description des relations actuelles entre l'Union européenne et la Suisse. Mais les préconisations du rapport n'expriment-elles pas un point de vue spécifiquement français sur ces relations ?

**M. Roland Ries :**

Ma chère collègue, les institutions européennes dans leur unanimité souhaitent aujourd'hui franchir un nouveau cap dans les relations entre l'Union européenne et la Suisse.

Et les suggestions du rapport s'inspirent des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 14 décembre 2010, elles mêmes partagées par la Commission européenne et par le Parlement européen.



**M. Jean Bizet :**

Le président du groupe d'amitié France-Suisse du Sénat, notre collègue Pierre Hérisson, m'a indiqué que l'on constatait aujourd'hui un exode vers la Suisse de nombreux travailleurs qualifiés issus de son département de Haute-Savoie.

**M. Jean-François Humbert :**

Comme vous le savez, je suis sénateur d'une région frontalière avec la Suisse, la Franche-Comté, et je partage le constat de notre collègue Pierre Hérisson. Ces phénomènes frontaliers sont bien connus. Je souhaite mentionner le départ vers la Suisse de nombreuses infirmières formées en France, pour y travailler.

Par ailleurs, il me semblait que par rapport à l'Union européenne, il existait plusieurs Suisses, et que les citoyens de Suisse romande étaient plus favorables à un rapprochement avec l'Union européenne que ceux de Suisse alémanique.

**M. Roland Ries :**

Vous avez raison mon cher collègue, traditionnellement, la Suisse romande est plus ouverte que la Suisse alémanique à un renforcement des liens avec l'Union européenne. Cependant, on constate une augmentation réelle de la réticence de l'opinion suisse à l'égard de l'Union européenne au cours de ces dernières années. Il faut prendre acte de ce refus pour construire un nouveau modèle de relations.

**M. Jean-François Humbert :**

Les votations récentes en Suisse ont en effet souligné les progrès de l'Union démocratique du centre (UDC), mais j'ai bon espoir malgré tout que la Suisse accepte de se rapprocher de l'Union européenne.

**M. Roland Ries :**

La prospérité relative de la Suisse à l'heure actuelle favorise les partisans de sa non-adhésion à l'Union européenne. Mais à l'avenir, l'Union européenne peut retrouver son attractivité.

**M. Simon Sutour :**

Le dossier des relations entre l'Union européenne et la Suisse est un sujet essentiel. Alors que l'Union européenne est l'objet de demandes d'adhésion de pays des Balkans, elle voudrait que des États plus proches d'elles, comme la Suisse ou la Norvège, puissent adhérer.

Le peuple suisse a le sentiment que la politique actuelle de ses autorités, vigilantes sur la défense de la souveraineté de la Suisse, le protège, mais il n'y a pas l'expression d'une vision européenne ou mondiale au sein de la confédération helvétique.

L'évolution des règles mondiales sur la transparence financière pourrait cependant affaiblir les fondements de cette spécificité suisse et l'inciter à se rapprocher de l'Union européenne.

Il ne faut pas donner de leçons à la Suisse mais ce rapprochement est souhaitable. A cet égard, la conclusion d'un accord bilatéral général, qui permet aux partenaires d'avancer ensemble, est une bonne formule.

**M. Roland Ries :**

Si l'on s'arrête sur l'exemple de l'Islande, on peut s'apercevoir que pendant des années, cet État est resté hors de l'Union européenne et que c'est la crise financière qui l'a amené à demander son adhésion.

Je rappelle toutefois que l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein sont plus proches de l'Union européenne que la Suisse car ils appartiennent à l'Espace économique européen.

**M. Jean-François Humbert :**

L'évolution du franc suisse au cours des mois à venir pourrait être un élément déterminant dans les choix futurs de la Suisse relatifs à ses relations avec l'Union européenne.

\*

*A l'issue de ce débat, la commission a autorisé la publication du rapport d'information, paru sous le numéro 329 et disponible sur Internet à l'adresse suivante :*

*[www.senat.fr/europe/rap.html](http://www.senat.fr/europe/rap.html)*