



EIDG. DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DEPARTEMENT FEDERAL  
DES AFFAIRES ETRANGERES

DIPARTIMENTO FEDERALE  
DEGLI AFFARI ESTERI

DEPARTAMENT FEDERAL  
DALS AFFARS ESTES

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTS-  
DEPARTEMENT

DEPARTEMENT FEDERAL  
DE L'ÉCONOMIE

DIPARTIMENTO FEDERALE  
DELL'ECONOMIA

DEPARTAMENT FEDERAL  
DA L'ECONOMIA

juin 2006

## Dossier d'information Rapport Europe 2006

---

1. *Mandat et structure du rapport*
2. *Principes et instruments de la politique européenne*
3. *Effets généraux des principaux instruments*
4. *Appréciation*

### 1. Mandat et structure du rapport

---

Dans son programme de législature 2003-2007, le Conseil fédéral a indiqué qu'il présenterait un rapport sur les conséquences d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne (UE). Le 26 octobre 2005, suite à l'acceptation par le peuple de deux objets de politique européenne (association de la Suisse aux accords de Schengen/Dublin le 5 juin et extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE le 25 septembre 2005), le Conseil fédéral a tenu une séance spéciale afin de faire le point en la matière et décider des prochaines étapes. A cette occasion, il a confirmé le mandat donné à l'administration fédérale de rédiger un rapport ne portant pas seulement sur l'adhésion, mais sur l'ensemble des voies possibles pour la défense des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'UE.

L'objectif du présent rapport est de replacer la politique européenne de la Suisse dans son contexte plus global de défense des intérêts et de présenter les différents instruments à disposition. Il offre une analyse des effets de ces principaux instruments sur divers thèmes-clés caractéristiques du modèle helvétique. L'accent est volontairement mis sur les instruments pour souligner la nature évolutive de la relation entre la Suisse et l'UE. Ce rapport doit servir de base de discussion en vue d'un débat sur l'avenir des relations entre la Suisse et l'UE et sur la manière dont celles-ci devront être façonnées afin de défendre au mieux les intérêts du pays. Il doit permettre également de répondre à différentes interventions parlementaires.

Le rapport décrit dans le chapitre 2 les objectifs de politique européenne poursuivis par la Suisse. Il énumère ensuite le large éventail d'instruments à disposition pour la définition d'une politique optimale de défense des intérêts du pays dans sa relation avec l'UE. Dans le chapitre 3, il présente brièvement l'état des lieux des relations entre la Suisse et l'UE ainsi que les caractéristiques essentielles de cette dernière. Cette partie est principalement destinée à illustrer le champ d'activités de plus en plus large de l'UE et l'approfondissement de son réseau contractuel avec la Suisse. Dans le chapitre 4, le rapport présente une analyse des effets des principaux instruments sur une vingtaine de thèmes-clés comme par exemple la démocratie directe, le fédéralisme, le marché du travail, les finances publiques, la fiscalité, la politique en matière d'infrastructures, les produits industriels, les services, l'agriculture, la neutralité ou la sécurité intérieure. Le rapport conclut par une appréciation générale.

## 2. Principes et instruments de la politique européenne

---

La *politique extérieure* suisse a pour objectif de défendre les intérêts suisses, intérêts qui peuvent être matériels (préservation de son indépendance et de sa sécurité, de sa prospérité, défense des intérêts économiques à l'étranger, etc.) et idéaux (promotion du droit international, des droits de l'homme, coexistence pacifique des peuples, etc.). Par ailleurs, la politique extérieure est également l'expression de la responsabilité que le pays doit assumer en tant que membre de la communauté internationale.

La *politique européenne* est partie intégrante de la politique extérieure. Comme elle, elle se définit comme une politique de défense des intérêts suisses, tant matériels qu'idéaux. Du point de vue matériel, cette politique consiste à constamment améliorer les conditions-cadres économiques, politiques et sociales entre la Suisse et l'UE, sans pour autant préjuger des décisions futures. Cela passe nécessairement par le renforcement des liens avec l'UE, jusqu'à présent par le biais d'accords bilatéraux. Cette approche bilatérale a permis, d'une part, de résoudre les problèmes qui surgissent ponctuellement et, d'autre part, de mettre en place un réseau d'accords dans les domaines d'intérêts réciproques. En l'état actuel, cette politique bénéficie du soutien du peuple suisse, comme le montrent les votations populaires de ces dernières années. La politique européenne de la Suisse est également empreinte de valeurs, largement partagées par l'UE d'ailleurs, comme la promotion des droits humains, de l'Etat de droit ou du développement durable, par exemple. Par ailleurs, la politique européenne reflète également l'expression des responsabilités de la Suisse vis-à-vis de l'Europe : parce que la Suisse vit une communauté de destin avec ses voisins européens, elle s'engage depuis longtemps en faveur de la stabilité et de la prospérité du continent.

Dans le passé, le débat sur la position de la Suisse vis-à-vis des enceintes internationales s'est souvent fait à travers le filtre de l'appartenance institutionnelle – adhérer ou non – au lieu de porter sur *les intérêts de la Suisse et leur défense*. C'est à travers cette seconde optique que le présent rapport tente d'offrir un fondement pour le débat sur la relation entre la Suisse et l'UE, et ce à la lumière des instruments qu'elle a à disposition afin de défendre au mieux ses intérêts. Les instruments à disposition de la Suisse dans le cadre de ses relations avec l'UE sont multiples, évolutifs, et ne doivent pas être mis en opposition les uns aux autres. Ils peuvent constituer des étapes d'un processus ouvert, l'objectif de ce dernier étant finalement de trouver la solution qui permette à la Suisse de défendre au mieux ses intérêts à tout moment. Les principaux instruments sont décrits ci-après: *l'adaptation autonome du droit* permet de garantir l'eurocompatibilité des biens et services indigènes, primordial pour la compétitivité des entreprises suisses. Elle ne se justifie toutefois pas dans tous les cas: en matière de fiscalité ou de politique étrangère, la Suisse peut avoir un intérêt à préserver un cap différent de celui de l'UE. Dans le cadre d'une coopération bilatérale, les relations entre la Suisse et l'UE impliquent *la gestion et la mise à jour des accords bilatéraux existants*, ceci afin d'adapter le cadre existant en fonction des expériences faites. Cet aspect peut comprendre aussi des négociations dans le cadre des accords existants afin de s'assurer la participation à certains programmes, par exemple. *D'autres domaines possibles de négociation* peuvent également à tout moment être convenus entre la Suisse et l'UE, pour autant qu'il existe un intérêt mutuel. Des entretiens exploratoires sont en cours sur de nouveaux thèmes tels que l'électricité, la reconnaissance des appellations d'origine contrôlée, le système de navigation par satellite Galileo ou la santé publique. Dans le domaine agricole, la Suisse étudie actuellement l'opportunité et la faisabilité d'un accord de libre-échange avec l'UE. Une *union douanière* constitue aussi un instrument possible. Elle impliquerait la suppression complète des droits de douane et des contrôles de marchandises aux frontières, ainsi que des coûts qui en découlent, mais ferait perdre à la Suisse son autonomie en matière de politique économique extérieure et l'obligerait à adopter le tarif douanier extérieur de l'Union. La Suisse pourrait aussi chercher une *amélioration du cadre institutionnel*, amélioration qui pourrait se concrétiser par le biais d'un accord-cadre. Celui-ci devrait avoir pour avantage de faciliter la gestion et la coordination du grand nombre d'accords qui nous lient à l'UE et des comités mixtes y relatifs. La Suisse pourrait également envisager une *association bilatérale* avec l'UE en vue de renforcer le dialogue politique et de servir de plate-forme pour le développement des relations futures. Comme forme de *coopération multilatérale*, une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) rendrait possible une participation étendue au marché européen.

La Suisse appliquerait les quatre libertés du marché intérieur, ainsi que l'acquis communautaire lié à sa réalisation et les politiques horizontales et d'accompagnement. Un Accord EEE n'impliquerait ni une union douanière, ni une union monétaire, ni l'adhésion aux politiques commerciale ou agricole communes. Le projet d'„*EEE bis*“ présenté par le Parlement européen offre la possibilité d'inclure, avec une géométrie variable, différents Etats qui ne peuvent ou ne souhaitent adhérer dans l'immédiat. Il existe aussi à l'intérieur de l'UE des formes d'„*intégration différenciée*“, c'est-à-dire des formes de coopération auxquelles ne participent pas (encore) tous les Etats (par ex. dans les domaines de la sécurité intérieure (Schengen), de l'union monétaire ou de la politique de défense). L'*adhésion à l'UE* permet, quant à elle, de participer pleinement aux institutions et aux processus décisionnels de l'UE. Jusqu'à ce jour, les négociations d'adhésion ont toujours porté sur des modalités particulières d'application de l'acquis ou sur l'établissement de mesures de transition.

### 3. Effets généraux des principaux instruments

---

La présente partie offre une analyse concrète des effets pour la Suisse des principaux instruments de politique européenne sur une vingtaine de thèmes-clés. Ceux-ci ont été sélectionnés au regard de leur impact dans le débat européen en Suisse et reflètent les questions fondamentales que se posent régulièrement les citoyennes et citoyens suisses.

#### Effets généraux des instruments de la coopération bilatérale

---

##### A. Aspects politiques et institutionnels

La coopération bilatérale n'implique pour la Suisse aucune modification des instruments de *démocratie directe*. Les accords bilatéraux sont des traités de droit international, qui sont systématiquement soumis au référendum facultatif lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Si l'application de ces traités passe par des adaptations de lois, celles-ci sont soumises au référendum facultatif. De même, si un accord bilatéral prévoit une délégation de compétences au Conseil fédéral (p.ex. pour les adaptations techniques d'un accord), cette délégation doit figurer dans un acte exposé au référendum facultatif. Eu égard au *fédéralisme*, les cantons sont associés aux négociations des accords bilatéraux. Ils sont consultés et informés par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Souvent, ils sont représentés directement dans les délégations suisses. Dans les domaines où ils détiennent des compétences, les cantons sont responsables de la mise en œuvre. Enfin, ils sont associés au développement des accords lorsqu'il s'agit de définir la position de la Suisse, par exemple dans les groupes de travail Schengen. En l'état, actuel, la coopération bilatérale ne requiert pas de réformes des *institutions* en Suisse

##### B. Marché du travail, politique sociale, recherche et santé

Le passage au régime de la libre circulation des personnes a eu des effets sur le *marché du travail* conformes aux attentes ainsi qu'aux besoins de l'économie. Si depuis l'entrée en vigueur de l'accord, les contingents d'autorisations de séjour de longue durée (5 ans) ont été épuisés, les contingents de permis de courte durée (jusqu'à 12 mois) ont été sollicités à hauteur de 60% jusqu'à fin 2004, puis à hauteur de 68% en 2005. Evoluant surtout en fonction de facteurs conjoncturels, le taux de chômage n'a pas été influencé de manière significative. Les contrôles effectués montrent que les conditions de salaire et de travail usuelles sont respectées dans la grande majorité des cas. Un effet de baisse sur les salaires n'a pu être constaté ni de manière générale ni dans les différents secteurs économiques spécifiques. Selon des études, l'immigration en provenance des nouveaux Etats membres ne devrait pas non plus entraîner d'effet significatif sur les salaires. Elle devrait rester faible et il ne devrait pas non plus y avoir de remplacement de la main d'œuvre indigène. La libre circulation des personnes ne déploiera d'ailleurs tous ses effets qu'à la fin des délais transitoires, à un moment où la population active commencera à diminuer du fait de l'évolution démographique. Le peuple suisse aura la possibilité de se prononcer sur le maintien de la libre circulation des personnes en 2009.

De la même façon, il pourra demander un référendum sur toute décision du parlement d'étendre la libre circulation à un nouvel Etat membre de l'UE. Hormis la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale réglée dans le cadre de la libre circulation des personnes, les autres aspects de la **politique sociale** ne sont pas couverts par les accords bilatéraux. De par l'Accord bilatéral de coopération scientifique, la Suisse participe aux programmes-cadres de **recherche** de l'UE. Cet accord a déjà été renouvelé pour permettre une participation aux 6<sup>èmes</sup> programmes-cadres (2003-2006) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Il doit l'être à nouveau dans la perspective des 7<sup>èmes</sup> programmes-cadres (2007-2013). La participation de la Suisse aux programmes communautaires en matière de **formation** pour la période 2007-2013 doit être négociée. Du fait qu'il faut renégocier la participation pour chaque nouvelle génération de programmes, la Suisse se voit à chaque fois exposée au risque de retards. Dans le domaine de la **santé publique**, la Suisse mène actuellement des discussions exploratoires en vue d'une participation entre autres à l'Autorité européenne de sécurité des aliments et au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.

### C. Economie et finances

Les accords bilatéraux permettent d'éviter dans une large mesure une discrimination des entreprises suisses sur le marché intérieur européen du fait de la non-appartenance de la Suisse à l'UE, respectivement à l'EEE. L'Accord de libre-échange de 1972 supprime les droits de douane pour l'ensemble des **produits industriels**. Quant à la question des obstacles techniques au commerce, elle fait l'objet d'un accord spécifique des négociations bilatérales I. Dans l'intérêt de l'industrie d'exportation, il s'agit de favoriser les solutions d'harmonisation. Une application unilatérale du principe de Cassis de Dijon pourrait être envisagée en vue d'une intensification de la concurrence et d'une réduction des prix. Le Conseil fédéral va préparer à cette fin un nouveau projet de loi sur les obstacles techniques au commerce. La libéralisation progressive des échanges de **produits agricoles**, de base ou transformés, est réglée dans l'Accord agricole, respectivement dans le nouveau Protocole No 2 à l'Accord de libre-échange. La clause évolutive dans l'Accord agricole permet la réalisation de nouvelles étapes d'ouverture réciproque. Le Conseil fédéral examine actuellement la faisabilité et l'opportunité d'un libre-échange intégral dans ce domaine. Pour qu'un tel accord soit aussi à l'avantage des agriculteurs, il faudrait que la libéralisation touche également les branches situées en amont et en aval de l'agriculture et qu'elle conduise à une suppression des obstacles tant tarifaires que non-tarifaires. Dans le domaine des **services**, la Suisse ne dispose pas d'un accord lui garantissant un accès généralisé au marché européen. En l'absence d'un tel accord, la Suisse n'est toutefois pas tenue de reprendre les règles communautaires en matière de concurrence. Ces règles ainsi que le retard de la Suisse en ce qui concerne la libéralisation de certains secteurs s'érigent en obstacle à la conclusion d'un accord bilatéral sur les services. Si différents facteurs sont à l'origine de l'important **écart de prix** entre la Suisse et l'UE, le manque de concurrence apparaît comme l'un des principaux. Dans la mesure où ils induisent une ouverture réciproque des marchés, les accords bilatéraux ont tendance à réduire cet écart de prix dans les secteurs concernés. La conclusion de nouveaux accords pourrait étendre cet impact à de nouvelles branches jusqu'ici protégées. La coopération bilatérale permet à la Suisse de conserver sa propre **politique commerciale**, p.ex. au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou en rapport avec des pays tiers. Dans le cas d'une **union douanière**, la Suisse perdrait cette autonomie. Elle profiterait par contre des avantages économiques, grâce aux économies réalisées suite à la suppression complète des contrôles à la frontière. Les accords bilatéraux n'ont pas d'incidence sur la **fiscalité** en Suisse. De par l'ouverture réciproque des marchés, la Suisse a vu ses recettes douanières diminuer ces dernières années. Ni la TVA ni les taxes spéciales à la consommation (frappant les huiles minérales, le tabac, la bière) ne sont par contre touchées. La Suisse est liée à l'UE en matière de fiscalité par deux accords: celui sur la fiscalité de l'épargne et celui sur la double imposition des pensions de retraite. Les accords bilatéraux n'entravent pas l'autonomie fiscale de la Confédération ou de ses cantons. Cela n'a toutefois pas empêché la Commission européenne d'émettre des réserves quant à la compatibilité de certains régimes cantonaux avec les dispositions de l'Accord de libre-échange de 1972. La **politique monétaire** de la Suisse reste autonome. Quant à l'impact sur le **budget** de la Confédération, il est lié aux engagements financiers dans le cadre de la participation aux programmes communautaires (recherche, formation, MEDIA), aux coopérations (Schengen/Dublin) et aux agences de l'UE (environnement, statistique).

Cet engagement pourrait s'élever à plus de 440 millions de francs par an sur la période 2007-2013. Une grande partie des dépenses pour la participation à ces programmes générerait des retours financiers pouvant aller jusqu'à 100% en faveur des participants suisses. A cela s'ajoute la contribution suisse à la réduction des disparités sociales et économiques dans l'UE élargie d'un montant de 1 milliard de francs sur une période d'engagement de cinq ans. Dans la mesure où la réalisation concrète des projets durera plus longtemps, les versements devraient s'étaler sur environ 10 ans, à partir de 2007 au plus tôt. Il est probable que l'UE, en relation avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, demande à la Suisse la poursuite de son soutien à ces deux pays sous la forme d'une contribution additionnelle.

#### D. Infrastructures et environnement

Les dispositions de l'Accord sur les *transports terrestres*, qui ont pour but de favoriser le transfert du trafic de transit de la route vers le rail, ont fait leurs preuves. L'accord implique cependant que la Suisse n'a pas d'influence directe sur des décisions de l'UE en matière de transports, qui la touchent. Cela dit, la Suisse est et reste une partenaire importante pour l'UE en matière de transports vu sa position géographique. Dans le domaine du *transport aérien*, l'accord en vigueur étend à la Suisse la majeure partie du droit communautaire en la matière. Les discussions sont en cours dans le cadre du comité mixte en vue d'une participation à l'Agence européenne de la sécurité aérienne et au projet «Ciel unique européen» visant l'amélioration du système de navigation aérienne européen. Le domaine des *télécommunications* ne fait quant à lui pas l'objet d'un accord bilatéral spécifique, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce traitant uniquement des questions liées au marché des installations. Cela ne suffit pas pour une participation par exemple à la politique des fréquences au niveau européen. La Suisse mène actuellement des entretiens exploratoires en vue d'une pleine participation au projet européen de système de navigation par satellite *Galileo*. En ce qui concerne la *poste*, la politique suisse d'ouverture du marché va dans le même sens que celle de l'UE mais avec un décalage dans le temps. Dans le domaine de l'*énergie*, la Suisse a défini un mandat de négociation en vue d'un accord bilatéral. L'objectif est de régler l'accès mutuel au marché, la question du transit, ainsi que la reconnaissance des certificats d'origine pour le courant provenant de sources d'énergie renouvelables. En tant que plaque tournante du réseau électrique européen, la Suisse a un intérêt de voir sa position renforcée sur le marché. De son côté, l'UE souhaite étendre à des Etats tiers le champ d'application de ses règles pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. En matière d'*environnement*, la Suisse participe depuis avril 2006 à l'Agence européenne pour l'environnement. Elle peut ainsi contribuer à la résolution de problèmes d'environnement transfrontaliers et faire valoir ses intérêts. Elle peut coopérer à la définition de mesures de protection, sans avoir pris d'engagement dans le sens d'une harmonisation de ses propres normes. D'autres accords sont concevables dans le futur, dans des domaines comme les labels écologiques, les produits chimiques ou encore le commerce de permis d'émissions.

#### E. Sécurité et justice

La Suisse a renforcé sa collaboration avec l'UE dans le domaine de la *sécurité* ces dernières années. Ses coopérations dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont ponctuelles et ont lieu en dehors de tout cadre institutionnel, sur la base d'arrangements ad hoc. Afin de régler et de simplifier les modalités de cette participation suisse, il conviendrait de conclure un accord-cadre PESD. Ce dernier ne changerait rien à l'autonomie de la Suisse en ce qui concerne ses choix de participer ou non à des opérations de maintien de la paix. Cette coopération avec l'UE est compatible avec la *neutralité* de la Suisse. Elle n'implique en effet aucune obligation d'assistance militaire aux Etats membres de l'UE. De manière générale, la Suisse pose l'existence d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE comme condition préalable à sa participation à de telles opérations. La Suisse participe également, aujourd'hui déjà, aux instruments de l'UE dans les domaines de la *migration* et de la *sécurité intérieure*. Cette coopération peut être plus ou moins étroite: dans le cas de Schengen, la Suisse peut participer à la formation des règles sur un pied d'égalité avec les Etats membres. En complément à l'accord avec l'office européen de police (Europol), entré en vigueur cet année, une collaboration est aussi à l'étude avec Eurojust, le réseau européen d'autorités judiciaires mis en place pour mieux lutter contre les délits graves.

En matière de *justice*, à côté de la Convention de Lugano sur la reconnaissance et l'exécution des jugements prochainement révisée, un développement de la collaboration serait souhaitable dans les domaines de l'entraide judiciaire en matière civile et des faillites. Une uniformisation des procédures dans le domaine des faillites améliorerait la confiance réciproque dans les relations d'affaires.

## Effets généraux des instruments de la coopération multilatérale

---

### A. Aspects politiques et institutionnels

Les instruments de *démocratie directe* ne s'appliqueraient aux règles communautaires pertinentes pour l'EEE que si elles nécessitaient une transposition dans le droit suisse (directives en particulier). Les dispositions communautaires d'application directe ne pourraient par contre pas faire l'objet d'un référendum: dans ces cas-là, il y aurait une limitation des droits populaires. Cette restriction matérielle à l'exercice des droits populaires ne serait pas compensée par un droit de co-décision au niveau européen, comme dans le cas d'une adhésion à l'UE. Une coopération du type EEE aurait des incidences principalement sur les compétences de la Confédération, mais aussi sur d'importantes *compétences cantonales* (p.ex. services). Les cantons seraient en effet tenus de respecter les dispositions de l'EEE dans leurs domaines de compétences. Ils seraient associés au développement de l'acquis EEE, aux côtés de la Confédération, à l'instar de la pratique avec les accords de Schengen/Dublin. Il s'agirait de renforcer encore la coopération entre la Confédération et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Une réforme des *institutions suisses* ne serait pas nécessaire.

### B. Marché du travail, politique sociale, recherche et santé

Les règles de l'Accord sur la libre circulation des personnes sont quasiment identiques à celles prévues dans l'Accord l'EEE. Aussi, une adhésion à l'EEE aurait des effets sur le *marché de travail* comparables à ceux de la coopération bilatérale. Des restrictions devraient être levées dans le domaine des prestations de services, ce qui pourrait engendrer certains mouvements temporaires de personnel. Les mesures d'accompagnement resteraient cependant en vigueur. Sur un plan juridique, un accord de type EEE nécessiterait une reprise régulière de l'évolution du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) en rapport avec le marché intérieur. Un certain nombre d'adaptations seraient nécessaires dans la législation sur le travail, en ce qui concerne la protection et les droits des travailleurs. Dans la mesure où l'EEE reprend la législation de l'UE en matière de *politique sociale*, la Suisse serait amenée à introduire un congé parental. L'application de la directive sur les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle aurait un impact sur la partie surobligatoire du 2<sup>ème</sup> pilier. Quant à la coordination des systèmes de sécurité sociale, elle continuerait à fonctionner selon les mêmes règles que celles définies dans l'Accord sur la libre circulation des personnes. La reprise du nouvel acquis communautaire pertinent serait cependant plus dynamique. La Suisse garderait le même statut en ce qui concerne sa participation aux programmes-cadres de *recherche*, ainsi qu'aux programmes de *formation*. Elle aurait toutefois l'avantage de ne plus devoir renégocier sa participation à chaque nouvelle génération de programmes. L'EEE impliquerait aussi une participation aux agences et systèmes d'alerte ainsi qu'au programme d'action communautaire dans le domaine de la *santé publique*, telle que souhaitée actuellement par la Suisse sur la coopération bilatérale. La coopération serait également ouverte à une participation à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA), de même qu'à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA). En matière de protection des consommateurs, la Suisse reprendrait les prescriptions largement harmonisées dans l'UE. Dans les secteurs où il n'y a pas d'harmonisation des normes, c'est le principe de Cassis de Dijon qui s'appliquerait de façon réciproque.

## C. Economie et finances

L'avantage économique majeur résiderait dans la libre circulation des *services*, une des quatre libertés couvertes par l'Accord EEE. Les intermédiaires financiers gagneraient par exemple un plein accès au marché intérieur, aussi pour les prestations transfrontalières. La *place financière* pourrait notamment profiter de nouvelles affaires liées aux fonds de placement et aux fonds de pensions. Une autorisation délivrée à une banque ou à une assurance par une autorité de surveillance en Suisse ouvrirait la voie à l'ensemble des marchés. La participation à l'EEE ne nécessiterait pas de modification de la législation en matière *d'échange d'information* dans le domaine fiscal. Cela dit, la reprise de l'acquis communautaire dans le domaine financier, en particulier des dispositions sur le blanchiment d'argent, conduirait à l'extension des délits susceptibles de donner lieu à l'entraide judiciaire et l'assistance administrative. L'EEE intègre l'ensemble de l'acquis communautaire en matière de services et implique une reprise dynamique de ses développements. Cela permettrait d'un côté une intégration plus complète au marché communautaire et donc une accélération des réformes internes, mais d'un autre côté rendrait aussi plus difficile l'obtention de dérogations dans certains secteurs sensibles. En ce qui concerne les *produits industriels*, les accords bilatéraux permettent déjà de couvrir une partie importante du champ d'application de l'Accord EEE. L'EEE induirait cependant une reconnaissance plus systématique des normes, notamment par l'application du principe de Cassis de Dijon. Un accord EEE passerait par l'application des règles communautaires de concurrence. L'*agriculture* est exclue du champ d'application de l'Accord EEE. En adhérant à l'EEE, la Suisse ne serait pas intégrée à la *politique commerciale commune* ni à l'*union douanière* de l'UE. Les marchandises continueraient d'être contrôlées et la TVA d'être perçue à la frontière. Les répercussions sur le *niveau des prix* sont difficiles à évaluer. La suppression d'obstacles non-tarifaires (harmonisation des normes et Cassis de Dijon) aurait un effet de concurrence accrue et donc de pression sur les prix. Les importations parallèles de produits protégés par des brevets seront autorisées. Dans la production de biens d'investissement et dans certains domaines de la chimie, branches qui sont déjà soumises à la concurrence, il n'y pas lieu de s'attendre à des retombées significatives, alors que les effets seraient plus importants dans les secteurs davantage protégés, tels que ceux des biens de consommation ou des prestations de services.

La *fiscalité* ne fait pas l'objet de l'EEE. La Suisse pourrait continuer d'aménager de façon autonome ses régimes en matière de fiscalité indirecte (TVA et différentes taxes spéciales à la consommation sur les huiles minérales, le tabac et la bière). En matière d'imposition des sociétés, la Suisse serait néanmoins soumise aux règles communautaires et aux arrêts de la Cour de Justice des CE en matière d'aides d'Etat. La Suisse conserverait dans l'EEE le franc et la Banque nationale suisse (BNS) continuerait de poursuivre une *politique monétaire* indépendante. Concernant les conséquences financières sur le *budget*, les frais de participation de la Suisse aux institutions de l'AELE, aux mécanismes de réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie, ainsi qu'aux programmes communautaires pourraient atteindre plus de 680 millions CHF par an, sans tenir compte de l'élargissement de l'UE à la Roumanie et à la Bulgarie. Une grande partie des dépenses pour la participation à l'ensemble des programmes couverts par l'EEE générerait des retours financiers importants en faveur des participants.

## D. Infrastructures

L'adhésion à l'EEE signifierait la reprise de l'acquis communautaire en matière de *transports*. La Suisse pourrait bénéficier comme les Etats de l'UE de financements pour des projet d'infrastructures tels que le réseau transeuropéen de transport (TEN). Elle reprendrait les décisions de politique des transports prises au niveau européen. Certaines solutions négociées en bilatéral pourraient être remises en question. Quant au transport aérien, la situation serait semblable à celle qui existe sur la base de l'Accord sur le transport aérien, sauf qu'elle impliquerait une extension de la libéralisation du marché au cabotage, soit à la possibilité d'effectuer des vols domestiques dans d'autres pays. Dans le domaine des *télécommunications*, intégralement couvert par l'EEE, la Suisse s'engagerait également à une reprise dynamique de l'acquis communautaire. Du point de vue institutionnel, elle participerait aux comités de l'UE avec le statut d'observateur. Elle n'aurait pas de droit de co-décision. La situation serait identique en ce qui concerne les secteurs de l'*énergie* et de la *poste*.

Le rythme des réformes en cours s'en trouverait accéléré. En matière d'*environnement*, la situation serait la même que dans le scénario d'une adhésion à l'UE, sauf que la Suisse aurait nettement moins de possibilités d'influencer les décisions.

#### E. Sécurité et justice

La *politique de sécurité extérieure* de l'UE n'entre pas dans le champ d'application de l'EEE. La coopération avec l'UE dans le cadre de la PESD, telle qu'elle existe aujourd'hui, pourrait être poursuivie en obéissant aux mêmes principes. La *neutralité* n'est pas non plus touchée par les domaines couverts par l'EEE. L'Espace économique européen ne porte sur aucun instrument de coopération en matière de *sécurité*, de *migration* ou de *justice*. Il n'y aurait donc pas d'incidences en ce qui concerne les défis qui se posent ou se poseront à la Suisse en lien avec la sécurité et la migration, ou la coopération en matière de justice.

### Effets généraux des instruments de l'adhésion à l'UE

---

#### A. Aspects politiques et institutionnels

L'organisation étatique et l'aménagement des *institutions* est de la compétence des Etats membres. Une adhésion à l'UE n'exigerait pas de modification législative par conséquent. Certains droits de souveraineté seraient toutefois transférés des organes nationaux aux organes de l'UE (Conseil de l'UE, Commission, Parlement européen, Cour de justice/CJCE). La Suisse obtiendrait en contrepartie des droits de co-décision à l'échelon européen. La configuration du gouvernement pourrait au besoin être adaptée dans le cadre des possibilités offertes par le droit existant. Après quelques années, il conviendrait d'examiner la nécessité de procéder à des réformes supplémentaires. La diminution de certaines compétences de l'Assemblée fédérale pourrait être partiellement compensée par les possibilités de participation aux décisions (p.ex. par la création d'une Commission des affaires européennes). Les représentants suisses dans la Commission européenne ou la CJCE pourraient être proposés par l'Assemblée fédérale, alors que les députés suisses au Parlement européen seraient élus par le peuple. Du point de vue formel, l'adhésion à l'UE n'exigerait pas de modification des *droits populaires*. Les instruments de démocratie directe pourraient être maintenus. Ils seraient néanmoins limités dans leur champ d'application matériel, certaines compétences étant transférées aux institutions de l'UE. La décision d'adhérer à l'UE ferait l'objet d'un référendum obligatoire. La modification de traités de l'UE serait sujette au référendum soit facultatif, soit obligatoire. Le référendum resterait également possible pour l'adoption ou la révision de lois d'application de dispositions communautaires (en général des directives). De même, il serait toujours possible de lancer des initiatives dans des domaines de compétences de l'UE. Le risque de décisions populaires contraires au droit communautaire existe, mais il paraît minime. Il serait par conséquent disproportionné d'introduire la possibilité pour l'Assemblée fédérale de déclarer la nullité de toute initiative populaire contraire au droit communautaire, ou de tout référendum visant une adaptation de loi au droit communautaire. Si des décisions populaires devaient entrer en contradiction avec le droit communautaire, il s'agirait de trouver des solutions avec l'UE. Dans le cas extrême, la conséquence serait la sortie de l'UE. Il n'y aurait pas lieu de revoir les *structures fédéralistes*. Plusieurs Etats membres de l'UE sont organisés de manière fédéraliste, certains partiellement. Une coordination étroite entre la Confédération et les cantons d'une part, entre les cantons eux-mêmes d'autre part, resterait de mise pour garantir une position unitaire. Il s'agirait de développer encore davantage les points de contacts existants (CdC, délégués d'information, groupes de travail intercantonaux). Les dispositions actuelles (art. 55 Cst. et Loi sur la participation) semblent suffire.

#### B. Marché du travail, politique sociale, recherche et santé

Le *marché du travail* est aujourd'hui déjà largement réglé par l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes. Les conséquences d'une adhésion à l'UE seraient dès lors limitées.



La Suisse pourrait participer de plein droit au développement des règles communautaires dans ce domaine. Le droit du travail en Suisse devrait être adapté aux standards de protection des travailleurs en partie plus élevés dans l'UE (p.ex. en ce qui concerne le maximum d'heures hebdomadaires, l'amélioration de la protection contre les licenciements ou l'introduction d'un congé parental). Ces adaptations pourraient restreindre la flexibilité du marché du travail. Dans le domaine de la **recherche**, la Suisse gagnerait, au-delà de la coopération déjà très étendue à l'heure actuelle, un droit de co-décision dans la politique de l'UE, en ce qui concerne p.ex. les lignes directrices des programmes-cadres de recherche (priorités thématiques, règles de participation, budget). La Suisse ne courrait plus le risque de retomber pendant une ou deux années dans le statut d'un Etat tiers à chaque passage d'un programme-cadre au suivant. Les avantages seraient identiques en rapport avec les programmes communautaires en matière de **formation**. Elle signifierait en outre la participation à toutes les agences et à tous les programmes de l'UE dans le domaine de la **santé publique**, ainsi qu'une participation à la définition des lignes directrices de l'UE dans ce domaine (p.ex. sida, alimentation, tabac, alcool). L'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA) se chargerait de façon centralisée de délivrer les autorisations de mise sur le marché pour certains médicaments, en particulier les préparations de haute-technologie. Dans le domaine de la **protection des consommateurs**, enfin, l'adhésion aurait des conséquences en ce qui concerne les denrées alimentaires, les produits chimiques et la radioprotection.

### C. Economie et finances

Sur le plan économique, les effets négatifs (perte de l'écart d'intérêt dont bénéficie la Suisse, contribution nette au budget de l'UE) devraient à court et à moyen terme l'emporter sur les effets positifs (intégration complète dans le marché), ceux-ci n'intervenant qu'à long terme. Pleinement intégrée au marché intérieur européen, l'économie suisse bénéficierait d'un accès non discriminatoire au marché. La Suisse appliquerait les politiques «horizontales»: droit de la concurrence, propriété intellectuelle, protection des consommateurs. Les entraves techniques au **commerce de marchandises** seraient entièrement supprimées, notamment par le biais de normes systématiquement harmonisées et du principe de Cassis-de-Dijon. La libre circulation des **services** permettrait un accès sans discrimination au marché intérieur européen, également pour des prestations transfrontalières fournies à partir de la Suisse. Il y aurait lieu de procéder à quelques adaptations en particulier dans le droit de la concurrence, et dans les services d'infrastructures pour lesquels la libéralisation n'est pas aussi avancée en Suisse que dans l'UE. Pour l'**agriculture**, l'adhésion signifierait, outre le libre-échange des produits agricoles, la reprise du régime douanier de l'Union et de la Politique agricole commune dans son ensemble. Les coûts de production et les prix à la consommation baisseraient. Les producteurs suisses gagneraient de nouvelles opportunités en termes de marchés d'exportation. Sur le plan de la **politique économique extérieure**, la Suisse pourrait profiter du poids de l'UE dans les négociations et participer à la définition de ses positions. Elle serait toutefois tenue de les respecter ensuite et perdrait son autonomie dans la négociation d'accords commerciaux. Dans le cadre de **l'union douanière**, la Suisse aurait à reprendre les tarifs douaniers supérieurs que l'UE applique sur les produits en provenance d'Etats tiers (concerne 18% des importations en Suisse). La suppression des contrôles de marchandises aux frontières permettrait d'un autre côté d'importantes économies pour les entreprises. **L'évolution des prix** dépendrait de divers facteurs: la concurrence accrue aurait pour effet de faire pression sur les prix (conséquences de Cassis-de-Dijon, des importations parallèles, de la libéralisation des marchés dans les secteurs de l'agriculture, des services, des infrastructures, de la suppression des contrôles de marchandises aux frontières). En revanche, l'augmentation de la TVA provoquerait probablement une hausse des prix.

En ce qui concerne les **impôts indirects**, les **taux de TVA** seraient ajustés à ceux de l'UE, c'est-à-dire augmentés à 15% au moins pour le taux normal et à 5% au moins pour le taux spécial. Les recettes supplémentaires ainsi obtenues pourraient servir à financer, en partie, la contribution nette au budget de l'UE. La quote-part fiscale augmenterait d'autant. Des compensations sur d'autres prélèvements permettraient d'éviter une hausse de cette quote-part et ainsi de préserver l'attrait de la place économique suisse. En ce qui concerne les **impôts directs**, les Etats membres gardent leurs prérogatives de manière générale. Dans certains cas, l'UE interdit cependant les allègements fiscaux assimilables à des aides d'Etat aux entreprises.

Ces dispositions du droit de la concurrence, de même que le «code de conduite sur la fiscalité des entreprises» pourraient impliquer un examen de la compatibilité de certains régimes fiscaux en Suisse avec le droit communautaire. La reprise de l'acquis (fiscalité de l'épargne, règles sur le blanchiment d'argent) impliquerait de plus une extension de l'échange d'information (sans condition de double incrimination). Pour ce qui a trait à la fiscalité de l'épargne, la Confédération pourrait lors des négociations d'adhésion insister sur la poursuite du régime d'exception pratiqué à l'heure actuelle (retenue fiscale). Le secret bancaire fiscal, tel que défini à l'heure actuelle dans le droit suisse, serait cependant, de fait, remis en question. En cas de participation à l'*union monétaire*, la politique monétaire suisse serait déterminée par la Banque centrale européenne. L'ajustement au niveau des taux d'intérêt de l'UE plus élevé (perte de l'écart d'intérêt dont bénéficie la Suisse actuellement) aurait durant la phase de transition un coût important pour l'économie, compte tenu des conséquences défavorables sur les investissements. La Suisse pourrait essayer de négocier une dérogation concernant l'introduction de l'euro. La reprise de l'euro pourrait être repoussée d'une durée indéterminée si les conditions requises (critères de convergence, adaptations de la législation nationale) n'étaient pas remplies (exemple de la Suède). En tant qu'Etat membre, la Suisse fournirait une *contribution nette au budget* de l'UE de l'ordre de 3,4 milliards de francs, selon les estimations. Dans tous les cas, le montant de la contribution devrait également faire l'objet des négociations d'adhésion.

#### D. Infrastructures

La Suisse rattraperait son retard concernant la libéralisation de certains domaines d'infrastructures, en particulier l'énergie (libre choix du fournisseur, accès non-discriminatoire au réseau). A la différence de l'EEE, la Suisse gagnerait un droit de co-décision dans les politiques de l'UE. De manière générale, les conséquences seraient les mêmes qu'avec l'EEE (reprise de l'acquis communautaire, accès au marché et règles de concurrence identiques pour tous les acteurs). Dans le domaine des *transports terrestres*, des conflits d'intérêts pourraient apparaître entre les objectifs fixés dans la Constitution fédérale d'une part et les limites apportées à la marge de manœuvre des Etats membres d'autre part. Il n'est pas exclu qu'il faudrait revoir partiellement certaines solutions qui ont été retenues dans le cadre de l'accord bilatéral sur les transports terrestres (p.ex. le système et les montants de la RPLP, l'interdiction de circuler la nuit). En matière de *transport aérien*, l'ouverture réciproque convenue jusqu'ici bilatéralement serait encore complétée par la 8<sup>ème</sup> liberté (cabotage national). L'intégration aurait pour effet de dynamiser également le marché des *télécommunications* en Suisse, avec pour conséquences une concurrence accrue, des prix à la baisse et davantage d'innovation. Au niveau du *marché postal*, les adaptations au processus de libéralisation en cours dans l'UE peuvent être réalisées en Suisse dans le cadre de la prochaine révision des lois fédérales sur la poste et l'organisation de la poste (p.ex. suppression progressive du monopole sur les lettres). Dans la mesure où il faudrait du temps pour concrétiser une adhésion à l'UE, cette dernière n'aurait sans doute que peu d'effet sur la réforme du marché postal en Suisse. La reprise de l'acquis concernerait de la même façon les règles communautaires relatives au marché intérieur de l'*électricité*. La Suisse s'attèle aujourd'hui déjà à rendre sa législation en la matière compatible avec celle de l'UE (ouverture des marchés, accès au réseau dans le cadre des échanges de courant transfrontaliers, sécurité dans l'approvisionnement, encouragement de la production de courant produit à partir de sources d'énergie renouvelable). Les politiques d'*environnement* de la Suisse et de l'UE répondent pour l'essentiel aux mêmes principes. Intégrée dans les organes de l'UE, la Suisse pourrait toutefois s'engager en faveur d'une meilleure protection de l'environnement dans l'UE. Des adaptations seraient par ailleurs nécessaires en ce qui concerne les mesures de protection du climat (fixation de quotas pour les émissions dans l'industrie suisse, négociation d'un objectif commun au sein de l'UE pour la période post-Kyoto).

#### E. Sécurité et justice

L'adhésion à une UE telle qu'elle se présente aujourd'hui ne signifierait pas l'abandon de la *neutralité* pour la Suisse. L'UE ne constitue pas une alliance militaire, pas plus qu'elle n'oblige ses Etats membres à participer à des opérations militaires. Les Etats ont la possibilité de rester à l'écart de certains pans de coopération dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), à l'instar de la position du Danemark.

La coopération PESD obéit encore au principe de l'unanimité et il n'y a pas d'obligation en ce qui concerne les contributions concrètes aux activités (civiles ou militaires), ce qui permet une participation des Etats membres qui ne sont pas dans l'OTAN (Suède, Finlande, Autriche et Irlande). Les développements de la PESD jalonnés dans le Traité constitutionnel (bloqué pour l'instant) prévoient cependant la mise en œuvre à terme d'une défense commune, laquelle nécessiterait une décision unanime de tous les Etats membres de l'UE. Une obligation faite à tous les Etats membres d'adhérer à une telle alliance ne serait pas compatible avec la neutralité. On ignore si et, le cas échéant, sous quelle forme une telle obligation verra le jour. Dans l'hypothèse d'un tel développement, la Suisse serait amenée à examiner si une alliance durable et stable pourrait permettre de garantir la sécurité du pays autant que la neutralité. Enfin, l'adhésion aurait pour conséquence la pleine participation aux *coopérations de police et de justice* dans le cadre de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Cela signifierait p. ex. l'application du mandat d'arrêt européen.

#### **4. Appréciation**

---

Le Conseil fédéral avait fixé, le 26 octobre 2005, les principes fondamentaux de sa politique européenne de la manière suivante:

- La Suisse fonde ses relations avec l'Union européenne sur la base de ses intérêts idéaux et matériels. Elle est solidaire avec les autres Etats du continent européen et leurs institutions communes pour aider à construire un monde plus sûr et plus respectueux des valeurs communes.
- A cet effet, elle passe avec ses partenaires les accords nécessaires tout en veillant à préserver son indépendance (art. 2 de la Constitution), sa liberté de décision et ses institutions (fédéralisme, démocratie directe etc.).
- La demande d'adhésion de 1992 n'est pas retirée. L'adhésion est considérée comme une option à long terme.

L'analyse dans le présent rapport confirme qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de ces principes. Cependant, il est nécessaire d'en préciser les contours et d'établir des lignes directrices et des priorités à court et à moyen termes pour la conduite de la politique européenne.

De manière générale, il incombe à la Suisse de définir sa position en Europe et de manière plus spécifique d'aménager ses relations avec l'Union européenne de telle sorte à pouvoir toujours assurer une défense optimale de ses intérêts, tant matériels qu'idéaux, et ce quelles que soient les conditions qui prévalent. L'intégration européenne est depuis toujours un processus et le restera. Au vu des grands chantiers en cours dans l'UE (Traité constitutionnel, prochains élargissements), le développement du processus d'intégration européenne est aujourd'hui plus ouvert que jamais. L'appréciation des intérêts du moment nécessite d'autant plus, dans cet environnement politique, économique et social en constante mutation, une analyse qui soit dynamique : une solution considérée comme bonne et gage de succès à l'heure actuelle peut ne plus être appropriée aux problèmes qui se poseront demain. La Suisse doit en outre toujours garder à l'esprit que ce qu'elle fait et décide aujourd'hui peut avoir des effets sur sa position future.

Il en découle que notre relation à l'UE ne doit pas être jugée selon un schéma trop stéréotypé du type «adhérer/ne pas adhérer». La question de fond est en effet moins de déterminer si la Suisse veut être membre ou non de l'UE, mais plutôt de savoir de quelle manière et par le biais de quels instruments elle peut atteindre les buts fondamentaux que se fixe l'Etat et les objectifs de sa politique étrangère de la façon la plus optimale. Il convient tout d'abord, avant de répondre à cette question, de constater que la Suisse poursuit la même finalité que celle de l'intégration européenne, à savoir la paix et le bien-être commun en Europe, et qu'elle assume à cette fin ses responsabilités. Elle recourt pour ce faire aux instruments qui lui paraissent les plus appropriés. Aucun de ces instruments – regroupés parfois sous les notions de « voie bilatérale » ou « d'adhésion » – ne peut ainsi constituer un but en soi de la politique européenne.

Ils représentent uniquement des moyens en vue d'atteindre les buts fixés par la Constitution tout en reconnaissant notre responsabilité commune pour la paix, la stabilité et la prospérité sur notre

continent. L'Etat suisse repose sur la participation du peuple et des cantons, dès lors la politique européenne doit rester l'affaire de tous.

Les instruments à disposition ne sont pas figés. Les importantes et constantes évolutions vécues par l'UE, et dans une moindre mesure par la Suisse, impliquent une relation elle-même mouvante, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Lesdits instruments peuvent donc évoluer et de nouvelles possibilités de relations non encore étudiées pourraient voir le jour. Ils peuvent aussi être vus comme étapes d'un processus ouvert, l'objectif de ce dernier étant finalement de trouver à tout moment la solution qui permette à la Suisse de défendre au mieux ses intérêts.

Sur la base de l'analyse qui précède, le Conseil fédéral en arrive à la conclusion que nos buts peuvent à l'heure actuelle être atteints dans une large mesure, d'une part par le biais du réseau d'accords existant, son adaptation et son élargissement continus aux nouvelles exigences et, d'autre part, par la poursuite de politiques autonomes, sans que cela porte préjudice aux décisions futures. Pour que cela soit encore le cas à l'avenir, il faudra que les conditions suivantes, entre autres, continuent d'être remplies :

- La Suisse jouit d'un degré de participation à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et d'une marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes, qui sont perçus comme suffisants (*participation à la prise de décision*).
- Dans la conduite de sa politique envers les Etats tiers, l'UE est disposée à trouver avec la Suisse des solutions par le biais d'accords bilatéraux sectoriels (*faisabilité en matière de politique extérieure*).
- Les conditions-cadres économiques, en particulier dans le domaine monétaire, n'évoluent pas dans un sens défavorable à la Suisse (*conditions-cadres économiques*).

La Suisse ne peut influencer ces diverses conditions que de manière limitée. La première condition (*participation à la prise de décision*) pourrait par exemple évoluer dans le sens où l'UE pourrait encore davantage créer des situations auxquelles la Suisse ne pourrait se soustraire, indépendamment des règles de coopération convenues dans les accords. Une telle évolution provoquerait peu à peu un affaiblissement des possibilités de participation de la Suisse à la prise de décision et limiterait aussi sa marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes. Si ce processus qui peut en partie déjà être constaté aujourd'hui devait se poursuivre, il influencerait défavorablement la position de la Suisse.

Le maintien de la deuxième condition (*faisabilité en matière de politique extérieure*) dépend entre autres de la perception qu'aura l'UE de la Suisse, aussi bien en tant qu'interlocutrice intéressante pour la conclusion d'accords qu'en tant que partenaire solidaire pour la réalisation de buts communs. Le premier élément dépend pour l'essentiel des intérêts matériels que l'UE peut avoir à conclure un accord avec la Suisse. Le second élément a davantage trait à la capacité de la Suisse à apparaître comme un partenaire fiable assumant ses responsabilités en Europe. Le fait pour la Suisse d'adapter ses accords en cas de nouveaux élargissements de l'UE et de continuer à participer de façon solidaire avec cette dernière à la construction d'un continent stable et sûr en constituent de bons exemples.

La troisième condition (*conditions-cadres économiques*), enfin, ne peut pratiquement pas être influencée par la Suisse.

Si ces conditions devaient changer, il conviendrait alors d'adapter nos instruments de politique européenne.

Au vu des conditions mentionnées précédemment, les priorités de politique européenne à court et moyen terme peuvent être réalisées à travers les étapes suivantes :

- Les accords bilatéraux existants doivent être mis en œuvre de la manière la plus efficace possible et leur pérennité doit être assurée. Cela vaut aussi bien pour la ratification et la mise en vigueur des accords qui ne l'ont pas encore été que pour l'application et – si nécessaire – l'adaptation et le renouvellement des accords existants.
- Les relations contractuelles doivent être approfondies dans les domaines où cela semble opportun et possible : par exemple pour les thèmes d'intérêt commun que sont l'électricité, la navigation par satellite ou la santé.
- La Suisse contribue à la réduction des disparités économiques et sociales en Europe.

L'examen et l'amélioration permanents des instruments de notre politique européenne représentent un important défi. Il est dès lors essentiel que les citoyennes et citoyens suisses soient impliqués de manière active dans les débats menés sur ce thème et qu'ils soutiennent les pas concrets réalisés en politique européenne. Une discussion ciblée nécessite toutefois une approche de la problématique qui soit la plus objective possible. Avec le présent rapport, le Conseil fédéral souhaite favoriser une discussion plus factuelle sur l'Europe.

Il est conscient que le processus d'intégration européenne, mené en premier lieu par l'UE, joue un rôle décisif en faveur de la paix et de la stabilité qui prévalent aujourd'hui sur notre continent. Il appartient dès lors à la Suisse, à sa manière, de contribuer à la réalisation de ces objectifs communs.