

Suisse – UE

Analyse des conséquences économiques des sept accords sectoriels (accords bilatéraux I)

1^{er} juin 2004

Numéro 22

dossierpolitique

Conséquences économiques des sept accords sectoriels de juin 2000

Du point de vue de l'économie, les sept accords sectoriels ont clairement une influence positive. Ils garantissent aux entreprises suisses un accès non discriminatoire au marché communautaire. L'accord sur la libre circulation des personnes revêt une importance particulière. Les accords sur les obstacles techniques au commerce, les marchés publics et les transports terrestres sont également importants.

L'analyse de Beat Bechtold s'appuie sur un travail effectué dans le cadre d'un séminaire à l'Université de St-Gall

« Les rapports entre la Suisse et l'UE sont plutôt difficiles. La Suisse s'oppose aujourd'hui encore à la tendance générale de l'intégration européenne, mais souhaite néanmoins participer un peu ». Cette citation de Wolf Linder dit très justement que la Suisse ne souhaite ni faire cavalier seul en Europe, ni s'intégrer totalement – adhérer à l'Union européenne. Une grande partie du peuple suisse soutient la politique européenne du Conseil fédéral. Ainsi, depuis le rejet de l'accord sur l'EEE en 1992, trois votations ont porté sur l'UE : les deux initiatives populaires « Négociations d'adhésion à l'UE : que le peuple décide » et « Oui à l'Europe » ainsi que le référendum contre les accords bilatéraux. Le souverain a pris acte des recommandations de vote du Conseil fédéral et de la majorité des partis et a voté en conséquence. Il en ressort que la voie bilatérale est le bon choix en termes de

politique d'intégration. L'état des lieux d'économie suisse, l'organisation faîtière de l'économie, montre que cette décision repose sur un large consensus. Toutefois, les relations entre la Suisse et l'UE sont traditionnellement étroites, c'est pourquoi d'autres accords sont nécessaires. La voie bilatérale reste donc la seule variante possible, notamment du point de vue économique.

Les conséquences pour la Suisse des sept accords bilatéraux et de l'élargissement à l'est de l'UE sont étudiées dans le présent dossier politique dans la perspective économique. La première partie propose une explication brève des différents accords bilatéraux I, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002, et une analyse du point de vue économique. Il s'agit de tirer les leçons de l'expérience sur la base des deux années écoulées depuis l'entrée en vigueur des accords. La deuxième partie

Commerce extérieur de la Suisse

	Total	UE	AELE	D	F	I	USA	J
Année	mio.fr.	en %	en %	en %	en %	en %	en %	en %
Exportations CH								
1999	114'446	62.6	0.5	23.3	9.4	8.0	11.4	3.6
2000	126'549	62.6	0.5	23.3	9.4	8.0	11.4	3.6
2001	131'717	61.0	0.5	22.2	9.0	8.0	10.6	3.9
2002	130'381	60.0	0.4	20.8	9.2	8.3	11.0	3.8
2003	130'662	60.2	0.4	21.2	8.8	8.4	10.6	3.9
Importations CH								
1999	113'416	79.7	0.3	32.5	12.5	10.2	6.1	3.0
2000	128'615	79.7	0.3	32.5	12.5	10.2	6.1	3.0
2001	130'052	79.9	0.3	32.2	11.0	10.2	5.3	2.4
2002	123'125	80.4	0.2	32.3	10.4	10.8	5.3	2.0
2003	123'778	81.7	0.2	33.3	11.1	11.1	4.4	2.1

Source : Bureau de l'intégration DFAE/DFE et seco

analyse les conséquences de l'élargissement à l'est de l'UE sur les accords bilatéraux I. Il s'agit d'en exposer brièvement les tenants et aboutissants et surtout d'examiner les éventuelles conséquences économiques. Dans cette partie, la réflexion est plutôt théorique. La dernière partie rassemble quelques conclusions et montre, d'une part, le coût et, d'autre part, l'utilité macroéconomique des accords bilatéraux – dans la mesure où il est possible de les déterminer aujourd'hui.

Accords bilatéraux

Motivation

Un accord de libre-échange existe entre la Suisse et la Communauté européenne depuis 1972. Or au cours des 30 dernières années, non seulement la concurrence s'est intensifiée, mais le rythme de croissance de l'économie mondiale s'est accéléré. Ainsi, la mondialisation et la régionalisation ont contribué à faire avancer toujours plus le processus d'intégration européenne (traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice). Cette évolution est préoccupante pour la Suisse par rapport au marché européen unifié. L'accord de libre-échange de 1972 n'était plus suffisant pour la Suisse, petit pays orienté à l'exportation. Les efforts multipliés en vue d'étendre et d'approfondir les relations avec l'UE et ses Etats membres ont échoué avec le refus opposé à l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) lors de la votation de 1992. Il a donc fallu parer aux conséquences économiques négatives découlant du non à l'EEE par d'autres moyens. Les accords bilatéraux sont une tentative de la Suisse de garantir l'accès au marché européen.

La Suisse est le principal partenaire commercial de l'UE après les Etats-Unis. Environ 80% de ses importations proviennent de l'UE. A l'inverse, 60% des biens et services exportés par la Suisse sont destinés à l'UE (cf. tableau page 1). Il est donc compréhensible que l'UE, en tant que place économique, souhaite aussi étendre et renouveler les relations économiques et commerciales réciproques.

Le choix des secteurs devant faire l'objet d'un accord bilatéral devait créer des opportunités pour l'industrie, l'artisanat et l'agriculture. Les parties tablaient notamment sur une amélioration des opportunités de carrière pour les jeunes. Dans le domaine de l'environnement, il était question de mettre au point une politique des transports écologique dans les Alpes. De plus, des mesures d'accompagnement, des périodes de transition et des contingents pour la Suisse devaient affiner les solutions taillées sur mesure dans le domaine de la libre circulation des personnes. Les sept accords sectoriels ont été ficelés et traités en bloc. La clause

« guillotine » établit que la dénonciation d'un accord annule les six autres accords.

Libre circulation des personnes

L'objectif de cet accord est de mettre en place la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Le marché du travail s'ouvrant progressivement, la libre circulation sera effective au terme d'une période de transition de douze ans. Après l'accomplissement des trois étapes, les citoyens suisses et les ressortissants des Etats de l'UE ne s'achopperont plus à des restrictions lors de la recherche d'un emploi outre-frontière. Dans les faits pourtant, les Suisses bénéficient d'une libre circulation totale après deux ans déjà. La suppression de la priorité des travailleurs indigènes le 1^{er} juin 2004 coïncide avec l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement. L'accord prévoit également la reconnaissance réciproque des diplômes et des certificats de formation professionnelle. En outre, après sept ans, la Suisse peut décider si elle souhaite prolonger l'accord. Introduite en raison des incertitudes liées à l'élargissement à l'est de l'UE, cette décision est soumise au référendum facultatif

La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE permettra aux entreprises suisses de recruter des travailleurs dans toute l'UE. De même, elle optimisera considérablement les opportunités de transfert de cadres. Les mesures d'accompagnement répondent aux craintes relatives à l'arrivée massive de travailleurs étrangers sur le marché du travail suisse, et combattent principalement le dumping social (p. ex. salaires minimaux). Trois types de mesures d'accompagnement entrent en vigueur le 1^{er} juin 2004, dont la loi sur les travailleurs détachés.

La simplification de la procédure lors de la recherche de travailleurs étrangers constitue un des avantages principaux de ce dossier. En effet, dans certaines branches de l'économie, il est question d'étendre le champ de recrutement à des régions comme la Lombardie, l'Alsace et le Sud de l'Allemagne. Le fait que l'embauche de cadres soit facilitée a un impact positif. L'établissement de permis de travail pour une durée de 5 ans dans un premier temps est également positif. Pourtant, du point de vue des entreprises, ces avantages sont relativisés par la multiplication des démarches auprès des caisses maladie et en ce qui concerne le décompte des prestations sociales, démarches qu'il faut se garder de sous-estimer¹. Les flux migratoires des pays de l'UE vers la Suisse que l'on avait craint ne se sont pas produits. Cela tient tant au rapprochement du niveau de vie des uns et des autres

¹ Le Bureau de l'intégration table sur un accroissement des dépenses de 270 mio.fr. par an, après déduction de la participation aux coûts de la Confédération et des cantons (DFAE/DFE)

qu'à la faible croissance démographique de l'UE. A long terme, il est probable que la faible migration des travailleurs exercera une pression ténue sur les salaires. Il n'y aura donc pas d'augmentation du chômage puisque ce sont principalement les travailleurs qualifiés qui iront travailler dans un autre Etat de l'UE. Cela tendra à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Dans certaines professions, les salaires se trouveront peut-être sous pression à court terme du fait de l'émigration de spécialistes. Néanmoins, il est possible de compenser cette situation par la perspective d'une expérience professionnelle à l'étranger. L'optimisation de la compétitivité découlant de l'accord sur la libre circulation des personnes bénéficiera à la place économique suisse. Les négociations sur l'extension de l'accord sur la libre circulation aux nouveaux Etats membres de l'UE se sont terminées en mai 2004.

Transports terrestres

Malgré une situation de départ et des intérêts divergents, la Suisse et l'UE ont trouvé un terrain d'entente et élaboré une politique de transit commune pour le trafic routier dans l'arc alpin. La délégation suisse est parvenue à convaincre l'UE de la nécessité de déplacer le trafic de marchandises transalpin de la route sur le rail. Les instruments fiscaux censés permettre ce déplacement sont la perception d'une taxe sur les transports à travers les Alpes et l'acquiescement d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Les taux RPLP appliqués à partir de 2005 et de 2008 aux différentes catégories de poids lourds (euro 0/I/II/III) doivent encore être négociés avec l'UE. Le comité mixte décidera des taux appliqués à partir de 2005 en juin 2004. A partir de 2005, le transit d'un véhicule de 40 t coûtera environ 12 à 14 fois plus qu'en 1999. La Suisse a également fait des concessions et accepté d'ouvrir son marché des transports. Ainsi, elle a autorisé l'introduction de la limite des 40 t pour les poids lourds à partir de 2005. L'un des principaux objectifs de cet accord consiste à ouvrir progressivement et réciproquement les marchés du trafic routier et ferroviaire. Dans la perspective de l'économie suisse, les mesures d'accompagnement pour le trafic routier prévoient notamment d'accorder des contingents de véhicules de 40 t, circulant à vide ou chargés de produits légers, à des transporteurs suisses. Pour le trafic ferroviaire, l'accord prévoit une exemption forfaitaire de la RPLP pour les parcours initiaux et terminaux du trafic combiné non accompagné (par conteneur transporté), la promotion internationale du trafic ferroviaire de marchandises ainsi que l'accélération des procédures douanières. Ces mesures d'accompagnement sont considérées comme un élément majeur des Bilatérales I,

car elles satisfont à peu près les écologistes et les fédérations routières de sorte que ces groupes d'intérêts ne soutiendraient pas une éventuelle demande de référendum.

Les conséquences économiques ressortent de ce qui précède. A partir de 2005, les transporteurs suisses pourront transporter des marchandises d'un Etat membre de l'UE à un autre sans devoir passer par la Suisse (grand cabotage). Les entreprises ferroviaires reçoivent le « libre accès », autrement dit les CFF, le BLS (Chemin de fer du Lötschberg SA) et d'autres entreprises ferroviaires peuvent par exemple transporter des marchandises en provenance et à destination de l'Allemagne et recourir à des alliances pour le transport sur grandes distances. Cela crée aussi de nouvelles libertés et opportunités de marché pour les transporteurs suisses au sein de l'UE. Néanmoins, une grande partie des recettes des RPLP, 900 mio.fr. par an environ, provient des transporteurs suisses. Des associations actives dans cette branche affirment que les problèmes logistiques liés au rail ne sont pas encore résolus aussi le recours à la route reste-t-il nécessaire. Durant la phase de transition, le transit continuera d'affecter le trafic intérieur. Or les retards que cela engendre coûtent chers aux transporteurs. Certains observateurs espèrent que le libre accès au réseau ferroviaire européen intensifiera la compétitivité, ce qui optimisera le rapport prix/prestation. D'une manière générale, le libre accès au réseau ferroviaire et routier renforcera la place économique suisse et garantira des emplois dans la branche du transport, mais aussi dans d'autres branches. Les recettes de la Confédération (RPLP) sont mises en regard de dépenses pour des projets d'infrastructure (financement des NLFA et modernisation des infrastructures). Il ne faut pas oublier que ces projets de construction bénéficieront à des branches de l'économie suisse.

Transport aérien

L'accord sur le transport aérien garantit aux compagnies aériennes suisses l'accès au marché libéralisé du trafic aérien de l'UE au terme d'une période de transition prévoyant trois étapes. Lesdites « libertés »² garantissent des droits de trafic. Les compagnies aériennes nationales pourront désormais opérer dans l'espace aérien européen sans subir de discrimination. L'ancienne Swissair estimait les économies découlant d'une diminution des démarches administratives à quelque 200 mio.fr. par an.

Compte tenu des problèmes antérieurs et actuels des compagnies aériennes nationales, on ne connaît pas les

² 3^e liberté : p. ex. Zurich-Paris ; 4^e liberté : p. ex. 5^e liberté : p. ex. Zurich-Madrid-Lisbonne ; 7^e liberté : p. ex. Paris-Madrid ; 8^e liberté : p. ex. Milan-Rome. (Europabrevier)

éventuelles conséquences économiques durables de la mise en œuvre des accords bilatéraux I sur ces dernières. Les sociétés nationales exploitant les aéroports doivent offrir aux compagnies aériennes européennes les mêmes conditions que celles offertes dans les aéroports de l'UE. Par conséquent, l'accord facilite l'accès au marché suisse pour les compagnies aériennes étrangères.

Recherche

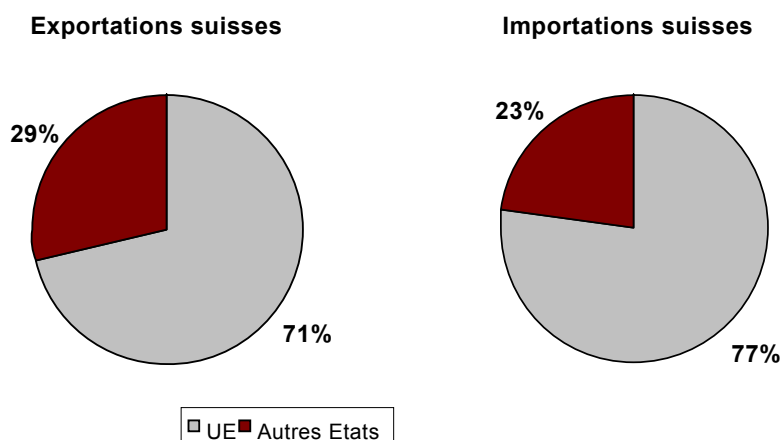
L'accord garantit l'accès aux principaux programmes de recherche européens publics. Pour la Suisse en tant que place de recherche, il est important de pouvoir prendre connaissance librement des résultats de ces programmes. Les PME en particulier peuvent bénéficier d'un savoir-faire précieux. La participation aux programmes de recherche est un des éléments principaux de l'accord. Le 5^e programme-cadre de recherche (5^e PCR) s'est terminé à la fin 2002. Depuis début 2004, pour la première fois, la Suisse participe pleinement à un programme, en l'occurrence au 6^e PCR. Ce programme-cadre dispose d'un budget de 17,5 mrd euros (27 mrd fr.). Il n'existe pas de clé de répartition fixant le montant de la participation des différents pays. Les fonds vont aux meilleurs projets du point de vue qualitatif. Depuis 1992, la Suisse a certes participé à des projets, mais sans soutien financier et avec des droits limités. Le Conseil national a approuvé le 6^e PCR le 11 mars 2004. Le Conseil des Etats traitera vraisemblablement cet accord durant la session d'été 2004.

Commerce de produits agricoles

La mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture et donc le renforcement des relations de libre-échange entre la Suisse et l'UE passe par la libéralisation du commerce agricole et porte sur deux aspects. La mise en œuvre a un aspect quantitatif : la suppression des tarifs douaniers et l'augmentation des contingents pour les importations en sont deux éléments importants. Cela concerne le fromage, les légumes, les fruits, les produits horticoles ainsi que certaines spécialités de viande. L'accord traite aussi de la réalisation qualitative du libre-échange, soit de la réduction d'obstacles au commerce non tarifaires spécifiques. L'harmonisation de prescriptions techniques, la non-discrimination réciproque et la reconnaissance juridique en constituent des éléments essentiels. L'accord met sur un pied d'égalité les prescriptions relatives à la commercialisation du vin, par exemple. En outre, il protège les appellations géographiques et traditionnelles existantes pour les spiritueux. Les produits agricoles transformés et les aliments de base ne sont pas concernés. Les Etats membres de l'UE sont les principaux partenaires commerciaux de la Suisse dans le domaine des produits agricoles.

L'accord facilite l'accès de la Suisse à des marchés d'exportation – fromages, fruits et légumes – sur lesquels elle possède traditionnellement des avantages. La suppression des droits de douane sur le fromage a été échelonnée sur cinq ans de sorte qu'il est trop tôt pour tirer un bilan définitif. Pour le commerce de la viande, les

Commerce extérieur des produits agricoles et sylvicoles avec l'UE (2003)



Source : AFD – Administration fédérale des douanes

conséquences de la crise de l'ESB, de l'interdiction d'importer décidée par la France et l'Allemagne, compliquent la mise en œuvre des concessions négociées. Il apparaît dans les faits que les exportateurs suisses n'exploitent que timidement les quotas exemptés de droits de douane de l'UE. La raison principale est le niveau élevé des prix, dû à l'insuffisance de la compétitivité dans l'agriculture suisse et son industrie agroalimentaire.

L'agriculture suisse doit relever de grands défis. La concentration sur les compétences principales (production de fromage et culture biologique de fruits et légumes) pourrait créer de nouveaux débouchés. L'amélioration des structures de production et de commercialisation permettrait d'acquérir de nouveaux clients sur le marché communautaire.

Marchés publics

Avec l'accord sectoriel sur les achats publics, les deux parties étendent l'accord existant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les achats publics du 1^{er} janvier 1996. L'accord de l'OMC régleme les adjudications et l'attribution de commandes des institutions étatiques dans les domaines de l'eau, de l'énergie et des transports. Sur cette base, la Suisse et l'UE ont convenu d'étendre cet accord aux domaines du rail, des télécommunications et des achats publics des communes et des entreprises privées concessionnaires. Les affaires de ce secteur représentent un volume financier annuel de plus de 1 000 milliards CHF en Europe et de quelque 36 milliards CHF pour le marché helvétique. Pour que les acquisitions publiques soient mises au concours, elles doivent dépasser un certain seuil. Grâce au principe de la réciprocité, aussi bien les fournisseurs européens en Suisse que les entreprises suisses en Europe ont accès aux principaux projets d'infrastructures.

Les entreprises suisses obtiennent dans l'UE un meilleur accès aux domaines qui ne leur étaient pas accessibles jusqu'ici ou difficilement seulement dans le cadre des règles de l'OMC (GPA). Grâce à la concurrence accrue qui se manifeste au niveau des appels d'offres en Suisse, une pression s'exerce sur les prix. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent réaliser des économies pouvant aller jusqu'à 10% sur les adjudications (Europabrevier). L'ouverture réciproque du marché d'acquisition offre à la Suisse des chances sur le marché européen. Environ 16% seulement des soumissions de son marché public sont attribuées à des entreprises sises au-delà de la frontière européenne (Bollinger). Divers représentants de branches s'attendent à une intensification de la concurrence dans un proche avenir. Les économies réalisées par les pouvoirs publics mentionnées ci-dessus permettent de vérifier cette évolution. On constate aussi un certain protectionnisme latent sous la

forme de charges administratives supplémentaires appliquées aux soumissionnaires étrangers proches de la frontière. Ces expériences sont faites en particulier dans des régions telles que la Lombardie et l'Alsace. Elles sont moins fréquentes en Allemagne du sud. Le fait de scinder des commandes aboutit aussi à écarter des soumissions. C'est une façon pour l'industrie nationale de se protéger de la concurrence étrangère. Si la valeur seuil n'est pas (ou plus) atteinte, il devient superflu de procéder à une mise aux enchères telle que la prévoit l'accord bilatéral. Sur le plan national, on conteste catégoriquement le recours à un tel processus dans les appels d'offres.

Obstacles techniques au commerce

Jusqu'ici, la non-reconnaissance des évaluations de conformité et les diverses prescriptions techniques concernant les produits constituaient des obstacles au commerce. L'accord sur les obstacles techniques au commerce régleme désormais pour la plupart des produits industriels la reconnaissance mutuelle de ces évaluations (admissions des produits, examens, certifications, etc.). Une seule appréciation sera valable pour les deux partenaires. Depuis le 1^{er} juin 2002, le double examen d'admission à la commercialisation est tombé. Il n'est plus nécessaire que dans certains cas particuliers, lorsque les deux législations diffèrent. Mais ces attestations peuvent être fournies par les deux organes d'évaluation de la conformité. Ainsi la Suisse, par exemple, est habilitée à attester le marquage CE sur des produits.

Pour les fabricants, les obstacles techniques au commerce sont synonymes de coûts de développement, de fabrication et de distribution plus élevés, mais aussi de retard dans l'introduction de nouveaux produits sur le marché. Outre que cela nuit à la compétitivité des entreprises, l'attrait de la place économique suisse en pâtit également³. Dans la pratique, on a constaté des allègements dans le domaine de la certification et des normes ainsi que des progrès en ce qui concerne la standardisation. Cela débouche sur des résultats positifs dans le secteur des exportations, nos entreprises bénéficiant d'une situation sur le marché au moins égale à celle de leurs concurrents européens. La double évaluation de conformité engendrait des coûts supplémentaires et des retards dans l'introduction sur le marché. Il en est résulté pour les fabricants suisses des coûts supplémentaires des produits concernés de 0,5 à 1% environ en moyenne. L'industrie des machines, les entreprises chimiques et pharmaceutiques ainsi que les fabricants de produits médicaux et d'appareils de mesures en particulier bénéficient de ces nouveaux accords. Pour l'ensemble de l'économie, on a

³ seco – Secrétariat d'Etat à l'économie

constaté une tendance à la diminution des coûts financiers et en temps pour l'industrie d'exportation sur le marché européen. La place industrielle suisse s'en est trouvée renforcée et des emplois ont pu être maintenus. Des incitations à délocaliser des emplois dans l'espace européen ont disparu. On a également observé, depuis l'entrée en vigueur de l'accord, une offre de marchandises élargie ainsi que des baisses de prix grâce à des conditions d'importations simplifiées.

Les répercussions de l'élargissement de l'UE sur les accords bilatéraux I

Instantané du point de vue européen

L'élargissement de l'UE se concrétisera en deux étapes. Le 1^{er} mai 2004, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la Tchéquie, la Hongrie et Chypre ont adhéré à l'Union européenne. L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est prévue pour 2007. En 2004, l'Union s'enrichit de 75 millions de nouveaux citoyens européens. Le droit européen s'appliquera aux nouveaux pays membres. De nombreux détails ne sont pas encore réglés, mais des délais transitoires courent pour les domaines dans lesquels les réglementations ne sont pas encore définitivement au point.

Dès cette année, les nouveaux citoyens européens pourront progressivement circuler librement dans l'Union. Les procédures douanières et les contrôles de marchandises tombent, car les Etats feront partie de l'Union douanière européenne. Le libre choix du lieu de travail s'appliquera aux nouveaux citoyens de l'UE. Pendant les sept premières années, les anciens membres de l'UE (les Quinze) pourront édicter des restrictions dans ce domaine. Aujourd'hui déjà, il existe un droit d'établissement réciproque pour les entreprises. La libre acquisition de capitaux est également assortie de restrictions.

Implications politiques

En adhérant à l'UE, les nouveaux membres reprennent à leur compte l'acquis communautaire (le droit communautaire) dans lequel sont inclus les accords bilatéraux que l'UE a passés avec la Suisse. Ce processus est inévitable, tout comme la demande de négociation de l'UE concernant l'accord sur la libre circulation des personnes. La reprise de six accords bilatéraux par les dix nouveaux membres sera automatique. Seul l'accord sur la libre circulation des personnes nécessite des négociations entre la Suisse et l'UE, car il s'agit d'un accord dit mixte. Dans ce dossier, la Suisse demande que la libre circulation des personnes avec les dix nouveaux membres ne se concrétise pas plus

Population des 10 nouveaux membres de l'UE

Etat	Population en mio. personnes*	Ressortissants en Suisse**
10 nouveaux membres	74.4	17 991
Pologne	38.2	4 532
République tchèque	10.2	3 776
Hongrie	10.2	3 676
Slovaquie	5.4	2 413
Lituanie	3.5	328
Lettonie	2.3	504
Slovénie	2.0	2 596
Estonie	1.4	113
Chypre	0.8	81
Malte	0.4	72
15 membres de l'UE au 30 avril 2004	379.0	812 978
Suisse	7.3	

* estimation partielle ou provisoire pour 2003

** population étrangère résidente permanente au 31.12.02

Source: Hirsbrunner/Schäfer (2004), p. 15 et Eurostat

rapidement qu'avec les Quinze. Cela implique notamment pour la Suisse un délai de transition et le maintien de restriction d'accès au marché du travail. En Suisse, c'est le Parlement qui prendra la décision d'extension de l'accord. Un tel arrêté fédéral est soumis à référendum facultatif. Si la Suisse devait rejeter l'extension de cet accord, c'est l'ensemble des accords bilatéraux qui pourraient tomber sous le coup de la clause guillotine. En 2009, la Suisse aura en outre la possibilité de décider de la prorogation du traité.

Les coûts de la communication et de la coordination vont sensiblement augmenter dans l'UE élargie. Cela ne devrait pas être sans conséquences sur les relations avec la Suisse. Dans une UE à 25 qui prendra ses décisions sur la base d'une procédure de consultation interne compliquée, nos souhaits en matière de relations bilatérales seront moins écoutés.

Effets économiques

Avec l'élargissement de l'UE, la Suisse peut escompter une croissance supplémentaire de son PIB de l'ordre de 0,2 à 0,3%. Cela représente un accroissement de rendement économique de 1 à 1,5 mrd fr. par an (Brunetti). L'extension de cet accord ouvre un vaste potentiel de recrutement de main-d'oeuvre qualifiée et de personnel auxiliaire. Diverses branches ont annoncé leur intérêt à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes. De même, les autorités compétentes signalent que l'intérêt pour le marché du travail d'Europe de l'est a augmenté chez les travailleurs suisses. Parmi les nouveaux adhérents, les pays les plus intéressants économiquement pour la Suisse sont la Slovaquie, la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne et la Hongrie. Avec des avantages de qualité comme leur niveau de formation et leur capacité de travail, ces Etats se prêtent de manière optimale aux investissements directs. Le potentiel d'avenir de ces marchés en pleine croissance est sous-estimé en Suisse. Les milieux économiques autrichiens et allemands se font une meilleure idée des possibilités de ces marchés dynamiques. Il en résultera une libéralisation plus étendue et une plus grande sécurité du droit dans les secteurs commerciaux et les domaines d'investissements en Europe centrale et orientale.

Le volume d'échanges résultant de nos exportations vers les nouveaux pays de l'UE et de nos importations en provenance de ces pays a représenté en 2003 environ 0,9% de notre produit intérieur brut. Par rapport au volume d'échanges avec les Quinze, ce chiffre est légèrement inférieur. Les exportations suisses vers les nouveaux pays membres ont augmenté de 350% entre 1990 et 2003, alors que les importations en Suisse ont progressé de 500%. Les entreprises helvétiques tirent notamment

parti de la possibilité d'acquérir des prestations à des conditions favorables (produits bruts et équipements). Les produits chimiques et pharmaceutiques, suivis des biens d'investissement (machines, électronique) ont été les plus exportés (Brunetti).

Un examen plus précis des différents dossiers, comme par exemple l'accord sectoriel sur les obstacles techniques au commerce, révèle que l'élargissement des accords bilatéraux aux nouveaux pays de l'UE se traduira par des simplifications. Les réglementations nationales sont remplacées par des prescriptions techniques uniformes de l'UE. Dans le dossier des marchés publics, il faut s'attendre à des développements d'infrastructures se chiffrant en milliards, qui joueront un rôle essentiel dans les nouveaux Etats membres. Ainsi apparaissent des préférences diversifiées dans les différentes branches en ce qui concerne la libre circulation des personnes: il peut être intéressant d'engager du personnel de service et de montage, mais l'échange d'employés entre entreprises ainsi que l'apparition de nouveaux marchés de recrutement peuvent aussi ouvrir des perspectives intéressantes.

Indépendamment de toutes ces possibilités, des craintes subsistent. L'accord sur la libre circulation des personnes suscite une inquiétude latente par rapport à une immigration massive. Il règne aussi une certaine crainte de dumping salarial avec le personnel étranger. Sur le plan de l'économie générale, on redoute un recours abusif à notre système généreux d'assurances sociales. Mais l'ouverture du marché de l'emploi est contrôlée; des contingents et des délais transitoires sont négociés. De plus, les mesures d'accompagnement prévues protégeront les travailleurs nationaux de la sous-enchère salariale et sociale. La peur du tourisme social est également répandue. Pourtant, la libre circulation des personnes ne s'applique pas aux chômeurs. Une personne qui n'a pas trouvé d'emploi au bout de trois mois n'obtient pas de permis de séjour. Il n'est possible de percevoir des indemnités de chômage qu'au bout d'une période de cotisations minimale. Aucune étude n'existe encore sur le potentiel de migration à long terme. On sait seulement que la Suisse compte actuellement quelque 18 000 ressortissants des dix nouveaux pays membres de l'UE (cf. tableau p. 6).

Les nouveaux pays et notre économie seront mieux intégrés. En outre, ces pays connaissent une plus forte croissance économique que les anciens pays membres de l'UE. La Suisse entretient traditionnellement de bonnes relations avec les pays d'Europe centrale et orientale. La continuité de cette collaboration ne doit pas être remise en cause.

Conclusions

Les accords bilatéraux

Pour les milieux économiques, le bilan des sept accords sectoriels est nettement positif. Les entreprises estiment que ces accords constituent la garantie d'un accès non discriminatoire de l'économie suisse au marché intérieur européen. C'est le dossier de la libre circulation des personnes qui fait l'objet de l'observation la plus attentive. L'accord sur les obstacles techniques au commerce, celui sur les marchés publics et celui sur les transports terrestres sont importants. Leurs conséquences économiques sont positives. Le seco estime que les gains économiques de ces accords représentent jusqu'à 2% du produit intérieur brut (environ 8 mrd fr.). Cette donnée inclut les baisses de prix dont les consommateurs vont vraisemblablement profiter. Les conséquences non financières ne doivent pas être négligées non plus. Entrent dans cette catégorie par exemple le transfert et l'accroissement de connaissances concernant la participation aux programmes européens de recherche ou la possibilité de travailler partout en Europe.

Les charges résultant de ces accords pour la Confédération seront surtout dues à la libre circulation. A l'issue d'un délai transitoire de sept ans, les assurances sociales devront déboursier environ 400 mio.fr. par an (0,1% du PIB). Ces coûts seront pour l'essentiel liés au chômage. Si le nombre des chômeurs n'augmente pas, ou si la croissance économique s'améliore, ils diminueront. Un pourcentage de croissance supplémentaire procurera à la Confédération pour 400 à 500 millions de francs de plus (seco – Secrétariat d'Etat à l'économie). Il convient d'ajouter, en ce qui concerne l'accord sur la libre circulation, qu'une immigration massive en provenance des pays européens ne s'est pas produite depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. Les contingents sont restés conformes aux attentes. Déjà au bout de dix mois, les 15 000 permis de séjour de longue durée étaient attribués. Les PME ont exploité la possibilité élargie de recruter des personnes sur la base d'autorisations de séjour annuelles. En revanche, le contingent des autorisations de séjour de courte durée n'a été épuisé qu'à moitié. Le Valais et les Grisons en ont bénéficié. Ces cantons ont accueilli environ un quart des ressortissants de l'UE en séjour de courte durée, ce qui montre que cette formule est favorable au tourisme.

L'accord sur les transports terrestres est également profitable à l'économie. Le volume des transports a augmenté, mais le nombre des camions est demeuré constant. La généralisation de la limite de poids à 34 tonnes et l'admission partielle des 40 tonnes ont produit des effets tant écologiques qu'économiques au chapitre du trafic

lourd. Dans ce domaine, les incitations sont venues de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) dont les effets ont été positifs pour l'ensemble de l'économie. Non seulement le nombre des voyages à vide a diminué, mais les véhicules ont été mieux utilisés. En outre, autre aspect non négligeable sur le plan économique, la RPLP a rapporté à la Confédération plus de 880 mio.fr. en 2002. Sur ce total, quelque 200 mio.fr. ont été encaissés auprès des transporteurs étrangers (Bureau de l'intégration DFAE/DFE). Ces accords ont été à l'origine de réformes, surtout dans les secteurs concernés. D'une manière générale, les conséquences économiques positives ne se font sentir qu'au bout d'un certain temps, alors que les charges liées aux adaptations sont immédiatement perceptibles. D'un point de vue économique, le bilatéralisme est et demeure la meilleure option. Avec les accords bilatéraux, les relations entre la Suisse et l'UE sont placées sur une meilleure base.

L'élargissement de l'UE

Ces dix dernières années, les nouveaux pays membres de l'UE ont évolué de manière très dynamique. Pour ces pays, la croissance économique va s'accroître avec l'adhésion à l'Union et leur pouvoir d'achat va s'accroître. L'élargissement va augmenter l'attrait économique des pays d'Europe de l'est, car à l'avenir, ce sont les règles de l'UE harmonisées, à l'application surveillée sur le plan supranational et défendables devant les tribunaux qui s'appliqueront.

L'adaptation des accords aux nouveaux pays de l'UE est la conséquence logique du processus en cours. Surtout, l'UE ne souhaite pas scinder le marché intérieur en deux, une partie des pays appliquant les accords passés avec la Suisse, l'autre étant régie par d'autres règles avec un pays tiers comme la Suisse. Il faut absolument épuiser le potentiel qu'apporte l'élargissement à de nouveaux consommateurs, leur nombre total passant désormais à quelque 450 millions. Dans l'Union élargie, les règles sont les mêmes pour tous, soit la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Cela va améliorer non seulement la sécurité du droit et des investissements en Europe de l'est, mais aussi la prospérité. Ces deux prochaines années, l'Union européenne va soutenir les nouveaux membres à hauteur de quelque 40 mrd €. L'extension en bonne et due forme des accords aux marchés en croissance d'Europe centrale et orientale doit en tout cas se concrétiser. L'extension des accords bilatéraux va augmenter l'attrait de l'Europe de l'est à trois égards: les nouveaux pays membres deviendront d'intéressants partenaires commerciaux, ils constitueront un potentiel de recrutement prometteur et ils représenteront des sites d'investissements intéressants pour l'économie suisse.

Beat Bechtold

Beat Bechtold est étudiant en institutions politiques au 8^e semestre à l'Université de Saint-Gall (HEC, option relations internationales). En été 2002, il a travaillé sur un projet d'économiesuisse en relation avec la politique européenne de la Suisse. Il s'agissait concrètement de dégager les premières expériences faites par les associations de branches, petites et moyennes, avec les accords sectoriels (bilatérales I) et de les évaluer. Le présent dossier est fondé sur un travail réalisé dans le cadre d'un séminaire de l'Université de Saint-Gall. A côté de ses études, Beat Bechtold est collaborateur scientifique du professeur Franz Jaeger de l'Institut de recherche en économie empirique et en politique économique (FEW).

Bibliographie

AFD – Administration fédérale des douanes. www.zoll.admin.ch

Ambühl, Michael (2004), L'élargissement de l'UE : une chance pour la Suisse, paru dans: La Vie économique 3-2004, p. 5-8, Berne: seco

BAV – Office fédéral des transports (OFT). www.bav.admin.ch

BBW – Office fédéral de l'éducation et de la science. www.bbw.admin.ch

Bernet, Luzi (2002), Interview mit BR Joseph Deiss, NZZ am Sonntag 01.12.2002, p. 24, Zurich: NZZ AG

BLW – Office fédéral de l'agriculture (OFAG 2003), Rapport agricole 2003, Berne: OFAG

Bollinger, Erwin (2001), Grundzüge des Abkommens über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, p. 641-662, Ed. : Felder, Kaddous, Bilaterale Abkommen Schweiz – EU, Bâle: Helbing & Lichtenhahn

Brunetti, Aymo (2004), Les conséquences économiques de l'élargissement de l'UE pour la Suisse, paru dans: La Vie économique 3-2004, p. 9-12, Berne: seco

Bührer, Gerold (2002), Keine voreiligen Kompromisse, NZZ 29.04.2002, p. 24, Zurich: NZZ AG

economiesuisse (2003a), Adaptation des accords bilatéraux suite à l'élargissement de l'UE : conséquence logique de l'option bilatérale, Communiqué 06.05.2003, Zurich: economiesuisse

economiesuisse (2002a), Beziehungen Schweiz – EU: Umfrage zur gegenwärtigen und künftigen Integrationspolitik, Befragung von kleineren und mittleren Branchenverbänden, Zurich: economiesuisse

economiesuisse (2002b), Politique suisse d'intégration : état des lieux, prise de position, Zurich : economiesuisse

economiesuisse (2003b), Accords bilatéraux avec l'UE : bilan positif après 1 an, communiqué 27.05.2003, Zurich: economiesuisse

economiesuisse – Fédération des entreprises suisses. www.economiesuisse.ch

Europebrevier – Bureau de l'Europe du canton de Zurich. www.europabrevier.ch

Eurostat, Office statistique des communautés européennes. www.europa.eu

Fasel, Urs (2000), Bilaterale Verträge und deren Auswirkungen, in: Rechtsfokus 1/2000, Zurich: Weka-Verlag

Friedli, Max / Weber, Rolf H. (2002), Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, p. 381-456, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurich: Schulthess Juristische Medien AG.

Groupe d'information « Accords bilatéraux : confirmons nos acquis ». www.accords-bilatéraux.ch

Grossen, Dieter W. / de Palézieux, Claire (2002), Abkommen über die Freizügigkeit, p. 87-138, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurich: Schulthess Juristische Medien AG

Hirsbrunner, Martin / Schäfer, Claudius (2004), La position de la Suisse à Bruxelles envers les nouveaux Etats de l'UE et la libre circulation des personnes, paru dans: La Vie économique 3-2004, p. 14-17, Berne: seco

Bureau de l'intégration DFAE/DFE (2003), L'élargissement de l'UE et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, Fact Sheets 07/2003, Berne: DFAE

Jaag, Tobias (2002), Institutionen und Verfahren, p. 39-64, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurich: Schulthess Juristische Medien AG

Linder, Wolf (2000), Europäisierung der Schweiz – Verschweizerung der EU, Konstanz: Universitäts-Verlag

Oberer, Thomas (2001), Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz-EU, Bâle: Europainstitut der Universität Basel

Ramsauer, Rudolf / Kündig, Gregor (2003), Die Vorteile der EU-Erweiterung nutzen, NZZ 01.10.2003, p. 23, Zurich: NZZ AG

Saxer, Matthias (1999a), Schweizer Ticket zum europäischen Himmel, NZZ 16.04.1999, p. 15, Zurich: NZZ AG

Saxer, Matthias (1999b), Ein Türöffner für Schweizer Agrarprodukte, NZZ 20.08.1999, p. 13, Zurich: NZZ AG

seco – Secrétariat d'Etat à l'économie. www.seco.admin.ch

Sollberger, Adrian (2003), Lorsque l'UE s'élargit, la Suisse en profite, paru dans: La Suisse et le monde 4/2003: p. 17-18, Berne: DFAE

Spinner, Bruno (1999), Accords bilatéraux : un pas vers l'Europe, paru dans: La Vie économique 8/99: p. 10 - 14, Berne: seco

Swissmem – Industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux. www.swissmem.ch

Tagesschau – ARD. Was ändert sich ab Mai 2004. www.mdr.de/eu/deutschland

Wasescha, Luzius (2001), Das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, p. 633-640, Ed.: Felder, Kaddous, Bilaterale Abkommen Schweiz – EU, Bâle: Helbing & Lichtenhahn

Zäch, Roger (2002), Gesamtüberblick, p. 3-16, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurich: Schulthess Juristische Medien AG