



L'une adhère à l'UE, l'autre non

Les chemins de la Suisse et de l'Autriche divergent

PAR **BARBARA BECK**

L'Autriche et la Suisse partagent de nombreux points communs. Toutes deux forment de petites démocraties fédératives dont les populations représentent respectivement 8 et 7 millions d'habitants ; toutes deux occupent un territoire montagneux un peu hostile au cœur de l'Europe et ont une frontière commune. Leurs histoires se sont pourtant révélées fort différentes, et au cours des dernières décennies, chacune a trouvé une manière bien à elle d'interagir avec ses voisins européens. L'Autriche a choisi de rejoindre l'Union européenne (UE), tandis que la Suisse a préféré préserver son indépendance, au prix de plusieurs compromis sectoriels laborieusement négociés lui permettant de quand même faire affaire avec l'UE.

L'Autriche est arrivée relativement tard au sein de la famille européenne, longtemps après que les six membres fondateurs (l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) eurent signé le Traité de Rome instaurant la Communauté économique européenne en 1957. En fait, en vertu du Traité d'État de 1955 qui restaura l'indépendance du pays après la Deuxième Guerre mondiale, l'Autriche devait non seulement respecter une stricte neutralité, mais également s'abstenir de toute union politique ou économique, directe ou indirecte, avec l'Allemagne. En 1960,

l'Autriche est devenue l'un des membres fondateurs de l'Association européenne de libre-échange (AELE) regroupant la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse, et permettant de supprimer les barrières commerciales tout en évitant les contraintes politiques liées à l'adhésion à la CEE.

L'Autriche dans « l'autre union économique »

Cet arrangement a donné satisfaction jusqu'en 1986, date à laquelle la Communauté Européenne (CE, son nom depuis 1965) s'est lancée dans une entreprise de renforcement de son intégration. L'Acte unique européen avait pour but d'instaurer au sein de la CE un marché intérieur globalisé qui permettrait la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux entre tous les pays membres. Dans l'espoir de profiter de certains des avantages du marché unique, les pays de l'AELE entreprirent alors des négociations visant à instaurer un Espace économique européen. L'Autriche, déçue par les termes de l'accord qui lui était proposé, décida toutefois de se retirer.

En 1989, les changements politiques en Europe centrale et orientale encouragèrent l'Autriche à présenter une demande d'adhésion à la CE. À la suite de négociations couronnées de succès, un référendum portant sur l'adhésion à l'UE fut tenu en avril 1994, et approuvé par plus de 66 pour cent des électeurs. Le pays est devenu membre à part entière de l'UE au début de l'année 1995, s'est joint à l'Union monétaire en 1999 et a adopté l'euro en 2002.

Le pays dépend de l'Union européenne pour quelque 70 pour cent de son commerce, il était donc logique d'y adhérer. Pour l'Autriche, cette adhésion permet non seulement de tirer pleinement avantage du marché unique européen, mais également d'influencer tout changement ultérieur depuis l'intérieur. À l'évidence, un pays d'environ 8 millions d'habitants ne peut pas se prévaloir d'une énorme emprise au sein d'une union comptant au total 450 millions d'habitants (et bientôt plus encore), mais il exerce tout de même plus d'influence qu'un pays non membre.

L'expansion de l'UE vers l'Est touche l'Autriche

L'Autriche est arrivée juste à temps pour participer aux négociations conduisant à l'élargissement de l'UE vers l'Est, une question qui lui tient à cœur, mais lui inspire des sentiments pour le moins mitigés. D'un côté, avec l'adhésion de huit pays de l'Est en 2004, l'Autriche se retrouve pour la première fois entièrement entourée de pays membres de l'Union,

- AP Photo : Donald Stumpf



Une femme a en main 50 euros et 100 francs suisses. Les guichets automatiques de Genève, en Suisse, proposent les deux monnaies.

Barbara Beck est rédactrice en chef des sondages de la revue *The Economist*. Elle vit à Londres. Elle est l'auteur de « E-trends : what the future holds in the e-world (2002, *Economist Books*) », et de l'édition spéciale 2004 parue dans *The Economist*, « Is Switzerland still a special case? » [La Suisse est-elle toujours un cas à part ?]

de sorte qu'elle n'a plus de frontières avec des pays non membres à surveiller. Par ailleurs, l'arrivée de tous ces nouveaux acteurs entraîne de nouvelles occasions d'affaires et permet la création d'emploi en Autriche. D'un autre côté, on considère que les salaires et le niveau de vie beaucoup plus bas des nouveaux venus entraînent une plus grande concurrence et un afflux de travailleurs étrangers pouvant couper l'herbe sous le pied de la main-d'œuvre nationale.

Le scepticisme de l'Autriche à propos de l'élargissement s'est manifesté par un déclin très marqué de la popularité de l'UE sitôt après l'adhésion du pays. La situation a été rendue encore plus difficile par une politique fiscale restrictive mise en place afin de rendre le pays conforme aux réglementations européennes, et par des pertes d'emplois en Autriche causées par les rachats étrangers. C'est cependant la réponse collective de l'Europe aux élections autrichiennes de 1999 qui a cristallisé toutes les critiques. Ce scrutin a permis au Parti de la liberté, un parti de droite opposé à l'immigration, de récolter un nombre de suffrages considérables, au point d'être invité à faire partie d'une coalition conduite par le Parti populaire, un parti du centre-droit. Craignant que l'Autriche ne glisse vers l'extrémisme de droite, tous les autres pays de l'Union ont rompu leurs contacts bilatéraux au début de l'an 2000. Cette manœuvre a précipité la démission du leader charismatique du Parti de la liberté, le pittoresque Joerg Haider, bien que le parti lui-même soit resté dans la coalition. Les relations avec les autres États de l'UE sont revenues à la normale par la suite, mais cette situation a laissé les Autrichiens offensés par ce qu'ils considèrent comme une intrusion dans leurs affaires intérieures. Lors des dernières élections autrichiennes, au mois d'octobre 2006, les sociaux-démocrates ont obtenu une avance de deux sièges sur les conservateurs du Parti populaire et, à la mi-octobre, les deux partis négociaient les termes d'une coalition. Il se pourrait bien que le Parti de la liberté soit exclu de cette coalition, éliminant par le fait même cette pomme de discorde.

En tout état de cause, les relations avec l'UE sont un peu plus cordiales ces derniers temps. Au printemps 2005, l'Autriche a ratifié le projet de nouvelle Constitution européenne (bien que son rejet par les Français et les Néerlandais peu après l'ait fait avorter). L'Autriche a assuré la présidence de l'UE au cours des six premiers mois de l'année 2006. Cette présidence est généralement considérée comme un succès, et elle a tout à la fois amélioré l'image de l'Autriche en Europe et celle de l'Europe auprès des Autrichiens. Ces derniers se plaignent toutefois encore et toujours qu'en leur qualité de membre de l'UE, ils doivent supporter tout ce qui est décidé à Bruxelles, alors que la Suisse voisine évite les contraintes liées à l'adhésion tout en bénéficiant de beaucoup de ses avantages. D'autres problèmes se profilent également à l'horizon. Par exemple, l'Autriche a clairement signifié son opposition à l'entrée de la Turquie dans l'Union, et elle pourrait organiser un référendum en cas d'approbation par l'UE. Si le peuple autrichien devait dire non, cela créerait une situation inextricable.

La particularité suisse

L'enthousiasme de l'Autriche en ce qui concerne l'UE a connu des hauts et des bas, mais, au moins, le pays faisait partie de l'Union. La Suisse, elle, a préféré la voie solitaire. Ce n'est pas vraiment surprenant, compte tenu du fait que le pays a toujours été réticent à rejoindre des organisations internationales. Néanmoins, le pays signa une demande d'adhésion à l'UE en 1992, après avoir conclu avec succès une ronde de négociations concernant l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE).



Le chancelier de l'Autriche, M. Wolfgang Schüssel (à gauche) inaugure l'exposition « L'Autriche au sein de l'Europe ».

Cependant, cet accord de l'EEE si soigneusement négocié fut rejeté par les citoyens suisses, bien qu'à une faible majorité, lors d'un référendum tenu un peu plus tard dans l'année. Le gouvernement suisse s'est alors vu contraint de mettre sa demande d'adhésion à l'UE en veilleuse, et en veilleuse elle devrait demeurer pour un bon moment encore.

L'économie de la Suisse se trouvant considérablement intégrée à celle de l'UE, il fallait cependant trouver une manière de maintenir les relations commerciales. Bien que la Suisse ait pris l'habitude d'aligner ses lois sur celles de ses voisins européens dans des domaines comme les opérations bancaires, les assurances, la concurrence et la responsabilité de produits, et ce, afin d'accélérer le flux des biens et des services, il fallait encore renforcer la coopération. En 1994, la Suisse et l'UE ont entrepris des négociations intitulées « Bilatérales I » portant sur toute une série de dossiers sectoriels. Quatre ans plus tard, un accord portant sur sept domaines était signé : la libre circulation des personnes, les transports terrestres et aériens, l'agriculture, les entraves techniques au commerce, les marchés publics et la recherche. En l'an 2000, deux tiers des citoyens suisses ont approuvé cet accord par référendum.

La Suisse signe les « Bilatérales II » avec l'UE

Il a pourtant vite fallu se rendre à l'évidence qu'une nouvelle ronde de négociations (les « Bilatérales II ») devenait indispensable, non seulement parce que toutes les questions de la première ronde n'avaient pas encore été résolues, mais surtout parce que de nouveaux problèmes avaient surgi. Cette fois, la participation de la Suisse aux dispositifs européens de lutte contre le crime organisé et en matière de politique d'asile (accords de Schengen/Dublin) figurait à l'ordre du jour, de même que la lutte contre les fraudes et la taxation de l'épargne. Ce dernier point s'est révélé particulièrement disputé parce que les Suisses ont craint qu'il ne menace leur secret bancaire, lequel constitue un important avantage concurrentiel pour l'industrie des services financiers du pays. Un compromis a fini par être trouvé, de sorte que les Bilatérales II ont été signées et ratifiées. Les cantons ont pu prendre part aux négociations puisque la grande révision constitutionnelle adoptée en Suisse en 1999 leur a donné la compétence de participer à la politique extérieure du pays, en particulier aux négociations internationales touchant leurs compétences exclusives. Cette modification visait à compenser la perte graduelle d'autonomie des cantons entraînée par la croissance de la coopération internationale au sein d'instances comme l'UE.

Le problème c'est que l'UE ne cesse d'évoluer, de telle sorte que tous ces accords devront constamment être réajustés. Pour la Suisse, cela signifie des négociations sans fin. De plus, l'UE pourrait un jour se montrer moins disposée à s'engager dans de telles discussions et moins ouverte à des concessions. Enfin, la Suisse ne dispose pas de la moindre influence sur les décisions prises à Bruxelles.

De nombreux Suisses sont d'avis qu'en dépit de ces inconvénients le pays a bien fait de ne pas adhérer à l'UE. En qualité de membre, la Suisse devrait verser une cotisation annuelle vertigineuse (elle verse présentement une contribution financière pour accéder au marché européen). Si le pays devait rejoindre la zone euro, elle devrait abandonner son franc suisse bien-aimé, ce qui pourrait faire augmenter les taux d'intérêt d'un ou deux points. Son secret bancaire deviendrait en outre de plus en plus difficile à préserver, son système de TVA devrait être adapté, et ses agriculteurs seraient bien moins choyés.

Accéder directement au gigantesque marché qui se trouve pratiquement dans sa cour pourrait cependant se révéler très profitable pour la Suisse, tout comme l'occasion de contribuer à la définition des politiques européennes depuis l'intérieur. Les europhiles suisses croient également que l'entrée dans l'UE pourrait administrer un choc salutaire à leur pays, l'arrachant à son autosatisfaction, accroissant la concurrence et faisant diminuer ses prix, lesquels sont incroyablement élevés. Au cours des dernières décennies, la croissance économique en Suisse est demeurée nettement en retrait par rapport aux pays qui l'entourent, y compris l'Autriche, de sorte que les Suisses ne sont plus, comme autrefois, nettement plus riches que tous leurs voisins. Cette situation est toutefois causée par de multiples

facteurs, dont seuls certains sont liés au fait de ne pas être membre de l'UE. En effet, la majorité des analystes estiment qu'en termes économiques, la Suisse a autant d'avantages que d'inconvénients à adhérer à l'UE. Au bout du compte, la décision sera politique. Les récents succès électoraux de l'Union démocratique du centre (UDC), un parti qui oppose l'adhésion à l'UE, ont cependant rendu plus qu'improbable l'entrée prochaine du pays dans l'Union.⁶

La principale raison pour laquelle la Suisse restera probablement encore un certain temps à la porte de l'Europe tient à son système fédéral et de démocratie directe. Si elle voulait adhérer, elle devrait accepter l'intégralité de la législation sur laquelle l'Union est actuellement fondée, ce que l'on appelle « l'acquis communautaire », sans pouvoir y apporter le moindre changement. De plus, une fois membre, elle devrait se conformer à toutes les politiques de l'UE, qu'elle les trouve à son goût ou non. Cela risque d'être difficile à accepter pour un pays qui consulte invariablement sa population pour chaque décision importante de tous les ordres de gouvernement. Les autorités suisses ont commandé une étude qui doit examiner diverses possibilités en ce qui concerne les futures relations du pays avec l'Union. Elle doit paraître cette année, mais personne ne s'attend à ce qu'elle produise rapidement des résultats.

Les deux républiques alpines ont trouvé des moyens fort différents de coexister avec l'Union européenne, l'une en s'intégrant, l'autre en restant en marge. Chacune d'elles a choisi ce qui convenait le mieux à son système politique. Les deux choix comportent des risques, mais étant donné que les deux pays connaissent aisance et réussite, il serait mal aisément de prétendre que l'un est meilleur que l'autre. ⁶