

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Alessandra Silauri et François Cherix : Bilan et avenir, pour le canton, des relations bilatérales avec l'UE ?

#### **Rappel de l'interpellation**

En date du 26 janvier 2009, Mme la Députée Alessandra Silauri a déposé l'interpellation suivante, cosignée par M. le Député François Cherix.

*"Le Conseil fédéral publiera prochainement un rapport dans lequel il dressera le bilan, pour la Suisse, des accords bilatéraux avec l'Union européenne et présentera ses réflexions sur la praticabilité et l'avenir de la voie bilatérale. Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, les cantons ont été appelés à prendre position sur ce document. Par la suite, ils devraient contribuer, avec le Conseil fédéral, à déterminer l'évolution des relations de la Suisse avec l'UE.*

Au vu de ces considérations, j'ai l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- *Le canton de Vaud a-t-il dressé un bilan des accords bilatéraux avec l'UE, des avantages et inconvénients pour les différents secteurs économiques du canton de la voie bilatérale adoptée jusqu'à présent par la Suisse ? Si oui, quels sont les résultats de ce bilan et quels sont les secteurs qui ont le plus bénéficié de la voie bilatérale et ceux qui ont été les plus pénalisés ?*
- *La voie bilatérale constitue-t-elle une entrave pour le développement de l'EPFL et de l'Université, et de façon générale pour l'ensemble de la recherche publique et privée établie dans le canton ?*
- *Le Conseil d'Etat estime-t-il que la voie bilatérale a diminué le pouvoir de décision politique des cantons ou a atteint à leur souveraineté ? Sur quels points peut-on constater une augmentation ou une diminution du pouvoir décisionnel des cantons ou de leur souveraineté ?*
- *Quelles ont été les grandes lignes de la position du Conseil d'Etat vaudois à la consultation du Conseil fédéral relative aux accords bilatéraux avec l'UE ? Le Conseil d'Etat vaudois partage-t-il la position des autorités lucernoises ou fribourgeoises et le fait que le Conseil fédéral doit envisager une adhésion de la Suisse à l'UE ?*
- *Quels sont aujourd'hui les risques les plus importants pour le canton et son économie liés au faible pouvoir de négociation de la Suisse sur le plan européen ? Le Conseil d'Etat a-t-il évalué les conséquences financières pour l'Etat et les entreprises du canton des principaux risques encourus, ceux notamment résultant des statuts fiscaux cantonaux ?"*

## Réponse du Conseil d'Etat

### *Remarques générales*

Comme le relèvent Madame la Députée Silauri et Monsieur le Député Cherix dans leur interpellation, la question du positionnement de notre pays en matière de politique européenne est à l'agenda tant du Conseil fédéral que des gouvernements cantonaux. Le Conseil fédéral répondra prochainement au postulat Christa Markwalder (09.3560), qui demande d'évaluer les avantages et inconvénients des différents instruments de politique européenne, avec un catalogue de priorités et un agenda fixant les prochaines étapes de la politique européenne de notre pays. Les gouvernements cantonaux, quant à eux, mènent actuellement par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) une consultation sur le positionnement des cantons en matière de politique européenne.

Pour le Conseil d'Etat, les derniers développements en matière de politique européenne impliquent une nouvelle évaluation de la stratégie des cantons. Les développements les plus significatifs sont les suivants :

- L'Union européenne (ci-après : UE) exige depuis décembre 2008 que la Suisse reprenne le droit communautaire actuel et futur, à l'instar de l'Accord sur le transport de marchandises Suisse-UE, pour les nouveaux accords dans tous les cas. La marge de manoeuvre de la Suisse continue donc à se réduire.
- En décembre 2008 également, le Conseil des Ministres de l'UE a érigé le parallélisme en doctrine dans les relations avec la Suisse. Des risques de blocage de l'ensemble de la voie bilatérale en cas de désaccord sectoriel sont réels, avec les conséquences économiques et politiques que cela implique.
- L'avancée de la construction européenne, l'implication croissante de la Suisse dans les politiques et programmes européens par des accords bilatéraux et l'alignement autonome du droit suisse sur le droit européen entraînent la nécessité de conclure des accords bilatéraux dans des domaines toujours plus variés et interconnectés.
- L'entrée en vigueur des Accords de Schengen/Dublin et le système mis en place pour la reprise de l'acquis communautaire par la Suisse démontrent l'infime marge de manoeuvre laissée à notre pays en général et aux cantons en particulier, qui ne sont que consultés dans ce domaine.
- L'AELE, sur laquelle la Suisse base une partie de sa politique économique extérieure concernant le développement de son réseau d'accords de libre-échange, est en train de se vider de sa substance. En effet, l'Islande a déposé sa demande d'adhésion à l'UE.
- Les nouveaux adhérents à l'Union européenne sont de moins en moins enclins à faire des concessions à la Suisse, particulièrement en cette période de crise économique et de pressions autour du secret bancaire et de la fiscalité.
- La pratique de la "reprise autonome" du droit européen s'est poursuivie à un rythme soutenu. Dans des domaines comme celui de l'introduction du principe du Cassis de Dijon, l'unilatéralisme a ouvertement été privilégié à une solution bilatérale, en raison des difficultés que de telles négociations auraient occasionnées (la Suisse comme demandeuse, des délais prolongés, le parallélisme avec d'autres dossiers en suspens).

### *Question 1*

*Le Canton de Vaud a-t-il dressé un bilan des accords bilatéraux avec l'UE, des avantages et inconvénients pour les différents secteurs économiques du canton de la voie bilatérale adoptée jusqu'à présent par la Suisse ? Si oui, quels sont les résultats de ce bilan et quels sont les secteurs qui ont le plus bénéficié de la voie bilatérale et ceux qui ont été les plus pénalisés ?*

Le Canton de Vaud n'a pas dressé un bilan, comprenant les avantages et inconvénients des accords

bilatéraux avec l'Union européenne. Une telle analyse n'est guère possible ni pertinente à l'échelle cantonale, mais doit avoir lieu à l'échelle nationale. Le Conseil d'Etat relève que le Conseil fédéral va charger le Bureau de l'Intégration de préparer une analyse, qui servira de base de discussion sur la question de la poursuite de la voie bilatérale ("Rapport sur la politique extérieure 2009". p. 215). Le postulat Markwalder (09.3560) demande également au Conseil fédéral d'évaluer les avantages et inconvénients des différents instruments de politique européenne. Enfin, le Conseil d'Etat est favorable à ce que les cantons, par la CdC, procèdent à une nouvelle évaluation de l'état des lieux en politique européenne au vu du contexte relevé sous "remarques générales".

### **Question 2**

*La voie bilatérale constitue-t-elle une entrave pour le développement de l'EPFL et de l'Université, et de façon générale pour l'ensemble de la recherche publique et privée établie dans le canton ?*

La Suisse participe désormais à de nombreux programmes en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse, ainsi que de recherche.

L'accord bilatéral Suisse-UE sur l'éducation ("accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme "Jeunesse en action" et au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ; 2007–2013") a été paraphé le 6 août 2009. Les Chambres fédérales ont ratifié cet accord le 19 mars 2010. Celui-ci doit permettre une participation intégrale de la Suisse, garantie sur le plan juridique, aux programmes de l'UE en matière d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse. La pleine participation aux programmes devrait officiellement débiter en 2011.

En matière de recherche, l'accord bilatéral de 1999 a été renouvelé pour la deuxième fois en 2007 afin de permettre une pleine participation de la Suisse aux 7èmes programmes-cadres de recherche et de développement technologiques de l'UE (PCRD 2007-2013). La Suisse obtient le droit d'être représentée dans les comités de gestion des programmes et dans divers comités de pilotage, ce qui lui vaut un accès privilégié à l'information et lui donne la possibilité de participer à la mise en oeuvre des programmes actuels et à l'orientation des programmes futurs. Les 7èmes PCRD encouragent notamment les domaines de recherche suivants : technologies de l'information et de la communication, santé, énergie, nano-technologies et environnement.

Comme le relève le Conseil fédéral dans son Rapport du 28 juin 2006 sur l'Europe (FF 2006 6589, point 4.4.2.3), l'adhésion de la Suisse à l'UE ne changerait rien par rapport à la situation actuelle au niveau des projets de recherche. Les chercheurs suisses n'auraient pas plus de possibilités ni davantage de droits dans les PCRD. La situation est différente sur le plan de la politique de la recherche. En vertu de son association aux PCRD, la Suisse a certes obtenu le droit de siéger dans les comités de gestion. Elle peut participer à la discussion sur la mise en oeuvre des PCRD, sans avoir le droit de vote. Son influence est aussi très limitée dans la définition des bases des programmes de recherche. La Suisse est consultée, comme les autres pays associés aux PCRD, sur la proposition de la Commission et elle peut émettre un avis officiel sur les projets de textes. Une influence effective sur les décisions formelles du Conseil et du Parlement européen est toutefois réservée aux Etats membres de l'UE. Par rapport aux PCRD, le principal avantage de l'adhésion de la Suisse à l'UE consisterait dans le droit de codécision dans le processus législatif. Il ne faut en outre pas oublier qu'en dehors des PCRD, l'UE compte d'autres programmes de recherche, dont certains sont étroitement liés aux PCRD. Sans adhérer à l'UE, la Suisse ne peut participer à ces programmes que si elle s'associe à chacun d'entre eux ou réserve au moins un crédit à cet effet. L'adhésion à l'UE améliorerait encore l'intégration de la Suisse dans le réseau toujours plus dense que constitue l'espace européen de la recherche et présenterait notamment des avantages en termes de politique de la recherche.

Comme pour la recherche, l'adhésion de la Suisse à l'UE présenterait certains avantages pour la

participation aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse par rapport à l'association, intéressants sur le plan stratégique et importants sur le plan législatif : la participation aux comités de gestion des programmes serait complétée par le droit de vote, et elle permettrait de prendre part aux processus budgétaire et législatifs qui définissent la substance des programmes. A cela s'ajouterait la garantie d'une participation continue et stable, englobant automatiquement toutes les initiatives (Rapport précité du Conseil fédéral du 28 juin 2006 sur l'Europe, FF 2006 6590).

### **Question 3**

*Le Conseil d'Etat estime-t-il que la voie bilatérale a diminué le pouvoir de décision politique des cantons ou a atteint à leur souveraineté ? Sur quels points peut-on constater une augmentation ou une diminution du pouvoir décisionnel des cantons ou de leur souveraineté ?*

Le Conseil d'Etat partage l'avis du Conseil fédéral, émis dans le rapport de politique extérieure 2009 ("Rapport sur la politique extérieure 2009" du 2 septembre 2009, 09.052, pp. 42 ss). Ce dernier, reprenant les conditions émises par le Rapport Europe 2006 (FF 2006 6461), énumère les trois conditions nécessaires à remplir pour que la voie bilatérale puisse être poursuivie :

1. Participation à la prise de décisions.
2. Faisabilité en matière de politique extérieure.
3. Conditions-cadre d'ordre économique.

La voie bilatérale atteint ses limites lorsque ces trois conditions ne sont plus garanties. En effet, pour le Conseil d'Etat vaudois, la voie bilatérale ne doit pas mener à une adhésion de facto, sans droit de participation, ce qui semble de plus en plus souvent être le cas, dans le cadre du contexte actuel (cf. remarques générales). La politique européenne de la Suisse doit inclure la prise en compte optimale de ses intérêts en regard des paramètres valables actuellement. Une nouvelle évaluation de l'état des lieux en politique européenne est donc nécessaire. Elle devrait se baser sur le rapport de politique extérieure 2009 du Conseil fédéral et inclure les éléments relevant du point de vue du fédéralisme, lors de l'analyse des différentes options. Les exemples fournis par les membres de l'UE dotés d'une structure fédérale (par exemple, Autriche et Allemagne) devraient être analysés en détail.

### **Question 4**

*Quelles ont été les grandes lignes de la position du Conseil d'Etat vaudois à la consultation du Conseil fédéral relative aux accords bilatéraux avec l'UE ? Le Conseil d'Etat vaudois partage-t-il la position des autorités lucernoises ou fribourgeoises et le fait que le Conseil fédéral doit envisager une adhésion de la Suisse à l'UE ?*

L'interpellatrice se réfère à une consultation en cours de la CdC, et non pas du Conseil fédéral, qui répondra prochainement au postulat Markwalder cité sous "remarques générales". Le Conseil d'Etat a répondu le 18 novembre 2009 à la consultation de la Conférence des gouvernements cantonaux sur l'état des lieux en politique européenne. Contrairement à celle des cantons de Fribourg et de Lucerne, la prise de position du Conseil d'Etat vaudois n'a pas donné lieu à une communication, et ce conformément à la pratique habituelle. Une prise de position consolidée des cantons, adoptée par la CdC, doit obtenir l'adhésion de 18 gouvernements cantonaux. Il n'est dès lors pas rare que des compromis doivent être négociés et plusieurs projets de prise de positions discutés. Le Conseil d'Etat estime dans ce cadre en principe préférable de ne pas communiquer ses prises de positions, les projets étant appelés à évoluer.

Sur le fond, la prise de position du gouvernement vaudois du 18 novembre 2009 rejoint celle du conseil d'Etat fribourgeois. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'adhésion ne doit pas être un sujet tabou. En effet, la reprise de pans entiers de l'acquis communautaire doit pouvoir être compréhensible dans son ensemble. Les Bilatérales peuvent s'apparenter non pas à une négociation librement consentie d'un accord, mais à l'adhésion obligatoire de la Suisse aux conditions européennes pour préserver ses

intérêts. Parallèlement, l'entrée de la Suisse dans l'UE serait à même d'apporter à cette dernière notre longue tradition du fédéralisme, de la démocratie et de la recherche du consensus. Afin que les cantons puissent garder la marge de manoeuvre nécessaire dans d'éventuelles négociations Suisse-UE, il apparaît comme essentiel d'identifier les changements institutionnels nécessaires à une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE et d'engager ouvertement le long débat politique qui s'impose. Le Conseil d'Etat relève que le Conseil fédéral va charger le Bureau de l'Intégration de préparer une analyse, qui servira de base de discussion sur la question de la poursuite de la voie bilatérale ("Rapport sur la politique extérieure 2009". p. 215). Le Conseil d'Etat vaudois tient à insister sur la nécessité pour la Confédération de se concentrer sur l'adhésion : les avantages qu'elle apporterait, les défis à résoudre pour y arriver et, surtout, les pistes de solutions pour surmonter ces défis (réformes internes, mesures d'accompagnement, délais de transition, négociation d'opt-out, etc.). Enfin, le Gouvernement vaudois est d'avis qu'il est nécessaire de demander à la Confédération de rehausser le statut de l'adhésion, de simple "option de long terme" à "alternative de moyen/long terme à la voie bilatérale", par exemple, ce qui aurait comme avantage de clarifier le débat.

#### **Question 5**

*Quels sont aujourd'hui les risques les plus importants pour le canton et son économie liés au faible pouvoir de négociation de la Suisse sur le plan européen ? Le Conseil d'Etat a-t-il évalué les conséquences financières pour l'Etat et les entreprises du canton des principaux risques encourus, ceux notamment résultant des statuts fiscaux cantonaux ?*

Le Conseil d'Etat n'a pas dressé un bilan comprenant une analyse des risques pour l'économie vaudoise de la voie bilatérale. Une telle analyse n'a de sens qu'à l'échelle nationale. Le Conseil d'Etat est favorable à ce que les cantons procèdent à une nouvelle évaluation de l'état des lieux en politique européenne (cf. réponse à la question 1).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 mai 2010.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*