

CONFERENCE DES AMBASSADEURS
1982

(à l'usage exclusif du service)

Problèmes de deuxième génération
dans le cadre des relations de la
Suisse avec les Communautés européennes

Exposé introductif (P.-L. Girard)

1) Problématique

Nos relations avec les Communautés européennes sont, directement ou indirectement, circonscrites à un certain nombre de domaines, au premier plan desquels le domaine économique entendu dans son acception la plus large. A cet égard en créant les Communautés européennes, ou en adhérant à celles-ci, les Etats membres ont donné naissance à un nouveau partenaire dans les relations internationales et mis en place dans l'espace constitué par les Etats membres un nouveau cadre (Rahmenbedingungen) dans lequel l'activité de leurs agents économiques est appelée à se développer. Ce nouveau cadre suppose pour ces derniers des obligations différentes ou même supplémentaires auxquelles il importe qu'ils s'adaptent. Mais il crée aussi des conditions (marché unique des produits, libre-circulation des facteurs de production etc.) donnant à ces agents économiques une base d'une qualité incontestablement supérieure sur laquelle s'appuyer en vue de l'exploitation du marché intérieur et de l'action sur les marchés extérieurs. Les avantages qui en résultent pour les agents économiques communautaires - de même que ceux dont ont bénéficié les agents économiques suisses au cours du 19ème siècle - se traduisent naturellement par "des désavantages comparatifs" pour les agents économiques de pays tiers.

En ce ^{nous} qui/concerne - et en ce qui concerne les autres pays de l'AELE - les ALE de 1972, en donnant une nouvelle base juridique à nos relations commerciales avec les Communautés européennes, ont permis de rétablir, avant tout sur le plan tarifaire, pour nos agents économiques des "Rahmenbedingungen" similaires par rapport à celles dont bénéficient leurs concurrents dans les CE en ce qui concerne le libre-échange des produits industriels.

Le règlement qui est intervenu alors n'a toutefois pas porté sur nos relations avec EURATOM - un secteur où là aussi à côté de la CEE et de la CECA des éléments essentiels des compétences nationales des Etats membres ont été regroupé au niveau d'une construction institutionnelle sui generis - ainsi qu'en ce qui concerne la CEE et la CECA sur les volets autres que le libre-échange de produits industriels. A ce titre n'a, en particulier, pas été touché à l'époque le volet transport qui, au titre de l'article 74 du Traité de Rome doit (à côté des politiques en matière de commerce extérieur, de concurrence et agricole) être communautarisé, ni pour des raisons évidentes les autres volets de l'activité des Etats membres des CE qui, sans faire l'objet de politiques communes, doivent néanmoins au terme de l'article 6 du Traité de Rome, être sujets à une coordination ou au titre de l'article 100 de ce même Traité être l'objet d'un rapprochement de législations.

L'existence même de ces dispositions traduit le caractère dynamique des Communautés européennes qui devraient tendre, sur la base des Traités, à une union économique et monétaire et, sur la base d'efforts parallèles et complémentaires de nature politique, à une union européenne. La mise en oeuvre de ces dispositions signifie une modification additionnelle des "Rahmenbedingungen" pour les agents économiques de

la CEE et l'apparition, le cas échéant, de nouveaux "désavantages comparatifs" pour les agents économiques extérieurs à celles-ci.

2) Base juridique

Les problèmes potentiels qui existaient en la matière étaient déjà perçus de manière vive lors de la négociation de l'ALE en 1972. Il en a été partiellement tenu compte par l'insertion dans nos ALE avec la CEE d'un article 32 plus connu sous le nom de clause évolutive. Celui-ci confirme que les parties contractantes sont prêtes à examiner l'extension de leurs relations à des domaines non couverts par l'accord en question. Cette prise en compte n'a été que partielle car si l'article 32 de notre accord de libre-échange avec la CEE est à la fois une déclaration politique d'une importance considérable, en même temps qu'une disposition contenant des éléments de procédure facilitant l'ouverture de discussions et amenant éventuellement à une coopération de nouveaux domaines, il n'est toutefois pas à même de constituer la base juridique de cette nouvelle coopération. Celle-ci doit, pour s'appuyer sur de nouveaux instruments, autres que l'accord de libre-échange avec la CEE, y compris, selon la substance de la coopération, des accords de nature juridique semblable à l'accord de libre-échange.

3) Domaines et instruments

Dix ans de relations étroites entre la Suisse et les Communautés - ainsi que les nouvelles situations créées par les progrès faits par la Communauté dans son processus d'intégration -

ont permis de cerner ou tout simplement de confirmer les domaines où une coopération du type deuxième génération est à la fois nécessaire et possible.

Ces domaines peuvent être divisés en trois catégories: celui des services, de la recherche scientifique et technique et enfin un troisième plus hétérogène comprenant diverses politiques nationales, globales ou sectorielles, susceptibles d'affecter à des degrés divers l'activité des agents économiques actifs en matière de commerce international.

Si chacun d'entre eux peut se prêter à une forme de collaboration avec la Communauté, le degré de cette collaboration est susceptible pour sa part de varier sensiblement en fonction de divers facteurs au nombre desquels:

- le degré de compétence de la Communauté en tant que telle dans le domaine propre à une collaboration;
- la nature même du domaine sur lequel pourrait porter la collaboration;
- l'importance des intérêts en présence de part et d'autre;
- last but not least le degré d'opportunité politique et le volume de concessions de négociation disponibles du côté suisse.

Dans la pratique, l'expérience de maintenant plus de 10 ans a montré que, grosso modo, à chacun des trois grands domaines de

collaboration possible répond une forme particulière de collaboration et par conséquent un instrument juridique spécifique: des accords dit de libéralisation pour les services, des accords de coopération en matière de recherche scientifique et technique et des arrangements plus informels d'échanges de vues et d'informations pour ce qui est de diverses politiques globales ou sectorielles.

Le domaine des services revêt une importance particulière pour diverses raisons. La première tient à sa place dans l'activité économique tant de la Suisse que de la Communauté. Cette place est évidente si l'on considère que le secteur industriel (dont les échanges extérieurs sont couverts par nos ALE) regroupe 38 % de la population active de la Communauté et 39 % de la population active de la Suisse, alors qu'on atteint pour la Communauté et pour la Suisse un pourcentage de population active de 53 % pour les services, pourcentage qui va en s'accroissant (ce dernier chiffre doit bien entendu être pris avec un grain de sel dans la mesure où d'une part il comprend les actifs employés dans l'administration et où d'autre part toute une série de prestations de services ne se prêtent pas à un échange international).

La deuxième raison de l'importance que revêt le secteur des services tient à la nature de l'objectif auquel nous nous attachons à arriver avec les Communautés. En l'occurrence il s'agit essentiellement d'instaurer pour un type très particulier de produits - "invisibles" dans ce cas - un régime de même nature que celui auquel sont soumis les produits industriels. L'arrangement recherché revêt par conséquent la forme d'un accord de libéralisation comprenant des droits

et obligations réciproques relativement détaillés, comme c'est en particulier le cas de l'accord récemment paraphé avec les Communautés concernant les activités d'assurance directe (non-vie). Il s'agit d'ailleurs en l'occurrence d'un accord particulièrement intéressant dans le sens ou même s'il peut être placé sous la catégorie des accords dits de libéralisation, il va en fait beaucoup plus loin dans la mesure où il règle non pas tant les conditions d'échange de services d'assurance au sens strict du terme entre la Suisse et la Communauté, mais bien plutôt, sur une base harmonisée, les conditions de prestations d'assurance (en fait de production de service d'assurance) de filiales de compagnies suisses sur le territoire communautaire et de filiales d'Etats-membres des Communautés en Suisse.

Figurent également dans la catégorie des accords de libéralisation, l'accord Euronet qui vise à établir le libre-échange d'informations scientifiques et techniques disponibles dans des banques de données en Europe occidentale et l'accord récemment signé dans le cadre de la CEMT, avec la Communauté comme une des parties contractantes, sur les services occasionnels de transports par autocars (ASOR). Au titre des dossiers ouverts ou en voie de l'être en ce qui concerne de nouveaux accords de ce type, il faut mentionner l'ouverture d'une négociation avec - entre autres - les Communautés sur les transports combinés rail/route et le dossier des relations Suisse-Communautés en matière d'assurance vie.

L'importance du secteur des services dans nos relations actuelles et futures avec les Communautés peut encore être soulignée par le fait que dans les divers cas mentionnés, les services en question

(assurances, disponibilités de données scientifiques et techniques, transports) constituent un support direct soit à la production soit à l'échange de produits industriels.

C'est d'ailleurs aussi le cas pour les activités de recherche et de développement pour lesquelles le budget de la Communauté, en tant que telle, a atteint 46 milliards de francs en 1980, celui de la Communauté et de ses Etats-membres plus de 70 milliards de francs et celui de la Suisse près de 4 milliards de francs. En joignant leurs efforts au niveau de la Communauté en tant que telle ou par le biais d'une coordination de programmes individuels, les Etats-membres renforcent au bénéfice de leurs économies l'efficacité de ces programmes. La Suisse a la chance de disposer dans ce secteur d'un capital qu'elle peut faire valoir et qui en fait un partenaire souvent même intéressant pour la Communauté. Etant donné qu'il s'agit ici en priorité de joindre des efforts pour la réalisation d'un objectif commun à toutes les parties, les relations Suisse-Communautés en matière de recherche scientifique et technique tendent à se développer par le moyen d'accords de coopération qui prévoient soit une répartition et une coordination du travail ainsi qu'un échange des résultats obtenus comme dans le cadre de la coopération européenne scientifique et technique (COST), qui est une forme de coopération que nous voudrions pour notre part privilégier, soit une coopération du type de celui que nous avons conclu avec EURATOM et qui règle notre participation au programme communautaire dans le domaine de la fusion thermonucléaire contrôlée. Il s'agit toutefois dans ce dernier cas d'une forme de coopération qui, à divers égards, présente certains

déséquilibres pour nous en matière décisionnelle et dont nous voudrions pour autant que cela soit possible éviter sinon une répétition du moins une multiplication des cas. En ce qui concerne la coopération avec EURATOM dans le domaine de la fusion elle va se poursuivre. Pour ce qui est de la coopération COST, il s'agit d'un processus dynamique qui comprend le développement régulier de nouveaux projets de recherche spécifiques. (Le 19ème rapport sur la politique économique extérieure contient à son annexe 6 un bilan de ^{la} participation de la Suisse à la coopération COST ainsi qu'une appréciation d'ensemble de ce type de coopération.)

Le troisième type de relations spéciales que la Suisse entretient avec les Communautés est celui des échanges de vues et d'informations. Il recouvre des sujets divers où des relations de libéralisation ou de coopération ne sont pas désirables parce qu'elles seraient en contradiction avec la volonté de chaque partie de préserver une large autonomie en la matière ou encore pas possible car la Communauté ne dispose pas de pouvoirs suffisants dans ces domaines, mais où il apparaît néanmoins opportun d'éviter autant que faire se peut une évolution divergente des politiques et législations nationales. La politique économique et monétaire, la politique générale des transports et les questions relatives à la protection de l'environnement font l'objet de tels échanges de vues et d'informations réguliers au niveau d'experts, en règle générale une fois par an et ceci depuis un certain temps déjà. Ce type d'échange de vues et d'informations va être prochainement étendu à un nouveau domaine, celui de la recherche en matière

de gestion et stockage de déchets radioactifs, un domaine où il n'a pas été possible pour des raisons institutionnelles d'aller pour l'instant au-delà de ce type de relations.

4) Approche suisse

Quelques considérations enfin sur certains aspects plus généraux de notre approche en matière de deuxième génération. Etant donné que les questions dites de deuxième génération se posent comme résultante du processus d'intégration des Dix, un traitement de ces questions passe nécessairement par l'ajustement de relations avec les Communautés comme partenaire de négociation principal. Il peut être déduit des quelques cas susmentionnés que ce règlement est largement de nature bilatérale Suisse/Communauté. C'est effectivement le cas, encore que même dans ces exemples l'accord ASOR en matière de libéralisation et la coopération COST constituent des modèles multilatéraux que nous aimerions pour toute une série de raisons voir se multiplier. L'Europe des Dix n'est en effet ni du point de vue culturel ou économique l'Europe au sens où nous l'entendons. Les politiques qu'elle suit ne sont pas nécessairement conformes à ce que nous souhaiterions nous-mêmes et une relation purement bilatérale peut dans certains cas nous mettre, lors de la définition de nouvelles relations, dans une position moins forte que celle qui prévaudrait dans un cadre multilatéral. Plus fondamentalement, le règlement de diverses questions spécifiques et l'efficacité de la coopération peuvent demander une approche autre que bilatérale (prestation de services de transports p.ex.). Enfin, nous n'avons du point de vue suisse aucun

intérêt, au contraire, de diminuer le rôle d'organisations existantes, au premier rang desquelles le Conseil de l'Europe, la CEMT et l'OCDE qui offrent le forum naturel pour traiter et régler des questions qui ont été à l'origine de leur création.

D'un autre côté, nous avons également à nous montrer réaliste. Ceci implique que nous tenions compte tout d'abord des réalités institutionnelles de la Communauté qui souvent n'est pas ou pas encore, en tant que telle, partie dans les organisations multilatérales existantes. Cela implique également que nous tenions compte du fait que les autres Etats tiers européens n'ont pas nécessairement un intérêt ou ont des vues divergentes aux nôtres en ce qui concerne la définition de relations de deuxième génération avec la Communauté. A ceci il faut enfin ajouter que l'acuité et les problèmes que peut poser un développement de deuxième génération au sein des Communautés pour les intérêts suisses ou les possibilités que ce développement de deuxième génération peut offrir peuvent nous amener à favoriser la voie purement bilatérale pour des motifs d'intérêt, d'efficacité et de célérité.

En conclusion lors même que nos préférences en la matière peuvent aller pour diverses raisons en direction de systèmes de relations de deuxième génération ouverts et multilatéraux, ce qui correspond d'ailleurs à notre philosophie fondamentale en matière de coopération internationale, le choix du modèle d'établissement de nouvelles relations de deuxième génération avec la Communauté reste en définitive un choix qui doit très largement être fait dans chaque cas d'espèces en fonction de ses mérites propres.