

dodis.ch/55262

Les Conseillers fédéraux Felber et Delamuraz, chefs du DFAE et du DFEP, au Conseil fédéral¹

NÉGOCIATION D'UN TRAITÉ EEE: CONDITIONS POLITIQUES

Berne, 5 juin 1990

En vue de la discussion au Conseil fédéral et en complément des directives détaillées de négociation à l'intention de la délégation suisse, le présent papier a pour objet de rappeler le contexte de cette négociation, en particulier:

- les objectifs fondamentaux de la négociation
- les conditions politiques d'un résultat acceptable
- les difficultés principales de la négociation
- les résultats possibles de la négociation

1. Objectifs politiques

Dans le contexte européen de la fin du XX^e siècle, la Suisse est placée devant un choix fondamental.

1.1. Soit cultiver ses particularismes et le repli sur soi, au risque:

- de l'isolement politique
- d'un développement des forces centrifuges

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#998* (4.10prov.). *Cette notice, présentée sous la forme de note politique, est préparée pour la 21^{ème} séance du Conseil fédéral du 11 juin 1990, lors de laquelle les directives pour les négociations sont débattues, et signée par les Conseillers fédéraux René Felber et Jean-Pascal Delamuraz, cf. le PVCF de décision II du 18 juin 1990, dodis.ch/55208. Pour la décision du Conseil fédéral concernant le mandat de négociation, cf. le PVCF N° 1287 du 18 juin 1990, dodis.ch/55263.*



- de devoir éventuellement se «raccrocher au train» de l'Europe plus tard, mais en position de faiblesse et de demandeur.

1.2. Soit participer à la construction de l'Europe du XXI^e siècle. Nécessité sans doute plus politique qu'économique dans l'immédiat et dont les modalités doivent rester flexibles afin de pouvoir être adaptées au développement futur sur notre continent.

Dans ce contexte, nous pensons que notre pays doit s'engager résolument dans la négociation d'un Traité EEE: depuis la conclusion de la Déclaration de Luxembourg en 1984,² cette négociation représente la première – et sans doute la dernière – tentative réelle d'ouvrir dans nos relations avec la Communauté Européenne une «troisième voie», située à mi-chemin entre l'accession pure et simple à la Communauté et le maintien de notre situation actuelle de coopération ponctuelle, de cas en cas.

2. Conditions d'un résultat acceptable

2.1. Si le second choix décrit ci-dessus est le bon – il est évident qu'il continuera à y avoir des divergences sur la voie à suivre au sein de l'opinion³ – alors, le Traité devra permettre une solution qui maintienne l'harmonie entre les *spécificités suisses* et la *participation à l'Europe* – faute de quoi un tel Traité n'a aucune chance d'être accepté en votation populaire. Ce corollaire conditionne notre participation à la négociation.

2.2. Autre condition essentielle à la négociation: un intérêt politique de l'ensemble des États membres de la CE à l'élaboration d'un Traité. Même si les événements des douze derniers mois en Europe ont quelque peu détourné l'attention des capitales des Douze de la mise en place de l'EEE, nous devons partir du principe que l'investissement politique consenti de la part des Douze est suffisant pour motiver un succès.

3. Première conclusion: l'intérêt politique de la «formule EEE» est donc:

- d'apporter une solution à court terme tout en nous laissant une marge de manœuvre suffisante pour l'avenir. Il faut rappeler ici que la «formule» est dynamique et n'aboutira pas à un état final et définitif.
- de nous permettre de bénéficier d'un accès non-discriminé au marché intérieur *dans tous ses aspects* (par exemple: éducation) tout en ménageant des *solutions spéciales* – durablement ou transitoirement – en fonction de nos intérêts vitaux (le terme «exception» devrait être abandonné).

4. Les difficultés principales de la négociation

La première constatation qui s'impose est que la négociation sera plus difficile qu'on ne pouvait le penser au début 1989, lors de l'offre du Président Delors d'établir une «forme d'association plus structurée avec des organes communs de décision et de gestion».⁴ Les principales difficultés sont de deux ordres:

4.1. *La CE a considérablement durci sa position*⁵ au cours des derniers mois, à la fois pour des raisons internes et externes. D'une part, la CE a aujourd'hui tendance à être *plus exigeante*

2 Cf. dodis.ch/56099.

3 À propos de la polarisation croissante de l'opinion publique, cf. par exemple les notices du Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, au Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, sur les réunions de la Délégation économique permanente, dodis.ch/55546 et dodis.ch/55547.

4 Pour un aperçu des réactions suscitées en 1989 par le discours de Jacques Delors, Président de la Commission européenne, cf. dodis.ch/56512 et dodis.ch/56513.

5 À propos de la position de la CE, cf. le téléx hebdomadaire 19/90 du 7 mai 1990, dodis.ch/55118, point 2 (rapides), ainsi que le téléx hebdomadaire 21/90 du 21 mai 1990, dodis.ch/55120, point 4.

sur l'ampleur de l'acquis communautaire à reprendre comme base du futur Traité et, par conséquent, elle semble de moins en moins disposée à accepter des dérogations de la part des pays de l'AELE; d'autre part, la Communauté a considérablement réduit son *offre institutionnelle*, puisque non seulement il n'est plus question de «mécanismes communs de décision» au niveau de l'EEE, mais qu'en matière consultative aussi (le «décision shaping»⁶), la marge de manœuvre sera vraisemblablement plus mesurée que prévu, en raison de la nécessité de ne pas octroyer des «pouvoirs consultatifs» plus développés à l'AELE qu'au Parlement européen.

Le durcissement de la position communautaire obéit pour une part à des considérations tactiques externes, normales avant toute négociation et internes (mécontentement du Parlement européen), mais il serait faux de n'y voir que la tactique. Cependant, seule la négociation permettra de faire la part du tactique et du fondamental.

4.2. Les autres difficultés tiennent aux divergences au sein de l'AELE, divergences aggravées par la nécessité de s'exprimer d'une seule voix (ce qui revient à confier à d'autres la défense de ses intérêts).⁷ Si les pays de l'AELE ont réussi à demeurer unis tant bien que mal dans les phases préliminaires de la négociation, cette cohésion paraît s'effriter au fur et à mesure où la CE précise ses exigences et où l'on s'approche de la négociation proprement dite.⁸ La Suisse – soucieuse de maintenir une saine relation entre la substance et l'équilibre institutionnel de l'accord – a énormément de peine à faire partager ses préoccupations par les quatre pays nordiques.⁹

Deuxième conclusion: les directives de négociation s'appliquent en fait à une négociation en deux étapes:

- premièrement, à l'intérieur de l'AELE (nécessité de parler d'une seule voix)
- deuxièmement, envers la CE.

5. Les résultats possibles de la négociation

Quatre scénarios sont schématiquement imaginables:

5.1. Un accord qui comporterait une substance acceptable (reprise d'une partie substantielle de l'acquis communautaire, dérogations – durables ou transitoires – pour la Suisse, extension de la coopération en matière de politique d'accompagnement) assortie de dispositions institutionnelles garantissant une égalité des droits et obligations des partenaires.

5.2. Un accord qui prévoirait la reprise d'une partie substantielle de l'acquis communautaire mais ne comprendrait pas de mécanisme institutionnel équilibré, c'est-à-dire qui ne permettrait pas à notre pays de participer pleinement à l'élaboration et à l'adoption des règles du futur Espace Économique Européen qui s'imposeraient à lui. Une alternative serait toutefois de compenser l'absence de mécanisme institutionnel, par un «opting-out»¹⁰ des pays AELE, soit la faculté de ne pas accepter les règles futures qui ne nous conviendraient pas.

5.3. Une solution intermédiaire qui se situerait en quelque sorte à mi-chemin des deux hypothèses précédentes. Il s'agirait par exemple d'un résultat qui limiterait à la fois la reprise de l'acquis communautaire existant et les obligations quant à la future législation de l'Espace Éco-

6 À propos du «decision shaping», cf. le PVCF N° 278 du 14 février 1990, dodis.ch/55203, annexe, p. 4. Plus généralement, sur les questions institutionnelles, cf. la compilation dodis.ch/C1886.

7 Sur les difficultés de l'AELE à parler d'une seule voix, cf. par exemple la notice de l'Ambassadeur Jakob Kellenberger, Chef du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP, du 16 mai 1990, dodis.ch/55260, et la notice du Secrétaire d'État Blankart au Conseiller fédéral Delamuraz du 28 mai 1990, dodis.ch/55363.

8 À propos de l'unité de l'AELE et des exigences de la CE, cf. DDS 1990, doc. 28, dodis.ch/55291; doc. 40, dodis.ch/55958 et doc. 42, dodis.ch/56411.

9 Cf. DDS 1990, doc. 16, dodis.ch/54605, ainsi que dodis.ch/55363.

10 Cf. le PVCF N° 1287 du 18 juin 1990, dodis.ch/55263, en particulier l'annexe 7, proposition du DFAE et DFEP, chapitre 2: Procédure de décision commune EEE.

nomique Européen, d'une certaine manière «en contrepartie» d'une structure institutionnelle insuffisante. Un tel résultat pourrait créer une situation qui ne serait pas très différente de celle qui prévaut aujourd'hui et constituerait la première étape d'un processus plus long.

5.4 Un échec de la négociation ne doit pas être totalement exclu

- soit pour l'ensemble de l'AELE
- soit pour la Suisse, si le Conseil fédéral est confronté à une situation où il estime impossible d'accepter le Traité, alors que le reste de l'AELE s'en contenterait.¹¹

S'il devait s'avérer – en cours de négociation ou à son terme – qu'une solution équilibrée n'est pas possible (ce pourrait être soit pour des raisons de substance, soit pour des raisons institutionnelles, soit une combinaison des deux facteurs), ce serait au Conseil fédéral d'exercer alors son jugement en fonction de l'ensemble des composantes de la négociation ainsi que des facteurs politiques (intérieurs et extérieurs).

En conclusion générale, si toutes les options présentées ci-dessus sont encore théoriquement possibles, il est néanmoins de moins en moins vraisemblable que nous obtiendrons une solution tout à fait conforme à nos espoirs décrits au point 5.1.

11 Cf. DDS 1990, doc. 42, dodis.ch/56411, et doc. 51, dodis.ch/54683 ainsi que dodis.ch/55363.