



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA
 DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA PUBLICA

Berne, le 6 juin 1990

Négociation d'un Traité EEE: conditions politiques

CONFIDENTIEL'

In vue de la discussion au Conseil fédéral Au Conseil fédéral 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.

Veillez trouver en annexe la note politique concernant la négociation
 d'un Traité EEE annoncée dans notre note du 5 juin dernier.

Dans le contexte européen de la fin du XXe siècle, la Suisse est placée
 devant un choix fondamental:

1.1. Soit cultiver ses particularismes et se replier sur soi, au risque:

- de l'isolement politique

- d'un développement des forces centrifuges

- 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 XXe siècle. Nécessité
Annexe ment. de 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, cette négociation représente la première - et sans doute

DEPARTEMENT FEDERAL DE
 L'ECONOMIE PUBLIQUE

le 5 juin 1990

Négociation d'un Traité EEE: conditions politiques

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 XXe 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

- 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 XXIe 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, cette négociation représente la première - et sans doute

- 2 -

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'opinion - 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 Etats 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 manoeuvre 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". Les principales difficultés sont de deux ordres:

4.1. La CE a considérablement durci sa position 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 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"), la marge de manoeuvre 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). 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. 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.

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 Economique Européen qui s'imposeraient à lui. Une alternative serait toutefois de compenser l'absence de mécanisme institutionnel, par un "opting-out" 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 Economique 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.

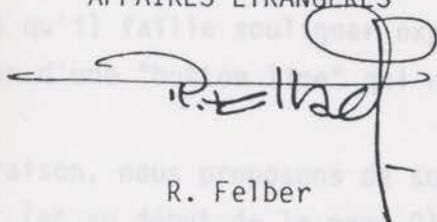
5.4. Un échec de la négociation ne doit pas être totalement exclu

- 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.

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).

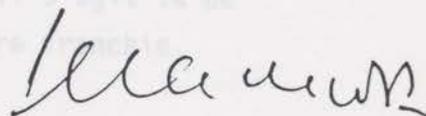
En conclusion générale, si toutes les options présentées ci-dessus sont encore théoriquement possibles, il est néanmoins de moins en moins vraisemblable que nous obtiendrons une solution tout à fait conforme à nos espoirs décrits au point 5.1.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
 AFFAIRES ETRANGERES



R. Felber

DEPARTEMENT FEDERAL DE
 L'ECONOMIE PUBLIQUE



J.-P. Delamuraz