

dodis.ch/57331

Extrait

13^{ème} séance du Conseil fédéral du 17 avril 1991¹

NÉGOCIATIONS SUR L'EEE

Confidentiel

[Berne,] 22 avril 1991

[...]²

Pour M. Delamuraz, l'état des négociations ne s'est guère amélioré. Il a eu l'occasion de s'en convaincre à Londres, lors de l'inauguration de la BERD, en discutant avec de nombreux ministres des pays de la CE et de l'AELE. Au sein de cette dernière, on craint de plus en plus que la Suisse ne puisse accepter le traité sur l'EEE tel qu'il se dessine. Les Autrichiens aussi sont devenus pessimistes quant à la possibilité de conclure encore au mois de juin. Ils sont en outre confrontés à des problèmes intérieurs. Les Suédois par contre estiment que les délais finiront

-
- 1 CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32). *Le PVCF de décision II de la 13^{ème} séance du Conseil fédéral du 17 avril 1991 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. L'extrait sélectionné constitue le troisième point de discussion de la séance. Pour cette discussion, le DFAE et le DFEP ont soumis au Conseil fédéral une note de discussion en date du 2 avril 1991, complétée ensuite par une prise de position en date du 15 avril 1991. Tous les autres départements, à l'exception du DFTCE, produisent un, voire deux, co-rapports. Pour l'ensemble des documents du processus de préparation de la séance, cf. le PVCF N° 742 du 17 avril 1991, dodis.ch/57821.*
 - 2 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/57331.*

Dodis

par être tenus.³ Mais c'est avec les représentants de la CE et des pays membres que les expériences les plus pénibles ont été reçues. M. Mitterrand lui-même a déclaré textuellement être moins optimiste que les Suisses «car si l'on veut travailler avec la CE, il faut lui donner quelque chose».⁴ Cette attitude montre que tout ce que la Suisse a donné depuis 25 ans et durant la négociation n'est pas connu ou reconnu. Sur le plan de la substance, le problème de la pêche n'a pas pu être résolu.⁵ Sur le plan des institutions, on constate que l'offre de la CE se rétrécit sans cesse.⁶ La perplexité quant à la possibilité de conclure à la date prévue se généralise, et M. Delors lui-même a dit que chaque jour qui passe éloigne la possibilité de conclure un accord.

Quant à l'évolution future, trois hypothèses sont envisageables.⁷ Dans la première, la plus optimiste, on assisterait à un redressement de la situation, par exemple lors de la réunion à 19 du 14 mai.⁸ Dans la deuxième, plus probable, serait présenté un accord déséquilibré sur le plan des institutions. Le Conseil devrait alors choisir entre le refus de le signer ou la décision de le signer en le considérant non pas comme un traité sui generis, mais comme un traité de transition. En même temps, le Conseil devrait dire clairement comment il voit la suite. Il ne pourrait s'agir que d'exprimer la volonté d'adhésion de la Suisse à la CE.⁹ En effet, en choisissant de faire cavalier seul, la Suisse aurait tout à perdre, cela d'autant plus qu'un débat sur l'adhésion ne pourrait s'ouvrir avant quelques années en cas d'échec de l'EEE.

Quant aux négociations futures, il faut relever que sur le plan de la substance le Conseil a déjà décidé de modifier le mandat de négociation. Sur le plan institutionnel, force est de constater qu'il n'est pas possible de s'en tenir au mandat défini par le Conseil fédéral.¹⁰ Dans les co-rapports présentés, on ressent de la dé-

-
- 3 *Sur la désunion des pays de l'AELE et l'évolution des positions des pays de l'AELE face à la question de l'EEE, cf. la notice de Jacques de Watteville, Conseiller d'ambassade de la Mission de la Suisse auprès des Communautés européennes, du 24 janvier 1991, dodis.ch/58076; la notice de l'Ambassadeur William Rossier de la Mission de la Suisse auprès de l'AELE du 11 février 1991, dodis.ch/58659 et le PVCF N° 394 du 27 février 1991, dodis.ch/57730.*
- 4 *Pour une aperçu de la position du Président français François Mitterrand sur les négociations de l'EEE, cf. la notice du 1^{er} février 1991 de l'Ambassadeur de la Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, sur la visite du Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, à Paris, dodis.ch/58093. Cf. également le compte-rendu de la visite du Président Mitterrand à Lugano le 7 juin 1991, DDS 1991, doc. 25, dodis.ch/58092 où le Président français commente les négociations en ces termes: «La Suisse a toute sa place dans la construction européenne, mais il dépend évidemment de ce qu'elle voudra. Si elle veut plus, elle peut l'avoir, mais évidemment en acceptant le plus de discipline.»*
- 5 *Sur le volet de la pêche dans les négociations, cf. dodis.ch/58022.*
- 6 *Sur les dernières évolutions des négociations sur les aspects institutionnels, cf. notamment la note de discussion du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991, chapitre II, ainsi que le co-rapport du DFJP du 9 avril 1991, respectivement annexe 1 et 2 du PVCF N° 742 du 17 avril 1991, dodis.ch/57821.*
- 7 *Le Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, présente quatre scénarios futurs dans une notice du 8 avril 1991, cf. le PVCF N° 742 du 17 avril 1991, dodis.ch/57821, annexe 7.*
- 8 *Sur les résultats de la réunion ministérielle AELE-CE de Bruxelles le 13 mai 1991, cf. dodis.ch/58019.*
- 9 *Pour une argumentation détaillée de cet avis, cf. la prise de position du DFAE et du DFEP du 15 avril 1991 au PVCF N° 742 du 17 avril 1991, dodis.ch/57821, annexe 5.*
- 10 *Pour les mandats de négociation précédents, cf. le PVCF N° 563 du 18 mars 1991, dodis.ch/57677 et le PVCF N° 2341 du 7 novembre 1990, dodis.ch/56905.*

ception, de l'impatience voire du mécontentement. On propose même de quitter le bateau.¹¹ Or ce pas ne doit pas être franchi, car la seule possibilité qui resterait ouverte serait de faire cavalier seul. M. Villiger propose d'inclure dans le traité une clause d'adhésion. Cette proposition a très peu de chances d'être acceptée par la CE, surtout si elle est présentée en tant que «bottom line». Aussi, la publication d'une «bottom line» telle qu'elle est proposée par M. Koller n'est-elle pas opportune. La liste présentée¹² laisse apparaître bien des niveaux différents: il suffirait de ne céder que sur un seul et l'on dirait tout de suite le Conseil fédéral a de nouveau capitulé devant la CE. En outre, la liste se limite à des questions institutionnelles et resterait incomprise, par exemple, des milieux paysans. Par contre, le Conseil fédéral devrait disposer vers la fin du mois d'avril d'un tableau résumant toutes les questions sur lesquelles nos négociateurs travaillent.¹³

En conclusion, il faut poursuivre la négociation, et préparer la stratégie et les scénarios possibles.

M. Felber partage cette analyse, qui est d'ailleurs confirmée par un document, qu'il a reçu, sur la réunion ministérielle de la CE.¹⁴ Il n'y a aucune volonté de modifier le mandat de négociation de la communauté. Dans le préambule de l'accord d'association avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, la CE est prête à affirmer que le but final est l'adhésion de ces pays. Par contre, tout automatisme est irréel, car chaque adhésion doit être étudiée. Peut-être une clause plus souple, disant que la CE est prête à accepter une demande d'adhésion, pourrait-elle être plus réaliste. Cela susciterait néanmoins des problèmes au sein de l'AELE avec les pays qui ont déjà décidé d'adhérer.¹⁵ Dans l'état actuel de choses, il faut aller jusqu'au bout et signer lorsque le Conseil se sera déterminé quant à l'avenir. Dans l'appréciation de la situation, il ne faut pas oublier les nombreux points positifs de la négociation elle-même et les avantages certains que la Suisse pourrait tirer de la conclusion d'un accord même déséquilibré.

Nach Meinung von Herrn Bundesrat Stich sollte nun auch die EG Farbe bekennen. Man muss klar die Frage stellen, was sie sich vom EWR verspricht. Ursprünglich hat man im EWR eine Möglichkeit gesehen, nicht beitreten zu müssen.¹⁶ Nun wird der EWR als Vorbereitung für einen Beitritt dargestellt. Dabei ist ein schlechter Vertrag nie als ein Schritt in die richtige Richtung zu betrachten. Ein EWR, wie er sich nun jetzt abzeichnet, bedeutet eine Satellisierung der Schweiz. Man muss auch politische Überlegungen anstellen, zum Beispiel in bezug auf die Neutralität,

11 Cf. les trois co-rapports du 9 avril 1991, respectivement du DFJP, DMF et DFF, ainsi que le co-rapport complémentaire du 15 avril 1991 du DFJP et les deux répliques du 16 avril 1991 respectivement du DMF et DFF à la proposition du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991, PVCF N° 742 du 17 avril 1991, dodis.ch/57821, annexes 1, 2, 3, 4, 8, 9 et 10.

12 Cette liste se trouve à la p. 2 du co-rapport complémentaire du 15 avril 1991 du DFJP, cf. le PVCF N° 742 du 17 avril 1991, dodis.ch/57821, annexe 8.

13 Pour ce tableau, cf. le PVCF N° 884 du 8 mai 1991, dodis.ch/57769, annexe Richtlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich.

14 Cf. dodis.ch/58655.

15 Cf. la notice du 24 janvier 1991 du Conseiller d'ambassade de Watteville, dodis.ch/58076.

16 Der EWR-Vertrag als ein Mittelweg zwischen Beitritt und Alleingang wurde insbesondere an der ersten ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 14. Februar 1990 besprochen, vgl. DDS 1990, Dok. 8, dodis.ch/54934.

die Sicherheitsordnung usw.¹⁷ Es wäre fatal, wenn die Schweiz in den Verhandlungen weiterhin alles akzeptieren würde, um schliesslich nein zu sagen. Dies muss vermieden werden.

Herr Bundesrat *Koller* definiert die heutige Lage als miserabel. Sogar die Stimmung in der Wirtschaft sowie bei vielen Parlamentariern ist schlecht geworden.¹⁸ Immer weniger Kreise stehen hinter dem EWR. In der Öffentlichkeit ist der Eindruck entstanden, dass sich die Schweiz tranchenweise abschlachten lässt. Ständig sind Konzessionen gemacht worden. Trotzdem ist die schlechteste aller Hypothesen diejenige, wonach die Schweiz am Schluss als einzige den EWR-Vertrag nicht unterschreiben könnte. Dadurch würden wir in den Beziehungen zur EG wie Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn behandelt.¹⁹ Man sollte deshalb versuchen, den EWR zu retten. Zwei Möglichkeiten stehen zur Diskussion. Einerseits könnte man den EWR nur als Übergangslösung betrachten, als eine nötige Etappe, obwohl dieser Vertrag schlecht ist. Andererseits könnte man die unverzichtbaren Bedingungen für die Schweiz formulieren und bekanntmachen.²⁰ Dadurch würde der Bundesrat das Geschäft wieder in die Hand nehmen. Wenn die Verhandlungsergebnisse schon schlecht ausfallen, ist es besser, dies auch deutlich und öffentlich zu sagen.

Herr Bundesrat *Ogi* analysiert die innenpolitische Lage, denn das Volk hat schliesslich zu entscheiden. Beim Volk ist aber der Eindruck entstanden, der Bundesrat tue sich schwer mit dem EWR und führe nicht. Die EG spricht mit unterschiedlichen Zungen. Die Verunsicherung ist total. In dieser Situation sollte die Schweiz die EG mit der klaren Frage herausfordern: Was wollt ihr eigentlich? Der Bundesrat braucht einen Entlastungsangriff, denn in der heutigen Stimmung hätte die Volksabstimmung keine Chance, auch wenn ein guter Vertrag noch zustandekäme.

17 *In der Bundesverwaltung wurden bereits anfangs 1990 entsprechende Überlegungen angestellt, vgl. die Notiz des Integrationsbüros EDA-EVD vom 22. Januar 1990, dodis.ch/55197. Fragen zur Neutralität – insbesondere im Zusammenhang mit der europäischen Integration – wurden u. a. von der Studiengruppe Neutralität diskutiert, vgl. dodis.ch/58871 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1981. Für eine Analyse der wirtschaftlichen Konsequenzen der europäischen Integration für die Schweiz, vgl. die Studie von Prof. Heinz Hauser im BR-Prot. Nr. 1215 vom 17. Juni 1991, dodis.ch/57442.*

18 *Für einen Überblick über die Stimmung in den Wirtschaftsverbänden vgl. die Notizen des Präsidenten der Ständigen Wirtschaftsdelegation, Staatssekretär Blankart, an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, über die Sitzungen vom 27. Februar und 21. Juni 1991, dodis.ch/57872 bzw. dodis.ch/57871. Für einen Überblick über die Stimmung im Parlament vgl. die Interpellationen 91.3131 Die Schweiz und Europa der Wirtschaftskommission des Nationalrats vom 28. Mai 1991; 91.3132 Europapolitik der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 30. Mai 1991; 90.891 Stand und Neubeurteilung der EWR-Verhandlungen der sozialdemokratischen Fraktion vom 26. November 1990; 90.962 Gemeinsame Haltung der Efta-Mitglieder zur europäischen Integration von Nationalrätin Eva Segmüller vom 13. Dezember 1990 sowie die schriftliche Stellungnahme des Bundesrats zu den Interpellationen vom 19. Juni 1991, dodis.ch/58257.*

19 *Um eine Isolation zu verhindern, haben Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei ihre europäische Integrationspolitik koordiniert, vgl. bspw. dodis.ch/60257. Zu den geplanten Erweiterungsschritten der EG vgl. DDS 1991, Dok. 27, dodis.ch/58039.*

20 *Für eine detailliertere Darstellung dieser Verhandlungsstrategie vgl. die zwei Mitberichte des EJPD vom 9. und 15. April 1991 im BR-Prot. Nr. 742 vom 17. April 1991, dodis.ch/57821, Beilage 2 und 8.*

Es wäre bestimmt falsch, die Übung jetzt abzubrechen. Dagegen sollte der Rat die «bottom lines» definieren und auch klar bekanntmachen. Der Bürger muss wissen, dass wir führen und nicht bereit sind, uns der EG zu verkaufen. Eine Beitrittsklausel kommt dagegen zu früh. Das wäre ein neues Licht, eine Art von Fata morgana. Es ist nötig, klar und deutlich zu sagen, dass wir nicht bereit sind, um jeden Preis einen Vertrag zu akzeptieren. Auch der Endspurt der Verhandlungen würde dadurch erleichtert. Wenn sich schon kein guter EWR-Vertrag abzeichnet, müssen wir aus der Defensive herauskommen. Dabei soll nicht von «Isolation» gesprochen werden, sondern vielmehr von einem Weg der Öffnung gegenüber der ganzen Welt. Die Beziehungen zur EG erfordern eine Neubesinnung. Wir müssen klarmachen, dass wir nicht bereit sind, wie Polen usw. betrachtet zu werden. Ein grösseres Selbstbewusstsein muss signalisiert werden. Wir sind bereit, mit der EG über alles zu verhandeln, sogar über eine Mitgliedschaft, aber nur wenn die EG selbst auch mitmacht.

Herr Bundesrat *Villiger* würde es als falsch betrachten, nun mit neuen, diskreten Anweisungen zu verhandeln. Heute muss der Rat neue Akzente setzen, denn wir stehen vor einem diplomatischen Fiasko. Die EG hat die Schweiz an die Wand gedrückt und stellt stets neue Forderungen. Wir bewegen uns auf dem Weg eines Kolonialstaates mit Autonomiestatut. Wir geben der EG alles, und die EG bekundet kein Interesse an einem allfälligen Beitritt. In dieser Situation könnte die Schweiz auch nicht die Ambition hegen, bei der künftigen Gestaltung Europas kreativ mitzumachen. Der EWR als Dauerlösung ist nicht akzeptabel, aber wir riskieren, dass er auf unbestimmte Zeit dauern wird. Der Bundesrat will sich nicht für den Alleingang entscheiden. Wir können aber neue Forderungen stellen, auch in denjenigen Bereichen, wo wir Konzessionen bereits zugestanden haben. Dies wäre nicht widersprüchlich, denn der Bundesrat hat im institutionellen Bereich immer klare Grenzen festgelegt. Können sie nicht eingehalten werden, kann man auch bei der Substanz zurückweichen. Eine Befristung löst keine Probleme. Als Regierung haben wir die Aufgabe, künftige Wege aufzuzeigen. Innenpolitisch brauchen wir ein Signal. Von der EG müssen wir eine Gegenleistung fordern. Dies könnte ein festes Versprechen sein, dass sie bereit ist, die Schweiz als Vollmitglied zu akzeptieren. Auch wenn das Versprechen keinen rechtsverbindlichen Charakter hätte, würde es genügen. Ist die EG nicht bereit, diesen Schritt zu machen, dann beweist sie, dass sie die Schweiz nicht will.²¹

Auch wenn wir scheitern sollten, würden wir dadurch ein Zeichen setzen, dass wir Richtung Europa gehen sollen. Der EWR als Dauerlösung ist nicht akzeptabel und als Übergangslösung nur, wenn wir die Gewissheit haben, beitreten zu können. Der Alleingang wäre verkraftbar und ist besser als dieser EWR. Mit der Beitrittsklausel könnte man zudem dem Volk neue Visionen und Offenheit gegenüber Europa versprechen.²²

Pour le président *Cotti*, le traité EEE doit être vu sous deux aspects: tout d'abord la possibilité qu'il soit accepté par le peuple suisse. Ensuite aussi sous l'angle du

21 Eine Beitrittsklausel im EWR-Vertrag wird vom EMD auch in seinen zwei Mitberichten vom 9. und 16. April 1991 gefordert, vgl. das BR-Prot. Nr. 742 vom 17. April 1991, dodis.ch/57821, Beilage 3 und 9.

22 Vgl. die thematische Zusammenstellung Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

contenu: le Conseil fédéral a la tâche de garantir qu'il soit favorable à notre pays. Or, sur la base des résultats actuels, il est évident que le traité EEE entraîne une satellisation au moins provisoire de notre pays. On peut alors se poser la question de savoir s'il ne convient pas de poursuivre directement vers l'adhésion. Un bon traité EEE peut être considéré comme un pas dans cette direction, mais non un traité qui constitue un pas en arrière comme celui qui se profile actuellement.²³ Dans cette situation, il convient de trouver les moyens de s'en sortir au plus vite, car plus on attendra et on poursuivra la négociation plus la sortie sera difficile et se fera dans des situations psychologiques encore plus délicates. Comment faire pour rendre la thèse du Conseil fédéral, soit pas d'accord à tout prix, plus crédible? Car si le Conseil fédéral l'a dit et répété à plusieurs reprises, on ne le croit pas. Les membres de la CE ne le croient pas, mais l'opinion publique suisse non plus. Le Conseil doit maintenant compléter ces déclarations par des faits, car si l'accord est celui qui se dessine, M. Cotti ne pourra pas l'accepter. Assortir le traité d'une clause d'adhésion? Ou bien cette clause est contraignante du point de vue juridique ou formel (ce que la CE ne peut pas admettre) ou bien alors elle n'aura que valeur de déclaration. Entre faire cavalier seul et adhérer, il y a peut être une troisième voie, par exemple s'approcher plus tard de la CE d'une façon autonome, indépendante de l'AELE. A-t-on exploré jusqu'au bout ce que la Suisse a donné à la CE? Pour signaler notre volonté, il convient de fixer certaines conditions infranchissables. Chaque chef de département devrait définir, dans son secteur d'activité, ces conditions dont la liste sera portée à la connaissance de l'opinion publique suisse et européenne.

Herr Bundeskanzler *Buser* erkundigt sich danach, wie die Chancen, dass noch vor den Sommerferien ein Abkommen zustandekommt, eingeschätzt werden. Diese Frage ist wichtig, denn eine Verzögerung wird die mit dem Parlament festgelegte Planung zur Makulatur machen.

M. Delamuraz prend position sur les différentes questions posées. Demander à la CE quel est son but vis-à-vis de la Suisse? Dans les déclarations officielles et lors des négociations, la CE indique un but général. Mais il y a autant d'opinions que de ministres et de membres de la commission. Il n'est pas juste de définir la négociation comme une suite *[in]*interrompue d'abandons.²⁴ Pour notre pays, l'EEE présente toute une série d'avantages importants. Même un mauvais traité serait susceptible de nous placer en meilleure position. Il ne faut pas avoir la candeur de penser que l'abandon de l'EEE sans solution de rechange puisse nous mettre à l'abri de la satellisation. Maintenant déjà, une cession de souveraineté s'est produite. Nous avons toujours dit ne pas être prêts à accepter n'importe quel traité mais, à l'intérieur de la CE comme de l'AELE, certains ne nous croient pas. Même si les milieux économiques manifestent une certaine réserve, un EEE ou une adhésion ne constituent un bradage de nos intérêts.

23 *Pour un jugement encore plus tranché du Président de la Confédération Cotti sur le traité EEE, cf. sa lettre au Conseiller fédéral Delamuraz du 28 mars 1991, DDS 1991, doc. 9, dodis.ch/57510. Celle-ci est également reproduite comme annexe 6 du PVCF N° 742 du 17 avril 1991, dodis.ch/57821.*

24 *Le Conseiller fédéral Delamuraz fait probablement ici référence à une phrase de la lettre du Président de la Confédération Cotti du 28 mars 1991: «une suite ininterrompue de déceptions», DDS 1991, doc. 9, dodis.ch/57510. Le texte original contient probablement une erreur de la préfixe *[in]* a été ajouté par la rédaction à interrompue.*

Que pouvons-nous annoncer? Existe-t-il une troisième voie? Après l'échec de l'EEE, il serait difficile d'envisager autre chose qu'un petit statu quo ou l'adhésion. Modifier le «bottom line»? On pourrait le faire assez rapidement, car le tableau est pratiquement prêt.²⁵ Ce n'est que lorsque le Conseil fédéral l'aura discuté qu'il sera possible de décider de sa publication éventuelle. Le fait même d'avoir négocié l'EEE apporte des avantages. Quant au calendrier, il faut continuer de penser qu'un accord sera établi avant fin juin.

Le Conseil décide ainsi de se pencher sur la suite à donner, lors de sa prochaine séance, sur la base d'un nouveau document de travail qui définira les «bottom lines» absolues pour la Suisse. Il décidera après discussion de l'information du public sur la position adoptée.

[...] ²⁶

25 Il s'agit probablement du tableau EWR: Verhandlungsrichtlinien des Bundesrates joint au PVCF N° 884 du 8 mai 1991, dodis.ch/57769, annexe 2.

26 Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/57331.