

Berne, le 19 septembre 1991

Note

Considérations rétrospectives: le discours Delors vu de Berne

Note à: M. l'Ambassadeur J. Kellenberger

Avant l'orage

A la fin de l'année 1988, la Suisse se félicite de la voie suivie jusqu'alors dans ses relations avec la CE: "la conception sur laquelle se fonde la politique suisse d'intégration consiste à approfondir les relations contractuelles avec les CE de manière pragmatique et sectorielle, en réglant spécifiquement la coopération dans les domaines où existent **des intérêts communs**"¹. Si la présence d'intérêts communs est une condition de la coopération avec les CE, deux constatations s'imposent:

- C'est "l'intérêt que la CE a à coopérer avec notre pays qui (décide) dans une large mesure du succès de la politique suisse d'intégration"². Nous n'avons pas de **droit** acquis à la sollicitude de la Communauté et aucun moyen de forcer la mise en oeuvre d'une coopération si elle n'y trouve pas son compte. Le dossier du TPP des textiles en est un exemple.
- Cette distance présente toutefois un indéniable **avantage**: elle nous permet - tant que la CE s'y prête - de ne choisir parmi l'ensemble des domaines de l'activité communautaire que ceux où une coopération nous paraît souhaitable (l'assurance-vie) et de laisser intactes celles de nos politiques nationales où ne sommes pas prêts au compromis (la main-d'oeuvre étrangère). La critique fréquemment émise dans les milieux européens à l'égard de l'approche "*je prends, je laisse*" de la Suisse et des autres pays de l'AELE ne semble pas dépourvue de tout fondement.

La position de la Suisse est d'autant plus confortable que son approche est **partagée** par la Commission: "La coopération (..) correspond à l'approche pragmatique qui a caractérisé jusqu'à présent la position communautaire (..). A plusieurs reprises, des fonctionnaires de la Commission nous ont fait savoir qu'ils partageaient la conception réaliste de la Suisse et qu'ils s'inquiétaient d'un élargissement trop rapide de la coopération: ceci d'abord pour des raisons d'efficacité (..) mais aussi pour des motifs politiques. Les Etats membres (..) ne

1. Rapport 1988, p. 51.
 2. Rapport 1988, p. 101



comprennent pas le concept d'approche globale à l'autrichienne ou élargie à la suédoise, voire s'en méfient"³.

Le ciel n'est toutefois pas sans nuages sur les relations Suisse-CE. Quels que soient les mérites de la coopération bi- ou multilatérale, elle ne permet pas à un pays tiers de s'immiscer dans les **procédures communautaires** et de participer au dialogue qui se tient au sein de la CE: "puisque (les pays tiers) ne sont pas membres de la Communauté, ils se trouvent privés de toute possibilité de participation formelle au processus de décision communautaire, même si ces décisions jouent un rôle de plus en plus grand dans l'aménagement de l'environnement européen à mesure que l'intégration progresse"⁴.

Le rôle de l'**AELE** s'affirme quant à lui déterminant. Conçue dès son origine pour éviter la cassure de l'Europe occidentale, l'organisation trouve une nouvelle jeunesse: il ne s'agit plus cette fois de réaliser une grande zone de libre-échange européenne - qui est en fait largement accomplie - mais bien de mettre sur pied un grand marché unique européen: "Wird nicht ein hohes Mass an Parallelität zwischen der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes und dem Ausbau der Beziehungen zwischen EG und EFTA-Ländern hergestellt, droht die EG-Dynamik zu einer Aufspaltung des westeuropäischen Wirtschaftsraumes zu führen"⁵. Tout en notant que les différences d'intérêts et de situations au sein de l'AELE ne permettent pas de s'entendre sur les principes d'un marché intérieur aussi aisément que sur ceux d'une zone de libre-échange, le Conseil Fédéral qualifie l'AELE de "plate-forme idéale pour un développement de nos relations avec la CEE"⁶ et assure que "les possibilités ouvertes ne sont pas encore épuisées"⁷.

Le discours Delors

Il n'y a pas lieu ici de s'étendre sur le contenu de la proposition lancée le 17 janvier 1989 par le président de la Commission des CE aux pays de l'AELE. Contentons-nous de noter

- que le discours Delors donne le signal du revirement de la CE en faveur de l'approche "globale" souhaitée par les pays nordiques,
- que M. Delors laisse entrevoir le peu de sympathie qu'il éprouve à l'égard de ceux qui souhaitent se composer des "menus à option" et
- que les structures internes de l'AELE s'avéreront déterminantes pour la coopération future: faute d'un renforcement de cette organisation, la "nouvelle forme d'association" se fondera sur l'extension des règles communautaires à ceux qui le désirent.

3. Rapport de la Mission suisse auprès des CE sur le développement des relations entre les pays de l'AELE et notamment la Suisse et la CE au cours de l'année 1988, 30 décembre 1988.

4. Rapport 1988, p. 61.

5. Discours kel à Engelberg, 20 janvier 1989.

6. Rapport 1988, p. 40.

7. Idem, p. 52.

Les premières réactions suisses furent pour le moins mesurées: le Bureau de l'Intégration affirme se féliciter de cette ouverture au dialogue mais juge qu'"il semble prématuré d'entrer dans une discussion détaillée sur les options encore très vagues esquissées par M. Delors"⁸. Au vu de la correspondance interne de l'administration, les réserves suisses procèdent d'une double préoccupation:

- La CE semble se rallier à l'approche **globale** réclamée notamment par les pays scandinaves. Or la Suisse ne souhaite pas une coopération tous azimuts: "des divergences de fond demeurent entre pays de l'AELE quant à la **substance** de la coopération avec la Communauté"⁹. La Suisse préfère parler de *participation*¹⁰ au marché intérieur plutôt que d'une *association* à celui-ci, voire de son *extension* pure et simple aux pays de l'AELE. Alors que les pays nordiques souhaitent un champ d'application du futur accord aussi large que possible - "Alle in der Efta wollen über *alles* diskutieren"¹¹ - la Suisse ne tarde pas à s'apercevoir "qu'il n'y a pas que des raisons politiques qui (l')empêchent d'aller plus loin dans (ses) rapports avec la CE"¹².
- En outre, une coopération **multilatérale** généralisée fera de l'EEE le lieu d'un dialogue entre la CEE et l'AELE: au moment où une **décision** est prise entre les deux organisations, le processus de décision de la CE est déjà achevé, et c'est précisément la possibilité d'exercer une influence sur l'élaboration des règles communautaires qui est cruciale pour la Suisse¹³. Or les pays de l'AELE ne se font d'emblée guère d'illusions à ce sujet: lors de la réunion préparatoire du sommet d'Oslo, il est clair pour tous les participants que les procédures internes de la CEE et de l'AELE seront réservées à leurs membres¹⁴.

La position suisse peut donc se résumer de la manière suivante: outre l'ouverture de principe au dialogue, il s'agit avant tout de préserver l'acquis du Suivi de Luxembourg. Ce souci est plusieurs fois répété, quoiqu'il ne se retrouve guère que dans les déclarations officielles¹⁵. Au sein de l'administration, la conviction s'installe dès le sommet d'Oslo que l'ère de ce que

-
8. Commentaire du discours Delors: note (mf) du BI à CFD, 19 janvier. De même, la "Sprachregelung" adressée par le BI aux ambassades le 25 janvier fait-elle savoir que la Suisse est certes disposée au dialogue mais que le caractère imprécis de la proposition Delors rend une réaction officielle prématurée.
 9. Rapport (blf) sur la réunion de préparation du Sommet d'Oslo, 6 février.
 10. Cette distinction est immédiatement soulignée dans "réflexions d'ordre tactique à la proposition Delors": note (mf) du BI, 31 janvier.
 11. Note (kel) sur une réunion du HLSG, 16 mai.
 12. "La différence entre la Suisse et la Suède", note (kel) à CFD, 7 mars. La note (kel) du 17 avril à blf/JAC remarque également que, sur la substance, tous les pays de l'AELE réclament moins d'exceptions et de dérogations que la Suisse.
 13. Cette exigence, régulièrement rappelée dans la correspondance interne des autorités fédérales, est déjà clairement exprimée dans la note (mf) du BI du 31 janvier (*supra*, fn.10).
 14. Voir le rapport du 13 février de l'amb. Rossier sur cette réunion des secrétaires d'Etat. où il souligne que "d'une manière générale, on a admis que le concept des deux piliers serait inévitable".
 15. Ainsi CFD au Parlement européen: "il est indispensable de poursuivre notre travail d'approche par les voies largement pragmatiques que nous avons suivies jusqu'à maintenant". Les déclarations communes de l'AELE qui suivront réaffirmeront toutes cette position de principe, sans que sa portée pratique n'en soit pour autant accrue.

l'on a coutume d'appeler le "pragmatisme" est définitivement **révolue**: "qu'on le veuille ou non, le discours Delors constitue la fin du pragmatisme dans nos relations avec la Communauté"¹⁶. Par ailleurs, la **co-décision** dans le futur accord sera une priorité pour la Suisse: à ce sujet, si l'on s'attend à Berne à ce que la co-décision proprement dite s'avère bilatérale, un *decision-shaping* à 19 paraît en revanche atteignable¹⁷.

La nécessité d'une réponse positive

Malgré les réserves présentées ci-dessus, le message est unanime: il **faut** répondre favorablement à la proposition Delors. Seule voix discordante dans un concert d'encouragements, l'ambassade à Londres, qui estime que l'alternative offerte par M. Delors est celle de la satellisation individuelle¹⁸ ou de la satellisation collective: "la nouvelle forme d'association équivaldrait pour les membres de l'AELE à se soumettre collectivement à un nombre à définir mais nécessairement très élevé de règles communautaires. L'un des deux piliers de l'association serait le vassal de l'autre"¹⁹. A Berne en revanche, deux raisons principales sont avancées à l'appui d'une ouverture suisse:

- Même si l'inquiétude est générale, nul ne peut exclure qu'un accord correspondant plus ou moins à nos exigences soit **possible** et que la CE s'avère conciliante sur les mécanismes de consultation, voire de décision. La Suisse pourrait influencer le futur accord et, en cas de réussite, juger bon de reconsidérer sa position. Il est certes possible que les choses tournent mal: "diese Perspektive ist aber kein Grund, um uns **vorzeitig** und unnötig dem Vorwurf des ängstlichen, die angeblich historische Stunde nicht erkennenden Partners auszusetzen. Die Möglichkeit des **Ausstiegs** ist immer gegeben"²⁰. Il convient donc de participer aux discussions, tout en réservant notre position sur leur résultat final: "Bevor endgültige Schlussfolgerungen (..) gezogen werden können, ist jedoch der Abschluss des rechtlich-institutionellen Dialogs zwischen EG-Kommission und EFTA-Ländern abzuwarten"²¹.

-
16. Note (blf) sur une réunion du HLSG, 2 mai. L'amb. Rossier conclait le 30 janvier déjà dans une note à blf en prévision des entretiens préparatoires du 4.2., qu'"Oslo sera sans doute la rencontre de la croisée des chemins".
 17. L'idée d'un Coreper à 19 - moins fréquemment d'un Conseil des Ministres à 19 - traitant des affaires relevant du marché intérieur est plusieurs fois mentionnée: voir le rapport (blf), *supra* fn.9; le rapport de l'amb. Rossier, *supra* fn.14; le rapport (kel) sur un entretien avec U.Dinkelspiel, 6 février.
 18. En cas de refus des pays de l'AELE de renforcer les structures de leur organisation, M. Delors avait déclaré dans son discours du 17 janvier ne concevoir qu'"un schéma se fondant sur les règles communautaires, lesquelles seraient étendues, dans certains domaines à préciser, aux pays membres de l'AELE qui le souhaiteraient".
 19. Note de l'amb. Londres au BI sur le discours Delors, 2 février.
 20. Rapport (kel) du 6 février, *supra* fn.17.
 21. "Développements depuis le rapport 1988", note (kel) au CF, août 1989. De même un télex du BI (kel) à la Mission suisse auprès des CE daté du 27 septembre souligne-t-il: "Aus den euch bekannten Gründen entschloss sich der Bundesrat seinerzeit zur konstruktiven und offenen Mitarbeit an der Machbarkeitsstudie einer erweiterter und Ergebnis vor dem Beschluss über den nächsten Schritt einer sorgfältig Prüfung unterziehen".

- De plus, et surtout, le souci de préserver la **cohésion**, voire l'**existence** de l'**AELE** est régulièrement évoqué. Or, les pays nordiques - la Suède en tête - sont prêts à (presque) tout pour obtenir le marché intérieur sans passer par l'adhésion²²: le 23 février déjà, Mme Gradin affirme sans ambages devant la commission des affaires étrangères du parlement suédois qu'"aucun des six pays membres de l'AELE n'empêchera la Suède d'atteindre de bons accords avec la CE". La proposition Delors bouleverse ainsi "les relations entre AELE et CE d'une part, mais aussi (..) entre les pays de l'AELE eux-mêmes"²³. Il est donc indispensable que la Suisse entre en matière si elle ne veut pas porter la responsabilité d'une scission de l'AELE²⁴: "Die Schweiz, wollte sie nicht die Verantwortung für einen möglichen Bruch innerhalb der EFTA und das Scheitern des am 20.3.1989 in Brüssel gemachten neuen Zusammenarbeitsanlauf übernehmen, **musste** sich konstruktiv an den laufenden Gesprächen beteiligen"²⁵.

Sauver l'AELE, perinde ac cadaver ?

Cette priorité accordée au maintien de la cohésion de l'AELE par l'administration fédérale procède aussi bien d'une évaluation des **risques** que d'une analyse des **conséquences pour la Suisse** d'une scission de l'organisation.

- Le **risque** est double: en premier lieu, l'**Autriche** est en train de peser l'éventualité d'une adhésion. On semble dès lors espérer que la conclusion d'un accord ambitieux pourrait amener l'Autriche à renoncer à une demande d'adhésion "au sort incertain"²⁶ adhésion qui nous abandonnerait seuls aux griffes des Nordiques. En outre, ces mêmes Nordiques sont résolument décidés à aller de l'avant et plus personne au sein de l'AELE n'est intéressé à poursuivre sur la voie actuelle²⁷. Comme ce point de vue est désormais partagé par la Communauté, il est peu probable qu'un refus de la Suisse empêcherait les **pays nordiques** de s'entendre avec la CE²⁸. La Suisse se retrouverait donc seule à poursuivre le suivi de Luxembourg.
- Les **conséquences** d'un éclatement de l'AELE sont appréciées avec gravité: de l'avis général, il est peu probable que la CE se soucie suffisamment de la Suisse pour y consacrer son attention. Au contraire, nous pourrions passer au second rang de ses

22. Comme le note l'amb. kel dans une note du 2 mars au CFD en vue d'une visite à Berne de Mme Gradin.

23. Note de l'amb. Rossier, *supra* fn.16.

24. Ce risque d'une scission de l'AELE est immédiatement perçu: voir la note du BI du 19 janvier, *supra* fn.8.

25. Note (kel) au Conseil Fédéral, *supra* fn.21.

26. Rapport (blf) du 6 février, *supra* fn.9; ce rapport se félicite d'ailleurs de ce que la réaction positive de la Suisse ait pris les pays de l'AELE à contre-pied, qui attendaient une réponse réservée de notre pays.

27. Note (kel) à blf et JAC, 17 avril.

28. Ce risque d'une rupture de l'AELE est analysé en détail dans la note (kel) à blf et JAC "Die Schweiz in der Efta", 19 juin.

préoccupations, derrière des Nordiques plus conciliants²⁹: "Wählt die Mehrheit der Efta-Länder das umfassende Vorgehen und halten wir am selektiven fest, dürfte die EG überdies der Entwicklung der Beziehungen mit dieser Mehrheit den **Vorrang** einräumen"³⁰.

Par ailleurs l'AELE n'était pas encore, au début 1989, considéré comme un carcan par la Suisse. Le rapport 1988 soulignait d'ailleurs les mérites d'un élément multilatéral dans nos relations avec la CE. Quant au parlement, nombreux sont les intervenants qui se font les thuriféraires de l'AELE: "Wir erwarten Verstärkung der Glaubwürdigkeit der EFTA im Integrationsgeschehen"³¹; "L'AELE doit rester un instrument de la construction européenne (...) Nous attendons que le prochain sommet d'Oslo soit l'occasion d'une réponse précise, positive et convaincue"³²; "L'AELE doit encore mieux jouer son rôle de plate-forme de négociation"³³. Les interventions des parlementaires frisent parfois le lyrisme: "La CEE (présente) une démarche fortement volontariste, passablement bureaucratique et centralisée (qui n'est) par forcément la meilleure pour la Suisse. La formule de l'AELE qui y répondit était plus souple et empirique"³⁴; L'AELE est et doit rester "un instrument privilégié de développement des relations avec la CE, afin d'édifier l'Europe dans le pragmatisme et la souplesse"³⁵. L'administration est pleinement consciente de l'impact de cette pression interne³⁶. On est d'ailleurs en droit de se demander quelles informations sont à l'origine de la confiance des parlementaires dans l'AELE.

De l'avis général donc, la Suisse **ne fait pas le poids**: faute de suivre le mouvement imprimé par ses partenaires de l'AELE, elle sera condamnée à l'isolement. On avance même que l'AELE peut constituer un véritable atout, que seule l'addition des Etats européens non membres de la CE "peut peser assez lourd dans la balance pour amener la Communauté à transiger"³⁷.

Prendre le risque de l'"isolement" pose enfin la question de la **politique de remplacement**: le rapport 1988 concluait, rappelons-le, que "la seule véritable alternative à notre politique actuelle d'intégration et à son potentiel de développement serait l'adhésion à la CE"³⁸. Si l'on considère que la politique menée jusqu'alors - le suivi de Luxembourg - n'est plus de

29. Note (kel), *supra* fn.28. Une note (sal) du BI de juin 1989 pose le problème en ces termes: "le bilatéralisme est un luxe qu'il est difficile de se payer car la CE est de moins en moins encline aux contacts bilatéraux (...) *Que représente encore l'économie suisse pour la CE? A-t-elle besoin de traiter avec nous?*"

30. Note (kel), *supra* fn.27.

31. Interv. Allenspach.

32. Interv. Coutau.

33. Interv. Etique.

34. Interv. Eggly.

35. Interv. Grassi.

36. Ainsi la note (kel), *supra* fn.21: "Die Bedeutung der Efta als Integrationsinstrument der Schweiz wurde in mehreren Interventionen unterstrichen. Vor allem in der Ständeratsdebatte (...) wurde verlangt, dass die Schweiz konstruktiv an der Stärkung der Efta mitarbeite. *Sie könne sich*, wurde mitunter argumentiert, *nicht auch noch eine Isolierung in der Efta leisten*".

37. Note de la délégation suisse auprès de l'OCDE à kel, 2 février.

38. Rapport 1988, p. 132.

mise et que l'on rompt les liens avec l'AELE, la conclusion s'impose: "Der Bruch mit der Efta zu riskieren setzt die Bereitschaft voraus, den EG-Beitritt ernsthaft ins Auge zu fassen"³⁹. L'isolement pouvant ainsi nous pousser vers l'adhésion⁴⁰, la Suisse a en somme le choix entre la CEE et l'AELE. Tant qu'elle ne considère pas l'adhésion comme souhaitable, il lui faut donc miser résolument sur l'AELE. Faut-il dès lors s'étonner que les parlementaires qui évoquent l'AELE en termes dithyrambiques soient souvent ceux-là même qui se font les sycophantes de la Communauté ? Si la Suède est, semble-t-il, prête à tout pour obtenir le marché intérieur, la Suisse peut paraître de son côté vouloir à tout prix éviter la "contrainte" de l'adhésion.

La suite des opérations

La Suisse s'engage ainsi bon gré mal gré dans l'exercice du Suivi de Bruxelles. Les négociateurs ne tardent pas à s'apercevoir que la conception suisse du futur accord n'est partagée par personne, du moins après la demande d'adhésion autrichienne. La pression exercée par la négociation collective s'exerce donc avant tout aux dépens de la position suisse: "Indem wir Lösungen ablehnen, die unsere aussenwirtschaftspolitische Bewegungsfreiheit über Gebühr einschränken, werden wir als Bremser, Spielverderber empfunden; um einen offenen Bruch zu vermeiden, sehen wir uns dennoch oft genötigt, Dingen zuzustimmen, die aus unserer Sicht überflüssig sind, falsche Signale setzen oder, schlimmer, unseren Interessen zuwiderlaufen"⁴¹.

Quoi qu'il en soit, le cours de la négociation a beau déplaire de plus en plus à la Suisse, tant que l'alternative n'est pas envisageable, elle ne peut que s'y plier de mauvaise grâce. Ainsi par exemple la question de la reprise de l'acquis: à la fin septembre, il est clair que toutes les parties sont disposées à fonder le traité sur une reprise en bloc et à la lettre de l'acquis communautaire par les pays de l'AELE, sauf la Suisse qui s'y oppose avec véhémence. A nouveau, la perspective d'une scission de l'AELE la ramène dans le rang: si elle persiste à refuser la reprise de l'acquis, "Das würde wohl mittelfristig den Zusammenbruch der Efta als multilaterales Vehikel der Integrationspolitik bedeuten"⁴². Dès lors, les critiques internes se font plus rares et la mauvaise humeur fait peu à peu place à la résignation: "Ist es nicht sinnvoller, offensichtlich unabänderliche Tatsachen im positiven Geist hinzunehmen, denn die europäischen Realitäten werden wir früher oder später ohnehin akzeptieren müssen"⁴³.

39. Note (kel), *supra* fn.28. Dans le même sens, voir le "Stimmungsbericht" (spi) à (kel) du 9 octobre ainsi que la note (kel) du 17 avril, *supra* fn.27, qui remarque: "Eine im Vergleich zum Bericht neue Entwicklung wäre wohl eingetreten, wenn die Mehrheit der Efta-Länder im Verhältnis zur EG eine Politik verfolgt, die unseren bisherigen Annahmen widerspricht und gleichzeitig die Bereitschaft der EG zur bilateralen Beziehungsgestaltung mit einzelnen Efta-Ländern stark abnimmt."

40. Ce "risque" est très vite décelé: voir déjà la note (mf) du BI du 31 janvier, *supra* fn.10.

41. Note (kel), *supra* fn.28.

42. Note de la DP I sur le problème de l'acquis, 2 octobre.

43. Note (spi), *supra*, fn.39.

A titre de conclusion, le dilemme de notre politique d'intégration peut être résumé en trois questions:

1. La Suisse a-t-elle **vraiment** si peu de poids qu'elle n'a le choix qu'entre d'une part, la soumission à la pression conjuguée de la CE et de l'AELE et, d'autre part, l'adhésion à la CE ?
2. Si oui, l'adhésion nous paraît-elle aujourd'hui **vraiment** si peu souhaitable que le premier terme de l'alternative ci-dessus ne peut, quoi qu'il arrive, que lui être préférable ?
3. Dans les circonstances actuelles, une scission de l'AELE porterait-elle **vraiment** un grave préjudice à nos intérêts, en considérant que, depuis la demande d'adhésion suédoise, l'éclatement de l'AELE peut sembler d'ores et déjà consommé ?

Y. Rossier