



DÉLÉGATION SUISSE
près l'AELE et le GATT

9-11, rue de Varembe
1211 GENÈVE 20
Case postale 194
Tél. (022) 33 52 00

1

Confidentiel

ala

Lim

le 11 février 1991

~~WAS~~
p.i.

Note à l'attention de M. le Secrétaire d'Etat Franz Blankart

EEE: Nouvelles alliances parmi les pays de l'AELE ?

Les vues exprimées par le Vice-président Andriessen à l'issue de ses récents entretiens avec le Ministre Schüssel paraissent confirmer l'influence qu'exercent la candidature autrichienne et la quasi-candidature suédoise (avec son effet sur la Norvège et l'Islande) sur l'équilibre du contenu d'un traité EEE. Si la Commission accroît ses exigences en matière de substance (exceptions/dérogations, agriculture, par exemple), elle réduit simultanément son offre institutionnelle.

Le paysage de l'AELE a, quant à lui, changé depuis le début de cette année: la Délégation autrichienne s'est totalement effacée derrière la Présidence, laquelle ne se contente pas d'être neutre mais s'oriente tendanciellement plutôt dans un sens défavorable aux thèses suisses. Les Suédois, quant à eux, oublient leurs paroles musclées en faveur d'un traité EEE doté d'un mécanisme de décision fort et équilibré.

Cette situation est particulièrement préoccupante pour la position de la Suisse dans la négociation car elle constitue une sorte de renversement des alliances: nous avons visiblement perdu l'appui de l'Autriche, seul pays qui partageait notre philosophie et notre conception de la négociation notamment en matière institutionnelle.

Ce revirement autrichien procède sans aucun doute d'une analyse assez "pointue" de la "Interessenlage" du pays dans un contexte de négociation qui s'est profondément modifié au cours des derniers mois.

Est-il interdit de penser, en spéculant quelque peu, que l'analyse de l'Autriche serait à peu près la suivante:

En demandant son adhésion à la Communauté, l'Autriche a évidemment estimé que le problème posé par la neutralité pourrait être résolu de manière satisfaisante de telle sorte que, de ce point de vue, son adhésion n'en serait pas vraiment gênée ou retardée. Il y a quelques mois, l'Autriche pouvait également penser que le problème posé par la priorité de la Turquie dans l'ordre du traitement des demandes d'adhésion pourrait lui aussi être résolu et ne constituerait ainsi pas - à lui seul - un obstacle suffisant à son entrée rapide dans la Communauté. Somme toute, tout évoluait assez favorablement pour elle.

La guerre du Golfe pourrait bien avoir entamé cette relative confiance autrichienne: la Turquie s'est comportée loyalement envers l'OTAN. Certains membres de l'Alliance - et Etats membres de la Communauté - (RFA, Belgique par exemple) y ont dépêché des moyens militaires, la Turquie sert de base à des missions aériennes en territoire irakien et fait savoir qu'elle n'hésitera pas à répliquer si l'Irak violait sa souveraineté. Le prix qu'elle doit payer pour maintenir sa loyauté à l'égard de ses alliés européens et américains n'est pas négligeable: par exemple s'aliéner l'Irak - son traditionnel allié sur la question kurde -, mécontenter une partie du monde arabe et musulman. Risques extérieurs donc, mais aussi risques intérieurs, comme on le sait.

Il est évident que, à l'issue du conflit, la Turquie se retrouvera dans une bien meilleure situation pour rappeler à la Communauté sa demande d'adhésion. La Communauté sera alors confrontée à une situation politique extrêmement délicate. Sera-t-elle en mesure, à ce moment-là, d'infliger à la Turquie

le "camouflet" que constituerait une priorité donnée à l'admission d'un ou de deux pays neutres? La Communauté ne pourrait-elle pas être tentée de choisir alors la seule issue qui s'offrira à elle: temporiser, à savoir différer toute nouvelle adhésion en prétextant par exemple la nécessité de réformer plus profondément les institutions, d'approfondir encore plus une union politique mise à mal par la crise du Golfe, etc.

L'Autriche pourrait alors se retrouver "piégée" dans une négociation sur un EEE qu'elle n'a jamais vraiment voulu, et qu'elle ne conçoit surtout pas comme une solution durable à ses relations avec la Communauté. Bien qu'en théorie une telle évolution devrait inciter l'Autriche à oeuvrer en faveur d'un EEE institutionnellement fort, il semble que Vienne ait aujourd'hui choisi une autre voie. Pourquoi?

On peut admettre qu'à Vienne, on a abouti à la conclusion qu'un "genuine decision making and decision shaping mechanism in substance and form" n'a aucune chance d'être obtenu, sinon au prix d'une prolongation importante de la négociation et d'une sérieuse détérioration de l'atmosphère, voire d'une crise entre la Communauté et l'Autriche elle-même, Présidente de l'AELE. Aujourd'hui, Vienne pourrait bien estimer qu'il est dans son intérêt

- a) de faire en sorte que la négociation sur l'EEE se termine le plus rapidement possible, pour que ses propres forces et celles de la Communauté se concentrent le plus rapidement possible sur l'adhésion;
- b) de ne pas faire apparaître l'Autriche comme un pays qui pose des problèmes à la Communauté, mais au contraire comme un pays qui, en dépit de sa neutralité, a "compris les exigences de l'intégration européenne". Elle apporte ainsi avant la lettre - à titre d'acompte - la démonstration de son "esprit communautaire".
- c) de ne pas se battre pour des institutions EEE équilibrées. Un EEE institutionnellement insatisfaisant "légitimerait" encore plus sa volonté politique d'adhérer à la Communauté,

lui donnant ainsi une sorte d'avantage politique sur la Turquie.

Une telle analyse est sans doute également valable, mutatis mutandis, pour la Suède.

Si cette hypothèse de travail était retenue, ce ne serait pas seulement la Suisse qui se trouverait en difficulté, mais également la Finlande.

Je sais que ce pays observe avec inquiétude l'évolution actuelle de la situation entre pays de l'AELE dans le cadre de la négociation EEE. En effet, en dépit des importantes divergences qui séparent sa position de négociation de celle de la Suisse en matière institutionnelle, la Finlande n'est pas favorable à un EEE dépourvu de réelles possibilités de co-décision et de mécanismes judiciaires acceptables pour les pays de l'AELE. Mais, souligne-t-on ici du côté finlandais, ce n'est pas tellement le fonds de cette question qui fait différence entre les deux pays; ce sont plutôt les modalités des mécanismes de co-décision et celles d'un organe judiciaire qui différencient la Finlande de la Suisse (dans le cadre d'un pilier AELE pour la Finlande, sans un tel pilier pour la Suisse). Sur le fond de la question, la Finlande se demande aujourd'hui si la Suède se trouve toujours dans le même camp qu'elle.

La Suisse a perdu l'appui de l'Autriche, la Finlande se sent de plus en plus éloignée de la position suédoise: n'y aurait-il pas là matière à réflexion, à dialogue confidentiel et peut-être à concertation entre les deux pays de l'AELE qui ont le plus de raisons et de volonté de vouloir un Espace Economique Européen qui puisse constituer un cadre durable de leurs relations avec la Communauté ?

Il est malheureusement probable que les relations privilégiées qui existent entre la Suède et la Finlande pèsent trop lourd

dans les choix politiques de cette dernière et la rendent peu réceptive à l'idée d'un rapprochement avec la Suisse.

Mais il n'est pas toujours nécessaire d'espérer pour entreprendre, surtout dans les situations difficiles...

Le Chef de la Delegation suisse



William Rossier
Ambassadeur

Copies: Ambassadeur Jakob Kellenberger, (BI)
Ambassadeur Silvio Arioli, (OFAEE)

Secrétaire d'Etat Klaus Jacobi, (DFAE)
Ambassadeur Mathias Krafft, (DFAE)

Ambassadeur von Tscharner,
Mission suisse auprès des Communautés européennes,
Bruxelles