

mek 1/6

777.221.1

BUREAU DE L'INTÉGRATION D'FAE/DFEP

Questions politiques, juridiques et institutionnelles/roy

Co. polit. int.

ein Gesandter
Dsch. bery. Zu Rechtskonv.
erledigt. Auf. v. a. auf
Z/LW 5-6.
Verantwortl. der Mitwirkungs-
maßnahme
a. erw!
Berne, le 31 mai 1991
evtl. ein Sonderstatut des 18

Note**La signature du traité sur l'EEE****1. La nature de l'EEE**

"Die Schaffung der EG ist ein Politikum. Noch niemals haben für die Organisation dieser EWG Verantwortliche eine andere Auffassung vertreten als die, dass der letzte Sinn, die letzte Rechtfertigung und Erklärung dieser Bemühung die Absicht ist, die politische Einheit Europas zu fördern". Ces mots de Walter Hallstein, prononcés le 22 septembre 1959 devant l'Assemblée Parlementaire Européenne, conservent plus que jamais leur actualité. Même l'objectif ambitieux - symbolique - du marché intérieur de 1993 ne constitue qu'une étape dans cette direction.

Face à cette entreprise, deux groupes d'Etats peuvent être distingués: d'une part, ceux qui sont impatients de participer à la construction européenne mais dont l'économie souffrirait d'une intégration rapide, ceux, en somme, **qui voudraient bien mais ne peuvent pas**; d'autre part, ceux qui s'intégreraient aisément dans un grand marché européen, mais hésitent, pour des motifs avant tout politiques, à souscrire à la finalité politique des traités de Rome et de Paris, ceux **qui pourraient bien, mais ne veulent pas**.

A l'égard des premiers, la CEE a jusqu'ici fait preuve d'**une compréhension certaine**: s'ils acceptaient le principe de la reprise intégrale de l'"acquis", ils obtenaient de généreuses périodes de transition tout en pouvant, dès le premier jour, rejoindre leurs pairs dans les institutions communes. Aux seconds, il faut en revanche offrir un espace économique intégré mais dissocié des autres finalités de la CEE: **si elle va de pair avec une disponibilité de les accueillir dès qu'ils se seront décidés, cette offre est une proposition raisonnable** qui leur permet de mûrir tranquillement leur volonté politique de participer à la construction européenne tout en bénéficiant d'emblée du marché intérieur. Ainsi, comme on aurait pu l'envisager il y a quelques années, une Hongrie prospère mais fermement rattachée politiquement à l'URSS ou une Autriche soucieuse de sa neutralité entre l'Est et l'Ouest pourraient-elles concevoir l'EEE comme une perspective satisfaisante.

Une telle proposition ne présente toutefois que **peu d'intérêt** pour un pays qui a d'ores et déjà **décidé d'adhérer** à la CEE. Les pays de l'Est proclament à qui veut l'entendre leur volonté d'adhérer dès que possible. Ils négocient des accords d'association évolutifs avec la CEE et nul ne peut raisonnablement concevoir qu'ils choisiront l'EEE plutôt que l'adhésion le jour où leurs économies seront "intégrables". De même, l'Autriche et la Suède ont tranché et préféreraient sans le moindre doute, si elles avaient le choix, une adhésion plutôt qu'un EEE au premier janvier 1993.

ne seront-ils pas obligés de
passer par l'EEE
si tel était le cas pour
l'Autriche et la Suède ?

Il ne reste donc que deux, peut-être trois candidats-modèles à un EEE: la Norvège - pour s'épargner la répétition du traumatisme de 1973, la Finlande - pour s'accorder le temps nécessaire afin de repenser sa neutralité et ses liens avec son voisin oriental, et éventuellement la Suisse ne veulent pas (encore) soumettre une demande d'adhésion. A leurs yeux, l'EEE ne présente pas un caractère de transition vers une adhésion d'ores et déjà décidée, mais bien un caractère provisoire: elles resteront dans l'EEE tant qu'elles n'auront pas la volonté politique de faire le pas de l'adhésion. L'EEE ne prépare pas, et n'exclut pas, une adhésion ultérieure mais constitue une alternative durable ou temporaire à celle-ci: "Nous ne voulons pas adhérer, nous ne savons pas si et quand nous voudrions adhérer, mais d'ici là nous nous porterons mieux dans l'EEE".

?
après
du
d'ores
et
déjà
CE

2. La "participation à la construction européenne"

Si la Suisse n'a pas, jusqu'à présent, manifesté sa volonté de participer, à l'intérieur de la CE, à la construction de l'Europe politique, elle n'en a pas moins requis avec insistance, au cours des négociations, un droit de participer à l'élaboration de l'Europe économique. Or la CEE, si elle accepte d'établir un deuxième cercle de bénéficiaires du marché intérieur, entend que le cercle des décideurs du grand marché soit restreint à ceux qui acceptent d'oeuvrer à la finalité ultime de celui-ci, l'union politique. En outre, il est clair désormais que nombre de règles qui relèvent en principe du grand marché ont d'importantes implications politiques: la relation étroite entre l'uniformisation des normes techniques et la politique de l'environnement n'en est qu'un exemple.

Aussi la "participation à la construction européenne" qu'offre l'EEE est-elle sinon nulle, du moins extrêmement réduite: tous les aspects de celle-ci autres que le marché intérieur en sont exclus. En ce qui concerne le grand marché, notre participation se limite à la possibilité, par exemple, pour un expert non-gouvernemental suisse de convaincre le porte-parole des experts de l'AELE de présenter nos normes sur les frigidaire à un délégué de la Commission, qui les soumettrait à ses experts à la condition que le processus décisionnel de la CEE n'en soit pas retardé.

Contractuel
+ petit
d'ace.
dans le
pire des
cas

Mais l'exclusion de la participation à la construction de l'Europe politique - exclusion **contractuelle** cette fois, par traité international, et non pas in absentia, c'est-à-dire faute d'une demande d'adhésion, - est-elle vraiment déterminante ?

- Si notre **identité** européenne ne fait plus guère de doute, notre vocation européenne - fréquemment évoquée - est sans doute moins indiscutable. Nous sommes loin d'avoir toujours agi en fonction de cette fameuse vocation, si tant est que nous l'avons un jour ressentie. Au mieux, les gens qui l'évoquaient considéraient que la vocation européenne de la Suisse consistait tout simplement à **exister**, à montrer en somme aux Européens que la solution était tout près d'eux s'il voulaient bien s'en soucier. Le fait que nous parlons de la "nouvelle" architecture européenne, alors que nous n'assistons qu'à l'achèvement (tardif) des objectifs de traités conclus sous nos yeux il y a près de quarante ans démontre bien que si elle est nouvelle pour nous, c'est que nous ne la découvrons que maintenant.
- D'autre part, s'il est vrai que l'EEE constitue, à peu de choses près, l'adhésion moins la participation, c'est peut-être justement cette participation que nous ne voulons

pas. Nous semblons avoir développé une allergie aux institutions supranationales (et aux forums internationaux.) Aussi un EEE où nous nous bornerions à faire - scrupuleusement - ce qu'on nous dira de faire peut-il nous paraître plus confortable que la participation à un projet continental: serions-nous en mesure de proposer, comme le Luxembourg, un projet d'union politique ? L'EEE nous permettra à la fois d'éviter les responsabilités qui sont celles d'un Etat membre et d'être dans le coup sans avoir à nous poser trop de questions.

Si nous ne semblons pas vouloir adhérer, c'est peut-être non seulement à cause des **sacrifices** supplémentaires qu'il nous faudrait consentir mais aussi parce que nous ne voulons pas des **responsabilités** qui sont celles d'un Etat membre. Cette approche peut expliquer deux phénomènes en soi plutôt bizarres:

- il semble improductif de souligner que le coût supplémentaire d'une adhésion serait minime, ce qui est par ailleurs tout à fait vrai.
- les arguments institutionnels, du genre "nous n'aurons rien à dire", ne rencontrent, pour l'instant du moins, qu'un écho limité: on en est presque à reprocher aux négociateurs d'avoir osé demander que la Suisse puisse ne serait-ce que s'exprimer.

Si ce point de vue est fondé, l'absence de participation dans l'EEE ne constitue pas une tare décisive de celui-ci. Il ne sert donc à rien de souligner que notre neutralité souffrirait moins d'une négociation commune avec les autres candidats neutres, que le fédéralisme serait mieux préservé dans une adhésion (où les cantons deviendraient des interlocuteurs directs des instances communes) que dans l'EEE (où l'hégémonie du pouvoir central devra être renforcée) ou que notre agriculture pourrait aussi bénéficier de la PAC.

3. Un EEE durable

Si le Conseil Fédéral, aujourd'hui, est d'avis qu'une adhésion de la Suisse à la CE n'est **pas souhaitable** dans les quinze ou vingt prochaines années, alors l'EEE **est à juger sur ses mérites propres**.

- pas myli*
- **L'EEE nous épargne l'adhésion:** dès lors, notre mise à l'écart de la construction européenne est son atout maître, puisque c'est précisément l'objectif qu'il poursuit. La participation modeste qu'il offre à notre pays ne présente tout au plus qu'un caractère irritant, celui de ne pas pouvoir faire valoir nous-mêmes nos intérêts.

*J'y a
quid et m'im
les 4 libul*

Cette irritation est-elle vraiment fondée ? Nous **repreons en effet sans discuter une multitude d'actes juridiques lors de l'adoption desquels nous n'avons pas non plus défendu nos intérêts propres**, et il s'avère que nous en profiterons néanmoins. Nous devrions donc pouvoir nous accommoder des règles futures, même si elles sont édictées sans nous. En outre, rien ne nous permet de présager que la CE ira systématiquement à l'encontre de nos intérêts ou qu'elle nous fera subir des mesures de rétorsion dévastatrices. Comme les négociations nous l'ont démontré, nous nous apercevrons sans doute à l'avenir que le droit et les politiques de la CE ne contredisent guère nos intérêts vitaux et nous alignerons vraisemblablement de bonne grâce.

- Seul un EEE durable déploiera véritablement les **effets positifs du marché intérieur**. Quelques années ne seraient pas suffisantes pour que son impact salubre sur notre économie se fasse jour.

En donnant son aval à ce traité, le Conseil Fédéral estime que la participation à la construction européenne **ne concerne pas** la Suisse, du moins à moyen terme, mais qu'il est en revanche indispensable que notre économie bénéficie de la **dynamique du marché intérieur** durant la prochaine décennie. Ainsi présenté, l'EEE constitue la parfaite réalisation d'une telle ambition.

4. Un EEE de transition

Dans cette approche, le Conseil Fédéral est convaincu qu'une **adhésion** de la Suisse à la CE est **souhaitable à terme**, mais considère que la réalisation de l'EEE est une **condition nécessaire** de celle-là. Nous avons vu qu'en soi, aucun argument ne milite en faveur de la **nécessité d'une étape intermédiaire**: le principe des périodes de transition est acquis dans les actes d'adhésion et ni la Grèce ni l'Irlande n'ont eu besoin d'un EEE préalable. La nécessité d'un EEE intermédiaire procède donc des circonstances, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur:

1. La transition est indispensable parce que la CEE le veut ainsi. Les tenants de cette conception considèrent en somme qu'il eût mieux valu qu'on ne parle jamais d'EEE mais que, puisqu'il est près d'être réalisé, il faut se résoudre à s'en accommoder. D'autres le considèrent comme un plan inavoué de M. Delors pour garder les futurs candidats à distance aussi longtemps que nécessaire, dont l'échec nous attirerait les foudres durables de la CE.

Cet argument est à nuancer: il est vrai que l'EEE tel qu'il s'annonce aura des avantages certains pour la Communauté, puisqu'ils n'y seront que **12 à décider pour 19**. Toutefois, les choix politiques de la CE résultent non seulement de la volonté de sa Commission mais aussi d'un consensus entre les Etats membres. Un échec de l'EEE pourrait faire émerger un consensus sur l'accueil de nouveaux membres. Quant à nos partenaires de l'AELE, il n'est pas exclu que l'abandon du projet ne suscite pas un certain soulagement à Vienne. Nous nous attirerions en revanche l'ire des Scandinaves, soit parce que nous les priverions d'un marché intérieur immédiat (la Suède), soit parce qu'ils se verraient contraints à considérer l'adhésion (la Norvège et la Finlande).

2. La transition est indispensable pour des motifs de politique intérieure. Dans cette hypothèse, le Conseil Fédéral est au fond **convaincu de l'adhésion** et l'EEE est le **moyen** d'assurer le succès d'une **votation** populaire future. Un lien explicite entre ces deux termes apparaît toutefois présenter certains risques. En effet

- lier un EEE (maintenant) à une adhésion (plus tard) **verrait s'annuler les arguments pour l'une et l'autre option**: nous ne pourrions plus dire que l'EEE nous épargne (maintenant) les sacrifices d'une adhésion puisque nous déclarerions en même temps être disposés à les faire (plus tard). De même, comment vanter les mérites de la participation à l'intégration européenne d'une adhésion (plus tard) en proposant

(maintenant) un EEE qui nous prive totalement ? Les atouts de chacune de ces deux options feraient ressortir les aspects négatifs de l'autre.

- Les négociations d'adhésion de l'Autriche et probablement de la Suède devraient s'ouvrir en 1993. Il serait extrêmement malaisé de rejoindre ces négociations quelques mois après un échec de l'EEE en votation populaire.
- En outre, si le Conseil Fédéral déclare vouloir l'adhésion à terme, il surmonte ainsi le plus gros obstacle à celle-ci, la "barrière psychologique" évoquée ci-dessus. De ce fait, une comparaison rationnelle entre les deux options devient possible et un atout essentiel de l'EEE - "il nous épargne l'adhésion" - disparaît puisqu'il s'agit cette fois de préparer celle-ci.

Dès lors, la préparation de la votation sur l'EEE pourrait se concevoir comme suit: chuchoter à l'oreille des "adhésionnistes" que l'EEE nous rapproche de l'adhésion et leur demander de mettre une sourdine à leurs critiques; clamer haut et fort par ailleurs aux "isolationnistes" que l'EEE n'a rien à voir avec l'adhésion et qu'au contraire il nous en met à l'abri pour un bon moment.

Cette hypothèse, rappelons-le, présuppose que le Conseil Fédéral est aujourd'hui convaincu qu'une adhésion à terme de la Suisse est souhaitable, mais qu'il estime que la réalisation préalable de l'EEE est une condition nécessaire d'un référendum positif sur l'adhésion. Il faut donc juger les mérites de l'EEE par rapport à la date possible de notre adhésion: s'il nous en rapproche, il faut le signer, s'il nous en éloigne, il faut s'en abstenir.

5. L'EEE accélérera-t-il notre adhésion ?

On peut en douter, et pour plusieurs raisons:

1. L'EEE escamote le débat sur la place de la Suisse en Europe: si l'idée des CE consistait à intégrer les économies pour arriver par la force des choses à l'union politique, l'EEE, strictement limité aux règles du grand marché, étouffe a priori une telle dynamique. Il ne propose aux Suisses aucune vision de leur avenir en Europe, ou alors une vision si médiocre qu'il vaut mieux la passer sous silence. // ?
2. La propagande de l'EEE exigera de souligner, à titre comparatif, les désavantages de la qualité d'Etat membre. Il faudra insister sur les risques et les sacrifices - réels ou illusoires - que celle-ci entraînerait et que l'EEE nous épargnerait. Tenir un langage opposé quelques années plus tard serait aussi hasardeux que peu crédible.
3. La nécessité d'assurer la réussite du référendum sur l'EEE **exige de reporter le débat sur l'adhésion** au plus tôt à 1993, et de ne pas déposer notre demande d'adhésion d'ici là. L'EEE nous interdit de faire partie du prochain groupe d'adhérents, avec l'Autriche et la Suède.
4. Si nous attendons de l'EEE qu'il prépare l'opinion publique à l'adhésion, il est nécessaire que la pratique de l'Europe "au jour le jour" présente une certaine durée.

Quelques années d'EEE mettraient surtout à jour les difficultés d'adaptation inévitables, dont il est douteux qu'elles engendreraient dans la population une volonté d'aller plus loin en adhérant, bien au contraire.

5. Il est vrai qu'avec dix ou quinze ans d'EEE derrière nous, la **négociation et les périodes transitoires** de notre acte d'adhésion seraient notoirement **plus courtes**. Toutefois un acte d'adhésion emporte de toutes façons une participation immédiate aux institutions et au processus décisionnel, quelle que soit la longueur des périodes transitoires. L'EEE aura simplement anticipé l'effort d'adaptation de notre économie et de notre système juridique.

Un EEE qui passe l'an prochain le cap de la votation populaire présente donc la double caractéristique de nous faire gagner quelques années de marché intérieur en reportant - parce que sa réussite nous interdit de lancer aujourd'hui le débat sur l'adhésion - notre adhésion à la deuxième volée, soit au siècle prochain. Si l'EEE devait en revanche échouer devant le peuple et les cantons, l'impact négatif de ce vote sera atténué d'ici là et nous devrions pouvoir vivre encore une dizaine d'années sans le marché intérieur.

6. Le Conseil Fédéral veut préparer l'adhésion

Si le Conseil Fédéral en est **convaincu**, il est aisé de se rendre compte qu'une adhésion prochaine vaudrait mieux qu'une adhésion au siècle prochain. En tenant compte des délais nécessaires, une **demande d'adhésion** devrait être remise **cette année**. Comme la vente de l'EEE - qui s'annonce difficile - nous interdit de procéder ainsi et nous contraint de reporter au plus tôt à 1993 le débat sur l'adhésion, nous gagnerions du temps dans cette perspective en nous abstenant de signer. En outre, et surtout, un non du peuple à l'EEE signerait l'arrêt de mort de ce projet.

- A l'intérieur, la demande d'adhésion pourrait être présentée comme **l'ouverture d'un débat**, et non pas seulement comme l'**aboutissement** d'un processus de réflexion. Le Conseil Fédéral profiterait du "momentum" engagé par les négociations et aurait quelques années à sa disposition pour mobiliser les énergies nécessaires à la réussite de son projet. Le débat ne porterait plus alors sur les avantages et les inconvénients d'un traité, mais sur la vision de l'avenir de la Suisse en Europe. En outre, les inconvénients ne seraient pas notablement plus lourds que dans l'EEE mais pourraient en revanche être compensés par l'offre d'un véritable projet national.

De plus, il est souvent répété qu'il est nécessaire d'attendre le résultat **final** des négociations pour fonder un jugement sur l'EEE; le même argument peut s'appliquer à un futur acte d'adhésion: le résultat des conférences inter-gouvernementales en cours dans la CEE, la formulation de notre neutralité, l'évolution de la politique agricole sont autant de facteurs importants qui ne seront véritablement appréciables qu'à **l'issue** des négociations d'adhésion.

- A l'extérieur, la CE se retrouverait avec trois demandes d'adhésion qu'il serait aisé de traiter simultanément. Les accords existants nous permettraient de passer relative-

ment confortablement les quelques années qui nous sépareraient de l'entrée en vigueur des actes d'adhésion. Notre image de marque quant à elle pourrait être rehaussée par un **geste** sur la libre circulation des personnes ou le fonds de cohésion par exemple.

Le Conseil Fédéral pourrait toutefois préférer, tout en étant convaincu de l'adhésion et en s'abstenant de signer l'EEE, que **le débat sur l'adhésion précède notre demande**: cette approche présente un double désavantage:

- il s'écoulera **plusieurs années** entre le dépôt de notre demande d'adhésion et la soumission de l'acte d'adhésion au référendum. Cette période sera suffisante pour mener un débat en profondeur. De plus, un retard pourrait nous faire manquer le prochain train des neutres.
- le débat sur l'adhésion a besoin d'un **aiguillon**. Seule une demande d'adhésion remplirait pleinement cet office. En outre elle poserait les bases d'un dialogue entre le gouvernement et la population et constituerait un élément de poids - "le gouvernement a choisi" - dans ce même débat.

CONCLUSIONS

- Si le Conseil Fédéral estime que la question même d'une **adhésion** est purement et simplement **prématurée**, l'EEE est à **présenter comme une solution durable**. Le débat sur l'adhésion doit être interrompu et le vote sur l'Euro-initiative reporté après le référendum sur l'EEE. La campagne devra à la fois naviguer sur la crête de l'europhilie ambiante et s'efforcer d'isoler les partisans résolus d'une adhésion en soulignant les dangers de celle-ci que l'EEE nous épargne.
- Si le Conseil Fédéral estime une **adhésion souhaitable au siècle prochain**, l'EEE, sans être nécessaire à sa préparation, n'entravera pas notablement la réalisation de ce projet. Les circonstances exerçant indubitablement une **pression à la signature**, il faudra la mettre en balance avec le coût d'un tel exercice appelé à ne durer qu'une dizaine d'années. Le débat sur l'adhésion peut être poursuivi, sans toutefois que le gouvernement ne s'y immisce, du moins jusqu'au référendum sur l'EEE.
- Si le Conseil Fédéral est convaincu des mérites d'une **adhésion prochaine, si possible avec l'Autriche et la Suède**, **le plus grave danger pour cette politique est un référendum négatif sur l'EEE**, danger dont ces deux pays sont à l'abri. Il conviendrait alors de s'abstenir de signer le traité, d'intervenir dans le débat sur l'adhésion et de devancer l'Euro-initiative en déposant cette année encore notre demande d'adhésion.

Y. Rossier