

88.045

Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne

du 24 août 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, et vous prions d'en prendre connaissance.

D'autre part, nous vous proposons de classer les postulats suivants:

- | | | |
|-----------|--------|--|
| 1986 P | 86.344 | Relations avec la Communauté européenne
(N 20. 6. 86, Hubacher) |
| 1986 P | 85.582 | La Suisse et la nouvelle coopération économique européenne
(N 23. 9. 86, Butty) |
| 1987 P ad | 87.005 | La Suisse et l'intégration européenne
(N 4. 3. 87, Commission des affaires économiques) |
| P | 87.941 | Relations avec la Communauté européenne après le refus de la Suisse de ratifier la Charte sociale (N Morf) |

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

24 août 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Buser

32302



Rapport

1 Introduction

L'Europe occidentale est au seuil d'une ère nouvelle. Des événements importants survenus au cours de ces dernières années ont exposé au grand jour la dimension considérable du processus d'intégration européenne: l'élargissement de la Communauté européenne (CE) à l'Espagne et au Portugal, le 1^{er} janvier 1986, portant à douze le nombre de ses Etats membres; la présentation d'un vaste programme de mesures visant l'achèvement d'ici à la fin de 1992 du marché intérieur communautaire; enfin, l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1987, de l'Acte unique européen, document d'une signification décisive en vertu duquel le droit communautaire s'apparente, pour certains de ses aspects, de plus en plus au droit constitutionnel. En témoignent la coïncidence des compétences internes et des compétences externes de la Communauté, l'applicabilité directe toujours plus fréquente de normes communautaires et, surtout, l'adoption du principe de la majorité pour la prise de certaines catégories de décisions. L'exercice de droits de souveraineté par la CE à la place de ses Etats membres a augmenté notablement. Il est indéniable que la Communauté se trouve au seuil d'un développement qui conduira à une politique étrangère commune, surtout lorsque celle-ci a des incidences en politique économique extérieure. En définitive, une intensification substantielle de la coopération internationale qui, depuis longtemps, touche pratiquement tous les domaines de l'activité publique, se manifeste également hors de la CE: dans l'AELE, le Conseil de l'Europe, les conférences ministérielles spécialisées, de même que dans les relations entre ces différentes institutions.

Dans ce contexte, le peuple suisse s'interroge à juste titre sur la position de la Suisse face au développement fulgurant de la coopération et de l'intégration européennes, et se demande si la Suisse réussira à participer à la construction de l'Europe dans toute la mesure nécessaire. Par le présent rapport, le Conseil fédéral tient à répondre à ces questions et à informer le Parlement ainsi que le peuple sur les efforts mis en œuvre en vue d'approfondir nos relations avec l'Europe.

Le rapport décrit, dans une perspective politico-économique globale, les faits déterminants pour la formation de l'opinion publique. Il établit un bilan de la politique européenne de la Suisse et présente les principes, les objectifs et les perspectives de notre politique d'intégration. Dès lors que la Communauté joue un rôle essentiel dans la coopération et l'intégration européennes, les relations de la Suisse avec la CE sont au centre de ces considérations. Les aspects économiques – dans un sens très large, il est vrai – de cette coopération viennent évidemment au tout premier plan. C'est dans le domaine économique que le processus d'intégration de la CE a fait les progrès les plus remarquables, bien que sa véritable finalité soit politique. De l'avis du Conseil fédéral, les relations de la Suisse avec l'Europe ne s'arrêtent évidemment pas à la seule coopération économique. Aussi le rapport donne-t-il également un aperçu des nombreux autres domaines et formes de coopération institutionnelle avec la CE.

Le point de départ du processus d'intégration européenne remonte au début des années cinquante. Le rapport commence par un bref historique de cette genèse (ch. 2). Le chiffre 3 est une analyse de l'état actuel de l'intégration et de la coopération européennes afin de montrer quels sont, en Europe occidentale, les instruments à l'œuvre et dans quels domaines. Les possibilités dont la Suisse dispose pour participer activement à la coopération européenne sont également exposées en détail (ch. 4). Fortement imbriquée dans l'Europe occidentale sur les plans politique, culturel et économique, la Suisse collabore intensément aux efforts de coopération, aux niveaux bilatéral et multilatéral, afin de contribuer à la recherche de solutions d'envergure européenne.

Une politique d'intégration active nécessite une planification et une action visant les moyen et long termes. Dans cette optique, le Conseil fédéral, conscient des nombreuses incertitudes que cela comporte, s'est fixé pour objectif d'esquisser les développements possibles du processus d'intégration européenne sur la base des instruments à l'œuvre aujourd'hui, et d'en évaluer l'importance pour la Suisse (ch. 5). Ces développements européens doivent évidemment être considérés en étroite relation avec les développements qui se dessinent à l'échelle mondiale, attitude d'autant plus nécessaire dans le domaine économique, que celui-ci connaît une réelle intensification des efforts de coopération sur le plan européen comme sur le plan mondial. C'est pourquoi le Conseil fédéral attache une importance primordiale à ce que la politique européenne de la Suisse s'intègre dans sa politique d'universalité des relations extérieures.

La question se pose de savoir si les bases institutionnelles actuelles de la coopération européenne, en général, et le réseau contractuel liant la Suisse à la CE, en particulier, suffisent à satisfaire aux exigences que pose l'approfondissement de nos relations avec les autres pays européens, et plus spécialement avec la CE. Par conséquent, le Conseil fédéral a également analysé les possibilités de coopération autres que le modèle actuel (ch. 6). Après un examen approfondi des options envisageables, il est arrivé à la conclusion qu'aujourd'hui une orientation fondamentalement nouvelle de la politique suisse d'intégration ne s'impose pas.

Aujourd'hui comme par le passé, le Conseil fédéral considère que l'examen constant de la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne est une tâche prioritaire. Le présent rapport, qui analyse les éléments essentiels de la situation actuelle et esquisse les développements à venir et leurs répercussions sur notre pays, ne met pas un terme à cet examen. De nouvelles études – sur les diverses évolutions possibles du processus d'intégration et sur les effets de celui-ci sur les différents secteurs culturel, économique et social de la Suisse – continueront de s'imposer. Pour ce travail immense qui doit encore être accompli, le rapport constituera un ouvrage de base, à la fois bilan et point de départ. Le Conseil fédéral reste ouvert à toute nouvelle approche en matière de politique d'intégration. Cet esprit d'ouverture revêt une importance particulière à un moment où le processus d'intégration connaît une sensible accélération.

- 2 Aperçu historique**
- 21 Les étapes de la coopération européenne depuis la Deuxième guerre mondiale**
- 211 Les prémices d'une union politique**

Pour mesurer l'ampleur des progrès de l'intégration européenne au cours de ces quarante dernières années, il convient de considérer la situation politique et économique de l'Europe à la fin de la Deuxième guerre mondiale. Celle-ci avait saigné à blanc l'économie européenne, la laissant paralysée. Des menaces tant intérieures qu'extérieures mettaient en péril le modèle étatique libéral et démocratique, propre à l'Europe occidentale. Aucune des puissances européennes autrefois dominantes n'était plus en mesure d'assurer elle-même sa propre sécurité, voire de jouer un rôle décisif dans la politique mondiale; ce rôle était désormais dévolu aux grandes puissances nucléaires. L'Europe, si elle ne voulait pas sombrer dans l'insignifiance, ne pouvait chercher à se réaffirmer qu'en rassemblant ses forces. Il s'agissait de surmonter les rivalités de puissance qui opposaient les Etats-Nations européens et d'entreprendre la tâche gigantesque de reconstruire un continent dévasté par la guerre.

Dès la fin de la guerre, dans le but de renforcer l'Europe, d'importantes personnalités souhaitèrent une union politique, perçue comme le seul moyen pour les Etats européens de se rétablir. Le premier résultat de ces efforts fut la création en 1948, lors du Congrès de La Haye, du *Conseil de l'Europe*. Le 5 mai 1949, dix gouvernements européens signaient à Londres l'acte de fondation de ce Conseil. Avec le Conseil de l'Europe, c'était la structure d'une future union politique en Europe qui s'esquissait. Cette première organisation internationale regroupait non seulement des gouvernements mais aussi des représentants des parlements nationaux. Elle tirait sa légitimité de l'institution de la démocratie représentative et de son but, à savoir la constitution d'un lien plus étroit entre ses membres, but qui s'inspirait de l'idée de Winston Churchill des «Etats-Unis d'Europe».

Pendant les premières années de son existence, les activités du Conseil de l'Europe, principalement celles de l'Assemblée consultative, reflétèrent ces objectifs d'union politique. Dans le cadre du débat sur les changements de la structure politique de l'Europe, une déclaration de l'Assemblée consultative, en août 1950, affirma que l'un des buts du Conseil de l'Europe était l'instauration d'une autorité politique européenne, dotée de réelles compétences. Dans une recommandation, l'Assemblée consultative envisagea même la création d'une armée européenne unique en dépit du fait que les questions de défense, selon l'article premier, lettre d, de l'Acte de fondation, aient été expressément exclues des compétences du Conseil de l'Europe. Sous l'influence du Plan Schuman en vue de la création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'Assemblée consultative débattit de divers projets visant la création de communautés dans d'autres secteurs économiques; mais le Comité des ministres ne donna pas suite à ces réflexions. De même, les tentatives de transformer le Conseil de l'Europe en un forum au sein duquel pourrait être élaborée une politique étrangère commune à tous les pays membres ont finalement échoué devant le

Comité des ministres. Quant aux ambitions intégrationnistes du Conseil de l'Europe, elles cédèrent progressivement le pas à de nombreuses activités dans les domaines juridique, social, technique et culturel. Le Conseil de l'Europe est donc demeuré cette organisation interétatique que nous connaissons aujourd'hui. C'est, en fait, la seule organisation d'envergure véritablement européenne capable de s'occuper de tout ce qui intéresse notre continent, à l'exception de sa défense militaire.

L'instauration d'une organisation supranationale résulte d'une autre initiative ambitieuse. Le 9 mai 1950, au nom du gouvernement français, Robert Schuman, ministre des affaires étrangères, proposait de «placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe». L'intégration de la République fédérale d'Allemagne, dont l'économie se rétablissait rapidement, dans une organisation bien encadrée, devait favoriser la réconciliation des anciens ennemis et garantir la paix. En effet, le fait de ne pas laisser la gestion de secteurs industriels décisifs pour une économie de guerre à un seul Etat devait rendre tout nouveau conflit européen fratricide impossible. En avril 1951, la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Luxembourg signaient le Traité de Paris qui fondait la *Communauté européenne du charbon et de l'acier* (CECA). Ce traité, qui prévoit à la fois l'élimination des obstacles au commerce et une gestion commune du marché des minerais, du charbon, de l'acier et de la ferraille, était résolument nouveau du point de vue institutionnel; pour la première fois, des droits relevant de la souveraineté étatique étaient confiés à un organe supranational: la Haute Autorité. Cela devait constituer le point de départ d'une intégration politique de ses Etats membres.

Les étapes suivantes en vue de l'union politique auraient dû être franchies par la création d'une *Communauté européenne de défense* (CED) et d'une *Communauté politique européenne*. En 1952, les Six signaient à Paris le traité portant création d'une Communauté européenne de défense dont le but était l'intégration de leurs armées en une seule. L'intégration militaire nécessitant une politique étrangère commune, les ministres des affaires étrangères confièrent à l'Assemblée parlementaire de la CECA le mandat d'élaborer un projet de traité portant création d'une Communauté politique européenne. Il s'agissait d'instituer, en l'espace de deux ans, une organisation fédérale qui aurait regroupé la CECA et la CED, et dont les domaines de compétence auraient couvert la politique étrangère, la défense, l'intégration économique et sociale ainsi que la sauvegarde des droits de l'homme. Toutefois, ces projets d'intégration se heurtèrent à l'opposition de l'Assemblée nationale française qui, le 30 août 1954, refusa la ratification du traité portant création de la Communauté européenne de défense.

L'idée d'une intégration des Etats européens sur le plan militaire a tout de même été réalisée – quoique sous une autre forme que celle de la CED – par la création de l'*Union de l'Europe occidentale* (UEO). Par les Accords de Paris du 23 octobre 1954, les Etats signataires du Pacte de Bruxelles du 17 mars 1948 (Grande-Bretagne, France, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg), auxquels vinrent se joindre l'Italie et la RFA, fondaient une alliance défensive qui venait s'intégrer dans le cadre plus large de l'OTAN. Les compétences par ailleurs dévolues à l'UEO et qui

dépassaient largement le cadre strictement militaire, perdirent de l'importance dans l'évolution ultérieure du phénomène d'intégration européenne et même leur signification militaire tendit à s'effacer derrière celle de l'OTAN. Cependant, il convient de relever, depuis 1984, certains efforts visant à redonner vie à l'UEO.

Après l'échec des projets de CED et de Communauté politique européenne, les six Etats membres de la CECA décidèrent, lors de la Conférence de Messine de juillet 1955, de poursuivre leurs objectifs politiques non plus directement, mais par le biais d'une intégration de leurs économies nationales. En mars 1957 furent conclus à Rome les Traités portant création de la *Communauté économique européenne* (CEE) et de l'*EURATOM*. Le mode d'intégration choisi pour les trois communautés européennes prévoyait la définition et la conduite de politiques communes par des institutions communautaires dont les décisions seraient contraignantes pour chaque Etat membre. Ce mode d'intégration, s'il a effectivement posé les lignes directrices de l'intégration économique de l'Europe occidentale, n'a cependant pas encore permis de progresser sensiblement sur la voie de l'union politique.

La position de la Suisse à l'égard des nouvelles formes d'organisation politique de l'Europe d'après-guerre était définie par la conviction que la neutralité permanente et armée constituait encore le moyen le plus adéquat de garantir l'indépendance du pays. Contrairement à d'autres petits Etats européens, la Suisse a estimé que l'adhésion à une politique d'alliance militaire ou à un processus d'union politique des Etats d'Europe occidentale n'offrait pas une solution de rechange à la poursuite de sa *politique traditionnelle d'indépendance en matière de relations extérieures*. Cela étant, elle s'est, dans un premier stade, tenue à l'écart des efforts d'unification entrepris par les Etats d'Europe occidentale qui, dans les années de l'immédiat après-guerre, visaient tous des objectifs globalement politiques. En 1949, c'est à sa propre demande que la Suisse ne fut pas invitée à entrer au Conseil de l'Europe. Durant plus de dix ans, une adhésion au Conseil de l'Europe fut considérée comme incompatible avec les exigences d'une politique étrangère suisse toute entière axée sur la sauvegarde de son indépendance. En raison des premières activités et des perspectives de développement du Conseil de l'Europe, en raison notamment des débats de l'Assemblée consultative visant à formuler une politique étrangère commune, y compris les aspects militaires, il apparaissait tout à fait justifié que la Suisse garde ses distances à l'égard du Conseil de l'Europe. Cependant, dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec le Conseil de l'Europe, du 26 octobre 1962 (FF 1962 II 1073), le Conseil fédéral se déclarait finalement convaincu que le caractère de l'action politique du Conseil de l'Europe s'était à ce point transformé que les réserves initiales de la Suisse à l'égard d'une adhésion, réserves commandées par sa politique de neutralité, étaient devenues sans objet.

En adhérant au Conseil de l'Europe, le 6 mai 1963 (message du Conseil fédéral du 15 janvier 1963 concernant l'adhésion de la Suisse au Statut du Conseil de l'Europe, FF 1963 I 109), la Suisse s'ouvrait l'accès à un centre de rencontres et d'efforts communs, regroupant la plupart des Etats d'Europe occidentale, un forum où sont débattues les questions économiques, sociales, juridiques, culturelles, scientifiques et politiques d'intérêt européen. La décision d'adhérer au Conseil de l'Europe fut par ailleurs prise à une époque où il importait d'accentuer

les efforts visant à une coopération plus étroite entre les six Etats fondateurs de la CEE et les autres Etats européens. C'est en ces termes que le Conseil fédéral mettait spécialement en relief le rôle joué par le Conseil de l'Europe dans les efforts d'intégration européenne, eu égard au développement de la CEE et de l'AELE: «Le Conseil de l'Europe est devenu un lieu important de rencontres entre les six pays du traité de Rome et les autres Etats membres du Conseil. Il est le lieu où les Etats peuvent exposer, discuter et chercher à résoudre en commun leurs problèmes au niveau des ministres et à celui des parlementaires, le lieu où des relations personnelles utiles peuvent se nouer. Le Conseil remplit ainsi une tâche que nous approuvons et dont nous pensons qu'elle peut nous être favorable dans nos négociations en vue d'une association avec le Marché commun» (FF 1962 II 1087). Le Conseil de l'Europe demeure la seule organisation européenne à champ d'activité politique, dont la Suisse fasse partie.

212 L'intégration économique européenne

La création, en avril 1948, de l'*Organisation européenne de coopération économique* (OECE) aménageait le cadre nécessaire à une coopération multilatérale étroite entre les Etats européens dans la perspective de la reconstruction de leur potentiel économique. D'abord concentrée sur la réalisation du plan Marshall, cette coopération s'est ensuite rapidement attachée à libéraliser le commerce intra-européen, le trafic des paiements et les transactions invisibles. Les progrès enregistrés par cette coopération interétatique contribuèrent grandement au rétablissement rapide de l'économie européenne.

L'entrée de la Suisse à l'OECE en 1948 reposait sur la volonté de contribuer à la reconstruction de l'Europe (voir le message du Conseil fédéral du 20 août 1948, FF 1948 II 1113). Pour la Suisse, cette adhésion suscitait des problèmes politiques qui devaient à nouveau se poser plus tard lorsqu'elle dut définir le cadre de ses relations avec les CE. Dès lors que les pays à commerce d'Etat d'Europe centrale et orientale, y compris l'Union soviétique, demeuraient à l'écart de la coopération économique multilatérale établie dans le cadre de l'OECE, il convenait de souligner expressément que la participation de la Suisse à l'OECE était soumise à *trois réserves*: la sauvegarde de la neutralité traditionnelle, le maintien de la liberté de décision de la Suisse quant à l'exécution des décisions de l'OECE et la préservation de la compétence nationale pour la conclusion d'accords commerciaux (cf. FF 1948 II 1136).

La fondation de la CECA en 1951 et celles de la CEE et de l'EURATOM en 1957 ont marqué une nouvelle étape décisive de la coopération économique européenne. Les trois Communautés ont été fondées afin que, grâce à l'intégration des économies respectives de leurs Etats membres, tout conflit militaire fût désormais exclu entre eux et afin d'accroître le poids politique de l'Europe dans le monde par le renforcement de son potentiel économique. S'étant développées sur la base d'une union douanière organisée à un niveau supranational, les trois Communautés constituent aujourd'hui une association d'Etats qui, par la libéralisation mutuelle de leurs échanges économiques et l'harmonisation du droit, s'efforcent

de réaliser un marché commun (marché intérieur) dans lequel le traitement national est assuré pour toutes les activités économiques. En progressant par le biais des politiques communes, il s'agira ensuite de réaliser la communauté économique qui se caractérise par l'objectif global d'établir «des conditions de concurrence équitables». Enfin, pour parachever ces trois étapes que constituent l'union douanière, le marché commun et la communauté économique, il est prévu d'instaurer une union économique et monétaire, c'est-à-dire un régime dans lequel toutes les décisions macro-économiques importantes seront prises au niveau supranational du Conseil des ministres des CE.

L'intégration des Six a soulevé la question de savoir quels effets la réalisation de ce programme ambitieux exercerait sur la coopération dans le cadre européen plus large des 17 Etats de l'OECE. Il importait de sauvegarder autant que possible l'égalité de traitement dans ce cadre européen, surtout eu égard au démantèlement des barrières douanières visé par l'union douanière des Six. En février 1957 déjà, les Etats de l'OECE, y compris les Six, décidaient l'ouverture de *négociations sur l'instauration d'une zone de libre-échange européenne* pour les produits industriels. L'échec de ces négociations incita finalement sept Etats de l'OECE (Autriche, Danemark, Grande-Bretagne, Norvège, Portugal, Suède et Suisse) à entreprendre la réalisation d'une zone de libre-échange de dimensions plus modestes.

Le 4 janvier 1960, ces Etats signaient la Convention instituant l'*Association européenne de libre-échange* (AELE) (RO 1960 635; RS 0.632.32). Leur objectif était de supprimer entre eux les obstacles aux échanges, ceci parallèlement aux mesures de libéralisation entreprises au sein de la CEE. Toutefois, la Convention ne comporte aucun engagement des parties d'harmoniser ni leurs politiques commerciales ni leurs réglementations applicables à d'autres domaines économiques. L'AELE, à laquelle adhèrent par la suite la Finlande (en tant que membre associé en 1961 et dès 1986 en tant que membre à part entière) et l'Islande (1970), réalisa rapidement le libre-échange entre ses membres et joua véritablement un rôle de pionnier dans la prévention et l'élimination des obstacles techniques au commerce. Dès sa création, elle fut conçue avant tout comme une étape du processus destiné à éviter une division économique de l'Europe occidentale en deux groupes d'Etats; c'est ce qui explique d'ailleurs qu'au moment de parapher la Convention instituant l'AELE (cf. FF 1960 I 932), les parties contractantes se déclaraient prêtes à négocier un accord avec la CEE.

En 1961, les chefs d'Etat et de gouvernement des Six décidaient de créer *une union politique* et, dans cette perspective, de renforcer leur coopération politique. Cependant, les projets d'accords y relatifs (plans Fouchet) n'aboutirent pas. La crainte du gouvernement britannique d'être écarté des développements politiques qui se dessinaient en Europe incita la Grande-Bretagne à demander l'ouverture de *négociations sur son adhésion à la CE*. Le Danemark et la Norvège, membres de l'AELE, ainsi que l'Irlande, qui n'en était pas membre, formulèrent une demande identique. La Finlande, l'Autriche, la Suède et la Suisse, Etats neutres qui pour des raisons d'ordre politique ne pouvaient envisager une adhésion, s'efforcèrent de trouver une forme de relations institutionnelles avec la CEE qui se différenciât de l'adhésion. On envisagea de donner à ces relations la forme de *l'association*, au

sens de l'article 238 du Traité CEE. Présentant au Conseil de la CEE la demande suisse d'ouverture de négociations le 24 septembre 1962, le conseiller fédéral Wahlen souligna le fait que la Suisse ne recherchait aucun avantage unilatéral, mais bien une solution équitable et équilibrée, à même de permettre la poursuite et l'intensification de la coopération et de l'intégration.

Cependant, à la suite du refus opposé, en janvier 1963, par le président de Gaulle, à la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, il n'y eut pas de négociations formelles entre la Suisse et la CE. Le cas de l'Autriche, qui soutint quelque temps encore sa demande d'association, démontra clairement que la CEE ne paraissait pas prête à donner à un partenaire associé la possibilité d'influer sur l'élaboration et l'exécution des décisions de la Communauté.

Les nouvelles demandes d'adhésion présentées en 1967 par la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Irlande et la Norvège furent couronnées de succès, après avoir connu certains revers initiaux. Lors du sommet de La Haye de décembre 1969, les chefs d'Etat et de gouvernements des Six approuvèrent l'ouverture de négociations visant à l'élargissement de la Communauté à la condition expresse «que les Etats candidats acceptent les traités et leur finalité politique, les décisions intervenues depuis l'entrée en vigueur des traités et les options prises dans le domaine du développement» (cf. Troisième rapport général sur l'activité des Communautés, 1969 p. 523). D'autre part, il a été décidé de ne pas remettre en question les résultats obtenus en matière de démantèlement des droits de douane entre les Etats de l'AELE candidats à l'adhésion et les autres Etats de l'AELE; cette décision ouvrait la voie à la création ultérieure d'un grand système européen de libre-échange.

Les adhésions imminentes de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande à la CEE (on se souvient que la Norvège dut finalement renoncer à ratifier l'accord d'adhésion à la suite d'une votation populaire), contraignirent à nouveau les autres Etats de l'AELE à chercher de leur côté *une nouvelle définition de leurs relations avec la CEE* dans le but d'éviter la division de l'espace économique ouest-européen. Après que les solutions proches de l'adhésion se furent révélées inapplicables (négociations de l'Autriche visant à une association, ou offre de la Suède d'harmoniser sa législation de façon autonome), le concept de libre-échange réussit finalement à s'imposer. Tous les Etats de l'AELE conclurent avec la CEE et les Etats membres de la CECA *des accords de libre-échange* qui écartaient les risques de discrimination commerciale, que ce soit sous forme de mesures tarifaires ou de restrictions quantitatives, sans pour autant porter atteinte à leur indépendance en matière de relations extérieures, politiques et économiques. A cet égard, il ne fait guère de doute que le bon fonctionnement du libre-échange au sein de l'AELE durant plus de dix ans a été l'un des éléments déterminants dans la décision de la CEE d'accorder un régime particulier aux Etats membres de l'AELE.

Les adhésions de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, le 1^{er} janvier 1973, constituent la première étape de *l'impressionnant élargissement des CE*, processus au cours duquel les Communautés sont passées de six à douze membres, regroupant aujourd'hui la majorité des Etats d'Europe occidentale et les 90 pour cent de ses habitants, et couvrant plus de 60 pour cent de la superficie du continent. Avec l'adhésion de la Grande-Bretagne, c'était l'une des puissances

industrielles dominantes du vieux continent qui rejoignait ainsi les Communautés. Les bases économiques de celles-ci s'en trouvaient renforcées de façon décisive. Mais de nouveaux problèmes surgirent: avant tout parce que, en raison du poids économique relativement faible de son secteur agricole, la Grande-Bretagne ne pouvait bénéficier de la politique agricole commune que dans une mesure très restreinte. Elle était cependant contrainte de participer au financement de cette politique agricole commune dans une mesure supérieure à la moyenne. Depuis l'adhésion de la Grande-Bretagne, le problème de la contribution britannique n'a pas cessé de préoccuper politiquement les Communautés. A plusieurs reprises, il a provoqué de nouveaux efforts en vue de l'achèvement du Marché commun et de la mise en œuvre de nouvelles politiques communes: par exemple, les réformes décidées en février 1988 sont notamment liées au problème de la contribution britannique et à la nécessité pressante de soulager les activités de la Communauté du poids trop lourd de la politique agricole.

L'adhésion de la Grèce le 1^{er} janvier 1981 et celles de *l'Espagne et du Portugal* exactement cinq ans plus tard, ont, une fois encore, modifié substantiellement la configuration de la CE dont l'axe s'est déplacé vers le Sud. Si ces adhésions se sont traduites par un renforcement du potentiel industriel de la CE – surtout du fait de l'adhésion de l'Espagne – elles ont également provoqué une aggravation des problèmes agricoles, due aux fortes capacités de production agricole des pays méditerranéens. Quant au niveau de vie moyen, les nouveaux membres se situent au bas de l'échelle des Etats de la Communauté, ce qui n'a pas manqué d'accentuer le clivage Nord-Sud au sein de la CE. Cela explique aussi que les Etats méridionaux ne considèrent pas comme prioritaires de nouvelles mesures de libéralisation visant à la réalisation du marché intérieur, par rapport aux programmes communautaires destinés à promouvoir le développement des régions et des secteurs industriels défavorisés. Les adhésions de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal ont considérablement accru l'hétérogénéité de la CE, comparativement à la Communauté des Six. Une telle évolution n'implique pas seulement des difficultés et des désavantages supplémentaires. Elle manifeste également la ferme volonté au sein de la Communauté de poursuivre l'œuvre d'intégration. De plus, elle prouve que l'identité de la CE s'est aujourd'hui affirmée à ce point qu'elle ne peut plus être remise en question par des déséquilibres internes croissants. Le succès avec lequel se sont opérés les trois élargissements successifs des CE est si important qu'il ne doit en aucun cas être sous-estimé du point de vue de la politique d'intégration.

L'intégration de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal à la Communauté constitue pour l'ensemble de l'Europe *un affermissement de la démocratie* ainsi qu'*un renforcement de la stabilité* du flanc méridional du continent. L'objectif visé par les pères fondateurs des CE, à savoir favoriser l'union politique par le biais d'une intégration économique, est dans une certaine mesure déjà atteint si bien qu'il est possible d'exclure, selon toute probabilité, l'éventualité d'un conflit armé entre les Etats de la CE.

Les élargissements successifs de la CE lui ont également ouvert *de nouveaux axes de relations*. Avec la Grande-Bretagne, c'est l'élément atlantique qui est solidement renforcé; le Danemark établit un pont avec les pays nordiques, tandis que les

Etats méridionaux ouvrent à la communauté des perspectives de coopération plus étroite avec les autres pays méditerranéens et avec l'Amérique latine.

Les élargissements de la CE ont conduit les Etats de l'AELE à se demander si le régime de libre-échange qu'ils ont établi entre eux-mêmes et avec la Communauté s'appliquerait également dans leurs relations avec les nouveaux Etats membres. Puisque les accords de libre-échange ont été conclus avec la CEE en tant que telle, et non avec ses Etats membres pris individuellement, *le système ouest-européen de libre-échange s'étend aujourd'hui à 18 pays par suite du processus d'intégration*. Au cours de ces dernières années, la coopération entre les partenaires de la grande zone de libre-échange s'est étendue à de nouveaux domaines qui sortent du cadre de la politique commerciale au sens strict. Nous examinerons plus loin les détails de cette évolution.

22 Le rôle de l'Europe occidentale dans le monde: Evolution et état actuel

Le développement intraeuropéen depuis la deuxième guerre mondiale ne peut être perçu dans toute son importance que si on l'examine dans une perspective globale et non isolément. Il semble nécessaire de montrer ci-après le processus d'interaction qui lie l'intégration européenne aux développements politiques et économiques observés sur le plan mondial.

221 Le rôle politique de l'Europe occidentale

S'il est vrai que – jusqu'à la Deuxième guerre mondiale – les grands Etats européens ont réellement joué un rôle de grandes puissances aux côtés des Etats-Unis et de l'Union soviétique, ils ont néanmoins perdu de leur influence à la suite de ce conflit et du processus de décolonisation qui s'en est suivi. Ils revêtent depuis lors le statut de moyennes puissances, même si la France et la Grande-Bretagne, grâce à leurs arsenaux nucléaires et leur qualité de membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, continuent à exercer une certaine influence politique. Il faut reconnaître que le poids politique de l'Europe prise dans son ensemble ne dépasse plus celui d'autres régions du globe.

Aux conflits intraeuropéens a succédé le conflit global Est-Ouest et, avec lui, la division de l'Europe que la Conférence de Yalta a inscrite dans les faits, pour une durée indéterminée.

Dans le conflit Est-Ouest, les Etats non neutres européens se sont rangés du côté des Etats-Unis parce que cette superpuissance mondiale garantissait leur reconstruction dans le respect de leur indépendance et des libertés fondamentales. Ces Etats représentent aujourd'hui un bastion face à l'Est, dans la mesure où ils assurent leur défense avec l'aide des Etats-Unis dans le cadre de l'OTAN par rapport aux forces du Pacte de Varsovie. Les Etats non neutres de l'Europe occidentale ont assumé cette tâche jusqu'à maintenant au moyen de leurs armées nationales, lesquelles, à l'exception de l'armée française, sont intégrées dans la structure de commandement de l'OTAN. La création d'une Communauté européenne de défense, telle qu'elle avait été prévue initialement, a échoué devant les

réticences du parlement français. Aujourd'hui, les divers efforts tendant à faire revivre l'Union de l'Europe occidentale marquent sans conteste une volonté de réaliser une politique européenne de défense intégrée.

Bien que les tensions Est-Ouest régnant en Europe occidentale, particulièrement celles qui se rapportent au partage de l'Allemagne, soient clairement perceptibles, une confrontation armée directe entre les deux blocs a pu être évitée durant ces quarante dernières années. Parce que l'Europe est le cœur de ces tensions et qu'elle continue par ailleurs à subsister en tant que continent malgré la frontière séparant l'Est et l'Ouest, cela grâce aux multiples liens d'ordre culturel, politique et économique qui se sont tissés au cours de l'histoire, il incombe à l'Europe occidentale de jouer un rôle particulier dans la politique d'équilibre entre l'Est et l'Ouest. Une baisse des tensions en Europe a des effets sur les différents foyers de conflits Est-Ouest dans le monde entier. Dans ce contexte, le processus engagé par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) revêt une importance toute particulière dans une perspective politique globale.

C'est en partie à cause du conflit Est-Ouest que l'Europe occidentale s'est engagée dans la voie de l'intégration régionale. Face à l'Est, les pays de l'Europe de l'Ouest se devaient de collaborer plus étroitement; ce n'est pas sans raison que Staline est appelé le grand «unificateur de l'Europe». De nos jours, le processus d'intégration et l'esprit de coopération qui règnent dans les différentes institutions européennes accentuent encore le rôle de l'Europe. Les vingt et un pays réunis au sein du Conseil de l'Europe forment un ensemble d'Etats guidés par les mêmes idéaux démocratiques. Jusqu'à un certain point, ils sont également perçus par le reste du monde comme une entité politique. Les douze Etats de la Communauté européenne qui ont manifesté leur volonté de s'engager dans la voie de l'Union européenne sont devenus, de par leur coopération, un facteur de puissance économique dans le triangle Etats-Unis, Europe, Japon. Si on y ajoute les Etats européens qui ne font pas partie de la CE, le poids économique de l'Europe est encore plus impressionnant. Son manque de poids politique est d'autant plus étonnant. Dans la constellation des puissances politiques que forment les Etats-Unis, l'URSS et la Chine, l'Europe occidentale n'a pas trouvé sa place jusqu'à ce jour. Les efforts en vue d'octroyer à l'Europe de l'Ouest une place plus importante dans l'arène politique sont entrepris en premier lieu dans le cadre de la coopération politique européenne (CPE) instaurée entre les Etats membres des Communautés européennes. Un dialogue politique a également lieu au sein du Conseil de l'Europe, mais il n'a pas cependant une importance comparable. A vrai dire, l'Europe occidentale ne pourrait devenir une réelle puissance politique que si l'idée, encore jugée utopique aujourd'hui, d'une politique de défense et d'une armée commune venait à se réaliser. Toujours est-il qu'une Europe politiquement renforcée pourrait avoir des effets favorables sur les situations de conflits et de tensions dans le monde, dans la mesure où, en tant que facteur politique au côté des superpuissances, elle serait à même d'exercer une action stabilisatrice sur les sources de conflits régionaux. Les Etats tiers qui jusqu'ici devaient faire souvent un choix entre les Etats-Unis et l'Union soviétique pourraient alors avoir plus fréquemment la possibilité de se rapprocher politiquement de l'Europe.

222 Le rôle économique de l'Europe de l'Ouest: le renforcement de la Communauté européenne en tant qu'élément de l'économie mondiale et son influence sur le système économique mondial

222.1 L'évolution de l'économie mondiale depuis 1945

Avant 1945, l'économie mondiale se caractérisait par une pensée qui était attachée au respect de l'équilibre des flux commerciaux bilatéraux, équilibre régularisé par des barrières douanières et des restrictions quantitatives. Dans les années d'après-guerre, on se rendit compte à quel point ce bilatéralisme rigide entravait le développement des flux commerciaux, surtout à une époque où il s'agissait de transformer une économie de guerre en une économie de paix et d'encourager la reconstruction de l'Europe. L'Organisation européenne de coopération économique (OECE) fut créée en tant qu'instrument de réalisation du plan Marshall. Les Etats de l'Europe centrale et de l'Est n'y adhérèrent pas. Le conflit Est-Ouest qui s'était intensifié à partir de 1947 eut pratiquement pour effet d'écarter l'URSS et ses satellites de l'économie mondiale.

Les Etats-Unis étaient alors sans conteste à la tête de l'économie mondiale et défendaient leur position de leader dans les organismes économiques créés à partir de 1945 (GATT, Banque mondiale, Fonds monétaire international). Le commerce mondial reposait avant tout sur les flux économiques transatlantiques et sur les échanges effectués sur une base préférentielle entre les puissances coloniales et les colonies qu'elles possédaient encore, voire leurs anciennes colonies. Pour des raisons à la fois politiques et économiques, les Etats-Unis n'avaient cessé d'encourager les Etats européens à s'unir, même si, depuis le début des années cinquante, le commerce Europe - Etats-Unis avait tendance à se développer au détriment de ces derniers.

Les travaux menés au sein du GATT (quatre cycles de négociations sur le commerce mondial entre 1947 et 1962) et de l'OECE avaient permis également d'atténuer les obstacles commerciaux entre les Etats fondateurs des CE et par là même de faciliter la réalisation d'une union douanière. Les désavantages qui risquaient d'en résulter pour les exportations des autres pays de l'Europe occidentale, et des Etats-Unis sur le marché de la CE devaient conduire en 1960, après l'échec d'un plan tendant à la création d'une très vaste zone de libre-échange, à la constitution de l'AELE, ainsi qu'au Kennedy-Round dans le cadre du GATT (1962-1967). Ces négociations multilatérales menées au sein du GATT reposaient sur la vision originale d'une communauté atlantique liant l'Amérique à l'Europe.

C'est à cette époque que le Japon apparut, pour la première fois, en tant que puissance mondiale. Les Etats-Unis continuaient néanmoins à exercer une position dominante dans l'économie mondiale. Mais la création de la CEE et l'émergence économique du Japon montraient déjà les premiers signes d'un ordre économique mondial multipolaire.

L'économie mondiale prit une dimension supplémentaire avec le rapprochement des pays en développement et la création du groupe des non-alignés (Conférence de Bandoeng, 1955). Ce groupe accorde une grande importance au système des

Nations Unies. En 1964 fut fondée la CNUCED, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et, avec elle, le groupe des 77 (pays en développement). La dimension transatlantique de la coopération économique mondiale s'enrichit alors d'un complément Nord-Sud, lequel, à vrai dire, s'appuyait davantage sur des motifs politiques que sur des considérations de politique commerciale.

Jusqu'en 1968 environ, l'accent fut mis principalement sur l'abaissement des droits de douane, discuté dans le cadre des négociations commerciales du GATT. Après le Kennedy-Round, les travaux se concentrèrent sur l'élimination des obstacles non tarifaires au commerce, devenus plus apparents à la suite de l'abaissement des droits de douane et qui furent utilisés de plus en plus fréquemment en tant qu'instruments de protection contre les importations. Ultérieurement, le système commercial fut soumis à des tensions macroéconomiques de plus en plus fortes qui culminèrent avec la décision du président des Etats-Unis, prise le 15 août 1971, de s'atteler à une nouvelle politique économique, notamment dans les domaines monétaire et commercial (suppression de la convertibilité dollar/or et introduction d'une taxe supplémentaire de 10% sur les importations à destination des Etats-Unis). L'équilibre des relations économiques internationales fut perturbé à cette époque par la conjonction d'une série de facteurs: la détérioration de la balance des paiements des Etats-Unis et ses conséquences sur le rôle du dollar dans le système monétaire international, la détérioration de la balance commerciale américaine par rapport au Japon, enfin les craintes des Etats-Unis que l'élargissement de la Communauté européenne et que les accords de libre-échange signés entre la CE et les pays de l'AELE puissent avoir des effets négatifs sur l'économie américaine. Pour la première fois, les Etats-Unis firent valoir que la création de la grande zone de libre-échange ne devait pas se faire au détriment des intérêts des exportateurs américains. Les efforts tendant à surmonter ces difficultés débouchèrent sur le Tokyo-Round du GATT (1973-1979).

Le développement de l'économie mondiale durant les années 70 fut marqué par deux crises pétrolières, par de hauts taux d'inflation et par la montée du nombre des chômeurs dans la plupart des pays industrialisés. Les revenus croissants des pays producteurs de pétrole provoquèrent une surabondance de liquidités sur les marchés financiers et créèrent le problème du recyclage des pétrodollars. Les excédents de liquidités eurent pour effet d'accélérer l'endettement des pays en développement. Simultanément, de nouveaux pays industrialisés, tels que la Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, mais aussi le Brésil et le Mexique, se manifestèrent sur les marchés mondiaux. La dynamique économique se déplaça de la côte est des Etats-Unis vers l'ouest et le sud du pays, et de l'Europe vers la zone du Pacifique. En 1985, le commerce transpacifique des Etats-Unis fut pour la première fois plus important que son commerce transatlantique.

Contre ces nouveaux concurrents, en particulier ceux de la zone asiatique, les Etats-Unis et la CE prirent diverses mesures bilatérales de restriction d'accès à leur marché, sans que ces mesures aient une base légale dans le GATT. La nécessité d'adapter le système commercial international aux réalités changeantes, de le renforcer et de l'étendre à de nouveaux domaines constitua le point de départ de l'Uruguay-Round en 1986. Il s'agit – et c'est vital pour la Suisse –

d'adapter le système commercial mondial du GATT aux exigences de la fin de ce siècle, de poursuivre sur cette base la libéralisation du commerce mondial et de créer à cet effet les conditions permettant de mieux accorder sur le plan mondial la politique commerciale avec la politique financière, économique et monétaire. Le commerce international des produits agricoles constitue à ce propos un thème central des négociations.

222.2 La Communauté européenne en tant qu'élément de l'économie mondiale

La Communauté européenne constitue, de loin, la plus grande puissance commerciale au monde avec une part de près de 40 pour cent du commerce mondial de marchandises (1986: 37,5 %, y compris le commerce intracommunautaire). Cette imbrication devrait être en fin de compte la garantie de l'intérêt à long terme de la Communauté à ce que le système commercial international soit largement ouvert et apte à fonctionner, même si des tendances protectionnistes à court terme, liées à la consolidation des progrès de l'intégration communautaire, ne sauraient être méconnues.

En ce qui concerne la politique commerciale, la Communauté parle d'une seule voix, celle de la Commission des CE, et cela lui donne un poids considérable dans les négociations multilatérales. Cependant, les politiques économiques parfois divergentes des Etats membres de la Communauté entravant le processus de décision intracommunautaire, il sera plutôt rare que la Communauté européenne adopte une attitude empreinte d'initiatives dans le domaine de la politique commerciale. L'affirmation de la Communauté et du Japon en tant que puissances commerciales est à l'origine de l'effacement de la domination des Etats-Unis remplacée par un champ de force tripolaire, lequel saisissait 58 pour cent du commerce mondial en 1986. On observe ainsi qu'aucun des trois Grands ne peut prétendre actuellement à un rôle dominateur constant dans la conduite de la politique commerciale multilatérale.

De plus, les divergences actuelles entre les trois Grands en matière de politique économique ont affaibli le système commercial multilatéral, dans la mesure où leurs conflits de politique économique ne sont pas traités en priorité dans une perspective multilatérale, mais sur le plan bilatéral. A cela s'ajoute une tendance à la régionalisation de la politique commerciale, qui relativise singulièrement le principe de la nation la plus favorisée, lequel est pourtant le pilier du système commercial international. Des accords commerciaux préférentiels, tels que les accords méditerranéens conclus par la CE ou encore l'initiative des Etats-Unis concernant le redressement économique du Bassin des Caraïbes sont l'expression de cette évolution. En résumé, on peut dire que le renforcement de la Communauté européenne a modifié les conditions cadres de la politique commerciale mondiale («trade creating effect») et que le processus d'intégration européenne a causé des tensions sur le plan de la politique commerciale mais qu'il a pu lui-même être accéléré au travers de ces tensions.

Pour les Etats de petite et moyenne importance comme la Suisse, ce phénomène de polarisation de la politique commerciale se traduit par des désavantages

importants. Comme ces Etats ne disposent pas d'une force économique comparable à celle des grandes puissances, ils sont particulièrement intéressés à ce que le système commercial international soit multilatéral et ouvert, qu'il fonctionne selon des règles convenues et sur la base du principe de l'égalité de traitement des parties contractantes et qu'il neutralise les rapports de force bilatéraux. Mais à long terme, les Grands - Etats-Unis, CE et Japon - ont également intérêt à ce qu'une réglementation multilatérale des échanges mondiaux soit adoptée, car avec le développement croissant des Etats du tiers monde de petite et moyenne importance, le nombre de partenaires importants capables de commercer ira en augmentant lui aussi. A cet égard, un ordre juridique respecté par tous serait la condition sine qua non d'une plus grande stabilité dans les relations économiques mondiales.

3 Intégration européenne et coopération actuelle: état de la situation

Après les échecs de plusieurs efforts d'unification politique, le processus d'intégration européenne se développe aujourd'hui sous le signe d'une intégration économique très poussée. La dynamique des Communautés européennes a été dans une large mesure déterminante pour l'organisation économique et par la suite également politique de l'Europe occidentale. Au demeurant, le caractère attractif de la CE demeure toujours très vif: les demandes d'adhésion turque et marocaine, présentées toutes deux en 1987, en témoignent. Les buts toujours plus ambitieux et les méthodes particulières de l'intégration communautaire font que la collaboration instaurée entre les Etats membres de la Communauté dépasse aujourd'hui largement le cadre de la politique économique au sens étroit pour couvrir de plus en plus de domaines de l'activité étatique.

Cette extension remarquable de la coopération à l'intérieur de la CE n'est pas sans conséquence pour les relations de la Communauté avec les pays qui n'en font pas partie, et pour les autres organisations et institutions de l'Europe occidentale dont l'activité et le rôle en sont notablement affectés. Les possibilités et limites de ces organisations dans le mouvement de coopération européenne sont dans une certaine mesure déterminées par le fait que les Etats membres de la CE ont acquis dans ces forums une position majoritaire et que l'élargissement des compétences de la Communauté amène naturellement la majorité des membres à déplacer le centre de leurs intérêts sur la collaboration intra-communautaire, au détriment des organisations européennes de plus grande envergure. Par ailleurs, de nombreuses organisations ouest-européennes exercent des activités parallèles ou complémentaires à celles des CE et, par voie de conséquence, il leur incombe également une fonction d'intégration. On tentera ci-après de décrire sous cet aspect les principaux forums de coopération d'Europe occidentale et le rôle qui leur est attribué dans le processus d'intégration.

31 Les Communautés européennes

311 Les objectifs et les institutions des Communautés européennes

Comme nous l'avons vu dans l'aperçu historique (ch. 2), les Communautés européennes (CECA, CEE et EURATOM) ont été fondées dans le but d'écarter, grâce à l'intégration économique et une fois pour toutes, l'éventualité d'un conflit militaire entre leurs Etats membres et d'accroître le poids de l'Europe dans le monde en renforçant son potentiel économique. Cette finalité éminemment politique, la CE n'a cessé de la réaffirmer au cours de ses 30 ans d'histoire. Elle l'a fait sous diverses formes, la dernière fois en adoptant l'Acte unique européen (AUE) entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, par lequel les Etats membres de la CE soulignent leur volonté de transformer l'ensemble de leurs relations en une Union européenne.

L'objectif directement visé par les Etats membres, et tel qu'il a été ancré dans le Traité CEE de 1957, était de rapprocher leurs économies nationales dans la perspective de créer un espace économique unique: «La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté . . . et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit» (art. 2 du Traité CEE).

La notion de «marché commun» ou de marché intérieur selon l'appellation la plus récente est définie dans l'Acte unique comme étant «un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée» (art. 13 AUE). Ces quatre libertés fondamentales doivent être mises en œuvre par des mesures de libéralisation et par une harmonisation du droit. L'objectif est de parvenir dans tout l'espace communautaire à l'égalité de traitement entre les nationaux et les personnes physiques et morales ressortissantes d'autres Etats membres de la CE. Face à l'extérieur, la Communauté constitue une union douanière qui est administrée à un niveau supranational, et au sein de laquelle les Etats membres ont cédé leurs compétences en matière de commerce extérieur aux instances communautaires. Aux fins de garantir des conditions de concurrence équitables et de promouvoir le rapprochement des économies respectives, le Traité CEE prévoit la mise en œuvre de politiques communes à savoir, outre la politique commerciale, une politique agricole, une politique des transports, une politique de la concurrence et une politique sociale communes. Avec l'Acte unique européen, cette liste s'est encore allongée, incluant de nouvelles compétences communautaires dans les domaines de la recherche, de la technologie et de l'environnement. Si la politique économique et monétaire demeure du ressort des Etats membres, les politiques nationales n'en doivent pas moins être coordonnées en vertu du Traité CEE.

Sur les objectifs initiaux du Traité CEE se sont greffés d'importants compléments. Dès 1969, les chefs d'Etat et de gouvernement des Six prônèrent l'instauration d'une *Union économique et monétaire*. Lors du Sommet de Paris de 1973, l'objectif d'intégration fut désigné – pour la première fois officiellement – par le concept

d'Union européenne qui va bien au-delà de la stricte intégration économique. C'est dans cette perspective que le rapport Tindemans de 1975 (ainsi appelé du nom du premier ministre belge d'alors, M. Léo Tindemans) proposait toute une série de mesures, notamment une politique étrangère commune, une union économique et monétaire, des politiques sociale et régionale européennes ainsi qu'un renforcement des organes de la Communauté. Les deux objectifs que sont l'Union économique et monétaire et l'Union européenne ont finalement été inscrits dans le droit communautaire par l'*Acte unique européen*.

Le concept d'*Union économique et monétaire* a été intégré dans le Traité CEE de façon plutôt implicite par l'Acte unique européen dans un chapitre intitulé «la coopération en matière de politique économique et monétaire (Union économique et monétaire)». En effet, le nouvel article 102 A, introduit par ce chapitre, ne reprend plus expressément ce concept mais se borne à définir l'objectif de coopération suivant: «assurer la convergence des politiques économiques et monétaires nécessaire pour le développement ultérieur de la Communauté». En revanche, aucune nouvelle compétence communautaire n'a été instaurée dans la perspective de la réalisation d'une Union économique et monétaire.

Aux termes du préambule de l'Acte unique européen, l'*Union européenne* doit être mise en œuvre «sur la base, d'une part, des Communautés fonctionnant selon leurs règles propres et, d'autre part, de la coopération européenne entre les Etats signataires en matière de politique étrangère» et doit être dotée «des moyens d'action nécessaires». L'article premier AUE répète le principe selon lequel «les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne». Ainsi donc, ces deux dispositions expriment clairement que la réalisation de l'Union européenne constitue un objectif qui dépasse le cadre actuel des Communautés européennes et qui, par conséquent, exigera la création de nouvelles bases juridiques.

Il n'en reste pas moins que l'AUE définit diverses mesures qui vont dans le même sens que les recommandations du rapport Tindemans et qui sont propres à faciliter la réalisation de l'Union européenne. Parmi ces mesures figurent des réformes institutionnelles destinées à renforcer les organes de la Communauté, à hâter l'achèvement du marché intérieur, à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de la Communauté ainsi qu'à obliger les Etats membres à coordonner étroitement leurs politiques étrangères et à coopérer dans ce domaine.

En résumé, il convient de souligner que l'objectif initial du Traité CEE, à savoir la réalisation d'une communauté économique, n'a pas été modifié mais plutôt complété par un certain nombre de nouveaux objectifs communautaires, avec les compétences qu'ils impliquent. Il n'est pas indifférent sur le plan pratique que les buts ambitieux de l'Union économique et monétaire et surtout de l'Union européenne aient été consacrés pour la première fois dans un acte juridique des CE. Ce fait ainsi que l'ancrage de la coopération en matière de politique étrangère dans l'AUE soulignent bien que l'objectif final des CE est l'*intégration politique* et montrent clairement que les Etats membres des CE attachent une très grande importance à ce que la Communauté ait une identité politique qui ne se manifeste pas seulement dans le domaine économique.

Les organes des CE:

Les objectifs des CE font clairement apparaître que le processus d'intégration communautaire se distingue fondamentalement des formes traditionnelles de la coopération interétatique. Les CE sont dotées de *structures institutionnelles novatrices* qui en font ressortir le caractère supranational. Les traités constitutifs ont créé des organes communautaires jouissant de compétences propres pour adopter des actes normatifs et pour en surveiller l'application. Ces organes sont le Conseil¹⁾, la Commission¹⁾, le Parlement européen²⁾ et la Cour de justice.

A l'instar des politiques communes, les institutions de la Communauté³⁾ ont évolué depuis sa fondation. Dans ce contexte, deux aspects principaux se sont fait jour ces dernières années: d'une part, la réforme des mécanismes de décision dans le but d'améliorer le fonctionnement de la Communauté et, d'autre part, la question de la légitimité démocratique de l'activité communautaire.

Le Conseil détient le pouvoir de décision tant sur le plan juridique que politique. Il siège soit au niveau des ministres des affaires étrangères, soit au niveau des ministres responsables d'un secteur particulier (p. ex. «Conseil des ministres de l'agriculture», «Conseil des ministres du marché intérieur», etc.). Selon l'objet examiné, le Traité CEE exige que la décision soit prise à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou encore à la majorité simple. En pratique toutefois et à ce jour, le Conseil n'a pris que rarement des décisions à la majorité. Depuis ledit *Compromis de Luxembourg* (janvier 1966), on s'efforce en effet d'atteindre l'unanimité surtout lorsqu'il s'agit de décisions mettant en jeu des intérêts vitaux de l'un ou de plusieurs des Etats membres.

Ce principe, qui juridiquement n'est inscrit nulle part, n'en est pas moins observé aujourd'hui encore, puisque les Etats membres se réservent la faculté de décider eux-mêmes ce qui doit être considéré comme leur intérêt national vital. De ce fait, la modification du processus de décision par l'AUE n'a qu'une portée relative. Depuis l'entrée en vigueur de l'AUE, le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée – et non plus à l'unanimité – dans de nombreux domaines, principalement ceux de la réalisation du marché intérieur. L'adoption de positions communes en est facilitée. Cependant, comme aucun délai n'est fixé pour la première prise de position du Conseil quant à un projet législatif et puisque le *Compromis de Luxembourg* continue de s'appliquer de facto, la volonté politique de parvenir à un compromis influera toujours de manière déterminante sur la rapidité du processus de décision. La nécessité impérative de parvenir à un compromis dans le cadre du processus interne de décision communautaire n'est pas faite pour rendre la Communauté plus souple dans ses négociations avec les

¹⁾ En 1965, les Etats membres ont adopté un Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique pour les trois Communautés européennes. Il s'agit du Traité dit de fusion des exécutifs, entré en vigueur en 1967.

²⁾ Dans les traités constitutifs, le Parlement européen portait le nom d'«Assemblée». L'article 3 de l'AUE confirme définitivement l'appellation «Parlement européen» utilisée depuis 1962.

³⁾ En 1978, le Parlement européen a adopté une résolution sur une dénomination unique des CE. Cette résolution propose l'appellation «la Communauté européenne» pour désigner la CEEA, la CEE et l'EURATOM, tout en reconnaissant que du point de vue juridique les trois Communautés n'ont pas fusionné en une seule Communauté.

pays tiers. Par ailleurs, l'adoption de l'AUE n'a pas résolu le problème de la coordination des décisions des différents Conseils des ministres spécialisés. Par le passé, il est arrivé en effet que de tels Conseils ministériels prennent des décisions qui par la suite ne furent pas respectées par un autre Conseil des ministres. Ce fut le cas, par exemple, lorsque les ministres de l'agriculture ne tinrent pas compte, lors de la fixation des prix agricoles, du principe de la stabilisation des dépenses arrêté par les ministres des finances. En pareilles circonstances, il faut constater que les traités constitutifs n'ont pas instauré d'instance arbitrale qui tranche soit en faveur de la décision de principe, soit en faveur de la décision particulière.

Durant ces dernières années, le *Conseil européen* a été appelé à jouer ce rôle d'arbitre de plus en plus souvent. L'institution du Conseil européen – composé des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, ainsi que du président de la Commission – n'était pas prévue par les traités constitutifs. Pourtant, à la suite d'une décision prise lors du Sommet de Paris de 1974, le Conseil européen s'est réuni depuis lors deux à trois fois par an. Si l'article 2 de l'AUE a consacré son existence, il ne lui a attribué en revanche aucune compétence spécifique. En pratique, le Conseil européen s'occupe aussi bien des questions fondamentales de la politique communautaire interne que de coopération en matière de politique étrangère. Ce faisant, il contribue dans une large mesure à donner des impulsions en vue de la définition de nouveaux objectifs communautaires.

La *Commission des CE* qui, à la suite des élargissements successifs, compte aujourd'hui 17 membres, exerce essentiellement trois fonctions: elle soumet au Conseil des *propositions* concernant le développement des politiques communautaires (monopole des propositions); elle est responsable de l'administration et de l'*exécution* de la législation communautaire; enfin, en tant que *gardienne des traités*, elle veille au respect des règles de la Communauté et des principes du Marché commun. En outre, la Commission représente les Communautés dans les organisations internationales ou lors de la négociation d'accords avec des pays tiers. L'AUE a conféré à la Commission des pouvoirs d'exécution plus étendus dans le but de limiter davantage les décisions du Conseil aux questions de principe. Cependant, le Conseil s'est réservé la faculté d'exercer lui-même des compétences d'exécution. Seule la pratique montrera jusqu'à quel point la nouvelle réglementation aura effectivement permis à la Commission de gagner en autonomie. En tant que gardienne des traités, la Commission joue cependant un rôle considérable en matière de politique d'intégration: lorsqu'elle estime qu'un Etat membre ou – ce qui est plus important – un organe communautaire, ne respecte pas ses obligations, elle peut en saisir la Cour de justice.

Le rôle du *Parlement européen* dans le processus de développement juridique de la CE demeure relativement modeste même après l'adoption de l'AUE. S'il est vrai que le Parlement a la possibilité de se prononcer encore, en seconde lecture, sur les décisions prises par le Conseil, ce dernier – pourtant composé de représentants des exécutifs nationaux qui agissent sur instruction de ceux-ci – reste l'organe qui prend les décisions législatives finales. Le Parlement européen n'est donc pas véritablement un organe législatif. Cet état de fait relativise quelque peu la portée de la décision, prise en 1979, d'élire au suffrage direct et universel les représentants de chacun des Etats membres de la CE au Parlement européen. A la suite

des trois élargissements successifs, le Parlement se compose de 518 membres regroupés par partis politiques et non par députations nationales.

C'est à la *Cour de justice* qu'il incombe d'assurer l'application uniforme du droit communautaire par l'interprétation des traités constitutifs et du droit dérivé ainsi que de veiller au respect des traités. La Cour de justice exerce des attributions qui, en partie, correspondent à celles d'une cour constitutionnelle, à celles d'une juridiction internationale et à celles d'un tribunal administratif ou civil. Trois de ses compétences revêtent une signification particulière, à savoir:

- D'une part, la Cour de justice vérifie la légalité de l'action du Conseil, de la Commission et du Parlement. C'est à elle, par exemple, qu'il appartient de trancher un conflit de compétences; elle peut aussi recevoir un recours en carence, constatant une inaction coupable des institutions communautaires et de ce fait contraignant par exemple le Conseil à prendre les mesures nécessaires à l'exécution du Traité CEE.
- D'autre part, la Cour veille à ce que les Etats membres respectent les obligations découlant du droit communautaire. Si la Cour constate une violation du droit, l'Etat membre concerné est invité à prendre les mesures adéquates pour se conformer au droit communautaire.
- Enfin, la Cour de justice interprète le droit communautaire. Les juridictions nationales peuvent lui demander de répondre à des questions préjudicielles. Elles doivent le faire lorsqu'il s'agit de questions de droit communautaire et qu'aucune voie de recours nationale n'est ouverte.

Le droit communautaire prévaut sur le droit national (primauté du droit communautaire). Par conséquent, les Etats membres sont soumis à la juridiction de la Cour de justice dans tous les domaines de compétences communautaires. *La Cour de justice* est ainsi *garante des progrès de l'intégration communautaire*, d'une part parce qu'elle prévient tout recul du niveau d'intégration déjà atteint et, d'autre part, parce qu'elle contribue concrètement au développement du droit communautaire. Cet aspect des fonctions de la Cour a été mis en relief par quelques arrêts remarquables qu'elle a rendus récemment. Parmi ceux-ci, un arrêt constatant que le Conseil des ministres des transports n'avait pas respecté le Traité CEE, du fait de son inaction dans le domaine de la politique des transports. Cet exemple souligne l'importance politique de cet organe.

Au travers de ces structures institutionnelles, le caractère particulier de la CE transparaît très clairement: la législation et l'administration de la Communauté sont en partie supranationales. En principe, *le droit communautaire est directement applicable*, c'est-à-dire qu'à certaines conditions, le simple citoyen peut s'en prévaloir devant les juridictions nationales. Cette possibilité existe en ce qui concerne aussi bien les dispositions des traités constitutifs que celles des *règlements* obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Cette faculté vaut aussi – à titre exceptionnel et dans certaines conditions très particulières – pour les *directives* adressées aux Etats membres et qui obligent ceux-ci à transposer dans leur législation nationale les objectifs fixés par les directives. Celles-ci en principe laissent aux Etats membres une certaine marge de manœuvre dans la concrétisation du droit communautaire au niveau de la législation nationale. Dans les trois cas – traités, règlements et directives – le

principe de l'applicabilité directe ne vaut que dans la mesure où les dispositions juridiques invoquées sont suffisamment précises et inconditionnelles pour conférer des droits ou des obligations au sujet de droit concerné.

En ce qui concerne les compétences externes de la Communauté, c'est-à-dire à l'égard des Etats tiers et des organisations internationales, elles sont exclusives dans tous les domaines couverts par les traités; ainsi lorsque la conclusion d'un accord international est nécessaire pour un objectif défini par les traités, seule *la Communauté dispose de la capacité internationale* (compétence de conclure un accord international ou «Treaty making power»). Eu égard à la multiplicité des domaines dans lesquels s'exercent aujourd'hui les activités communautaires, la portée de ce principe est loin d'être négligeable. Les Etats membres de la Communauté ont, de cette manière, renoncé dans une mesure considérable à l'exercice de droits de souveraineté, non seulement sur le plan de leurs compétences législatives internes mais encore dans la conduite de leurs relations extérieures.

312 Les piliers de la politique communautaire

Avec l'adoption de l'Acte unique européen, les Etats membres de la CE ont souligné leur volonté politique de concentrer leurs efforts d'intégration sur l'achèvement du marché intérieur communautaire au cours de ces prochaines années. Les objectifs déjà définis dans le Traité CEE de 1957, à savoir la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux, doivent être réalisés au plus tard jusqu'à la fin de 1992. Parallèlement, la cohésion économique et sociale des Etats membres de la CE doit être également encouragée, en premier lieu par un renforcement adéquat des politiques structurelles.

Les considérations qui suivent sont consacrées aux piliers de la politique communautaire actuelle. Les questions relatives à la libre circulation des personnes et à la liberté d'établissement seront traitées dans un paragraphe spécial consacré à l'«Europe des citoyens». Cette présentation, qui a été choisie pour faciliter la lecture de ce rapport, ne doit nullement donner l'impression que tous les domaines d'activité de la CE sont décrits de manière exhaustive. En effet, la Communauté a réalisé progressivement des politiques sectorielles communes qui remplacent totalement ou partiellement ou, du moins, complètent les activités des Etats membres dans les domaines concernés. En font partie la politique agricole, la politique sociale, la politique de concurrence, la politique de développement et de l'environnement ainsi que les efforts déployés en vue de réaliser un espace financier européen. On trouvera en annexe 1 une brève description des principales politiques communautaires.

312.1 L'achèvement du marché intérieur

Le programme visant à l'achèvement d'un marché unique à l'intérieur de la Communauté a été présenté par la Commission sous forme d'un *Livre blanc* qui propose un long catalogue de mesures concrètes à prendre. Il prévoit le démantèlement progressif, d'ici à la fin de 1992, de toutes les frontières physiques,

techniques et fiscales qui entravent encore la libre circulation entre les Etats membres de la Communauté.

a. *L'élimination des frontières physiques*

On entend par frontières physiques les *contrôles et barrières aux postes de douanes*. Leur élimination est la plus visible pour le citoyen. Pour la Communauté, elle revêt un aspect politique, à côté des aspects économiques qui consistent en l'élimination des délais, des formalités, des frais de transport et des coûts administratifs qui y sont liés.

Les contrôles des marchandises sont de plusieurs types. Ils visent à garantir le respect des contingents, des dispositions en matière d'impôts (impôts indirects) ou de devises, des mesures, des normes et règles nationales en matière de sécurité ou d'ordre public. Il s'agit également – et c'est là une catégorie très importante – de contrôles vétérinaires et phytosanitaires.

Pour éliminer les frontières physiques, la Communauté prévoit deux phases. La première phase consistera à déplacer à l'intérieur des Etats membres les contrôles et les formalités actuellement effectués à la frontière. Dans une deuxième phase, il s'agira de coordonner les politiques et de *rapprocher les législations afin d'éliminer les causes mêmes de ces contrôles*. C'est ainsi que l'harmonisation des règles relatives à la sécurité des transports, aux poids et aux dimensions des camions permettra l'élimination d'une série de contrôles frontaliers. De même, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes nationales dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire rendront superflus les contrôles sanitaires aux frontières.

b. *L'abolition des frontières techniques pour la libre circulation des marchandises*

En plus du démantèlement des obstacles douaniers proprement dits, la *libre circulation des marchandises* nécessite l'élimination des obstacles qui résultent de la disparité des législations nationales. La libre circulation des marchandises est entravée, par exemple, par la divergence des *normes et réglementations techniques nationales* concernant la protection de la santé et de la sécurité publique ainsi que celle de l'environnement. Pour éliminer ces divergences, le Conseil a défini une nouvelle approche qui postule que les différentes réglementations des Etats membres visent en définitive toutes le même but, à savoir la sauvegarde des mêmes intérêts publics. La nouvelle approche tend à limiter l'harmonisation des règles techniques aux exigences essentielles pour la protection de la sécurité, de la santé publique ou de l'environnement que les produits doivent satisfaire pour pouvoir circuler librement dans la Communauté. En ce qui concerne les exigences non essentielles, la politique communautaire sera fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales, des résultats d'essais et des attestations de conformité.

Le deuxième obstacle non tarifaire de taille est constitué par le *cloisonnement des marchés publics*, qui représentent environ 15 pour cent du produit intérieur brut dans la CE et qui restent largement réservés aux fournisseurs nationaux. Dans ce domaine une première étape permettra d'améliorer les directives existantes et de mieux en assurer l'application. Dans une deuxième étape il s'agira d'étendre

l'ouverture des marchés publics aux cinq secteurs importants qui en sont encore exclus: les télécommunications, les transports, l'énergie, l'eau et les services.

c. L'abolition des frontières techniques pour les services

L'abolition des frontières techniques inclut la *création d'un marché commun des services*. La libre circulation des services a fait beaucoup moins de progrès que celle des marchandises. De nombreuses réglementations nationales bloquent encore la libre prestation des services d'un pays de la Communauté à l'autre, ceci bien qu'en 1984 les services représentaient déjà 58 pour cent de la valeur ajoutée dans la Communauté, alors que la part de l'industrie n'était que de 26 pour cent (enquête de la Commission des CE en 1984). Le programme de libéralisation de la Communauté porte aussi bien sur les services «traditionnels» (transports, banques et assurances) que sur les services «nouveaux» (télécommunications, audiovisuel, services d'informations et informatique).

La réalisation de la *politique communautaire des transports* qui est un autre objectif du Traité CEE (art. 74 ss) a reçu une forte impulsion par l'arrêt de la Cour de justice des CE du 22 mai 1985 condamnant l'inaction du Conseil des CE dans le domaine de la politique des transports ainsi que sa négligence à instaurer la libre prestation des services au sein de la Communauté. Depuis lors, des mesures ont été proposées, dans le cadre du programme visant la réalisation du marché intérieur, en vue de libéraliser les transports par terre, mer et air. Ces projets de libéralisation seront complétés par des mesures destinées à éliminer les distorsions de concurrence.

Les travaux les plus avancés sont ceux relatifs au domaine des transports maritimes dont la libéralisation, exception faite des transports intérieurs (cabotage), doit être menée à bien d'ici 1993, conformément à une décision du Conseil prise à la fin de 1986.

Dans le domaine de l'aviation civile, une décision du Conseil du 7 décembre 1987 a introduit une plus grande flexibilité dans les tarifs et dans la répartition des capacités ainsi que divers allègements dans l'accès au marché.

Le transport des marchandises par route doit être complètement libéralisé d'ici 1992, notamment par la suppression des restrictions quantitatives qui existent actuellement dans ce domaine. A cet effet, il est prévu d'augmenter chaque année les contingents communautaires. Par ailleurs, l'élimination des obstacles qui résultent des législations sociales ainsi que des autres causes de distorsion de concurrence devrait permettre d'atténuer les effets défavorables que cette libéralisation pourrait avoir sur les autres moyens de transport (train, bateau). Le rapprochement des réglementations nationales du travail ainsi que l'harmonisation des dispositions sur la sécurité des transports et sur la charge maximale des poids lourds font partie de ce programme. Des difficultés existent encore en ce qui concerne l'harmonisation des impôts sur les véhicules à moteur et sur les carburants ainsi que des taxes routières.

Dans le domaine des transports par chemin de fer, le Conseil a défini, par des décisions et recommandations, les grandes lignes d'une politique ferroviaire dans le cadre de la politique commune des transports. Il s'agit de contrôler les programmes nationaux d'assainissement et de développer une politique communautaire en matière d'infrastructures ferroviaires. Toujours est-il que ce dernier

objectif est poursuivi avec moins d'empressement que celui de l'élimination des obstacles au transport routier.

Quant aux *services financiers* (banques, assurance, transactions en valeurs mobilières), la politique de la Communauté en vue de leur libéralisation est fondée sur trois éléments liés entre eux: l'harmonisation minimale des normes de surveillance et des normes pour la protection des investisseurs, des déposants et des consommateurs ainsi que le principe du contrôle par le pays d'origine des institutions financières qui exercent leur activité dans un autre Etat membre; la reconnaissance mutuelle des agréments et autres licences accordés par chaque Etat membre en application de ces normes, la libre prestation de services transfrontières.

Le programme du Livre blanc prévoit ainsi une harmonisation des réglementations concernant notamment les autorisations d'établissement, les contrôles et l'assainissement financier, la liquidation, etc. Cette harmonisation de base permet une reconnaissance réciproque de l'équivalence des mesures prises par chaque Etat membre pour protéger le public.

La libéralisation des *services liés aux technologies nouvelles* porte notamment sur les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel. Dans le premier secteur, le programme communautaire a été précisé par la Commission dans son «Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications». Dans ce document, paru en juin 1987, la Commission propose une action dans trois directions: l'ouverture complète mais par étapes du marché des terminaux à la concurrence; l'acceptation par les administrations des télécommunications de l'obligation d'interconnecter et de permettre l'accès au réseau aux prestataires de services d'autres Etats membres; une séparation nette entre les fonctions de réglementation et les fonctions d'exploitation des administrations des télécommunications. Dans le domaine des services audiovisuels, le programme de la Communauté vise à établir un espace unifié de radio-diffusion régi par des règles communes.

d. Abolition des frontières techniques pour les mouvements de capitaux

La libéralisation des *mouvements de capitaux* est une condition nécessaire, bien que non suffisante, pour que la libéralisation des services financiers puisse se traduire dans les faits. Une première étape de libéralisation a été approuvée en novembre 1986. Elle a porté sur les opérations en capital nécessaires au bon fonctionnement du Marché commun et à l'interconnexion des marchés financiers. En juin 1988, il a été décidé de supprimer les dernières entraves à la libre circulation des capitaux d'ici mi-1990 pour huit Etats membres et d'ici la fin de 1992 pour les autres.

e. L'élimination des frontières fiscales

La troisième partie du programme du Livre blanc concerne l'élimination des obstacles dus aux différences qui subsistent entre les *systèmes d'imposition indirecte* appliqués par les Etats membres: taxe à la valeur ajoutée et droit d'accise qui frappe les produits pétroliers, les alcools, les tabacs, etc. Dans un premier temps, il s'agira de transférer, de la frontière vers l'intérieur du pays, les procédures de paiement de la TVA. A plus long terme, l'abolition des frontières fiscales demande la création de mécanismes de compensation entre les Etats

membres, ainsi que des mesures de rapprochement des impôts indirects, de façon à éliminer les distorsions dans les échanges. Une proposition à cet égard a été faite par la Commission en juin 1987.

La réalisation du programme d'achèvement du marché intérieur implique l'adoption de quelque 300 décisions. Même si par rapport au programme prévu par la Commission quelques retards se sont accumulés au niveau de la prise de décision par le Conseil des Ministres, des progrès significatifs ont déjà été accomplis en ce qui concerne notamment l'élimination des obstacles techniques aux échanges de marchandises et la simplification des contrôles et formalités douanières pour les marchandises. D'importants progrès ont également été réalisés en ce qui concerne la libre circulation des services, alors que l'abolition des barrières fiscales est, jusqu'ici, moins avancée. Toutefois, même si le calendrier ambitieux du Livre blanc qui prévoit l'achèvement du marché intérieur d'ici la fin de 1992 ne devait pas être tenu, la direction est donnée et le mouvement vers la création de ce marché est irréversible.

312.2 L'Europe des citoyens

Outre la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, la libre circulation des travailleurs et le libre établissement sont des principes fondamentaux de la Communauté. La liberté de circulation des travailleurs est garantie par les articles 48 à 51 et la liberté d'établissement par les articles 52 à 58 du Traité CEE.

La libre circulation des travailleurs implique – sur le marché du travail d'un Etat membre – l'égalité de traitement accordée aux citoyens des autres Etats membres de la CE. Elle est pratiquement entièrement réalisée, sauf en ce qui concerne l'Espagne et le Portugal, régis par des dispositions transitoires. Les dernières mesures à prendre le seront d'ici à 1992 dans le cadre du programme d'achèvement du marché intérieur. La libre circulation ne garantit pas seulement le droit de chercher et de prendre un emploi dans un autre Etat membre (suppression du permis de travail), mais aussi le droit d'être traité de façon non discriminatoire par rapport aux nationaux pour tout ce qui concerne les conditions de travail (salaire, assurances sociales et maladie, reconversion professionnelle et exercice de la plupart des droits syndicaux, etc.). De plus, les travailleurs, ressortissants d'un Etat de la CE, ont le droit d'emmener les membres de leur famille et de louer un logement ou d'acquérir une propriété aux mêmes conditions que celles dont bénéficient les nationaux. Par ailleurs, s'ils ont résidé et travaillé dans le pays concerné durant une période minimale définie, ils obtiennent le droit d'y demeurer en permanence, même après avoir mis fin à leur activité professionnelle. Enfin, les salariés, travailleurs, ressortissants communautaires, conservent leurs droits acquis en matière de prestations des assurances sociales, même après avoir quitté le pays dans lequel ils ont travaillé. A ce propos, il convient de souligner que le Traité CEE n'a pas unifié les différents systèmes d'assurances sociales. Il se borne à exiger que les mesures de sécurité sociale soient coordonnées de façon à ce que la libre circulation ne soit pas entravée par une application discriminatoire des droits sociaux selon la nationalité du travailleur.

Le principe de la libre circulation des travailleurs ne s'applique pas dans la fonction publique. Cependant, la jurisprudence de la Cour de justice des CE établit que cette exception doit être interprétée de façon très restrictive. Elle ne vaut que pour des emplois liés directement ou indirectement à l'exercice d'attributions relevant de la souveraineté nationale, ainsi que de responsabilités touchant la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou de collectivités publiques; elle ne s'applique donc pas, par exemple, à des emplois dans les secteurs de la santé ou de l'éducation.

La libre circulation bénéficie non seulement aux salariés mais aussi à *tous ceux qui participent à l'activité économique* (entrepreneurs, commerçants et gens de professions libérales, etc.). Au titre de la liberté d'établissement, les ressortissants d'autres Etats membres jouissent du droit d'exercer une activité indépendante dans tous les Etats membres de la Communauté (p. ex., ouvrir un cabinet ou une étude). *Les personnes morales* peuvent ouvrir des filiales, des succursales ou des agences sans faire l'objet d'aucune discrimination. Le droit d'établissement comprend également le droit d'acquérir et de jouir d'un bien foncier. Il implique aussi la suppression de toute discrimination à l'égard des ressortissants communautaires autres que les nationaux quant à la composition des organes directeurs de sociétés ou quant à leur participation au capital social.

La mise en œuvre du principe de la libre circulation ne va pas sans poser des problèmes en ce qui concerne les professions – notamment libérales – pour l'exercice desquelles des diplômes nationaux bien précis, ou d'autres certificats de capacité professionnelle, sont exigés. Plusieurs arrêts de la Cour de justice des CE ont établi que l'autorisation d'exercer une profession ne saurait dépendre d'autres critères que celui d'un niveau de connaissances et de formation professionnelles, de même valeur et attesté. Aux fins de permettre la constatation de *l'équivalence de la formation* dans divers secteurs professionnels, la Communauté a adopté des directives destinées à rapprocher les réglementations nationales concernant les études et les apprentissages. En ce qui concerne la *formation professionnelle*, la Commission des CE a établi un schéma comparatif communautaire pour l'appréciation de l'équivalence des formations. En 1985, la *reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires* a fait l'objet d'une proposition de directive fondée sur le principe de l'équivalence des divers canaux nationaux de formation, et non plus sur une harmonisation complète des programmes de formation. Le 22 juin 1988, le Conseil a adopté une position commune favorable à cette proposition.

Le droit de s'établir durablement dans un autre Etat membre est actuellement limité aux personnes exerçant une activité lucrative et aux membres de leur famille. Les personnes *non-actives* (p. ex., les rentiers ou les invalides) ne peuvent en bénéficier qu'à certaines conditions. Afin de concrétiser complètement le principe de la liberté d'établissement, des mesures supplémentaires vont être prises progressivement. En 1985, un *comité ad hoc pour «l'Europe des citoyens»* a été chargé, par le Conseil européen, d'élaborer des propositions propres à promouvoir l'intégration des peuples européens et à renforcer l'identité de la Communauté. Certaines des mesures proposées par ce comité soutiennent les efforts entrepris aux fins *d'achever l'instauration de la libre circulation*; d'autres s'écartent quelque peu de ce but pour familiariser davantage les citoyens des Etats membres avec la Communauté et renforcer leur sentiment d'appartenance à

celle-ci. Parmi les mesures visant à achever l'instauration de la libre circulation, il convient de citer l'extension de ce droit à tous les citoyens communautaires, la simplification des formalités d'établissement (p. ex., l'introduction d'un permis de conduire européen), des facilités accordées aux frontaliers en matière de régimes fiscal et social ainsi que la simplification, puis la suppression, des formalités douanières. Les deux dernières mesures proposées exigeront non seulement une collaboration plus étroite entre les autorités de police, mais encore – comme cela figure d'ailleurs dans le programme du Livre blanc – un rapprochement des législations nationales sur la détention d'armes et le trafic de drogues. La suppression des frontières intérieures entraînera – dans une certaine mesure – un renforcement des contrôles exercés aux frontières extérieures de la Communauté. Du même coup, il sera nécessaire d'unifier les dispositions régissant le contrôle des ressortissants des pays tiers ainsi que les politiques en matière de visas.

Parmi les mesures visant à *renforcer le sentiment d'appartenance à la Communauté* figurent l'octroi de certains droits civiques communautaires (droit de participer à l'élection du Parlement européen dans un autre Etat membre que celui dont on est ressortissant, liberté d'expression, liberté d'association, droit de vote au niveau municipal, entraide consulaire accordée à l'étranger par des représentations d'autres Etats membres, etc.), l'encouragement des échanges entre jeunes et de la collaboration transfrontalière entre les universités par la mise sur pied de programmes de bourses et d'échanges en faveur du corps enseignant et des étudiants, et par des mesures permettant la reconnaissance des études effectuées et des diplômes obtenus dans d'autres Etats membres, l'introduction de la problématique européenne dans les programmes scolaires, la promotion et les échanges de programmes culturels et médiatiques européens ou encore l'organisation de manifestations sportives, telles que les «Jeux des Communautés européennes» qui auront lieu en 1989.

Ni la liberté de circulation ni la liberté d'établissement n'ont jusqu'ici influé, de façon significative, sur les mouvements migratoires à l'intérieur de la CE. Avant la fondation de la CEE, 44 pour cent des travailleurs étrangers, établis dans ses six futurs Etats membres, étaient ressortissants d'un des Six. En 1983, 38 pour cent des étrangers établis dans la CE étaient des ressortissants d'Etats membres de la CE ainsi que d'Espagne et du Portugal, Etats qui étaient alors encore candidats à l'adhésion. Par rapport à l'ensemble de la population, la part des étrangers ressortissants d'autres Etats membres de la CE représente à peine 2 pour cent. Si l'on considère la situation de diverses professions, on en arrive aux mêmes constatations: sur les quelque 600 000 médecins qui, en 1982, exerçaient dans l'aire communautaire, moins de 2000 avaient usé de leur droit de libre circulation, ceci quand bien même l'équivalence des études médicales et des diplômes finals avait été établie, dès 1976, pour l'ensemble du territoire de la Communauté. Ces faits montrent que la situation économique (un taux de chômage relativement élevé dans la plupart des pays de la CE), les pratiques suivies en matière de recrutement, les barrières linguistiques etc., influent sur les mouvements migratoires dans une mesure au moins aussi importante que les conditions juridiques. Dans ce contexte, il convient de relever que les efforts entrepris, dans le cadre des trois fonds structurels de la CE, aux fins de soutenir les régions défavorisées sur le plan économique, ont aussi contribué à freiner les mouvements migratoires.

Lorsque les mesures prévues par le Livre blanc visant à l'achèvement du marché intérieur ainsi que les propositions tendant à créer une Europe des citoyens auront été mises en œuvre, la liberté de circulation gagnera peut-être en attrait. Par ailleurs, à la fin du régime transitoire, fixée au 1^{er} janvier 1993, l'entrée en vigueur de la pleine liberté de circulation en ce qui concerne l'Espagne et le Portugal (pour le Luxembourg en 1996 seulement), pourrait exercer une certaine influence sur les mouvements migratoires.

Les mesures prises au titre de l'«Europe des citoyens» auront des effets directs sur les mouvements migratoires au sein de la Communauté. De plus, il ne faut pas perdre de vue que les mesures visant à «renforcer le sentiment d'appartenance à la Communauté» en auront également. Certes, elles n'auront pas sur l'économie un impact direct aussi grand que celui des efforts d'harmonisation des législations sociales et du travail. A moyen terme cependant, les actions prévues, dans le domaine de la culture surtout, mais aussi de l'éducation et dans le secteur des médias, devraient assurément induire certains effets: ainsi, les retombées d'ordre économique sur l'industrie européenne des médias et du divertissement qui résulteraient de mesures de promotion à finalité culturelle, telles que le régime de quotas minima applicable à la diffusion de productions télévisuelles européennes, proposé dans le programme de réalisation du marché intérieur. De même, le renforcement, chez les citoyens de la CE, du sentiment d'appartenir à la même communauté ne manquera pas d'avoir des effets sur l'*identité culturelle et politique* de la Communauté. Des mesures telles que le rapprochement des programmes d'éducation ou l'organisation de «Jeux des Communautés européennes» sont à même non seulement de stimuler le sentiment d'identité communautaire, mais encore d'inciter à circonscrire ce qui est communautaire et ce qui ne l'est pas. Cette dernière conséquence n'est pas sans importance pour les Etats tiers et leurs ressortissants (cf. à ce sujet le ch. 45).

312.3 La cohésion économique et sociale

Comme cela a déjà été mentionné au début de ce chapitre, la création d'un Marché commun ne constitue pas l'objectif ultime de la CE. Aux termes de l'article 2 du Traité CEE, «la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques, . . . une stabilité accrue et des relations plus étroites entre les Etats» membres. Dans cette perspective, le préambule du Traité CEE énonce comme l'un des buts de l'action communautaire, la réduction de «l'écart entre les différentes régions et (du) retard des moins favorisées». A vrai dire, le Traité CEE ne prévoyait pas expressément la mise en œuvre d'une politique régionale communautaire d'ensemble puisque, à l'origine, on était parti de l'idée que le Marché commun permettrait d'éliminer les disparités régionales existant dans la Communauté. Cependant il apparut très vite que l'essor économique du Marché commun profitait avant tout aux régions fortement industrialisées (cf. Premier rapport annuel sur les activités du FEDER, Bulletin des CE, Supplément 7/76, p. 6 et ss). Soucieuse de renforcer le potentiel économique des régions délaissées par la croissance, la Communauté s'attacha à étendre les mesures de politique

régionale, mesures qui ont finalement été précisées par l'AUE, lequel a modifié le Traité CEE.

Sous le titre «*Cohésion économique et sociale*», les nouvelles dispositions de l'AUE introduites dans le Traité CEE ont pour objectif de promouvoir le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté et de réduire le retard des régions les moins favorisées, par la mise en œuvre de politiques communes et l'achèvement du marché intérieur. Ainsi se trouvent explicitement liées la réalisation du Marché commun et l'intensification des efforts en matière de politique régionale. Avant d'en venir à la portée de cette relation sur le plan de la politique d'intégration, il convient de présenter brièvement les instruments dont dispose la Communauté pour renforcer sa cohésion économique et sociale.

Les deux instruments principaux sont les fonds structurels: Fonds européen de développement régional et Fonds social européen. Des ressources peuvent aussi être engagées par le Fonds structurel européen pour l'agriculture, par la Banque européenne d'investissement et par d'autres organes de financement. La caractéristique commune à ces fonds structurels est l'octroi de subventions.

Le *Fonds européen de développement régional (FEDER)* a été créé en 1975, pour contribuer à corriger les disparités régionales les plus importantes au sein de la Communauté, en participant aux efforts destinés à développer les régions défavorisées et à leur permettre de procéder aux adaptations structurelles nécessaires. Les mesures que le FEDER met habituellement en œuvre aux fins de s'acquitter de sa mission, consistent pour la majeure partie en des projets d'investissement dans des infrastructures et, pour une moindre part, à soutenir des investissements d'entreprises industrielles, artisanales ou de services. Entre 1975 et 1986, les contributions versées par le fonds se sont élevées à 17 milliards d'Ecus, dont 14 milliards pour des projets d'infrastructure et 3 milliards pour des investissements industriels. La condition la plus importante à remplir en vue de l'obtention d'une contribution est que le projet concerne une région qui, selon des critères nationaux, soit reconnue comme méritant d'être développée. Chaque Etat membre a droit à un minimum des moyens financiers mis à la disposition du FEDER, pour autant que les demandes de subventions qu'il présente répondent aux critères du FEDER. Enfin, certains programmes communautaires peuvent également bénéficier des moyens financiers du Fonds, dans la mesure où ils sont destinés à des régions fortement défavorisées.

Le *Fonds social européen (FSE)* a pour objectif de promouvoir la formation professionnelle, principalement celle des jeunes de moins de 25 ans. D'une part, il accorde des contributions de soutien direct à des personnes participant à des programmes de formation professionnelle; d'autre part, il alloue des subventions en faveur de l'organisation de programmes de formation en particulier. Près de la moitié de ses moyens financiers va à des régions défavorisées.

Abstraction faite de l'Irlande, c'est surtout dans les Etats membres du sud de la Communauté que se trouvent les régions faiblement développées sur le plan économique et dans lesquelles le niveau de vie se situe nettement en-dessous du niveau de vie moyen de la CE. Ce sont aussi ces mêmes Etats qui, depuis quelque temps, demandent à la Communauté d'accroître ses *efforts en matière de politique régionale* et, à cet effet, d'augmenter les ressources mises à la disposition des fonds

structuraux. A leurs yeux, une plus forte contribution au renforcement de l'économie des régions défavorisées est le prix que les Etats prospères du nord de la Communauté doivent payer pour l'achèvement du marché intérieur. Ils justifient leur revendication par le fait qu'une libéralisation et un renforcement des forces du marché sur l'ensemble de l'aire communautaire – objectifs que l'on cherche à atteindre par l'instauration du marché intérieur – profiteront avant tout aux économies hautement industrialisées et à forte productivité, et seront comparativement moins bénéfiques aux régions les plus faibles sur le plan économique.

En conséquence, les Etats membres du sud de la Communauté ont posé comme *condition* à leur participation à la *réalisation du marché intérieur*, l'accroissement des efforts consentis par la Communauté dans le domaine de la politique régionale et sociale. Lors de la réunion ad hoc du Conseil européen des 11 et 12 février 1988, le bien-fondé de cette revendication a été implicitement reconnu, puisque les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de doubler la dotation financière des fonds structurels d'ici à 1993.

Du point de vue de la politique d'intégration, l'importance de cette décision réside dans le fait qu'elle concilie deux conceptions différentes des moyens à mettre en œuvre pour faire progresser l'intégration. Selon l'une des conceptions, il s'agit de rapprocher les économies nationales par un transfert de ressources alors que selon l'autre, le même objectif doit être atteint en démantelant les barrières internes à la Communauté et en mettant en œuvre des politiques économiques d'inspiration libérale. Le Conseil européen, lors de ladite réunion ad hoc, a mis l'accent un peu plus prononcé sur la première de ces deux conceptions. En décidant d'accroître les ressources des fonds structurels, il a créé les conditions nécessaires à l'accomplissement de nouvelles tâches communautaires. La *tendance à une accentuation du caractère communautaire* des politiques économiques s'en est trouvée renforcée, ce qui n'est pas sans importance pour la suite du processus d'intégration.

313 Les relations extérieures de la CE

313.1 Les relations économiques extérieures

La *politique commerciale commune* est au centre des relations économiques extérieures de la Communauté. Avec la réalisation de l'union douanière, la politique commerciale, hormis quelques exceptions, relève de la compétence de la Communauté et non plus de celle des Etats membres. Elle est seule compétente pour conclure des accords commerciaux et prendre des mesures autonomes de politique commerciale (p. ex. surveillance des importations, mesures anti-dumping, politique d'exportation, etc.).

Sur la base du Traité CEE, la Communauté a la possibilité d'agir sur le plan externe dans d'autres domaines encore, par exemple dans ceux relevant de la politique agricole, de la politique des transports et de la politique en matière de change. A la suite d'importants arrêts rendus par la Cour de justice des CE, l'idée s'est largement imposée que, dans les domaines où elle est compétente sur le plan interne, la Communauté est investie d'une compétence sur le plan externe – pas forcément exclusive – même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard.

Cela signifie qu'avec l'accélération du processus d'intégration, la Communauté devra de plus en plus être considérée comme un tout par les autres Etats.

Cette évolution est particulièrement marquée dans les *organisations économiques internationales* comme le GATT, où la Commission est le porte-parole de la Communauté, sans que cette dernière n'entre elle-même en scène en tant que partie contractante, mais aussi au sein de l'OCDE, où la Communauté négocie des accords sur les crédits à l'exportation, ou encore à la CNUCED, où la CEE défend une politique commune de développement et de commerce des matières premières.

La Communauté européenne prend également part aux *Sommets économiques* des sept plus grands pays industrialisés du monde en y déléguant les présidents de la Commission et du Conseil. Quatre de ces pays sont des membres de la CE. La Communauté peut exercer ainsi une large influence sur un organisme dont l'importance est décisive lors de la fixation d'importantes conditions générales pour l'économie mondiale. Plus la coordination de politiques économiques progressera entre les Etats membres de la Communauté, plus celle-ci pourra exercer son rôle de grande puissance économique mondiale.

Jusqu'à ce jour, la CE a conclu des accords économiques avec plus de 120 pays. Les accords de libre-échange conclus avec les pays de l'AELE en 1972, et par lesquels le système européen de libre-échange était fondé, sont de la plus grande importance. Les pays de l'AELE représentent, avec les Etats-Unis, le plus grand débouché commercial de la Communauté. La CE entretient également des relations économiques étroites avec les *autres pays industrialisés à économie de marché*, avant tout avec le Japon et les Etats-Unis. Celles-ci se sont parfois heurtées, durant ces dernières années, à des difficultés, d'une part en raison de la concurrence croissante sur les marchés mondiaux, tout particulièrement dans certains domaines, par exemple celui des exportations agricoles, d'autre part à cause de problèmes se posant dans différents secteurs (textiles, acier) de la Communauté, qui se traduisent par des frictions dans la politique commerciale.

Les rapports avec les Etats membres du *Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON)* sont marqués par l'interférence de la politique commerciale et de la politique étrangère. Comme il n'y a pas longtemps encore, la Communauté n'était pas reconnue au niveau diplomatique par les pays à commerce d'Etat de l'Europe centrale et de l'Est, à l'exception de la Roumanie, elle n'avait guère pu exercer à l'égard de ces pays ses compétences en matière de politique commerciale. Dès 1976 cependant, des accords commerciaux sectoriels ont été conclus successivement avec la Roumanie, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie et la Tchécoslovaquie. Enfin, au début de 1986, après l'échec d'un premier cycle de négociations qui s'était déroulé entre 1977 et 1980, des pourparlers ont été engagés pour la deuxième fois, sur proposition du COMECON. Ils avaient pour but l'établissement de relations officielles entre les deux organisations. Une déclaration en ce sens a été signée au mois de juin 1988. Parallèlement, des relations bilatérales entre la Communauté et les pays à commerce d'Etat de l'Europe centrale et de l'Est devraient être établies, le cas échéant, intensifiées par la conclusion de nouveaux accords.

Dans le cadre d'accords spécifiques, la Communauté entretient des relations avec

une série de pays en développement. Dans le cadre d'une politique méditerranéenne globale, elle a conclu avec *douze pays méditerranéens* des accords d'association ou de coopération. Il s'agit d'accords préférentiels qui ont pour but de faciliter l'accès au marché communautaire des produits provenant des pays de la Méditerranée. Les accords n'ont pas tous la même finalité politique. Les accords d'association signés avec la Turquie (1963), Malte (1971) et Chypre (1975) doivent mener graduellement à l'établissement d'une union douanière et même – pour la Turquie – à l'adhésion à la Communauté, alors que les accords passés avec les pays du Maghreb et du Machrek ainsi qu'avec la Yougoslavie se limitent à une coopération commerciale, industrielle, technique et financière. Cette coopération devrait néanmoins conduire, dans le cas d'Israël, à la création d'une zone de libre-échange.

Se fondant sur l'accord d'association, la Turquie a déposé en 1987 une demande formelle d'adhésion à la CE, qui procédera à son examen. Mais on ne s'attend pas à vrai dire à ce que la Turquie adhère à la Communauté dans un avenir très proche. Au mois de mai 1987, la CE a conclu avec Chypre un protocole additionnel à l'accord d'association, en vue de réaliser une union douanière dans un délai de quinze ans. Avec Malte, des négociations similaires devront encore être engagées. Quant à la zone de libre-échange entre la Communauté et Israël, elle devrait être réalisée avant la fin de 1989.

Enfin, en juillet 1987, sans que l'on s'y attende et sans pouvoir s'appuyer sur une clause spéciale de l'accord de coopération, le Maroc a déposé une demande d'adhésion à la CE. Selon l'article 237, 1^{er} alinéa, du Traité CEE, la possibilité d'adhérer à la Communauté est offerte en principe à tous les Etats européens. La demande présentée par le Maroc ne pouvait ainsi se fonder sur les dispositions du droit communautaire et le Conseil l'a donc refusée.

66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont conclu avec la Communauté en 1975 la Convention dite de Lomé (renouvelée en 1984) dont les éléments principaux sont les préférences commerciales accordées par la Communauté ainsi qu'un système complexe de stabilisation des recettes d'exportation pour de nombreux produits de base. D'autre part, la Communauté octroie à ces pays une aide technique et financière. Au demeurant, elle a également conclu des accords économiques et commerciaux avec une série de *pays* d'Asie et d'Amérique latine.

Le renforcement de la Communauté, de nos jours la plus grande puissance commerciale au monde, a modifié considérablement l'équilibre des forces dans l'économie mondiale. La suprématie exercée autrefois par les Etats-Unis a disparu. Des tensions entre les *trois pôles de l'économie mondiale Europe-Etats-Unis-Japon* ravivent çà et là les tendances protectionnistes. Parallèlement, avec le renforcement économique des pays nouvellement industrialisés, des difficultés supplémentaires viennent grever les rapports avec les pays en développement. Ainsi la réussite de l'intégration européenne a eu quelques répercussions sur le système économique mondial et continuera également à l'influencer à l'avenir.

313.2 La coopération politique européenne

Avec l'interdépendance économique croissante de la CE, il devient toujours plus difficile de dissocier les aspects de politique économique extérieure de ceux

relevant de la politique étrangère. Les Etats membres de la CE étaient déjà tombés d'accord en 1970 pour donner une assise plus solide à la coopération en matière de politique étrangère. Les rencontres régulières des Ministres des affaires étrangères et des directeurs politiques de ces ministères devraient permettre de concerter les positions des différents Etats et, dans tous les domaines où cela paraît possible ou souhaitable, de décider de procédures communes à suivre.

Etant donné que la coopération politique européenne (CPE) n'est pas ancrée dans les traités constitutifs, la coordination voulue ne revêtait, pour les Etats membres, que le caractère d'un engagement politique et non celui d'une obligation juridique. Cette situation a changé depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet 1987, de l'*Acte unique européen* (AUE). Les dispositions du titre III de l'AUE donnent à la CPE une base juridique contraignante, sous forme toutefois d'une convention interétatique et non pas en l'intégrant dans les traités constitutifs. La CPE ne repose donc pas sur une nouvelle compétence communautaire mais demeure de nature interétatique, ce qui signifie que les points de vue et décisions en matière de CPE doivent être adoptés par voie de consensus. Par conséquent, il n'est donc pas facile pour les Etats membres de la CE d'adopter rapidement des positions communes ou encore de prendre des initiatives en matière de politique étrangère.

En substance, l'AUE codifie avant tout de longues pratiques: relevons notamment l'obligation de s'informer et de se consulter, la prise en considération des positions européennes dans la conduite des politiques étrangères nationales, ainsi que l'intensification de la collaboration avec les pays tiers et au sein d'organisations internationales. Mais, abstraction faite de l'obligation de se consulter, les Etats membres conservent leur compétence dans la conduite de la politique étrangère. La CPE a vu récemment ses compétences étendues aux aspects politiques et économiques de la sécurité, réserve étant toutefois faite des questions strictement militaires et de politique d'armement, qui sont traitées dans les organisations compétentes (OTAN, UEO). Cette extension du domaine de la coopération reflète l'opinion de la plupart des Etats membres qui estiment que pour être efficace et convaincante, la coopération politique doit englober les aspects de la politique de sécurité. Enfin, sur le plan des institutions, la Commission des CE et le Parlement européen ont également été appelés à participer à la mise en œuvre de la CPE. C'est l'Etat assumant la présidence de la CE qui tient le rôle de coordinateur et représente les Etats membres face aux Etats tiers. Par ailleurs, un Secrétariat permanent a été établi qui semble, provisoirement du moins, se charger uniquement des tâches d'ordre logistique pour la présidence.

Les Etats membres reconnaissent généralement une grande *utilité pratique* à la CPE: la collaboration insitutionnalisée sous forme de rencontres régulières au niveau des ministres, directeurs et ambassadeurs, rassemble toutes les énergies et augmente également l'efficacité de la politique étrangère de chaque pays. La CPE constitue également un forum et est, en outre, une source importante d'information. Elle offre avant tout aux petits Etats membres la possibilité de faire connaître leur position en matière de politique étrangère et d'exprimer avec plus de force que dans un autre cadre leurs points de vue sur des questions de politique internationale. Il est incontestable que la CPE n'est pas sans effet sur les

politiques étrangères nationales. Elle a, par exemple, dans plusieurs cas permis à différents Etats membres de normaliser, par l'intermédiaire de la Communauté, des relations tendues avec des Etats tiers et d'empêcher certains de faire, pour des raisons de politique intérieure, cavalier seul.

Si l'Acte unique européen règle contractuellement la CPE, c'est dans la perspective à long terme d'une Union européenne. La CPE vise à donner à la CE, puissance économique, une plus grande *homogénéité sur le plan de la politique étrangère*. Un tel renforcement de l'identité de la CE en matière de politique étrangère ne serait pas sans conséquences sur le plan des relations extérieures et de la politique d'intégration. En politique étrangère, ce renforcement signifierait que les Etats tiers doivent de plus en plus compter sur le fait que la CE pourrait se servir de son puissant potentiel économique à des fins politiques, par exemple pour prendre des sanctions économiques. D'autre part, le fait que le principe de la politique étrangère européenne ait été ancré dans l'AUE, doit être perçu, du point de vue de la politique d'intégration, comme un signal dont il ne faut pas sous-estimer la portée.

Dans le cadre de la CPE, la Communauté a traditionnellement donné son point de vue politique sur des événements et conflits d'importance mondiale. A plusieurs reprises, elle a essayé de lancer de nouvelles initiatives, par exemple la convocation d'une conférence sur le Proche-Orient.

La CPE joue un rôle stratégique dans la *préparation et la conduite de négociations* auxquelles participent les Etats membres de la CE au sein d'organismes politiques multilatéraux. Citons par exemple la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) dans laquelle les pays de la Communauté définissent leurs positions dans les domaines relevant des corbeilles II (coopération économique) et III (droits de l'homme) et mettent au point des stratégies communes de négociation.

Le rôle le plus important de la CPE apparaît concrètement dans les cas où il est question de prendre des *sanctions économiques* politiquement motivées. Plusieurs décisions ont été prises à cet égard depuis le début des années huitante. Les deux plus importantes furent l'embargo commercial contre l'Argentine lors de la guerre des Malouines et les mesures de boycottage prises à l'encontre de l'Afrique du Sud en automne 1986. Dans les deux cas, les sanctions s'appuyaient sur le droit communautaire, ce qui ne fit pas l'unanimité.

L'interdiction d'importer, d'une durée de 1 mois, prononcée contre l'Argentine par le Conseil dans le cadre de la CPE, en date du 16 avril 1982 (Règlement 877/82, JO 1982 L 102/1), s'appuyait sur les articles 113 et 224 du Traité CEE. L'Irlande, pays neutre, mais aussi l'Italie et le Danemark ne respectèrent pas ou pas entièrement l'interdiction d'importer. Une procédure judiciaire visant à établir s'il y avait eu ou non une violation du droit communautaire par ces Etats ne fut jamais ouverte. Dans le cas des sanctions prises à l'encontre de l'Afrique du Sud, la décision d'interdire d'importer des monnaies d'or, décision que l'on a basée sur le Traité CEE, empiète sur une compétence de la Communauté (règlement CEE n° 3302/86, JO 1986 L 305/11). Il est frappant en l'occurrence que l'ordonnance rendue par le Conseil à ce sujet ne se référait pas à une disposition

spécifique du *Traité CEE*, ce qui signifie que la décision du Conseil, pour être valable, a dû être prise à l'unanimité des voix¹⁾.

Pour les Etats tiers et plus spécialement les Etats neutres, une intensification de la CPE représente assurément de nouveaux défis. Avant tout, les sanctions économiques décrétées dans le cadre de la CPE peuvent poser des problèmes délicats et rendre également nécessaires, suivant les circonstances, des prises de position. Il est dès lors souhaitable que la Communauté, représentée à chaque fois par le pays assurant la présidence, instaure une politique ouverte d'information.

32 Collaboration au sein de l'AELE

321 Les objectifs de politique commerciale de l'AELE

La Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) a été signée le 4 janvier 1960 à Stockholm. Après que certains membres fondateurs, plus exactement la Grande-Bretagne, le Danemark et le Portugal, eurent adhéré à la CEE, l'AELE se compose aujourd'hui de six Etats membres, à savoir l'Autriche, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et la Suisse.

L'objectif primordial de l'AELE est de créer entre ses Etats membres une *zone de libre-échange pour les produits industriels*. A cet effet, les droits à l'importation et les restrictions quantitatives existant dans le commerce entre les pays de l'AELE doivent être supprimés. Selon les dispositions de la Convention de Stockholm, l'élément de protection contenu dans les droits fiscaux, la ristourne des droits de douane ainsi que les droits de douane à l'exportation doivent être également éliminés. Enfin, la Convention prévoit que les Etats membres prennent des mesures en vue de garantir que les bénéfices attendus de l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives ne soient compromis par des aides gouvernementales, des pratiques des entreprises publiques, des pratiques commerciales restrictives, des restrictions à l'établissement (c'est-à-dire à la possibilité d'ouvrir une entreprise sur le territoire d'autres Etats membres) et du dumping.

Bien que l'AELE constitue une zone de libre-échange pour les produits industriels, les *intérêts agricoles* de ses membres ne sont pas pour autant négligés. La Convention de Stockholm établit que l'AELE a pour objectif, dans le domaine de l'agriculture, de faciliter une expansion des échanges qui puisse assurer une réciprocité raisonnable aux Etats membres, dont l'économie dépend dans une large mesure de l'exportation de produits agricoles. Cette expansion du commerce agricole se fait principalement par la voie d'accords bilatéraux.

A côté de la réalisation du libre-échange des produits industriels, le deuxième objectif de l'AELE est l'élimination des *obstacles aux échanges dans un cadre plus large, englobant l'ensemble de l'Europe*, plus précisément dans les rapports avec la

¹⁾ Pour le boycottage d'importations de charbon et d'acier, il faut une décision prise de manière autonome par les Etats membres de la CECA, étant donné que selon l'article 71 du *Traité CECA*, ce sont les Etats membres qui détiennent les compétences de politique commerciale dans les secteurs du charbon et de l'acier. De même, une décision portant sur la renonciation à de nouveaux investissements directs, ne pourrait s'appuyer sur le droit communautaire.

CE. Il ressort déjà du préambule de la Convention de Stockholm que les Etats fondateurs étaient déterminés à faciliter l'établissement dans un proche avenir d'une association multilatérale ayant pour objectif d'éliminer les obstacles aux échanges et à développer une coopération économique plus étroite entre les membres de l'Organisation européenne de coopération économique, y compris les membres de la CEE.

Jusqu'à maintenant, l'AELE a parfaitement réussi dans la réalisation de ses deux objectifs essentiels. En 1966, six ans seulement après la création de l'AELE, l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives dans le commerce entre ses pays membres a pu être menée à bien, sauf dans les échanges avec la Finlande. Le commerce interne de l'AELE a progressé annuellement de quelque 15 pour cent durant cette période, ce qui illustre bien les avantages apportés aux Etats membres par la création d'une zone de libre-échange. Mais le but qui était le plus ambitieux, celui qui consistait à jeter un pont entre les deux zones d'intégration économique de l'Europe occidentale, a été atteint au début de 1973, lorsqu'on parvint à conclure des accords bilatéraux de libre-échange entre les différents pays de l'AELE et les Communautés européennes et ainsi à réaliser par la suite un système élargi de libre-échange entre 18 pays.

322 Les institutions de l'AELE

L'AELE est une association de libre-échange et non pas une union douanière avec un tarif extérieur commun pour les importations en provenance de pays tiers. Dans le cadre de l'AELE, les politiques commerciales des Etats membres ne sont pas gérées ni dirigées de manière centrale: contrairement à la CE, l'AELE ne dispose pas d'organes supranationaux.

Le *Conseil* est l'organe principal de l'AELE. Chaque Etat membre est représenté au Conseil et dispose d'une voix. Les décisions sont prises à l'unanimité dans tous les cas où les Etats membres doivent prendre de nouveaux engagements. Un secrétariat est à la disposition du Conseil; il occupe actuellement 70 fonctionnaires et dispose d'un budget annuel de 13 millions de francs suisses.

Le Conseil a institué une série de *Comités permanents*:

- Le Comité des *experts commerciaux*, qui s'occupe d'un vaste domaine ayant trait aux questions de caractère commercial, spécialement aussi celles relatives à la coopération avec la CE.
- Le Comité des *obstacles techniques au commerce* s'emploie à prévenir et à éliminer les obstacles techniques au commerce. Il s'occupe également des normes et réglementations techniques qui en sont la cause ainsi que de la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des preuves de conformité.
- Le Comité des *experts en matière d'origine et de douane* s'occupe des problèmes relatifs aux dispositions sur l'origine des marchandises. Les règles d'origine définies par l'AELE, également valables pour les accords de libre-échange passés avec la Communauté, déterminent les marchandises que l'on peut considérer comme originaires de l'AELE et qui bénéficient ainsi de l'exemption des droits de douane dans le commerce avec les Etats du système de libre-échange.

- Le Comité de *parlementaires des pays de l'AELE*, qui sert d'organe consultatif au Conseil de l'AELE et transmet les informations aux Parlements des Etats membres.
- Le *Comité consultatif*, formé de représentants des différents secteurs économiques de l'ensemble des pays de l'AELE, entre autres de ceux du patronat et des syndicats, ainsi que de personnalités du monde bancaire et de l'agriculture. Outre son rôle de conseiller, ce comité constitue un lien très apprécié entre l'AELE et les médias. Il débat également de questions économiques d'ordre général, telles que le chômage ou la stabilité monétaire. De temps à autre, il se penche également sur les problèmes spécifiques auxquels sont confrontées les économies nationales des pays de l'AELE. En outre, un sous-comité s'occupe de questions relevant de la protection des consommateurs.
- Le *Comité économique*, qui se compose de hauts fonctionnaires économiques des pays de l'AELE sert de conseiller au Conseil pour les questions touchant à l'évolution économique dans les pays de l'AELE et dans le monde. Il procède à des échanges de vues sur des questions de politique économique et financière.
- Le Comité des *experts juridiques* créé en 1987 a pour tâche de conseiller l'organe exécutif, le Conseil, sur des questions juridiques et institutionnelles fondamentales, notamment sur celles qui concernent les relations entre les pays de l'AELE et la Communauté.

323 Les travaux de pionnier de l'AELE dans le domaine des obstacles techniques au commerce

L'AELE a fourni un travail de pionnier dans la lutte pour l'élimination des obstacles techniques au commerce. Par «obstacles techniques au commerce», on entend toute une gamme d'entraves aux échanges qui résultent du fait que les règles techniques pour certains produits varient d'un pays à l'autre. Ces règles peuvent aussi bien porter sur les caractéristiques techniques du produit lui-même (p. ex. dispositifs de sécurité) que sur les modalités administratives des essais ou des contrôles (p. ex. procédures de mesure des gaz d'échappement) ou encore de la certification qui atteste la sécurité d'un produit. Même si, en règle générale, de telles règles reposent sur un souci – en soi légitime – de garantir la sécurité, la santé, la protection de l'environnement et des consommateurs et autres valeurs du même ordre, il n'en résulte pas moins que leur application gêne considérablement la circulation transfrontière des marchandises. Pour les industries exportatrices, l'existence de règles techniques différentes d'un pays à l'autre se traduit par l'augmentation des coûts de production ainsi que par la difficulté d'accéder aux marchés d'exportation. Par leurs effets pratiques, les obstacles techniques au commerce se comparent à des restrictions quantitatives ou à des droits de douane prohibitifs. C'est pourquoi les responsables de la politique commerciale à l'échelon international et européen se sont efforcés ces dernières années d'éliminer les obstacles au commerce de ce genre.

En 1970 fut signée dans le cadre de l'AELE la Convention pour la reconnaissance mutuelle des inspections concernant la fabrication des produits pharmaceutiques (RO 1973 755). C'est le premier d'une série d'*arrangements pour la reconnaissance mutuelle des essais et contrôles*. Cette convention fut suivie par d'autres, portant sur

le poinçonnement des ouvrages en métaux précieux, les appareils à pression, les équipements de navires, les appareils à gaz, les machines et tracteurs agricoles, les appareils de levage ainsi que les appareils de chauffage fonctionnant aux combustibles liquides, accords qui poursuivent tous le même objectif. Ces accords reposent tous sur un principe très simple: dans les catégories de produits considérés, les autorités du pays exportateur soumettent le produit à des essais et/ou inspectent la fabrication conformément aux prescriptions du pays importateur, en observant, s'il en existe, certaines règles mutuellement acceptées. Les autorités des pays qui sont parties aux accords renoncent ainsi à répéter les essais ou à les compléter par les leurs. Une harmonisation complète des procédures d'essais et contrôles n'est pas nécessaire: elle est remplacée par le principe de la reconnaissance mutuelle, un principe qui joue aussi un rôle capital dans la réalisation du grand marché intérieur de la CE. Cette reconnaissance mutuelle évite à l'exportateur toute une série de formalités et frais administratifs. Il va sans dire que certaines conditions doivent être remplies pour que ces accords puissent fonctionner sans à-coup: d'une part, les signataires doivent avoir plus ou moins le même degré de développement économique et technique; d'autre part, les autorités chargées des contrôles dans les différents pays doivent se faire confiance. Les accords mentionnés ont été l'une des principales contributions de l'AELE à l'élimination des obstacles techniques au commerce. Plusieurs Etats membres de la CE sont parties à ces accords.

L'AELE a également attaché très tôt de l'importance à *la mise au point de nouvelles règles techniques*. La procédure INST (Industrial Standardization: procédure de notification des projets de règles techniques) se fonde sur une recommandation faite par le Conseil de l'AELE en 1964, invitant les Etats de l'AELE à se notifier à l'avance tout règlement technique nouveau ou toute modification de règlement technique existant. Aux fins de conférer force obligatoire à cette procédure INST, le Conseil de l'AELE a décidé, au mois de décembre 1987, d'amender la Convention de Stockholm dans ce sens, amendement qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1988.

Compte tenu de l'interdépendance de leurs relations économiques extérieures, les pays de l'AELE ne se sont pas limités à lutter pour l'harmonisation des normes et règles techniques à l'intérieur de l'Association uniquement. C'est pourquoi ils se sont associés aux efforts d'harmonisation internationale et régionale, que déploient les organisations suivantes: l'Organisation internationale de normalisation (ISO), la Commission électrotechnique internationale (CEI) et leurs homologues européens, à savoir le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC). Enfin, les pays de l'AELE ont également participé de manière active aux travaux d'harmonisation entrepris par des organisations intergouvernementales, comme la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et l'OCDE.

324 Nouveau rapprochement avec la CE

Une nouvelle étape dans l'histoire de l'AELE a été franchie en avril 1984 avec la «Réunion de Luxembourg», lorsque, pour la première fois depuis la création du système européen de libre-échange, les *ministres du commerce de tous les Etats*

membres de l'AELE et de la CE ainsi que des représentants de la Commission des CE se sont réunis. Le résultat de ces discussions est consigné dans la *Déclaration de Luxembourg*, qui met en évidence la ferme volonté politique des deux parties d'intensifier leur coopération en vue de créer un espace économique européen dynamique (cf. pour les détails ch. 41). Cette volonté fut réaffirmée lors de la réunion au sommet de l'AELE à Visby en mai 1984, où les chefs de gouvernements et ministres des pays de l'AELE ont appelé de leurs vœux la création «d'un véritable marché intérieur des produits industriels» en Europe occidentale. Pour le réaliser, le moment était venu de *renforcer et d'améliorer la coopération à l'intérieur de l'AELE* dans des domaines prioritaires, tels que la prévention et l'élimination des obstacles techniques au commerce, la simplification des règles d'origine et de la documentation douanière ainsi que la facilitation des contrôles aux frontières.

En vue de donner aux dispositions internes de l'AELE un caractère plus contraignant, de manière à les rapprocher du système communautaire en vigueur et de créer les conditions permettant ultérieurement de jeter des ponts entre la CE et l'AELE, d'importantes décisions ont été prises, sur proposition de la présidence suisse, lors de la réunion ministérielle de l'AELE à Interlaken, le 20 mai 1987: l'une concerne le caractère obligatoire de la procédure d'information et de notification des règles techniques au sein de l'AELE (INST) et l'autre la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des preuves de conformité. Comme mentionné précédemment, le caractère obligatoire de la procédure INST a été décidé par le conseil de l'AELE en décembre 1987, alors que l'accord-cadre sur la reconnaissance mutuelle a été signé au mois de juin 1988. Par ailleurs, les pays de l'AELE ont décidé d'aménager plus efficacement leur système de notification des aides publiques et sont en train d'accroître la transparence dans le domaine de l'accès aux marchés publics. Dans tous ces domaines d'activité, l'AELE se doit de créer en son sein les bases lui permettant de conclure au moment opportun des accords internationaux.

Par son évolution récente, l'AELE montre qu'elle est restée un *pilier du système européen de libre-échange* bien que le nombre de ses membres ait diminué. Elle joue comme auparavant un rôle de pionnier lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de libéralisation dans différents domaines, particulièrement en ce qui concerne la lutte contre les obstacles techniques au commerce. De plus, en vue de la création de l'espace économique européen, elle constitue une plate-forme idéale pour un développement des relations avec la CE.

325 Le Fonds de développement industriel institué par l'AELE en faveur du Portugal

Une initiative des pays de l'AELE quelque peu inhabituelle et qui eut un franc succès fut la création en 1976 d'un Fonds AELE en faveur du développement et de la restructuration de l'industrie portugaise. Le fonds fut doté d'un capital initial de 100 millions de dollars et a pour but d'encourager le développement de l'industrie du Portugal, par le financement de projets de restructuration ou par des contributions accordées pour la création de petites et moyennes entreprises du secteur privé ou public. Il a contribué jusqu'à présent à la création de plus de

5000 emplois et au maintien de quelque 75 000 places déjà existantes. Le fonds a continué son activité sans changement, même après l'adhésion du Portugal à la CE.

326 Les relations avec la Yougoslavie

La Yougoslavie a cherché à entretenir des relations avec l'AELE depuis le début des années soixante. Ces efforts conduisirent à la création d'un groupe de travail mixte AELE-Yougoslavie dans le courant de 1967. La troisième et dernière réunion de ce groupe de travail eut lieu en 1970.

Les autorités yougoslaves entreprirent ultérieurement de nouvelles initiatives en vue de renforcer la collaboration économique avec les pays de l'AELE. Ces initiatives débouchèrent en 1978 sur la constitution d'un comité mixte AELE-Yougoslavie. Il en résulta un approfondissement des relations réciproques. En 1983, les pays de l'AELE et la Yougoslavie ont adopté, dans le cadre du comité mixte, une déclaration commune, dite déclaration de Bergen, dans laquelle ils expriment leur volonté de renforcer tout spécialement leur collaboration mutuelle dans quatre domaines: l'expansion commerciale, la coopération industrielle, le tourisme et les transports. Ultérieurement, sur la base de cette déclaration de Bergen, plusieurs actions ont été entreprises permettant d'intensifier les relations économiques entre les pays de l'AELE et la Yougoslavie.

33 Organisations et conférences européennes spécialisées, initiatives d'un genre particulier (COST, EUREKA)

Il va de soi qu'en Europe occidentale, la coopération ne se limite pas à la CE et à l'AELE. De même, il y a longtemps que la politique commerciale n'est plus le seul domaine où un rapprochement des intérêts et de nouvelles formes de coopération entre Etats et organisations d'Europe occidentale ont été mis à l'épreuve. D'une part, une collaboration pragmatique ou ponctuelle s'est amorcée dans divers domaines et, d'autre part, de véritables organisations ou conférences spécialisées ont été créées aux fins de consacrer institutionnellement la coopération multilatérale.

Pour ce qui est des domaines à considérer, cette forme de coopération de nature sectorielle est utilisée aussi bien dans des domaines relevant de l'économie et du droit économique au sens strict (transports, télécommunications, règles techniques, propriété intellectuelle) qu'en matière de science et technologie, de protection de l'environnement, de culture et d'éducation. L'aperçu qui suit donne une image sommaire des forums européens de coopération les plus importants dans ces domaines. Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur à l'annexe 3. Dans le domaine des transports, la coordination de la coopération relève, sur le plan européen, de deux conférences spécialisées: la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) et la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC). Les douze Etats membres de la CE, la plupart des pays de l'AELE ainsi que quelques autres pays européens sont représentés au sein de ces deux conférences. En sus de questions d'ordre technique et opérationnel, on y discute de problèmes fondamentaux posés par la coopération européenne en matière de

transports ainsi que des perspectives qui s'offrent dans ce domaine. A plusieurs reprises, des accords multilatéraux ont été conclus dans le cadre de ces conférences, ou en étroite coopération avec elles. Ces accords ont pour but d'une part de réglementer de façon contraignante le réseau des transports dans toute l'Europe et de le libéraliser, et d'autre part, d'établir des conditions de concurrence plus équilibrées au sein des différents secteurs de transport et entre les différents modes de transports, dans la perspective de la création d'un espace économique européen dynamique, la coopération au sein de ces deux organes prend une importance encore plus grande.

La même remarque vaut pour la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) qui réunit 26 Etats membres et qui s'emploie principalement à définir des mesures visant à améliorer les prestations des postes et télécommunications dans toute l'Europe. Signalons en outre, qu'un pas important vers la réalisation d'un *marché européen des télécommunications* a été franchi lors de la création d'un Institut européen de normalisation pour les télécommunications.

Le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) jouent un rôle important sur le plan économique, et plus précisément sur celui de la politique commerciale. Ces organisations élaborent des spécifications techniques qui doivent ensuite être érigées en normes valables dans tous les pays membres. Tant la CE que les Etats de l'AELE soutiennent l'activité de ces deux organisations. Si la normalisation reconnue à un niveau international joue un rôle de plus en plus important, c'est en raison de la stratégie appliquée par la CE dans le cadre de son programme pour la réalisation du marché intérieur: cette stratégie vise la libre circulation – au sein de la CE – des produits satisfaisant aux normes européennes, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des contrôles ou à d'autres vérifications.

Enfin, signalons l'adoption de la *Convention sur le brevet européen* et la création de l'*Office européen des brevets* qui répondent tout à fait à l'objectif de rapprocher autant que possible le droit économique. Une procédure de délivrance des brevets valable en Europe permet aujourd'hui aux entreprises des Etats parties à la Convention d'obtenir plus facilement la protection de leurs brevets.

Fruits d'une coopération européenne dépassant le cadre strict des zones économiques, d'importantes réalisations peuvent être constatées dans les domaines de la *science* et du *développement technologique*. Grâce à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) et à l'Agence spatiale européenne (ASE), l'Europe joue, sur le plan mondial, un rôle important dans la recherche sur les hautes énergies, dans la recherche spatiale ainsi que dans le développement de la technologie spatiale. Parmi les autres institutions de recherche, citons la Conférence et le Laboratoire européens de biologie moléculaire (EMBC/EMBL), l'Observatoire européen de l'hémisphère austral (ESO), le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT), le Laboratoire européen de rayonnement synchrotron (ESFR), et l'Institut de Lane-Langevin (ILL).

Toujours en matière de recherche et développement, il faut mentionner deux modèles spécifiques de coopération européenne: la COST (Coopération euro-

pénenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique), créée au début des années septante, ainsi que l'initiative EUREKA lancée en 1985. Tant COST qu'EUREKA offrent un cadre propice à une coopération souple, axée sur des projets distincts, entre instituts de recherche et entreprises, qu'ils soient publics ou privés. Ces deux modèles sont d'un intérêt particulier du point de vue de la politique d'intégration, étant donné qu'ils offrent la possibilité d'une coopération variable sur la base d'intérêts équilibrés, et prévoient l'égalité de traitement de tous les partenaires à l'exécution d'un projet.

Des formes pragmatiques de coopération ponctuelle se sont développées, comme dans le secteur de la recherche et de la technologie, dans d'autres domaines d'activité, en dehors d'organisations spécialisées existantes: cette coopération a lieu entre plusieurs institutions ou comités ad hoc spécialement créés pour l'exécution de certaines tâches. Cela est notamment le cas dans le domaine de la protection de l'environnement et de la coopération culturelle.

Dans le domaine de la *protection de l'environnement*, outre divers mécanismes de coopération institués entre les Etats membres de la CE et ceux de l'AELE (cf. ch. 41) et dans le cadre du Conseil de l'Europe (cf. ch. 34), certaines formes de collaboration ont été développées entre régions frontalières. Par ailleurs, les accords internationaux conclus dans certains secteurs spécifiques de la protection de la nature et de l'environnement jouent un rôle important en tant qu'instruments de coopération. Enfin, la CSCE et la CEE/ONU tiennent lieu de forums où s'instaure une coopération paneuropéenne s'étendant aussi aux Etats à économie planifiée de l'Europe centrale et orientale, notamment pour la recherche de solutions aux problèmes écologiques transfrontières. C'est la raison pour laquelle la Suisse, agissant de concert avec d'autres Etats neutres, a soumis en 1987 à la Conférence de la CSCE à Vienne, une proposition tendant à la convocation d'une conférence qui ferait suite à la CSCE et qui aurait pour mandat d'élaborer un accord établissant des critères et des mécanismes, aux fins d'éliminer les atteintes à l'environnement causées par des catastrophes dont les effets dépassent les frontières nationales.

Dans le domaine de la *coopération culturelle*, il faut aussi tenir compte de dimensions paneuropéennes. C'est ainsi que d'importants efforts sont entrepris dans le cadre du Conseil de l'Europe en vue de stimuler les échanges culturels; depuis peu, on songe à étendre cette collaboration au-delà des limites de l'Europe occidentale. La CSCE a également ouvert, en créant le forum culturel de Budapest, une possibilité d'établir des contacts culturels par-dessus la ligne de séparation Est/Ouest qui divise l'Europe. En outre, les nombreuses conférences tenues par les ministres de l'éducation, de la jeunesse, des sports, etc., contribuent également à un rapprochement des identités culturelles et à l'instauration d'une collaboration plus étroite dans le domaine de la formation et des loisirs. Dans ce contexte enfin, mentionnons la Fondation pour la culture européenne créée en 1954. Toutes ces institutions et tous ces forums visent en fin de compte à préserver la diversité des cultures européennes et, partant, à sauvegarder l'identité culturelle de tout le continent.

Une culture telle que celle de la Suisse marquée par un fort régionalisme et une grande diversité linguistique a contribué de façon déterminante à la construction

de l'identité culturelle européenne. Il ne s'agit ici, en aucun cas, de sacrifier l'originalité culturelle suisse au nom de l'intégration européenne, mais bien au contraire d'œuvrer en faveur d'un échange culturel international et de diriger les travaux menés au sein des organisations y relatives, de façon à promouvoir dans une égale mesure ces identités nationales et européennes.

En résumé, les organisations, les conférences et les initiatives spécialisées du type COST et EUREKA ont, sur le plan paneuropéen, des effets d'intégration parce qu'ils se situent en dehors du cadre institutionnel de l'intégration européenne. D'une part, ces organisations et conférences contribuent à faciliter la coopération transfrontière dans les divers domaines spécifiques et à lever les obstacles à cette coopération; d'autre part, elles permettent de s'attaquer à des projets qui, par leur nature ou en raison des charges financières qu'ils entraînent, dépassent les forces d'un seul pays. Dans les domaines où la CE ne dispose pas encore d'une politique commune, les organisations spécialisées peuvent contribuer à formuler les principes d'une telle politique et à créer en même temps une base permettant la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'échelle paneuropéenne. Eu égard à ces effets de synergie, et aussi aux contacts créés par ces organisations entre les autorités et les institutions nationales, elles peuvent être considérées comme des facteurs de rapprochement. Sans doute, l'importance d'une coopération se limitant à des secteurs déterminés ne saurait-elle soutenir la comparaison avec la création, visée par la CE, d'une zone d'intégration devant aboutir à une large fusion des institutions, du droit, de l'économie et des politiques des Etats membres.

34 Le rôle du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe¹⁾, créé en 1949, a pour but de réaliser une union plus étroite entre ses membres. Ceux-ci doivent reconnaître le principe de la prééminence du droit et respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

La Suisse en est membre depuis 1963. C'est la seule organisation politique dont elle est membre à part entière. Elle a de ce fait un intérêt à y jouer un rôle actif.

Le Conseil de l'Europe est doté des organes et institutions suivants:

- L'Assemblée parlementaire en est l'organe consultatif. Elle se compose de représentants choisis parmi les députés siégeant au sein des parlements nationaux des Etats membres. L'Assemblée peut délibérer et formuler des propositions sur toute question entrant dans les compétences du Conseil de l'Europe. Elle peut exprimer ses opinions sous forme de résolutions. Mais c'est principalement par ses recommandations adressées au Comité des ministres que l'Assemblée parlementaire peut prendre de nombreuses initiatives.
- Le Comité des ministres est le seul organe du Conseil de l'Europe doté d'un pouvoir de décision. Il réunit les ministres des affaires étrangères des 21 Etats membres. Ceux-ci échangent des vues sur des thèmes politiques et prennent des décisions qui peuvent revêtir la forme de résolutions, de recommandations aux

¹⁾ Voir les rapports du Conseil fédéral sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe (FF 1988 II 142, 1987 I 1129, 1986 II 51, 1985 I 957).

Etats membres ou de conventions européennes. Les décisions les plus importantes doivent être prises à l'unanimité.

- Le secrétariat se compose de huit directions. Il est dirigé par le secrétaire général.
- Les comités directeurs sont subordonnés au Comité des ministres. Ils préparent également des recommandations aux Etats membres et des projets de conventions européennes, qui sont ensuite examinés par le Comité des ministres.
- Les conférences de ministres spécialisés, organisées régulièrement sous l'égide du Conseil de l'Europe, sont également à l'origine de nombreuses impulsions pour ses travaux. Elles se terminent par l'adoption de résolutions.
- La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE), constitue un forum international unique en son genre, permettant d'associer les représentants des pouvoirs locaux et régionaux aux affaires européennes.

L'instrument conventionnel est le seul moyen de coopération intergouvernemental garantissant que des solutions élaborées en commun seront respectées par les Etats membres. Ceux-ci expriment, sur une base purement volontaire, leur consentement à être liés par les traités élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Les recommandations n'ont, juridiquement, pas de caractère obligatoire. Elles permettent aux Etats membres d'agir de concert dans un domaine particulier. Cela ne signifie pourtant pas qu'elles sont dépourvues d'effets juridiques: les gouvernements sont tenus d'examiner de bonne foi la possibilité de les mettre en œuvre. En outre, le Comité des ministres demande chaque année aux Etats membres des informations sur la manière dont ils ont tenu compte de certaines recommandations dans leurs activités législatives et administratives. La recommandation apparaît donc comme un instrument de coopération plus souple que la convention. Elle permet de proposer plus rapidement une solution à un problème concret.¹⁾

Les nombreux colloques et autres réunions d'experts contribuent également, par l'échange des expériences et des idées, à la formation de conceptions communes permettant la recherche de solutions harmonisées dans de multiples domaines.

Les principaux domaines d'activités du Conseil de l'Europe sont: les droits de l'homme, la coopération juridique (droit privé et public; sécurité sociale, lutte contre la criminalité et droit d'asile); la culture et l'éducation, y compris le cinéma, le sport, la jeunesse et les problèmes de l'égalité entre femmes et hommes; la politique de la famille; l'environnement et la protection de la nature; l'aménagement du territoire: les politiques urbaines et le patrimoine architectural; les moyens de communication de masse; la santé publique; les pouvoirs locaux et régionaux.

Les trois principaux piliers de l'œuvre conventionnelle du Conseil de l'Europe sont la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Charte sociale européenne et la Convention culturelle européenne. A ce jour, il a toutefois

¹⁾ Voir le quatrième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1988 II 280).

élaboré 127 conventions et contribué ainsi, dans une proportion importante, à l'harmonisation et à la coopération juridique entre pays européens démocratiques. Les Etats membres ayant la liberté d'adhérer aux conventions, certaines d'entre elles ne sont appliquées que par un nombre relativement limité de pays.

La variété des activités du Conseil de l'Europe et de ses réalisations n'empêche pas qu'il soit confronté actuellement à de nouveaux défis. Les principaux défis sont constitués par les progrès de la Communauté européenne et par le fait que les Douze, qui disposent de la majorité à Strasbourg, concentrent leurs efforts sur la réalisation de leurs objectifs communautaires. Des domaines jusqu'ici traités par le Conseil de l'Europe font désormais l'objet de projets établis à Bruxelles. Cette tendance concerne aussi bien les domaines de la culture, de l'éducation ou de la protection de la nature et de l'environnement, que la coopération en matière de résolution des problèmes auxquels la société contemporaine est confrontée (drogue, terrorisme, etc.). Pour ce qui est de la culture, la CE a pour l'instant tendance à s'inspirer du programme du Conseil de l'Europe ou à proposer la réalisation d'une activité en liaison avec l'institution de Strasbourg. Le Comité des affaires culturelles, qui vient de se constituer à Bruxelles, prévoit des activités «à géométrie variable» aussi bien à l'intérieur de la Communauté qu'avec des Etats non membres. La souplesse des Douze tend d'autre part à diminuer sensiblement, même dans les domaines qui ne sont pas du ressort communautaire mais dans lesquels ils ont convenu, entre eux, d'une position commune. L'aire géographique couverte par le Conseil de l'Europe, plus large que celle de la CE, contribue également à rendre plus difficile la solution de problèmes concrets par l'intermédiaire d'instruments juridiques contraignants.

Pour continuer à jouer efficacement son rôle au service de la coopération européenne, le Conseil de l'Europe devra toutefois concentrer ses activités et développer ses liens avec la Communauté européenne. Les efforts dans ce sens sont en cours et il nous paraît, en conséquence, que le Conseil de l'Europe – tout en devenant, plus spécifiquement encore, l'organisation par excellence de sauvegarde de la démocratie et des droits de l'homme en Europe occidentale – a toutes les possibilités de poursuivre utilement sa mission au service de la coopération européenne.

4 La situation actuelle de la Suisse dans le processus d'intégration européenne: perspectives et limites du modèle d'intégration actuel

41 Création d'un espace économique européen: relations de la Suisse avec la CE et l'AELE

Les relations qu'entretient la Suisse avec la CE et l'AELE se sont développées de manière remarquable depuis la conclusion des accords de libre-échange de 1972, et cela tant du point de vue économique que sur les plans contractuel et institutionnel. Un pas décisif a été franchi en 1984 avec la Déclaration dite de Luxembourg, par laquelle les partenaires du système européen de libre-échange décidèrent la création d'un espace économique européen dynamique. Compte tenu de cette nouvelle conception de la coopération, des efforts sont entrepris actuellement dans un grand nombre de domaines aux fins d'approfondir les

relations entre Etats de l'AELE et la CE, dans toute la mesure du possible parallèlement à la réalisation du marché intérieur de la CE.

411 L'importance économique du système européen de libre-échange pour la Suisse

La Suisse entretient un réseau très dense de relations économiques avec les Etats du système européen de libre-échange, aussi bien dans le domaine du commerce des marchandises que dans divers secteurs du tertiaire comme le tourisme, les assurances et les banques. Enfin, l'économie suisse est fortement présente à l'étranger par des investissements directs et de portefeuille. Les revenus des échanges extérieurs (trafic des marchandises et prestations de service) représentent aujourd'hui à peu près la moitié (45 %) du produit national brut (PNB) de la Suisse, pourcentage qui a presque doublé par rapport à 1960 (26 %)¹⁾.

Les relations avec les Etats du système européen de libre-échange jouent en l'occurrence un rôle important. En raison de l'appartenance de la Suisse à l'AELE, les *entreprises suisses* ont été amenées à penser et à agir *en termes européens* dès le début des années soixante. A l'époque, sous la pression exercée par le renforcement de la concurrence, l'économie suisse a procédé à des adaptations de structures qui, grâce aux réductions de coûts qu'elles ont permis de réaliser et à la création de plus larges débouchés, se sont traduites par l'amélioration de la position concurrentielle suisse du système européen de libre-échange. Le régime de libre-échange instauré tout d'abord au sein de l'AELE, puis ultérieurement dans le système européen de libre-échange, a permis un certain accroissement des *exportations de marchandises dans la zone de libre-échange*, lesquelles ont passé de 60 pour cent des exportations totales en 1960 à 63 pour cent en 1987, alors que la part des autres pays industrialisés et des pays en développement s'est réduite. Cet accroissement des exportations est d'autant plus important que, durant le même laps de temps, les investissements directs suisses en Europe occidentale ont augmenté massivement et ont supplanté en partie le trafic des marchandises. En outre, les plus forts taux de croissance économique ayant été constatés en Asie et en Amérique du Nord ces dernières années, on aurait pu à vrai dire en attendre des effets plus stimulants sur les échanges commerciaux. Cependant, le fait que le système européen de libre-échange a gagné en importance en tant que débouché pour les biens et les services suisses souligne les effets favorables qu'exerce la libéralisation des relations économiques transfrontières et prouve la justesse des décisions de 1960 (création de l'AELE) et de 1972 (accords de libre-échange avec la CE).

Actuellement, *plusieurs branches de l'industrie suisse*, dont celles des métaux et dérivés, des produits de matières synthétiques, du papier et dérivés, du textile et de l'habillement réalisent *plus de 80 pour cent de leurs exportations dans le système de libre-échange européen*. La majeure partie de ces exportations sont destinées à des Etats de la CE, les pays de l'AELE n'en absorbant qu'une quantité limitée (11 à 16 %). On mesure mieux l'importance que revêt la CE pour l'activité écono-

¹⁾ Des tableaux statistiques détaillés sur les relations économiques extérieures de la Suisse figurent en annexe 4.

mique suisse lorsqu'on connaît la part de notre production totale que représentent les exportations suisses vers la CE; cette part est supérieure à 20 pour cent pour les matières synthétiques, les textiles, l'habillement et les métaux; elle dépasse les 35 pour cent pour la chimie et les machines. La Suisse est également un très bon client de la CE; en absorbant le 3,9 pour cent des exportations de la CE en 1986, la Suisse était son deuxième client derrière les Etats-Unis.

Dans le secteur des *services*, le *tourisme* dégage, année après année, un excédent appréciable; il est la principale source de revenu de nombreuses régions, en particulier des vallées de montagne. Plus du 60 pour cent des dépenses effectuées en Suisse par les touristes, le sont par des étrangers. Si l'on se réfère aux nuitées dans l'hôtellerie, on constate la prédominance des touristes de la CE (environ deux tiers des nuitées), les Allemands arrivant en tête (près d'un tiers).

Les *assurances* ont également des liens très étroits avec l'étranger. En 1986, presque la moitié de leurs primes étaient encaissées par leurs succursales sises hors de Suisse, et plus d'un tiers de leurs primes provenaient de la CE. Les *banques*, quant à elles, ont une longue expérience des relations internationales. A la fin de 1986, le tiers des actifs et 26 pour cent des passifs des banques suisses et de leurs filiales se trouvaient sur des comptes à l'étranger (s'agissant des opérations fiduciaires, les chiffres correspondants avoisinèrent les 100 % pour les avoirs et 70 % pour les créances). Les activités étrangères des banques suisses se concentraient dans la CE et aux Etats-Unis. Le Royaume-Uni était le principal partenaire européen avec près d'un quart des avoirs étrangers. Pour ce qui est des opérations fiduciaires, la CE avec 86 pour cent des avoirs des banques occupait une place de choix. Les engagements quant à eux étaient plus largement répartis, les pays en développement en absorbant cependant 60 pour cent.

La position de la Suisse dans l'économie internationale est renforcée par ses *investissements directs* (45 % dans la CE et 29 % aux Etats-Unis en 1986). Toujours en 1986, la part des services dans le total des investissements directs était loin d'être négligeable (28 %). Les entreprises suisses employaient 690 977 personnes à l'étranger, ce qui représentait 22 pour cent de la population active en Suisse. Cette dernière comprenait, en 1987, 820 000 étrangers dont 76 pour cent provenant de la CE, d'Italie en particulier (35 %).

De ces considérations générales sur les relations économiques extérieures de la Suisse, il ressort que l'interpénétration des activités économiques de notre pays et de celles de l'étranger s'est encore accentuée au cours de ces trois dernières décennies. Aujourd'hui, elle a pris l'allure d'une *interdépendance mondiale dont le centre de gravité se situe nettement en Europe occidentale*.

412 Le régime de libre-échange en Europe occidentale et l'évolution ultérieure de ses réglementations contractuelles

La conclusion des accords de libre-échange de 1972 entre les Etats membres de l'AELE et la Communauté a pour effet de créer en Europe occidentale une vaste zone de libre-échange, au sein de laquelle les échanges de produits industriels sont, exception faite des réglementations transitoires encore en vigueur pour l'Espagne et le Portugal, libérés de droits de douanes, de taxes, de restrictions quantitatives et de mesures d'effets équivalents.

Dès le début des années septante, la Suisse, consciente que la CE prendrait, au cours de son processus d'intégration, des initiatives dans d'autres domaines que celui de la politique commerciale, a considéré qu'un rapprochement dans des domaines tels que la technologie, la protection de l'environnement, la politique industrielle, la politique énergétique, la politique des transports et des communications, la politique conjoncturelle, la politique économique et monétaire, avait une importance tout aussi grande que la réglementation des échanges de marchandises et de services.

C'est la raison pour laquelle, dans l'exposé des objectifs de négociations visés par la Suisse, le Conseil fédéral s'exprimait à l'époque comme il suit: «Il importe donc tout particulièrement que l'accord soit susceptible d'être développé à partir d'une première base. A mesure que l'intégration progressera, il faudrait pouvoir étendre la coopération aux domaines de la politique économique dans lesquels les effets réciproques des politiques des CE et de la Suisse sont spécialement apparents...» (FF 1971 II 775). Cette opinion était également partagée par la Communauté. L'Accord de libre-échange conclu avec la CEE contient dans son préambule une déclaration d'intention – concrétisée dans son article 32 – qui témoigne de la volonté des parties à l'accord de développer et d'approfondir leurs relations mutuelles dans des domaines non régis par l'accord. Cette *clause évolutive* a fourni les bases, tant juridiques qu'institutionnelles, de la coopération entre la Suisse et les Communautés qui a été constamment et systématiquement élargie depuis 1972.

Le réseau des engagements contractuels entre la Suisse et les Communautés comprend aujourd'hui plus d'une centaine d'accords de nature fort diverse. Ces accords portent principalement sur les échanges de *marchandises* ainsi que sur la *recherche scientifique et technique*; ils s'étendent aussi au secteur des *services* (transports et communications) et à la *protection de l'environnement*. C'est dire qu'ils touchent différentes matières ne relevant pas du domaine de la politique commerciale au sens étroit du terme. Il ne sera question ci-après que des accords les plus importants, une liste complète en est donnée en annexe 5.

Dans le domaine de la *politique commerciale*, les adhésions de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal aux CE ont exigé la conclusion de *protocoles additionnels aux accords de libre-échange*, protocoles qui établissent les dispositions transitoires réglant les relations avec ces trois Etats jusqu'à l'application intégrale du régime de libre-échange. Simultanément, il a été procédé à trois échanges de lettres aux fins de régler le commerce de certains produits agricoles. Du point de vue de la politique suisse d'intégration, l'intérêt de ces arrangements réside dans le fait qu'il a été possible, en dépit de difficultés initiales, de maintenir l'application du principe de la réciprocité sur lequel se fondent les accords de libre-échange.

La conclusion de la *Convention sur la simplification des formalités douanières (document unique)* ainsi que de la *Convention relative à un régime de transit commun dans le trafic des marchandises*, le 20 mai 1987 à Interlaken, revêt une grande importance également sur le plan de la coopération en matière de politique commerciale entre la CE et les Etats de l'AELE, la Suisse en particulier. Ces deux instruments remplacent la multitude de documents précédemment en vigueur par un document administratif et douanier unique, qui doit être utilisé dans tout le système de libre-échange d'Europe occidentale. C'est là un premier

pas vers la simplification des formalités à remplir à la frontière, formalités qui contribuent aujourd'hui encore à fragmenter le marché européen et qui imposent d'importants frais administratifs à l'économie européenne. Du point de vue de la politique d'intégration, il est important de noter que l'on a choisi de donner à la Convention sur le document unique – et c'est une première – la forme d'un arrangement *multilatéral* avec la CE, notamment aux fins de mettre simultanément en vigueur un nouveau droit identique au sein de la Communauté et dans le cadre plus large du système de libre-échange ouest-européen.

Dans le secteur des *services*, un accord portant sur l'extension du réseau de transmission des données de la Communauté (EURONET) au territoire suisse a été conclu en 1979. Ce réseau de télécommunications a été repris depuis lors par les administrations nationales des télécommunications, ce qui a rendu cet arrangement caduc. Dans le secteur de la communication également, un accord de coopération en matière de terminologie a été conclu en 1987. Cet accord permet à la Suisse de reprendre les fonds de la banque de terminologie EUROCAUTOM de la CE sur un site informatique propre et de coopérer à la poursuite des travaux d'établissement de la terminologie mémorisée en plusieurs langues.

Dans le domaine des transports, un accord sur la libéralisation des services occasionnels internationaux de voyageurs par autobus (ASOR) a été conclu en 1982 avec la CEE, les autres Etats de l'AELE – sauf l'Islande – ainsi qu'avec la Turquie. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983 et la Suisse y a adhéré le 1^{er} janvier 1987. Du point de vue de la politique d'intégration, il revêt une importance particulière en ce sens qu'il représente la première concrétisation du modèle de «grande zone de libre-échange» et qu'il est géré par la CEMT; il est ouvert aux membres de la CEMT et non pas seulement aux pays du système de libre-échange. C'est dire qu'il tient compte de la dimension internationale des solutions à apporter aux problèmes des transports.

Depuis 1975, un arrangement relatif à un échange d'informations dans le domaine de la protection de l'environnement est en vigueur. En 1982, il a été convenu entre la Suisse et l'EURATOM, d'un échange d'informations sur la gestion et l'entreposage de déchets radioactifs. En outre, il existe depuis 1976 une convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique.

Hors du domaine de la politique commerciale, c'est dans le secteur de la recherche que nos relations juridiques avec la CE sont les plus denses. Depuis 1971, dans le cadre de la COST, des accords multilatéraux sont régulièrement conclus sur la coopération dans divers secteurs de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée (cf. annexe 3). En 1978, la Suisse a conclu avec l'EURATOM un accord bilatéral de coopération dans le domaine de la fusion thermonucléaire contrôlée et de la physique des plasmas. Cet accord permet à la Suisse de participer également à l'entreprise commune JET (Joint European Torus) qui est un centre de recherche du programme communautaire sur la fusion. Enfin, un nouveau pas a été franchi en 1986 lors de la conclusion avec les CE d'un accord-cadre de coopération scientifique et technique, qui permet de tenir compte de l'importance croissante de la recherche et de la technologie du point de vue de la compétitivité sur les marchés internationaux. Sur le plan de la politique d'intégration, cet accord-cadre joue un rôle important en particulier dans la mesure où les parties contractantes sont convenues «d'identifier les domaines susceptibles de se prêter à la coopéra-

tion et examiner toute mesure de nature à améliorer et à développer celle-ci» (art. 10). Cette disposition établit un certain droit à un examen sérieux des possibilités de coopération, lorsque cela est dans l'intérêt réciproque des parties contractantes (8^e et 9^e considérants du préambule).

413 Développement des relations institutionnelles avec les CE

De ce bref exposé des principaux accords conclus ces dernières années avec les CE, il ressort que 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, cela sur la base d'un équilibre *des droits et des obligations* pour les deux parties contractantes. Sur le plan institutionnel, il en est résulté un développement des rapports bilatéraux directs avec la Communauté ainsi qu'une intensification de la coopération multilatérale dans le cadre de l'AELE et dans celui d'autres institutions européennes.

Sur le plan *bilatéral*, il existe actuellement un *réseau dense de contacts institutionnalisés*. Outre les *Comités mixtes* institués par les accords de libre-échange et la Commission mixte créée en vertu de l'accord de 1967 concernant les produits horlogers, deux autres comités mixtes, l'un sur la fusion thermonucléaire, l'autre sur la recherche ont été constitués sur la base des accords conclus avec les CE dans ces deux domaines. D'une part, ces comités mixtes sont chargés d'assurer le bon fonctionnement des accords, compte tenu de l'évolution des relations mutuelles et du contexte international; d'autre part, ils servent d'organes d'échange d'informations et de consultations, notamment en vue de développer de nouvelles possibilités de coopération (cf. p. ex. l'art. 10 de l'Accord-cadre sur la recherche). En outre, des *réunions d'information et de consultation* – qui ne revêtent pas la forme de comités mixtes mais n'en sont pas moins institutionnalisés – ont lieu à intervalles réguliers et sont consacrées aux domaines de l'environnement (en vertu d'un échange de lettres de 1985), des transports et communications, de l'économie ainsi que dans le secteur monétaire. Le but de ces rencontres est d'assurer des échanges de vues bilatéraux sur les problèmes qui se posent dans ces domaines. Cette concertation est d'autant plus importante que les domaines susmentionnés sont également des objets de coopération dans des enceintes multilatérales.

Sur le plan *multilatéral*, l'AELE représente l'un des principaux instruments de notre politique d'intégration. En tant qu'organisation complémentaire de la CE, elle est devenue pour ses membres un forum où il est possible d'échanger des informations dans des domaines autres que ceux de la politique commerciale à laquelle se limite la Convention AELE et de préparer en commun les contacts à établir avec la CE. Ces échanges et cette concertation sont justifiés notamment par le fait que la CE préfère – lorsqu'il y a identité ou similitude des intérêts en cause – traiter ou mener des consultations de manière globale avec l'ensemble des Etats de l'AELE. Derrière ces attitudes, il faut voir surtout le souci des partenaires de rechercher, chaque fois que c'est possible, des solutions d'ensemble pouvant s'appliquer à tout le système européen de libre-échange.

La Suisse accorde une importance prioritaire au renforcement de l'AELE en tant que plate-forme pour le développement des relations avec la CE. Il s'agit plus précisément d'aménager les procédures et les réglementations internes de l'AELE, de manière à permettre de jeter ultérieurement des ponts entre l'AELE et la CE. En l'occurrence, le but visé est de développer la coopération de manière à obtenir une évolution qui soit aussi compatible que possible avec l'évolution interne de la CE. Même si des limites sont imparties à ce dessein par le champ d'application matériel restreint de la Convention AELE et par la disparité des intérêts des Etats membres de l'AELE, les possibilités ouvertes ne sont pas encore épuisées. Dans cette perspective, des progrès importants ont été réalisés grâce aux décisions prises lors des réunions ministérielles de l'AELE de mai et décembre 1987, décisions qui visaient à renforcer les procédures internes de coopération de l'AELE et à leur conférer force obligatoire (cf. ch. 32). A cette fin, un amendement de la Convention de Stockholm est entré en vigueur en juillet 1988.

414 **La création d'un espace économique européen dynamique et homogène: un nouvel objectif**

La *Déclaration dite de Luxembourg* d'avril 1984 a donné une forte impulsion politique aux efforts entrepris par la Suisse et les autres membres de l'AELE aux fins de renforcer la coopération avec les CE. Lors de leur première rencontre, douze ans après la conclusion des accords de libre-échange, les ministres des Etats membres de l'AELE et de la CE ont reconnu, en présence d'un représentant de la Commission des CE, *l'importance toute particulière attachée aux relations entre la Communauté et les pays de l'AELE*» (ch. 1 de la Déclaration commune du 9 avril 1984). Ils ont réaffirmé leur volonté d'entreprendre «de nouvelles actions pour la consolidation et le renforcement de la coopération dans le but de créer un *espace économique européen dynamique profitable à leur pays*» (ibidem ch. 2).

Ce texte constitue une importante *déclaration d'intention politique*. Même s'il ne déploie pas d'effets juridiquement contraignants, il a permis de réaliser un triple progrès: d'abord en formulant un *objectif commun* pour la coopération CE/AELE, puis en désignant des *méthodes de travail* devant permettre d'atteindre ce but, enfin en définissant une multitude de *domaines spécifiques* dans lesquels la coopération doit être développée. La déclaration d'intention politique de 1984 a été corroborée plusieurs fois depuis lors, tant par le Conseil des CE le 15 septembre 1986 que par les ministres de l'AELE le 2 décembre de la même année, ainsi qu'au cours des rencontres des ministres de l'AELE avec des représentants de la Commission des CE à Vienne (1985), à Reykjavik (1986), à Interlaken (1987) et à Tampere (1988), mais surtout lors de la seconde réunion des ministres des Etats membres de l'AELE et de la CE et de représentants de la Commission des CE, le 2 février 1988 à Bruxelles, à l'occasion de laquelle les principes de Luxembourg ont été précisés et confirmés dans une *déclaration commune*. Toutes ces déclarations confirment qu'en dépit des différences d'ordre juridique et institutionnel existant entre la CE et les Etats de l'AELE – ceux-ci étant plus hétérogènes que celle-là sur le plan de la politique d'intégration – il existe entre tous les membres du système européen de libre-échange une solide communauté d'intérêts, qui est également reconnue en tant que telle.

Le *but commun* défini par la Déclaration de Luxembourg consiste en la création d'un «*espace économique européen dynamique*». La conception de l'espace économique européen est un peu plus ambitieuse que celle d'une zone de libre-échange. Elle va au-delà de la libre circulation des marchandises embrassant des domaines spécifiques qui relèvent des trois autres libertés du Marché commun, à savoir la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. En adoptant ce but, on reconnaît en fin de compte qu'il faut apporter aux problèmes qui se posent, *même en dehors du domaine restreint de la politique commerciale*, des solutions qui tiennent compte de leur dimension européenne. Sans doute ne saurait-il s'agir de faire participer purement et simplement les Etats de l'AELE au marché intérieur de la CE en tant que tel. Plusieurs fois, les formulations allant dans ce sens ont donné lieu à des malentendus et provoqué certaines irritations. Il s'agit bien plutôt de créer une situation aussi semblable que possible à un *marché intérieur*, dans lequel les quatre libertés peuvent être réalisées dans une mesure plus ou moins grande selon les conditions préalables spécifiques et compte tenu des intérêts de tous les participants. Il importe que l'achèvement du marché intérieur de la CE, d'une part, et le renforcement des relations entre la Communauté et les Etats de l'AELE d'autre part, présentent un parallélisme aussi grand que possible; c'est là un principe établi par la déclaration finale de la rencontre précitée de Reykjavik de 1986. Il s'agit d'empêcher que l'achèvement du marché intérieur de la CE crée de nouveaux obstacles aux échanges et de nouvelles discriminations économiques en Europe occidentale. Simultanément, il importe encore que les Etats de l'AELE mettent au service de la coopération européenne leur potentiel économique et leurs capacités d'y contribuer.

Pour atteindre le vaste objectif que constitue la création d'un espace économique européen dynamique, c'est-à-dire apte à se développer, la Déclaration de Luxembourg prévoit *d'intenses échanges d'informations* et des consultations réciproques pouvant aboutir, le cas échéant, à la conclusion d'accords. La collaboration doit, comme le précise la Déclaration de Bruxelles de février 1988, être continuellement développée de *façon pragmatique* sur le plan tant multilatéral que bilatéral. Aucun domaine spécifique n'en est exclu d'emblée. Grâce à des échanges de vues ayant lieu le plus tôt possible, il s'agit à la fois de se faire une idée précise des projets de législation respectifs lorsque ceux-ci pourraient avoir des effets transfrontières, de déterminer de nouvelles possibilités de coopération et de mettre en évidence, le plus clairement possible et dans chaque cas, les intérêts des deux parties. Une telle façon de procéder doit permettre, non seulement de déceler de nouvelles possibilités de coopération, mais encore d'éviter des conflits causés par des évolutions inutilement divergentes des régimes juridiques.

Cette façon de procéder tient compte du fait que la réalisation de l'espace économique européen nécessiterait en plus de la *libéralisation des échanges*, un *rapprochement de régimes juridiques* et, dans la mesure du possible, une certaine *concertation des politiques économiques sectorielles*. A cet égard, la Déclaration de Luxembourg parle d'efforts relevant de la politique économique et sociale. Mais il importe, à vrai dire, de sauvegarder par principe la liberté de décision des participants: il ne doit nullement s'agir de créer un automatisme ni une obligation d'adapter réciproquement les régimes juridiques. En effet, l'objectif visé est uniquement d'empêcher que, par méconnaissance des autres régimes juridiques

européens et des intentions politiques qui les motivent, on crée des disparités juridiques inutiles et évitables. Dans cette perspective, et c'est important, la Commission des CE a proposé, en vue de hâter l'achèvement du marché intérieur programmé par le Livre blanc, une *nouvelle stratégie* reposant sur l'idée que l'harmonisation des régimes juridiques nationaux doit être limitée aux cas où cela est indispensable. Dans tous les autres cas, il convient d'appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle des effets juridiques des *législations nationales*. Cette reconnaissance mutuelle des régimes juridiques non identiques, mais compatibles, a également été retenue en tant que principe dans le cadre des travaux du Suivi de la Déclaration de Luxembourg, le chiffre 4 de la Déclaration de Bruxelles précisant que «la possibilité de conclure des accords basés sur la législation de la Communauté et la législation des pays de l'AELE qui est compatible, sera examinée».

L'intensification des échanges d'informations et des consultations proposée par la Déclaration de Luxembourg a été concrétisée sur le *plan institutionnel* par la création d'un *Groupe ad hoc de hauts fonctionnaires* des Etats de l'AELE et de la Commission des CE. Ce groupe, qui se réunit deux fois par an, est chargé d'orienter, de coordonner et de surveiller la coopération dans ses divers domaines. Son mandat est confirmé et complété lors de chaque *rencontre annuelle des ministres de l'AELE* avec le *membre de la Commission des CE* responsable des relations extérieures et de la politique commerciale. Cette rencontre, elle aussi devenue une tradition depuis Luxembourg (1984), permet à la fois d'examiner de manière critique les progrès réalisés sur le plan de la coopération, de donner de nouvelles impulsions et de fixer des priorités pour l'aménagement ultérieur de celle-ci.

La Déclaration de Luxembourg contient un *vaste catalogue de domaines spécifiques* dans lesquels la coopération doit être approfondie entre les CE et les Etats de l'AELE. On y distingue des domaines où une coopération peut être envisagée et d'autres où des consultations, des contacts ou un échange d'informations doivent être prévus. Cette distinction tient compte du fait que, de part et d'autre, les conditions de coopération sont différentes sur le plan juridique et sur le plan institutionnel. Une coopération plus étroite, allant dans le sens de nouveaux efforts de libéralisation et d'harmonisation, est prévue aux fins d'«améliorer la libre circulation des produits industriels». Une extension de la coopération, au sens d'une participation à des tâches communes ou à l'exécution de projets communs, est projetée dans les domaines de la recherche, de la technologie et du développement, de la mobilité des étudiants et des scientifiques et du perfectionnement professionnel. La coopération ou les consultations devraient être intensifiées également dans des domaines tels que les transports, l'agriculture, la pêche et l'énergie. Des consultations, des contacts ou des échanges d'informations sont prévus «en ce qui concerne les conditions de travail, la protection sociale, la culture, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, le tourisme et la propriété intellectuelle». Par une «intensification des contacts dans le domaine de la politique économique et monétaire», sous forme de «consultations et échanges d'informations» sur les problèmes économiques et de politique commerciale, on visera à créer des conditions de croissance économique et à renforcer le système commercial multilatéral. Cette longue énumération montre

que la conception de l'espace économique européen est souvent inspirée par des considérations relevant de domaines spécifiques; elle ouvre ainsi la porte à des développements futurs considérables dans les relations entre les membres du système européen de libre-échange.

415 La réalisation de l'espace économique européen dynamique: travaux en cours

415.1 Travaux du Suivi de la Déclaration de Luxembourg

Actuellement, des experts des Etats de l'AELE et de la Commission des CE examinent, dans le cadre du programme de Luxembourg relatif à la réalisation d'un espace économique européen dynamique, les possibilités de coopération dans les domaines suivants:

- Simplification des *documents douaniers* et des *règles d'origine*: en 1987 et au début de 1988 sont entrées en vigueur diverses simplifications des certificats d'origine, décidées par le Comité mixte Suisse/CEE. Les négociations entre les Etats de l'AELE et la CE, en vue de l'amélioration des règles d'origine, se poursuivent, de même que les négociations entre la Suisse et la Communauté relatives à la simplification des formalités et des contrôles douaniers dans le trafic des marchandises. Des accords de libéralisation conclus dans ces domaines devraient permettre de réaliser des réductions de coûts considérables dans le trafic des marchandises.
- Prévention et élimination *des obstacles techniques au commerce*. Il s'agit d'empêcher que des règles techniques (spécifications s'appliquant aux appareils, etc.) et juridiques (p. ex. prescriptions de sécurité et de protection des consommateurs) freinent les échanges transfrontières de marchandises. Il ne s'agit pas seulement de prendre des mesures pour écarter ce qui pourrait faire obstacle aux échanges, mais encore de donner des impulsions politiques propres à renforcer la sécurité et à mieux protéger les consommateurs. C'est dans ce but que se réunissent régulièrement les experts des pays de l'AELE et de la CE, pour discuter de certains projets de normes et de réglementations techniques. Des mandats communs sont donnés aux organisations européennes de normalisation afin qu'elles élaborent des normes paneuropéennes. Les autorités se réfèrent généralement à de telles normes lorsqu'elles édictent des règles techniques. D'ici à la fin de 1988, un accord sera négocié pour établir un lien juridique entre les procédures respectives de l'AELE et de la CE en ce qui concerne la notification obligatoire des projets de réglementations techniques. La conclusion en juin 1988 d'une Convention de l'AELE sur la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des preuves de conformité, va dans le même sens. Cette convention devrait être suivie d'un accord avec la CE, accord qui vise notamment à éliminer les entraves au commerce résultant de l'exigence de répéter les contrôles techniques dans le pays d'importation.
- Interdiction de nouvelles *restrictions quantitatives à l'exportation* et élimination progressive des restrictions existantes: dans ce domaine, des négociations complémentaires sont actuellement en cours. Elles portent sur une interdiction générale des restrictions aux exportations ainsi que sur la libéralisation du

régime des restrictions aux exportations de ferraille et de déchets de métaux non-ferreux.

- *Ouverture des marchés publics*: dans les économies nationales d'Europe occidentale, les commandes du secteur public représentent, en valeur, approximativement 15 pour cent du produit national brut, voire beaucoup plus dans certains secteurs. En raison de l'importance économique des achats publics, on cherche, dans le cadre du Suivi de la Déclaration de Luxembourg, à obtenir dans une première phase une plus grande transparence dans la publication des avis d'appels d'offre des pouvoirs publics, de manière à permettre aux entreprises de tout l'espace économique européen d'avoir connaissance de ces offres. Au cours d'une seconde phase, il est prévu de libéraliser l'accès aux marchés publics eux-mêmes.
- *Aides publiques*: en raison de l'importance des aides publiques du point de vue de la politique commerciale, les ministres des pays de l'AELE et le membre de la Commission des CE responsable des relations extérieures, ont décidé à Tampere (juin 1988) d'intensifier leurs échanges de vues et d'informations sur les politiques suivies en cette matière. On vise par là à accroître la transparence et à contribuer à prévenir les distorsions de concurrence.
- *Compensation de prix pour les produits agricoles transformés*: le but des pourparlers est d'accroître la transparence des systèmes de compensation des prix prévus dans les protocoles n° 2 aux accords de libre-échange conclus entre les Etats de l'AELE et la CEE.
- *Lutte contre le commerce de marchandises de contrefaçon*: des possibilités d'assurer une coordination des mesures entre la CE et les Etats de l'AELE sont à l'étude.
- *Protection de la propriété intellectuelle*: les pourparlers sont axés actuellement sur le droit des marques et sur l'extension réciproque de la protection juridique des topographies des semi-conducteurs. Ils seront étendus prochainement à d'autres domaines, notamment au droit d'auteur, aux inventions biotechnologiques et à la protection des logiciels.
- *Responsabilité du fait des produits*: le but visé par les pourparlers menés actuellement au niveau des experts est d'éviter que les dispositions communautaires régissant la responsabilité du fait des produits ne défavorisent les importations en provenance de l'AELE par rapport à celles qui proviennent d'Etats membres de la CE.
- *Fiscalité indirecte dans le trafic transfrontière*: sous ce titre, on examine, dans le cadre de pourparlers approfondis entre experts, les possibilités d'harmoniser les limites de franchises applicables aux voyageurs, certaines dispositions sur les remboursements d'impôts, etc.
- *Services*: les services financiers figurent ici au premier plan. Un premier échange d'informations a été consacré aux diverses prescriptions juridiques sur les opérations d'inités, au commerce des papiers-valeurs ainsi qu'à deux propositions de directives de la CE dans le domaine du droit bancaire.
- *Circulation des capitaux*: la libéralisation de la circulation des capitaux au sein de la CE devrait avoir lieu *erga omnes*, c'est-à-dire avoir effet également à

l'égard des Etats tiers, ce qui permettrait de tenir compte de la globalisation des marchés financiers. Dans leurs pourparlers, les Etats de l'AELE et la Commission des CE tiendront compte des travaux menés dans le cadre d'autres organisations internationales, notamment de l'OCDE.

- *Recherche et développement*: dans ce domaine primordial de coopération, il a été possible, en se fondant sur les accords-cadres bilatéraux sur la recherche conclus par les Etats de l'AELE avec les CE, d'obtenir que la Suisse puisse participer à divers programmes des CE et que des instituts de recherche et entreprises suisses puissent coopérer à l'exécution de projets inclus dans certains programmes technologiques communautaires.
- *Formation*: L'examen des possibilités de coopération porte essentiellement sur une éventuelle participation des Etats de l'AELE au programme d'action COMETT de la CE relatif à la collaboration entre les universités et l'économie en matière de formation dans le domaine des technologies de pointe ainsi que sur le programme d'échanges interuniversitaires d'étudiants et de professeurs, ERASMUS.
- *Protection de l'environnement*: la conférence des ministres de l'environnement des 25/26 octobre 1987 à Noordwijk - la première de ce genre à avoir réuni les représentants des Etats membres de l'AELE et de la CE et de la Commission des CE - a permis d'élargir de façon remarquable la coopération entre la CE et l'AELE. Il a été décidé d'œuvrer à une harmonisation des politiques de protection de l'environnement en Europe et de chercher à obtenir la plus grande compatibilité possible des législations sur la protection de l'environnement dans tout l'espace économique européen. A cette fin, de nouveaux mécanismes d'information et de consultation ont été mis en place à divers niveaux (experts, hauts fonctionnaires, ministres). C'est là une décision qui a une très grande importance du point de vue de la politique d'intégration. Elle doit être appréciée compte tenu du fait que l'Acte unique européen a étendu les compétences communautaires de la CE au domaine de la protection de l'environnement. En *institutionnalisant* la coopération CE/AELE dans ce domaine, on a réaffirmé sans équivoque l'attachement au *principe du parallélisme entre cette coopération et le développement des politiques communautaires*. Le relief ainsi donné à la coopération CE/AELE par rapport à la collaboration au sein d'autres forums s'occupant de protection de l'environnement s'explique par la portée extraordinaire qu'ont sur le plan économique des décisions prises dans le domaine de la protection de l'environnement.

415.2 Négociations hors du Suivi de la Déclaration de Luxembourg

En sus de ce large éventail des concrétisations de la coopération dans le cadre du Suivi de la Déclaration de Luxembourg, cinq négociations de caractère bilatéral ou multilatéral sont actuellement en cours ou en phase exploratoire entre la CE et la Suisse (seule ou avec d'autres pays de l'AELE):

- Dans le domaine de la *politique commerciale*, au sens étroit du terme, les négociations proprement dites sur le *trafic de perfectionnement passif des textiles* vont être entamées après une longue phase de pourparlers exploratoires. Il

s'agit d'éliminer les désavantages causés à la Suisse par le traitement douanier de matériaux à perfectionner, traitement différencié selon que la provenance est communautaire ou suisse et qui est appliqué au titre des *accords préférentiels* que la Communauté a conclu avec les pays méditerranéens. Pour l'industrie textile suisse, le règlement de cette question a une très grande importance.

Dans le *secteur des services*, les transports et les assurances figurent au premier plan:

- Le 24 février 1987, un accord multilatéral relatif aux transports internationaux combinés rail/route de marchandises a été paraphé. La conclusion de cet accord doit contribuer à promouvoir un mode de transport qui, du point de vue suisse, présente incontestablement des avantages puisqu'il permet de résoudre dans une certaine mesure les problèmes engendrés par le trafic de transit.
- Le 5 janvier 1988, des pourparlers exploratoires ont été engagés en vue de la conclusion d'un *accord Suisse-CE sur les transports*. Un tel accord doit, d'une part, contribuer à résoudre les problèmes de plus en plus aigus que pose le trafic de transit à travers les Alpes; d'autre part, il doit permettre de s'attaquer aux problèmes résultant de la libéralisation des services de transports au sein de la Communauté. En l'occurrence, il s'agira – lors de la planification et de l'extension des voies de communications ainsi que lors de la fixation des conditions de leur utilisation – de veiller à maintenir les nuisances au plus bas niveau possible. Par ailleurs, son objectif est aussi de permettre aux entreprises suisses de transport de continuer à avoir accès au marché communautaire des transports libéralisés.

Dans le *secteur des assurances*, un accord avec la CEE sur la libéralisation du droit d'établissement pour les filiales et agences de sociétés d'assurances non-vie a été paraphé en 1982. Etant donné l'évolution qu'a connue le droit communautaire des assurances depuis lors, de nouveaux pourparlers ont été entamés en 1986 afin d'adapter l'accord en conséquence. La conclusion d'un tel accord permettrait, pour la première fois, de mettre un Etat tiers au bénéfice de la liberté d'établissement instaurée au sein de la Communauté, cela grâce à une harmonisation du droit apte à éliminer les discriminations résultant des régimes de surveillance ou d'autres causes. L'accord a donc une grande importance du point de vue de la politique d'intégration.

- Enfin, dans le domaine de la *coopération juridique*, les négociations relatives à la conclusion d'une convention parallèle à la Convention de Bruxelles de 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Convention dite d'*exequatur*) aboutiront prochainement à la signature de cette convention, lors de la Conférence diplomatique qui se tiendra à Lugano en septembre 1988. La convention permettra la reconnaissance mutuelle et l'exécution des jugements prononcés par les tribunaux des autres parties contractantes; à ce titre, elle constituera sur le plan de la politique d'intégration un important progrès: les conditions juridiques permettant par exemple la conclusion d'arrangements sur la reconnaissance mutuelle de réglementations nationales s'en trouveront notablement améliorées. La reconnaissance et l'exécution, dans les Etats de l'AELE et de la CE, des décisions en matière civile et commerciale contribuera largement à renforcer

l'intégration des marchés en Europe. La Convention ne sera pas conclue avec la Communauté en tant que telle, mais avec ses Etats membres.

416 **Rapports de la Suisse avec l'espace financier européen**

Pour la Suisse et le rôle non négligeable qu'elle joue en tant que place financière, les efforts de la CE visant à créer un «espace financier européen» ont la plus grande importance. Ayant une économie nationale largement ouverte vers l'extérieur et un secteur financier fortement développé, la Suisse a tout particulièrement intérêt à ce que son environnement économique soit caractérisé par la stabilité de la politique des taux de change: des cours de change prévisibles permettent aux entreprises non seulement de disposer de bases plus sûres pour le calcul des prix et pour la planification, mais encore de prendre – beaucoup plus aisément – les décisions qui s'imposent à moyen terme.

Mener une politique monétaire axée sur la stabilité des prix est la condition essentielle dont dépend la stabilité des taux de change. Le fait que les membres du Système monétaire européen (SME) se sont employés résolument à faire reculer l'inflation sur leur territoire et qu'ils ont accordé la priorité à la stabilité des prix ont été les facteurs décisifs de la stabilisation des taux de change en Europe ces dernières années.

Jusqu'ici, la Suisse a observé en principe un comportement conforme aux objectifs visés par le SME (stabilité des prix et des taux de change) sans toutefois entretenir de relations directes avec cette institution. Cette attitude s'est révélée adéquate puisque les fluctuations des taux de change ont diminué par rapport aux monnaies du SME, alors qu'elles ont augmenté par rapport à d'autres monnaies, au dollar en particulier. L'existence d'une relation spéciale avec le mark allemand, monnaie forte du SME, n'est pas étrangère à cette évolution, favorable dans l'ensemble pour notre pays. La large identité de vues sur les problèmes économiques fondamentaux alliée à la volonté des Etats européens d'agir en conséquence, sont des facteurs qui ont abouti à une stabilisation de la relation entre le mark allemand et le franc suisse.

La Banque nationale suisse entretient depuis toujours d'étroits contacts avec les banques centrales des Etats membres de la CE. Ces contacts ont permis de précieux échanges d'informations et d'expériences sur des questions de politique monétaire, ils ont facilité la coordination des interventions sur le marché des devises et l'adaptation des taux directeurs. Chaque fois qu'elle est amenée à décider si elle doit ou non s'associer à une action déterminée, la Suisse, plus exactement la Banque nationale, met en balance ses propres intérêts et son souci de solidarité. Par ailleurs, en poursuivant, de manière conséquente, une politique de stabilité, et compte tenu des effets qu'elle peut exercer sur le plan international, la Suisse contribue – on s'accorde à le reconnaître – à la création d'une zone de stabilité monétaire en Europe. Enfin, notre pays s'efforce de promouvoir dans différentes organisations – Banque des règlements internationaux, OCDE, groupe des Dix – la coopération en matière de politique économique.

Dans la perspective de l'intégration progressive des marchés financiers au sein de la CE, la Suisse doit continuer à prévenir – en suivant une politique souple – la

création de nouvelles entraves à son système bancaire et à la place financière qu'elle constitue. Il conviendrait en particulier que la libéralisation de la circulation des capitaux à l'intérieur de la Communauté soit appliquée *erga omnes*. De son côté, la Suisse doit aussi veiller à ne pas amoindrir la capacité d'intégration de la place financière helvétique en adoptant des réglementations qui ne tiennent pas compte des développements dans ce domaine au sein de la CE.

417 Contexte de plus en plus complexe des relations avec la CE

Si l'on considère dans toute leur étendue les domaines dans lesquels s'intensifie actuellement la coopération entre les pays de l'AELE et la CE, on constate que l'extension et l'intensification du réseau de relations au-delà du champ initialement délimité par la conception du système de libre-échange européen, ont pu être réalisées de manière remarquablement fructueuse. Les travaux relatifs à la création d'un espace économique européen dynamique sont en voie d'exécution. Les *bases juridiques* des relations de la Suisse avec la CE ont prouvé jusqu'ici leur *efficacité*. Elles ont permis à notre pays d'approfondir ses relations avec l'Europe occidentale sans remettre en question l'*universalité* de sa politique étrangère et de sa politique économique extérieure, sans porter atteinte à son autonomie en ce qui concerne sa politique de neutralité.

La volonté politique d'approfondir et d'étendre la coopération existe aussi bien en Suisse que dans les autres Etats de l'AELE et auprès de la CE. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, pour les pays tiers, le contexte des *relations avec la Communauté* est devenu *plus complexe* ces dernières années. Le commissaire des CE responsable des relations extérieures, W. De Clercq, a défini cette complexité dans le discours qu'il a tenu lors de sa rencontre du 20 mai 1987, à Interlaken, avec les ministres de l'AELE. Il a formulé trois principes qui déterminent l'orientation que doivent prendre les relations de la CE avec ses partenaires de l'AELE: priorité à l'intégration communautaire, sauvegarde de l'autonomie de décision de la CE et équilibre des avantages et des obligations de part et d'autre.

Il y a lieu de considérer, sur un double arrière-plan, la priorité accordée au *processus d'intégration communautaire*. Tout d'abord, comme le commissaire De Clercq l'a relevé, le programme d'achèvement du marché intérieur de la CE d'ici la fin de 1992 doit permettre de rattraper les retards qui ont freiné précédemment les progrès de l'intégration et de réaliser dans un avenir aussi proche que possible les quatre libertés et les politiques communes, objectifs fixés en 1957 déjà. Il est dès lors compréhensible qu'on ne veuille pas s'accommoder des retards supplémentaires que causeraient des concertations avec les pays de l'AELE. Simultanément, l'accent mis sur la priorité à accorder à l'intégration communautaire est l'expression d'une exigence fondamentale. Elle est le corollaire du fait que les Etats membres de la CE ont consenti le sacrifice d'une renonciation à l'exercice de certains droits de souveraineté pour «assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays» (préambule du Traité CEE). L'intégration leur confère un droit de participer aux activités de la Communauté et leur ouvre des possibilités de coopération qu'ils n'auraient guère pu obtenir d'une autre manière et qui les libèrent – pour une large part dans certains domaines – de la nécessité de collaborer avec des Etats tiers.

C'est également dans ce contexte qu'il faut considérer l'accent mis sur *l'autonomie de décision*. Le commissaire De Clercq l'a souligné: les processus de décision sont devenus beaucoup plus complexes au sein de la Communauté par suite de ses élargissements successifs. Le caractère hétérogène de la CE en est devenu plus marqué. L'adhésion des Etats du Sud a fait entrer dans la Communauté des «partenaires accusant de grandes différences sur le plan de la productivité, des salaires et des ressources», ce qui n'a pas manqué de «poser d'importants problèmes d'adaptation et de répartition des revenus». Il en résulte «une réticence naturelle» à compliquer encore le processus d'intégration communautaire «par la conclusion formelle d'accords institutionnels avec des Etats tiers». Cette réticence est d'autant plus compréhensible que des décisions prises à douze exigent déjà de notables compromis au sein de la Communauté, difficulté qu'on ne désirerait pas accroître encore en tenant compte des besoins d'Etats tiers.

Le troisième principe énoncé par le commissaire De Clercq, à savoir *l'équilibre des avantages et des obligations*, apparaît de prime abord comme allant de soi. En fait, la réciprocité des droits et des obligations est une des conditions essentielles à la conclusion d'accords entre sujets de droit international libres et égaux. Toutefois, l'argument doit être replacé dans le contexte des problèmes de cohésion et des réformes internes au sein de la Communauté. Depuis des années, la Communauté s'efforce de réduire par des réformes les charges qui lui sont imposées par sa politique agricole et de libérer davantage de moyens financiers pour réaliser les politiques communes prévues par le Traité de Rome. Les Etats du Sud font dépendre en partie l'achèvement du marché intérieur de l'accroissement des efforts entrepris par la Communauté en matière de politiques régionale et sociale. La convergence des économies nationales visée par l'intégration ne doit pas être atteinte seulement par la libéralisation ou l'harmonisation du droit et le renforcement des forces du marché qui en résulte, mais aussi et dans une plus large mesure, par un transfert de ressources sous forme d'aides directes à finalité structurelle. Dans ce contexte, on a exprimé de divers côtés l'opinion selon laquelle les Etats de l'AELE grâce au système de libre-échange auraient bénéficié unilatéralement des efforts de libéralisation consentis dans le cadre du programme du marché intérieur, sans pour autant contribuer à améliorer les conditions structurelles des régions d'Europe économiquement défavorisées.

Pour les Etats non-membres de la Communauté, ce contexte de plus en plus complexe des relations avec la CE vient tout d'abord confirmer le fait que le *modèle actuel d'intégration impartit des limites précises à celle-ci*. Puisqu'ils 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 économique européen, à mesure que l'intégration progresse. Un *droit des Etats tiers à la coopération* avec la CE fait également défaut. Il faut donc constamment négocier pour concrétiser de nouvelles possibilités de coopération, négociations dont le succès dépend donc du désir de coopérer de l'autre partie.

Outre ces barrières de caractère institutionnel dressées par le modèle d'intégration actuel, d'autres limites se sont imposées de manière toujours plus nette au cours des années. Le fait que la CE accorde la priorité à son propre processus d'intégration est de nature à bloquer, du moins temporairement, les négociations

puisque la CE tient à poursuivre d'abord le développement de son droit interne et ne veut donc pas voir ce processus freiné par des engagements la liant avec des Etats tiers. Les négociateurs suisses en ont d'ailleurs fait l'expérience dans divers domaines; toutefois, il y a lieu d'admettre que de tels blocages se produisent surtout en rapport avec des mesures visant à accélérer l'intégration, telles que le programme d'achèvement du marché intérieur, et sont donc de durée limitée. La complexité croissante des processus de décision communautaires exige de plus en plus souvent des solutions d'ensemble qui règlent simultanément les problèmes de différents secteurs. Si l'on y ajoute les difficultés dues à la recherche de compromis au sein de la Communauté, il en résulte que, dans les négociations avec les Etats tiers, la souplesse dont la Communauté peut faire preuve est souvent assez limitée. C'est dire que l'intérêt de la Communauté de chercher des solutions spécialement applicables aux relations avec les pays de l'AELE et dérogeant à son propre régime juridique, a plutôt tendance à diminuer quand bien même la Communauté reste en principe disposée à intensifier sa collaboration avec ses voisins. En raison des problèmes que soulève la cohésion de la Communauté (cf. ch. 312.3), cette dernière pose de plus en plus fréquemment des exigences aux Etats tiers, en ce qui concerne l'aide aux régions communautaires économiquement défavorisées. En l'occurrence, elle leur demande de supporter une partie des charges causées à la Communauté par la création du marché intérieur et par la nécessité de maintenir un équilibre entre le Nord et le Sud au sein de ce marché, en particulier de faire des concessions en matière de politique commerciale dans le secteur agricole.

Dans ce contexte de relations devenu fort complexe, il y a lieu toutefois de ne pas perdre de vue que les partenaires sont conscients de la nécessité de surmonter les obstacles qui se présentent et de chercher des solutions aux difficultés d'ordre institutionnel. Une interdépendance économique de plus en plus étroite, mais aussi l'intense coopération établie dans les domaines les plus divers exigent, de part et d'autre, une vue globale des processus et le développement de réflexes européens. La création d'un espace économique européen dynamique est reconnu comme un objectif commun et demeurera en tant que tel.

418 Les rapports Suisse-CE vus sous l'angle de la politique étrangère

La prise de conscience de plus en plus nette d'une identité et d'un rôle propres à la Communauté ne va pas sans exercer une influence sur les relations internationales. L'engagement d'un dialogue en particulier sur le plan économique entre les grandes puissances économiques que sont la CE, les Etats-Unis et le Japon, de même que les sommets annuels des sept principales nations industrialisées du monde occidental, offrent à la CE la possibilité de faire entendre sa voix sur le plan mondial en tant que communauté. Selon les circonstances, de telles concertations en petit cercle peuvent notamment contribuer à désamorcer des conflits économiques. Pour empêcher cependant que l'efficacité de la coopération multilatérale dans le cadre des institutions existantes ne s'en trouve amoindrie, les Etats qui ne peuvent participer à ces concertations privilégiées doivent donc intervenir résolument en faveur du *renforcement d'un système économique mondial*

liant les parties et fonctionnant efficacement. La contribution suisse au lancement du cycle de négociations d'Uruguay sous l'égide du GATT a montré que ce genre d'intervention peut être couronné de succès.

Le développement progressif de la coopération politique européenne (CPE) donne à *l'identité économique et commerciale de la CE un caractère plus marqué sur le plan de la politique étrangère.* Les Douze prennent régulièrement position dans des déclarations communes sur les principales questions de politique étrangère. Dans la mesure où des décisions d'ordre opérationnel sont prises au titre de la CPE, par exemple sous la forme de sanctions économiques, *de nouveaux défis sont lancés aux Etats tiers européens.*

D'une part, sur le plan mondial, ces Etats doivent s'efforcer d'empêcher que CE et Europe ne se confondent et affirmer leur propre identité. D'autre part, ils sont, selon les circonstances, également touchés par les décisions prises au titre de la CPE. C'est également le cas pour la Suisse qui, par exemple, face aux sanctions économiques prises par ses principaux partenaires commerciaux (notamment la CE) à l'encontre de l'Afrique du Sud, a établi une surveillance statistique de ses échanges avec ce pays pour éviter que son territoire ne soit utilisé pour éluder les effets des sanctions.

Une coordination institutionnalisée de la politique étrangère de la Suisse avec celle des Etats membres de la CE ne serait guère compatible avec la politique de neutralité actuellement suivie par la Suisse. Or, tous les Etats de l'AELE ne se trouvent pas dans la même situation. En tant que membre de l'OTAN, la Norvège a manifesté un intérêt direct à coopérer plus étroitement en matière de politique étrangère avec les Etats membres de la CE qui, à une exception près, font tous partie de l'OTAN; elle l'a fait à d'autant plus forte raison que certains aspects de la politique de sécurité relèvent aussi, à l'exception des aspects militaires, de la CPE. Au début de mars 1988, les Douze ont approuvé une institutionnalisation des contacts au niveau ministériel avec la Norvège et avec l'Autriche. Quant à la Suisse, le fait qu'elle renonce à une coordination institutionnalisée avec les décisions prises au titre de la CPE n'équivaut évidemment pas à renoncer à tout dialogue. Compte tenu précisément des effets que ces décisions peuvent produire à l'égard des Etats tiers, il est au contraire impérieux d'entretenir un tel dialogue. C'est la raison pour laquelle des contacts sont régulièrement pris avec l'Etat assumant la présidence de la CE aux fins de renforcer le dialogue politique. Le but de ces contacts est un échange d'informations et de vues sur la CPE et sur la situation politique internationale.

Pour la Suisse, il est en outre capital de maintenir un dialogue politique étroit avec les Etats membres de la CE, également au sein des institutions et conférences internationales. La CPE joue pour les Etats membres de la CE un rôle de plus en plus grand en tant qu'instrument de coordination de leurs positions lors de négociations multilatérales. Pour la Suisse, cet élément est essentiel dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), où la coordination induite par la CPE favorise, dans une certaine mesure, la formation de blocs.

42 Possibilités de coopération dans d'autres organisations

Les possibilités qui s'offrent aujourd'hui à la Suisse de participer activement à des projets de coopération européenne s'étendent à des organisations spécialisés, à des conférences traitant de problèmes spécifiques ainsi qu'à des modèles flexibles de collaboration à l'exemple de la COST ou d'EUREKA.

CEMT et CEAC

Ces deux conférences représentent pour la Suisse d'importants forums de discussion et de négociation: notre pays y a d'ailleurs joué et y joue encore un rôle déterminant. Cette coopération a souvent permis de trouver des solutions communes, ou du moins d'établir les principes de nouvelles réglementations. Toujours est-il que les décisions de la CEMT et de la CEAC demeurent non contraignantes.

Tout récemment, le travail au sein de ces deux organisations est devenu plus difficile. En effet, la Communauté, élargie à 12 membres depuis le début de 1986, est maintenant majoritaire; la position des pays non-membres de la CE s'en est trouvée affaiblie.

La Communauté en tant que telle n'est pas membre de la CEMT ni de la CEAC. Cependant, dans le domaine des transports aériens par exemple, elle a déjà élaboré des règles communautaires (décisions de libéralisation de décembre 1987). La Commission des CE aspire maintenant à représenter les Douze dans la CEAC. Des mesures visant à promouvoir la coopération entre la CE et la CEAC sont actuellement étudiées. Il convient toutefois de relever que l'intérêt de certains Etats membres de la CE pour ces deux conférences a indéniablement faibli.

CEPT, CEN et CENELEC

Par l'intermédiaire de l'entreprise des PTT, de l'Association suisse de normalisation (SNV) et de l'Association suisse des électriciens (ASE), la Suisse participe activement aux travaux de la CEPT, du CEN et du CENELEC. Cette participation est essentielle pour notre pays dans les domaines de l'harmonisation technique et de la normalisation.

Les activités de la CEPT, principalement dans le domaine des télécommunications, jouent un rôle stratégique croissant pour le renforcement de la compétitivité internationale des entreprises suisses qui en sont les usagers ou les producteurs d'équipements. De plus, l'attractivité de la Suisse en tant que lieu d'établissement pour de nouvelles entreprises est liée à la qualité, au choix et au prix des prestations des PTT suisses. Chacun de ces éléments peut être influencé par l'activité propre de la CEPT.

L'activité de la SNV et de l'ASE repose presque exclusivement sur la disponibilité de ses membres (entreprises, associations professionnelles et services publics) à leur prêter des experts pour élaborer des normes suisses ou participer à l'élaboration de normes régionales ou internationales. La collaboration des experts des pays de l'AELE et de la CE fonctionne à la satisfaction générale. Bien que minoritaires (5 contre 12, 19 voix contre 71 dans les votes pondérés), les associations de normalisation des pays de l'AELE obtiennent le plus souvent qu'il

soit tenu compte de leurs avis et elles sont équitablement représentées dans les organes directeurs du CEN et CENELEC (ainsi le directeur de la SNV a été élu président du CEN pour les années 1988 et 1989).

CERN, ASE, CEBM, ESO, CEPMMT, ESRF et ILL

Pour la Suisse, la participation à ces organisations représente un accès essentiel à tous les domaines de la recherche et de la technologie où les projets et infrastructures techniques et financiers dépassent de loin les possibilités nationales, même celles des plus grands Etats membres.

L'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) et l'Agence spatiale européenne (ASE) ont pu, au cours de leurs vingt ans d'existence, se profiler en tant qu'exemples mondialement reconnus de collaboration européenne sectorielle intensive et couronnée de succès. Le CERN et l'ASE ont été créés indépendamment de la Communauté européenne. Cependant, la Communauté en tant que telle a renforcé ses contacts avec ces deux organisations au cours de ces dernières années. Jusqu'à ce jour, cette évolution n'a pas amené d'Etats membres de la CE à mettre en question leur coopération dans ces deux organisations. La participation de la Suisse, mis à part sa motivation scientifique et technologique, représente une contribution politique toujours plus grande au renforcement de l'Europe occidentale, dans un cadre plus vaste que celui de la CE. Notre collaboration renforce aussi sans conteste les liens très concrets qui unissent la Suisse à l'Europe occidentale: en tant que pays d'accueil du CERN, elle abrite une infrastructure dans le domaine des hautes énergies, qui est déterminante et irremplaçable pour la position scientifique de l'Europe. Les imbrications industrielles augmentent aussi constamment: la fusée ARIANE – le seul système de transport spatial européen et qui, avec une part de 50 pour cent du marché mondial est la fusée porteuse la plus performante au monde sur le plan commercial – est incapable de voler sans la coiffe, abritant la charge utile, qui est produite en Suisse. Il n'y a pas d'alternative technique.

La participation de la Suisse à l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO) est plus récente. Pourtant, avec ses télescopes très performants, cette organisation s'est déjà acquise une réputation mondiale dans la recherche astronomique. Le CEPMMT doit sa création au succès d'une action COST et est géré maintenant en tant qu'organisation autonome. Le Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM) constitue la preuve que la collaboration internationale est également profitable dans les domaines où l'on n'a pas nécessairement besoin de grandes installations de recherche. La participation de la Suisse aux projets ESRF et ILL, qui a été décidée en 1987, n'est pas encore opérationnelle, si bien que des résultats concrets ne peuvent pas encore être présentés.

COST

La collaboration dans le cadre de la COST (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) exerce directement des effets sur la recherche helvétique, en ce sens que des travaux de recherche sont décidés sur un plan international et incorporés ultérieurement dans un programme plus vaste. La recherche suisse contribue aux résultats mais profite également des

résultats de recherche obtenus par les autres participants. Les actions COST sont orientées vers la recherche appliquée et combinent souvent les intérêts de recherche publics et privés. La COST permet également aux scientifiques participant aux projets d'accumuler des expériences sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre la collaboration européenne en matière de recherche internationale.

Sur les quelque 80 actions COST, la Suisse a participé à environ 50 d'entre elles; présentement, elle est intéressée à quelque trente projets. Ces derniers concernent des domaines tels que la téléinformatique et les télécommunications, les transports, les nouveaux matériaux, la protection de l'environnement, la météorologie, l'agriculture, la technologie en matière de produits alimentaires, la biotechnologie, la médecine et la santé publique.

EUREKA

La collaboration instituée dans le cadre de l'initiative EUREKA est importante pour la Suisse à plusieurs égards: d'une part à cause de l'intérêt réel de la Suisse au développement des technologies de pointes, d'autre part du point de vue de la politique d'intégration. Les mécanismes flexibles de la coopération, les modalités de financement – un financement public n'est prévu qu'à titre subsidiaire – ainsi que l'accent mis spécialement sur les liens entre EUREKA et la création d'un espace économique européen dynamique et homogène correspondent à des intérêts suisses importants. Du côté suisse, on attache une grande importance au fait – souligné dans la Déclaration de Hanovre – que les travaux menés dans le cadre de l'initiative EUREKA doivent contribuer au développement de normes européennes communes et, par là, à l'élimination d'obstacles techniques aux échanges.

EUREKA présente un bilan positif de la collaboration européenne: jusqu'à la fin juin 1988, 214 projets EUREKA ont été annoncés et sont en cours, dont 26 avec une participation suisse. Les domaines de l'informatique, de la robotique, de la productique, et de la technologie du laser, de l'environnement et des transports forment les centres de gravité des activités EUREKA.

UCPTE

Les grands producteurs européens d'électricité travaillent depuis des décennies dans le cadre d'un réseau intégré, afin de garantir en tout temps la sécurité de l'approvisionnement en électricité. C'est en considération de ce but que l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE) a été fondée en 1951. Les membres qui la composent sont des responsables des entreprises d'électricité participant au réseau intégré ainsi que des représentants des ministères de l'énergie. L'UCPTE s'efforce de faciliter et de faire avancer les échanges internationaux d'énergie électrique; cependant, elle ne dispose pas elle-même de la compétence de conclure des contrats, celle-ci demeurant du ressort des entreprises d'électricité.

Il existe ainsi déjà une étroite collaboration européenne dans le secteur de l'économie électrique mais cette collaboration ne rassemble pas tous les pays de l'Europe de l'Ouest. Sont actuellement réunis dans l'UCPTE la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-

Bas, l'Autriche, la Suisse, l'Espagne, le Portugal, la Yougoslavie et la Grèce. Pour la Suisse, la signification particulière de l'UCPTE ne réside pas seulement dans la sécurité offerte pour l'approvisionnement en électricité mais aussi dans le fait que les capacités des usines d'électricité des pays membres peuvent être utilisées de manière plus rationnelle.

L'appréciation globale des possibilités offertes à la Suisse de collaborer avec ses partenaires européens au sein des organisations et des conférences spécialisées donne une image relativement favorable. A un *niveau sectoriel bien défini*, ces organismes permettent d'encourager la coopération, sans considération de groupements politiques institutionnels, et de mener à bien des projets qui sont d'une importance capitale pour l'Europe.

Toutefois, certaines réserves sur cette appréciation optimiste de la situation doivent être apportées là où la *position juridique et institutionnelle spécifique de la Communauté européenne* apparaît importante pour la coopération. Ceci est particulièrement le cas dans tous les domaines où la Communauté en tant que telle dispose de compétences en matière de relations extérieures.

Suivant les circonstances, cette situation crée des problèmes pour les travaux menés dans les organisations internationales: d'une part, lorsque la Communauté en tant que telle (à l'exclusion de ses Etats membres) n'est pas membre d'une organisation – ce qui est notamment le cas pour la CEMT et la CEAC – et d'autre part lorsque la Communauté est sur le point de développer le droit communautaire dans un domaine de compétence de l'organisation en question et que, par conséquent, elle n'a pas encore de position de négociation consolidée dans ce domaine. Des difficultés peuvent donc surgir lorsqu'il y a des incertitudes quant à la répartition des compétences entre la CE en tant que telle et ses Etats membres. Ces difficultés sont encore accrues lorsque la CE n'a pas déterminé avec ses Etats membres une position de négociation consolidée. Etant donné que les Etats membres de la CE réunissent en règle générale la majorité des voix dans les organisations multilatérales européennes, le travail de ces organisations est menacé par ces difficultés et il risque d'être retardé, voire, suivant les circonstances, complètement bloqué.

43 L'appartenance de la Suisse au Conseil de l'Europe

Par sa contribution depuis 1963, à l'élaboration des conventions du Conseil de l'Europe et par la ratification d'un nombre respectable (61 sur 127) de celles-ci, la Suisse a pu rapprocher sa législation de celles d'autres pays européens et favoriser la coopération juridique entre ces pays.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention, récemment adoptée, pour la prévention de la torture, constituent deux réalisations majeures du Conseil de l'Europe pour la défense des idéaux supérieurs de la civilisation européenne. Notre pays n'a pas seulement ratifié la CEDH, mais il a joué un rôle décisif dans l'élaboration de la Convention sur la torture. Le Conseil de l'Europe a également contribué dans une mesure importante au développement de la coopération juridique dans le domaine pénal. Par son adhésion à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, à la Convention européenne pour la répression du terrorisme ou encore à la Convention sur le

transfèrement des personnes condamnées, la Suisse a pu contribuer à cette coopération et elle en bénéficie.

Dans le cadre de son ambition première, qui est d'être au service du citoyen, le Conseil de l'Europe a accordé à la coopération culturelle une place prioritaire. Grâce, notamment, à la Convention culturelle européenne et à la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, les milieux intéressés et les institutions culturelles suisses ont pu établir les contacts indispensables à la réalisation de leurs objectifs. En outre, par l'élaboration d'instruments juridiques sur la sécurité sociale, le Conseil de l'Europe a contribué au développement et à la coordination du système européen de sécurité sociale.

Citons encore la protection de la nature et de la vie sauvage, domaine dans lequel le Conseil de l'Europe a fait œuvre utile et poursuit des efforts plus nécessaires que jamais. Le succès de la Convention dite de Berne (Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe) n'est pas contesté et des pays extra-européens y ont déjà adhéré comme le Sénégal ou envisagent de le faire, comme le Maroc et la Tunisie.

Les activités du Conseil de l'Europe ne se limitent pas à son œuvre conventionnelle. Celui-ci offre également la possibilité d'échanger des points de vues et des informations au niveau ministériel dans le cadre du dialogue politique ou au niveau d'experts. C'est ainsi que le Comité des ministres a régulièrement abordé des thèmes comme l'avenir de la construction européenne, les relations Est-Ouest, les travaux de la CSCE, ainsi que les relations avec les pays de l'Europe de l'Est et avec l'Amérique latine, en général, et la situation en Amérique centrale en particulier. La Suisse a toujours pris une part active à ces discussions.

Le resserrement des liens entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne s'impose. La Suisse appuie les efforts consentis dans ce sens. La signature, le 16 juin 1987, d'un échange de lettres entre le secrétaire général du Conseil de l'Europe et le président de la Commission européenne a permis de préciser les modalités de cette coopération. Les contacts et l'échange constant d'informations seront ainsi intensifiés, tant entre le Comité des ministres et la Commission des CE qu'entre celle-ci et le secrétaire général du Conseil de l'Europe. En outre, la Commission est invitée à participer aux travaux d'intérêt mutuel des comités d'experts et des conférences de ministres spécialisés.

Cet échange de lettres prévoit notamment que les nouveaux projets pourront contenir, si cela est jugé opportun, une clause permettant à la Communauté européenne de devenir partie contractante. A cet égard, remarquons que l'adhésion de la Communauté européenne en tant que telle à des conventions du Conseil de l'Europe – la CE se substituant aux Etats membres – pourrait bouleverser l'équilibre institutionnel de ces conventions tel qu'il avait été négocié initialement. Ces conséquences éventuelles, notamment sur les modalités de vote, nécessiteront des études approfondies.

Par son appartenance au Conseil de l'Europe, la Suisse peut proposer la réunion de conférences ministérielles dans le cadre desquelles les ministres compétents peuvent échanger leurs expériences et suggérer des solutions communes. C'est ainsi que s'est tenue, en 1986, à l'instigation de notre pays, une Conférence des ministres responsables de la lutte contre le terrorisme. Les contacts institutionna-

lisés à la suite de cette conférence se sont révélés utiles et devraient se poursuivre. Notre pays a également contribué à la convocation de la Conférence ministérielle européenne sur la politique des mass-media, qui s'est tenue à Vienne, en décembre 1986. C'est à la suite de cette conférence qu'a été décidée l'élaboration d'une Convention européenne sur la radiodiffusion transfrontière, à laquelle la Suisse attache la plus grande importance. Celle-ci devrait pouvoir être ouverte à la signature des Etats membres, lors de la deuxième Conférence ministérielle, qui se tiendra à Stockholm les 23 et 24 novembre 1988. La Suisse accueillera la Conférence des ministres européens responsables des questions de sécurité sociale en 1989 et la Conférence des ministres européens compétents en matière de famille en 1991, soulignant ainsi sa volonté de jouer un rôle actif.

Dans le cadre des organes existants du Conseil de l'Europe, a été élaboré un projet de Convention sur le pays de premier asile, qui revêt pour la Suisse un grand intérêt. Si cette convention était adoptée, elle contribuerait de manière appréciable à régler certains aspects non contrôlés des mouvements irréguliers de demandeurs d'asile en Europe et à améliorer la coordination entre les pays communautaires et les autres.

Il convient de mentionner ici que la Suisse se trouve confrontée parfois à des obstacles majeurs dans sa participation à certaines activités du Conseil de l'Europe. C'est ainsi que ses spécificités, sa structure fédéraliste, mais également son souci traditionnel de souscrire aux seuls instruments juridiques qu'elle est parfaitement en mesure d'appliquer, la place quelquefois dans une position difficile, notamment à l'égard de certaines conventions ou recommandations du Conseil de l'Europe.

Citons quelques exemples de ces difficultés:

Bien qu'ayant signé la Charte sociale européenne en 1976 déjà, la Suisse ne la ratifiera pas dans un proche avenir. La structure fédéraliste de notre pays explique en partie qu'elle n'ait jusqu'ici adhéré à aucune convention relevant du domaine de l'enseignement (équivalence des diplômes, équivalence des périodes d'études universitaires, etc.). Paradoxalement, la même raison rend difficile une adhésion de la Suisse à la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, de même que la signature de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, dont l'élaboration est envisagée à Strasbourg. Son ordre juridique ne lui permettra pas non plus d'adhérer à la Convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. En outre, la Suisse a dû s'abstenir, lors du vote du Comité des ministres du 9 avril 1987, sur la recommandation relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire et indiquer dans une déclaration explicative, qu'elle n'était pas en mesure de se conformer aux dispositions de ce texte. Elle a adopté une position semblable à l'égard de la recommandation visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.

Une politique plus ouverte à l'égard des instruments juridiques du Conseil de l'Europe – même si celle-ci devait entraîner parfois d'indispensables adaptations institutionnelles – contribuerait, sans nul doute, à rapprocher notre pays de l'Europe.

44 **Appréciation d'ensemble**

La situation actuelle de la Suisse en Europe de l'Ouest montre très clairement que *notre pays est étroitement lié à son «entourage» européen sur le plan politique, institutionnel et économique*. Si, pendant ces quarante dernières années, le risque d'un clivage entre la Communauté européenne et les autres pays d'Europe de l'Ouest s'est dessiné, on a pu néanmoins éviter chaque fois un isolement des non-membres de la CE. Malgré des développements institutionnels différents à l'intérieur et à l'extérieur de la CE, on a réussi à sauvegarder largement l'unité de l'espace économique européen: en 1960 par la fondation de l'AELE et plus tard par l'élimination parallèle d'obstacles aux échanges, en 1972 par la conclusion des accords de libre-échange qui ont permis la création du système européen de libre-échange.

La Suisse attache une importance particulière à la possibilité de trouver une solution qui lui permette d'intensifier ses relations avec l'Europe et, simultanément, *de maintenir l'universalité de sa politique étrangère et de sa politique économique extérieure*. Pour un pays comme le nôtre, depuis toujours fortement imbriqué dans l'économie mondiale et qui doit à cette situation une part considérable de sa prospérité, il est impérativement nécessaire d'éviter que le renforcement de ses relations européennes ne mette en question son ouverture vers le reste du monde. Par conséquent, le Conseil fédéral, en complément de la politique qu'il poursuit à l'égard de l'Europe, s'engage vivement pour un renforcement du système économique mondial, principalement dans le cadre du cycle de négociations d'Uruguay du GATT. Dans le même sens, il s'efforce de développer notre politique étrangère d'une manière universelle. Ce parallélisme de la politique européenne et de l'ouverture vers le monde a été rendu possible, entre autres moyens, par le système de libre-échange; il permet également à la Suisse de sauvegarder *l'indépendance que requiert sa politique de neutralité*.

Le défi que nous pose la politique d'intégration aujourd'hui n'est pas fondamentalement nouveau, et les perspectives de réussite sont bonnes. *Les accords de libre-échange conclus avec la Communauté ont prouvé leur efficacité*. La libre circulation transfrontière des produits industriels est réalisée. Les problèmes de la nouvelle génération – obstacles techniques au commerce, aides publiques, traitement discriminatoire en ce qui concerne les achats publics – sont connus et des mesures pour les surmonter ont été prises. L'espace économique européen constitue aujourd'hui de loin le plus grand débouché pour les biens et services suisses. Il a été possible d'étendre la coopération entre la Suisse et la CE à une série d'autres domaines, l'accent étant mis sur la recherche scientifique et le développement technologique, les services (transports, communication) et la protection de l'environnement.

Les étroites relations entre les parties s'appuient sur un *dense réseau de contacts institutionnalisés* aux niveaux bilatéral et multilatéral. Dans ce contexte, l'AELE joue un rôle important en tant que forum de coopération et plate-forme pour l'élargissement des relations avec la Communauté. C'est par des échanges réguliers d'informations et par des consultations qu'on tendra à repérer et à ouvrir de nouvelles possibilités de coopération.

Les pays de l'AELE et la CE se sont assignés comme objectif à atteindre la

création d'un espace économique européen dynamique et homogène. Il s'agira de créer, autant que faire se peut et selon les intérêts particuliers des parties, une situation aussi semblable que possible de celle d'un marché intérieur. Le but est d'atteindre un parallélisme aussi grand que possible entre le processus d'intégration de la CE d'une part, et le renforcement des relations entre les pays de l'AELE et la CE d'autre part.

Ce but est évidemment très exigeant, parce qu'il est inspiré de considérations relevant d'une gamme de secteurs très ouverte et vaste. De plus, les capacités et les possibilités d'intégration des Etats non-membres de la CE continueront à se heurter à des limites. Le fait est que la Communauté accorde la priorité à son développement interne, qu'elle ne veut pas diminuer son autonomie de décision en tenant compte des besoins de tiers et qu'elle aura ses propres conceptions quant à l'équilibre des avantages et des obligations.

Pendant ces dernières années, le contexte de la coopération est devenu de plus en plus complexe pour les Etats non-membres de la Communauté. Parce que ceux-ci ne peuvent pas automatiquement participer aux progrès d'intégration et de coopération faits au sein de la CE, ils sont constamment obligés de négocier pour concrétiser de nouvelles possibilités d'éliminer des obstacles dans les relations extérieures. En conséquence, la réalisation de ces possibilités dépend de la disposition des partenaires à coopérer dans les négociations.

Si l'intérêt de la Communauté à chercher des solutions particulières, dérogeant à son propre régime juridique et à sa politique, a plutôt tendance à diminuer, ce n'est pas en dernier lieu dû à la différence de poids économique des parties. Toutefois, en raison des expériences faites ces derniers temps, on constate que des progrès sont enregistrés en ce qui concerne la création de l'espace économique européen, progrès qui sont dus à des efforts de négociation pragmatique, peu spectaculaires, mais dont les résultats sont certains.

A un niveau sectoriel bien délimité, ce sont aussi les *organisations spécialisées et les conférences traitant de problèmes spécifiques* qui offrent des occasions supplémentaires en vue de la réalisation d'une coopération plus globale entre les pays d'Europe de l'Ouest. Toutefois, des difficultés peuvent surgir lorsque la Communauté en tant que telle n'est pas membre de telle ou telle organisation, tout en disposant dans le domaine en question des compétences en matière de relations extérieures.

Finalement, le Conseil de l'Europe joue un rôle important pour la Suisse en tant que forum de coopération. Le grand nombre de domaines dont il s'occupe – les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la politique sociale, la culture, l'éducation, la coopération juridique, la protection de la nature – fait du Conseil de l'Europe un instrument d'intégration qui permet de renforcer les liens entre les démocraties d'Europe de l'Ouest bien au-delà du domaine économique. Le Conseil de l'Europe offre la possibilité d'approfondir la *dimension sociale et culturelle de l'Europe de l'Ouest* ainsi que de promouvoir la coopération dans des domaines qui ne s'intègrent pas dans la conception de l'espace économique européen dynamique. Par exemple, une participation active aux discussions actuellement menées au sein du Conseil de l'Europe sur une politique de promotion du livre et de la lecture, sur la formation culturelle et sur le rôle du

mécénat des entreprises revêt une importance particulière pour la Suisse: par ce moyen, la Suisse peut éviter un cloisonnement dans ces domaines, et rester plus compétitive au niveau européen.

Le Conseil de l'Europe offre l'occasion d'un *dialogue entre les Etats membres de la CE et les Etats non-membres*, facilitant ainsi l'élaboration de solutions valables pour l'ensemble de l'Europe de l'Ouest. A cet égard, la Convention européenne sur les media actuellement élaborée au sein du Conseil de l'Europe est un exemple couronné de succès. Dans les domaines où l'intérêt à une solution européenne est moins évident que dans celui des media, des difficultés similaires à celles mentionnées dans le contexte des organisations spécialisées apparaissent aussi au sein du Conseil de l'Europe.

5 Scénarios des évolutions possibles de l'intégration et leur signification pour la Suisse

51 Aperçu de l'évolution de l'intégration dans la CE

Poser la question de l'évolution future de l'intégration au sein de la CE, c'est abandonner le terrain ferme des affirmations fondées sur des faits pour tomber dans le domaine de la spéculation. Dans le cas présent, ce constat est d'autant plus important qu'en procédant à une appréciation prospective de la situation, on établit simultanément les paramètres d'après lesquels il faudra prendre des décisions politiques capitales au cours de ces prochaines années.

Cette appréciation est basée sur une hypothèse moyenne qui ne cherche ni à surestimer ni à sous-estimer les progrès qui seront réalisés par la CE en matière d'intégration. Pour ce qui est du mouvement général d'intégration en Europe occidentale, il se renforcera sans doute au cours de ces quinze prochaines années. Le processus d'intégration s'accélénera donc par rapport au rythme qu'il a suivi pendant plus de trente ans, soit depuis la création des Communautés européennes. Cette hypothèse repose sur les cinq considérations suivantes:

En premier lieu, le processus d'élargissement de la CE a surmonté les périodes critiques: désormais il mettra moins à contribution les forces de la Communauté. Cela ne signifie toutefois pas que l'intégration complète de l'Espagne et du Portugal dans la CE – à l'expiration de la période transitoire – n'exigera pas des efforts supplémentaires. Ces efforts serviront cependant à consolider la *Communauté sur le plan interne*, ce qui va tout à fait dans le sens d'un progrès de l'intégration. La demande d'adhésion présentée l'an dernier par la Turquie ainsi que les candidatures éventuelles de Malte et de Chypre devraient influencer sur le processus d'intégration communautaire de façon moins directe que les élargissements précédents de la Communauté, les données politiques et économiques étant aujourd'hui différentes: dans l'intervalle, l'Europe communautaire s'est suffisamment élargie sur le plan géographique et fortifiée sur le plan économique. D'autre part, d'éventuelles demandes d'adhésion de pays de l'AELE, dont les économies nationales sont de toute façon déjà fortement imbriquées dans l'espace économique communautaire, n'auraient pas pour effet de freiner les progrès de l'intégration interne de la CE.

Deuxièmement, le *cadre institutionnel du processus d'intégration de la CE est aujourd'hui renforcé*. La répartition concrète des compétences entre les institutions communautaires et l'établissement de mécanismes de décision qui ont été réalisés au cours des années soixante et septante et qui s'accompagnent d'une renonciation des Etats membres à l'exercice de certains droits de souveraineté, ont donné satisfaction même s'il est nécessaire de poursuivre les efforts tendant à des réformes institutionnelles. Les modifications apportées par l'Acte unique européen devraient permettre d'accélérer les prises de décision. Mais il y a un élément encore plus important dans ce contexte: la *pratique de coopération* qui s'est instaurée depuis des dizaines d'années à divers niveaux institutionnels tant au sein des organes communautaires à Bruxelles qu'entre les administrations nationales des Etats membres, a engendré progressivement ses lois propres, qui contribuent à renforcer la dynamique du processus d'intégration. A nombre d'égards, il y a lieu de constater que la coordination – sur le plan de la politique d'intégration – entre les acteurs économiques des Etats membres – qu'ils appartiennent ou non aux administrations publiques – donc également au niveau des organisations de défense d'intérêts économiques ou d'autre nature, va désormais de soi dans les processus décisionnel et de formation de l'opinion. En l'occurrence, cela révèle une tendance dont le potentiel intégrationniste est de la plus grande importance.

Troisièmement, le vaste programme que constitue le Livre blanc de la Commission des CE, fait toute la lumière sur l'objectif que poursuit la Communauté, sur le plan de la politique d'intégration à savoir *la création* dans un avenir proche du Marché commun ou marché intérieur et définit clairement les étapes à franchir pour réaliser cet objectif.

Quatrièmement, la *nouvelle méthode* de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales qu'a généralisée la Commission des CE et qui vise à rendre superflue une harmonisation complète du droit dans tous les domaines ou cela est possible, devrait permettre d'achever nettement plus rapidement le marché intérieur.

Cinquièmement, enfin, la modification des *conditions générales sur le plan mondial* devrait soumettre la coopération économique en Europe à une pression toujours plus forte en matière de concurrence. Or, ce facteur est incontestablement de nature à accélérer l'unification du marché européen et, par conséquent, le mouvement d'intégration.

Compte tenu de tous ces éléments, on peut admettre qu'au cours des années nonante, la Communauté européenne aura réalisé le *Marché commun* conformément aux objectifs du Traité CEE. Cela signifie que les quatre libertés fondamentales – libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux – seront devenues réalité; résultat équivalent à une élimination des frontières internes au sein de la CE. Les barrières juridiques et administratives freinant les échanges de marchandises et de services entre les Etats membres seront donc levées et l'économie pourra dorénavant axer son offre de produits ou de services sur un marché d'envergure continentale. La réalisation d'une totale liberté de circulation aura pour conséquence nécessaire que les personnes physiques et morales ressortissantes d'un Etat membre de la CE seront en

principe, c'est-à-dire sous réserve de quelques exceptions (p. ex. en ce qui concerne l'exercice de certains droits politiques) traitées comme les nationaux dans tous les autres Etats membres.

L'achèvement du Marché commun implique en outre un *élargissement des politiques communes*. L'Acte unique européen a pour la première fois consacré dans le droit communautaire l'objectif d'intégration de l'Union économique et monétaire. Les politiques communes nécessaires à sa réalisation sont conçues dans leurs grandes lignes bien qu'en réalité certaines sont très développées et d'autres moins. Compte tenu des attributions communautaires établies dans les Traités de Rome et dans l'Acte unique européen, il faut partir de l'idée que *pour se rapprocher de l'Union économique et monétaire*, la CE formulera des politiques communes ou coordonnera plus étroitement les politiques nationales des Etats membres dans les domaines suivants: transports et communications, environnement, énergie, recherche et technologie, politique sociale, politique structurelle et régionale (cohésion économique et sociale) et, enfin, également politique conjoncturelle et politique monétaire dans le cadre du renforcement attendu du Système monétaire européen. Certes, selon le droit communautaire en vigueur, la compétence en matière de politique économique appartient encore aux Etats membres. L'extension esquissée des politiques communes ne doit pas non plus être comprise comme aboutissant à attribuer formellement à la Communauté la prise de toutes les décisions macro-économiques importantes. Il n'en reste pas moins que dans le laps de temps envisagé ici, un très grand pas doit être franchi vers l'instauration d'une *pratique informelle d'harmonisation et de coordination de toute la politique économique*.

Aux nombreux secteurs relevant de la politique économique dans lesquels il faut s'attendre à un renforcement des compétences communautaires, il faut ajouter un domaine qui, non seulement a une dimension économique, mais encore touche à la culture et à la politique générale. Il s'agit de l'objectif de réaliser une *Europe des citoyens* (voir ch. 312.2). Sous ce titre, on vise non seulement à créer sur les plans du droit d'établissement et du droit social, les conditions à même d'assurer aux ressortissants de la Communauté la possibilité de s'installer dans l'Etat membre qu'ils auront librement choisi, mais encore à rapprocher dans une large mesure les systèmes de formation et à susciter un sentiment d'identité culturelle européenne – communautaire, en réalité – également dans des domaines tels que l'école, les loisirs, le sport ou le tourisme. Il s'agit d'éveiller chez les citoyens des Etats membres de la CE le sentiment d'appartenir à une seule et même Communauté, tant en tirant parti des mélanges de population d'une certaine ampleur, notamment au sein des indépendants, qui – politiquement – jouent un rôle important de décideurs, qu'en mettant en œuvre des programmes spécifiques d'action dans les domaines de l'éducation, de la culture et des loisirs. Certes, il n'est pas facile de prédire dans quelle mesure on sera parvenu à éveiller une telle conscience communautaire à la fin des années nonante, quelle forme elle revêtira exactement et jusqu'à quel point l'identité politico-culturelle ainsi créée à l'intérieur de la CE se manifestera face à l'extérieur. Il est vraisemblable cependant que les efforts tendant à renforcer, d'une part de cohésion économique et sociale (voir ch. 312.3) et, d'autre part, le sentiment d'identité communautaire se compléteront et

qu'ainsi le caractère de *communauté économique et culturelle solidaire marquée plus fortement l'identité et la politique de la CE.*

Enfin, une *coopération plus étroite* des Etats membres de la CE en matière de *politique étrangère* exercera une influence déterminante sur le cours du processus d'intégration. L'inclusion d'éléments de politique de sécurité dans la coopération politique européenne (CPE) a représenté un *premier pas franchi* vers la définition d'une politique étrangère commune de grande envergure qui répond à l'objectif lointain de *l'Union européenne*, consacré par l'Acte unique européen. Même si, aujourd'hui encore, on souligne le caractère interétatique de la CPE, il ne faut pas perdre de vue que, précisément dans ce domaine, l'échange constant d'informations et les consultations régulières qui ont lieu entre les gouvernements et les administrations des Etats membres sont tout à fait de nature à développer leur dynamique d'intégration. On peut donc partir de l'idée que dans une décennie, la CE aura tendance à parler davantage *d'une seule voix en matière de politique étrangère et à prendre davantage de décisions de nature opérationnelle.*

Pour résumer succinctement les considérations qui précèdent, la Communauté présentera les caractéristiques suivantes vers la fin des années nonante:

- Le Marché commun, au sens des Traités de Rome et de l'Acte unique européen sera réalisé;
- la Communauté se sera encore rapprochée de l'Union économique et monétaire et aura en conséquence étendu ses politiques communautaires à de nouveaux domaines;
- l'identité politique européenne sera plus affirmée après la réalisation de l'Europe des citoyens; en conséquence, la CE risque de se démarquer davantage par rapport aux Etats tiers;
- son caractère supranational sera renforcé par l'attribution à la Communauté de compétences internes et externes de la part des Etats membres, ainsi que par l'exercice effectif de ces compétences à mesure que les politiques communautaires seront aménagées et avec un degré de complexité croissante en ce qui concerne la situation des Suisses de l'étranger qui vivent dans l'un des Etats-membres de la CE;
- la CE aura une prééminence encore plus marquée en Europe occidentale; ce sera là le résultat d'une part de sa consolidation interne et, d'autre part, d'un quatrième élargissement déjà réalisé ou imminent;
- la CE jouera un plus grand rôle sur le plan de la politique étrangère et de la politique de sécurité, rôle qui sera éventuellement renforcé par l'adhésion de nouveaux Etats membres de l'OTAN;
- selon l'évolution de la coopération économique sur le plan mondial, notamment selon les résultats du cycle de négociations d'Uruguay du GATT, la CE pourrait avoir une position dominante dans l'économie mondiale, dont elle serait l'un des centres de gravité aux côtés des Etats-Unis et du Japon.

De toutes ces considérations on peut tirer la conclusion qui suit: même si l'on ne peut assurer d'emblée que les diverses mesures d'intégration auront le succès escompté et même si l'on peut s'attendre à des difficultés, il n'en reste pas moins que le mouvement d'intégration tend manifestement à atteindre ses objectifs. Des conflits d'intérêts et des moments de stagnation n'ont rien d'extraordinaire dans des processus de négociation et d'adaptation permanentes tels que ceux par

lesquels les Etats membres de la Communauté ont accepté de passer. Ce qui est intéressant dans ce contexte, c'est bien plutôt le fait que les Etats membres en arrivent toujours à la conclusion que les solutions communautaires sont dans leur intérêt. Certes, il se produira encore certainement des crises. Il est aussi possible qu'il existe *temporairement* une sorte d'«Europe à plusieurs vitesses», quelques pays réalisant plus rapidement que d'autres certains progrès en matière d'intégration. Cependant, il serait déraisonnable de sous-estimer la volonté d'unité des Etats membres et leur capacité de trouver des compromis: Il serait également erroné de partir de l'idée que le mouvement d'intégration en arriverait à stagner à partir d'un certain stade, c'est-à-dire après que le marché intérieur aura été achevé. La *finalité politique de la Communauté, à savoir la réalisation d'une Union européenne* fondée sur l'intégration économique supranationale et la coopération en matière de politique étrangère, reste un objectif, d'ailleurs réaffirmé par l'Acte unique européen.

52 Evolution hors de la CE

521 AELE

Compte tenu du développement de l'intégration communautaire, quel est l'avenir de l'AELE? Pour répondre à cette question, il faut d'abord souligner qu'à la différence de la CE, l'AELE *n'est pas une organisation supranationale*. Elle ne connaît pas de politiques communes, en particulier en matière de commerce extérieur. C'est dire qu'elle n'a pas la compétence de conclure des traités avec des Etats tiers. Ces données à caractère institutionnel fixent donc certaines limites à une extension du rôle de l'AELE.

Dans le cadre du programme de travail commun aux pays de l'AELE et à la CE fixé par la Déclaration de Luxembourg, (travaux dits du Suivi de Luxembourg) et visant à créer un espace économique européen dynamique, deux nouvelles tendances importantes se manifestent en ce qui concerne l'activité des pays de l'AELE:

- la coopération avec la CE ayant pris un caractère multilatéral plus marqué, les négociations entre celle-ci et les Etats de l'AELE doivent être menées plus fréquemment à un niveau multilatéral;
- les travaux du Suivi de Luxembourg englobent depuis peu divers domaines (protection de l'environnement, services, responsabilité du fait des produits, etc.) pour lesquels la Convention AELE n'offre aucune base légale à une coopération.

Cette constatation conduit à se demander s'il ne faut pas réviser la Convention AELE aux fins de tenir compte de l'évolution des circonstances. Des sondages auprès des pays de l'AELE ont toutefois montré que ceux-ci ne sont guère disposés à réviser cette convention.

Au cours de ces prochaines années, l'AELE continuera donc à s'appuyer sur les *bases institutionnelles et juridiques limitées* dont elle dispose actuellement et fera toujours usage de ce qui fait sa force, à savoir le pragmatisme et la souplesse. Comme par le passé, la coopération avec la CE trouvera sa place dans des domaines d'intérêts réciproques et dans ceux-ci, les pays de l'AELE devront

ensuite – pour autant que cela soit judicieux et praticable – coordonner leurs positions de manière à présenter un front uni lors des négociations avec la CE dans ces domaines. Les déclarations de Willy de Clercq, membre de la Commission responsable des relations extérieures, lors de la rencontre de Bruxelles du 2 février 1988 entre les ministres du commerce des Etats membres de l'AELE et de la CE, ont confirmé qu'en ce qui concerne la coopération avec les pays de l'AELE, la CE estime préférable de progresser de façon pragmatique et multilatérale.

L'avenir de l'AELE dépendra toutefois dans une très large mesure de la *composition future de l'organisation*. Les efforts visant à renforcer l'AELE, efforts qui ont d'ores et déjà été entrepris et que tous les pays membres appelaient de leurs vœux, ne sont crédibles que si l'on évite de donner l'impression qu'à nouveau des Etats membres vont quitter l'AELE.

Tout récemment, des discussions se sont élevées dans divers pays de l'AELE sur la question de l'adhésion à la CE, ce qui a donné lieu à des craintes quant à l'avenir de l'organisation. Dans la Déclaration de coalition du gouvernement de janvier 1987, l'Autriche a fait part de sa volonté de se rapprocher le plus possible de la CE en se fondant sur les trois piliers suivants: coopération multilatérale au sein de l'AELE, coopération bilatérale et reprise autonome d'actes de la CE. L'Autriche n'exclut pas l'option de l'adhésion à la CE. L'un des deux partis de la coalition gouvernementale, le Parti populiste autrichien (Oesterreichische Volkspartei), de même que l'Association des industries se sont déjà déclarés favorables à une adhésion.

En Suède, le gouvernement a jusqu'ici rejeté nettement la perspective d'une adhésion, pour des raisons relevant de la politique de neutralité. Dans un rapport adressé au parlement en décembre 1987, il a exposé son attitude et désigné l'AELE comme étant le principal instrument permettant à la Suède de se rapprocher de la CE. Les partis soutiennent cette position. A ce jour, un groupement important – l'Association des industries – s'est prononcé en faveur d'une adhésion de la Suède à la CE.

En Norvège, Etat membre de l'OTAN, le gouvernement a exposé dans un rapport au parlement le rôle que son pays devait jouer en Europe. Toutefois il n'a pris position, ni pour ni contre une adhésion à la CE. Il faudrait éviter – estime-t-il – de rouvrir les fossés politiques creusés en 1972 par la décision populaire refusant l'adhésion à la CE, emportée à une très faible majorité de voix. Le gouvernement semble plutôt décidé à rechercher un large consensus politique. Un sondage d'opinion effectué au début de 1988 sur la question de l'adhésion à la CE a donné 45 pour cent de réponses négatives et 34 pour cent d'avis positifs, 21 pour cent des personnes consultées étant sans opinion. Aucun parti n'a jusqu'ici inscrit l'adhésion à la CE dans son programme. La Fédération des employeurs et celle des industriels ont en revanche exprimé un avis favorable à l'adhésion.

En Finlande et en Islande, l'un des objectifs du gouvernement est aussi de se rapprocher le plus possible de la CE, l'adhésion ne semble avoir été envisagée par aucun de ces deux pays.

Dans ces conditions, on peut admettre que l'AELE se maintiendra dans sa composition actuelle jusque dans les années nonante.

522 **Autres organisations, conférences et initiatives en Europe occidentale**

L'évolution future de l'intégration au sein des Communautés européennes exercera aussi quelque influence sur le rôle et l'activité des organisations et des conférences spécialisées d'Europe occidentale, sans parler des initiatives telles que la COST et EUREKA. Certaines d'entre elles devraient, malgré les progrès réalisés en matière d'intégration au sein de la CE, continuer de jouer un rôle déterminant sur le plan de la coopération paneuropéenne; d'autres, en revanche, auront tendance à perdre de leur importance pour des raisons d'ordres politique et juridique. Ce déclin s'explique par le fait que la CE accorde résolument la priorité à la coopération en son sein par rapport au développement de ses relations avec des Etats tiers, qui peut en particulier trouver place dans le cadre des organisations multilatérales européennes. Cette *priorité accordée aux affaires communautaires* a d'autant plus d'importance que les *compétences communautaires* devraient encore être assez fortement élargies au cours de ces prochaines années.

Il y a lieu d'apprécier de manière relativement *positive les perspectives d'évolution s'offrant aux organisations et aux conférences spécialisées*, qui ont pour but de réaliser des *projets de coopération* paneuropéens dans des *secteurs bien spécifiques*. En l'occurrence, la notion de coopération par secteurs spécifiques s'applique d'abord à des projets constructifs, clairement définis et limités à raison de la matière. Certaines organisations internationales visent en outre des objectifs de plus grande portée, dépassant le cadre de projets sectoriels; c'est le cas par exemple de l'Agence spatiale européenne (ASE) dont le mandat comprend l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne à long terme, ce qui en fait, dans le domaine de la navigation spatiale, un forum manifestant la volonté européenne de s'affirmer face aux superpuissances.

Le but principal de telles organisations spécialisées est de mettre en commun les ressources financières et les capacités scientifiques aux fins d'assumer des tâches dépassant les possibilités de pays livrés à leurs seules ressources. Ces organisations n'empiètent pas, ou n'empiètent que très marginalement sur les régimes juridiques nationaux ou sur les prérogatives des institutions nationales, car les activités qu'elles déploient ne visent pas à unifier le droit, pas plus qu'il ne s'agit pour elles de concurrencer des institutions ou des projets de coopération nationaux.

Ces constatations qui apparaissent presque banales de prime abord n'en ont pas moins une certaine importance puisqu'elles reviennent à *formuler des conditions propres à faciliter la coopération avec les Communautés européennes*: aussi longtemps qu'une organisation spécialisée n'exerce aucune activité touchant directement le régime juridique interne de la Communauté, il suffit qu'il y ait un intérêt réciproque à l'exercice d'une activité pour que l'on soit disposé à y collaborer.

Ainsi qu'il ressort de l'histoire de la coopération en Europe occidentale, ces conditions ont été en premier lieu remplies dans le domaine de la recherche scientifique et technologique. Le fait que les Etats européens ne faisant pas partie de la CE peuvent fournir de précieuses contributions à la réalisation de projets

paneuropéens grâce au potentiel dont ils disposent dans le domaine de la recherche, a certainement exercé une influence favorable en l'occurrence.

C'est l'une des raisons du succès rencontré par les *modèles de coopération* COST et EUREKA. Dans les deux cas, jusqu'à ce jour, ce sont les conditions favorables précitées qui président à l'instauration d'une étroite coopération entre la Communauté et les Etats tiers. A l'avenir, la CE n'intégrera sans doute que sélectivement ses projets technologiques dans la COST et EUREKA, et la CE en tant que telle s'engagera certainement de plus en plus dans des projets de recherche fondamentale, ce qui pourrait avoir pour conséquence d'exclure les Etats tiers de tels projets. Cependant, compte tenu de leur flexibilité particulière, les modèles de coopération de types COST et EUREKA resteront attractifs. On peut supposer qu'ils trouveront aussi application dans d'autres domaines.

Les perspectives sont cependant plus modestes en ce qui concerne les activités des *organisations et conférences européennes spécialisées*, dont l'objectif est de stimuler la libéralisation des échanges et surtout *l'unification du droit* par l'adoption de mesures adéquates. Cela vaut notamment pour les institutions, telles que la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), dont le domaine d'activité relève partiellement ou complètement des compétences propres de la Communauté. Aussi longtemps que la Communauté n'aura pas achevé l'aménagement de son régime juridique interne dans un domaine donné, la souplesse dont elle peut faire preuve dans les négociations multilatérales portant sur ce domaine sera fortement limitée. Partout où la CE en tant que telle revendique la compétence d'assumer elle-même les relations extérieures, les Etats membres ne disposent plus de la latitude nécessaire pour mener des négociations, ce qui ne va pas sans entraîner des difficultés, notamment lorsque la Communauté n'est pas elle-même membre de l'institution spécialisée. Il est certes possible de surmonter ces difficultés lorsque les Etats membres de la CE adoptent une position communautaire consolidée. Dans ce cas, c'est la Communauté en tant que telle qui – en fin de compte – négocie avec les Etats tiers formant une minorité, exactement comme si elle avait pris la place de ses Etats membres, au sein de l'organisation multilatérale considérée. Il peut en résulter parfois que les négociations prennent un *caractère quasiment bilatéral*, les parties étant d'un côté la CE et de l'autre les pays européens qui n'en sont pas membres.

A cela s'ajoute le fait que la conclusion de conventions multilatérales peut aussi être rendue plus difficile par des contingences d'ordre *politique*. Cette constatation vaut notamment pour les cas dans lesquels on vise une unification paneuropéenne du droit, c'est-à-dire l'adoption d'un même droit applicable tant aux relations au sein de la Communauté qu'à celles entre la Communauté et les Etats tiers. La complexité des procédures de décision à l'intérieur de la Communauté et surtout le fait que le droit communautaire est, selon les circonstances, établi par des décisions prises à la majorité, peuvent avoir pour conséquence que des positions adoptées par la CE en vue de négociations ne sont plus guère négociables. Est-il besoin de souligner qu'il en résulte pour les Etats non-membres de la Communauté d'épineux problèmes – juridiques et politiques – quant à leur souveraineté, et que ceux-ci doivent être étudiés avec le plus grand soin.

Il ressort de toutes ces considérations que les organisations et les conférences européennes spécialisées qui exercent leur activité dans des domaines spécifiques

de compétence communautaire, *risquent de perdre de plus en plus de leur importance en tant que forums de négociations multilatérales*. Cette tendance sera encore renforcée par le fait que ces organisations et conférences ne peuvent, sur le plan des infrastructures et des moyens financiers, rivaliser avec ceux dont disposent la Commission des CE et le Secrétariat du Conseil des CE. Les moyens à disposition de ces organisations et conférences sont très limités et la CE, pour des raisons faciles à saisir, n'est guère encline à remédier à cet état de choses. On peut donc prévoir que le *rôle que ces organisations et conférences jouent en tant que forums d'analyse et de discussion de problèmes spécifiques* ira en s'amenuisant au cours de ces prochaines années.

523 Conseil de l'Europe

L'évolution du Conseil de l'Europe dépend en grande partie du développement de la Communauté européenne et de l'intérêt que les pays communautaires continueront à lui accorder. Si son existence ne nous paraît pas menacée, il est d'ores et déjà certain qu'il devra concentrer ses activités sur les domaines qui correspondent le plus à ses buts originaux. Il conservera sans doute un rôle prééminent dans la sauvegarde des droits de l'homme, la coopération juridique, la coopération culturelle et la protection de la nature. Le cadre qu'il offre pour la coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux (Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe) gagnera probablement en importance.

La dynamique de la Communauté européenne la conduit inéluctablement à élargir la sphère de ses activités. Dans de nombreux secteurs, y compris celui de la culture et de l'éducation, il faudra donc veiller à éviter les doubles emplois entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne et favoriser les actions complémentaires. En conséquence, les besoins de coordination et d'information mutuelle s'accroîtront.

Les actions communes du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne ne sont certes pas encore très nombreuses; des expériences encourageantes ont toutefois été réalisées dans le cadre de l'Année européenne du cinéma et de la télévision. L'élaboration de la Convention européenne sur la radiodiffusion transfrontière, parallèlement à l'établissement d'une directive communautaire réglementant ce même domaine, met également en évidence que des approches différentes peuvent se révéler stimulantes.

Sous l'impulsion de l'Assemblée parlementaire, le Conseil de l'Europe devrait également conserver son rôle traditionnel de forum de discussion pour les questions liées à la démocratie et aux droits de l'homme, tant au niveau de l'Assemblée parlementaire elle-même qu'au niveau ministériel. Ce rôle devrait même s'étendre à d'autres domaines liés à l'évolution de la société contemporaine et pour lesquels une réflexion fondamentale s'impose. Il s'agit par exemple de la lutte contre la drogue ou le terrorisme, de l'informatisation de la société, de la biotechnologie, du SIDA ou de la protection de l'environnement. Pour tous ces nouveaux défis lancés à la société moderne, une réponse efficace mais respectant les principes démocratiques ne peut être trouvée sans un dialogue multilatéral préalable. Le Conseil de l'Europe est à même d'en offrir le cadre.

Les demandes de la Finlande et de Saint-Marin d'adhérer au Conseil de l'Europe, de même que les manifestations d'intérêt des pays de l'Est à entreprendre une coopération, certes limitée et orientée vers des réalisations concrètes dans le domaine culturel notamment, témoignent aussi du rayonnement dont bénéficie le Conseil de l'Europe.

Il incombe à tous les pays du Conseil de l'Europe et plus particulièrement aux pays non-communautaires en relation avec la Communauté européenne et ses Etats membres de réfléchir sur le rôle que, tous ensemble, ils entendent faire jouer au Conseil de l'Europe dans une Europe de plus en plus intégrée. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si l'adhésion de la Communauté européenne en tant que telle à de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe, voire, le cas échéant et à plus long terme, à l'Organisation elle-même, devrait être envisagée. Un groupe de réflexion, créé au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), a précisément pour tâche de se consacrer à ces considérations fondamentales.

53 Influence exercée sur le processus d'intégration européenne par l'évolution de la politique et de l'économie mondiales

531 Evolution de la politique mondiale

Si l'on veut examiner l'influence exercée par l'évolution de la politique mondiale sur le processus d'intégration européenne, il faut partir de la double finalité de toute coopération européenne, à savoir d'une part éviter un nouveau conflit à l'intérieur de l'Europe après les désastres de la Seconde guerre mondiale, et, d'autre part, compte tenu de la division de l'Europe en deux blocs, unir les forces des Etats qui composent l'Europe de l'Ouest aux fins de consolider la position de celle-ci face à l'Europe de l'Est et au monde.

Le premier objectif de la politique européenne de coopération et d'intégration a été atteint en 1963, lors de la conclusion du Traité de l'Elysée entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le danger d'un conflit intra-européen entre les adversaires de jadis est depuis lors écarté.

Le second but de l'intégration européenne, à savoir la sauvegarde d'intérêts communs, n'a en rien perdu de son importance ni de son actualité.

Il importe de considérer les modifications ou les évolutions de la politique mondiale en tout premier lieu sous l'angle des rapports Est/Ouest. De la guerre froide aux tensions régionales des années quatre-vingts, en passant par la détente des années septante, sans oublier la période actuelle à nouveau caractérisée par la détente, l'arrière-plan sur lequel se déroule l'intégration européenne, ne s'est pas modifié fondamentalement, mais a subi des changements de nuances. En outre, les modifications qui se produisent dans d'autres régions du monde ne sont pas sans exercer des effets sur l'Europe.

En s'engageant dans la CSCE, l'URSS a accepté de s'associer à un processus qui – s'il devait se poursuivre avec succès – donnerait un visage sensiblement nouveau au continent européen.

La division de l'Europe en deux blocs sera ressentie moins douloureusement, si des progrès substantiels sont réalisés dans les domaines des droits de l'homme, de

la coopération économique et de la politique de sécurité. Le processus de la CSCE indique, pour le moins, la direction dans laquelle des efforts doivent être accomplis si l'on entend surmonter un jour la division du continent.

Dans ce contexte également, il importe que l'Europe de l'Ouest unisse ses forces et ne se laisse pas diviser par des avances de nature tactique. Pour cette raison, la politique que l'Ouest mène dans le cadre de la CSCE doit, pour être couronnée de succès, pouvoir s'appuyer sur des progrès réalisés parallèlement en matière d'intégration et de coopération européennes.

Au cours des décennies passées, on a toujours constaté que l'Europe réagit avec une sensibilité proportionnée à l'intensité des *fluctuations des relations américano-soviétiques*. Lorsque ces relations sont mauvaises, l'Europe s'efforce de sauvegarder ses intérêts de manière autonome (cf. la politique européenne à l'égard de la Pologne durant la période d'application de la loi martiale au début des années quatre-vingts). Cette recherche d'autonomie est le corollaire du fait que l'Europe est chaque fois touchée de façon beaucoup plus directe que son partenaire d'outre-Atlantique par une interruption du dialogue Est/Ouest. En revanche, lorsque les relations américano-soviétiques sont bonnes, il s'agit d'empêcher que l'on prenne, par-dessus la tête des Européens, des décisions qui en fin de compte toucheraient ceux-ci au premier chef (comme ce fut p. ex. le cas lors de la rencontre entre le président Reagan et le secrétaire général Gorbatchev en octobre 1986 à Reykjavik).

Dans les deux cas, l'Europe a tout intérêt à se faire entendre d'une seule voix tant auprès de son partenaire américain qu'à l'Est. Ces considérations laissent également à penser qu'une intégration politique plus poussée de l'Europe serait indiquée et conforme à la logique des choses.

Le développement de nouvelles puissances dans le monde exige des Etats européens qui – à la suite de la Seconde guerre mondiale et de la décolonisation – ont perdu une grande partie du poids politique qu'ils avaient en tant qu'Etats distincts, qu'ils n'ussent leurs forces politiques. Aujourd'hui, aucun Etat européen n'a – à lui seul – suffisamment de poids sur le plan mondial.

Si les Etats-Unis ont durant une assez longue période postérieure à la Seconde guerre mondiale bénéficié d'une prééminence absolument incontestée sur les plans tant politique qu'économique, la situation se présente différemment aujourd'hui. A vrai dire, les Etats-Unis en tant que superpuissance et puissance protectrice de l'Europe occidentale, continuent de diriger le monde. Dans le domaine économique aussi, ils restent en tête de peloton grâce aux énormes ressources dont ils disposent, à la grande capacité d'innovation de l'industrie américaine et à la dynamique qui lui est propre.

En revanche, dans leurs rapports avec l'Europe, les *Etats-Unis* n'ont plus le même poids. Si dans le domaine des armes nucléaires, les Européens restent tributaires de leur puissance protectrice, dans le domaine des armements traditionnels en revanche, ils assument déjà la responsabilité principale de la défense du continent. Par ailleurs, les défis auxquels les Etats-Unis doivent faire face sur le plan mondial ne cessent de se multiplier de sorte que l'intérêt qu'ils portent à l'Europe tend relativement à fléchir. Il existe une interaction entre la réponse des Etats-Unis aux défis qui leur sont lancés dans le monde entier et le rôle qu'ils assument en

Europe. La pression d'ordre financier et dans une certaine mesure aussi d'ordre politique, exercée en permanence sur l'administration américaine pour que les Etats-Unis réduisent leur présence militaire en Europe, n'est à vrai dire pas parvenue à remettre en question le principe de l'engagement américain en Europe; elle est cependant de nature à faire prendre conscience aux Européens du fait que c'est à l'Europe elle-même d'assumer la responsabilité de sa défense.

Compte tenu de ces considérations, l'unification de l'Europe et le renforcement – prévu dans l'Acte unique européen – de la coopération entre les Etats membres de la CE dans le domaine de la politique de sécurité, est en soi une évolution logique. La relance de l'Union de l'Europe occidentale (pour suppléer au défaut de coopération politique sur le plan de la défense) aux fins de renforcer le pilier européen de l'OTAN, représente un élément de cette évolution.

532 Evolution de l'économie mondiale

Tant l'internationalisation de l'économie que le processus d'intégration européenne ont atteint le seuil décisif de l'irréversibilité. Il en résulte que les deux évolutions ne pourraient plus en principe s'exclure mutuellement, mais tout au plus exercer l'une sur l'autre des effets inhibiteurs ou stimulateurs, voire neutralisateurs. Elles ne pourraient être sérieusement mises en péril que si des conditions catastrophiques se faisaient jour. Si l'on ne peut totalement exclure une telle éventualité, celle-ci est toutefois fort improbable.

Si nous comparons l'environnement économique actuel à celui que l'on connaissait il y a trente ans, nous constatons que le commerce mondial a décuplé, que la production industrielle a septuplé et que l'économie mondiale a aujourd'hui plusieurs centres de gravité en raison de l'apparition de nouveaux partenaires commerciaux de poids. Les marchés financiers se sont développés rapidement et par à-coups: les flux nationaux quotidiens de capitaux se chiffrent aujourd'hui à plus de 200 milliards de dollars, dont 5 milliards seulement sont liés à des échanges de marchandises. Les services sont devenus le facteur le plus important de croissance, la plus forte valeur ajoutée étant constatée dans les secteurs de l'information et de la communication. La division internationale du travail, qui s'est considérablement développée surtout depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, a entraîné une globalisation de l'économie mondiale et, partant, renforcé sensiblement l'*interdépendance des Etats au niveau mondial*. L'ère d'une économie reposant principalement sur la production industrielle tend à faire place à une ère de l'information et de la communication. L'imbrication au niveau mondial de tous les domaines relevant de l'économie en sera la conséquence. Du point de vue systémique, cela signifie que seul un *système économique mondial* permettra de faire face à cette évolution.

Aujourd'hui, tous les pays ne sont pas encore pleinement intégrés dans le système économique mondial. Il en va ainsi en particulier de nombreux pays en développement, qui pour la plupart ont toutefois pris conscience qu'il leur était indispensable de participer de manière accrue au commerce mondial ainsi qu'aux négociations économiques mondiales. De même, des pays à commerce d'Etat cherchent à se rapprocher des institutions de Bretton-Woods, du GATT et de la CE. Ces évolutions font que le *système économique mondial prend peu à peu un*

caractère universel. A cela s'ajoute le fait que la sensibilisation de plus en plus grande de la population des pays industrialisés aux exigences de la protection de l'environnement, renforce la tendance à la décentralisation des lieux de production, donc à la globalisation de l'économie mondiale. La nécessité d'assurer l'approvisionnement en agents énergétiques et en matières premières contribue elle aussi au développement de la coopération internationale transfrontière. Tant l'utilisation des ressources des fonds sous-marins que l'exploitation de l'espace à des fins économiques deviennent des domaines importants de la coopération économique.

Les défis lancés à tous les Etats du monde par ces évolutions sont considérables: soit on parviendra, grâce à une coopération d'envergure mondiale, à unir ses forces (modèle de coopération) pour relever en commun ces défis, soit on verra s'implanter, par le recours à des moyens d'action propres à une politique de force, des systèmes antagonistes et exerçant une hégémonie régionale (modèle de domination). Dans ce dernier cas, il pourrait en résulter des perturbations, des menaces, voire des conflits armés.

Aujourd'hui l'Europe occidentale se trouve appelée, d'une part, à créer un marché intérieur communautaire qui doit déboucher sur un espace économique européen homogène et, d'autre part, à contribuer dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT au rétablissement d'un système régissant le commerce mondial, qui soit fiable et apte à fonctionner. L'exécution simultanée de ces deux tâches permet à l'Europe de s'employer à assurer la comptabilité du système mondial et du système régional. Ces deux grands mouvements de négociations doivent être couplés de telle manière que le cadre futur de la coopération économique mondiale soit adapté aux deux évolutions, qui sont la globalisation de l'économie mondiale et l'intégration européenne, et permette à celles-ci d'être génératrices de croissance économique. Il importe de veiller à ce que l'effet de croissance obtenu grâce à la concentration de l'économie européenne se répercute sur l'économie mondiale et, inversement, que la croissance due à la libéralisation des échanges sur le plan mondial soit également bénéfique à l'Europe.

De même que le monde a besoin d'une plus forte croissance économique pour parvenir à surmonter les nombreux problèmes qui se posent, de même l'économie européenne doit pouvoir compter sur la croissance pour stimuler le processus d'intégration. Rendre compatibles les systèmes régionaux et le système mondial exige que les règles *globales* de la coopération économique, encore relativement peu élaborées, aillent dans la même direction – à savoir la libéralisation des échanges au niveau mondial – que les règles plus détaillées et plus contraignantes des systèmes *régionaux*. Ce n'est qu'à cette condition que les deux processus pourront se compléter fructueusement.

A l'heure actuelle, il n'est guère aisé de prédire la voie qui sera choisie par établir le système économique mondial amélioré de demain. Deux évolutions sont concevables: les espaces économiques régionaux d'Amérique, d'Europe, d'Afrique, du Pacifique, etc., resteront ouverts aux courants mondiaux malgré une intégration interne plus poussée. Une imbrication de ces espaces économiques se produira; le système multilatéral du commerce mondial et de l'économie contribuera à cette imbrication.

Les espaces économiques précités peuvent cependant aussi se fermer face à l'extérieur. Si tel était le cas, on renoncerait à tirer parti des avantages d'un régime économique fondé sur des avantages comparatifs. Des structures surannées seraient maintenues, on assisterait à un engourdissement des forces vives sur le plan de la politique économique et de la politique générale. Le protectionnisme reflleurirait comme jamais. Il importe à tout prix d'éviter une telle évolution, car elle signifierait inéluctablement la fin du système économique mondial à caractère multilatéral. La base de notre bien-être économique s'en trouverait gravement menacée, ce qui ne manquerait pas de favoriser des tensions sur le plan international.

Compte tenu de l'état actuel des *relations extérieures des Communautés européennes*, deux scénarios sont concevables, l'un plutôt optimiste, l'autre plutôt pessimiste. Ces relations extérieures se présentent aujourd'hui comme il suit:

Les rapports que la Communauté entretient avec les Etats-Unis se placent d'abord sur le plan de la politique économique. Il n'y a aucun inconvénient à ce qu'ils restent intégrés dans un système mondial à caractère multilatéral. Actuellement, de nombreux différends commerciaux à caractère bilatéral sont effectivement vidés dans le cadre de la procédure de règlement des différends du GATT. S'il advenait toutefois que l'Uruguay Round ne donne pas les résultats escomptés, on risquerait d'assister à un renforcement de la tendance actuelle à régler bilatéralement les relations Etats-Unis-CE.

Les conditions qui président aux relations de la Communauté avec le Japon sont les mêmes que celles qui caractérisent ses rapports avec les Etats-Unis. Quant à l'évolution des relations économiques de la Communauté avec le Japon (cité ici en tant qu'exemple représentatif des pays nouvellement intégrés ou sur le point de s'intégrer dans l'économie mondiale), on peut supposer ce qui suit: initialement, le Japon était avant tout considéré comme un concurrent qui menaçait les positions économiques de l'Europe. Par suite de l'accroissement des investissements japonais, les intérêts économiques de l'Europe occidentale et du Japon tendent de plus en plus à s'imbriquer. Les tensions qui existent actuellement paraissent indiquer en premier lieu que l'intégration du Japon dans l'économie mondiale n'est pas encore achevée. Des constatations semblables valent d'ailleurs pour les relations des Etats-Unis avec le Japon et l'espace économique du Pacifique en général.

Les relations de la Communauté avec l'Union soviétique ne sauraient – du point de vue de la politique économique – être dissociées des relations générales Est-Ouest. Le fait que les pays du COMECON se sont repliés sur eux-mêmes après la Seconde guerre mondiale a eu pour conséquence que les courants commerciaux sont restés faibles entre l'Est et l'Ouest. S'il advenait tout de même que l'Europe de l'Est s'intègre dans le système économique mondial, il faudrait s'attendre à long terme à des évolutions semblables à celles qui caractérisent les relations avec le Japon.

Cette assertion devrait aussi s'appliquer aux relations avec la *République populaire de Chine*. Tant l'énorme potentiel qu'offre le marché chinois que la complémentarité partielle de l'économie de ce pays et de celles des pays industrialisés pourraient bien être de nature à stimuler un rapprochement entre la Chine et la CE.

Les relations de la Communauté avec les *pays en développement* sont caractérisées d'une part par la reconnaissance du poids économique d'interlocuteurs privilégiés, tels que le Brésil et l'Inde, qui sont déjà considérés comme des acteurs importants sur la scène économique mondiale. D'autre part, elles sont marquées par les rapports préférentiels entretenus avec les Etats parties à la Convention de Lomé et avec les pays méditerranéens.

Si le système économique mondial connaissait une évolution cohérente et si l'intégration européenne se réalisait selon les objectifs visés, on aboutirait à une situation propice aux *impulsions données par l'économie mondiale aux économies régionales et réciproquement*. La coopération instaurée sur le plan mondial permettrait de réduire les disparités et les antagonismes, même entre les pays participant au processus d'intégration. Cette coopération exercerait une influence stimulante sur l'intégration européenne. De son côté, le renforcement de la Communauté faciliterait la coopération sur le plan mondial. Il existerait ainsi une interaction entre ces deux niveaux économiques.

Cependant, il est concevable que les Etats ne parviennent à relever qu'en partie les défis qui leur sont jetés et que la coopération mondiale et le processus d'intégration européenne ne suivent pas des cours parallèles et compatibles. Dans de telles circonstances, on ne saurait exclure que les *Communautés européennes se ferment à l'économie mondiale*. Ce sont précisément les très graves déséquilibres qui affectent aujourd'hui l'économie mondiale (endettement, balances commerciales déficitaires, etc.), qui pourraient se révéler être des causes de perturbations durables. Ils pourraient nourrir des tendances isolationnistes au sein de la Communauté et aux Etats-Unis. Dans le pire des cas, des tensions pourraient se produire au sein du système économique mondial ou des tendances à la scission pourraient se faire jour au sein de la Communauté.

Une CE repliée sur elle-même courrait le risque de poursuivre son évolution interne sans tenir compte des exigences que pose l'économie internationale. Eu égard au poids économique de la Communauté et de ses Etats membres, une telle évolution aurait des effets extrêmement négatifs sur le système économique mondial. La coopération sur le plan mondial en serait bloquée et, inversement, l'économie mondiale ne pourrait plus donner à la Communauté d'impulsions en matière de croissance et d'intégration. Même selon ce scénario, il subsisterait une interaction, qui serait négative toutefois.

L'interdépendance de plus en plus étroite qui existe entre l'évolution sur le plan mondial et le processus d'intégration européenne se constate dans les domaines les plus divers. La presque totalité des seize domaines faisant l'objet de l'*Uruguay Round* ont également une grande importance pour le marché intérieur de la CE: les obstacles non tarifaires au commerce, les textiles, les produits tropicaux, l'agriculture, les clauses de sauvegarde, les subventions, les achats publics, les procédures antidumping, le réexamen des articles du GATT, notamment la disposition qui légitime la création d'unions douanières et de zones de libre-échange (art. XXIV), la propriété intellectuelle et la lutte contre les contrefaçons, les investissements, les services et la coopération en vue des relations entre le domaine commercial et le domaine financier et monétaire.

54 Appréciation générale

Si l'on récapitule les considérations ci-dessus ayant trait aux évolutions futures, on obtient l'image sommaire qui suit:

L'environnement de la coopération européenne pourrait devenir moins favorable pour les Etats d'Europe occidentale n'appartenant pas à la Communauté européenne. *Des principes tels que priorité à l'intégration communautaire et autonomie de décision (de la Communauté) auront de plus en plus de poids* à mesure que de nouveaux secteurs spécifiques seront l'objet d'une activité communautaire et que le potentiel économique de la CE s'accroîtra et gagnera en importance par rapport à celui des Etats membres de l'AELE.

Le processus d'intégration au sein de la CE vise un objectif de grande envergure, à savoir créer un Marché commun, puis une Union économique et monétaire et, finalement une Union européenne. Il importe de ne pas perdre de vue ce fait, car il explique que le mouvement d'intégration communautaire progresse de moins en moins dans des secteurs spécifiques à considérer séparément. Il y a longtemps que l'intégration ne repose plus sur une conception sectorielle de la coopération (ici le commerce, ici les services, ici la politique sociale, etc.). L'Acte unique européen, les décisions prises lors de la réunion spéciale du Conseil européen des 11 et 12 février 1988, liant étroitement la réalisation du marché intérieur et celle des politiques régionale et sociale, ont ainsi nettement souligné la nécessité de procéder par approches globales, les décisions ne pouvant souvent être prises qu'en réalisant un compromis d'ensemble portant sur différents domaines.

Le but communautaire de l'intégration globale pourrait à l'avenir contraindre la CE à se montrer moins facilement disposée à coopérer de manière sélective ou sectorielle avec les Etats tiers. Paradoxalement, c'est pourtant la CE elle-même qui, dans ses rapports avec les pays de l'AELE, parle en faveur d'une approche pragmatique, adaptée aux problèmes concrets. L'objectif communautaire de l'intégration globale n'est pas non plus étranger au fait que quelques organisations et conférences spécialisées à caractère multilatéral et s'occupant de secteurs spécifiques perdront probablement de leur importance: Leurs activités étant cantonnées à un secteur bien délimité, elles présentent moins d'attrait pour les Etats membres de la Communauté qui constituent le plus souvent une majorité au sein de ces organisations et conférences. Elles continuent cependant de jouer un rôle assez important en tant que forums permettant un dialogue et des échanges de vues sur des questions spécifiques.

Atteindre le but communautaire de l'intégration globale implique la volonté de créer une Europe des citoyens et, partant, une *identité politico-culturelle de la Communauté*. Des formalités simplifiées aux frontières des Etats membres et des facilités accordées en matière d'établissement aux ressortissants de la CE, des Jeux européens (communautaires), davantage d'échanges universitaires, des programmes européens (communautaires) de formation et d'échanges de jeunes, etc., sont autant de points de départ d'une évolution qui ira certainement en s'accélégrant ces prochaines années. Elle est d'autant plus importante qu'elle est complétée par d'appréciables efforts d'ordre économique visant à renforcer la *cohésion économique et sociale*, efforts qui reposent sur la responsabilité – assumée par tous les Etats membres – d'édifier la Communauté.

Il est assez probable que cette dimension de *solidarité économique, politique et culturelle* qu'a pris la Communauté, influe plus fortement à l'avenir sur les *relations de celle-ci avec les Etats tiers européens*. On ne saurait méconnaître en effet, qu'on le veuille ou non, que cette dimension pourrait conduire la CE à se démarquer plus fortement des Etats tiers. Le reproche souvent adressé, depuis peu, à la Suisse de «voyager sur le marchepied» de même que les constatations faites au cours de récentes négociations, semblent indiquer cette tendance. De tels indices doivent être pris au sérieux bien qu'il ne faille pas en surestimer l'importance. S'il faut les prendre au sérieux, c'est parce que des *tendances à se démarquer du reste de l'Europe*, lorsqu'elles s'enracinent profondément dans la *conscience politique d'une large public*, sont de nature à rendre la Communauté moins encline à coopérer avec des Etats tiers. Or, les Etats tiers européens sont précisément davantage tributaires de cette volonté de coopérer que la CE elle-même. Par ailleurs, de tels indices ne doivent pas être surestimés parce que les autorités politiques sont, de part et d'autre, conscientes de la communauté de leurs intérêts et de la responsabilité qu'elles portent quant au renforcement de l'Europe occidentale. Il faut toutefois s'attendre à ce que les Etats d'Europe occidentale qui ne font pas partie de la CE soient – plus que par le passé – invités à fournir une contribution à la solidarité européenne.

Aussi longtemps qu'une telle contribution conservera un caractère intra-européen (p. ex. sous la forme d'une participation à une politique régionale paneuropéenne), elle ne posera guère de problèmes de principe aux Etats tiers. A vrai dire, on ne saurait exclure que dans ses rapports avec des pays extra-européens, la CE entende davantage marquer la solidarité européenne (p. ex. dans le domaine de la politique commerciale). Il existe déjà des indices d'une telle évolution; d'autres pourraient se faire jour à mesure que l'identité communautaire se renforcera en matière de politique économique extérieure et de politique étrangère.

L'évolution à l'intérieur de l'Europe et celle de la situation mondiale sont en étroite corrélation. Les progrès du processus d'intégration européenne exerceront des effets positifs sur l'économie mondiale, si la CE continue à se montrer ouverte à un resserrement des relations internationales. Inversement, une coopération plus intense sur le plan international aura une influence stimulante sur le processus d'intégration européenne. En revanche, toute évolution qui conduirait au repli sur soi d'une importante région économique serait dangereuse. Elle ne tiendrait pas compte de l'imbrication des activités économiques sur le plan mondial et entraînerait la ruine du système économique mondial, son éclatement en régions économiques, un protectionnisme croissant et une prospérité déclinante.

Quant à la *situation de la Suisse*, on peut tirer des considérations qui précèdent les conclusions suivantes: il ne sera pas toujours aisé de persévérer sur la voie d'une coopération pragmatique fondée sur une stricte réciprocité des droits et des obligations. L'intégration plus poussée de la CE comporte aussi le risque que ceux qui sont restés à l'extérieur soient désavantagés. On en a déjà plusieurs exemples actuellement et ils pourraient se multiplier à l'avenir, non seulement dans le domaine de la politique économique, mais aussi en ce qui concerne la libre circulation de la main-d'œuvre. Aujourd'hui déjà, les Suisses de l'étranger vivant

dans l'espace communautaire et ne disposant pas de la citoyenneté de l'un des Etats membres de la CE, en ressentent les conséquences. Celles-ci sont perçues, en premier lieu, particulièrement dans les conditions de travail pour certains types de profession, mais aussi dans les domaines du droit d'établissement, de l'accès à des établissements d'enseignement, etc., où les difficultés augmentent de manière sensible et s'accroîtront encore avec les progrès accomplis dans le processus d'intégration. Il en va également ainsi pour les travailleurs de nationalité suisse – y compris ceux qui désireraient se rendre à l'étranger pour y parfaire leur formation, ce qui a toujours eu une grande importance pour l'économie suisse – qui pourraient bien éprouver davantage de difficultés à exercer une activité professionnelle dans la Communauté au cours de ces prochaines années.

Il reste naturellement possible de parer à de tels désavantages par des *solutions négociées*. Ces solutions seront d'autant plus favorables que la Suisse pourra se présenter comme un partenaire intéressant dans le secteur en question. Toutefois, il ne faut pas oublier que les processus de décision sont devenus plus complexes dans la Communauté des Douze, ce qui rend moins souple l'attitude de la CE dans ses négociations avec les Etats tiers. Nous courons le risque de plus en plus grand d'avoir à choisir entre accepter telle quelle une solution proposée par la Communauté ou renoncer à régler le problème. Quant à la Communauté, son intérêt à négocier avec nous des solutions spéciales tend à faiblir.

C'est la raison pour laquelle il est de la plus haute importance que la Suisse, par une politique d'intégration active, sauvegarde voire développe, sa capacité d'être un partenaire contractuel intéressant. A cet effet, il sera nécessaire que nous prenions sur les plans de la politique et de l'économie intérieures – politiques culturelle et sociale au sens large y compris – des mesures propres à améliorer notre capacité d'adaptation à l'intégration européenne. Simultanément, il faudra que nous maintenions la dimension universelle de notre politique étrangère et de notre politique économique extérieure. En effet, c'est en soutenant, et si possible en renforçant, un système économique mondial fonctionnant efficacement que l'on parviendra le mieux à sauvegarder la compatibilité de la coopération sur le plan régional et de la coopération sur le plan mondial et à assurer à la Suisse la place qui lui revient en Europe et dans le monde.

6 Options de la politique suisse d'intégration

61 Aspects des relations avec les Communautés européennes qui relèvent de la politique de neutralité de la Suisse

Lorsqu'il apprécie les différentes options possibles en matière d'intégration, le Conseil fédéral sait combien la neutralité a des racines profondes dans l'histoire et dans la conscience nationale suisse et quelle est sa valeur en tant que moyen de sauvegarder l'indépendance et les intérêts du pays. Dans son message concernant l'initiative populaire «pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix» (FF 1988 II 946), il a décrit les relations qui existent dans l'histoire entre la volonté de défense, la neutralité et l'indépendance, et il a conclu que neutralité et force militaire axée sur l'autodéfense sont liées et augmentent réciproquement leur efficacité. Dans sa réponse aux postulats Muheim et Pini sur la politique

suisse de paix et de sécurité, du 29 juin 1988, le Conseil fédéral a exposé en détail que la neutralité permanente et armée de la Suisse constitue une excellente base pour une politique active de paix et de sécurité. A l'instar de l'armée, la neutralité est – sur le plan politico-stratégique – la garante de l'indépendance de la Suisse et le fondement de notre politique de paix.

La *neutralité permanente et armée* de la Suisse, qui a pris naissance, historiquement, dans une Europe déchirée et qui a été reconnue de manière générale après la Première guerre mondiale, est *ancrée dans le droit des gens* quant à son existence et à son contenu. En temps de guerre, elle impose à la Suisse d'observer les règles du droit de la neutralité, ce qui signifie que notre pays doit s'abstenir de tout acte d'hostilité à l'égard d'un belligérant et qu'il doit avoir recours aux moyens dont il dispose pour empêcher que des troupes étrangères ne traversent son territoire ou que celui-ci ne soit utilisé pour le transport de convois de munitions ou de ravitaillement. En outre, la Suisse, en tant qu'Etat neutre en permanence, assume des *obligations en temps de paix déjà*. Elle doit être en mesure de défendre son indépendance et d'assurer sa neutralité en usant de moyens appropriés. D'une manière générale, elle doit mettre tout en œuvre pour ne pas être entraînée dans une guerre et doit s'abstenir de tout ce qui pourrait l'impliquer dans un conflit armé. Sur le plan économique, elle doit, en tant qu'Etat neutre en permanence, éviter de contracter des obligations qui, en cas de guerre, pourraient l'empêcher d'accomplir ses devoirs découlant du droit de la neutralité. En cas de guerre entre d'autres Etats, elle a le droit d'entretenir des relations économiques avec les Etats belligérants; elle doit en revanche s'abstenir de tout acte de nature à favoriser l'un d'eux. En principe, les obligations liées à la neutralité, dans la mesure où elles ont pour résultat de limiter l'indépendance de l'Etat neutre, doivent être interprétées de manière restrictive. D'un autre côté, la Suisse neutre fera souvent plus que ce que le droit des gens exige d'elle, afin de renforcer la confiance des autres Etats dans sa neutralité et dans la crédibilité de sa politique de neutralité. Il convient cependant de souligner que la mise en œuvre de cette politique est laissée à sa libre appréciation. En outre, la neutralité, en Suisse, ne signifie pas neutralité d'opinion des citoyens, et il n'existe aucun doute sur l'appartenance de notre pays aux démocraties de type occidental.

Dans l'aménagement des relations entre la Suisse et la Communauté, il convient d'avoir à l'esprit les rapports réciproques existant entre la neutralité et l'*indépendance*. Celle-ci est, dans un certain sens, un concept relatif. Aucun pays n'est entièrement indépendant. Les interdépendances sur le plan mondial ont influencé de plus en plus les relations internationales dans les décennies qui viennent de s'écouler. L'indépendance est mise d'autant plus en danger que les interdépendances se développent d'une manière déséquilibrée au détriment de certains Etats et que finalement le risque d'être soumis à des pressions augmente. Une autonomie et une autarcie complètes étant irréalistes, la différenciation et l'approfondissement d'une interdépendance *équilibrée* peuvent devenir des moyens propres à consolider l'indépendance.

Au sens juridique du terme, la souveraineté d'un Etat est préservée tant que celui-ci reste soumis directement au droit international. Cette souveraineté n'est donc pas affectée lorsque l'Etat assume des obligations de droit international. Sur un plan politique, un Etat reste indépendant aussi longtemps qu'il est en mesure

de veiller à ses propres intérêts et d'accomplir ses tâches étatiques essentielles sans qu'une puissance étrangère puisse lui imposer sa volonté. Des restrictions à cette liberté d'action ne sont admissibles qu'à deux conditions. En premier lieu, tous les Etats doivent être touchés dans la même mesure, afin de maintenir l'égalité de leurs droits et obligations respectifs. Le déséquilibre existant entre les grandes puissances et les petits Etats, avec les conséquences qui en découlent, est un fait connu depuis longtemps. Pour la Suisse, il importe avant tout, pour autant qu'elle puisse exercer une influence sur ces développements, que ce déséquilibre ne soit pas aggravé. Deuxièmement, il faut que l'acceptation de nouveaux engagements ait une contrepartie équivalente, par exemple un élargissement des possibilités de développement économique.

Dans la mesure où la neutralité permanente et armée de la Suisse permet de maintenir son indépendance et, inversement, dans la mesure où la Suisse peut conserver le degré d'indépendance indispensable au maintien de la crédibilité de sa politique de neutralité, la Suisse continue, avec les autres Etats neutres européens, à apporter sa contribution à la stabilité politique et à l'équilibre de l'Europe. Le maintien de cet équilibre et, de cette manière, le respect témoigné aux Etats neutres, sont dans l'intérêt de l'Europe toute entière. Aussi longtemps qu'il en sera ainsi, il n'existe aucun motif impérieux de donner une nouvelle orientation à la politique étrangère de la Suisse en adhérant par exemple à la CE ou, à certaines conditions, en établissant de nouveaux liens institutionnels entre la Suisse et la CE.

Les limites à ne pas dépasser pour que la neutralité suisse reste crédible ne peuvent pas être fixées une fois pour toutes. Elles dépendent, en particulier, des modifications politiques et économiques qui peuvent survenir tant en Europe que dans le monde. En 1971, dans sa réponse à la motion Furgler, le Conseil fédéral avait déjà mis en évidence le fait que, dans ce contexte, les progrès réalisés en matière d'intégration politique et économique constituaient un élément d'appréciation important. Tout en constatant que l'autonomie de décision de la Suisse ne pourrait être maintenue qu'à la condition que notre pays noue avec la CE des liens institutionnels moins étroits que ceux de l'adhésion, le Conseil fédéral déclarait alors:

De ce fait, ce n'est, par rapport au statut d'adhésion, que dans une mesure beaucoup plus limitée que la Suisse pourra faire valoir son avis. C'est là un désavantage indéniabie, dont la portée sera déterminée par les domaines dans lesquels les CE arriveront à réaliser des solutions communautaires d'une part et de la manière dont ces solutions se répercuteront sur la Suisse d'autre part (FF 1971 II 753).

Dans sa réponse au postulat Alder du 8 octobre 1982, le Conseil fédéral constatait que ce «désavantage», révélé très tôt déjà, n'avait pas produit un effet négatif déterminant sur l'indépendance de la Suisse:

Les impératifs fondamentaux que nous avons soulignés dans notre message du 16 août 1972 conservent aujourd'hui leur entière validité. Le type de coopération qui s'est développée entre la Suisse et la Communauté durant ces dix dernières années, et qui a déjà abouti à des résultats importants, n'a pas porté atteinte à l'indépendance de la Suisse en matière de politique et de relations économiques et extérieures (. . .). En ce qui concerne nos rapports futurs avec la Communauté,

le Conseil fédéral est d'avis que le présent rapport démontre qu'il n'y a pas de raisons impératives poussant à revoir les bases de la politique suivie jusqu'ici. Les considérations politiques qui nous ont, à l'époque, empêchés d'envisager une adhésion à la Communauté n'ont pas été infirmées par l'évolution depuis 1972 (FF 1984 I 501).

Depuis lors, le processus d'intégration européenne s'est accéléré en même temps qu'il s'est approfondi, en particulier grâce à l'extension de la Communauté au sud de l'Europe et à l'adoption de l'Acte unique européen. Ce dernier a non seulement étendu de manière substantielle les compétences de la Communauté et introduit dans les traités instituant les Communautés européennes des éléments supplémentaires de supranationalité et de démocratie qui ont souligné leur caractère constitutionnel, mais il a aussi établi, pour la première fois, un pont entre les objectifs de l'union économique et les progrès de l'union politique. Face à ces développements, le Conseil fédéral, en 1986, a analysé la situation dans les termes suivants, en réponse au postulat Hubacher:

Le fait d'être exclu du mécanisme de décision interne de la CE est plus lourd de conséquences aujourd'hui qu'il ne l'était en 1972. En effet, la CE a pris plus de poids en Europe et dans le monde en s'élargissant et en multipliant ses compétences. En Suisse, son activité a un impact direct sur un nombre croissant de domaines. Nous considérons qu'il nous incombe d'intégrer également cet aspect dans notre examen permanent de la conception suisse de la coopération avec la Communauté (FF 1987 I 688).

Les éléments contenus dans le présent rapport, qui concernent aussi bien l'intégration européenne que les rapports de la Suisse avec la Communauté, amènent le Conseil fédéral à formuler les considérations suivantes dans l'optique d'un développement cohérent de la politique qu'il a menée jusqu'à aujourd'hui.

Les options de la Suisse en matière de politique d'intégration doivent être examinées et appréciées de manière globale, en tenant compte de la situation dans notre pays, en Europe occidentale, dans l'Europe toute entière et dans le monde, et en prenant en considération tous les domaines d'activités de l'Etat. Ces options sont décrites en détail dans le présent rapport. Il s'agit notamment des possibilités suivantes: poursuivre et approfondir la politique menée jusqu'à maintenant par la Suisse, politique qui consiste à conclure des accords destinés à protéger certains intérêts concrets et réciproques sur la base du principe de l'égalité des parties contractantes, ou créer de nouveaux liens institutionnels entre la Suisse et la Communauté, tels que ceux résultant par exemple d'une adhésion.

L'examen global de ces options, qui, à lui seul, soulève déjà des problèmes considérables, est rendu d'autant plus difficile qu'il doit tenir compte de l'avenir et qu'il concerne une Communauté qui, comme le montre l'évolution du processus d'intégration européenne de ces dernières années, se trouve en plein développement. Il est aisé de constater que cette évolution se réalise dans le sens d'une extension géographique, d'une consolidation sur le plan institutionnel et d'une extension des compétences matérielles dans tous les domaines d'activité de l'Etat. En revanche, on ne sait pas encore si, et à quel moment, le but ultime de cette évolution, c'est-à-dire l'union des Etats membres de la Communauté en matière d'économie, de politique extérieure et même de politique de sécurité, sera atteint. On ne sait d'ailleurs pas non plus si ce mouvement d'unification se concrétisera

sous la forme d'une entité comparable à un Etat fédératif, constituant les Etats unis d'Europe.

Les accords qui ont été conclus entre la Suisse et la Communauté depuis sa création, en particulier l'Accord de libre-échange de 1972, sont tous conçus de manière à permettre à la Suisse de satisfaire en tout temps, en fait et en droit, aux obligations de droit international découlant de sa neutralité. L'expérience montre que la Communauté non seulement reconnaît la neutralité suisse comme un fait incontestable, mais qu'en plus, elle sait que cette neutralité est considérée dans de nombreuses capitales du monde comme un élément de stabilité politique et d'équilibre en Europe. La crédibilité de la volonté de la Suisse de rester neutre n'est nullement affectée par les rapports étroits que la Suisse entretient avec la Communauté.

Compte tenu du fait que la Suisse et la Communauté ont la volonté et la capacité de maintenir les conditions propices à la poursuite et à l'approfondissement de telles relations, notamment par la conclusion de nouveaux accords sur la base du principe de l'égalité des parties contractantes, tout en veillant au respect de leur identité et de leur indépendance respectives, la question d'une adhésion de la Suisse à la CE n'est pas d'actualité. L'adhésion soulèverait d'ailleurs des problèmes sous l'angle de la politique suisse de neutralité et pourrait mettre en question sa crédibilité. C'est pourquoi l'adhésion n'est pas le but de l'approfondissement de nos relations avec la Communauté.

Au cours des quinze dernières années, l'intégration européenne a progressé. De nouveaux Etats ont adhéré à la CE et d'ici quelques années, le marché intérieur sera une réalité. Celui-ci constitue l'étape précédant l'union économique et représente un pas important vers l'union politique, prévue à plus long terme. La poursuite, notamment sur le plan qualitatif, des progrès réalisés en matière d'intégration ne manquerait pas d'avoir des incidences sur les relations entre la Suisse et la Communauté. Celles-ci devraient, sous différents aspects, être adaptées aux nouveaux défis. Toutefois, aussi longtemps qu'il nous sera possible de mener une politique d'intégration consistant à étendre et à approfondir notre collaboration avec la Communauté, conformément aux exigences de notre politique économique, en maintenant la flexibilité la plus grande possible et en veillant à la sauvegarde de notre indépendance sur le plan politique, il n'en résultera aucune conséquence déterminante sur notre politique de neutralité.

Considérant l'évolution rapide du processus d'intégration européenne et les nombreuses incertitudes qui en découlent, notamment en ce qui concerne la durée de cette évolution et sa portée sur le plan institutionnel, le Conseil fédéral attribuera une importance primordiale à la mise à jour permanente et continue des éléments de base de la politique de sécurité et de la politique économique de la Suisse. Le Conseil fédéral attache en outre un grand prix à ce que l'examen systématique des questions politiques, juridiques et matérielles qui se posent dans ce contexte soit mené avec grand soin et dans une perspective globale.

62 Possibilités d'intensifier la participation suisse au processus d'intégration européenne dans le cadre institutionnel actuel

Le présent rapport démontre que la Suisse dispose de diverses possibilités aux fins d'intensifier sa participation à l'œuvre de coopération européenne et de contribuer, malgré sa non-appartenance à la CE, aux progrès de l'intégration européenne. A vrai dire, la plupart de ces possibilités ne sont pas sans comporter des zones d'ombre et elles doivent être constamment adaptées à des conditions politiques, juridiques et économiques se modifiant sans cesse. *S'employer à obtenir que les mécanismes institutionnels* de la collaboration entre la CE et les Etats d'Europe occidentale non-membres de la Communauté soient renforcés sur les plans bilatéral et multilatéral sera *ces prochaines années une tâche essentielle que la Suisse devra accomplir par sa politique d'intégration*. Il ne s'agira pas tant de fixer des orientations de large portée que, surtout, d'améliorer nos possibilités de coopération dans le cadre institutionnel actuel, comme la Suisse l'a fait jusqu'ici de manière peu spectaculaire mais efficace, voire d'étendre ce cadre au besoin.

De nombreuses organisations et institutions dont l'activité s'étend à toute l'Europe jouent, comme cela ressort du présent rapport, un rôle certain dans le processus d'intégration européenne. Mais la principale force agissant sur ce processus procède des Communautés européennes, qui exercent une influence déterminante à deux égards:

- l'orientation imprimée au processus d'intégration communautaire a dans la plupart des cas une telle incidence sur l'environnement européen que celui-ci s'en trouve influencé et contraint de réagir;
- les Etats membres de la CE disposant de la majorité dans la plupart des organisations paneuropéennes, ils ont donc dans une large mesure la possibilité d'y décider le cours des travaux. S'ils interviennent en bloc, exprimant ainsi face à l'extérieur une position consolidée des Douze, ils influent de manière déterminante sur tout ce qui fait l'objet de la coopération dans ce forum; lorsqu'en revanche ils n'interviennent pas de concert, il en résulte souvent que les travaux sont suspendus ou du moins retardés.

La conclusion à tirer de cette situation de base est qu'il faut, dans l'intérêt de tous les Etats participant à l'œuvre de coopération européenne – *membres et non-membres de la CE* – tout faire pour s'informer mutuellement le plus tôt possible, *sur leurs intentions et leurs projets nouveaux de quelque importance du point de vue de la politique d'intégration*. Il importe que les intérêts respectifs en jeu soient exposés aussi exactement que possible et que des solutions adéquates soient recherchées en commun pour éviter que l'une ou l'autre des parties ne crée de nouveaux obstacles en pratiquant une politique de fait accompli, et pour ne pas manquer une occasion de coopérer.

Pour assurer cet échange d'informations et l'élaboration de solutions paneuropéennes, on peut passer non seulement par le canal des organisations européennes, mais aussi établir des contacts directs avec la Communauté et les Etats membres. La Suisse a donc un intérêt vital à ce que soient revalorisées et renforcées les *organisations européennes* dont elle fait partie, aux fins d'élargir ses possibilités de participation au processus d'intégration européenne. Cette revalorisation et ce renforcement dépendent – il est vrai – avant tout des membres de ces

organisations mais aussi de l'intérêt que la Communauté porte à ces forums. Dans plusieurs domaines, la priorité qu'accorde actuellement la Communauté à son renforcement interne affaiblit cet intérêt. Toutefois, dans des domaines spécifiques, on peut constater que la Communauté est en général disposée à œuvrer non seulement dans le cadre de ses institutions, mais également au sein d'organisations paneuropéennes, cela dans la mesure où le caractère obligatoire des dispositions arrêtées et leur conformité aux buts visés par la Communauté sont garantis. Telle est l'attitude dont a fait preuve la Communauté dans le cadre de la lutte contre les obstacles techniques au commerce, domaine dans lequel les organisations européennes de normalisation jouent un rôle important, ou encore en matière de recherche et de développement technologique, pour ne citer que deux exemples.

Dans le cadre de sa politique d'intégration active, la Suisse doit donc *examiner comment il est possible d'améliorer le mode de travail au sein des organisations paneuropéennes et d'y intensifier les activités*. Il paraît surtout important de développer assez tôt au sein de ces organisations – ce qui exige de l'efficacité et une vue prospective des choses – des conceptions auxquelles puissent souscrire tous les participants au processus d'intégration européenne. De cette façon, ces conceptions devraient pouvoir être prises en considération dans les travaux législatifs respectifs de la CE et des Etats ouest-européens non-membres. La voie menant à des réglementations juridiques compatibles pourrait ainsi être aménagée sans que leur application ne se heurte à des obstacles relevant de la souveraineté, compte tenu des rapports de force inégaux en Europe.

Aujourd'hui, participer au processus d'intégration européenne exige sans doute beaucoup plus que par le passé *l'entretien de contacts directs avec les organes de la CE et des Etats membres de la Communauté*. En l'occurrence, il importe surtout que les contacts soient simultanément établis au niveau des gouvernements, des parlements et des milieux économiques et que l'on veuille spécialement à ce que les avis exprimés à ces divers niveaux concordent. Aujourd'hui déjà, il existe de nombreuses possibilités de contacts qui ne demandent qu'à être développées.

Au niveau des *gouvernements et des administrations*, il y a lieu de mentionner:

- l'organisation des travaux du Suivi de Luxembourg (cf. ch. 415.1) qui prévoit sur le plan multilatéral des contacts au niveau des ministres, des hauts fonctionnaires et des experts, et sur le plan bilatéral des visites diplomatiques auprès des organes de la CE et des gouvernements des Etats membres de la CE, relations dans le cadre desquelles il est possible d'exposer les affaires de caractère spécifiquement suisse;
- des comités mixtes, composés de représentants des gouvernements, qui agissent sur instructions et sont chargés de veiller à la bonne exécution des divers accords, par exemple des deux accords de libre-échange de 1972. Des comités mixtes existent également dans le cadre d'accords multilatéraux tels que la Convention pour la simplification des formalités douanières;
- des échanges d'informations ou des consultations ayant lieu à intervalles réguliers dans les domaines des transports et communications, de la protection de l'environnement, de la politique économique et de la politique monétaire, ainsi que dans celui de la recherche et du développement. De tels échanges d'informations institutionnalisés pourraient, à vrai dire, être également insti-

tués dans d'autres domaines, en premier lieu sur le plan multilatéral selon la conception de la CE;

- des consultations multilatérales entre les Etats de l'AELE et la Commission des CE sur des projets législatifs. Ces consultations ne comportent pas d'obligations juridiques, mais représentent un moyen efficace en vue d'établir des législations compatibles. Elles visent à empêcher que, par méconnaissance complète des régimes juridiques et des intérêts des autres partenaires, on crée de nouvelles disparités – pourtant évitables – propres à entraver les échanges commerciaux.

Au niveau des *Parlements*, il y a lieu de mentionner:

- les rencontres annuelles de membres de l'Assemblée fédérale avec un comité de membres du Parlement européen;
- le Comité des parlementaires des Etats membres de l'AELE – organe consultatif du Conseil de l'AELE – qui organise aussi régulièrement des rencontres avec des représentants du Parlement européen.

Au niveau des *organisations de partenaires sociaux*, il convient de citer:

- les rencontres annuelles entre le Comité consultatif de l'AELE et le Comité économique et social de la CE.

Les contacts ayant lieu au niveau de *l'économie*, que ce soit entre associations ou entreprises, sont d'une telle multiplicité qu'il ne saurait être question de les évoquer en détail. L'appartenance du Vorort, de l'Union suisse du commerce et de l'industrie à l'Union des fédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), celle de l'Union syndicale suisse à la Fédération des syndicats européens ainsi que celle des associations de branches aux organisations faitières européennes revêtent une grande importance du point de vue de la participation au processus d'intégration européenne. *L'UNICE, la Fédération européenne des syndicats et les diverses associations européennes de branches* sont en effet associées assez tôt aux procédures de consultation de la CE – c'est-à-dire au cours de l'élaboration des propositions législatives que les services de la Commission des CE soumettent au Conseil. Les représentants suisses peuvent, en tant que membres à part entière, faire valoir leur point de vue au sein de ces associations économiques qui sont favorables à la création d'un espace économique européen englobant la CE et les Etats de l'AELE.

Il existe donc une large infrastructure permettant l'expression des positions suisses tout au long du processus de formation de l'opinion de la CE, la réciprocité étant évidemment donnée. C'est précisément parce qu'en principe, la CE n'entend plus s'écarter de la position commune qu'elle a réalisée qu'il est important que cette position se fonde sur une conception qui ne nous soit pas totalement étrangère, parce que nous avons indirectement contribué à en établir les bases. La conséquence à en tirer est que *nous devons continuer à développer ces contacts de natures fort diverses*. Ces contacts ne constituent pas, comme on le prétend parfois à tort, une ingérence de la Suisse dans la procédure interne de décision de la CE. En effet, ils visent seulement à assurer dans la plus large mesure possible un développement parallèle des législations et de la coopération entre la CE et les Etats n'appartenant pas à la Communauté.

Une condition très importante dont dépend à tous les niveaux le succès de cette participation informelle aux progrès de l'intégration est certes que *l'information et*

la coopération entre les divers milieux intéressés de l'administration et de l'économie de notre pays soient améliorées. Un représentant de l'économie suisse, qui doit s'exprimer, par exemple, sur des questions relatives aux transports devant ses partenaires de la CE, devrait connaître la position de la Suisse dans les pourparlers menés avec la Commission des CE sur les questions de transport. Quant à l'administration, pour pouvoir faire valoir efficacement les intérêts suisses auprès des organes des CE, elle doit connaître parfaitement les besoins des divers groupes suisses d'intérêts. Les organes assumant en l'occurrence la formation de l'opinion existent déjà: les plus importants étant les commissions compétentes des Chambres fédérales et la Délégation économique permanente. Celle-ci réunit, sous la présidence du directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, les directeurs des cinq principales organisations économiques du pays (Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Union suisse des paysans, Union suisse des arts et métiers, Union syndicale suisse, Association suisse des banquiers) ainsi que les directeurs des offices fédéraux intéressés. Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 11 décembre 1961, cette Délégation a pour tâche d'élaborer à un niveau infragouvernemental les directives des négociations entre la Suisse et la CE et d'assurer la coordination des intérêts économiques suisses face à la Communauté. Depuis sa création, la Délégation économique permanente a permis de donner forme à la politique économique extérieure de la Suisse et plus particulièrement, de parvenir dans une large mesure à une unité de vues sur le plan national en ce qui concerne la politique que doit suivre la Suisse à l'égard de la CE.

Cela dit, aujourd'hui, il est plus important que jamais de créer également au sein des groupes d'intérêts, par exemple des associations économiques de branches, des mécanismes d'information et de consultation plus larges. Il faudrait aussi que l'administration puisse disposer de capacités plus importantes pour lui permettre de satisfaire aux exigences élevées que suscitent à la fois les processus permanents d'information, de consultation et de négociations tant en Suisse que dans les rapports entre celle-ci et ses partenaires européens, la formation de l'opinion, le processus législatif et la conduite des négociations.

La participation informelle au processus d'intégration européenne exige en l'occurrence des efforts qu'il importe de ne pas sous-estimer, et que la Suisse doit consentir si elle veut rester un partenaire crédible et, en tant que tel, présenter son point de vue – avec toute l'efficacité, les connaissances techniques et l'expérience politique voulues – lors des négociations avec la CE et lors des très fréquentes réunions d'experts des partenaires européens. C'est précisément parce que la Suisse renonce à adhérer à la CE et, par conséquent, ne peut faire appel aux services du large appareil administratif de Bruxelles, que les autorités fédérales ne sauraient renoncer à renforcer leurs capacités de s'occuper de la politique européenne.

Les possibilités de coopération – qu'il importe de ne jamais confondre avec un droit de participation, sous quelque forme que ce soit, au processus de décision de la CE – dépendent en fin de compte de l'attention que la Communauté accorde à nos préoccupations et de sa disponibilité à coopérer. A son tour, celle-ci est fonction de *nos propres dispositions à tenir compte des intérêts de la CE*. Sous cet angle de vue, lorsque la Suisse fait cavalier seul parce que ses intérêts ne

concordent pas avec ceux de la CE, elle réduit ses possibilités de participer au processus d'intégration européenne, alors que si la Suisse prend en considération le contexte européen dans ses décisions nationales qui ont des incidences hors de ses frontières, elle accroît ses possibilités. Si la Suisse, qui ne peut pas participer au marché intérieur de la CE puisqu'elle n'en est pas membre, s'efforce de créer au sein de l'espace économique européen dynamique, des conditions semblables à celles d'un marché intérieur – ce qui exige une harmonisation des législations aussi poussée que possible – il importe aussi qu'elle soit capable de faire preuve d'une capacité d'intégration à l'Europe. Cela doit être surtout le cas dans les situations peu nombreuses où la CE a un vif intérêt à coopérer avec nous. Ce n'est donc que si nous réussissons dans ces cas à nous montrer disposés à accepter certains compromis que nous pourrions attendre de la Communauté qu'elle fasse preuve à notre égard de compréhension dans les nombreux cas où c'est la Suisse qui est intéressée à coopérer avec la CE. Dans cet esprit, pour donner suite au postulat du Conseil national du 4 mars 1987, le Conseil fédéral a décidé d'insérer, dans les messages législatifs à l'Assemblée fédérale et dans les propositions relatives à l'adoption des ordonnances fédérales, un chapitre destiné à préciser si les nouvelles dispositions suisses proposées – si tant est qu'elles aient des effets hors de nos frontières – sont ou non en harmonie avec le droit européen en vigueur ou à l'état de projet (cf. l'annexe 6). Mais il faut souligner qu'il n'est pas envisagé d'adapter automatiquement le droit suisse au droit européen; le but visé est de favoriser le développement de réflexes européens dans le processus législatif et celui de formation de la volonté politique. Dans ce sens, la mesure précitée est destinée à améliorer indirectement les possibilités qu'a la Suisse de participer à l'intégration européenne, notre pays rendant crédible par son comportement son désir de coopérer plus étroitement.

Il est actuellement d'autant plus important d'éviter les disparités juridiques inutiles que, dans le programme de réalisation du marché intérieur de la CE, on a choisi une nouvelle stratégie, renonçant à une harmonisation systématique du droit des Etats membres, ce qui ouvre de nouvelles possibilités de coopération avec les Etats de l'AELE. Sans nécessiter une harmonisation dans les détails des législations des Etats de l'AELE et de celles de la CE, le système de la reconnaissance mutuelle des effets juridiques des prescriptions équivalentes permet d'éliminer les obstacles s'opposant à la réalisation de conditions semblables à celles qui existent au sein du marché intérieur. Dans nombre de cas, il devrait suffire que les réglementations concordent sur certains points essentiels, points que les partenaires considèrent comme déterminants pour la reconnaissance de l'équivalence de celles-ci. Cela vaut non seulement pour les réglementations applicables aux marchandises, par exemple les prescriptions de sécurité s'appliquant à l'admission des appareils techniques, mais aussi pour les services, par exemple les prescriptions touchant le bilan des instituts financiers, adoptées aux fins d'assurer la protection des déposants, de même que pour la circulation des capitaux et des personnes.

Outre les efforts à entreprendre pour que les législations évoluent de manière aussi parallèle que possible au sein de l'espace économique européen, il s'agira de *mettre les instruments juridiques existants encore davantage au service d'une plus large*

ouverture des frontières. L'un de ces instruments est l'Accord de libre-échange Suisse-CEE (ALE).

Le Conseil fédéral est convaincu que, *du point de vue juridique*, l'Accord de libre-échange offre des potentialités qui n'ont, jusqu'ici, pas été pleinement exploitées.

Les pays de l'AELE souhaitent créer, avec la Communauté, un espace économique européen parallèlement à l'achèvement du marché intérieur de la Communauté. Dans cette perspective, il est intéressant de constater que, même si les cadres institutionnels et les objectifs visés sont différents, l'Accord de libre-échange contient des dispositions qui, sur la forme, coïncident largement avec les dispositions correspondantes du Traité CEE (voir en particulier les art. 13 et 20 ALE et les art. 30 et 36 du Traité CEE).

En Suisse et dans la Communauté, les conditions juridiques d'une application harmonieuse de l'Accord de libre-échange existent: en effet, aussi bien selon la conception suisse que selon la conception communautaire, les traités internationaux font partie intégrante, à partir de leur entrée en vigueur, de l'ordre juridique interne; les deux parties reconnaissent le principe fondamental du droit international public selon lequel tout traité en vigueur lie les parties et doit être interprété et appliqué par elles de bonne foi; elles admettent toutes deux que «cette exécution ne s'épuise pas dans le respect scrupuleux de leurs engagements sur le plan international, mais implique la mise en œuvre, sur le plan interne, des moyens propres à donner à ces engagements un effet optimal» (FF 1984 I 798 et 799). Enfin, il est admis, dans les deux ordres juridiques, que lorsque l'Accord de libre-échange fait référence aux «parties contractantes», il vise la Communauté et la Confédération suisse dans tous leurs organes pouvant concourir utilement à la réalisation de l'objectif commun (qui est, selon le préambule de l'ALE, «le développement harmonieux de leur commerce dans le but de contribuer à l'œuvre de la construction européenne»).

Pour sa part, le Conseil fédéral qui, à l'égard de la Communauté, répond à titre principal d'une application de l'accord conforme au droit international, dispose à cette fin de plusieurs moyens d'action. Il veille d'abord à ce que l'administration exécute l'accord. Il lui incombe aussi de se prononcer sur la portée matérielle des dispositions de celui-ci. En outre, le Conseil fédéral donne des instructions aux délégués suisses qui siègent au sein du Comité mixte Suisse/CEE. Selon l'article 29 de l'Accord de libre-échange, le Comité mixte est chargé de la gestion de l'accord et veille à sa bonne exécution. En vue de garantir une interprétation aussi harmonieuse que possible des dispositions matérielles de l'accord par les autorités suisses et communautaires, la Suisse a récemment proposé la création d'un Comité d'experts juridiques, subordonné au Comité mixte, qui serait chargé par ce dernier de préparer, à l'intention des parties contractantes et dans des cas particuliers, des recommandations destinées à réduire le risque de divergences d'interprétation. Cette proposition est actuellement à l'étude au sein de l'AELE.

Au niveau législatif, les parties contractantes n'ont jusqu'à présent pas ressenti le besoin de procéder systématiquement à une harmonisation du droit. La définition, dans le Livre blanc de la Commission de 1985, d'une nouvelle stratégie communautaire en la matière – stratégie fondée principalement sur le principe de

l'équivalence des réglementations nationales – présente à cet égard un intérêt considérable pour la Suisse (FF 1987 I 687), car il est souhaitable que cette stratégie soit aussi applicable à l'espace économique européen.

Les tribunaux internes peuvent également jouer un rôle important dans la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange. Le Conseil fédéral est d'avis que des divergences jurisprudentielles devraient pouvoir être évitées – le cas échéant parallèlement à une pratique administrative cohérente – surtout dans la perspective de la création d'un espace économique européen. Il considère même, comme il l'a déjà relevé dans sa réponse au postulat Alder du 18 octobre 1982 concernant les relations avec la Communauté européenne, qu'«un développement harmonieux des jurisprudences (de la Cour de Luxembourg et du Tribunal fédéral suisse) constitue une contribution importante à la réalisation des objectifs des accords de libre-échange» (FF 1984 I 472-474).

Sur la question de l'application directe de l'Accord de libre-échange, le Conseil fédéral a déjà reconnu que cet instrument «ouvre la possibilité à des personnes privées d'invoquer certaines de (ses) dispositions devant les juridictions respectives de la Suisse et de la Communauté» (FF 1984 I 472). Le Conseil fédéral, en parfait accord avec la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (voir p. ex. ATF 98 Ib 385 et 112 Ib 184), a souligné lui-même en ces termes que «sont directement applicables les règles internationales conventionnelles qui, considérées dans leur contexte et à la lumière tant de l'objet que du but du traité, sont inconditionnelles et suffisamment précises pour produire un effet direct et s'appliquer comme telles à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète» (FF 1984 I 799). Le Conseil fédéral est persuadé que l'application directe de certaines dispositions de l'accord est de nature à renforcer la perception qu'a le citoyen de la signification concrète du libre-échange et peut contribuer à la réalisation de l'effet utile de l'accord. La vigilance que les particuliers intéressés sont portés à attacher à la défense de leurs droits représente un moyen supplémentaire efficace de promouvoir le libre-échange inscrit dans l'accord.

Enfin, la conclusion d'accords sectoriels bilatéraux ou multilatéraux constitue une possibilité déterminante d'approfondir la coopération au sein de l'espace économique européen. Comme on le sait, en 1986, la Suisse avait été la première à conclure avec la Communauté un Accord-cadre sur la coopération scientifique et technique, exemple très rapidement suivi par d'autres Etats de l'AELE. Aux fins de multiplier les occasions de participer au processus d'intégration européenne, il vaut la peine de déterminer les possibilités de conclure d'autres accords de cette nature dans des domaines où il existe de part et d'autre un vif intérêt à échanger assez tôt les informations et à harmoniser les points de vue. La création de structures et l'adoption de mesures d'organisation dans le but d'assurer une coopération sectorielle privilégiée favorisent un mode de penser et d'agir européen dans des domaines où une telle attitude est indispensable si l'on veut s'acquitter efficacement des tâches à accomplir.

Compte tenu de l'appréciation – en générale positive – qu'elle porte sur le Système monétaire européen (SME), la Suisse est disposée à approfondir sa coopération avec lui, dans la mesure où et aussi longtemps que cette coopération répondra à l'intérêt des deux partenaires et sera compatible avec la poursuite résolue de notre politique de stabilité. Dans ce contexte, la participation aux

mécanismes du SME en matière de taux de change constitue une option qu'on ne saurait exclure d'emblée. Le Conseil fédéral se prononcera sur cette question dans sa réponse à deux interventions parlementaires pendantes (88.309, postulat du groupe PDC concernant l'adhésion de la Suisse au Système monétaire européen, et 88.320, interpellation Dobler (CE): politique monétaire. Système monétaire européen).

La contribution de la Suisse à la construction de l'Europe ne vise pas uniquement l'approfondissement de ses relations économiques avec la Communauté. Si, dans son processus d'intégration, la CE met l'accent sur l'aspect économique, elle n'en aspire pas moins à y inclure toujours plus d'autres domaines. En témoignent, entre autres, ses efforts de créer une Europe des citoyens. Des échanges de jeunes, des programmes destinés à promouvoir l'éducation et la culture, de même que le renforcement des efforts en vue d'améliorer les conditions-cadre de politique culturelle sont autant de preuves qu'une identité européenne, en fait communautaire, est également perçue comme un moyen de dynamiser l'intégration.

La Suisse a tout avantage à participer de façon accrue à de tels efforts. L'activité culturelle et artistique présuppose un esprit d'ouverture sur le monde et des dispositions favorables aux échanges d'idées et de points de vue. Dans ce sens, l'évolution en cours dans la CE est indéniablement un enrichissement pour la Suisse. Il va de soi que, surtout dans le domaine culturel, une certaine originalité est à préserver. La culture européenne ne doit-elle pas sa vitalité et son rayonnement universel à sa diversité et à son foisonnement? C'est pour cette raison que les effets de l'intégration économique sur les activités culturelles devraient être appréciés avec discernement. Considérer la culture et l'expression culturelle exclusivement sous l'angle de la libre circulation des services ne va pas sans poser de sérieux problèmes. Une plus grande liberté économique dans le domaine de la création culturelle et médiatique n'est pas nécessairement garante de prestations meilleures. Il n'est pas rare qu'une concurrence économique totalement libre ait plutôt pour effet un nivellement et donc un appauvrissement de l'offre culturelle.

Pour la Suisse, il s'agira dès lors de mettre en évidence les possibilités de renforcer et d'approfondir la coopération culturelle en Europe sans entamer la diversité qui fait la force de l'espace culturel européen. Du fait même de son plurilinguisme et notamment de la multiplicité de ses cultures, la Suisse peut apporter ici une contribution précieuse. Elle se doit d'éviter un clivage de l'espace culturel européen entre la CE et les pays non-communautaires, en œuvrant au renforcement d'une identité culturelle paneuropéenne.

C'est l'intérêt que la CE a à coopérer avec notre pays qui décidera dans une large mesure du succès de la politique suisse d'intégration telle qu'elle vient d'être exposée. Plus la Suisse pourra contribuer à la construction de l'Europe, plus cet intérêt sera grand. Il faudrait naturellement fixer les limites de la solidarité et du parallélisme de l'évolution des deux partenaires, là où l'autonomie de décision de notre Etat serait compromise outre mesure et là où une intégration européenne plus poussée aurait pour conséquence d'inciter l'Europe à se replier sur elle-même, par exemple dans le domaine de la politique commerciale.

Disposer d'une économie nationale saine et forte est pour la Suisse un excellent

moyen d'asseoir sa position dans le cadre de la coopération européenne. Un élément essentiel de notre politique européenne est donc le *maintien d'une compétitivité supérieure à la moyenne* dans les domaines de l'économie, de la finance et de la recherche. Pour cela, il faut des conditions économiques générales stables et fiables qui stimulent la capacité d'innovation et la propension à investir, et permettent de récompenser ceux qui osent entreprendre; autres éléments importants dans ce contexte: un haut niveau de recherche, un degré de qualification élevé de notre main-d'œuvre et une infrastructure fonctionnant de manière optimale.

Dans l'ensemble, les perspectives sont favorables à ce que la poursuite de la politique suisse actuelle d'intégration soit couronnée de succès. La CE a, somme toute, intérêt – sur le plan de sa politique étrangère – à ne pas affaiblir le groupe des Etats neutres qui joue un rôle important dans la stabilité politique et l'équilibre de toute l'Europe. Il ne saurait être dans l'intérêt de la Communauté de faire preuve d'un esprit de fermeture et d'un refus de coopérer avec les Etats neutres d'Europe occidentale, les plaçant ainsi dans une situation où ils n'auraient d'autre choix que celui d'adhérer à la CE ou de s'accommoder d'importants désavantages.

63 Les diverses options

631 Conséquences économiques de divers scénarios d'évolution

631.1 Les effets fondamentaux de l'intégration

L'achèvement du marché intérieur communautaire conformément aux objectifs fixés dans le Livre blanc de la Commission des CE aboutira à la création en Europe du plus grand marché du monde, pratiquement sans frontières intérieures. Cette évolution touchera l'économie suisse, que la Suisse soit ou non intégrée dans ce marché. Les effets de l'intégration résultent en principe du jeu de deux facteurs: les débouchés qu'offre un marché plus vaste et les effets exercés par une concurrence plus intense. Ces deux facteurs devraient se faire sentir selon les schémas suivants:

- L'agrandissement du marché, résultant de la suppression des entraves au commerce favorisera la division économique du travail, ce qui ouvrira de nouvelles possibilités de réaliser des bénéfices sur le plan de la spécialisation et des économies d'échelles. Toutefois, il ne sera possible de tirer pleinement parti des avantages offerts par le marché intérieur que si de nouvelles barrières ne sont pas dressées face à l'extérieur.
- La concurrence croissante contraint les entreprises à produire de manière plus efficiente ce qui renforce les capacités de production des économies nationales. Simultanément, la pression plus forte exercée par la concurrence stimule la compétitivité et exerce un effet modérateur sur les prix.
- L'intégration visée par le marché intérieur entraîne dans son sillage des changements de structures sectorielles et régionales qui offrent de nouvelles chances aux entreprises du fait d'une demande plus diversifiée et de créneaux plus nombreux; cette transformation n'ira toutefois pas sans risques ni sans entraîner des frais d'adaptation. Durant la phase d'adaptation, une accélération

des investissements des entreprises devrait se produire, qui exercera des effets sur la productivité de l'ensemble de l'économie ainsi que sur l'emploi.

Les conséquences de l'intégration économique plus étroite de l'Europe se feront sentir différemment selon les périodes envisagées ainsi que selon les divers secteurs économiques et groupes de sujets économiques. Il faut en particulier distinguer entre l'obligation de s'adapter, effet surtout sensible à court et à moyen terme, d'une part – à noter qu'à ce stade il y aura forcément des gagnants et des perdants – et les effets s'exerçant à long terme dans l'ensemble de l'économie sur le plan de l'efficacité et de la prospérité des entreprises. A long terme, une fois que seront achevées les adaptations d'ordre structurel et que l'économie aura alors trouvé un nouvel équilibre, les effets s'exerçant sur l'ensemble de l'économie donneront sans aucun doute des résultats essentiellement positifs:

- L'ouverture des marchés permettra aux entreprises du secteur industriel de fabriquer des produits en plus grandes séries et, partant, de réduire les frais de fabrication et de distribution, ainsi que d'améliorer les chances d'amortir les frais de recherches et de développement et d'accroître la mobilité des facteurs de production (travail, capital et savoir).
- Travailleurs et consommateurs jouiront d'un niveau de vie plus élevé ainsi que d'une offre plus étendue de biens et de services à des prix conformes aux lois du marché.

Ce tableau qui, dans l'ensemble, est optimiste pourrait être assombri si des économies nationales ouvertes comme celle de la Suisse – qui ont d'importants intérêts économiques également hors du nouvel espace économique intégré – étaient contraintes d'adopter, conjointement avec la Communauté, une attitude plus défensive (fermeture plus sensible du marché) face à l'extérieur et d'adopter des réglementations plus restrictives dans des secteurs spécifiques. Un rapprochement par rapport au marché intérieur communautaire ne devrait en aucun cas se faire au prix d'une détérioration des relations économiques sur le plan mondial.

631.2 Adhésion à la CE et non-adhésion en tant que scénarios

Les considérations qui suivent constituent une tentative d'évaluer de manière générale les conséquences possibles de l'achèvement du marché intérieur communautaire sur l'économie suisse, selon que l'on opte pour l'adhésion ou pour la non-adhésion à la Communauté. Dans le premier cas, il faut partir de l'hypothèse que la Suisse, en tant que membre de la CE, participe à part entière à un marché intérieur complètement réalisé; dans le second, on peut supposer que la Suisse reste à l'extérieur de ce marché et que les possibilités qui s'offrent à elle de coopérer avec la CE ne vont guère au-delà de ce qu'elles sont aujourd'hui.

Le choix de présenter ces deux scénarios d'évolution extrêmes est motivé par le fait que les possibilités futures d'établir une coopération plus étroite avec la CE ne peuvent pas, à l'heure actuelle, être évaluées quantitativement de manière sûre. C'est dire qu'il n'existe pas de base solide permettant de faire l'évaluation de quelque solution que ce soit, intermédiaire entre l'adhésion et le statu quo. De même, il n'est possible d'émettre que des appréciations d'ordre qualitatif sur les effets qui – selon les diverses options – pourraient s'exercer sur l'ensemble de

notre économie. La quantification de ces effets exigerait des recherches empiriques approfondies et elle ne serait fiable d'ailleurs que si elle était pratiquée secteur par secteur, voire produit par produit. A cela s'ajoute le fait que ni l'ampleur de l'harmonisation du droit nécessaire à la création du marché intérieur ni la direction qu'elle doit prendre – par exemple dans les domaines du droit des sociétés, de la protection des travailleurs et de la législation sociale – ne sont connues avec exactitude et que, par conséquent, les coûts économiques qui en résulteraient sont impossibles à déterminer.

Il importe cependant de bien préciser que l'hypothèse de départ selon laquelle les possibilités de coopération Suisse-CE ne pourraient plus guère être élargies en cas de non-adhésion procède du scénario, purement théorique, selon lequel la CE cesserait – pour quelque raison que ce soit – de faire preuve de l'ouverture relative qu'elle a manifestée jusqu'ici à l'égard des Etats tiers. L'évolution effective se situera donc entre les deux options extrêmes que sont l'adhésion à la CE et le statu quo. En tirant parti des possibilités (cf. ch. 5) de mener une politique active d'intégration, la Suisse tendra à réaliser une solution intermédiaire entre ces deux extrêmes, par un élargissement de la coopération avec la Communauté.

La suite de ce chapitre vise tout d'abord à mettre en évidence les effets qui s'exerceront dans divers secteurs économiques selon l'option envisagée (adhésion à la CE ou statu quo). Elle contient ensuite une brève analyse de questions spéciales de politique d'intégration et s'achève par une description récapitulative des effets sur l'ensemble de l'économie.

631.3 Effets sur divers secteurs de l'économie

631.31 Effets dans le domaine de l'industrie et de l'artisanat

a. Industrie

En cas d'adhésion, une *intégration complète* de la Suisse dans le futur marché intérieur aurait pour conséquence la suppression de presque toutes les entraves affectant les échanges bilatéraux: suppression des règles d'origine et des obstacles techniques au commerce; suppression des graves handicaps dont pâtit surtout le secteur des textiles et de l'habillement dans le trafic de perfectionnement passif; unification des normes; suppression des frontières fiscales dans le trafic intérieur, par suite de l'adoption du régime de la taxe à la valeur ajoutée selon le principe modifié du pays d'origine avec mécanisme de compensation. Dans ce contexte, il y a lieu encore de ne pas sous-estimer l'amélioration des conditions d'accès à divers marchés sectoriels qui résulterait de la libéralisation du régime des achats publics; en effet, les marchés publics représentent actuellement en valeur environ 15 pour cent du produit national brut des pays de la CE et, dans certains secteurs – par exemple dans celui des télécommunications – beaucoup plus encore. Les conséquences de la suppression de toutes ces entraves seraient le libre accès à un marché de 320 millions de personnes qui absorbe aujourd'hui déjà 56 pour cent des exportations suisses de biens, un élargissement des possibilités de production et de débouchés commerciaux, de meilleurs rendements d'échelles ainsi que de substantielles économies réalisées sur les coûts de production et de distribution.

L'industrie suisse profiterait également d'une tendance à la réduction du coût des

biens et services qu'elle commande auprès de secteurs économiques aujourd'hui partiellement «protégés»: cette tendance résulterait par exemple d'une plus forte pression de la concurrence sur le marché des assurances, de services financiers meilleur marché et mieux axés sur les besoins de la clientèle, d'une pression exercée sur les prix dans l'industrie de la construction à cause de l'augmentation du nombre des appels d'offres internationaux pour les projets de construction industrielle, ainsi que des coûts plus favorables à l'industrie des denrées alimentaires, liés à la réduction du prix des produits agricoles.

Particulièrement au cours de ces dix dernières années, notamment marquées par des taux de change extrêmement fluctuants, l'industrie suisse a témoigné d'une volonté et d'une capacité d'adaptation considérables. Sa dynamique nettement supérieure à la moyenne internationale en ce qui concerne les investissements d'équipements en témoigne. D'autre part, à la différence de plusieurs secteurs industriels dans nombre de pays communautaires, notre industrie n'est soutenue ou protégée par l'Etat que dans une mesure négligeable, si ce n'est dans le domaine des achats publics. On peut donc supposer que *notre industrie – orientée vers les marchés mondiaux – pourrait, dans l'ensemble, faire face à une concurrence plus intense au sein du marché intérieur de la CE, ainsi que sur le marché suisse.*

Dans ces conditions, l'industrie serait, selon toute vraisemblance, le secteur de l'économie suisse qui tirerait le profit le plus grand d'une pleine participation de la Suisse au marché intérieur. Pour se faire une idée de l'ampleur possible des effets de cette intégration, il suffit de constater la proportion déjà très forte des exportations vers la Communauté sur l'ensemble de la production des divers secteurs industriels. Si l'on met en relation la part de la production totale que représentent les exportations et la proportion des exportations vers la CE, on constate que – pour certains secteurs – les exportations vers la CE représentent – par rapport à l'ensemble de la production brute et du volume de l'emploi – des parts allant de 25 pour cent environ dans l'industrie des textiles et de l'habillement ou dans l'industrie métallurgique à près de 40 pour cent dans l'industrie chimique ou dans celles des machines et appareils.

En l'occurrence, ces chiffres ne reflètent que de façon incomplète les proportions effectives dans lesquelles notre industrie travaille pour le marché de la CE: Si l'on tient compte encore des affaires sur le marché suisse qui sont liées à ces exportations vers la CE – c'est-à-dire les livraisons à d'autres branches d'exportations, on constate que, pour diverses branches, notamment pour celle des biens d'investissement, l'importance du marché de la CE est encore beaucoup plus grande. A cela s'ajoutent les investissements considérables de l'économie suisse dans toute la Communauté.

A la différence des effets surtout positifs que devraient s'exercer à court terme dans les secteurs industriels exposés, depuis longtemps déjà, à la concurrence internationale, il se pourrait que dans certains *secteurs de l'artisanat dont l'activité est axée sur le marché intérieur*, une pleine participation à ce marché exige des *adaptations parfois douloureuses*, notamment parce que l'ensemble des réglementations et des normes spécifiquement suisses, qui a longtemps fait de notre marché national un espace protégé, devrait être harmonisé avec les règles européennes. De plus, à court terme, la réponse à la question de savoir si le processus de libéralisation des achats publics emporterait plus d'avantages ou plus

d'inconvénients dépendrait, dans une très large mesure, de la position concurrentielle qu'auraient alors les divers secteurs, comme celui des télécommunications, par exemple. L'adaptation à une concurrence globalement plus dure sur le marché intérieur ne saurait guère être réalisée sans transferts de places de travail. *A long terme*, toutefois, même les *branches et secteurs jusqu'ici «protégés»* sortiraient sans doute *fortifiés* du processus d'intégration.

Même en cas de non-adhésion, des entreprises suisses pourraient, grâce au système européen de libre-échange, profiter en partie des possibilités offertes par le grand marché européen, ainsi que des effets de réduction de coûts découlant des règles communes du marché intérieur, comme par exemple des normes unifiées. En revanche, les *désavantages causés par la persistance d'entraves administratives* – par exemple en relation avec les règles d'origine, les normes divergentes, le trafic de perfectionnement passif, les achats publics – *se feront à l'avenir encore plus fortement sentir lorsque des entreprises suisses seront en concurrence avec des entreprises qui bénéficient du marché intérieur communautaire*. On mesure mieux l'ampleur possible de ces désavantages si l'on se réfère à une estimation de la CE qui évalue à 300 000 hommes/année ou à 2,5 milliards de dollars par an le coût de l'application des règles d'origine dans les échanges entre la CE et l'AELE. Cela, bien qu'approximativement un quart du volume des échanges donnant en soi droit à un traitement préférentiel, n'en bénéficie pas en réalité, les entreprises renonçant à engager les démarches nécessaires auxquelles sont liées des frais administratifs élevés.

On peut certes admettre que, même sans adhérer à la CE, la Suisse arrivera à obtenir dans divers domaines une réduction des entraves administratives au commerce. Quant à l'égalité du traitement des produits suisses par rapport à ceux de la CE, elle ne pourrait être obtenue, en règle générale, que si la Suisse adhérerait à la CE et participait au marché intérieur. C'est ainsi que, même si notre pays adoptait le principe de la taxe à la valeur ajoutée, les frontières fiscales avec la CE ne pourraient être abolies.

En outre, il est plus réaliste de partir de l'idée que, *dans la plupart des secteurs de notre économie, des difficultés d'adaptation d'un part, et des effets de réduction des coûts d'autre part, apparaîtront même en cas de non-adhésion*. Toutefois, il y a lieu de relever que le comportement de l'économie en matière d'adaptation des structures et en matière d'investissement sera notablement différent selon que la Suisse adhère à la CE ou non. Dans le premier cas, en effet, l'obligation de s'adapter serait institutionnalisée et constituerait la règle absolue; dans le second, et quelle que soit la forme de nos relations avec la CE, notre économie disposerait d'une marge de manœuvre d'une certaine ampleur.

Il n'est guère possible de tirer un bilan général des différents effets de l'intégration. On peut seulement constater que, faute d'une adhésion à la CE, *certaines désavantages quant à la position concurrentielle de notre industrie* ne pourront, vraisemblablement, guère être évités à long terme face à des entreprises implantées sur des marchés où les conditions sont plus favorables.

b. La Suisse en tant que lieu de production et les investissements directs

Ce dernier fait ne devrait pas manquer d'exercer également une influence sur les décisions d'implantation des investisseurs nationaux et étrangers.

On ne saurait exclure l'éventualité que la Suisse perde – malgré sa situation géographique centrale et ses autres avantages – de son attrait en tant que pays fournisseur de la CE ainsi que de l'attrait qu'elle exerce auprès des investisseurs extra-européens, d'Extrême-Orient notamment. Cela pourrait se produire d'autant plus facilement que plusieurs pays communautaires tendent à avoir une stabilité politico-économique et des conditions économiques générales qui se rapprochent de celles de la Suisse.

Aujourd'hui, étant donné la perspective de l'achèvement du marché intérieur de la CE, la question du lieu d'implantation se pose en termes nouveaux aux industries suisses qui ne disposent pas encore d'unités de production à l'étranger. Puisque les grandes entreprises suisses – les multinationales et autres grandes entreprises axées principalement sur l'exportation – sont déjà présentes depuis longtemps dans la Communauté par leurs filiales, cette question doit préoccuper surtout les petites et moyennes entreprises qui continuent de constituer l'essentiel du tissu industriel de notre pays. Leur problème principal est de savoir comment réagir au mieux sur le plan de la stratégie d'entreprise au défi du marché intérieur. Plusieurs possibilités s'offrent en l'occurrence: elles vont d'un renforcement de la collaboration avec des entreprises de la CE à la création de centres de production dans la Communauté, en passant par la création de propres sociétés de distribution. Les exigences qui se posent aux entrepreneurs sont différentes selon la branche économique considérée et les conditions du marché. Il faut savoir toutefois qu'il est plus difficile aux petites et moyennes entreprises qu'aux grandes de mettre en œuvre des opérations durables de soutien de leur production à l'étranger, cela pour différentes raisons: faible emprise sur le marché, manque d'expérience, coûts du contrôle à exercer sur des filiales éloignées. Il est difficile de dire avec certitude si un transfert d'emplois à l'étranger ou une meilleure exploitation des possibilités d'expansion s'offrant à l'étranger aura lieu. Il n'est cependant pas exclu que l'économie suisse perde des emplois existants ou qui auraient pu être créés. Aussi est-il particulièrement important que nos entreprises se donnent les possibilités d'échapper à ces difficultés en procédant à des investissements directs dans l'espace économique de la CE. Pour permettre aux entreprises suisses d'avoir un accès optimal au marché intérieur de la CE, même en cas de non-adhésion à la Communauté, il y a lieu de garantir que la libéralisation des investissements directs à l'intérieur du marché de la CE ne soit pas liée à des charges grevant les entreprises ayant leur siège principal en dehors de la Communauté. Selon certaines propositions émanant de milieux communautaires, il s'agirait de charges qui priveraient d'une partie des avantages du marché intérieur les filiales dont la majorité du capital serait entre les mains de pays tiers.

c. Construction

La structure du secteur suisse de la construction est caractérisée par une forte prépondérance des petites et moyennes entreprises. Une *adhésion à la CE aurait pour conséquence de renforcer notablement la concurrence*, surtout en ce qui concerne les grands projets de constructions, les ouvrages relevant du génie civil (investissements d'infrastructure), les projets de construction dans les régions limitrophes et les constructions préfabriquées. Si, d'une part, le recours plus fréquent aux appels d'offre internationaux pour les grands projets de construc-

tions industrielles ainsi que pour la réalisation de travaux et de constructions publics devait davantage contraindre les grandes entreprises suisses à s'adapter aux nouvelles règles du marché, ces dernières verraient, d'autre part, s'ouvrir de nouveaux débouchés sur les marchés étrangers et cette internationalisation de leurs activités aurait à la longue des effets positifs sur l'ensemble de l'économie (p. ex. réduction du coût des investissements de construction pour le reste de l'économie). On ne saurait en revanche prévoir dans quelle mesure un renforcement sensible de la pression de la concurrence interviendra – hors des régions limitrophes – dans les autres secteurs de la branche proprement dite de la construction, ainsi que dans les branches connexes. Les éléments dont on dispose en l'occurrence sont par trop incertains.

631.32 Effets dans le domaine des services

a. Banques

Pour apprécier les effets possibles de l'intégration des marchés financiers européens, – suppression de toutes les prescriptions et taxes qui entravent la libre circulation des capitaux, libéralisation des services financiers – il faut tenir compte des éléments suivants:

- à côté de la CE, il existe pour la Suisse d'autres marchés financiers importants;
- les banques suisses sont, aujourd'hui déjà, très actives sur le plan international;
- la présence de banques étrangères sur le marché suisse est déjà importante dans plusieurs secteurs de l'activité bancaire;
- enfin, de manière tout à fait générale, la législation suisse sur les banques étant fort libérale, les banques suisses éprouveront moins de peine à s'adapter aux nouvelles conditions que leurs concurrentes d'autres pays de l'AELE, voir de la CE.

Quelle que soit la nature des rapports entre la Suisse et le marché intérieur de la CE, tout porte à croire que l'intégration des centres financiers européens les plus importants devrait avoir pour effet d'accroître encore le poids des banques étrangères en Suisse et, dans l'ensemble, de rendre plus âpre la concurrence; et ceci surtout dans divers domaines partiellement «protégés» par des ententes qui limitent la concurrence. C'est principalement dans le domaine des affaires s'adressant à une clientèle importante qu'il faut s'attendre à une intensification de la concurrence. Par contre, pour ce qui est des services s'adressant à une clientèle spécifique, la position des banques suisses sur le marché paraît moins menacée. Les autres secteurs de l'économie pourront aussi profiter de l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre, ainsi que la réduction probable du prix des services financiers.

Même si la Suisse n'adhérait pas à la CE, il se pourrait qu'un nouveau rapprochement se révèle indispensable pour maintenir la compétitivité de la place financière suisse. Ce rapprochement impliquerait diverses réformes législatives afin d'éliminer les réglementations inutilement discriminatoires: par exemple dans le domaine fiscal (impôts indirects, mesures en relation avec les droits de timbre et l'impôt anticipé) ou en ce qui concerne l'obligation de publication et la surveillance.

L'intégration des centres financiers européens les plus importants exercera-t-elle en fin de compte des effets positifs sur notre système financier ou provoquera-t-elle plutôt une contraction des affaires? Cela dépendra essentiellement du degré de compétitivité atteint par ces centres au moment où sera achevé le marché intérieur de la CE. *Compte tenu des tendances mondiales à la libéralisation du secteur financier, la différence entre les effets d'une adhésion et ceux d'une non-adhésion devrait être plutôt faible.*

b. Assurances

Aujourd'hui déjà, le secteur suisse des assurances est fortement implanté dans la Communauté: des compagnies suisses sont représentées dans tous les Etats membres de la CE par des établissements qui, en 1986, ont encaissé environ 35 pour cent du total des primes et réalisé plus de 70 pour cent des affaires à l'étranger. Inversement, diverses sociétés d'assurances étrangères ont des établissements sur le marché suisse. On en comptait 25 en 1986, dont 20 pour les seuls pays communautaires.

En sus de la liberté d'établissement déjà réalisée dans la CE, la réalisation complète de la libre circulation des services signifiera que les entreprises, industrielles et artisanales, clientes des assurances auront, si elles dépassent une certaine taille, la possibilité de s'assurer directement dans un autre pays communautaire.

Bien qu'en principe, chaque risque puisse, aujourd'hui déjà, être couvert auprès d'un assureur étranger établi dans le pays, l'adhésion de la Suisse à la CE devrait se traduire par une *plus âpre concurrence* sur le marché suisse *pour des affaires de grande ampleur*. Des chances équivalentes pourraient aussi s'offrir aux assureurs suisses sur les marchés communautaires. Il n'est toutefois guère possible d'estimer dans quelle mesure de telles «affaires de grande ampleur opérées à distance» pourraient peser lourd dans la balance, compte tenu de l'importance des conseils et de la présence de l'assureur sur les lieux. On ne saurait guère non plus prévoir jusqu'à quel point l'achèvement du marché intérieur déclencherà une plus forte concurrence dans le domaine des affaires traitées avec de plus petites entreprises ou des particuliers. Enfin, il est impossible de déterminer dans quelle mesure les assureurs tendraient à mettre à charge des petits assurés les pertes que subiraient leurs compagnies dans le domaine des affaires de grande ampleur par suite d'un renforcement de la concurrence.

En raison des dimensions différentes des marchés, les désavantages qui pourraient résulter du droit communautaire des assurances, en cas de non adhésion, pourraient toucher les compagnies suisses. D'où l'importance de l'intérêt que la Suisse accorde à la conclusion d'un accord sur les assurances qui garantisse un traitement réciproque non discriminatoire des agences et succursales d'assurances, implantées sur le territoire de l'une et l'autre partie.

c. Transports

La politique des transports et le secteur des transports constituent, sous l'angle des relations avec la CE, un cas spécial dans la mesure où ils touchent non seulement les échanges économiques entre la Suisse et la Communauté européenne, mais aussi le trafic de transit inter-communautaire à travers les Alpes.

Aujourd'hui, la politique suisse des transports est, à divers égards, en opposition manifeste avec les tendances au sein de la CE, ainsi qu'avec le droit communautaire. C'est notamment le cas pour la prise en compte des problèmes environnementaux dans le cadre des mesures de promotion des transports publics et pour les règles relatives aux poids maximum des véhicules routiers (28 t contre 40 t). Si la Suisse adhérerait à la CE, elle devrait adopter les règles communautaires qui, à vrai dire, n'ont jusqu'ici pas été intégrées dans une conception globale au sens d'une politique coordonnée des transports. Sur le marché des transports de la CE qui sera un jour libéralisé, les camionneurs suisses devraient faire face à une plus âpre concurrence, mais en contrepartie, le libre accès à ce marché leur serait assuré.

En cas de non-adhésion, la coopération future de la Suisse avec la Communauté, en matière de transports, et spécialement l'avenir des transporteurs routiers suisses dont l'activité est internationale, dépendraient dans une large mesure des possibilités de trouver avec la CE une solution satisfaisante au problème du transit. Dans l'optique de l'achèvement du marché intérieur, la Communauté continue de prévoir de plus forts taux d'accroissement du trafic nord-sud. Pour ce qui est du transit par la route, elle considère la limite suisse des 28 t comme une entrave importante à ce trafic. Comme solution de rechange au trafic routier, la Suisse, qui veut assumer sérieusement son rôle traditionnel de pays de transit, propose le transport combiné. Elle a déjà fait – et continuera de le faire – d'importants efforts en vue de promouvoir ce mode de transport. La construction d'une nouvelle transversale alpine, qui créerait d'importantes capacités supplémentaires de transit, doit être considérée comme une solution à long terme. Dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur de la CE, la construction de la nouvelle transversale alpine a un certain caractère d'urgence. Pour la Suisse, il est également très important que les transporteurs routiers, exerçant leur activité sur le plan international, aient libre accès à ce marché communautaire des transports en voie de libéralisation.

La libéralisation de l'accès au marché, de l'aménagement des tarifs et de la répartition des capacités dans le trafic aérien intracommunautaire entraînera un notable renforcement de la concurrence et exercera naturellement aussi des effets sur les compagnies aériennes des Etats tiers. Vu l'importance du marché européen pour les compagnies aériennes suisses, celles-ci devront absolument s'adapter aux nouvelles conditions, que la Suisse adhère ou non à la CE.

Dans le domaine de la navigation maritime, il existe déjà une étroite coopération avec la Communauté sur le plan de la lutte contre les mesures protectionnistes prises par des Etats tiers. D'autre part, le trafic maritime entre les Etats membres de la CE n'a qu'une importance relativement minime pour la navigation suisse en haute mer: la situation ne devrait donc guère se modifier dans ce secteur des transports.

La réglementation internationale de la navigation sur le Rhin repose sur la Convention portant amendement à la Convention révisée pour la navigation du Rhin (Convention de Mannheim, RO 1967 1639), qui garantit la libre navigation sur le Rhin, de Bâle à la mer. Cette liberté vaut pour le transport de personnes et de biens tant dans le trafic transfrontière que dans le trafic intérieur; elle implique

également la liberté de commerce, dans la mesure où elle est en rapport avec les conditions de transport (liberté d'affrètement) ainsi que la franchise de taxes.

En vertu de l'article 75 du Traité CEE, la Communauté est habilitée à exercer, en matière de transports, des attributions qui se recoupent avec la compétence des Etats représentés au sein de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, instituée par la Convention de Mannheim; il en résulte certaines difficultés d'ordre institutionnel. Pour les surmonter, il y a lieu d'incorporer dans la politique communautaire des transports, le régime actuel de la navigation sur le Rhin, régime qui a eu pour effet de créer un marché intégré avec la participation de la Suisse. Une possibilité de renforcer la coopération consisterait à accorder à la Communauté, en tant que telle, un siège et une voix au sein de la Commission centrale du Rhin (cf. à ce sujet le Protocole de signature de 1979 du Protocole additionnel n° 2 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, RO 1985 239).

d. Economie énergétique

Dans le domaine de l'économie énergétique, la coopération internationale s'est intensifiée de plus en plus rapidement au cours de ces deux dernières décennies. Pour les petits pays qui, comme la Suisse, ne disposent que de maigres ressources naturelles, cette coopération représente une importante condition générale s'imposant à leur politique énergétique. Outre la question de la garantie de l'approvisionnement en énergie, des considérations d'ensemble touchant la sécurité, les problèmes posés par la protection de l'environnement et de développement, ainsi que d'autres aspects encore préoccupent de plus en plus les autorités nationales compétentes en matière d'énergie. Or ces préoccupations ne manquent pas de se répercuter aussi sur la coopération internationale.

Les engagements contractés jusqu'ici par la Suisse sur le plan international n'ont pas limité sa liberté d'action sauf sur quelques points de détail; au contraire, ils ont permis s'assurer plus de souplesses en matière de politique énergétique. Jusqu'à présent, nous n'avons été désavantagés que là où nous sommes restés à l'écart (EURATOM).

La création d'un marché intérieur pour l'énergie, prévue pour les années à venir, placera certainement la Suisse en face d'une nouvelle situation et exigera de nouvelles décisions. Dans la situation actuelle, la Suisse n'est nullement en position isolée. Il existe en effet, également entre les divers Etats membres de la CE, certaines différences d'opinion quant à la manière de s'attaquer à l'unification du marché de l'énergie (en l'occurrence, les pierres d'achoppement sont notamment les prescriptions sur la protection de l'environnement applicables aux raffineries, la politique des prix de l'énergie et la politique d'imposition des agents énergétiques, les subventions aux charbonnages, les normes). En raison de son appartenance à l'Agence internationale de l'énergie, la Suisse est d'ores et déjà concernée par les débats auxquels donnent lieu ces problèmes, notamment parce que la plupart des Etats membres de la CE sont aussi membres de cette organisation.

En ce qui concerne les énergies de réseau telles que le gaz et l'électricité, la Suisse est déjà étroitement liée aux pays communautaires. Une partie importante du gaz naturel que nous consommons provient de la zone communautaire (Pays-Bas,

RFA); presque toutes nos exportations d'électricité sont destinées à des pays de la CE et 90 pour cent de nos importations proviennent de la zone communautaire. Cette étroite imbrication montre qu'une politique communautaire de l'énergie pourrait avoir des effets directs sur la situation énergétique de la Suisse, cela d'autant plus que, dans le domaine des énergies de réseau, il n'existe, en raison même de la nature de ces énergies, que des possibilités limitées de substitution.

Aux fins de garantir leur approvisionnement en matières et combustibles nucléaires, les Etats membres de la CE ont institués entre eux l'EURATOM. Des entreprises de plusieurs Etats membres de l'EURATOM (p.ex. la France, la Grande-Bretagne et la RFA) participent dans une large mesure à l'approvisionnement des centrales nucléaires suisses et à l'élimination de leurs déchets. Dans le but de prévenir la prolifération des armes nucléaires, on exige, pour les importations et exportations liées à l'exploitation des centrales nucléaires, que les Etats se donnent mutuellement des assurances, au niveau gouvernemental. Les Etats membres de l'EURATOM ont établi entre eux des procédures simplifiées pour la délivrance de telles assurances. Si les Etats-Unis font bénéficier les membres de l'EURATOM d'une simplification de ces procédures, en revanche, ils ont tendance à multiplier les obstacles pour la Suisse: il n'est pas rare qu'ils mettent deux à trois ans pour clore une procédure alors que les Etats membres de la CE en sont dispensés. Telle est la raison principale de la coopération étroite de nos centrales nucléaires avec des entreprises des Etats membres de l'EURATOM. Dans le cadre de l'aménagement futur de nos relations avec la CE, il pourrait, selon l'évolution des choses, se révéler nécessaire d'étudier si la Suisse ne pourrait pas avoir accès au système de coopération instauré au sein de l'EURATOM.

e. Commerce de gros et de détail

La participation de la Suisse au marché intérieur, dans l'hypothèse d'une adhésion à la CE, s'accompagnerait sans aucun doute d'une *plus forte internationalisation du commerce suisse*. C'est ainsi qu'à relativement court terme, on verrait apparaître sur le marché suisse de nouvelles firmes étrangères de vente par correspondance parce que, dans ce secteur commercial, les coûts de pénétration du marché sont relativement faibles.

De manière générale, la pression exercée par la concurrence à l'intérieur du pays s'accroîtrait et aurait tendance à influencer surtout sur les marges du commerce de détail qui, en Suisse, sont dans divers domaines supérieures à celles des pays voisins, par exemple en République fédérale d'Allemagne. Toutefois, la structure actuelle du commerce en Suisse, caractérisée par de grands distributeurs efficaces (dans le commerce des denrées alimentaires, la densité des supermarchés en Suisse – qu'elle soit mesurée par rapport au nombre total des commerces ou par rapport aux surfaces de vente – se situe dans la moyenne des pays de la CE), par de petits et moyens commerces spécialisés ainsi que par une bonne répartition territoriale des points de vente devrait dans l'ensemble se maintenir même face à une concurrence plus dure.

Même si la Suisse n'adhérait pas à la CE, il faudrait s'attendre, après l'achèvement du marché intérieur, à une internationalisation plus poussée, caractérisée par une tendance à l'intensification de la concurrence ainsi que par une pression sur les marges dans le commerce suisse. L'ampleur de ces évolutions et les effets

★
 bénéfiques qui pourraient en résulter pour l'ensemble de notre économie seraient toutefois moins accusés que ceux qui s'exerceraient en cas d'adhésion de la Suisse à la CE.

631.33 Effets sur l'agriculture

Dans le domaine de l'agriculture également, la Suisse entretient des relations très intenses avec la CE. En 1987, 66 pour cent de nos importations (4 mia. de fr.) de produits agricoles, y compris les produits transformés, provenaient de la Communauté et 54 pour cent (1,2 mia. de fr.) de nos exportations dans le même secteur lui étaient destinées.

En cas d'adhésion à la CE, la Suisse devrait adopter la politique agricole commune qui repose sur les piliers de l'unité du marché (libre circulation des marchandises au sein de la CE, prix uniformes), la préférence communautaire (politique commerciale pour les produits agricoles) et la solidarité financière. Les écarts de prix à la production s'étant fortement accentués ces vingt dernières années – aujourd'hui les prix pratiqués dans la CE pour les produits agricoles s'élèvent à 40–50 pour cent des montants correspondants en Suisse, à 53 pour cent pour le lait et juste deux tiers pour les bêtes de boucherie – il est probable que cette disparité serait la principale difficulté. Il faudrait, par exemple, ramener le prix du lait de 102 ct/kg actuellement à environ 55 ct/kg, donc le réduire de moitié ou presque. Cette forte réduction des prix à la production serait toutefois partiellement compensée par des économies réalisées sur les moyens de production agricole, notamment sur les produits fourragers.

Sans compensation pour la perte de revenus causée par les réductions de prix susmentionnées – cette perte est estimée aujourd'hui à quelque 3 milliards de francs par an – il faudrait s'attendre à un sensible fléchissement de la production et à une accélération de la transformation des structures agricoles, notamment à un phénomène de concentration tant dans la taille des exploitations que dans celle des surfaces cultivées. A plus long terme, il ne fait aucun doute que le *secteur agricole – exploitations, main-d'œuvre, production, revenu global, etc. – se rétrécirait sensiblement*. Cette évolution affecterait aussi divers secteurs économiques situés en amont ou en aval des activités agricoles. A la longue, sous la pression de la concurrence au sein du marché communautaire, un nouvel équilibre s'établirait sous la forme d'un secteur agricole plus limité mais plus productif et plus apte à innover. Il y aurait moins d'exploitations mais de plus grandes entreprises très bien situées, une répartition optimale des ressources et de bons revenus pour ceux qui continueraient à travailler dans l'agriculture. *En cas d'adhésion à la CE, les consommateurs suisses bénéficieraient cependant de prix plus favorables pour les denrées alimentaires.*

En raison de considérations d'ordre supérieur, relevant par exemple de la politique d'approvisionnement et d'impératifs écologiques et socio-démographiques, on ne saurait s'accommoder sans autre d'un plus fort rétrécissement du secteur agricole, *les pertes de revenus devraient pour le moins être compensées par des paiements directs*. Or, cette pratique serait-elle compatible avec le droit communautaire? C'est une question qu'il importerait d'examiner de plus près. Certes, il devrait être possible de prendre des mesures de compensation suite à la

réforme de la politique agricole commune et de l'augmentation des ressources des fonds structurels – fonds régional et social – de la CE. Il semble également que l'article 42 du Traité CEE permette de prendre de telles mesures aux fins de protéger des exploitations structurellement ou topographiquement défavorisées, ou encore dans le cadre de programmes de développement économique, donc surtout en faveur des exploitations des régions de montagne ou de régions isolées. Mais il n'est pas certain que des exploitations de plaine puissent bénéficier de paiements directs. A cet égard, il y a toutefois lieu de rappeler que la CE des Six avait fait à la Norvège, candidate à l'adhésion au début des années septante, de larges concessions autorisant des subventions nationales pour compenser la perte de revenu agricole.

Un redimensionnement sensible et des modifications structurelles de l'agriculture suisse seraient inévitables en cas d'adhésion à la CE. Même si ce processus était modéré, l'accroissement du rendement des exploitations et la baisse des prix agricoles auraient des effets positifs sur l'ensemble de l'économie. Mais, dans la mesure où des dispositions seraient prises pour compenser la perte du revenu agricole, il se produirait un transfert partiel des charges entre contribuables et consommateurs (dépenses de consommation plus faibles, mais, selon les circonstances, impôts plus élevés) et un gain d'efficacité plus modeste pour l'ensemble de l'économie.

En cas de non-adhésion également, certains effets s'exerceraient sur l'agriculture suisse. Le marché intérieur une fois achevé ne devrait pas exercer plus d'effets directs qu'aujourd'hui puisque, dans le secteur agricole, le marché intérieur («Europe verte») est largement réalisé. Toutefois, en tant que secteur étroitement lié à l'économie nationale, l'agriculture serait aussi exposée à une *plus forte pression de la concurrence*. Du point de vue de la politique d'intégration, il faut donc accorder toute l'attention nécessaire à l'adaptation des structures. Sur les plans de la politique des prix et de la politique commerciale ainsi que lors de l'établissement de normes, nous devons autant que possible nous abstenir de prendre des mesures qui nous sépareraient encore davantage de la CE. Ce n'est que si nous agissons ainsi que nous pourrons éviter des difficultés croissantes, non seulement à la production agricole indigène mais encore aux secteurs situés en amont ou en aval des activités agricoles, par exemple l'industrie des denrées alimentaires.

A côté des effets de l'intégration européenne sur l'agriculture suisse, il faut évidemment penser aussi aux effets des développements de politique commerciale mondiale. Aujourd'hui déjà, dans le cadre du GATT, les Etats exportateurs de produits agricoles soumettent notre politique d'importations agricoles en particulier à une pression croissante.

631.4 Questions particulières de politique d'intégration

631.41 Problèmes de politique fiscale posés par l'intégration

L'achèvement du marché intérieur de la CE implique tout d'abord un rapprochement des impôts indirects (rapprochement des taux de TVA, uniformisation des droits d'accise spéciaux). La suppression des contrôles aux frontières exige aussi, pour ces impôts, le passage du principe – internationalement reconnu – du pays de

destination à un principe modifié du pays d'origine avec mécanisme de compensation. Selon ce principe, à l'intérieur du marché commun, les marchandises et les services seraient dorénavant frappés des impôts indirects du pays exportateur et non plus du pays de consommation. La procédure d'imposition se déplacerait donc du lieu d'utilisation vers celui de production ou d'origine, les frontières fiscales étant supprimées. Un mécanisme de compensation établi entre tous les Etats membres aurait cependant pour effet que les marchandises et les services seraient finalement imposés par le pays de destination.

Si l'on veut éviter que cette modification du régime fiscal n'entraîne de nouvelles distorsions affectant les échanges, il faut procéder à un large rapprochement des taux d'imposition et des bases de calcul de l'assiette fiscale. Partant de l'idée qu'une certaine marge de différence sur le plan fiscal ne présente aucun inconvénient du point de vue de la politique de concurrence, la Commission des CE a recommandé en juillet 1987 l'adoption d'une marge de variation de 6 pour cent (entre 14 et 20 %) pour le taux normal de la TVA.

En cas d'adhésion à la CE, la Suisse devrait adopter le système de la taxe à la valeur ajoutée avec une matière imposable beaucoup plus étendue (prestations de services) que ce n'est actuellement le cas et un niveau d'imposition nettement plus élevé (taux actuel de l'ICHA: 6,2 % ou 9,3 %). Il en résulterait une notable augmentation des recettes fiscales de la Confédération. Toutefois, pour éviter que la fiscalité fédérale ne prenne trop de poids par rapport aux fiscalités cantonales, il faudrait modifier fondamentalement le système fiscal suisse. La compétitivité des exportations suisses ne serait pas mise en péril par le passage au régime de la taxe à la valeur ajoutée car le taux à appliquer aux exportations à destination de la CE devrait se situer vers le plancher de la marge de variation, compte tenu de la politique fort modérée suivie en matière d'imposition de la consommation.

Un rapprochement des régimes des impôts directs, lequel créerait des problèmes beaucoup plus importants en raison de *notre système fiscal fédéraliste*, n'est pas prévu par le Traité CEE. Toutefois, si le rapprochement des régimes des impôts indirects donnait de bons résultats, il se pourrait qu'on tende également vers une réforme progressive des autres impôts.

Puisque le principe du pays de destination resterait applicable, les contrôles fiscaux aux frontières seraient maintenus pour les échanges avec le marché communautaire. Toutefois, le maintien du statu quo ne vaudrait que dans la mesure où il serait exclu que la Suisse, en tant que non-membre, participe au mécanisme de compensation quand bien même elle adopterait la TVA. Dans ces conditions, elle ne serait, en cas de non-adhésion, ni contrainte de modifier son système fiscal ni contrainte d'adapter ses taux d'imposition.

Théoriquement du moins, il semble concevable de compléter l'Accord de libre-échange conclu avec la CE par un accord prévoyant une simplification des contrôles fiscaux à la frontière pour les biens en libre pratique. Même si le principe du pays de destination continue de s'appliquer aux échanges entre la Suisse et la CE, son application elle-même n'exige pas que les importations soient frappées de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la frontière. La déclaration fiscale pourrait être établie de la même manière que pour les marchandises produites dans le pays.

631.42 Contribution au budget de la CE

La Communauté finance ses activités pratiquement en totalité au moyen de ressources propres, qui lui reviennent en vertu du droit communautaire (voir la description du budget de la CE en annexe 2). Jusqu'ici, ces ressources propres provenaient pour l'essentiel des droits de douanes et des prélèvements agricoles perçus aux frontières extérieures de l'union douanière, ainsi que d'une quote-part uniforme de 1,4 pour cent de la taxe à la valeur ajoutée. Selon les décisions prises lors du sommet européen des 11 et 12 février 1988, ces trois sources de recettes devront être complétées par une quatrième, à savoir une taxe qui sera déterminée selon un certain rapport entre le produit national brut (PNB) d'un Etat membre et l'assiette pour le calcul de la taxe à la valeur ajoutée. Avec ses ressources propres, la Communauté finance l'exécution des politiques communes, notamment la politique agricole, les politiques régionale et sociale, les dépenses des programmes de recherche et de technologie, etc.

Si elle adhérerait à la CE, la Suisse serait tenue de céder à celle-ci, au titre de l'union douanière, ses recettes douanières et les prélèvements agricoles. En outre, elle devrait verser à la Communauté une contribution correspondant à la quote-part de la taxe à la valeur ajoutée à laquelle s'ajouterait la nouvelle taxe basée sur le PNB. Inversement, la Suisse recevrait des fonds de la part de la CE au titre des politiques agricole et structurelles communes. Elle bénéficierait d'autre part de certains montants résultant de la mise en œuvre de mesures dans d'autres domaines tels que la recherche, l'énergie, les transports, etc.

Pour mesurer les effets de caractère budgétaire qu'aurait une adhésion de la Suisse à la CE, il conviendrait de tenir compte d'un grand nombre de données qui ne sont pas disponibles aujourd'hui, certaines d'entre elles ne pourraient d'ailleurs l'être qu'en cas d'adhésion. Au surplus, il est à relever qu'une comparaison purement comptable des recettes et des dépenses budgétaires ne donnerait qu'une image extrêmement incomplète des effets économiques d'une adhésion à la CE, notamment parce qu'il ne serait pas possible de prendre en compte les bénéfices que l'intégration apporterait à l'ensemble de l'économie.

631.43 Libre circulation des travailleurs et des indépendants, liberté d'établissement

Les dispositions sur la libre circulation des travailleurs (art. 48 à 51), la liberté d'établissement (art. 52 à 58) et la libre prestation des services (art. 59 à 66) ont toujours compté au nombre des dispositions essentielles du Traité CEE. Si des progrès importants ont été réalisés, surtout en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, tous les objectifs visés par le traité en ce qui concerne les indépendants («liberté d'établissement et libre prestation des services») n'ont pas encore été atteints.

En cas d'adhésion à la CE, la Suisse serait évidemment tenue de mettre en œuvre les principes de la libre circulation et de la liberté d'établissement. Toutefois, si la Suisse n'adhérait pas à la CE, elle pourrait subir une pression tendant à ce qu'elle assouplisse, en faveur des ressortissants de la CE, ses dispositions légales sur l'établissement. Cette pression pourrait s'exercer si l'accès des citoyens suisses au

marché du travail de la CE devait être rendu à ce point difficile qu'une solution contractuelle assortie de concessions et de contreparties s'imposerait. A cet égard, il sera important de suivre particulièrement la situation des Suisses de l'étranger déjà installés dans les pays de la CE.

Libre circulation des travailleurs

Il ne saurait être question d'examiner ici tous les effets que les dispositions de la CE sur la libre circulation pourraient exercer sur la politique suisse en matière d'immigration. Dans ce contexte et pour se limiter à des considérations purement économiques, on se demandera, d'une part, si la libre circulation des travailleurs aurait pour conséquence de provoquer un afflux incontrôlé de travailleurs sur le marché suisse de l'emploi et d'y créer des déséquilibres, et d'autre part, quelles seraient les conséquences d'un régime de libre circulation entre la Suisse et la CE pour l'économie dans son ensemble.

Une vue rétrospective montre tout d'abord que les dispositions sur la libre circulation n'ont, dans les années soixante, guère exercé des effets significatifs sur le marché du travail de la CEE parce que les tendances du marché (haute conjoncture et demande excédentaire de main-d'œuvre) avaient des conséquences dépassant les exigences du Traité CEE. Les conditions ne devinrent critiques que lors du fléchissement de la croissance en 1974/75. Certes, les dispositions du Traité CEE empêchèrent l'adoption de mesures visant à protéger les marchés nationaux de l'emploi dans les Etats membres. Cependant, une comparaison entre l'évolution du nombre de travailleurs étrangers en Suisse et l'évolution en République fédérale d'Allemagne ne met pas en évidence de différences significatives: dans ces deux pays, le nombre des travailleurs étrangers a diminué d'environ 27 pour cent entre 1973, point culminant de l'essor économique et 1977/78, années où fut enregistré le niveau le plus bas de l'emploi. Par la suite, à mesure que la situation de l'emploi s'améliorait à nouveau de manière sensible, l'effectif de la main-d'œuvre étrangère s'est nettement accru en Suisse; en 1986, il n'était inférieur que de 12 pour cent à l'effectif maximum de 1973, alors qu'en République fédérale d'Allemagne il restait encore inférieur de 38 pour cent à celui de 1973.

Ce résultat n'est cependant pas représentatif pour l'avenir puisque, dans les années septante, de nombreux travailleurs étrangers occupés dans les Etats de la CE provenaient de pays non-membres: en effet, le second élargissement de la Communauté vers le Sud n'a eu lieu que vers le milieu des années huitante et la liberté de circulation accordée aux travailleurs des nouveaux Etats membres (Espagne, Portugal), ne sera totalement effective qu'au cours des années nonante. En outre, ce n'est que dans les nouveaux Etats membres dont il vient d'être question que le chômage structurel pourrait exister dans des proportions propres à provoquer d'importantes migrations de main-d'œuvre.

La libre circulation de la main-d'œuvre pourrait-elle, vers le milieu des années nonante ou vers la fin du siècle, causer des difficultés sur le marché suisse de l'emploi, compte tenu de la situation du marché du travail dans les pays à forte émigration? Cela dépendra dans une large mesure de la situation qui régnera alors sur le marché suisse de l'emploi (les pronostics y relatifs vont d'un chômage croissant causé par des adaptations de structures, à une aggravation de la pénurie

de main-d'œuvre due à des facteurs d'ordre démographique). Il est certain, en tout cas, que l'instauration de la libre circulation des travailleurs entre la Suisse et la CE ne manquerait pas de soulever des problèmes dans le domaine des assurances sociales en raison des différences que présentent les systèmes en vigueur.

Par contre, il est fort probable que la libre circulation des travailleurs permettrait de surmonter la pénurie très marquée – et encore croissante – de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs de l'économie suisse; ceci à cause du niveau élevé des salaires suisses. Un tel développement aurait donc des effets positifs sur la productivité de l'économie dans son ensemble.

Liberté d'établissement

La liberté d'établissement – qui comprend l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises – est quelque peu reléguée au second plan par la libre circulation des travailleurs. Il est probable que ses répercussions sur le marché de l'emploi ne seront pas aussi rapidement perceptibles ni aussi profondes que l'on pourrait se l'imaginer. Des effets d'une certaine importance seraient surtout concevables dans le domaine des professions libérales parce que, dans notre pays, les diplômés universitaires étrangers ou du moins une partie d'entre eux ne sont pas reconnus à l'heure actuelle. Sur ce point, une modification de notre régime juridique serait de nature à stimuler la concurrence car les dispositions protectionnistes régissant actuellement la prise d'une activité indépendante (p. ex. en ce qui concerne les médecins et les avocats) devraient être supprimées. Dans ce contexte, il y a lieu, d'autre part, de mentionner que l'article 58 du Traité CEE prévoit la liberté d'établissement également pour les filiales de sociétés qui ont leur siège dans des Etats tiers. Cet article offre donc aux entreprises suisses une possibilité intéressante de tirer profit des avantages procurés par le marché intérieur de la CE.

631.5 Résumé des effets sur l'économie dans son ensemble

Les conséquences – positives et négatives – du renforcement de l'intégration économique en Europe seront différentes suivant les périodes envisagées ainsi que suivant les secteurs économiques et groupes de sujets économiques. Il y a lieu de distinguer en particulier entre *effets d'adaptation, qui se feront surtout sentir à court et à moyen termes* – et à ce stade, il y aura forcément des gagnants et des perdants – et les *effets s'exerçant à long terme sur l'efficacité et la prospérité de l'ensemble de l'économie*. Ces derniers effets seront sans aucun doute positifs dans leur majorité.

Les conséquences des adaptations nécessitées par un resserrement de nos liens avec la CE toucheraient d'autant plus fortement une branche de l'économie que celle-ci aurait été jusque là protégée par des prescriptions nationales, des mesures protectionnistes à la frontière, des achats publics, des subventions ou des arrangements internes limitant la concurrence. En l'occurrence, il convient de préciser qu'en cas d'adhésion à la CE, il faudrait aussi adopter le droit de concurrence communautaire, qui, à la différence de l'actuelle législation suisse sur

les cartels, part du principe de l'interdiction de tous les accords de type cartellaire et non du principe de la seule répression des abus.

Une pleine participation de la Suisse au marché intérieur en cas d'adhésion à la CE aurait des incidences relativement favorables sur l'industrie. Exposée jusqu'ici à une forte concurrence étrangère – parce que ne jouissant pas d'une protection notable de l'Etat – et caractérisée par une propension à investir et une capacité d'adaptation supérieures à la moyenne, même en des périodes difficiles, l'industrie suisse n'a guère à redouter une concurrence plus rude sur son marché interne comme sur les marchés internationaux. Au contraire, grâce à la dynamique de l'intégration, le libre accès qu'elle aurait à un marché intérieur générateur de croissance lui procurerait de nouveaux débouchés et lui permettrait d'élargir ses possibilités de production, de réaliser de meilleurs rendements d'échelles ainsi que des économies sur les coûts de production et de distribution.

A court et à moyen termes, le bilan serait vraisemblablement moins positif pour les branches dont la production est fortement axée sur le marché suisse, branches qui ont joui jusqu'ici d'une certaine protection grâce à des prescriptions et des normes ayant un caractère spécifiquement national, des mesures limitant l'accès au marché des achats publics ou des accords internes à caractère cartellaire. Le renforcement de la concurrence devrait conduire à des processus d'adaptation plus ou moins douloureux dans divers secteurs industriels et de la construction. Quant à savoir si, à bref ou moyen terme, ce seront les désavantages ou les avantages d'une libéralisation du régime des achats publics et des soumissions qui l'emporteront, cela dépendra dans une très large mesure de la position concurrentielle qu'auront acquis alors les divers secteurs considérés, par exemple celui de la construction ou des télécommunications. Néanmoins, on peut escompter qu'à long terme, ces secteurs et les emplois qu'ils continueront d'offrir sortiront consolidés du processus européen d'adaptation et contribueront à renforcer l'efficacité de l'économie dans son ensemble.

D'importantes entreprises du secteur des services, surtout les banques et les assurances, sont déjà fortement implantées à l'étranger et plus particulièrement dans la CE. De même, la présence de la concurrence étrangère est déjà très sensible sur le marché suisse. Il n'en reste pas moins que l'intégration devrait avoir pour effet d'accroître encore le poids des banques et assurances étrangères en Suisse et, dans l'ensemble, de rendre plus âpre la compétition, surtout dans le domaine des contrats de grande ampleur ainsi que dans divers secteurs qui, aujourd'hui, sont protégés en partie par des ententes à caractère cartellaire. *La libre prestation des services une fois pleinement instaurée* se solderait-elle par des effets positifs ou des effets négatifs? En d'autres termes, les avantages procurés par les nouveaux débouchés l'emporteraient-ils sur les inconvénients créés par le renforcement de la concurrence? Cela dépendra du niveau de compétitivité qu'aurait alors atteint la place financière et d'assurances qu'est la Suisse. Pour autant que les conditions générales actuelles soient préservées, on peut estimer que le secteur suisse des services pourrait continuer à s'imposer, grâce à ce qui fait traditionnellement sa force: une offre axée sur les besoins spécifiques de la clientèle. En tout cas, la diversification prévisible des services offerts par les banques et les assurances ainsi que la réduction probable des prix de ces services, exerceraient des effets bénéfiques sur l'ensemble de l'économie.

Dans le *secteur du commerce*, la concurrence de plus en plus vive exercerait une pression sur les marges, notamment sur celles du commerce de détail. La structure du commerce suisse devrait cependant se maintenir même dans des conditions de concurrence plus difficiles. Enfin, par suite de la mise en œuvre de la libéralisation du marché des transports à l'échelle européenne, les entreprises suisses de transports internationaux qui connaissent un niveau relativement élevé des coûts seraient soumises à une plus forte concurrence de la part des entreprises des pays membres de la CE.

En cas d'adhésion à la CE, *l'agriculture* poserait d'épineux problèmes d'ordre sectoriel. Même si une partie de la perte de revenu agricole résultant de l'application du niveau communautaire des prix était compensée par des paiements directs sur le plan national, un *redimensionnement très sensible du secteur agricole et de nettes modifications des structures seraient inévitables*. Du point de vue de l'économie dans son ensemble, un secteur agricole plus limité et contraint d'être plus productif sous la pression de la concurrence exercée par l'agriculture des Etats membres de la CE influencerait de manière favorable le niveau des prix nationaux, le niveau et la structure des coûts dans l'économie et, en fin de compte, l'efficacité de l'ensemble de l'économie.

Les *consommateurs* bénéficieraient, dans l'ensemble, des effets de l'intégration puisque l'offre de biens et de services serait plus étendue et que le coût de la vie tendrait à baisser. En revanche, il n'est pas exclu qu'ils doivent parfois s'accommoder d'une baisse des niveaux de qualité et de sécurité atteints en Suisse.

L'importance des nouveaux débouchés qui s'offriraient sur le marché, le rôle prépondérant que jouerait la CE pour de très larges secteurs de notre économie, la forte capacité concurrentielle des branches exposées depuis longtemps à la concurrence internationale ainsi que les effets qu'exercerait une concurrence plus intense également à l'intérieur du pays, ne permettent guère de *douter qu'à long terme, les incidences qu'aurait sur l'ensemble de notre économie une pleine participation au marché intérieur de la CE seraient surtout positives*. En revanche, les *coûts temporaires d'adaptation* que les secteurs jusqu'ici moins exposés à la concurrence devraient supporter, passeraient progressivement à l'arrière-plan, voilés par les effets positifs qu'exercerait à long terme l'intégration sur l'ensemble de l'économie (accroissement de l'efficacité et de la prospérité) et ce, même si cette nécessaire adaptation passait dans *certains secteurs par des restructurations parfois douloureuses*. Les transferts de postes de travail liés à cette évolution devraient cependant, dans la mesure où il est possible d'en juger actuellement et compte tenu des perspectives prévisibles d'emploi, pouvoir être réalisés sans qu'il en résulte des déséquilibres intolérables sur le marché du travail.

Ce tableau qui met en évidence des aspects nettement positifs pourrait cependant être assombri si notre petite économie nationale ouverte sur le monde et ayant – pour une partie d'entre elle – des intérêts économiques importants hors du nouvel espace intégré, se voyait contrainte, en tant que membre de la CE, d'adopter une attitude plus défensive (marché moins ouvert) à l'égard de l'extérieur et d'adopter dans certains secteurs des réglementations affectant l'efficacité économique.

En cas de *non-adhésion* à la CE, on ne saurait exclure certains désavantages d'ordre économique.

A vrai dire, même si la Suisse n'adhérait pas à la Communauté, les entreprises suisses pourraient dans une certaine mesure profiter des possibilités offertes par le vaste et dynamique marché européen ainsi que des effets modérateurs exercés sur les coûts par des réglementations uniformes pour tout le marché intérieur. Même sans adhésion, la Suisse devrait aussi pouvoir obtenir dans divers domaines une réduction des entraves communautaires aux échanges, que ces entraves soient d'ordre administratif ou juridique. Toutefois, on ne saurait espérer que toutes les barrières qui seront supprimées entre les Etats membres de la Communauté, puissent l'être également entre la Suisse et la CE. De même, on ne peut totalement exclure que la réalisation de l'intégration au sein de la CE s'accompagne, surtout en des périodes de difficultés économiques, d'une tendance de celle-ci à s'isoler de l'extérieur et, selon les circonstances, même des partenaires de l'AELE. Une telle évolution serait particulièrement dangereuse si la structure pluripolaire de l'économie mondiale devait se renforcer encore et si la Suisse se trouvait en fin de compte isolée face à de grands blocs économiques se repliant de plus en plus sur eux-mêmes.

Le problème de l'accès au marché intérieur se pose de façon moins aiguë aux grandes entreprises des secteurs industriels et des services, notamment aux banques et aux assurances, puisqu'elles ont déjà des filiales et des centres de production dans la Communauté. Pour diverses raisons, la catégorie la plus fortement touchée serait celle des petites et moyennes entreprises de l'industrie, de l'artisanat et du secteur des services, que ces entreprises aient une activité orientée vers les marchés extérieurs ou travaillent plutôt pour le marché intérieur. D'une part, elles n'ont – par la force des choses – que des possibilités limitées de procéder à des transferts de production. D'autre part, à plus ou moins long terme, la concurrence se fera plus vive sur le marché suisse également, même dans les domaines jusqu'alors «protégés». Inversement, en poursuivant la *politique d'intégration qu'elle a menée jusqu'ici, la Suisse pourrait épargner, dans une large mesure, à certains secteurs de son économie, et principalement à l'agriculture, un douloureux processus d'intégration conduisant à des modifications structurelles durables.*

Il n'est guère possible de dresser *un bilan* concluant des effets que la création du marché intérieur communautaire exercerait sur notre économie, si la Suisse restait à l'écart de la CE. On obtiendrait des résultats fort différents suivant les branches et les entreprises considérées. En outre, *les effets exercés par l'intégration dépendront essentiellement de la mesure dans laquelle il serait possible d'obtenir par voie de négociations – secteur par secteur – que l'accès du marché intérieur de la CE reste ouvert aux entreprises suisses.* Il est donc particulièrement impérieux de mener une politique d'intégration active et d'améliorer notre *capacité de nous intégrer à l'Europe*, de manière à limiter autant que possible le prix à payer pour être resté à l'écart de la CE. Dans cette optique, il sera décisif que l'économie et la politique économique suisses fassent en sorte que les adaptations – inévitables à long terme – soient apportées en temps voulu et tiennent compte de la nécessité d'ouvrir plus largement notre marché, du renforcement de la concurrence et de la nécessité de faire preuve de plus de souplesse. C'est indispensable, d'une part, si l'on entend faire face efficacement à la concurrence plus âpre que le grand marché intérieur ne manquera pas de provoquer et, d'autre part, si la Suisse – grâce à la force économique de ses entreprises et compte tenu des conditions générales qui

s'imposent à son économie – veut demeurer un partenaire solide et capable de s'intégrer. C'est dire que les autorités tant fédérales que cantonales et communales, doivent accorder une absolue priorité à l'amélioration de la qualité de la place industrielle suisse.

632 Les diverses options et leurs objectifs

Les efforts tendant à réaliser un espace économique européen dynamique et homogène ne doivent pas faire perdre de vue que le fossé d'ordre institutionnel qui sépare la Communauté européenne et les autres pays d'Europe occidentale continuera de jouer un rôle sur le plan politique. En d'autres termes, la réalisation du grand espace économique européen dépendra dans une large mesure de la volonté de coopérer que la Communauté européenne manifesterà à l'avenir. De ce fait, les pays non-membres sont quelque peu tributaires de la Communauté dont la puissance économique et l'autonomie sont beaucoup plus grandes. C'est là une des conséquences politiques de la non-adhésion. La Suisse devra s'employer davantage à inciter la CE à faire preuve de dispositions favorables à la coopération. Très souvent, l'attitude de la CE dépendra de l'amélioration de notre capacité de nous intégrer à l'Europe et de notre volonté de contribuer à soutenir cette communauté de solidarité économique et culturelle européenne. Cette volonté, la Suisse doit en faire la démonstration en adoptant une approche ouverte et intersectorielle des problèmes, en se montrant disposée à accepter des compromis, de même qu'en participant davantage à la construction européenne. Dans toute la mesure du possible, elle devra éviter de faire cavalier seul dans l'adoption et l'application des réglementations qui ont des incidences au-delà de ses frontières. Cependant, il convient de relever que – suivant les circonstances – le fait de faire cavalier seul peut permettre de réaliser des expériences pilotes qui profitent à tous les Etats européens et qui peuvent favoriser ainsi la construction européenne. Lorsqu'il a des incidences au-delà des frontières suisses, le droit suisse doit, autant que faire se peut, être compatible avec celui de la Communauté afin de ne pas obstruer la voie de la reconnaissance mutuelle des effets de l'un et l'autre droit: ce sont là encore des conséquences politiques de la non-adhésion.

Ces derniers temps, l'éventualité d'une marginalisation politico-institutionnelle de la Suisse ayant souvent fait l'objet de discussions publiques, on s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'envisager un réaménagement fondamental des rapports de la Suisse avec les Communautés européennes. A ce propos, on a cité plusieurs options: l'adhésion, la conclusion d'un accord d'association ou d'un accord-cadre global, la création d'une union douanière entre la CE et l'AELE et, enfin, le renforcement d'organisations existantes, en premier lieu, par des mesures visant à réaménager l'AELE et par de nouvelles initiatives visant à créer une Europe à géométrie variable.

Les quatre premières options susmentionnées ont ceci de commun qu'elles feraient reposer les relations entre la Suisse et les CE sur des bases juridiques en principe nouvelles. Elles répondraient ainsi aux problèmes essentiels qui se posent à la Suisse et plus précisément à la double préoccupation qui est la sienne:

- obtenir de la CE un *droit général de coopération* avec elle et,

- s'assurer formellement certaines *possibilités d'influer* sur le cours du processus d'intégration.

A la lumière des scénarios d'intégration exposés dans le chiffre 5 du rapport, la première préoccupation semble être prioritaire.

Les autres options citées vont moins loin et ne représentent en fin de compte qu'un complément à apporter à la politique d'intégration menée jusqu'ici. Sur le fond, elles se limitent, comme du reste l'option prévoyant l'instauration d'une union douanière entre la CE et l'AELE, à développer le modèle de coopération sectorielle adopté jusqu'ici, c'est là une différence notable par rapport aux trois premières options qui tendent, elles, à une approche *globale* des problèmes.

633 Adhésion à la CE

Pour la Suisse, l'adhésion à la Communauté européenne serait la seule voie qui lui permette d'atteindre pleinement les deux objectifs susmentionnés, encore qu'il ne faille pas se faire d'illusion sur le pouvoir qu'aurait notre pays d'influer sur les décisions. En admettant que la Suisse dispose de 5 voix sur 81 au sein du Conseil d'une Communauté de treize Etats, son influence serait forcément limitée surtout si l'on tient compte du fait que la minorité de blocage serait d'environ 24 voix. Certes, dans les procédures de consultation qui précèdent toute décision, chaque Etat membre peut exposer son point de vue en détail et jouit de la pleine égalité de traitement. Mais l'adhésion signifie surtout droit et obligation de participer à tous les projets de libéralisation, d'harmonisation et de coopération de la CE.

L'adhésion n'est possible qu'à la condition d'*accepter* dans leur intégralité les traités des CE, *l'ensemble du droit communautaire en vigueur* ainsi que les objectifs politiques qu'il consacre (cf. ch. 31). A l'exception du «Protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes» annexé au Traité CEE, aucune autre réserve permanente n'a été formulée par un Etat membre de la CE.

Dans son rapport en réponse à la motion Furgler et au postulat Beck (FF 1971 II 644 ss), le Conseil fédéral a évoqué les difficultés que la Suisse aurait à surmonter si elle adhérerait à la Communauté. Un des problèmes les plus épineux serait posé par la compatibilité de la politique suisse traditionnelle de neutralité avec les obligations liés à la qualité de membre de la CE. Il serait difficile de concilier l'adhésion à une communauté supranationale – qui a, à l'instar d'un Etat fédéral, une orientation clairement politique, notamment en matière de sécurité – avec la détermination suisse de préserver la plus grande indépendance possible en matière de politique étrangère. Comme il l'a déjà dit, en 1971, dans sa réponse à la motion Furgler, le Conseil fédéral est d'avis que l'adhésion à la CE – qui implique l'acceptation de ses objectifs politiques – pourrait mettre en question la crédibilité de la politique traditionnelle de neutralité que la Suisse met en œuvre de manière autonome et selon sa libre appréciation; en tous les cas aussi longtemps que les objectifs politiques de la CE resteront ce qu'ils sont aujourd'hui.

L'adhésion affecterait aussi directement notre *structure étatique*. Le transfert de droits de souveraineté aux organes supranationaux des CE, tels le Conseil, la Commission et la Cour de justice – dans lesquels la Suisse serait bien sûr représentée – ne limiterait pas seulement les *pouvoirs de l'Assemblée fédérale* et du

Tribunal fédéral, mais aurait aussi des répercussions sur le *fédéralisme* et la *démocratie directe*, fondements de l'identité helvétique.

Une adhésion de la Suisse à la CE aurait d'importantes conséquences sur le *fédéralisme suisse*. La création de la Communauté repose sur l'idée de l'attribution – par les Etats membres – aux institutions de la Communauté, de compétences nécessaires à la mise en œuvre des dispositions des traités communautaires, qui forment le droit constitutionnel de la Communauté. L'ordre juridique suisse se trouverait en partie intégré dans un ordre juridique plus vaste, l'ordre juridique communautaire. Il en découlerait d'importants réaménagements de pouvoirs entre la Communauté, la Confédération et les cantons.

D'emblée, il convient de souligner que les conséquences seraient beaucoup plus importantes pour les organes fédéraux que pour les cantons, en raison du fait que le droit communautaire porte avant tout sur des domaines qui, en Suisse, relèvent de la compétence de la Confédération.

L'élément de supranationalité qui serait introduit dans l'ordre juridique suisse se manifesterait à différents niveaux: Pour le constituant fédéral, une adhésion de la Suisse à la Communauté représenterait une limite matérielle à la révisibilité de la constitution, car le droit communautaire prime le droit national contraire, y compris de rang constitutionnel. Le droit d'initiative populaire en matière fédérale et les arrêtés fédéraux urgents dérogeant à la constitution subiraient des limites correspondantes. Le droit communautaire représenterait également une limite à l'exercice du pouvoir législatif fédéral.

Le Conseil fédéral serait le principal bénéficiaire du transfert de compétences législatives fédérales à la Communauté, puisqu'il serait amené à participer, au sein du Conseil, à l'exercice des pouvoirs transférés.

Pour les cantons, une adhésion à la Communauté représenterait la perte de quelques compétences cantonales, notamment dans le domaine de l'éducation, des législations de police économique et de santé, de l'établissement et du contrôle des étrangers. En outre, les cantons ne pourraient plus être associés systématiquement, comme c'est le cas aujourd'hui pour la législation fédérale, à la préparation de la législation communautaire, par des procédures formelles de consultation. En vue d'associer, dans toute la mesure du possible, les cantons au processus de décision communautaire, il faudrait sans doute envisager la création d'un organe dans lequel les cantons pourraient, de manière permanente et rapide, faire connaître leurs vues auprès du Conseil fédéral, qui devrait les faire valoir au sein du Conseil. En outre, la mise en œuvre du droit communautaire requerrait la collaboration des cantons, comme c'est le cas aujourd'hui pour la mise en œuvre du droit fédéral.

Quant aux effets d'une adhésion de la Suisse à la CE sur la qualité de sa démocratie, il convient de souligner que la Suisse se trouverait dans la même situation que les douze Etats démocratiques déjà membres de la Communauté en ce qui concerne la *démocratie représentative*. Les compétences législatives nationales qui seraient transférées à la Communauté seraient exercées à l'avenir dans le cadre du système législatif de la CE.

Par contre, l'adhésion aurait des conséquences sensibles sur notre *démocratie directe*.

Les règlements et directives arrêtés par le Conseil des CE, en application des traités communautaires ne peuvent plus être subordonnés à une approbation subséquente des Etats membres. En d'autres termes, ils ne sauraient faire l'objet d'une demande de référendum.

En outre, le constituant et le législatif helvétiques ne pourraient plus légiférer que dans des domaines où la CE n'a pas, elle-même, édicté des normes. Par conséquent, le droit de référendum serait d'autant plus limité que la CE ferait davantage usage de son pouvoir de légiférer. Le droit d'initiative en serait aussi restreint. Toute initiative concernant un domaine déjà réglementé par la Communauté devrait – selon les circonstances – être déclarée nulle. Le droit communautaire imposerait ainsi des limites matérielles à la révision de la Constitution fédérale et des constitutions cantonales.

Dans les domaines législatifs qui resteraient dans la compétence du constituant et du législateur suisses, aucune norme contraire au droit communautaire ne pourrait être édictée. Si une telle norme était néanmoins arrêtée, elle serait sans effet. Ici aussi, les révisions de la constitution se heurteraient à des limites quant à leur objet.

En revanche, toute possibilité de référendum ne serait pas exclue d'emblée en ce qui concerne les actes fédéraux portant exécution des directives communautaires. Mais le rejet par le peuple d'actes conformes au droit communautaire pourrait empêcher la Suisse d'appliquer à temps des directives de la CE, ce qui aurait pour conséquence que notre pays ne respecterait pas le Traité CEE. Sur dénonciation de la Commission ou d'un Etat membre, la Cour de justice pourrait constater ce manquement et notre pays serait alors «tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour» (art. 171 du Traité CEE).

Enfin, le droit de référendum en matière de traités internationaux, qui découle de l'article 89 de la constitution, serait aussi limité du fait du transfert à la Communauté du droit de conclure des traités internationaux dans les domaines de compétence communautaire.

Il faut souligner à ce propos que le droit de référendum exerce une influence sur le processus législatif, quand bien même il n'est pas utilisé. Cet amoindrissement de la démocratie directe en cas d'adhésion est difficile à quantifier. On a néanmoins tenté, par une première étude sommaire, de déterminer dans quelle mesure les droits populaires auraient été limités si la Suisse avait adhéré à la CE le 1^{er} janvier 1973, date de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange avec la CEE:

- Ainsi, entre le 1^{er} janvier 1973 et le 19 juin 1987, 410 lois et arrêtés édictés, étaient soumis au référendum obligatoire; 126 de ces actes, soit 31 pour cent, touchaient des domaines relevant en tout ou partie de compétences communautaires exclusives ou concurrentes: agriculture 38, aides publiques 19, politique commerciale 18, fisc et douanes 14, transports 11, marché intérieur 10, libre circulation des travailleurs 8, énergie 4, concurrence 3, monnaie 1. S'il est difficile d'apprécier sur la base d'une étude aussi générale, dans quelle mesure ces actes législatifs étaient contraires au droit communautaire, on peut néanmoins estimer que dans les domaines où l'intégration est forte (p.ex. l'agriculture), plus de 80 pour cent des textes auraient été totalement ou partielle-

ment incompatibles avec le droit communautaire. Ce qui est sûr en tout cas, c'est que près d'un tiers des lois et arrêtés de portée générale n'auraient pu être soumis au référendum.

- Sur les arrêtés urgents sujets au référendum, pris dans la même période, six étaient contraires au droit communautaire et n'auraient donc pu être adoptés. Pour les autres, le droit de référendum n'aurait pu être exercé.
- Toujours dans la même période, six initiatives populaires soumises au vote, voire retirées, n'auraient même pas pu être lancées en raison de leur incompatibilité avec le droit communautaire: droit des étrangers 3, référendum en matière de traités internationaux 1, pollution de l'air par les émissions d'échappement 1, importation de fourrages 1. D'autres initiatives auraient dû être examinées de plus près quant à leur compatibilité avec le droit communautaire (p. ex. l'initiative de 1971 sur la participation dans les entreprises ou l'initiative demandant douze dimanches sans voitures).

De cette analyse sommaire, on peut conclure que le transfert de droits de souveraineté à des organes supranationaux – conséquence de l'adhésion à la CE – imposerait des limites à l'exercice des droits populaires dans certains domaines, particulièrement en matière de politique économique. Quant aux domaines non couverts par le droit communautaire, les droits populaires y seraient intégralement préservés. Tout nouveau transfert d'éléments de souveraineté nationale à la Communauté, par une révision des traités communautaires serait subordonné à l'approbation de tous les Etats membres, donc à celle de la Suisse (peuple et cantons), encore que toute entrave au processus d'intégration de la CE par notre pays risquerait d'être source de notables tensions politiques à l'intérieur de la Communauté.

Outre ces obstacles, liés à l'ordre constitutionnel suisse et qui rendraient difficile une adhésion de la Suisse à la CE, il faut également tenir compte des difficultés liées à des politiques sectorielles et qui nécessiteraient d'y trouver des solutions appropriées. Ce serait par exemple le cas des adaptations de notre politique économique et de notre législation économique rendues nécessaires par une adhésion de la Suisse à la CE. L'obligation d'adopter les règles communautaires en matière de libre circulation et d'établissement nous poserait d'importants problèmes puisqu'elle empêcherait la poursuite de notre politique de stabilisation du nombre des résidents étrangers en Suisse. Comme nous l'avons vu à propos des effets économiques des différents scénarios d'évolution (cf. ch. 631), les secteurs économiques suisses seraient diversement touchés par une éventuelle adhésion: ainsi, si les conséquences à long terme sur l'industrie semblent favorables, certains domaines, en particulier l'agriculture, seraient confrontés du moins à court et à moyen termes à des difficultés d'adaptation parfois considérables.

Le fait qu'une adhésion de la Suisse à la CE ne soit possible que si l'on surmonte d'importantes difficultés de politique intérieure et extérieure, juridiques et institutionnelles ainsi que de politiques sectorielles, ne doit pas empêcher que l'on examine systématiquement la politique suisse dans son ensemble pour déterminer dans quelle mesure elle répond aux exigences présentes et futures. Maintes questions évoquées plus haut mériteraient un examen approfondi, notamment quant aux perspectives à long terme. Au cours de ces prochaines années, le

Conseil fédéral continuera donc à prêter la plus grande attention à la position de la Suisse par rapport à l'Europe.

Considérant les nouveaux développements et les facteurs d'influence qui se manifestent actuellement dans le processus d'intégration européenne, le gouvernement estime toutefois que ceux-ci ne justifient pas un changement de politique aussi fondamental que celui qu'exigerait l'adhésion. En effet, celle-ci bouleverserait à tel point nos mécanismes démocratiques et nos principes de politique étrangère que l'identité traditionnelle de notre pays en serait profondément transformée. Le Conseil fédéral est néanmoins fermement convaincu que *la Suisse – même en restant hors de la CE – peut apporter une contribution constructive non négligeable à l'édification européenne*. La cohésion interne de notre pays plurilingue, qui participe à plusieurs aires culturelles européennes, ainsi que la prévisibilité de notre politique étrangère, de notre politique économique extérieure et de notre politique de sécurité, constituent également des facteurs de stabilité importants pour l'ensemble du continent européen. Le Conseil fédéral entend accorder une plus grande attention aux aspects positifs d'une non-adhésion de la Suisse à la CE, tant du point de vue européen qu'international, pour les rendre plus perceptibles pour le public. Notre productivité économique ne favorise pas seulement la prospérité de la Suisse, mais aussi celle de nos partenaires européens du fait de notre forte imbrication avec eux. Au cours de ces prochaines années, la politique suisse devra donc prouver la valeur de notre contribution au renforcement de l'Europe par une plus grande disponibilité à coopérer dans cette perspective.

634 Autres options

634.1 Association avec la CE

Le réaménagement de nos rapports juridiques avec la Communauté pourrait emprunter la voie de l'association, telle qu'elle est prévue à l'article 238 du Traité CEE. Aux termes de cette disposition,

la Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Les commentaires du Traité soulignent systématiquement le *caractère ouvert de cet article*: son libellé ne précise pas le champ d'application de cette règle à raison de la matière, bien plus, il laisse pleine liberté dans la définition de l'étendue de l'association.

On se fait une idée plus précise du statut d'association par l'étude des traités conclus jusqu'ici par la Communauté sur la base de cet article 238. Tous ne portent d'ailleurs pas le titre d'«accord d'association». A ce jour, cette désignation n'a été utilisée que pour les conventions avec la Grèce (1963)¹⁾, la Turquie (1964), Malte (1971), et Chypre (1973). Cela pourrait s'expliquer par le fait que les deux premiers prévoient explicitement la possibilité de *l'adhésion* (voir p. ex. l'art. 28 de

¹⁾ Devenue caduque à la suite de l'adhésion de la Grèce à la CE.

l'accord avec la Turquie), alors que les deux derniers visent la formation d'une *union douanière* (voir le préambule et l'art. 2 de ces deux accords).

Les accords avec les Etats du Maghreb et du Machrek, basés également sur l'article 238 du Traité CEE sont intitulés accords de coopération; ils combinent des éléments d'aide au développement et de libre-échange. Les Conventions de Lomé évitent elles aussi le terme d'«association».

Aucun de ces instruments, hormis les deux premiers, ne couvre un domaine de coopération aussi vaste que celui qui résulte du réseau contractuel réalisé entre la Suisse et la Communauté sur la base de l'Accord de libre-échange. On ne saurait donc déduire de la pratique suivie jusqu'à présent par la CE qu'un accord d'association élargirait forcément et notablement l'éventail des domaines de coopération par rapport à la situation actuelle.

Il nous semble plus important de relever qu'*aucune convention d'association* n'a jusqu'ici conféré au partenaire de la CE le droit de participer aux affaires internes de la Communauté, ne serait-ce qu'à titre consultatif, même dans un seul secteur déterminé. Les expériences faites par l'Autriche au cours des années soixante dans ses négociations avec la Communauté (voir à ce propos le ch. 1 et le rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion Furgler et au postulat Beck, FF 1971 II 660 à 665) permettent d'aboutir à des conclusions similaires. Si, donc, on se réfère aux accords d'association existants et aux expériences faites au cours de négociations, il en résulte que la conclusion d'un accord d'association n'élargirait guère les possibilités de notre pays de participer au processus d'intégration, même pas au stade des consultations obligatoires préalables à toutes les décisions des parties contractantes. Or c'est justement la perspective de bénéficier de telles possibilités qui constituerait l'intérêt principal d'un tel accord. Permettre à la Suisse d'avoir voix au chapitre serait aussi une condition indispensable pour qu'elle *se sente d'avance obligée*, en vertu d'un tel accord, de développer son droit dans une large mesure en harmonie avec celui de la Communauté.

Pour conclure, le Conseil fédéral considère que – dans les circonstances actuelles – la conclusion d'un accord d'association selon l'article 238 du Traité CEE, *n'est pas une alternative au modèle de coopération actuel*. Il n'en pense pas moins que cet article, vu son caractère ouvert, pourrait servir de base au développement des relations avec la CE et qu'il convient de garder cette possibilité présente à l'esprit.

634.2 Accord-cadre global

La conclusion d'un *accord-cadre global* a été évoquée comme une autre possibilité de renforcer les relations contractuelles avec la CE. Quoique, jusqu'ici, on ne soit pas entré dans les détails, on peut définir les buts d'un tel accord comme il suit:

- renforcer et structurer le réseau de nos relations avec la CE, que certains jugent peu clair;
- créer un cadre institutionnel généralisant l'obligation de s'informer et de se consulter mutuellement, par exemple dans tous les domaines visés par la Déclaration de Luxembourg;
- établir un centre de gravité précis dans les rapports Suisse–CE, qui mettrait encore plus en évidence nos étroites relations actuelles.

Un tel accord s'écarterait du modèle de coopération que la Suisse a appliqué jusqu'à ce jour et selon lequel des accords sectoriels sont conclus dans tous les domaines d'intérêt commun, conformément au principe de l'égalité des droits et des obligations des parties. L'aménagement des relations entre la Suisse et la CE s'est fait jusqu'ici sous la forme d'accords portant sur les domaines les plus divers. Cette multiplicité des domaines de coopération implique que la conclusion d'accords sectoriels continuera à être indispensable à l'avenir si l'on veut réaliser des progrès concrets dans la coopération. On relèvera qu'il existe déjà un accord-cadre dans un domaine crucial, celui de la recherche scientifique et technique. Cet accord, qui institue un comité mixte Suisse-CE, s'est déjà révélé être une base importante pour la réalisation de progrès dans la coopération. C'est la CE qui a considéré que la conclusion d'accords spécifiques resterait nécessaire. Elle n'a donc pas approuvé l'élaboration d'un accord-cadre qui aurait fixé des conditions de coopération uniformes, applicables à chaque arrangement spécifique et qui aurait conféré au comité mixte la compétence d'arrêter les projets concrets.

Cela étant, il reste à examiner quelle devrait être la teneur d'un accord-cadre global et jusqu'à quel point ses clauses devraient être contraignantes. Le Conseil fédéral estime néanmoins qu'il convient d'examiner les possibilités de conclure un accord-cadre global ou des accords-cadres couvrant chacun un domaine déterminé de coopération.

634.3 Union douanière CE-AELE

On peut se demander si la transformation du système de libre-échange européen CE-AELE en une *union douanière* pourrait constituer un moyen de:

- supprimer les complications et les frais inutiles liés à l'application de règles d'origine préférentielles, fixées par l'Accord de libre-échange;
- consolider la position des pays de l'AELE dans le processus d'intégration européenne.

Le Conseil fédéral est persuadé que les règles d'origine appliquées dans l'aire CE/AELE sont inutilement compliquées et qu'il est urgent de les simplifier. Il s'agit d'une requête que les pays de l'AELE formulent depuis 1975. Un premier progrès a été réalisé avec l'institution d'un critère de pourcentage alternatif pour les marchandises des positions 84 à 92 du tarif douanier. Les perspectives de nouvelles simplifications se sont améliorées à la suite du Conseil des CE du 13 juin 1988 qui a déterminé la position de la Communauté quant à de telles simplifications en se déclarant favorable à l'ouverture de négociations avec les Etats de l'AELE. Un accord sur de telles simplifications devrait être conclu encore avant la fin de 1988. Ces simplifications et celles qui seront encore apportées sont possibles dans les limites du système actuel. Elles permettront aux milieux économiques concernés de réduire substantiellement leurs coûts. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner également les simplifications récemment apportées, s'agissant des documents nécessaires à établir l'origine: dorénavant et dans un nombre croissant de cas, les preuves de l'origine pourront être apposées directement sur les factures.

Une renonciation presque complète aux règles d'origine ne serait assurément concevable qu'au sein d'une union douanière. Même dans un tel cadre, il ne serait pas possible d'y renoncer totalement, car les règles d'origine non-préférentielles, ainsi que les règles préférentielles autonomes pratiquées à l'égard d'Etats tiers (notamment les pays en développement), devraient être maintenues. A l'avantage relatif ainsi obtenu s'opposerait l'inconvénient suivant: la Suisse devrait, en qualité de membre d'une union douanière CE-AELE, renoncer à sa politique autonome en matière de commerce extérieur, avec les répercussions que cela pourrait avoir sur sa politique de neutralité. La création d'une union douanière CE-AELE impliquerait nécessairement un rapprochement sensible de la politique économique extérieure de la Suisse et de celle de la CE: notamment une harmonisation des tarifs douaniers, la participation aux accords bilatéraux d'autolimitation, l'adoption du système des préférences généralisées de la CE, ainsi que la participation aux sanctions économiques décidées par la CE. L'avantage économique limité qui serait ainsi obtenu devrait être payé par une réorientation fondamentale de la politique économique extérieure de la Suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral exclut l'option de l'union douanière.

634.4 Réaménagement de l'AELE

Lorsque l'on réfléchit à un éventuel réaménagement des relations contractuelles avec la CE, on doit nécessairement se poser la question *du rôle et de l'importance de notre appartenance à l'AELE* (cf. ch. 32 et 41). Le réseau des relations entre la Suisse et la CE, comme celui des rapports entre les autres Etats de l'AELE et la CE, a un caractère essentiellement bilatéral. La mise en œuvre de la Déclaration de Luxembourg s'est toutefois traduite par un net renforcement de la coopération multilatérale au niveau des pourparlers exploratoires et, dans une certaine mesure, au niveau des négociations proprement dites. Les deux conventions multilatérales, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1988, *concernant la simplification des formalités douanières* et une procédure de transit commun AELE/CE sont les fruits de ces efforts. Ils ne seront certainement pas les derniers. La Suisse, comme en témoignent les propositions qu'elle a faites le 20 mai 1987 lors de la Conférence des ministres de l'AELE à Interlaken, s'efforce avant tout de renforcer la coopération concrète au sein de l'AELE, cela dans le double dessein d'intensifier l'intégration dans le cadre de cette organisation et d'augmenter la crédibilité de celle-ci en tant que facteur de l'intégration européenne.

Le Conseil fédéral est d'avis que ces objectifs peuvent être poursuivis sans qu'il soit nécessaire de changer la nature juridique de l'AELE ni, donc, de réviser la Convention de Stockholm instituant l'AELE. Dans cette perspective, une telle révision n'est d'ailleurs actuellement souhaitée par aucun des partenaires de l'AELE. Le Conseil fédéral n'en est pas moins prêt à étendre la collaboration avec les Etats de l'AELE à des domaines non couverts par la Convention de Stockholm, lorsqu'une telle extension se révèle souhaitable parce qu'elle répond à de sérieux intérêts communs.

Dans sa poursuite de l'aménagement des rapports contractuels de la Suisse avec la Communauté, le choix entre négociations bilatérales ou multilatérales doit être fait en définitive compte tenu de leur objet spécifique et de l'intérêt qu'il y a à

coopérer dans ce domaine. Le Conseil fédéral est d'avis que dans les secteurs clef de l'espace économique européen dynamique et homogène que l'on entend créer, il importe de rechercher dans toute la mesure du possible des solutions uniformes. Cette homogénéité peut être assurée par des accords tant bilatéraux que multilatéraux. Dans le cadre institutionnel actuel, chaque Etat de l'AELE reste bien entendu maître de sa politique étrangère et de sa politique économique extérieure, ce qui présuppose également la liberté d'aménager ses propres relations économiques extérieures.

64 Conclusions générales

Le processus d'intégration européenne et la coopération en Europe occidentale se sont fortement intensifiés au cours des dernières années. La CE ne s'est pas seulement élargie pour la troisième fois – elle compte aujourd'hui douze Etats membres – mais, en adoptant le programme d'achèvement de son marché intérieur, elle a également accompli de nouveaux progrès en vue d'atteindre ses vastes objectifs d'intégration. Toutefois, il n'y a pas qu'au sein de la CE que l'on s'est employé à approfondir la coopération. Dans le cadre de l'AELE, des efforts considérables ont été entrepris pour améliorer les conditions permettant de jeter des ponts entre les pays de l'AELE et la CE. Entre le Conseil de l'Europe et la CE les contacts devront être intensifiés et des tâches communes sont entreprises au sein d'organisations spécialisées ainsi que dans le cadre de nouveaux systèmes plus souples de coopération.

Le présent rapport a montré que la Suisse participe largement à tous ces efforts. De par sa situation au cœur de l'Europe occidentale, par son appartenance à plusieurs cercles culturels européens, par l'héritage historique commun et par sa tradition démocratique, la Suisse est depuis toujours étroitement liée à l'Europe. Elle partage avec elle les objectifs fondamentaux du processus d'intégration européenne, à savoir contribuer à l'œuvre commune de construction de l'Europe tout en renforçant le poids de notre continent dans le monde. *Notre pays entend participer à cette œuvre et ce dans tous les domaines où le processus d'intégration est compatible avec ses principes traditionnels de politique intérieure et de politique étrangère.*

Le Conseil fédéral estime que les perspectives qui s'offrent à la Suisse d'intensifier sa coopération avec ses partenaires européens sont relativement favorables. Il pense qu'il est dans l'intérêt bien compris de toutes les parties d'instaurer un espace économique européen dynamique, c'est-à-dire de créer des conditions semblables à celles d'un marché intérieur également entre les pays de l'AELE et la CE. La Suisse dans son rôle de partenaire de la CE tient une place qu'il ne faut pas sous-estimer, tout d'abord en tant que partenaire commercial, notamment comme acheteur de biens et de services de la CE, mais aussi – au sens large – comme partenaire social puisque les entreprises suisses ont créé des emplois en Suisse et dans les pays membres de la CE pour près d'un million de ressortissants communautaires. A cela s'ajoute l'importance de notre pays en tant qu'entité culturelle particulière, en tant que partenaire dans le domaine de la science et de la recherche, dont les prestations contribuent à renforcer la position de l'Europe dans le monde sur le plan de la technologie. Enfin, du fait de son équilibre interne

et de sa neutralité, la Suisse constitue un important facteur de stabilité politique et économique en Europe.

Les instruments permettant à la Suisse d'intensifier sa collaboration avec ses partenaires européens sont d'ores et déjà disponibles. D'autres peuvent être créés, s'il le faut sous forme de nouveaux accords. Les organes et les méthodes de collaboration sont en place. Après avoir examiné les diverses options possibles, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il fallait maintenir la politique suisse d'intégration dans la voie où elle s'est engagée. Il n'est pas nécessaire d'en modifier radicalement le cours même s'il apparaît incontestablement que le marché intérieur communautaire nous posera toutes sortes de problèmes. Au niveau des principes, le Conseil fédéral partage l'avis de la Communauté selon lequel la coopération doit être intensifiée d'une manière pragmatique dans tous les domaines où il existe des intérêts communs, et cela dans le respect de l'autonomie de décision ainsi que du principe de l'équilibre des droits et des obligations des deux parties. Nous voyons qu'à cet égard, il faudrait même aller encore nettement plus loin: il reste beaucoup à faire pour éliminer totalement les obstacles aux échanges dans l'espace économique européen, pour améliorer la protection juridique, pour accroître le niveau de vie des ressortissants des Etats européens, pour favoriser l'harmonisation du droit et pour garantir une protection appropriée de notre environnement. La Suisse est prête à tenir ses engagements envers ses partenaires et à participer à l'œuvre d'intégration et de construction européennes.

De l'avis du Conseil fédéral, *la seule véritable alternative à notre politique actuelle d'intégration et à son potentiel de développement serait l'adhésion aux CE.* Cependant, l'adhésion implique l'acceptation des objectifs politiques de l'intégration des CE tels qu'ils sont consacrés par le droit communautaire. Parmi ceux-ci figure l'Union européenne, aboutissement de tout le processus. Cette Union européenne doit être mise en œuvre par une coopération renforcée en matière de politique étrangère, qui comprendra un volet sur la politique de sécurité. Le Conseil fédéral estime que la crédibilité de la politique traditionnelle de neutralité que la Suisse mène de manière autonome et selon sa propre appréciation pourrait être remise en question si nous devons souscrire aux objectifs politiques de la CE *tels qu'ils se présentent aujourd'hui.* En outre, le gouvernement part du principe qu'une Suisse neutre et politiquement stable, poursuivant une politique crédible de défense et de sécurité ne répond pas seulement à un besoin national. Elle est aussi du plus haut intérêt pour l'ensemble de l'Europe, car l'équilibre intérieur de notre pays contribue pour une part non négligeable à la stabilité et à la détente en Europe. Dans l'optique actuelle, une adhésion de la Suisse à la CE ne peut, *dans ces conditions,* être le but de la politique suisse d'intégration.

Le Conseil fédéral n'ignore pas que le fait de renoncer à adhérer à la CE aura certainement des répercussions plus graves aujourd'hui qu'en 1972: la Suisse se trouvera en effet formellement exclue du processus de décision communautaire, alors qu'en revanche, les décisions de la CE la toucheront toujours davantage, suite aux élargissements de la CE et à mesure que les compétences de celle-ci s'étendront. C'est là le prix qu'il faudra payer pour la sauvegarde de notre souveraineté, de nos principes de politique étrangère, et de nos institutions fédéralistes et démocratiques.

Mais il est vrai qu'il ne faut évidemment pas assimiler la non-adhésion à la CE à une renonciation à participer au processus d'intégration européenne. Les perspectives pour la Suisse de conserver sa situation favorable en Europe – malgré la complexité croissante des circonstances – sont plutôt bonnes. La condition primordiale en est toutefois que nous fassions, plus encore à l'avenir qu'aujourd'hui, la preuve de notre capacité d'intégration et que la Communauté continue à être disposée à développer contractuellement ses relations avec la Suisse. *Améliorer notre capacité d'intégration est un moyen important d'assurer notre avenir.*

Faire la preuve de notre capacité d'intégration signifie, en premier lieu, maintenir une compétitivité supérieure à la moyenne dans les domaines économiques et technologiques tout en assumant nos responsabilités sur le plan social et sur le plan écologique. Pour ce faire, nous avons de solides atouts en mains: une capacité de travail supérieure à la moyenne internationale grâce à la concertation entre partenaires sociaux et à la paix du travail, les moyens qu'ont les entreprises d'autofinancer leurs investissements, une volonté marquée d'innover et de faire avancer la recherche, l'excellent niveau de formation dont bénéficie la population, ainsi que de bonnes infrastructures notamment pour l'approvisionnement en énergie, les transports et les télécommunications. Il s'agira à l'avenir de développer encore ces atouts. C'est pourquoi le Conseil fédéral souligne l'importance extrême que revêtent les conditions générales internes propices au développement d'une économie saine, novatrice et prête à assumer des risques. Ces conditions sont en fin de compte plus importantes, pour nous permettre de relever les nouveaux défis européens, qu'un changement fondamental de nos relations institutionnelles avec la CE, car la concurrence sera à coup sûr plus âpre dans l'espace économique européen. La capacité de faire face à cette concurrence accrue, que ce soit au sein ou hors de la CE, sera dans toutes les branches de l'économie, et pas seulement dans l'industrie, la condition primordiale dont dépendront les chances de succès de notre pays en Europe.

Mais notre capacité d'intégration et donc aussi les qualités de la Suisse en tant que lieu de production et marché de l'emploi dépendront aussi pour une large part de la mesure dans laquelle nous parviendrons à aménager notre législation dans une optique favorable à l'intégration européenne. En l'occurrence le législateur, c'est-à-dire le peuple, le parlement ainsi que les autorités fédérales et cantonales sont invités à réfléchir aux effets qu'exercent sur nos partenaires européens les décisions prises en Suisse. Nous devons nous efforcer d'assurer dans toute la mesure du possible la compatibilité de nos dispositions juridiques avec celles de nos partenaires européens dans tous les domaines ayant une dimension transfrontière (et seulement dans ceux-ci). C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral, suivant une suggestion du Conseil national, a décidé le 18 mai de cette année d'introduire, dans les messages adressés aux Chambres fédérales et dans les propositions d'ordonnances fédérales – pour autant que les textes législatifs proposés soient susceptibles d'avoir des effets au-delà de nos frontières – un chapitre spécial exposant dans quelle mesure les dispositions proposées sont compatibles avec le droit européen. Cette recherche du parallélisme n'implique pas une adoption automatique du droit européen. Elle vise bien plutôt à éviter de créer, involontairement et sans que ce soit nécessaire, de nouvelles disparités juridiques qui

feront obstacle à la reconnaissance mutuelle des différents régimes juridiques que l'on cherche en principe à instaurer au niveau européen. Il va de soi que cette volonté de rendre compatibles les réglementations pourra aussi impliquer, dans certaines cas, que notre pays renonce à vouloir imposer à tout prix des solutions spéciales. A cet égard, le Conseil fédéral est conscient du fait que la Suisse ne peut plus se permettre, dans les quelques rares cas où la CE est intéressée à l'aménagement de certaines de nos dispositions, d'ignorer les vœux émis par celle-ci en invoquant des contraintes spécifiques de politique intérieure, alors que nous attendons de la même CE qu'elle fasse preuve de compréhension à notre égard dans les nombreux cas où c'est la Suisse qui est intéressée à l'aménagement de dispositions communautaires.

Enfin, nous donnerons la preuve de notre capacité d'intégration dans la mesure où nous parviendrons à *faire valoir nos intérêts au niveau européen*. Cette tâche incombe en premier lieu aux autorités qui, par une politique prévoyante, en contact direct avec les organes de la Communauté et des Etats membres de la CE, mais aussi au sein de l'AELE et des organisations européennes spécialisées, doivent, en se fondant sur le principe de la réciprocité, veiller à présenter le point de vue de la Suisse et à le faire valoir en temps utile lors de l'élaboration de solutions paneuropéennes. Mais cette responsabilité incombe aussi aux milieux politiques et économiques intéressés. Puisque la Suisse n'est pas en droit de participer au processus de décision communautaire, il est d'autant plus important pour elle de tirer le meilleur parti des possibilités de contacts informels dont elle dispose dans les milieux politiques et les organisations économiques européennes. Il n'est pas question à cet égard de s'immiscer sournoisement dans le processus de formation de l'opinion au sein de la Communauté, mais d'améliorer les *possibilités d'action concertée dans l'intérêt commun de toutes les parties*. Notre devise sera donc: libéralisation et coopération.

La Suisse devra se préoccuper des moyens par lesquels elle pourra renforcer concrètement sa capacité d'intégration à l'Europe. Elle devra, de toute façon, encourager les mesures qui sont à même de renforcer le sentiment d'appartenance à l'Europe, et ce, en collaboration avec les cantons, dans tous les domaines de la formation, de la science, de la recherche, de la politique, de l'économie et de la culture. A cet égard, un plus large processus de formation de l'opinion est souhaité. Le Conseil fédéral a l'intention de demander l'élaboration de propositions concrètes aux services de l'administration et aux groupes de travail compétents, en faisant appel – au besoin – à des experts extérieurs. Des mesures concrètes paraissent être indiquées en particulier dans les domaines de l'économie, du droit, des transports, de la protection de l'environnement, de la formation et de la recherche ainsi que dans celui de la libre circulation des personnes.

En outre, le Conseil fédéral estime indispensable que, tout en améliorant notre capacité d'intégration, nous renforçons encore nos relations avec le monde entier. Pour la Suisse, préserver *l'universalité de sa politique étrangère et de sa politique économique extérieure* est une règle traditionnelle fondamentale de l'Etat. La Suisse est dans une situation d'interdépendance au niveau mondial, avec prédominance de l'Europe occidentale. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral s'emploiera avec détermination, parallèlement à l'intensification de la coopération européenne, à améliorer les conditions cadres de l'économie mon-

diale pour permettre à notre pays de développer ses échanges économiques internationaux. Le gouvernement saisira toutes les chances offertes en l'occurrence par les négociations du GATT dans le cadre du cycle de négociations d'Uruguay. Il attache beaucoup d'importance à l'harmonisation et à l'enrichissement réciproque des efforts de libéralisation entrepris en Europe et dans le monde, même s'ils ne bénéficient pas partout d'un caractère juridique aussi développé et si les progrès ne sont pas aussi rapides dans tous les domaines. Sur le plan des relations extérieures, il s'agira de mener une politique universelle active visant à défendre les positions de la Suisse et qui rectifie l'impression erronée que les prises de position communes adoptées par les Etats membres de la CE en matière de politique étrangère représentent la voix de l'Europe occidentale tout entière.

Etant donné la rapidité avec laquelle évolue le processus d'intégration européenne, il est devenu *indispensable pour la Suisse de repenser constamment et sans préjugés sa position en Europe*. Depuis des années, des travaux sont en cours pour analyser de manière approfondie les relations de la Suisse en Europe. Cette tâche incombe notamment à la Délégation économique permanente – présidée par le directeur de l'OFAEE – qui a été chargée par l'arrêté du Conseil fédéral du 11 décembre 1961 d'élaborer des lignes directrices pour les négociations avec la CE ainsi que de veiller à la coordination des intérêts économiques suisses face à la Communauté; les organisations faitières de l'économie ainsi que les offices fédéraux directement concernés sont représentés au sein de cette Délégation. Le même arrêté du Conseil fédéral a institué le Bureau de l'intégration qui, au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), plus précisément de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), est responsable des relations avec la CE et assure la coordination interdépartementale pour toutes les questions liées aux efforts d'intégration communautaire (cf. l'annexe 6). Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 27 juin 1973, le Bureau de l'intégration est également chargé des questions relatives aux relations de la Suisse avec la CE dans les domaines non-économiques, cela en collaboration avec les autres départements concernés. Le Bureau de l'intégration participe aux travaux préparatoires et aux négociations d'accords avec la CE. Ce Bureau et la Délégation assurent, sur les plans interne et externe, la définition et la mise en œuvre coordonnée de la politique suisse d'intégration. Dans ce contexte, il convient de mentionner en outre le Groupe de réflexion sur la Suisse et l'Europe institué en janvier 1988 par le chef du DFAE. La tâche principale de ce Groupe est d'évaluer et de formuler les possibilités et les formes d'une future politique européenne de la Suisse. A côté d'une analyse approfondie des aspects institutionnels et de politique de neutralité, il s'agit d'étudier les effets politiques de l'intégration européenne sur la position de la Suisse en Europe (notamment dans les domaines de la sécurité et du désarmement) et particulièrement en Europe occidentale (notamment le rôle du Conseil de l'Europe), ainsi que ces effets dans certains domaines bien précis (science, environnement, culture). Au cours de cette analyse, il conviendra de ne pas perdre de vue le fait que la politique étrangère de la Suisse ne s'arrête pas aux frontières de l'Europe mais qu'elle a un caractère universel.

Dans son analyse de la situation, le Conseil fédéral estime qu'il importe que l'on

parvienne à approfondir à l'avenir également, dans le cadre de la collaboration avec les Communautés, les relations réciproques en concluant de nouveaux accords, respectant les principes de l'égalité des parties contractantes et de l'équilibre des droits et obligations (réciprocité). Cela dit, il n'est pas exclu que la Communauté change un jour de visage, se risquant par exemple à prendre la forme d'une fédération d'Etats, suivant logiquement le principe fédéraliste de la subsidiarité, et qu'elle adopte un nouveau *modus vivendi* à l'égard des pays à commerce d'Etat d'Europe centrale et de l'Est. Si tel était le cas, la situation se présenterait tout autrement pour la Suisse. Dans l'intervalle, il s'agit de rester compétitif et d'être ainsi capable d'adhérer à la CE; ceci afin de ne pas être contraint à l'adhésion et afin de nous réserver la possibilité de prendre en toute liberté et sérénité, au moment où nous le jugerons opportun, la décision d'adhérer ou non à la Communauté. Si un mouvement populaire crédible venait à se manifester en faveur de l'adhésion, il devrait naître de la volonté de participer à la construction politique de l'Europe. Un tel but politique justifierait alors pleinement le prix qu'il faudrait payer sur le plan politique en échange de cette adhésion. Analysant la situation actuelle, le Conseil fédéral a cependant acquis la conviction que la grande majorité du peuple suisse souhaiterait que l'on maintienne les principes politiques et constitutionnels fondamentaux de notre Etat.

7 Programme de la législature

Le présent rapport est prévu dans le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353, ch. 1.1 et appendice 1).

Politiques particulières de la CE

A. Politique de concurrence

La politique européenne de concurrence poursuit les objectifs suivants:

- empêcher les entreprises de rétablir, par des accords de type cartellaire, des obstacles qui nuisent au bon fonctionnement du marché;
- empêcher que de trop fortes concentrations de pouvoir économique ne se traduisent par des pratiques nuisibles aux consommateurs ou aux firmes concurrentes ou dépendantes (prévention des abus de firmes qui détiennent une position dominante);
- empêcher que les aides accordées par les pouvoirs publics nationaux créent des discriminations ou des distorsions de concurrence.

La politique européenne de concurrence est définie dans ses grandes lignes par les traités instituant les Communautés européennes. La Commission, agissant d'elle-même ou sur plainte d'un Etat membre, d'une entreprise ou d'un particulier, joue un rôle primordial dans l'application des règles de concurrence. Les intéressés peuvent faire appel contre les décisions de la Commission devant la Cour de justice, qui en contrôle la légalité. Une jurisprudence abondante s'est ainsi formée. Les entreprises et personnes qui s'estiment lésées par une infraction aux règles communautaires de concurrence peuvent aussi s'adresser directement aux tribunaux nationaux.

1. Les ententes passées entre entreprises

Le droit communautaire régissant la concurrence repose sur le "principe de l'interdiction", en ce sens que sont interdits tous accords entre entreprises, toutes déci-

sions d'association d'entreprises et toutes pratiques concertées qui peuvent affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun (art. 85 du Traité CEE). Les entraves à la concurrence qui n'ont d'effets que dans le cadre national continuent à être soumises aux prescriptions des Etats membres. L'objectif visé par le droit communautaire de la concurrence n'est pas de supprimer toutes les ententes entre entreprises, mais de les contrôler et de les limiter dans la mesure où les circonstances économiques le rendent nécessaire.

Depuis 1962, les accords susceptibles de tomber sous le coup de cette interdiction doivent être notifiés préalablement à la Commission, si les parties désirent obtenir de celle-ci soit une "attestation négative", impliquant que l'accord envisagé ne restreint pas la concurrence, soit une "exemption", qui relève un accord restrictif de l'interdiction générale en raison des avantages qu'il comporte.

La Commission peut, à tout moment, constater l'infraction aux règles de concurrence et demander la cessation d'un accord ou de pratiques litigieuses. Elle a ainsi été amenée à intervenir à l'encontre d'une gamme très variée d'ententes et de pratiques concertées: accords de répartition des marchés, de fixation de prix en commun, ententes prévoyant des obligations collectives d'achat exclusifs, certains accords relatifs à des droits de propriété industrielle et commerciale et certains accords de distribution exclusive ou sélective.

Toutefois, la Commission s'efforce de promouvoir certaines formes de coopération entre entreprises en faisant usage de ses pouvoirs pour autoriser certaines ententes qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique (art. 85 du Traité CEE).

C'est ainsi qu'elle a pris, sur cette base, quelques décisions de principe supprimant une obligation de notification et autorisant plusieurs catégories d'accords dans la mesure où un certain nombre de conditions sont remplies: accords de distribution ou d'achat exclusifs et accords de spécialisation de fabrication, pour autant que certaines limites de chiffre d'affaires et de part de marché ne soient pas dépassées; certaines catégories de contrats de licence de brevet; accords de recherche et de développement; etc.

Par ailleurs, dans le domaine notamment des petites et moyennes entreprises, la Commission a défini les formes de coopération qui, à son avis, ne tombent pas sur le coup de l'interdiction des ententes:

- les contrats de représentation exclusive passés avec des représentants de commerce;
- les accords d'importance mineure, définis par référence au chiffre d'affaires et à la part du marché;
- les accords de sous-traitance;
- les échanges d'expériences entre entreprises, la réalisation d'études en commun, l'utilisation conjointe d'installations, etc.

2. Les concentrations et les abus de position dominante

L'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché ou d'un monopole, est interdite dans la mesure où le commerce entre Etats membres peut en être affecté (art. 86 du Traité CEE). Les traités européens n'ont pas prévu le contrôle des concentrations dans d'autres secteurs industriels que ceux du charbon et de l'acier. C'est la raison pour laquelle la Commission a récemment présenté au Conseil des ministres une proposition de règlement visant à soumettre à son appréciation les concentrations les plus importantes et à lui permettre de les interdire dans le cas où elles feraient obstacles au maintien d'une concurrence effective dans la Communauté.

3. Les monopoles d'Etat

L'article 37 du Traité CEE prévoit qu'il faut aménager les monopoles d'Etat à caractère commercial de sorte qu'aucune discrimination ne soit plus possible, quant aux conditions d'achat et de vente, entre les ressortissants des Etats membres. Toutefois, malgré des aménagements récents, des problèmes subsistent, notamment pour la commercialisation des tabacs en France et en Italie. Par ailleurs, l'aménagement des monopoles doit encore être terminé par les nouveaux Etats membres (Grèce, Espagne, Portugal).

La Commission a arrêté, en 1980, une directive relative à la transparence des relations financières entre Etats membres et entreprises publiques.

4. Les aides aux entreprises

Les traités européens déclarent les aides d'Etat incompatibles avec le Marché commun dans la mesure où elle sont susceptibles d'affecter les échanges entre Etats membres et de nuire ainsi à des entreprises concurrentes (art. 92 du Traité CEE). Toutefois, certaines aides sont admises:

- les aides régionales: pour éviter que leur distribution ne provoque des distorsions de concurrence, la Commission applique des principes de coordination qui instaurent notamment des plafonds communautaires;
- les aides à l'environnement, qui doivent cependant obéir au principe de base du "pollueur-payeur";
- les aides sectorielles qui doivent rester exceptionnelles, limitées dans le temps et proportionnées à leur objectif qui est la restauration progressive de la viabilité à long terme des secteurs en difficulté, par la solution de leurs problèmes structurels. Des orientations plus spécifiques ont été définies pour quatre secteurs: la construction navale, le textile, les fibres synthétiques, la sidérurgie.

B. La politique agricole

Les contraintes propres au secteur de l'agriculture et la diversité des structures agricoles des Etats membres, ont amené la Communauté à développer dans ce secteur une politique commune largement en avance sur le stade d'intégration atteint dans d'autres domaines.

L'article 39 du Traité de Rome définit les cinq objectifs fondamentaux de la politique agricole commune: accroître la productivité en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main d'oeuvre; assurer ainsi un niveau de vie équitable aux agriculteurs; stabiliser les marchés; garantir la sécurité des approvisionnements; assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Pour atteindre ces objectifs, les différents marchés des produits agricoles ont été progressivement organisés. Pour l'essentiel, le Marché commun agricole ainsi mis en place est fondé sur trois principes qui sont devenus la base de la politique agricole commune: l'unicité du marché; la préférence communautaire et la solidarité financière.

L'unicité du marché permet la libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté. Elle implique la suppression des droits de douane et des obstacles non-tarifaires, ainsi que l'harmonisation des réglementations administratives, sanitaires, vétérinaires, etc. Elle nécessite également des règles communes de gestion et l'instauration de prix communs applicables dans tous les Etats membres et qui font périodiquement l'objet de décisions au niveau des ministres de l'agriculture.

Les préoccupations liées au niveau de vie des agriculteurs et la nécessité de maintenir une certaine activité économique dans les régions les moins favorisées ont conduit à fixer administrativement les prix permettant le maintien d'un

certain niveau de revenu. Il en est résulté une production d'excédents, dont le stockage et l'écoulement sur le marché international est devenu très lourd pour le budget communautaire.

Les règles communes de gestion varient en fonction des caractéristiques des produits. Il existe quatre types principaux d'organisation commune de marché qui couvrent ensemble plus de 94 % de la production européenne:

- environ 70 % des produits (la plupart des céréales, sucre, lait, viande bovine, porcine, certains fruits et légumes, vin de table) bénéficient d'un système fondé sur un prix de soutien et qui garantit à la fois l'écoulement des produits et leur prix. Lorsque les prix du marché tombent en-dessous d'un certain niveau, des organismes d'intervention acquièrent les quantités excédentaires et les stockent ou les écoulent suivant la réglementation communautaire. Le marché peut également être soutenu par des mesures plus souples: aide au stockage ou à la distillation, retrait par des groupements de producteurs, etc.;
- 21 % de la production (autres céréales, autres vins, autres fruits et légumes, oeufs et volailles) ne bénéficient que d'une protection à l'égard des importations à bas prix en provenance du reste du monde;
- 2,5 % des produits (huile d'olive, certains oléagineux, tabacs, viande ovine, tomates, raisins) font l'objet d'une aide complémentaire aux produits. Celle-ci est réservée à des produits pour lesquels la Communauté est généralement déficitaire et permet de maintenir des prix relativement bas à la consommation en garantissant un certain revenu aux producteurs;
- l'aide forfaitaire, à l'hectare ou en fonction des quantités, concerne 0,5 % de la production: blé dur, graines de coton, lin, chanvre, houblon, vers à soie, semences, fourrages déshydratés.

Face au gonflement des excédents structurels et aux dépenses qu'ils entraînent - le taux d'autarcie de la CE des Dix s'élevait à 112% (1984/85) par rapport aux 67% de la Suisse pour la même période - la Communauté poursuit une politique de fixation des prix plus prudente et des limites ont été mises à la politique de soutien des prix et d'aide. C'est ainsi que des dispositions restrictives ont été prises pour équilibrer les marchés: distillation obligatoire dans le secteur du vin; co-responsabilité financière des producteurs qui doivent participer aux frais de stockage et d'écoulement dans le secteur laitier; quotas de production (secteur laitier); seuil de garantie prévoyant une réduction des prix garantis lorsqu'un certain volume de production est dépassé (céréales, colza, tournesol, fruits transformés, sucre, etc.).

La préférence communautaire implique que la production agricole communautaire bénéficie sur le marché intérieur d'une priorité d'écoulement par rapport aux produits importés des pays tiers. La protection du marché communautaire est assurée par des droits de douane et/ou des prélèvements variables calculés en fonction des prix de l'offre mondiale et des prix fixés par la Communauté. Le système des prélèvements, appliqué pour la majeure partie des produits agricoles, a pour but de garantir aux producteurs communautaires un niveau de prix généralement supérieur à celui pratiqué sur le marché mondial et de protéger les marchés intérieurs des variations erratiques des cours mondiaux. Ces prélèvements, qui correspondent à la différence entre le prix à l'importation et le prix communautaire, servent à ramener les prix de l'offre mondiale au prix intérieur de la Communauté.

En ce qui concerne les exportations, les restitutions constituent en quelque sorte la contrepartie des prélèvements. On restitue aux producteurs de la Communauté la différence entre le prix du marché intérieur et le prix de vente sur le marché mondial, leur donnant ainsi une position compétitive sur les marchés extérieurs.

La solidarité financière commune comporte deux éléments: d'une part, les dépenses nécessaires à la politique agricole commune sont financées sur une base commune et d'autre part, les recettes découlant de cette politique (prélèvements et droits de douane à l'importation, cotisations à la production, etc.) constituent des ressources propres de la Communauté. Dans le cadre de ce budget, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) comprend deux sections:

- la section "garantie" qui finance l'ensemble des dépenses publiques découlant de la mise en oeuvre des organisations communes de marché. Celles-ci servent, d'une part, à régulariser le marché communautaire: achat par les organismes d'intervention, frais de stockage, aide directe au revenu, subvention à l'écoulement des produits. D'autres dépenses résultent des restitutions, c'est-à-dire des aides financières à l'exportation qui compensent la différence entre le prix sur le marché communautaire et ceux du marché mondial.
- la section "orientation" qui contribue au financement de la politique commune des structures agricoles: amélioration des structures des exploitations, des infrastructures rurales ainsi que des conditions de commercialisation et de transformation des produits. La priorité est consentie aux actions visant à accroître la productivité, à favoriser l'équilibre des marchés et à réduire les écarts de développement régional. Ces aides communautaires sont complétées par des subventions nationales.

Par ailleurs, des aides financières en faveur des milieux ruraux sont accordées sous forme d'aides non-remboursables par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et de prêts à long terme par la Banque européenne d'investissements (BEI).

Réforme de la politique agricole commune

En 1985, la Commission des Communautés a pris l'initiative de promouvoir une large consultation avec les Etats membres

et les milieux intéressés sur l'avenir de la politique agricole commune. Dans sa communication qui a suivi ces consultations, la Commission a clairement indiqué les orientations qu'elle entend suivre pour retrouver un meilleur équilibre des marchés agricoles. L'action envisagée comporte:

- une politique restrictive des prix. Il s'agit en effet de donner aux prix du marché un rôle plus important dans l'orientation de l'offre et de la demande. Depuis quelques années, la politique communautaire dans ce domaine a pratiquement abouti au gel des prix;
- un assouplissement des garanties et des mécanismes d'intervention. Il s'agit de redonner au dispositif d'intervention son rôle originel d'instrument d'ajustement conjoncturel et d'éviter que, par son action automatique et permanente, il annule tous les effets de marché et empêche toute adaptation de l'offre à la demande;
- un renforcement de la co-responsabilité des producteurs, par le biais de taxes destinées à couvrir certains coûts budgétaires, par la réduction des aides au-delà d'une quantité maximale de production, par l'établissement de quotas de production, etc.

La Commission souligne également la nécessité de disposer, au niveau communautaire, d'un instrument complémentaire visant le soutien des revenus qui aurait pour but d'atténuer les conséquences socialement inacceptables des aménagements nécessaires de la politique agricole commune. Les aides au revenu, qui resteront en partie nationales, doivent être coordonnées au niveau communautaire.

Une nouvelle direction de la réforme, actuellement en discussion, vise à un gel des terres agricoles. Afin d'éliminer les surplus, il s'agit d'instaurer un régime de retrait des terres cultivées, moyennant un dédommagement à la charge des Etats membres, avec une participation du FEOGA.

C. Politique sociale

A ce jour, la politique sociale communautaire se limite à la promotion d'une "collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social" (art. 118 Traité CEE). Les mesures prises à ce titre visent presque exclusivement les travailleurs.

Le Conseil n'a adopté que trois directives visant à harmoniser les législations sociales: pour la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs, de transferts d'entreprises et d'insolvabilité de l'employeur. En matière de sécurité sociale, le Conseil a adopté plusieurs règlements importants en faveur des travailleurs salariés et de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. On est cependant encore loin de la création d'un espace social européen même si les institutions communautaires reconnaissent la nécessité d'un parallélisme entre l'économique et le social. Certes, le préambule de l'Acte unique fait expressément référence à la promotion de la justice sociale et à la Charte sociale mais l'Acte unique ne confère au Conseil qu'une compétence limitée à l'harmonisation des conditions liées au milieu du travail. Le nouvel article 118A autorise le Conseil à adopter à la majorité qualifiée des "prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises." Le droit social continuera donc à être avant tout l'affaire des Etats membres qui entendent garder leur souveraineté dans ce domaine important pour la compétitivité de leurs entreprises.

Même si l'Acte unique fait référence à la Charte sociale, le développement du droit social communautaire n'est pas lié à celle-ci. Jusqu'à ce jour, la Communauté n'a pas envisagé de signer ou de ratifier la Charte et elle n'a rien entrepris

pour accélérer le processus de ratification de la Charte par la Belgique, le Luxembourg et le Portugal. De l'avis généralement exprimé par les institutions communautaires, il ressort plutôt que l'élaboration d'une charte communautaire de droits sociaux minimaux reste nécessaire.

Par rapport au droit communautaire, la Charte est à la fois trop générale et trop généreuse. Trop générale parce qu'elle ne définit pas de manière stricte et précise les droits qu'elle garantit. Ces droits ne peuvent en principe pas être invoqués directement devant les tribunaux par les particuliers parce qu'ils ne correspondent pas à des obligations claires et inconditionnelles, ce qui est en contradiction avec le principe dit de l'effet direct du droit communautaire. Trop généreuse également parce que plusieurs dispositions de la Charte (art. 12 par. 4, art. 13 par. 4, art. 19 par. 4, 5 et 7) garantissent le traitement national en faveur des ressortissants de toutes les Parties contractantes. Pour sa part, la Communauté ne garantit le traitement national qu'en faveur des ressortissants communautaires, le traitement social des travailleurs non-communautaires restant de la compétence exclusive des Etats membres. A ceci s'ajoute que même une application générale de la Charte dans toute l'Europe ne résoudrait guère les préoccupations sociales actuelles des instances communautaires. La lutte contre le chômage, l'emploi des jeunes, l'égalité des chances hommes et femmes, le dialogue social à la recherche d'un consensus et la cohésion économique et sociale des pays de la CE sont autant de problèmes différents pour lesquels la Charte sociale n'apporte guère de solution appropriée. Il est donc improbable que la Charte sociale puisse constituer plus qu'une base partielle de l'espace social européen de la CE.

D. Politique en matière de recherche et de technologie

La recherche est le champ d'activité essentiel de la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) depuis sa fondation en 1957. Par décision du Conseil du 14 janvier

1974, la CE élargissait son champ d'activités au vaste domaine de la science et de la technologie. La Commission a donc été chargée de coordonner les différentes politiques nationales et de mettre en oeuvre les programmes de recherche présentant un intérêt pour la Communauté. L'Acte unique européen a inscrit ces nouvelles compétences communautaires dans un nouveau titre VI du Traité CEE. Les fonds que la CE consacre à la recherche n'ont cessé d'augmenter: de 70 millions d'Ecus en 1974, leur montant passa à 660 millions d'Ecus en 1984. Pour la période de 1987 à 1991, le nouveau programme-cadre prévoit des dépenses annuelles de 1'123 millions d'Ecus en moyenne.

Il convient de distinguer entre les recherches des centres de recherche communautaire, actions concertées (recherches menées à l'échelle nationale et coordonnées par la CE) et les recherches sur mandat avec partage des coûts. Dans le premier cas, les recherches sont menées dans des instituts appartenant à l'EURATOM (à Ispra en Italie, à Geel en Belgique, à Karlsruhe en RFA et à Petten aux Pays-Bas). Pour les actions concertées, les services compétents de la Communauté établissent les contacts utiles entre les différents instituts spécialisés des Etats membres et favorisent un échange d'informations suivi par des discussions régulières. Le programme de recherche sur la fusion représente une forme mixte de coopération, dans laquelle les activités nationales sont non seulement coordonnées mais aussi financièrement soutenues; l'entreprise commune JET (Joint European Torus) y joue un rôle central. Quant aux mandats de recherche confiés à des instituts de recherche publics ou privés, la Commission s'assure que le sujet traité et la méthode de travail correspondent aux voeux de la Communauté, par le biais de sa participation financière.

Après approbation par le Conseil d'un programme de recherche prévoyant la participation de la Communauté sur la base du partage des coûts, la Commission publie un appel dans le Journal officiel des CE pour la soumission de propositions et délibère avec ses comités consultatifs. Il lui incombe en

outre de contrôler le déroulement des travaux de recherche et l'utilisation des fonds accordés, ainsi que d'assurer la publication et la diffusion des résultats. Un contrat de recherche est ensuite passé avec les personnes ou organismes responsables. La participation financière de la CE peut en général s'élever jusqu'à 50 %, au maximum, du total des coûts; exceptionnellement, un pourcentage plus élevé est possible.

La politique communautaire en matière de recherche était jusqu'ici axée sur l'énergie, domaine qui, en 1984, année de l'entrée en vigueur du premier programme-cadre de la CE, absorbait encore 72 % des fonds destinés à la recherche. Point fort de la recherche communautaire dans l'énergie: la fusion thermonucléaire. Le principal centre d'essai, le "JET", qui travaille à la mise au point d'un réacteur à fusion, a été mis en exploitation en été 1983 en Angleterre. D'autres programmes importants concernent la fission nucléaire (sécurité pour les réacteurs, élimination et stockage des déchets, contrôle des matières fissibles, protection contre les rayonnements).

Avec l'adoption du premier programme-cadre dans le domaine de la recherche (1984-1987), le Conseil de la CE posait de nouvelles priorités. Les fonds engagés pour la recherche dans l'industrie - 10% des dépenses de la CE pour la recherche en 1984 - augmentèrent à 28% en moyenne, alors que ceux destinés à l'énergie tombèrent à 47%. Le deuxième programme-cadre de recherche et de développement technologique (1987-1991), entré en vigueur le 28 septembre 1987 voit se renforcer cette tendance: des dépenses totales de 6'480 millions d'Ecus, 56% sont alloués à la promotion de la compétitivité dans l'industrie, et plus que 25% à la recherche en matière d'énergie. Santé publique et environnement viennent au 3e rang, avec 8% des dépenses. Ce deuxième programme prévoit au total huit lignes d'action: qualité de vie (santé, environnement), technologies de l'information, application de nouvelles technologies dans la modernisation des secteurs industriels, recherche dans l'énergie (fission nucléaire, fu-

sion thermonucléaire, énergies non nucléaires et utilisation rationnelles de l'énergie), science et technique au service du développement, exploitation et valorisation des ressources biologiques (biotechnologie), sciences et technologies marines, ainsi que l'amélioration de la coopération scientifique et technologique en Europe. Jusqu'à récemment, pour que la participation de la CE à un programme spécifique devienne effective, il fallait, selon le Traité EURATOM et l'article 235 du Traité CEE, une décision unanime du Conseil ministériel. Avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, l'unanimité n'est plus requise que pour l'approbation de programmes-cadre dans le domaine de la recherche. Quant aux différents projets de recherche, le Conseil peut maintenant décider à la majorité qualifiée.

E. Politique en matière d'environnement

Les bases d'une politique communautaire en matière d'environnement ont été posées en octobre 1972 par une déclaration des chefs d'Etat, respectivement de gouvernement, des pays membres. L'Acte unique européen a modifié le Traité CEE en établissant expressément la compétence de la Communauté en la matière. Pour éviter que la communautarisation de cette politique ne contraigne certains pays à affaiblir leurs mesures, plus sévères, en matière de protection de l'environnement, ces pays peuvent se réserver le droit d'appliquer leurs dispositions nationales (art. 100A du Traité CEE).

Les deux premiers programmes d'action pour la protection de l'environnement, de 1973 et 1977, visaient à déterminer les mesures capables de remédier immédiatement aux dommages graves causés à l'environnement. Avec son troisième programme d'action, la Communauté entendait mettre au point une stratégie globale de préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Cette stratégie s'est traduite, en particulier, par une directive communautaire de 1985 qui subordonne l'autorisation de réaliser de grands projets industriels ou d'infrastructure à une étude préalable d'impact sur l'environnement. Le quatrième programme met également

l'accent sur la prévention; il prévoit l'élaboration de normes plus sévères en matière d'environnement dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur.

La Communauté a édicté de nombreuses directives concernant la lutte contre la pollution et les autres atteintes à l'environnement (protection des eaux souterraines et de surface, y compris les mers; pollution atmosphérique par le plomb, l'acide sulfureux et les substances en suspension; valeurs limites des émissions sonores; contrôle des substances chimiques; préservation de la faune et de la flore; élimination des déchets; développement de technologies propres; sécurité des centrales nucléaires).

F. La politique économique et monétaire: le Système monétaire européen et la création d'un espace financier européen

Le Système monétaire européen:

Mis en oeuvre le 12 mars 1979, le Système monétaire européen (SME) a pour but d'établir une coopération monétaire plus étroite aboutissant à une zone de stabilité en Europe. Cet objectif de stabilité porte en premier lieu sur les taux de change entre les monnaies de la Communauté, mais également sur la réduction de l'inflation. Le SME est ainsi fondé sur le parallélisme nécessaire entre la stabilisation des taux de changes et la convergence des politiques économiques et monétaires. L'Acte unique européen de 1987, dans le chapitre portant modification du Traité de Rome, introduit l'objectif de la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire et confirme la volonté des Etats membres de progresser dans le domaine de la politique économique et monétaire, en s'appuyant notamment sur le SME et l'Ecu.

Le SME est constitué de trois éléments:

- L'Ecu (European currency unit) qui en est l'unité monétaire. Il est établi en fonction d'un panier de toutes les monnaies communautaires et émis en contrepartie de dépôts effectués par les banques centrales participant au SME auprès du FECOM (Fonds européen de coopération monétaire). L'Ecu constitue pour celles-ci un actif de réserve. Il est utilisé comme moyen de règlement à très court terme entre les banques centrales du système, dans le cadre des mécanismes de change et de crédit décrits ci-dessous et comme unité de compte pour les instances communautaires.
- Le mécanisme de change: Toutes les monnaies y participent, à l'exception de la £, de la drachme, de la peseta et de l'escudo. Pour chaque monnaie participant au système un cours pivot est déterminé en Ecus. Sur la base de ces cours pivot sont fixés pour chaque devise un cours central par rapport aux autres devises ainsi que les cours "plancher" et "plafond" d'intervention obligatoire. Les fluctuations maximales des cours de change autour des cours centraux sont limitées à plus/moins 2,25 %, sauf pour la lire italienne qui bénéficie d'une marge de 6 %. Les banques centrales des pays participants sont tenues d'intervenir sur le marché afin de maintenir le cours de leurs monnaies à l'intérieur des limites prévues.
- Les mécanismes de crédit: trois mécanismes de crédit existent, ayant pour but de maintenir des marges de fluctuation entre les monnaies participant au mécanisme de change (crédit à très court terme entre les banques centrales participant au mécanisme de change), le soutien entre banques centrales des Etats membres de la CE (soutien monétaire à court terme) et le soutien financier entre Etats membres (soutien à moyen terme).

Par rapport aux objectifs fixés à sa création et malgré les onze réalignements intervenus depuis sa création, le SME a été un succès. Il a effectivement contribué à l'établissement d'une zone de stabilité des changes en Europe. La variabilité des cours des monnaies participant au mécanisme de

change a sensiblement diminué. Par ailleurs, un consensus s'est progressivement dégagé sur la nécessité de poursuivre un objectif de stabilisation des prix. Il en est résulté une meilleure convergence des politiques monétaires. Les niveaux d'inflation ont été fortement réduits ainsi que les écarts entre les taux d'inflation des Etats membres de la CE. Ces succès sont dûs en grande partie à l'effet de discipline exercé par le SME qui a contribué aux ajustements nécessaires des politiques économiques.

Certains développements du SME sont cependant restés en deçà de ce qui avait été prévu à sa création en 1979. La livre sterling ne participe toujours pas au mécanisme de change et la lire italienne bénéficie de marges de fluctuation élargies. Par ailleurs, il avait été prévu qu'après une première période de deux ans, une deuxième étape aurait dû commencer en 1981, comportant la création d'un fonds monétaire européen et la pleine utilisation de l'Ecu en tant qu'avoir de réserve et comme instrument de règlement. Cette dernière phase n'a pas été réalisée et des étapes intermédiaires de réformes partielles seront nécessaires.

En 1985, les ministres des finances de la CE se sont entendus sur quatre mesures de renforcement du rôle officiel de l'Ecu, dont la possibilité pour les banques centrales de pays tiers de détenir des Ecus. Actuellement, les plans de réforme discutés au sein de la CE portent sur un renforcement de la surveillance multilatérale de la politique des changes et des politiques économiques en vue d'une plus grande convergence de ces politiques, sur l'amélioration des mécanismes d'intervention du SME et sur un renforcement ultérieur de l'Ecu officiel.

La création d'un espace financier européen

La création d'un espace financier européen prévoit, d'une part, la libéralisation des mouvements de capitaux et, de l'autre, la libéralisation des services financiers.

Le Conseil des CE a approuvé, le 13 juin 1988, une directive prévoyant une libéralisation complète des mouvements de capitaux, à partir du 1er juillet 1990 pour 8 des 12 Etats membres de la CE (RFA, Royaume-Uni, France, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Danemark). Pour les quatre autres (Espagne, Irlande, Grèce, Portugal) un régime transitoire est prévu. Une clause de sauvegarde spécifique permettra aux Etats membres de prendre des mesures de sauvegarde, limitées toutefois aux opérations nouvellement libérées et à une période de six mois.

La directive demande aux Etats membres de s'efforcer d'atteindre le même degré de libéralisation à l'égard des pays tiers qu'à l'intérieur de la Communauté. Elle prévoit également la possibilité de mesures collectives pouvant être prises en cas de mouvements de capitaux à court terme de nature à perturber gravement la conduite des politiques monétaire et de change des Etats membres.

Parallèlement, le Conseil a adopté une directive prévoyant le renforcement des mécanismes de soutien financier à moyen terme des balances des paiements, pour venir en aide aux Etats membres qui rencontreraient des difficultés de balance de paiement à la suite de l'instauration de la libre circulation des capitaux.

La libéralisation des mouvements de capitaux va de pair avec celle des services financiers, notamment des services bancaires et des transactions en valeurs mobilières (cf. ch. 312.1). Elle est en effet une condition nécessaire pour que la libéralisation des services financiers puisse se traduire dans les faits. Les actions prévues dans ces deux domaines sont complémentaires et visent à une intégration progressive des marchés financiers communautaires, intégration nécessaire à la création d'un espace financier européen.

Le budget communautaire

En 1987, le volume du budget communautaire s'élevait à 36.1 milliards d'Ecus¹⁾ (autorisations de paiement), ce qui correspond environ à 1% du produit national brut (PNB) de la CE. Plusieurs décisions ont été prises au sommet de Bruxelles de février 1988: une réforme fondamentale des finances communautaires 1988, une hausse du budget de 19%, une nouvelle source de revenus (le budget dépasse 43 milliards d'Ecus), des fonds supplémentaires pour les Etats membres du sud de la CE (fonds structurels) et des limitations des dépenses pour l'agriculture ("stabilisateurs").

Les recettes

Aux anciennes sources de revenus vient s'en ajouter une nouvelle, qui est calculée sur la base du produit national brut des Etats membres.

Les recettes prévues pour 1988 se répartissent comme suit (les chiffres indiqués entre parenthèses concernent 1987):

	Milliards d'Ecus	
Droits de douane	8,6	(8,4)
Absorption des surplus agricoles	1,4	(1,8)
Dépenses pour le sucre et l'isoglucose	1,4	(1,4)
Taxe sur la valeur ajoutée maximum 1,4% ²⁾	23,6	(23,5)
Nouvelle recette (PNB)	7,6	-
Divers	<u>0,8</u>	<u>(1,5)</u>
	43,4	(36,1)

Pour les années 1988 à 1992 le plafond global des fonds propres des Communautés est fixé à 1,2% du PNB communautaire.

1) 1 Ecu = 1,72 fr.S (11.8.1988)

2) La base de calcul uniforme de la TVA des Etats membres est limitée le cas échéant à 55% du PNB

Les dépenses

Entre 1973 et 1987 les dépenses ont plus que doublé en termes réels. S'agissant d'une organisation qui est encore en plein développement, cela n'a rien de surprenant.

Dépenses prévues pour 1988 (les chiffres indiqués entre parenthèses concernent 1987):

	Milliards d'ECU	
Agriculture	29,7	(24,0)
Pêche	0,2	(0,2)
Politique régionale	3,2	(2,7)
Politique sociale	2,8	(2,7)
Recherche, énergie, industrie	1,1	(1,0)
Remboursements aux Etats membres	3,7	(2,7)
Coopération au développement	0,8	(1,1)
Frais administratifs	<u>1,9</u>	<u>(1,7)</u>
	43,4	(36,1)

En 1988 également, les dépenses agricoles (principalement la garantie des prix agricoles) ont représenté plus de deux tiers des dépenses totales. Avec la mise en oeuvre des réformes susmentionnées, ce rapport devrait diminuer à environ 60% d'ici 1992. Les dépenses supplémentaires sont imputables en particulier à la recherche et à la politique régionale. Les fonds structurels destinés à compenser les disparités de développement entre les Etats membres du Nord et ceux du Sud au sein de la Communauté vont doubler d'ici 1993. Malgré les frais occasionnés par l'administration (neuf langues officielles), les dépenses administratives représentent toujours moins de 5% du total.

La procédure

La Commission établit un avant-projet de budget et le soumet au Conseil qui l'accepte ou le modifie à la majorité qualifiée. Le projet va ensuite au Parlement européen qui l'approuve en deux lectures, apporte certains amendements, ou le refuse. L'influence croissante et la propension accrue

aux dépenses du Parlement font que la procédure complexe de l'adoption du budget tend de plus en plus à devenir une épreuve de force sur le plan politique. Afin d'éliminer ces tensions, les parties s'efforcent de convenir d'un accord institutionnel (entre la Commission, le Conseil et le parlement).

Réduction budgétaire pour le Royaume-Uni

La production agricole britannique étant relativement faible les agriculteurs du Royaume-Uni ne reçoivent qu'une petite part des fonds communautaires affectés aux dépenses agricoles. Des mesures correctrices ont été négociées en 1984, qui sont à présent adaptées en fonction de la nouvelle taxe sur la valeur ajoutée et de la nouvelle recette basée sur le PNB. La Grande-Bretagne a réussi à s'imposer face à ses onze partenaires, de telle sorte que les changements susmentionnés n'affecteront pas sa position dans la Communauté.

Organisations et conférences européennes spécialisées,
initiatives d'un genre particulier (COST, EUREKA)

A. Organisations économiques et juridiques

a) Conférence européenne des ministres des transports (CEMT)

A la suite d'une initiative des ministres européens des transports, la CEMT a été créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953, entré en vigueur le 31 décembre 1953.

Organisation intergouvernementale dotée de la personnalité juridique, elle regroupe les ministres des transports des douze pays de la CE, de l'Autriche, la Finlande, la Norvège, la Suède, la Suisse, la Turquie et la Yougoslavie. Quatre pays ont le statut d'associé : l'Australie, le Canada, les Etats-Unis et le Japon.

La Conférence a pour objectif de prendre toutes mesures destinées à promouvoir dans un cadre régional ou général la meilleure utilisation et le développement le plus rationnel des transports intérieurs européens d'importance internationale, ainsi que de coordonner et de promouvoir les travaux des organisations internationales s'intéressant aux transports intérieurs.

Les activités de ces dernières années se sont concentrées sur des questions de politique générale des transports. La CEMT s'efforce de promouvoir un dialogue constructif dans l'ensemble de ses pays membres et d'ouvrir la voie à des possibilités de coordination réelle entre pays membres et pays non-membres des CE. Le secrétariat de la CEMT est chargé de l'administration de plusieurs accords multilatéraux conclus entre les Etats membres de la CEMT.

b) Commission européenne de l'aviation civile (CEAC/ECAC)

En mars 1953, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe invita l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) à fonder une Commission européenne pour l'aviation civile. La conférence sur "la coordination des transports aériens en Europe" eut lieu en avril 1954 et donna naissance à la CEAC actuelle.

Cette organisation regroupe les douze Etats membres de la Communauté européenne, l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Islande, Malte, la Norvège, la Suède, la Suisse, la Turquie et la Yougoslavie. Son but est de promouvoir la coordination; la rentabilité et le développement du transport aérien européen.

En tant qu'instance de consultation et de coordination de la politique aéronautique civile, la CEAC poursuit des activités dans les trois domaines principaux suivants: celui de l'économie (analyse de l'évolution des transports aériens, réflexions sur l'organisation des transports intra-européens, statistiques, analyses tarifaires et adoption de recommandations pour harmoniser les politiques des Etats membres); celui de la technique (réglementation commune afin de faciliter les échanges internationaux d'appareils, collecte d'informations sur les accidents d'aviation civile, etc.); et celui de la facilitation et sécurité (suppression et simplification des documents, procédures de sécurité). Pour promouvoir une meilleure coordination et utilisation, ainsi qu'un développement ordonné des transports aériens européens, la CEAC a adopté en 1985 une déclaration de politique des transports aériens intra-européens et a élaboré, afin de mettre en oeuvre les principes contenus dans cette déclaration, un accord international sur les tarifs et un autre sur le partage des capacités. Des travaux qui devraient mener à un accord international dans le domaine des services inter-régionaux et dans celui de l'accès au

marché sont en cours. De plus, la CEAC est en train de revoir les relations qu'elle a établies avec les Communautés européennes pour parvenir à une relation plus ouverte et mieux équilibrée ainsi qu'à une coopération plus constructive entre les parties.

c) Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT)

La CEPT a été créée en 1959 par un arrangement conclu à Montreux entre 19 administrations nationales des PTT. Cette organisation à structure souple et légère est ouverte à toutes les administrations européennes. Aujourd'hui, elle compte 26 membres, devenant ainsi l'organisation européenne qui compte le plus grand nombre de pays représentés.

La CEPT n'a pas la personnalité juridique et elle adopte ses décisions par consensus. La présidence ainsi que le secrétariat de la CEPT sont assurés à tour de rôle par une des administrations nationales pour une période de deux à trois ans.

La Conférence a pour objectifs essentiels d'entretenir des relations étroites entre les administrations membres ainsi que d'harmoniser et d'améliorer leurs services. L'activité de la CEPT se manifeste tant dans les domaines de l'information et de la formation professionnelle que dans les domaines technique, administratif ou financier. La plupart des mesures prises ne sont pas directement perceptibles par le public, elles n'en constituent pas moins des avantages, directs ou indirects, pour les clients des administrations des PTT européennes. La CEPT a par exemple créé plusieurs services financiers à l'usage du public ainsi qu'un système de clearing qui permet de régler par compensation plus des deux tiers des mouvements financiers entre administrations nationales. Dans les domaines des télécommunications par satellite, de la

transmission des données, des communications à large bande et de l'harmonisation des équipements, des services et des tarifs, la CEPT a adopté plusieurs centaines de recommandations dont les effets profitent notamment au public par une amélioration des services.

Enfin, la CEPT a franchi une étape très importante dans la perspective d'un marché européen des télécommunications, d'une part par l'adoption d'un Accord sur les normes européennes de télécommunications pour les terminaux et, d'autre part, par la création d'un Institut européen de normalisation pour les télécommunications. Entré en vigueur en 1986, l'Accord permet de rendre obligatoire le respect de normes déterminées en ce qui concerne l'accès aux réseaux et les spécifications de terminaux. Le choix des spécifications à normaliser s'effectue par consensus alors que la décision de rendre des normes obligatoires est prise à la majorité pondérée. Les premières décisions de ce type seront prises en 1988 et elles devraient devenir régulières par le développement des travaux de l'Institut de normalisation. Si les normes résultant de ces travaux sont rendues obligatoires sur la base de l'Accord, le cloisonnement actuel des réseaux nationaux des télécommunications s'effacera progressivement, ouvrant la voie à un marché d'une taille suffisante pour permettre d'offrir à des conditions compétitives les nouveaux produits issus des technologies de pointe. Ces travaux de normalisation constituent également un préalable à l'ouverture progressive des marchés d'équipement.

d) Comité européen de normalisation (CEN) et Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC)

CEN et CENELEC sont deux associations techniques et scientifiques sans but lucratif créées respectivement en 1961 et 1973. Elles regroupent la presque totalité des associations nationales de normalisation des pays de

l'AELE (sauf l'Islande) et de la CE (sauf le Luxembourg pour le CEN).

CEN et CENELEC élaborent selon le principe du consensus des normes (spécifications techniques privées dont le respect est volontaire), des documents d'harmonisation ainsi que des prénormes d'application provisoire pour les domaines technologiques où l'innovation est extrêmement rapide.

L'approbation du texte final des projets de normes et de documents d'harmonisation doit faire l'objet d'un vote à la majorité pondérée (chaque association nationale dispose de deux à dix voix suivant l'importance du pays qu'elle représente). Les normes ainsi adoptées doivent être reprises intégralement dans les collections de normes de toutes les associations membres et celles-ci doivent retirer les normes nationales qui sont en contradiction avec elles. Quant aux documents d'harmonisation, ils présentent une grande souplesse d'application afin de tenir compte des conditions techniques, historiques ou légales, propres à chaque pays.

Puisque les normes privées sont d'application volontaire, il est particulièrement important que les organisations de normalisation associent à leurs travaux tous les milieux intéressés (producteurs, consommateurs, le cas échéant, autorités compétentes) de façon à ce que les normes aient un maximum d'impact dans les milieux professionnels concernés.

Dans le domaine des technologies de l'information, CEN et CENELEC ont constitué avec la CEPT un comité directeur commun dont le but est de programmer l'élaboration de normes "fonctionnelles" destinées notamment à permettre l'interconnexion des systèmes informatiques des différents constructeurs.

Les pays de l'AELE et la Communauté ont entrepris plusieurs actions en vue de renforcer les mécanismes de la normalisation européenne. D'une part, ils encouragent la reprise des normes élaborées par les organisations internationales de normalisation (ISO, IEC) et, d'autre part, ils confient à CEN et CENELEC la gestion d'une procédure d'information sur les normes ainsi que de nombreux mandats de normalisation qu'ils financent à raison de 15 % à charge des pays de l'AELE et 85 % à charge de la CE. Depuis 1985, les conditions de coopération entre CEN, CENELEC, les pays de l'AELE et la CE sont réglées par des directives générales et des accords-cadres qui définissent également les responsabilités respectives des parties.

e) Organisation européenne des brevets

L'Organisation européenne des brevets a été créée par la Convention de Munich du 5 octobre 1973 sur la délivrance de brevets européens (RS 0.232.142.2) ratifiée par treize Etats dont la Suisse.

Elle dispose de la personnalité juridique internationale; ses deux organes sont l'Office européen des brevets (OEB) qui délivre les brevets européens et le Conseil d'administration composé des représentants des Etats membres, qui exerce la haute surveillance sur l'activité de l'OEB.

La Convention de Munich est le fruit d'une intense coopération entre experts des pays de l'AELE et des CE. Elle vise en premier lieu à introduire une procédure européenne centralisée qui se substitue aux procédures nationales. Ainsi, par un seul dépôt auprès de l'OEB, le requérant obtient un brevet qui peut produire ses effets simultanément dans tous les Etats parties à la Convention. De plus, celle-ci empiète en plusieurs points sur les droits nationaux: d'une part les conditions matérielles de la brevetabilité ont été unifiées et, d'autre

part, la durée de la protection du brevet européen a été uniformément fixée à 20 ans (des réserves limitées ont cependant été admises).

Au-delà de ces buts principaux, la Convention ouvre expressément la voie à une unification encore plus poussée du droit des brevets à l'échelle régionale. Par la Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire (1975, révisée en 1985), les Etats membres de la CE ont manifesté leur volonté de faire usage de cette possibilité. Cette convention se heurte toutefois à de sérieuses difficultés dans son processus de ratification et même si celles-ci étaient rapidement surmontées, elle ne pourrait pas entrer en vigueur avant 1993.

B. Organisations et conférences scientifiques

a) L'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)

L'Organisation européenne pour la recherche nucléaire a été fondée avec la signature, le 1er juillet à Paris, de la Convention y relative. Le but de cette organisation est de promouvoir la coopération européenne dans le domaine de la recherche nucléaire purement scientifique, ainsi que dans l'étude des lois fondamentales régissant le comportement de la matière. Quatorze pays européens y sont aujourd'hui parties, dont la Suisse. Les principales installations du CERN sont les accélérateurs, construits en zone frontière franco-suisse près de Genève, dont le plus grand à ce jour, le SPS, permet, depuis 1981, la collision de protons et d'antiprotons à 450 giga-électron-volts. Parmi les prestations record du CERN, la démonstration expérimentale de la fonction des bosons W et Z en tant que porteurs des forces de liaison faible, parmi quatre forces naturelles fondamentales. Un nouvel accélérateur, en construction depuis 1983, sera mis en service en 1989. Ce "Large Electron Positron Colliding Beam Machine" (LEP), intégré dans un tunnel circulaire

de 27 km de circonférence, devrait sceller la position de l'Europe occidentale à la pointe de la recherche en matière de hautes énergies jusqu'à la fin du siècle. Ce sont les détecteurs montés sur le tunnel d'accélération, et qui sont destinés à enregistrer le déroulement de la collision des particules, qui font l'objet véritable de la recherche expérimentale: ils sont construits et servis en collaboration avec l'Organisation et les centres de recherche des Etats membres. A relever que les groupes de recherche institués pour exécuter les différentes expériences dépassent, de par leur composition, le cercle des pays membres.

Le financement du CERN est assuré pas des subventions directes des Etats membres, calculées en fonction de leur revenu national. Le budget annuel s'élève actuellement à environ 800 millions de francs et devrait se maintenir à ce niveau dans les années à venir. La contribution de la Suisse est d'environ 30 millions de francs par année.

b) L'Agence spatiale européenne (ASE/ESA)

L'ASE est née, en 1975, de la fusion de l'Organisation européenne pour la recherche spatiale (ESRO) et de l'Organisation européenne pour le développement de lanceurs (ELDO). Elle poursuit les objectifs suivants: exploration scientifique de l'espace (satellites et sondes spatiales); mise au point de systèmes-satellites à des fins d'utilisation en météorologie (METEOSAT), télécommunications (ECS, OLYMPUS), observation de la terre (ERS), développement de systèmes de transports automatiques et habités (fusées ARIANE et vaisseau spatial HERMES) et d'éléments de station spatiale (COLUMBUS), ainsi que la promotion des technologies de l'espace dans tous les Etats membres.

Le siège central de l'ASE se trouve à Paris, le centre technique ESTEC à Noordwijk (NL), le centre des opérations ESOC à Darmstadt (RFA) et le centre d'informatique

ESRIN à Frascati (I). Par ailleurs, l'ASE exploite plusieurs stations de contrôle des satellites dans tous les continents et possède deux ensembles de lancement pour fusées ARIANE à Kouru (Guyane française). Les programmes de l'ASE ont fait de l'Europe la troisième puissance spatiale du monde. Avec un budget annuel de plus de 2,5 milliards de francs, l'ASE est en outre devenue l'organisation de recherche-développement la plus importante sur le plan international.

Le financement des programmes de l'ASE relève d'un système mixte: participation financière obligatoire de tous les Etats membres à certaines activités en fonction de leur revenu national, et facultative à certaines autres selon l'intérêt scientifique et technologique des Etats membres. Pour permettre la mise en oeuvre du plan spatial européen à long terme, adopté récemment, le budget annuel de l'ASE devra être porté à 4 milliards de francs. La participation de la Suisse s'élevant actuellement à quelque 50 millions de francs, passera à environ 80 millions de francs jusqu'en 1990.

c) La Conférence et le Laboratoire européens de biologie moléculaire, Heidelberg (EMBC/EMBL)

L'accord portant création de la Conférence européenne de biologie moléculaire a été signé en 1969; depuis, il a été prorogé à plusieurs reprises. La Suisse en est l'Etat dépositaire. But de l'EMBC: la coopération entre Etats membres en matière de recherche fondamentale dans le domaine des processus biologiques au niveau des molécules, ainsi que dans d'autres domaines de recherche connexes. En 1986, la participation de la Suisse s'élevait à 300'000 francs. La Conférence accorde des bourses d'étude et de recherche, favorise les échanges de professeurs invités entre les universités et autres hautes écoles et organise des programmes de formation continue avec la collaboration de tels établissements. Les bourses en particulier, très demandées par les jeunes scientifiques, permettent contacts et échanges d'informations, ainsi que de procurer des emplois temporaires intéressants dans un autre Etat membre.

Quant à l'accord portant création du laboratoire de biologie moléculaire, il a été signé en 1973. Il vise l'encouragement de la coopération européenne dans la recherche fondamentale en biologie moléculaire, le développement d'instruments nouveaux, et l'organisation de cours spéciaux dans les différents domaines de la biologie moléculaire. La participation de la Suisse était de 1,4 millions de francs en 1986. Le laboratoire est équipé pour des travaux ne pouvant être menés à bien, ou difficilement, dans des laboratoires nationaux. Ses prestations et équipements sont au service de la recherche européenne en matière de biologie moléculaire.

d) Observatoire européen de l'hémisphère austral, Garching (ESO)

L'ESO a été fondé en 1962 dans le but d'encourager la recherche européenne dans l'astronomie, par la construction et l'utilisation de télescopes plus performants. Son siège administratif se trouve à Garching près de Munich. Au sommet de La Silla, montagne située à 600 km au nord de Santiago (Chili), l'ESO a érigé un complexe de télescopes, y compris l'infrastructure technique. La participation de la Suisse s'est élevée à 2 millions de francs en 1986. Ces dernières années, l'ESO est devenu le haut lieu de la recherche astronomique en Europe occidentale.

e) Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, Reading (CEPMMT)

Le CEPMMT a été créé en vertu d'un accord de 1973: il établit les prévisions météorologiques à moyen terme à l'aide de méthodes numériques. Le système informatisé du centre est l'un des plus performants du monde: il est également à disposition des Etats membres, quoique dans un cadre restreint. La Suisse a contribué en 1986 pour un montant de 900'000 francs. Le CEPMMT donne quotidiennement les prévisions météorologiques pour les dix prochains jours.

f) Laboratoire européen de rayonnement synchrotron (ESFR)

Le laboratoire central de l'ESFR est une source de rayonnement électromagnétique, actuellement en construction à Grenoble, et sera mis en service en 1993/1994. Cette installation constituera l'instrument de recherche plus perfectionnée du monde dans le domaine de la physique des solides et des fluides, en chimie, biologie, physique, sciences de la matière, ainsi que dans d'autres domaines de sciences naturelles. Les membres fondateurs de l'ESRF sont l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grande Bretagne, l'Espagne, la Suisse et un consortium de pays nordiques. Ils financent ce laboratoire par des contributions en rapport avec leur revenu national. L'ESFR qui résulte d'une initiative émanant du European Science Foundation ESR (regroupement d'organes d'encouragement à la recherche), sera régi par la loi française. La Convention y relative est en préparation.

g) L'Institut de Laue-Langevin (ILL)

L'ILL est un institut à Grenoble qui met à disposition des chercheurs dans le domaine de la matière condensée, l'infrastructure nécessaire pour mener des expériences de diffraction des neutrons. Il s'agit en l'occurrence essentiellement d'un réacteur à maximum de flux, en service depuis 1972. La France, l'Allemagne et la Grande Bretagne sont membres à parts égales de l'ILL. L'Espagne en est partenaire scientifique depuis 1987; la Suisse, depuis 1988. En vertu de l'arrangement que la Suisse a passé avec l'ILL, nos centres de recherche ont accès aux instruments uniques de diffraction neutronique que possède cet institut. Il donne le droit de participer aux décisions sur le plan scientifique, mais non pas au niveau de la direction.

La contribution de la Suisse est limitée, jusqu'en 1992, à 1,5 % des dépenses de l'ILL, ce qui correspond environ à l'utilisation actuelle qu'en font les chercheurs suisses.

C. Initiatives d'un genre particulier: COST et EUREKACOST

La COST - Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique - constitue un cadre privilégié pour la coopération européenne dans le domaine de la recherche appliquée. Dix-neuf pays européens ainsi que la Communauté y sont parties. Dans ce cadre, chaque pays peut participer, aux programmes de recherche qui l'intéressent. A relever qu'aussi bien la Communauté en tant que telle que ses Etats membres peuvent participer, selon que la Communauté a développé ou non ses propres programmes dans un domaine donné: des problèmes de répartition de compétences sont ainsi évités. En outre, la COST présente un intérêt tout particulier pour les pays non communautaires par les formes de coopération avec la CE qu'elle offre: accès à certains projets de recherche communautaires, participation à des projets en collaboration avec la CE, et coopération directe avec les Etats membres de la CE. La COST est un cadre de coopération très flexible mais elle n'est pas une organisation internationale au sens juridique. Elle a été fondée en 1971 sur l'initiative des Communautés européennes qui en assument le secrétariat.

La COST vise avant tout la coopération transfrontières entre les instituts de recherche nationaux d'Europe occidentale, la coordination des différents programmes de recherche devant permettre un échange de connaissances plus fructueux et produire des effets synergétiques bienvenus.

Il s'agit en règle générale de projets de recherche clairement délimités. Les participants en sont les laboratoires publics ou privés d'un des Etats signataires selon leurs intérêts. Les recherches, menées de façon décentralisée dans plusieurs pays, sont financées par chaque pays individuellement. Toujours est-il que tous les associés à une action-COST ont droit, quelle que soit leur participation financière, à l'ensemble des résultats de la recherche. Ce mode de division du travail devrait donner de nouvelles impulsions aux laboratoires et chercheurs impliqués et contribuer en

même temps à augmenter l'efficacité dans les domaines de recherche traités.

Chaque action-COST est coordonnée au niveau européen et national; du bon fonctionnement de cette coordination dépend le succès de l'action. Contacts directs, réunions de groupes d'experts, publication de rapports, et, le cas échéant, l'organisation de séminaires permettent la mise en oeuvre d'une action-COST.

Les résultats scientifiques d'une action-COST devraient profiter au plus large cercle possible d'intéressés dans les Etats participants. Une grande importance est accordée dans cette optique à la diffusion des connaissances acquises dans le cadre de la COST, à la phase d'exécution de chaque action individuelle déjà y contribue. Est en outre encouragée, la publication de ces résultats dans des revues spécialisées et des monographies, ainsi que dans les rapports annuels et finals du comité de gestion distribués à tous les intéressés. Il va sans dire que les participants actifs à une action-COST disposent eux-mêmes des informations les plus précieuses et complètes, dès lors qu'ils engagent souvent des fonds considérables et qu'ils profitent d'échanges suivis avec des laboratoires nationaux et étrangers. En ce qui concerne la Suisse, les institutions publiques de recherche doivent s'engager à faire profiter en premier lieu l'industrie suisse des résultats obtenus. Quant aux institutions privées, elles doivent donner les résultats aux intéressés en Suisse; les intérêts de la maison commanditaire étant dûment pris en considération, notamment pour ce qui est de la protection des droits.

La COST renonce délibérément à engager des sommes importantes dans la réalisation d'équipements scientifiques communs. Elle se borne à mettre en valeur et à utiliser les résultats scientifiques obtenus dans un domaine précis par les laboratoires de plusieurs pays. D'où une plus grande flexibilité dans la fixation des buts à atteindre, des préliminaires simplifiées, un gain de temps et d'argent. Cette capacité d'adaptation est encore renforcée par la durée limitée d'une action-COST (en général 3 à 6 ans).

EUREKA

Conçu lors de la première conférence ministérielle à Paris en juillet 1985, suite à une initiative française, pour mobiliser et coordonner le potentiel de recherche en Europe dans les domaines clés de la technologie de pointe, EUREKA encourage, dans un cadre européen de par la participation de 19 Etats et de la Commission des CE, la formation de projets civils de haute technologie tournés vers le développement de produits, systèmes et services; et ceci par la coopération selon une structure tout à fait flexible entre entreprises et instituts de recherche qui ont toute liberté pour déterminer leur domaine d'intérêt et pour établir des relations avec les partenaires des autres Etats membres. Lors de la deuxième conférence ministérielle à Hanovre en novembre 1985, les principes et objectifs d'EUREKA furent consignés dans une déclaration de base: Son objectif est d'accroître la compétitivité et la productivité des industries et économies européennes sur le marché mondial dans le plein respect des principes de libre concurrence.

Par son caractère véritablement européen et pas uniquement communautaire, EUREKA place tous les pays participant sur un pied d'égalité avec les mêmes possibilités de participation et de décision, d'où son importance pour la Suisse. Un élément essentiel d'EUREKA est son modèle de coopération: géométrie variable pour les participants aux projets et configuration variable quant aux structures de ceux-ci; un projet EUREKA a sa vie propre, il ne fait pas partie d'un programme. Les principaux acteurs de cette coopération sont les centres de recherche, entreprises et instituts universitaires: ce sont eux qui prennent l'initiative d'exécuter un projet et ce sont eux qui déterminent les modalités de leur coopération.

Le seul élément centralisateur est un secrétariat. Il sert de plaque tournante pour l'information, assiste ceux qui cherchent des partenaires et aide à préparer les conférences ministérielles et réunions des hauts fonctionnaires.

La déclaration de Hanovre reconnaît un autre fait fondamental: la réalisation d'un espace économique européen homogène, dynamique et ouvert vers l'extérieur est essentielle au succès d'EUREKA. De ce point de vue, EUREKA devrait notamment accélérer des efforts dans les domaines tels que l'élaboration de normes industrielles communes ou encore l'élimination des entraves techniques aux échanges. EUREKA donne ainsi aux entreprises la possibilité importante d'exprimer en contact direct avec leurs gouvernements leurs besoins en matière de conditions cadres. Quant au financement des projets, la déclaration de base pose comme principe qu'il incombe en premier lieu aux entreprises et instituts de recherche; un financement par des fonds publics n'est envisagé que d'une manière subsidiaire. Mais chaque pays EUREKA est libre dans sa politique de financement.

Quant à l'importance de la COST et d'EUREKA sous l'angle de la politique d'intégration, en résumé, on peut retenir ce qui suit:

Les modèles de coopération COST et EUREKA présentent un intérêt indéniable du point de vue de la politique d'intégration. La flexibilité de leur cadre institutionnel - participation variable, coopération possible de pays tiers avec la Communauté en tant que telle, lorsque celle-ci est compétente et mène ses activités propres et, le cas échéant, avec ses Etats membres - permet de résoudre certaines difficultés d'ordre institutionnel, qui peuvent à l'occasion entraver la coopération paneuropéenne dans d'autres domaines. Qui plus est, la coopération au titre de la COST et d'EUREKA repose sur l'équilibre des intérêts et sur le principe de l'égalité des droits de tous les participants.

La coopération scientifique et technique est devenu le terrain d'essai privilégié de nouvelles formes de coopération européenne. Il y a à cela plusieurs explications. D'abord, les coûts de la recherche et du développement ne cessent d'augmenter, ce qui appelle à un rassemblement des

ressources. Ensuite, le secteur privé joue, dans la plupart des pays, un rôle-clé en matière de recherche technologique appliquée. De plus, les entreprises économiques désirent s'engager dans une forme de coopération flexible, autant que possible débarrassée de problèmes institutionnels, étrangers à la recherche elle-même. En outre, les avantages de la coopération dans le domaine de la recherche scientifique et l'utilité des effets synergiques qui en résultent, sont évidents. Finalement, les pays ouest-européens non-membres de la CE disposent d'un savoir-faire en recherche et en technologie qui n'est pas sans intérêt, même pour la Communauté, ce qui en fait des partenaires attractifs. Les caractéristiques de la recherche scientifique et technique expliquent peut-être, entre autres, pourquoi les modèles de coopération COST et EUREKA n'ont jusqu'ici pas trouvé leur pareil dans d'autres domaines.

- Tableau 1 Importance des transactions courantes de la Suisse en 1986.
- Tableau 2 Evolution des exportations par rapport au PIB en 1960, 1970 et 1986.
- Tableau 3 Evolution des exportations de biens par régions principales en 1960, 1970 et 1987.
- Tableau 4 Exportations et importations de biens par principaux pays en 1987.
- Tableau 5 Importance de la zone de libre-échange européenne pour les différentes catégories de marchandises exportées par la Suisse en 1987.
- Tableau 6 Importance des exportations vers la CE dans la production suisse pour diverses branches en 1985.
- Tableau 7 Exportations et importations des pays membres de la CE, en 1986, ventilées par partenaires commerciaux.
- Tableau 8 Importance économique du tourisme en 1986.
- Tableau 9 Tourisme: nuitées de touristes étrangers dans l'hôtellerie ventilées par régions et principaux pays en 1987.
- Tableau 10 Ventilation géographique des activités dans le secteur des assurances en 1986.
- Tableau 11 Ventilation des bilans des banques en comptes suisses et en comptes étrangers au 31 décembre 1986.
- Tableau 12 Avoirs et engagements à l'étranger des banques ventilés par pays au 31 décembre 1986.
- Tableau 13 Importance de la main-d'oeuvre étrangère dans la population active en Suisse et dans certains pays de l'OCDE en 1960, 1970, 1973, 1980 et 1984.
- Tableau 14 Main-d'oeuvre étrangère en Suisse par nationalités en 1974, 1980 et 1987.
- Tableau 15 Investissements directs suisses ventilés par régions et activités principales en 1986.
- Tableau 16 Investissements directs suisses: effectif du personnel dans les établissements à l'étranger à fin 1986.
- Tableau 17 Statistique de base: comparaisons internationales.
- Tableau 18 Exportations de biens par principaux pays, 1950 à 1985.

Importance des transactions courantes de la Suisse en 1986

Tableau 1

	Recettes		Dépenses		Solde	
	en mrd de frs	en % du PIB	en mrd de frs	en % du PIB	en mrd de frs	en % du PIB
A. Trafic de marchandises	69,2	28,5	76,4	31,4	- 7,2	3,0
Commerce spécial	67,0	27,6	73,5	30,3	- 6,5	2,7
Autres postes	1,1		2,2			
Energie électrique	1,1		0,7			
B. Services	19,9	8,2	10,0	4,1	+ 9,9	4,1
Tourisme	9,7	4,0	7,5	3,1	+ 2,2	0,9
Assurances privées	0,7		0,0			
Opérations de commerce en transit	0,6		-			
Transport de marchandises	0,8		0,1			
Postes et télécommunications	0,6		0,7			
Autres services	7,5	3,1	1,7		+ 5,8	2,4
C. Revenus de facteurs	27,0	10,6*	15,5	6,1*	+11,5	4,5*
Revenus du travail	1,0		4,7	1,8*	- 3,7	1,5*
Revenus de capitaux	26,0	10,2*	10,8	4,2*	+15,2	6,0*
D. Transferts sans contrepartie	2,8	1,1*	4,8	1,9*	- 2,0	
Transferts privés	0,4		2,6			
Assurances sociales	0,7		1,3			
Transferts de l'Etat	1,7		0,9			
Total (A + B + C + D)	118,8	46,7*	106,7	41,9	12,1	4,8*

* En % du PIB.

Source: Commission pour les questions conjoncturelles: La balance des paiements en 1986, Supplément de "La vie économique" et du "Bulletin mensuel" de la Banque nationale suisse de septembre 1987.

Evolution des exportations par rapport au PIB en 1960, 1970 et 1986

Tableau 2

	1960	1970	1986
	en % du PIB		
Exportations de biens et services			
- en termes réels*	26	33	47
- en termes nominaux	29	33	37
Exportations de biens			
- en termes réels*	20	25	37
- en termes nominaux	23	25	28

* Aux prix de 1970.

Source: Office fédéral de la statistique.

Evolution des exportations de biens par régions principales en 1960, 1970 et 1987

Tableau 3

	1960	1970	1987
	Parts dans les exportations totales en %		
CE des Douze	51,9	50,6	55,7
AELE des Six	8,2	11,0	7,4
Sous de libre-échange européenne	60,1	61,6	63,1
Autres pays industrialisés	16,3	16,1	15,1
Pays de l'Est / y. c. Yougoslavie	3,9	5,3	3,9
Pays en voie de développement	19,7	17,0	17,9

Source: Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse.

Exportations et importations de biens par principaux pays en 1987

Tableau 4

	<u>Exportations</u>		<u>Importations</u>		<u>Solde</u>
	Valeur en mio. de fr.	Total en %	Valeur en mio. de fr.	Total en %	Valeur en mio. de fr.
CE	37 596,2	55,7	54 806,0	72,1	-16 636,8
Allemagne	14 367,8	21,3	25 233,0	34,3	-11 438,1
France	6 166,1	9,1	8 109,1	10,8	- 1 943,0
Royaume-Uni	5 038,5	7,5	4 577,8	6,1	460,7
Italie	5 568,0	8,3	7 641,9	10,2	- 2 073,9
Espagne	1 200,2	1,8	925,6	1,2	274,6
Pays-Bas	1 880,0	2,8	3 015,9	4,0	- 1 135,9
Belgique/Luxembourg	1 629,4	2,4	2 570,4	3,4	- 940,9
Danemark	817,7	1,2	787,8	1,0	29,9
Grèce	347,8	0,5	113,6	0,2	- 234,2
Portugal	462,6	0,7	276,0	0,4	186,6
Irlande	118,2	0,2	409,0	0,5	- 290,8
ANLE	4 973,5	7,4	5 812,7	7,1	- 339,2
Suède	1 327,8	2,0	1 483,4	2,0	- 155,6
Autriche	2 558,1	3,8	2 903,3	3,9	- 345,1
Norvège	493,4	0,7	360,3	0,5	133,1
Finlande	573,9	0,9	484,9	0,6	89,0
Islande	20,3	0,03	81,0	0,1	- 60,7
<u>Autres pays industrialisés</u>	<u>9 830,7</u>	<u>14,6</u>	<u>7 867,5</u>	<u>10,5</u>	<u>1 963,1</u>
Etats-Unis	5 917,5	8,8	3 993,6	5,3	1 923,9
Japon	2 573,8	3,8	3 448,4	4,6	- 874,5
<u>Pays en voie de développement</u>	<u>11 158,1</u>	<u>16,5</u>	<u>5 846,2</u>	<u>7,8</u>	<u>5 311,9</u>
- Membres de l'OPEP	2 815,5	4,2	1 066,7	1,4	1 748,7
- Autres FVD	8 342,7	12,4	4 779,4	6,4	3 563,2
<u>Pays à commerce d'état</u>	<u>2 835,7</u>	<u>4,2</u>	<u>1 314,2</u>	<u>1,7</u>	<u>1 521,5</u>
- Europe	2 214,9	3,3	1 070,4	1,4	1 144,4
- Asie	620,8	0,9	243,8	0,3	377,0
<u>Afrique du Sud</u>	<u>404,7</u>	<u>0,6</u>	<u>395,4</u>	<u>0,5</u>	<u>9,3</u>
Total	67 476,7	100,0	75 170,8	100,0	- 7 694,1

1) Sans la Yougoslavie.

Source: Direction générale des douanes.

Importance de la zone de libre-échange européenne pour les différentes catégories de marchandises exportées par la Suisse en 1987

Tableau 5

Code	Branche	Exportations (en mio. de fr.)	Part aux exportations en %		
			CE	AELE	CE + AELE
01.2	Produits alimentaires	1 635,1	58,7	12,7	71,4
03	Textile et habillement	4 318,2	69,1	13,8	82,9
03.5	- Habillement	835,6	73,4	15,7	89,1
04	Papier et dérivés	1 585,6	76,8	11,3	88,1
05.3	Produits de matière synthétique	1 184,9	71,9	14,2	86,1
06	Produits chimiques et dérivés	14 562,0	50,5	4,7	55,2
06.3	- Produits pharmaceutiques	5 495,0	48,9	5,1	54,0
08	Métaux et dérivés	5 715,0	69,4	11,0	80,4
09	Machines	21 688,3	52,9	7,4	60,3
09.1	- Machines non-électriques	13 667,0	51,0	6,5	57,5
09.2	- Machines et appareils électr.	8 021,3	56,1	8,8	64,9
11	Mécanique spécial., optique, horlogerie, bijouterie	11 451,0	48,0	3,5	51,5
11.3	- Horlogerie	4 339,8	34,3	2,6	36,9
Total (en mio. de fr.)		67 476,7	3 592,6	4 973,5	42 569,7
Part (%)		100,0	55,7	7,4	63,1

Sources: Direction générale des douanes.

Importance des exportations vers la CE dans la production arides pour diverses branches en 1985

Tableau 6

	Part des export. dans la production ^a	Part des export. vers la CE dans les export. totales	Part des export. vers la CE dans la production ^a
	en %		
Produits alimentaires	5,9	58,7	3,5
Textile et habillement	34,7	69,1	24,0
Matières synthétiques, caoutchouc, cuir	31,7	71,9	22,8
Chimie	70,4	50,5	35,6
Industrie des métaux	37,3	69,4	25,9
Machines, appareils, véhicules	74,3	52,9	39,3

^a Estimations

Source: KOF, part des exportations dans la production.

Exportations et importations des pays membres de la CE, en 1986,
ventilées par partenaires commerciaux

Tableau 7

	Exportations §	Importations §
Allemagne	12,2	15,1
France	10,7	9,1
Royaume-Uni	7,9	6,3
Italie	6,7	6,6
Espagne	2,5	2,2
Pays-Bas	6,6	7,8
Belgique-Luxembourg	6,4	6,4
Danemark	1,5	1,3
Grèce	0,9	0,5
Portugal	0,7	0,7
Irlande	1,0	1,1
Total du commerce intra-CE	57,1	57,1
Suisse	3,9	3,2
Suède	2,4	2,4
Autriche	2,4	1,8
Norvège	1,3	1,6
Finlande	0,8	0,9
Islande	0,1	0,1
Total du commerce avec l'AELE	10,9	9,9
Etats-Unis	9,3	7,3
Japon	1,4	4,3
Reste de l'OCDE	2,6	2,0
Europe orientale	2,5	3,2
NPI ¹⁾	4,3	5,5
OPEP	4,4	4,9
Autres pays en développement ²⁾	7,5	5,8
Total des autres Régions	32,0	33,0
Total monde	100,0	100,0

1) Argentine, Brésil, Hong Kong, Israël, les Philippines, Singapour,
 l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, Taïwan, la Thaïlande et
 la Yougoslavie.

2) Y compris les pays ou territoires d'Europe non spécifiés.

Source: OCDE

Importance économique du tourisme en 1986Tableau 8

	Mio. fr.	en %
Recettes totales du tourisme suisse	16 115	
en % du FRB		6,4
Dépenses des touristes étrangers en Suisse	9 715	
Part dans les dépenses totales		60,3
Dépenses des touristes suisses en Suisse 1)	6 400	
Part dans les dépenses totales		39,7
Balance touristique 2)		
Dépenses des touristes étrangers en Suisse	9 715	
Dépenses des touristes suisses à l'étranger	7 495	
Excédent	2 220	
Dépenses des touristes étrangers en Suisse		
en % des recettes provenant des exportations 3)		10,9
Part en % de la Suisse au marché mondial 4)		3,7

1) Estimation

2) Y compris les transports internationaux de personnes.

3) Biens et services.

4) Source: OMT; base de calcul: \$ USA; sans les transports internationaux de personnes; chiffres 1986 provisoires.Source: OFS

Tourisme: Nuitées de touristes étrangers dans l'hôtellerie ventilées par régions et principaux pays en 1987

Tableau 9

	Nombre en 1000	Part en % au total
<u>CE</u>	<u>13 026</u>	<u>66,7</u>
Allemagne	6 187	31,7
France	1 612	8,3
Royaume-Uni	1 821	9,3
Italie	1 037	5,3
Espagne	325	1,7
Pays-Bas	826	4,2
Belgique	817	4,2
Danemark	108	0,6
Grèce	125	0,6
Portugal	80	0,4
Irlande	-	-
Luxembourg	88	0,5
<u>AELE</u>	<u>780</u>	<u>4,0</u>
Suède	252	1,3
Autriche	358	1,8
Norvège	86	0,4
Finlande	84	0,4
Islande	-	-
Etats-Unis	2 332	11,9
Canada	240	1,2
Asie	1 653	8,5
Autres	1 503	7,7
Total	19 534	100,0

Note: Les nuitées de touristes représentèrent le 57,7 % de toutes les nuitées dans l'hôtellerie en 1987.

Source: Office fédéral de la statistique.

Ventilation géographique des activités dans le secteur des assurances en 1986
(Volume de primes en mlrd de fr.)

Tableau 10

	Suisse	Succursales dans les pays de la CE*	Succursales dans d'autres pays	Total
Assurance-vie	9,9	3,0	0,1	13,0
Autres assurances	<u>8,5</u>	<u>5,9</u>	<u>2,9</u>	<u>17,3</u>
Total assurances directes	18,4	8,9	3,0	30,3
Réassurance	<u>0,4</u>	<u>4,2</u>	<u>2,1</u>	<u>6,7</u>
Total général	18,8	13,1	5,1	37,0
Part en %	51	35	14	100

* En partie estimé.

Source: Association suisse des assurances.

Ventilation des bilans des banques* en comptes suisses
et en comptes étrangers au 31 décembre 1986
(en mio. de fr.)

Tableau 11

	En Suisse	A l'étranger	Total	Etranger en % du total
Actifs				
Total du bilan	499 535	305 547	805 082	38,0
dont banques suisses	471 544	238 801	710 345	33,6
banques en mains étrangères	22 898	53 661	76 559	70,1
succursales de bques étrangères	5 093	13 085	18 178	72,0
Affaires fiduciaires	1 206	156 203	157 409	99,2
dont banques suisses	801	70 511	71 312	98,9
banques en mains étrangères	369	67 454	67 823	99,5
succursales de bques étrangères	36	18 238	18 274	99,8
Passifs				
Total du bilan	570 990	234 092	805 082	29,1
dont banques suisses	525 635	184 710	710 345	26,0
banques en mains étrangères	38 938	37 621	76 559	49,1
succursales de bques étrangères	6 417	11 761	18 178	64,7
Affaires fiduciaires	31 401	126 008	157 409	80,1
dont banques suisses	21 183	50 138	71 301	70,3
banques en mains étrangères	7 837	59 997	67 834	88,4
succursales de bques étrangères	2 381	15 893	18 274	87,0

* Les banques comprennent (a) les banques suisses et leurs filiales à l'étranger,
(b) les banques en mains étrangères et les succursales de banques étrangères établies
en Suisse.

Source: Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1986, Nr. 71, BNS.

Avoirs et engagements à l'étranger des banques* ventilés par pays au 31 décembre 1986

(en %) 3

Tableau 12

	<u>Bilan</u>		<u>Opérations fiduciaires</u>	
	<u>Avoirs</u>	<u>Engagements</u>	<u>Avoirs</u>	<u>Engagements</u>
<u>CE</u>	<u>48,6</u>	<u>41,4</u>	<u>85,65</u>	<u>34,03</u>
Allemagne	4,8	5,0	3,0	3,5
France	5,7	5,7	7,5	5,4
Royaume-Uni	23,5	13,5	27,9	7,5
Italie	3,8	5,3	0,7	6,9
Espagne	0,8	1,9	0,03	2,3
Pays-Bas	2,1	2,8	12,7	1,1
Belgique	3,5	2,0	12,0	3,0
Danemark	0,7	0,3	0,05	0,07
Grèce	0,4	1,0	0,06	2,6
Portugal	0,2	0,4	-	0,7
Irlande	0,1	0,1	0,01	0,06
Luxembourg	3,0	3,4	21,7	0,9
<u>AELE</u>	<u>4,43</u>	<u>1,81</u>	<u>2,47</u>	<u>0,98</u>
Suède	1,0	0,3	0,6	0,2
Autriche	2,1	1,2	1,4	0,6
Norvège	0,7	0,1	0,07	0,1
Finlande	0,6	0,2	0,4	0,03
Islande	0,03	0,01	-	0,05
Etats-Unis	15,9	13,7	1,3	3,0
Japon	6,4	1,7	0,3	0,3
Canada	1,9	0,8	2,0	0,8
Autres	22,77	40,59	8,28	60,89
TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	
TOTAL (fra)	305'152	231'332	165'040	133'328

* Les banques comprennent (a) les banques suisses et leurs filiales à l'étranger, (b) les banques en mains étrangères et les succursales de banques étrangères établies en Suisse.

Source: Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1986, Nr. 71, BMS.

Importance de la main-d'œuvre étrangère dans la population active en Suisse et dans certains pays de l'OCDE en 1960, 1970, 1973, 1980 et 1984

(en %)

Tableau 13

	1960	1970	1973	1980	1984	1984 niveau en 1 000
Suisse ¹⁾	19,5	26,3	27,9	23,5	24,8	746
Luxembourg ²⁾	-	-	-	32,3	-	54 ³⁾
RFA	1,1	6,7	9,3	8,1	6,9	1900
Autriche	0,5 ⁴⁾	3,7	7,4	5,6	4,3	146
Belgique	7,2 ⁵⁾	-	7,0 ⁶⁾	8,0	-	332 ³⁾
France	-	-	5,7 ⁶⁾	6,3	7,0	1658
Suède	2,7	5,7	4,9 ⁶⁾	5,4	-	208 ³⁾

1) En pourcentage de la population active résidente
(à l'exclusion des travailleurs saisonniers et frontaliers).

2) Part dans l'emploi.

3) Données pour la dernière année disponible.

4) Données pour 1961.

5) Emploi étranger dans emploi total.

6) Données pour 1974.

Source: OCDE.

Main-d'oeuvre étrangère* en Suisse par nationalités
en 1974, 1980 et 1987 (en %)

Tableau 14

	Fin août 1974	Fin août 1980	Fin août 1987
<u>CE</u>	<u>86,09</u>	<u>79,21</u>	<u>76,4</u>
Allemagne	9,1	9,0	9,0
France	9,9	9,7	10,8
Royaume-Uni	0,9	1,0	1,0
Italie	47,6	42,6	34,9
Espagne	15,6	12,1	11,3
Pays-Bas	0,7	0,7	0,8
Belgique	0,3	0,3	0,3
Danemark	0,1	0,1	0,1
Grèce	0,7	0,7	0,6
Portugal	1,1	3,0	7,5
Irlande	0,05	0,05	0,06
Luxembourg	0,04	0,05	0,04
<u>AELE</u>	<u>3,96</u>	<u>4,14</u>	<u>4,24</u>
Suède	0,2	0,2	0,2
Autriche	0,6	3,8	3,9
Norvège	0,06	0,04	0,04
Finlande	0,1	0,1	0,1
Islande	-	-	-
Yougoslavie	5,3	8,8	10,8
Turquie	1,9	2,8	3,4
Autres	2,75	5,05	5,16
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (unités)	860 996	706 309	822 746

* La main-d'oeuvre étrangère comprend les catégories suivantes: établis, annuels, frontaliers et saisonniers.

Source: Office fédéral de la statistique.

Investissements directs suisses¹⁾ ventilés par régions et activités principales en 1986

Tableau 15

Secteur économique	Industrie		Services		Total	
	En mio. de fr.	En %	En mio. de fr.	En %	En mio. de fr.	En %
CE	18 669	46,6	6 230	40,4	24 899	44,9
Autres pays européens ²⁾	1 713	4,3	456	3,0	2 169	3,9
Amérique du Nord	10 505	26,2	5 526	35,9	16 031	28,9
Autres pays industrialisés ³⁾	2 961	7,4	355	2,3	3 316	6,0
OPEP	589	1,5	156	1,0	745	1,3
Autres pays en développement	5 615	14,0	2 690	17,4	8 305	15,0
Total	40 052	100,0	15 413	100,0	55 465	100,0

1) Valeur comptable des stocks à fin 1986.

2) Y compris les pays à commerce d'Etat.

3) Afrique du Sud, Australie, Japon, Nouvelle-Zélande.

Source: Monnaie et conjoncture, n° 4, 1987, BMS.

Investissements directs en Suisse: effectif du personnel dans les établissements à l'étranger
à fin 1986

Tableau 16

Secteur économique	Industrie		Services		Total	
Groupe de pays	Effectif	En %	Effectif	En %	Effectif	%
CE	279 067	49,4	70 319	56,0	349 386	50,6
Autres pays européens ¹⁾	52 667	9,3	6 069	4,8	58 736	8,5
Amérique du Nord	81 383	14,4	23 629	18,8	105 012	15,2
Autres pays industrialisés ²⁾	36 756	6,5	5 545	4,4	42 301	6,1
OPEP	8 088	1,4	2 474	2,0	10 562	1,5
Autres pays en développement	107 522	19,0	17 458	14,0	124 980	18,1
Total	565 483	100,0	125 494	100,0	690 977	100,0

1) Y compris les pays à commerce d'Etat.

2) Afrique du Sud, Australie, Japon, Nouvelle-Zélande.

Source: Monnaie et conjoncture, n° 4, 1987, BNS.

Statistique de bases: comparaisons internationales

	Population 1986 (en mio.)	Taux de chômage 1987 en %	Répartition sectorielle de l'emploi en %, 1985			Prix à la con- sommation En \$		PIB 1987 (mrd \$) 1)	PIB 1986 par tête 1)	Export. march. en % du PIB 1986	Import. march. en % du PIB 1986	Balance courante (mrd \$) 1987
			Agricul.	Indust.	Services	1975 à 1984	1987					
CE	322 644	11,2				10,0	3,1	3522,6				41,4
Allemagne	61 080	7,9	5,5	41,0	53,5	4,2	0,2	901,4	14 540	38,8	30,3	44,3
France	55 379	10,6	7,6	32,0	60,4	10,5	3,1	741,8	13 197	23,4	25,2	- 4,4
Royaume-Uni	56 763	10,4	2,6	32,4	65,0	11,2	4,2	624,9	10 610	23,8	28,1	- 4,2
Italie	57 221	11,0	11,2	33,6	55,2	16,0	4,6	521,5	8 870	27,2	27,9	0,4
Espagne	38 539	20,5	17,6	31,8	50,6	16,1	5,3	245,5	6 087	16,5	21,3	1,2
Pays-Bas	14 572	12,6	4,9	28,1	67,0	5,4	- 0,5	184,8	12 537	64,5	60,3	4,0
Belgique	9 851	11,2	2,9	29,7	67,4	6,9	1,6	126,9	12 716	86,8	86,7	2,8 ²⁾
Danemark	5 121	8,0	6,7	28,1	65,2	9,7	4,0	76,8	15 110	36,6	39,4	- 2,5
Grèce	9 970	7,6	28,9	27,3	43,8	18,4	16,4	43,2	4 354	17,2	34,6	- 1,3
Portugal	10 230	7,8	23,2	35,3	41,5	22,9	9,4	28,9	2 670	34,7	45,6	0,7
Irlande	3 550	18,7	16,0	28,9	55,1	14,1	3,2	21,4	5 921	69,4	63,8	0,4
Luxembourg	366	1,5	4,2	33,4	62,4	6,8	- 0,1	5,5	14 687	-	-	-
AELE												
Suisse	6 573	0,8	6,6	37,7	55,7	3,3	1,5	113,3	16 980	40,2	44,1	5,8
Suède	8 369	1,9	4,8	29,9	65,3	10,4	4,2	140,7	16 438	37,1	32,4	- 1,0
Autriche	7 565	3,7	9,0	38,1	52,9	5,3	1,4	84,9	11 119	33,9	40,4	0,4
Norvège	4 169	2,2	7,2	27,8	65,0	9,0	8,7	72,3	17 052	31,5	35,0	- 4,2
Finlande	4 919	5,1	11,5	31,9	56,6	10,1	4,1	63,3	12 472	30,2	28,3	- 2,1
Islande	243	0,8	10,6	36,8	52,6	46,6	18,3	3,9	15 473	40,4	41,3	0
Etats-Unis	241 600	6,2	3,1	28,0	68,9	7,6	3,7	3303,6	13 437	5,5	9,4	-162,7
Japon	121 440	2,8	8,8	34,9	56,3	4,9	- 0,2	1357,8	10 804	15,9	9,6	86,7

1) Aux prix et aux taux de change de 1980.
2) y compris le Luxembourg.

Source: OCDE.

Exportations de certains pays 1950-1985 (en millions de \$ USA)Tableau 18

Année	Etat-Unis	Europe (CE+AELE)	Asie/Pacifique				Total
			global, dont	Japon	Australie N. Zélande	Pays asiat. en dév. *	
1950	10 275	19 780	2 985	815	2 170		33 040
1955	15 430	35 290	11 320	2 010	2 450	6 860	62 040
1965	27 190	79 510	21 420	8 280	3 910	9 230	128 120
1975	106 160	364 240	115 145	55 750	13 725	45 670	585 545
1985	203 065	771 715	381 230	175 925	27 305	178 000	1 356 010

Parts en %

1950	31,1	59,9	9,0	2,5	6,6	0,0	100
1955	24,9	56,9	18,2	3,2	3,9	11,1	100
1965	21,2	62,1	16,7	6,5	3,1	7,2	100
1975	18,1	62,2	19,7	9,5	2,3	7,8	100
1985	15,0	56,9	28,1	13,0	2,0	13,1	100

*Exceptés la Chine et le Proche-Orient

Accords avec les Communautés européennes (CE); état au 1er janvier 1988

I Suisse-CECA

	RO	RS	FF
Accord de consultation du 7 mai 1956 entre la Confédération suisse et la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, entré en vigueur le 26 janvier 1957	<u>1957</u> 70	<u>0.970.5</u>	
Accord du 28 juillet 1956 relatif à l'établissement de tarifs directs internationaux ferroviaires pour les transports de charbon et d'acier par le territoire suisse (avec échange de lettres), entré en vigueur le 1er janvier 1957	<u>1957</u> 381	<u>0.742.404.1</u>	
Protocole complémentaire du 10 octobre 1974	<u>1978</u> 1399	<u>0.742.404.11</u>	
Protocole complémentaire du 2 avril 1981	<u>1986</u> 2260	<u>0.742.404.12</u>	
Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (avec annexe, acte final et déclaration), entré en vigueur le 1er janvier 1974	<u>1973</u> 2057	<u>0.632.402</u>	
Accord additionnel du 22 juillet 1972 sur la validité pour la Principauté de Liechtenstein de l'accord entre la Confédération suisse et les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, entré en vigueur le 1er janvier 1974	<u>1973</u> 2084	<u>0.632.402.1</u>	
Protocole additionnel du 17 juillet 1980 à l'Accord entre la Confédération suisse et les Etats membres de la CECA à la suite de l'adhésion de la République hellénique à la Communauté (entré en vigueur par échange de notes le 1er janvier 1981)	(1981 285) (1980 1944)		<u>1980</u> III 108
Protocole complémentaire du 17 juillet 1980 à l'Accord additionnel sur la validité pour la Principauté de Liechtenstein de l'Accord entre la Confédération suisse et les Etats membres de la CECA à la suite de l'adhésion de la République hellénique à la Communauté (entré en vigueur le 1er janvier 1981).	(1981 285)		<u>1980</u> III 112

RO

RS

FF

Protocole additionnel du 14 juillet 1986 à l'Accord entre la Confédération suisse et les Etats membres de la CECA à la suite de l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté (entré en vigueur provisoirement le 1er mars 1986)

1986 III 80

Protocole complémentaire du 14 juillet 1986 à l'Accord additionnel sur la validité pour la Principauté du Liechtenstein de l'Accord entre la Confédération suisse et les Etats membres de la CECA à la suite de l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté (entré en vigueur provisoirement le 1er mars 1986)

1986 III 85

II Suisse-CEE

1. Accords pris dans le cadre du GATT entre la Suisse et la CEE

Cycle-Dillon : septembre 1960 jusqu'à juillet 1962

Accord de compensation du 2 juin 1961 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne

1962 1495 0.632.290.11

Concessions sur le tarif douanier commun de la CEE

1962 1495

Accord tarifaire du 26 juin 1962 avec la Communauté économique européenne

1962 1712 0.632.290.12

Liste des concessions accordées par la Confédération suisse à la CEE

1962 1713

Liste des concessions accordées par la CEE à la Suisse

1962 1734

Echange de lettres du 26 juin 1962 concernant le maintien des concessions douanières suisses pour lesquelles la Suisse, dans l'échange de lettres qui suit, avait conservé un droit de retraite :

1962 1742

du 14 novembre 1958 avec les pays de Benelux

1959 1963

du 21 novembre 1958 avec la République Fédérale d'Allemagne

1960 436

du 21 novembre 1958 avec la France

1959 1978

du 22 novembre 1958 avec l'Italie

1959 2018

Procès-verbal du 26 juin 1962 concernant la suppression des concessions douanières accordées en précédence à la Suisse par les Etats membres de la CEE

1962 1743

	RO	RS	FF
<u>Cycle Kennedy : mai 1963 jusqu'à mai 1967</u>			
Protocole de Genève (1967) annexé au GATT du 30 juin 1967	<u>1967</u>	1769	<u>0.632.221</u>
Liste LIX-Suisse (concessions douanières suisses)	<u>1967</u>	1773	
Liste XL-CEE (concessions douanières de la CEE)	<u>1967</u>	2015	
Accord du 30 juin 1967 concernant les produits horlogers entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne ainsi que les Etats membres	<u>1967</u>	1957	<u>0.632.290.13</u>
Echange de lettres du 30 juin 1967 concernant l'interprétation de cet accord	<u>1967</u>	2025	
Accord complémentaire du 20 juillet 1972 à l'accord du 30 juin 1967 concernant les produits horlogers	<u>1972</u>	3373	<u>0.632.290.131</u>
Modification du 11 octobre 1983 de l'annexe à l'accord complémentaire du 20 juillet 1972	<u>1983</u>	1593	
Echanges de lettres des 29/30 juin 1967 entre la Suisse et la CEE concernant diverses concessions tarifaires:			<u>0.632.290.14</u>
Echange de lettres du 29 juin 1967 concernant l'entrée en vigueur du contingent tarifaire pour bêtes de rapport de certaines races alpines	<u>1967</u>	1998	
Echange de lettres du 29 juin 1967 concernant l'admission en franchise pour le bétail suisse reproducteur de race dans la CEE	<u>1967</u>	2000	
Echange de lettres du 29 juin 1967 concernant les concessions suisses en matière d'élargissement du contingent pour le vin, la charcuterie et les fleurs coupées	<u>1967</u>	2002	
Echange de lettres du 29 juin 1967 concernant la taxe vétérinaire suisse sur les filets congelés de poissons et les conserves de poissons	<u>1967</u>	2006	

	RO	RS	FF
Echange de lettres du 29 juin 1967 concernant le régime à l'importation dans la CEE de certains produits laitiers, modifié par l'échange de lettres du 3-6 mars 1975	<u>1967</u>	2008	<u>1975</u> II 705
Echange de lettres du 29 juin 1967 concernant l'obligation sur le beurre	<u>1967</u>	2013	
Echange de lettres du 29 juin 1967 concernant le régime à l'importation pour certains fromages (Négociations de 1966 au titre de l'art. XXVIII)	<u>1967</u>	2019	
Echange de lettres du 30 juin 1967 concernant la fixation des modalités pour un changement des valeurs minimales des concessions douanières pour certains produits textiles et machines à coudre.	<u>1967</u>	2021	
Echange de lettres du 30 juin 1967 concernant les gazes et les toiles à bluter	<u>1967</u>	2023	
<u>Cycle-Tokio : septembre 1973 jusqu'à mai 1979</u>			
Echange de lettres des 6/14 septembre 1979 entre la Suisse et les Communautés européennes concernant l'application de droits de monopole à l'importation en Suisse de produits d'appellation d'origine "cognac" et "armagnac"	<u>1979</u>	2603	<u>0.632.290.16</u>
<u>Négociations agricoles 1980</u>			
Procès-verbal agréé du 9 septembre 1980. Négociations et consultations entre les délégations de la Suisse et de la Commissions des CE concernant les échanges de divers produits agricoles			<u>1980</u> III 1085
Echange de lettres du 5 février 1981 entre la Suisse et la Communauté économique européenne concernant les échanges mutuels de certains produits agricoles et produits agricoles transformés	<u>1981</u>	367	<u>0.632.290.15</u>
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant la perception d'éléments mobiles à l'importation par la Suisse ainsi que sa contrepartie à la CEE	<u>1981</u>	367	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant la gomme à mâcher	<u>1981</u>	371	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant les légumes congelés et les conserves de légumes	<u>1981</u>	372	

	RO	RS	FF
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant "Irish Mist"	<u>1981</u>	373	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant "Deutscher Weinbrand"	<u>1981</u>	374	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant les fleurs coupées	<u>1981</u>	375	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant les hydrolysants de protéines et les antolysants de levure	<u>1981</u>	376	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant les fromages Grana et Mozzarella	<u>1981</u>	377	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant le régime suisse aux importations de fromages de la position 0404.24 originaires de la CEE	<u>1981</u>	378	
Deux échanges de lettres du 5 février 1981 concernant "Vacherin fribourgeois", "Tête de Moine" et "Emmental etc. en morceaux"	<u>1981</u>	379	
Echange de lettres du 5 février 1981 concernant les produits fourragers	<u>1981</u>	384	
Résultats (20 février 1981) des négociations engagées au titre de l'article XXVIII en vue de la modification ou du retrait de concessions reprises dans la liste LIX-Suisse	<u>1981</u>	386	<u>0.632.232</u>
Modification apportées à la liste LIX-Suisse (Mozzarella, Grana)			
Modifications apportées à la liste LIX-Suisse (produits agricoles divers et préparations dérivées de produits agricoles)	<u>1981</u>	391	
Echange de lettres du 29 mars 1982 entre la Suisse et la CEE relatif aux conditions d'admission du Parmigiano Reggiano aux taux de droit de douane consolidé au GATT	<u>1982</u>	681	<u>0.817.142.11</u>
<u>2. Accords en connexion avec l'élargissement de la CEE</u>			
<u>21 Premier élargissement de la CEE (1973)</u>			
Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE (accord de libre-échange), entré en vigueur le 1er janvier 1973	<u>1972</u>	3169	<u>0.632.401</u>

	RO	RS	FF
Protocole complémentaire du 29 mai 1975 (entrée manquée de la Norvège dans la CE)	<u>1975</u>	1437	<u>0.632.401.1</u>
Accord additionnel du 22 juillet 1972 sur la validité pour la Principauté de Liechtenstein de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse, entré en vigueur le 1er janvier 1973.	<u>1972</u>	3342	<u>0.632.401.6</u>
Protocole complémentaire du 29 mai 1975 pour la Principauté de Liechtenstein (entrée manquée de la Norvège dans la CE)	<u>1975</u>	1441	<u>0.632.401.6</u>
Modification du 29 novembre 1976 des tableaux I et II annexés au protocole n°. 2 de l'accord de libre-échange, entrée en vigueur le 1er janvier 1977	<u>1977</u>	391	<u>0.632.401.2</u>
Modification du 8 décembre 1976 de l'annexe A du protocole n°. 1 de l'accord de libre-échange, entrée en vigueur le 1er janvier 1977	<u>1977</u>	389	<u>0.632.401.1</u>
Modification du 17 mai 1978 de l'annexe A du protocole n°. 1 de l'accord de libre-échange, entrée en vigueur le 17 mai 1978	<u>1978</u>	825	<u>0.632.401.1</u>
Modification du 27 septembre 1978 de l'accord de libre-échange (nouveau : art. 12 bis), des protocoles n°. 1, n°. 2 et n°. 5, entré en vigueur le 1er janvier 1978	<u>1979</u>	511	<u>0.632.401/ 401.1/401.2 et 401.5</u>
Modification du 19 décembre 1983 du tableau II annexé au protocole n°. 2 du traité de libre-échange, entrée en vigueur avec effet le 1er mai 1981	<u>1984</u>	235	
Consolidation et modification du 18 décembre 1984 du protocole n°. 3 à l'accord de libre-échange, entrées en vigueur le 1er janvier 1985 (les décisions précédentes concernant le protocole n°. 3 sont remplacées par cet échange de lettres)	<u>1985</u>	77	<u>0.632.401.31</u>
Décision du Comité mixte Suisse-CEE, institué sur la base du traité de libre-échange du 22 juillet 1972 :			
n°. 5/81 du 1er décembre 1981, entré en vigueur le 1er janvier 1982	<u>1982</u>	1493	<u>0.632.401.2</u>

	RO	RS	FF	
<u>22 Deuxième élargissement de la CEE (1981)</u>				
Protocole additionnel à l'accord entre la Confédération suisse et la CEE, du 17 juillet 1980, à la suite de l'adhésion de la République hellénique à la Communauté (avec annexes)	<u>1981</u>	286	<u>0.632.501.9</u>	
Echange de lettres du 17 juillet 1980 entre la Suisse et la Commission des CE concernant la base de calcul des taxes d'effet équivalant à des droits de douane applicables par la Grèce durant la période transitoire	<u>1981</u>	312	<u>0.632.401.91</u>	
<u>23 Troisième élargissement de la CEE (1986)</u>				
Accords du 14 juillet 1986, entrés en vigueur le 1er janvier 1987:				
Protocole additionnel à l'Accord entre la Confédération suisse et la CEE à la suite de l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté	<u>1987</u>	120	<u>0.632.401.8</u>	<u>1986</u> III 16
Echange de lettres entre la Suisse et la Commission des CE portant sur les produits non couverts par l'Accord de libre-échange Suisse-CEE	<u>1987</u>	187	<u>0.632.401.81</u>	<u>1986</u> III 87
Echange de lettres entre la Suisse et la Commission des CE concernant le contingent à l'importation en Espagne pour les machines à coudre	<u>1987</u>	200	<u>0.632.401.82</u>	<u>1986</u> III 100
Echange de lettres entre la Suisse et la Commission des CE concernant les adaptations des accords agricoles existants et les concessions réciproques sur certains produits agricoles	<u>1987</u>	201	<u>0.632.401.83</u>	<u>1986</u> III 104
Echange de lettres entre la Suisse et la Commission des CE concernant les exportations de la Communauté vers la Suisse de fruits et légumes	<u>1987</u>	204	<u>0.632.401.84</u>	<u>1986</u> III 105
Echange de lettres entre la Suisse et la Commission des CE sur l'adaptation des concessions concernant les échanges mutuels de fromage	<u>1987</u>	205	<u>0.632.401.85</u>	<u>1986</u> III 105

	RO	RS	FF
3. Autres arrangements commerciaux avec la CEE en dehors du GATT et de l'accord de libre-échange			
Arrangement du 1er août 1969 entre la Suisse et la Communauté économique européenne sur le trafic de perfectionnement dans le secteur textile (avec annexes), entré en vigueur le 1er septembre 1969	<u>1969</u>	707	<u>0.631.146.21</u>
Convention du 20 mai 1987 relative à la simplification des formalités dans les échanges de marchandises, entrée en vigueur le 1er janvier 1988	<u>1988</u>	301	
Convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun, entré en vigueur le 1er janvier 1988	<u>1988</u>	308	
Protocole additionnel ES-PT concernant les modalités particulières d'application de la convention relative à un régime de transit commun rendues nécessaires par l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté	<u>1988</u>	319	
Echange de lettres du 8 juillet 1980 entre la Suisse et la Commission des CE concernant la reconnaissance mutuelle pour le transit de produits originaires des pays en développement entre la Suisse et la CEE, entré en vigueur le 1er août 1980			<u>1981</u> I 619
Lettres en connexion avec le traité de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE:			
Lettre de la Délégation suisse du 21 juillet 1972 concernant l'extension de certaines préférences douanières de l'AELE à la CEE	<u>1972</u>	3358	
Lettre de la Délégation suisse du 21 juillet 1972 concernant les modifications autonomes relatives à l'importation de certains produits agricoles en Suisse	<u>1972</u>	3361	
Lettre de la Commission des CE du 21 juillet 1972 concernant les modifications autonomes du tarif douanier commun pour certains produits agricoles, du règlement sur les marchés de viande bovine et sur la coopération dans le secteur des conditions d'exportation pour certains fromages vers la Suisse	<u>1972</u>	3367	

	RO	RS	FF
Lettre de la Délégation suisse du 22 juillet 1972 concernant l'amélioration du régime pour les sauces et les soupes à base de tomates	<u>1972</u>	3370	
Lettre de la Délégation suisse du 22 juillet 1972 concernant une subordination retardée des boissons alcooliques aux dispositions du Protocole n°. 2	<u>1972</u>	3371	
Lettre de la Délégation suisse du 22 juillet 1972 concernant la réciprocité en relation aux allumettes	<u>1972</u>	3372	
Echange de lettres du 17 juillet 1980 entre la Suisse et la Commission des CE concernant le maintien du contingent annuel de 20'000 hl de vins rouges en fûts originaires de Grèce	<u>1981</u>	314	<u>0.632.401.92</u>
Echange de lettres du 13 juin 1979/30 janvier 1980 concernant les dispositions administratives de la CE pour le contingent douanier de 5000 tonnes de bétail de rente accordé à la Suisse			<u>1979</u> II 575
<u>4. Accords dans des domaines autres que le politique-commercial</u>			
Accord du 24 mars 1972 sur le statut juridique en Suisse de la Banque européenne d'investissement, entré en vigueur le 1er août 1971	<u>1972</u>	2822	<u>0.192.122.974</u>
Echange de lettres du 12 décembre 1975 sur un échange d'informations dans le domaine de la protection de l'environnement, entré en vigueur le 12 décembre 1975			<u>1976</u> I 797
Accord du 3 décembre 1976 additionnel à l'Accord, signé à Berne le 29 avril 1963, concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, entré en vigueur le 1er février 1979	<u>1979</u>	93	<u>0.814.284.1</u>
Convention du 3 décembre 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (avec annexes), entrée en vigueur le 1er février 1979	<u>1979</u>	96	<u>0.814.281.5</u>

	RO	RS	FF
Echange de lettres du 8 juin 1984 entre la Suisse et la Commission des CE en matière d'assistance administrative mutuelle dans le domaine des certificats d'origine utilisés dans les échanges non préférentiels	<u>1984</u>	905	<u>0.631.121.3</u>
Echange de lettres du 15 octobre 1984 entre la Suisse et la CEE relatif à la coopération en matière de contrôle officiels des vins	<u>1984</u>	1317	<u>0.817.423</u>
Accord du 26 mai 1982 relatif aux services occasionnels internationaux de voyageurs par route effectués par autocars ou par autobus (ASOR) (avec annexe et acte final), entré en vigueur le 1er janvier 1987	<u>1986</u>	2263	<u>0.741.618</u>
III Suisse-EURATOM			
Accord de coopération du 14 septembre 1978 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la fusion thermonucléaire contrôlée et de la physique des plasmas (avec annexes)	<u>1980</u>	693	<u>0.424.11</u>
Protocole du 30 juin 1982 portant modification de l'Accord susmentionné, entré en vigueur le 30 juin 1982	<u>1982</u>	1646	<u>1982</u> II 1028
Echange de lettres du 19 novembre 1982 entre la Suisse et les CE sur des échanges d'informations concernant la gestion et le stockage de déchets radioactifs			<u>1983</u> I 596
IV Suisse-CE (CEE, Euratom)			
Accord-cadre de coopération scientifique et technique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes, du 8 janvier 1986	<u>1986</u>	183	<u>0.420.518</u>
V Suisse-CE (CEE, CECA, Euratom)			
Accord de coopération du 13 novembre 1987 en matière de terminologie, sous forme d'échange de lettres entre la Confédération suisse et la CEE, la CECA et Euratom, entré en vigueur le 23 décembre 1987	<u>1988</u>	914	<u>0.420.514.26</u>

Accords de la Suisse dans le cadre de la COST¹⁾

Accords sur la base des arrêtés fédéraux du 24 avril 1972 et du 16 décembre 1977:	<u>1972</u>	1821		
	<u>1978</u>	486	<u>420.51/52</u>	
Décision du Comité des hauts fonctionnaires COST du 14 décembre 1978 sur les "Procédures de coopération dans le cadre COST"				<u>1979</u> I 361
Action COST 13 : Accord de concertation Communauté-COST du 4 décembre 1985, relatif à une action concertée dans le domaine de l'intelligence artificielle et de la reconnaissance des formes	<u>1987</u>	870	<u>0.420.524.121</u>	
Action COST 73 : Déclaration commune d'intention du 25 septembre 1986 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche relative à des réseaux radars météorologiques				
Action COST 74 : Déclaration commune d'intention du 17 septembre 1987 par mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant les radars strato-troposphériques (radar S/T)				
Action COST 84 bis : Accord de concertation Communauté-COST du 31 octobre 1985 relatif à une action concertée dans le domaine de l'utilisation de sous-produits ligno-cellulosiques et d'autres résidus végétaux en vue de l'alimentation des animaux	<u>1986</u>	760	<u>0.420.518.175</u>	
Action COST 87 : Déclaration commune d'intention du 15 juin 1983 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant les cultures in vitro en vue d'assainissement et de la multiplication des plantes				<u>1984</u> I 507
Action COST 88 : Déclaration commune d'intention du 27 novembre 1986 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche sur les méthodes pour la détection précoce et l'identification des maladies des plantes				

¹⁾Rapport du 11 août 1982 sur la participation de la Suisse à la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST)

Action COST 91 bis : Accord de concertation Communauté - COST du 24 mai 1985 concernant une action concertée sur l'effet des traitement et de la distribution sur la qualité et la valeur nutritionnelle des denrées alimentaires

Action COST 202bis : Déclaration commune d'intention du 14 mars 1984 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant les réseaux de télécommunications numériques à large bande

1985 I 383

Action COST 207 : Déclaration commune d'intention pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant les radiocommunications numériques mobiles terrestres

1985 I 398

Action COST 213 : Déclaration commune d'intention du 30 octobre 1984 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant les antennes à pointage électronique pour les futures liaisons par satellite et les radiocommunications de terre pour les années 1990

1985 I 413

Action COST 215 : Déclaration commune d'intention du 11 juillet 1985 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche sur les systèmes à fibres optiques, à haut débit binaire

Action COST 216 : Déclaration commune d'intention du 27 février 1986 concernant la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche relative à des dispositifs optiques de commutation et d'acheminement

Action COST 217 : Déclaration commune d'intention du 25 septembre 1986 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche dans le domaine de la technique des mesures optiques, pour composants et systèmes de fibres optiques évolués

Action COST 218 : Déclaration commune d'intention du 29 avril 1987 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche dans le domaine de la science des matériaux et de la fiabilité des fibres et des câbles optiques

Action COST 221 : Déclaration commune d'intention du 29 avril 1987 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche visant à amplifier les signaux téléphoniques pour les déficients auditifs

RO

RS

FF

Action COST 303 : Déclaration commune d'intention du 16 décembre 1981 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche pour la réalisation d'un trolleybus bi-mode

Action COST 305 : Déclaration commune d'intention du 29 mars 1984 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche pour la réalisation d'un système de données pour l'étude de la demande de transport interrégional de voyageurs

1985 I 431

Action COST 306 : Déclaration commune d'intention du 22 octobre 1986 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant la transmission automatique d'informations relatives aux transports

Action COST 307 : Déclaration commune d'intention du 19 août 1987 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant l'utilisation rationnelle d'énergie dans le trafic interrégional

Action COST 309 : Déclaration commune d'intention du 19 février 1987 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche relative à l'amélioration du service météorologique pour la circulation routière et l'entretien des routes

Action COST 503 : Déclaration commune d'intention du 2 août 1983 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant la métallurgie des poudres

1984 I 519

Action COST 504 : Déclaration commune d'intention du 6 octobre 1983 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant la technologie de fonderie

1984 I 533

Action COST 506 : Déclaration commune d'intention du 10 décembre 1986 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant les applications industrielles d'alliages légers

Actions COST 612, 641, 681 : Accord de concertation Communauté - COST du 13 mars 1985 relatif à cinq actions concertées dans le domaine de l'environnement

1986 7590.420.518.140

RO

RS

FF

Action COST B1 : Déclaration commune d'intention du 24 février 1986 pour la mise en oeuvre d'une action européenne de recherche concernant les critères pour le choix et la définition des volontaires soins et/ou des malades pour les phases I et II de l'étude des nouveaux médicaments

Accord du 21 mars 1986 prorogeant et modifiant l'Accord entre la Confédération suisse et la CEE relatif à une action concertée dans le domaine de la détection de la tendance à la thrombose

1986 1333 0.420.518.181

Accord du 18 juin 1986 entre la Confédération suisse et la CEE relatif à une action concertée dans le domaine de la cytologie analytique automatisée

1986 1468 0.420.518.21

Echange de lettres du 30 septembre 1985 entre la Confédération suisse et la CEE relatif à l'échange d'information dans le domaine de la recherche scientifique et technique en matière de climatologie

1986 761 0.429.3

Annexe 6Traduction

Motion I du 19 avril 1988 de la Commission du Conseil national sur les grandes lignes du programme de législation. Les grands défis mondiaux et l'intégration européenne (ad 88.001)

Le Conseil fédéral est prié de charger un organe de coordination, couvrant l'activité de tous les départements, d'examiner régulièrement si toutes les mesures prises par l'administration et si l'ensemble des actes normatifs arrêtés par le Parlement et le Conseil fédéral sont compatibles avec le développement de notre politique d'intégration européenne.

Réponse du Conseil fédéral

Le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP (BI) est l'organe de coordination interdépartementale de l'administration fédérale en ce qui concerne les relations de la Suisse avec les CE et l'AELE. C'est un arrêté du Conseil fédéral de décembre 1961 qui a institué le BI en tant que service du DFAE et du DFEP responsable des relations avec les CE. Du fait de cette construction interdépartementale, les deux départements principalement concernés par les questions d'intégration n'ont pas eu à créer de services spéciaux à cet effet. En tant que service de coordination interdépartementale, le BI s'occupe également des relations de la Suisse dans des domaines non-commerciaux, en collaboration avec les autres départements concernés. Le BI est chargé de suivre l'ensemble des activités des CE et d'en apprécier les effets pour la Suisse. S'agissant de préparer et de mener des négociations avec les CE, le BI participe de manière déterminante. Les aspects de droit international public et de politique de neutralité sont de la compétence de la Direction du droit international public.

Pour ce qui est d'examiner si l'activité étatique de la Suisse est compatible avec les exigences posées par l'intégration européenne, c'est justement là une des tâches primordiales du Bureau de l'intégration.

Quant à savoir à quel office il revient d'analyser l'activité normative de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral du point de vue juridique sous l'angle de sa compatibilité avec le droit européen existant ou à l'état de projet, le Conseil fédéral a déjà traité cette question dans sa réponse à la deuxième partie du postulat du Conseil national du 4 mars 1987.

Est prévue la procédure suivante:

- l'Office fédéral dont émane le projet de loi ou d'ordonnance décrit lui-même la situation juridique européenne et sa relation avec le projet en question;
- le Bureau de l'intégration, qui est l'organe compétent de l'Administration fédérale en ce qui concerne le droit communautaire, analyse ensuite le texte sous l'aspect de la politique d'intégration et vérifie que tous les développements importants en cours dans la Communauté ont été pris en compte;
- la Direction du droit international public traite de toutes les questions de droit international public qui se posent dans le développement des relations entre la Suisse et la Communauté;
- l'Office fédéral de la justice (service des affaires internationales) assiste les services fédéraux compétents dans leur activité normative et, au besoin, fait des propositions visant à assurer la compatibilité du droit suisse avec le droit européen.

Ainsi, le Conseil fédéral a tenu compte des préoccupations de la motionnaire.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de classer la motion.

Liste des sigles et abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
ASE	Agence spatiale européenne
ASE	Association suisse des électriciens
ASOR	Accord relatif aux services occasionnels internationaux de voyageurs par route effectué, par autocar ou autobus Uebereinkommen über die Personenbeförderung auf der Strasse im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen
AUE	Acte Unique Européen
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BRI	Banque des règlements internationaux
CE	Communautés européennes
CEAC	Commission européenne de l'aviation civile
CEBM/LEBM	Conférence européenne et laboratoire européen de biologie moléculaire
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE/ONU	Commission économique pour l'Europe de l'Organi- sation des Nations Unies
CEI	Commission électrotechnique internationale
CEMT	Conférence européenne des Ministres des Trans- ports Europäische Konferenz der Verkehrsminister

CEN	Comité européen de normalisation Europäisches Komitee für Normung
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung
CEPMMT	Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme
CEPT	Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications Konferenz der europäischen Post- und Fernmeldeverwaltungen
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMETT	Programme d'action de la CE pour la promotion de la coordination entre universités et l'économie dans le domaine de la technologie EG-Programm für die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wirtschaft zur Aus- und Weiterbildung im Technologiebereich
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung
CPE	Coopération politique européenne
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
ECAC	Europäische Zivilluftfahrt-Kommission
ECE/UNO	Wirtschaftskommission der UNO für Europa

ECOSOC	Conseil économique et social de l'ONU Wirtschafts- und Sozialrat der UNO
ECU	Unité monétaire européenne
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandels-Assoziation
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EMBC/EMBL	Europäische Konferenz und Europäisches Laboratorium für Molekularbiologie
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPA	Europäisches Patentamt
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERASMUS	Programme d'action de la CE pour promouvoir la mobilité des étudiants EG-Programm für Förderung der Studentenmobilität
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ESA	Europäische Weltraumorganisation
ESO	Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral Europäische Südsternwarte
ESRF	Laboratoire européen de rayonnement synchrotron Europäisches Laboratorium für Synchrostrahlung
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique Europäische Gemeinschaft für Atomenergie
EUREKA	Initiative de coopération européenne dans le domaine de la recherche appliquée
EURO-DICAUTOM	Banque de données terminologiques de la CE EG-Terminologiedatenbank

EURONET	Réseau européen de transmission de données Datenfernübertragungsnetz
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
EZMW	Europäisches Zentrum für mittelfristige Wettervorhersage
FECOM	Fonds européen de coopération monétaire Europäischer Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FHA	Freihandelsabkommen
FSE	Fonds social européen Europäischer Sozialfonds
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
ICAO	Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
IEC	Internationale elektrotechnische Kommission
ILL	Institut de/von Lane-Langevin
INST	Procédure de notification des projets de règles techniques (AELE) Notifikationsverfahren für Entwürfe von technischen Vorschriften (EFTA)
ISO	Organisation internationale de normalisation Internationale Normenorganisation
JET	Recherche européenne sur la fusion thermonucléaire contrôlée Europäische Forschung über die kontrollierte Kernfusion

KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	Nordatlantik Pakt
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEB	Office européen des brevets
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OEEC	Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
SEV	Schweizerischer Elektrotechnischer Verein
SME	Système monétaire européen
SNV	Schweizerische Normenvereinigung Association suisse de normalisation
UCPTE	Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité
UEO	Union de l'Europe occidentale
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UNICE	Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe Union der Europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände
WEU	Westeuropäische Union