

*Le Chef  
de la Mission Suisse  
auprès des  
Communautés Européennes*  
2520.1

Bruxelles, le 28 novembre 1991

Monsieur le Conseiller fédéral René **Felber**  
Vice-Président du Conseil fédéral  
Chef du Département fédéral des affaires étrangères  
3003 Berne

Monsieur le Conseiller fédéral Jean-Pascal **Delamuraz**  
Chef die Département fédéral de l'économie publique  
3003 Berne

### Suisse - CE: date d'une demande d'adhésion

Messieurs les Conseillers fédéraux,

Quand la Suisse devrait-elle déposer une demande formelle d'ouverture de négociations en vue de son adhésion à la Communauté européenne?

Il est évident qu'à cet égard le Conseil fédéral aura la difficile tâche de réconcilier le rythme politique intérieur et le rythme politique extérieur. Ce n'est que ce dernier qui fait l'objet de cette lettre et j'ajoute qu'une réponse précise est difficile à donner. En somme, le gouvernement suisse devrait disposer d'une grande flexibilité afin de pouvoir réagir à des développements imprévisibles.

1. Il faut d'emblée souligner que le choix de la date appropriée est évidemment laissé à la **libre appréciation du pays candidat**. La CE ne recrute pas de nouveaux membres et elle ne s'occupe d'une candidature qu'une fois celle-ci a été déposée. C'est la raison pour laquelle une question directe concernant le moment approprié recevra en règle générale une réponse plutôt évasive. Et puis, une négociation d'adhésion reste par définition une négociation bilatérale entre la CE et le pays candidat; il n'y a pas d'adhésion "multilatérale". Il faut, enfin, relever que la CE reste évidemment libre de choisir le moment où elle réagira à une demande d'adhésion: l'on se rappellera du "non" réitéré que le Général de Gaulle opposa à la candidature britannique (la décision du Conseil des CE d'ouvrir des négociations d'adhésion est prise à l'unanimité). néanmoins, l'on s'accorde généralement aujourd'hui qu'à cet égard l'histoire ne devrait pas se répéter.

2. Un élargissement tombe toujours mal; l'agenda de la CE, surchargé de façon chronique, offre de multiples raisons pour un renvoi de l'élargissement; ceux qui sont dedans résistent à l'idée de devoir partager la table avec de nouveaux venus, de voir les procédures s'alourdir. On craint le bouleversement des subtils équilibres internes. Les candidats sont soupçonnés de vouloir diluer la Communauté ou d'y introduire des notions et des objectifs anti-communautaires etc. etc.

3. Cela dit, il paraît aujourd'hui possible - notamment après le **conclave** que la Commission vient de consacrer à cette question - de dégager certaines indications qui permettent de voir comment les choses vont se passer cette fois-ci. Après avoir érigé l'achèvement du grand marché intérieur de 1992 et l'aboutissement des deux Conférences intergouvernementales en préalable absolu à tout élargissement, les Douze savent et disent qu'un **élargissement est devenu incontour-**



**nable**; ils s'y préparent de plus en plus activement. Ils savent aussi que parmi les candidats déclarés et potentiels il y a des pays qui sont, économiquement parlant, mûrs pour l'adhésion - c'est le cas des pays de l'AELE et, peut-être, de Malte - et d'autres qui ne le sont pas - les anciens candidats que sont la Turquie et Chypre et surtout la Pologne, la CSFR et la Hongrie, qui ne font pas de secret de leur désir d'adhérer et qui vont vraisemblablement déposer une demande formelle au début de 1993 déjà. Il y a aussi, parmi les candidats, des pays qui pratiquent la politique de neutralité sous une forme ou une autre, ce qui les catégorise en quelque sorte. L'idée de **grouper les adhésions** fait donc son chemin et nous ne n'y échapperons guère. Ce concept devrait encore se préciser après le sommet européen de Maastricht.

4. Un des aspects les plus délicats de tout élargissement est le **fonctionnement des institutions** d'une future Communauté. N'oublions pas que les institutions telles que les prévoit le Traité de Rome - à peine retouché sur ce point par les révisions effectuées - ont été faites sur mesure pour six Etats membres. Leur fonctionnement à Douze est souvent critiqué comme étant trop lourd: un tour de table au Conseil comportant une intervention de chaque ministre d'une durée de cinq minutes seulement prend une heure! Cet inconvénient est déjà grave pour ce qui est des travaux de type législatif; il deviendra un obstacle majeur lorsque la CE voudra, par exemple, mener une politique extérieure et de sécurité commune. Les adaptations institutionnelles qui sont nécessairement liés à un élargissement - répartition des sièges au Parlement, nombre de Commissaires, pondération des voix au Conseil etc. - plaident donc également pour un groupement des adhésions, car il est inconcevable de changer les institutions de la Communauté tous les deux ans, par exemple.

5. Concrètement, la Suisse devra savoir si l'**agenda européen des années nonnante** lui apparaît suffisamment significatif pour vouloir participer aux décisions qui devront être prises au sein de la CE élargie. En voici un aperçu succinct:

5.1. Le rendez-vous le plus important sera sans doute la formulation plus précise de la **politique extérieure et de sécurité commune** et notamment sa dimension de défense. A Maastricht, il ne sera pas possible d'aller au delà de quelques orientations sommaires. En fait, une assez grande confusion règne encore à cet égard. Mais le rendez-vous est pris pour 1996, date prévue pour une nouvelle conférence intergouvernementale. Il est évident que les pays neutres qui participeront aux travaux de cette conférence y joueront un rôle d'une certaine importance, sans pour autant pouvoir imposer un point de vue qui irait à l'encontre des ambitions des membres de l'"ancienne CE".

5.2. La révision en profondeur des **institutions** de la CE aux nécessités d'une communauté élargie à 18, 20, 24 Etats membres, voire plus et aux nouvelles politiques communes devra également être entreprise rapidement. Cette refonte ira au delà des ajustements indispensables et superficiels opérés au moment même de l'adhésion du premier groupe de nouveaux membres.

5.3. Le passage à la phase finale de l'**Union économique et monétaire** ne sera pas automatique, même si l'essentiel aura déjà été préparé dans la conférence intergouvernementale actuellement en cours.

5.4. Il paraît inévitable que le sujet de la **cohésion**, autrement dit des transferts financiers entre régions qui connaissent un degré de développement différent, continuera à (pré-)occuper la CE. En fait, c'est tout le problème des grands équilibres économiques et sociaux en Europe qui sera posé. Et ce qui aura été négocié sous l'angle Nord-Sud servira probablement de référence pour la dimension Ouest-Est.

5.5. Sujet tout aussi inévitable (et lié au précédent): le **mode de financement** de la Communauté. Faudra-t-il dégager une cinquième ressource directe? On parle aujourd'hui notamment d'un prélèvement progressif, c'est-à-dire qui frapperait plus fortement les pays riches, mais aussi d'une taxe communautaire sur l'énergie ou sur la production du CO2 par la combustion d'agents énergétiques fossiles.

L'on pourrait ajouter d'autres points tels que la réforme en profondeur de la politique agricole commune. La liste ne laisse qu'une seule conclusion: il s'agit de sujets qui revêtent une évidente importance pour la Suisse, de sujets où elle aura - du moins je l'espère - une **contribution** à faire et des **intérêts** à défendre.

6. Si donc la Communauté pousse à la formation d'un convoi, cela ne signifie pas que les négociations débiteront toutes le même jour avec tous les candidats. Mais cela exigera néanmoins un **certain parallélisme** dans les travaux puisque ce qui est réglé avec un pays peut devenir un précédent pour les autres. Cela vaut en particulier pour tout ce qui a trait au statut de neutralité: la marge de manoeuvre d'un pays neutre en Europe sera largement déterminé par les résultats des négociations avec l'Autriche, la Suède et la Finlande. Si donc la Suisse ne veut pas être mise devant des faits accomplis, elle devra faire partie du même convoi que ces pays. Cette idée de la formation d'un convoi implique notamment, en fin de compte, une **entrée en vigueur simultanée** des actes d'adhésion.

7. La Commission dit avoir besoin de six mois environ pour rédiger son **avis** au Conseil, qui est basé sur une analyse assez approfondie de l'économie et de l'ordre juridique du pays candidat et qui contient également une appréciation politique, chapitre important dans le cas d'un pays neutre. Le Conseil ne peut autoriser l'ouverture de négociations qu'après avoir pris connaissance de cet avis. Politiquement, le Conseil pourrait avoir le désir de se faire une vue d'ensemble des candidatures afin de dégager les éléments d'une **stratégie d'élargissement** au cours de 1992. En d'autres termes, tout en respectant la liberté de chaque pays de l'AELE, des questions de plus en plus pressantes et précises seront posées à la Suisse au cours des prochains mois. Enfin, les autres pays de l'AELE voudront également savoir où en est la Suisse et si des "problèmes suisses" pourraient avoir un impact sur leur calendrier d'adhésion.

J'en conclus que **juin 1992** serait la date "naturelle" - toujours à la lumière des exigences extérieures - de notre demande d'ouverture de négociations. Laisser passer quelques mois entre l'annonce d'une candidature et l'envoi de la lettre est parfaitement normal; laisser s'écouler plusieurs années ferait naître des doutes sur l'orientation et le sérieux de la politique européenne du candidat potentiel qu'est la Suisse, ce qui ne peut pas être dans son intérêt au vu de toutes les lourdes tâches qui attendent les pays européens ces prochaines années.

Il va donc falloir suivre ces différents développements avec la plus grande attention, notamment à la lumière des résultats du sommet de Maastricht. Cette Mission vous fournira en continu les éléments essentiels d'une appréciation de situation détaillée.

Veuillez croire, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'expression de ma haute considération.



Bénédict de Tscharner

**Copies envoyées à:**

MM

le Secrétaire d'Etat **K. Jacobi**le Secrétaire d'Etat **F. Blankart**l'Ambassadeur **M. Krafft**l'Ambassadeur **J. Staehelin**l'Ambassadeur **J. Kellenberger**le Ministre **B. Spinner**