L'accord sur l'Espace Économique Européenne et les bilatérales Suisse/UE : réflexions sur deux négociations

Autor(en): **Nell, Philippe G.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **58 (2000)**

Heft 2

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-140948

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

L'ACCORD SUR L'ESPACE ECONOMIQUE EUROPÉEN ET LES BILATÉRALES SUISSE / UE: RÉFLEXIONS SUR DEUX NÉGOCIATIONS

Philippe G. NELL
Privat docent, Chargé de cours
*Université de Bâle, Fribourg, St-Gall**

Le refus de la population suisse du 6 décembre 1992 d'adhérer à l'Accord sur l'Espace Economique Européen (EEE) a marqué un tournant dans l'histoire de la politique d'intégration européenne de la Suisse. De pays tiers institutionnellement très lié à l'Union européenne (UE)[1], la Suisse s'est retrouvée au cours de la dernière décennie du XXème siècle dans une situation beaucoup moins favorable que ses partenaires de l'Association Européenne de Libre-Echange[2] (AELE) et les pays associés d'Europe centrale et orientale.

Le Conseil fédéral a réagi dès 1993 au niveau interne avec la reprise dans le droit suisse, sur une base autonome, de toute une série d'actes législatifs de l'Accord sur l'EEE et la mise sur pied d'un programme de revitalisation de l'économie suisse. Sur le front externe, l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 et la négociation d'accords sectoriels bilatéraux avec l'UE ont représenté les principales lignes d'action.

L'entrée en vigueur des sept accords bilatéraux prévue en 2001 permettra de renforcer substantiellement les liens d'intégration entre la Suisse et l'UE. Avec ses partenaires de l'AELE, la Suisse réalisera un niveau d'intégration comparable par le biais d'une révision fondamentale de la Convention de l'AELE. Près de dix ans après la mise en place de l'EEE, la Suisse parviendra à s'en rapprocher significativement.

* L'auteur a participé directement aux négociations sur l'EEE comme Secrétaire de la Délégation suisse au Groupe de direction des négociations et a contribué à plusieurs dossiers des négociations bilatérales en sa capacité de chef du service des questions d'origine, douanières et des marchés publics de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures. Les vues exprimées dans cet article sont exclusivement celles de l'auteur.

Cet article a deux objectifs. Premièrement, contribuer à la compréhension des résultats de deux négociations complexes en mettant en évidence des éléments clés liés à leurs motivations, processus négociatoires et régimes institutionnels. Deuxièmement, évaluer le degré d'intégration économique des accords bilatéraux par rapport aux domaines correspondants de l'EEE. Les conclusions mettront en évidence l'importance pour la Suisse d'avoir ratifié les sept accords et les tâches immenses à réaliser avant de pouvoir envisager d'entamer des négociations d'adhésion à l'UE.

Les motivations et les processus négociatoires

Les motivations

L'EEE

Jusqu'en 1984, la politique d'intégration de la Suisse consistait essentiellement d'un volet multilatéral – l'AELE - et d'un volet bilatéral – plus de deux cents accords et d'échanges de lettres conclus avec l'UE -. 1984 marque un tournant important avec la première réunion conjointe des Ministres des Affaires Etrangères et de l'Economie de l'UE et des pays de l'AELE et leur décision de lancer une coopération AELE-UE multilatérale dans des domaines d'intérêt commun. Cette démarche reflète le besoin d'intensifier les liens d'intégration entre l'UE et les pays de l'AELE et d'augmenter l'efficacité de leur coopération en traitant entre les deux blocs commerciaux. La politique initiée à Luxembourg a permis de conclure plusieurs accords concernant des mesures de politique commerciale, techniques et de formation ainsi que des procédures douanières[3].

Dans plusieurs domaines - services, normes techniques -, les progrès ont été limités par trois facteurs essentiels mis en évidence en 1988 par le Commissaire chargé des relations extérieures : a) priorité à la réalisation du marché intérieur de l'UE; b) maintien de l'autonomie de décision de l'UE et c) équilibre entre droits et obligations. Ceci implique que le Suivi de Luxembourg a rapidement atteint ses limites s'agissant de l'approfondissement du libre-échange; les positions, les sensibilités et les priorités divergentes entre les pays de l'AELE ont également freiné des progrès[4].

Pour la Commission européenne, la proposition de son Président du 17 janvier 1989[5] d'étendre le marché intérieur de l'UE aux pays de l'AELE répondait à deux impératifs : faire face aux craintes des pays nordiques de provoquer avec le marché intérieur de 1992 une scission économique entre l'UE et l'AELE et éviter de nouvelles adhésions à l'UE avant la conclusion de la réforme de ses institu-

tions. Il en résulte que l'EEE représentait une solution globale correspondant à la situation nouvelle créée par le marché intérieur.

Pour la Norvège - candidate malheureuse à l'adhésion en 1972 - et l'Autriche - candidate déclarée à l'adhésion depuis juin 1988 – l'EEE était considéré comme un instrument leur permettant de se rapprocher de leur objectif principal. La Suède était particulièrement intéressée à participer directement au marché intérieur. La Finlande, membre associé de l'AELE depuis 1961 et à part entière depuis 1986, ne pouvait que souscrire à l'EEE afin de renforcer son ancrage à l'Europe de l'Ouest. Les motivations des pays scandinaves étaient étroitement liées à la perte d'attractivité de leurs économies comme site de production et d'investissement face à leur principal débouché.[6]

Pour l'Islande, l'EEE allait offrir la possibilité de libéraliser, tout d'abord au sein de l'AELE[7], puis avec l'UE, les échanges de poissons et de produits marins. S'agissant du Liechtenstein, l'EEE se révélera rapidement comme un moyen par lequel la Principauté pourra articuler elle-même ses intérêts dans tous les domaines ne concernant pas les mouvements de marchandises[8].

La Suisse ne ressentait à la fin de 1988 aucun besoin impératif de renforcer sérieusement ses liens économiques avec l'UE ; elle pouvait se satisfaire du développement régulier et privilégié de ses relations bilatérales et du Suivi de Luxembourg et n'était pas disposée à entrer en matière sur des sujets, comme par exemple, la libre circulation des personnes ou le tonnage des camions. Dans son rapport au Parlement du 24 août 1988, le Conseil fédéral relève, après l'examen de plusieurs scénarios, que *« la seule véritable alternative à notre politique actuelle d'intégration et à son potentiel de développement serait l'adhésion aux CE »*[9], et *« qu'une orientation fondamentalement nouvelle de la politique suisse d'intégration ne s'impose pas »*[10]. Les autorités suisses étaient beaucoup moins préoccupées que celles des pays nordiques au sujet des conséquences négatives sur leur économie du marché intérieur en raison du degré très important d'interpénétration économique avec l'UE et de l'absence de pression des milieux économiques.

En conclusion, cette analyse montre que, en 1989, la Suisse était un des pays de l'AELE le moins attiré par une amélioration radicale de son niveau d'intégration économique avec l'UE. Pour le gouvernement suisse, la poursuite d'une politique d'intégration de petits pas dans des domaines d'intérêts convergents était préférable à des rapprochements dans des dossiers exigeant des ajustements internes majeurs. Cette position était tout à fait légitime, des changements importants ne pouvant être introduits – étant donné leur coût politique et les risques de rejet

lors d'un vote populaire – que sous une forte pression externe[11].

Les négociations bilatérales

Très actif dans l'amélioration constante de ses relations avec l'UE depuis 1960 et désireux de poursuivre dans cette voie, le Conseil fédéral a décidé en février 1993 « *de mettre tout en œuvre pour négocier et conclure des accords bilatéraux ponctuels et sectoriels avec la CE et avec certains de ses Etats membres là où nos intérêts le commandent* ».[12] A cet effet, le gouvernement a identifié quinze domaines[13]. Le Conseil des Affaires générales de l'UE des 8 et 9 novembre 1993 a retenu de la proposition suisse les transports terrestres et aériens, la recherche, les obstacles techniques aux échanges et les marchés publics et a ajouté la libre circulation des personnes et la libéralisation des échanges de produits agricoles ; il a également prié les experts de trouver rapidement des solutions aux problèmes soulevés pour les règles d'origine par l'absence de la Suisse de l'EEE[14].

Les dossiers de négociations présentés par la Suisse illustrent clairement sa volonté de minimiser les inconvénients économiques de sa non-participation à l'EEE qui devenaient de plus en plus évidents avec l'entrée en vigueur du marché intérieur. Seul absent de marque dans la liste suisse, la libre circulation des personnes[15], étant donné sa sensibilité en politique intérieure.

L'UE, pour sa part, s'est montrée disposée au cours de 1993, à entrer en matière avec la Suisse -son deuxième marché d'exportation après les Etats-Unis et son troisième fournisseur après les Etats-Unis et le Japon- pour autant qu'elle puisse régler ses plus grands problèmes avec la Suisse. Il s'agissait d'obtenir de la Suisse l'introduction d'un régime équivalent au sien pour ses quelque 800.000 citoyens résidant ou travaillant en Suisse et l'augmentation de la limite de poids des camions à 40 tonnes.

Les processus négociatoires

Lancées en juin 1990, les négociations sur l'EEE se sont terminées en octobre 1991. Bien que d'une portée beaucoup plus limitée, les négociations bilatérales ont duré quatre ans, de décembre 1994 à décembre 1998.

L'EEE

L'EEE s'est révélé une négociation très dynamique. La date butoir de l'entrée en vigueur du marché intérieur de l'UE du 1er janvier 1993 a imposé des

contraintes sérieuses et de facto limité le temps disponible pour négocier et ratifier l'Accord. Sur le plan de la substance, l'acceptation par les pays de l'AELE en septembre 1990, lors du moment de la phase exploratoire le plus critique, de reprendre intégralement tout l'acquis communautaire a marqué de son empreinte les futures négociations. Celles-ci ont revêtu le caractère d'une adhésion partielle à l'UE avec la négociation d'exceptions ou de périodes transitoires au droit économique du marché intérieur et à l'adoption des conditions-cadres – règles de concurrence, subventions, anti-dumping – et de politiques d'accompagnement correspondantes ; des éléments spécifiques à l'EEE -institutions, fonds de cohésion- y ont été ajoutés.

S'agissant du rythme des négociations, l'EEE s'est doté de structures très performantes avec plusieurs groupes de négociations et un groupe de direction des négociations siégeant mensuellement pour analyser les progrès, les difficultés et donner les impulsions nécessaires. Plusieurs réunions conjointes entre ministres de l'UE et de l'AELE ont permis aux parties en présence d'accepter des compromis concernant en particulier le fonctionnement institutionnel de l'Accord ; ces réunions ministérielles ont fait l'objet d'intenses négociations entre la Commission européenne, la Présidence de l'UE et les pays de l'AELE avec à la clef des accords sur des points particulièrement sensibles reflétés dans des déclarations ministérielles conjointes[16].

La dynamique du multilatéralisme et l'impossibilité pour un pays de l'AELE – la Suisse (institutions), la Norvège (pêche) ou l'Autriche (transit) – de bloquer une négociation de l'envergure de l'EEE ont permis de progresser à intervalles réguliers. Les modifications fondamentales de la situation géo-politique en Europe avec la chute du Mur de Berlin et des régimes communistes des pays d'Europe centrale et orientale, la réunification de l'Allemagne et la dissolution de l'Union soviétique ont éliminé les barrières politiques à l'adhésion à l'UE pour la Suède, puis la Finlande. Avec l'Autriche, ces pays ont progressivement considéré l'EEE comme un instrument d'intégration temporaire précédant l'adhésion.

Dès le début, la Suisse jugeait la réalisation de l'EEE difficile sur le plan institutionnel car un système de décision équilibré impliquait une prise de décision conjointe avec les douze Etats membres de l'UE et les sept pays de l'AELE[17]. Isolée dans sa position sur les questions institutionnelles, la Suisse a dû abandonner l'essentiel de ses vues lors de la réunion ministérielle du 19 mai 1991 et en accepter les résultats sur la base d'un paragraphe de portée générale sur l'équilibre final de l'Accord [18] inclus dans la déclaration finale de la réunion. Après celle-

ci, la Suisse n'allait plus poser de problème majeur à la conclusion des négociations sous réserve de la finalisation de l'accord transit négocié séparément avec le Conseil transports.

Incapable d'obtenir un appui suffisant pour ses idées (« voice »), la Suisse ne pouvait pas choisir la stratégie « exit » car elle n'avait aucune option valable à l'Accord sur l'EEE. Cet Accord a marqué une rupture majeure de la politique d'intégration suisse : l'UE a simplifié, approfondi et harmonisé ses relations avec l'ensemble des pays de l'AELE – parlant d'une seule voix au sein d'un pilier, soumis à des organes AELE de surveillance et juridictionnels supranationaux- et remplacé les instruments traditionnels bilatéraux et multilatéraux d'intégration.

L'option « exit » aurait rendu très difficile, voire quasi-impossible, le dépôt d'une demande d'adhésion à l'UE ou le retour à la stratégie bilatérale dès 1993. Ceci d'autant plus que les critiques et les oppositions à l'accord en cours de négociation portaient non seulement sur le régime institutionnel -juges étrangers, organes supranationaux, effets sur la démocratie directe- mais aussi et surtout sur les effets liés à la libre circulation des personnes (salaires), à la libéralisation des marchés publics et à l'augmentation de la concurrence dans de multiples segments du marché intérieur suisse.

A la fin de juillet 1991, des efforts majeurs pour conclure les négociations échouèrent, le nombre de questions ouvertes étant trop nombreux. De plus, la Norvège et l'UE n'étaient pas à même de trouver un arrangement concernant le problème très important de la libéralisation du commerce de poisson et de l'accès aux ressources de pêche et les négociations séparées sur le transit alpin entre l'Autriche, la Suisse et l'UE n'étaient pas finalisées. Les derniers grands problèmes furent finalement réglés dans la nuit du 21 octobre 1991 lors d'une réunion ministérielle tenue en parallèle par l'UE et les pays de l'AELE, la Commission européenne et la Présidence de l'UE négociant avec les Ministres de l'AELE.

A l'issue des négociations, le Conseil fédéral exprima clairement son insatisfaction concernant les dispositions institutionnelles de l'Accord et en tira les conséquences en déclarant pour la première fois le 22 octobre 1991 à Luxembourg que l'objectif de la politique d'intégration de la Suisse était désormais l'adhésion à l'UE. Dans son Message au Parlement, le Conseil fédéral relève que si *« nous comparons ce volet institutionnel de l'EEE avec son contenu matériel, il nous faut conclure que l'accord dans son ensemble ne consacre un équilibre entre avantages, droits et obligations qu'à la condition d'admettre que les avantages surtout économiques de l'accord peuvent compenser une inégalité institution-*

nelle »[19]. Jugeant toutefois que les aspects économiques et institutionnels relèvent de valeurs différentes et ne sont pas comparables, le Conseil fédéral considère le volet institutionnel équilibré dans la perspective de l'adhésion à l'UE[20]. De par-là, le Conseil fédéral consacre le caractère temporaire de l'Accord sur l'EEE confirmé par le dépôt de la demande d'adhésion à l'UE, le 26 mai 1992 ; cette demande achève le processus négociatoire de l'EEE en représentant le pas nécessaire à effectuer pour pallier à ses insuffisances institutionnelles.

La rapidité avec laquelle l'EEE a été négocié, l'abandon de dérogations permanentes en échange d'un système institutionnel et de sauvegarde satisfaisant (9.11.1990)[21] et le traitement équivalent de tous les pays de l'AELE – sauf le Liechtenstein – ont impliqué que, dans un dossier aussi sensible que celui de la libre circulation des personnes, la Suisse ait dû se satisfaire d'une période transitoire de 5 ans pour mettre en vigueur le régime de l'EEE et d'une clause de sauvegarde générale pour tenir compte d'un éventuel afflux massif de citoyens de l'EEE. Le résultat final a reflété le modèle d'association ambitieux proposé par l'UE sur le plan de la substance -reprise de l'acquis communautaire, pas d'exception permanente, périodes transitoires peu nombreuses et courtes- et le maintien de l'indépendance de décision de l'UE et des pays de l'AELE rendant l'accord satellisant pour les pays de l'AELE s'agissant des prises de décision[22] concernant l'évolution de l'acquis. Face au marché intérieur, toutefois, un certain degré de satellisation était devenu le prix politique à payer pour éviter le coût économique de la marginalisation dans plusieurs domaines.

Bien que le Conseil fédéral ait clairement indiqué que la demande d'adhésion représentait une étape ultérieure d'intégration sans aucun lien avec l'EEE, celle-ci a été associée à l'EEE par ses opposants. Ceci signifie que le processus négociatoire de l'EEE est devenu particulièrement complexe avec la déclaration du 21 octobre 1991 et la demande d'adhésion[23], ces deux actes modifiant fortement la perception de la portée temporelle et la signification de l'EEE pour une grande partie de la population. Ceci s'est notamment traduit par le rejet de l'EEE par l'Union suisse des paysans, bien que l'EEE n'eût que des effets de libéralisation très limités sur l'agriculture.

Les bilatérales

Les bilatérales n'ont été soumises à aucun délai impératif. Leur lancement a été retardé de plusieurs mois par le besoin de l'UE d'obtenir des clarifications sur l'application non-discriminatoire par la Suisse de l'initiative des Alpes accep-

tée le 20 février 1994 par la population[24] ; de plus, leur progression dans les dossiers clefs a souvent été freinée pendant des mois par l'établissement de nouvelles positions suisses ou de l'UE. Elles se sont essentiellement effectuées entre la Suisse et la Commission européenne avec le cas échéant la Présidence de l'UE. La Suisse a également entretenu des contacts bilatéraux avec les Etats membres.

Les sept dossiers ont évolué à leur propre rythme. Sur le plan de la substance, les accords sur les marchés publics et sur la recherche n'ont pas posé de difficultés réelles, chaque partie ayant des objectifs identiques. Par ailleurs, la Suisse avait déjà participé au programme-cadre de recherche de l'UE à la fin des années 80. S'agissant des marchés publics, la majeure partie de la libéralisation a été réalisée avec l'Accord de l'OMC sur les marchés publics ; dans ce contexte, la Suisse et l'UE ont convenu par le biais d'un échange de lettres[25] de compléter le champ d'application de l'OMC pour atteindre celui de l'EEE par la voie bilatérale. Les questions les plus difficiles à résoudre ont concerné des problèmes institutionnels avec la participation de la Suisse au Comité de recherche scientifique et technique de l'UE et l'établissement par la Suisse d'une autorité de surveillance indépendante pour les marchés publics.

Dans le domaine des personnes, la situation était fondamentalement différente. L'UE s'était fixée l'objectif de la libre circulation des personnes équivalente à celle de l'EEE, alors que pour le Conseil fédéral *« était seule concevable l'ouverture partielle de notre politique des étrangers et du marché du travail. L'ampleur de cette ouverture dépendait d'une part de nos intérêts spécifiques dans ce domaine, d'autre part, de la mesure dans laquelle cette ouverture était propre à faire avancer les dossiers de négociations prioritaires de la Suisse. »*[26]. La Suisse était également intéressée à une reconnaissance mutuelle des diplômes et une coordination restreinte de la sécurité sociale. Sur le plan stratégique, la Suisse a débuté avec un mandat de négociation du Conseil fédéral du 31 octobre 1994 limité à une libéralisation qualitative de la circulation des personnes pour les conditions de séjour et d'emploi. L'UE, pour sa part, a exigé une abolition des contingents de travailleurs étrangers, ceux-ci n'étant que partiellement remplis depuis plusieurs années ; après de longues consultations internes, le Conseil fédéral a élargi son mandat le 3 avril 1996 et s'est considérablement rapproché de l'UE en proposant l'ouverture de négociations sur la suppression des contingents cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Ceci a permis à la Suisse et à l'UE de réaliser une percée politique sur un passage graduel et non-automatique à la libre circulation des personnes en été 1996, puis d'approfondir les questions con-

cernant les mesures d'accompagnement se référant à la reconnaissance mutuelle des diplômes et formations professionnelles ainsi que la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ce vaste ensemble a été conclu en septembre 1998. Les aspects politiquement délicats de la libre circulation des personnes ont reçu une solution taillée sur mesure pour la Suisse en tenant compte de la sensibilité du souverain et des intérêts de l'UE.

Pour les obstacles techniques liés aux échanges de produits industriels et agricoles, les clarifications ont été longues et les négociations ont reçu une impulsion avec la percée politique dans le domaine des personnes. S'agissant des transports aériens, les questions concernant la libéralisation n'ont pu être abordées que simultanément avec la finalisation de l'accord sur les transports routiers.

Le dossier des transports terrestres a prolongé les négociations de plusieurs mois car il s'agissait non seulement de régler les conditions du passage des Alpes mais aussi d'intégrer la politique suisse des transports dans celle de l'UE en tenant compte des impératifs environnementaux et fiscaux de l'UE. Cette extension des négociations a mis en évidence la difficulté d'obtenir l'accord des 15 Etats membres de l'UE pour des solutions acceptables pour la Suisse. La lenteur des négociations a rendu leur issue parfois très incertaine dans l'opinion publique et conduit à l'articulation de scénarios alternatifs - nouveau vote sur l'EEE, adhésion- par divers milieux politiques.

Des tentatives de conclure les négociations avec des résultats intermédiaires ont échoué trois fois. Premièrement, confrontée à des difficultés majeures pour les personnes et les transports terrestres, et à des progrès substantiels dans les domaines techniques, la Présidence espagnole a proposé, en octobre 1995 : a) de conclure les négociations en leur état ; b) de limiter leur application dans le temps avec la possibilité à leur échéance de les reconduire, les approfondir ou leur mettre un terme ; et c) d'engager les négociations dans les autres domaines[27] proposés par la Suisse. Cette proposition, acceptable pour la Suisse, n'a pas été retenue par les Etats membres qui, lors du Conseil des Affaires générales des 4 et 5 décembre 1995 ont confirmé la volonté de l'UE de poursuivre les négociations selon ses mandats en insistant sur leur globalité, leur interdépendance et leur entrée en vigueur simultanée.

Deuxièmement, consciente des difficultés de résoudre les problèmes en suspens, la Suisse a sondé les Etats membres et la Présidence italienne en février et mars 1996 en reprenant le concept espagnol avec la conclusion simultanée des

sept accords et l'inclusion d'une clause évolutive avec un objectif politique commun à plus long terme et un calendrier de libéralisation sans automaticité. Les consultations de la Suisse au sein de l'UE et en Suisse ont conduit le Conseil fédéral à modifier les mandats de négociation clefs le 3 avril 1996 ouvrant la voie pour une percée décisive dans le dossier des personnes le 15 juillet 1996.

Troisièmement, dans le domaine des transports, bloqués par la question du montant des redevances fiscales, les négociateurs ont proposé en automne 1996 de diviser l'accord en plusieurs étapes et d'introduire une clause de rendez-vous afin de régler ultérieurement la fiscalité. Le Conseil transports ayant refusé cette approche, les travaux se sont concentrés sur la question principale de ce dossier se référant à la fixation de la redevance d'un trajet Bâle-Chiasso selon le genre de camions et avec les clauses de sauvegarde jugées nécessaires. Après des consultations internes approfondies, le Conseil fédéral a révisé son offre en octobre 1997 conduisant au compromis de Kloten du 23 janvier 1998 réalisé avec le membre de la Commission chargé des transports et le Ministre britannique des transports. Refusé par l'Allemagne notamment, ce résultat n'a pas pu être adopté dans l'immédiat par le Conseil transports.

Il n'en demeure pas moins que les coordinateurs des négociations les ont terminées à leur niveau le 16 juin 1998. La conclusion des négociations dans les transports a été influencée par le changement de gouvernement en Allemagne ainsi que, sur le front interne suisse, par l'acceptation le 27 septembre 1998 de l'introduction de la redevance poids lourds liée aux prestations et le 29 novembre 1998 du financement des grands projets de transports publics. Le Conseiller fédéral responsable des transports est parvenu à un accord avec le Conseil transports le 1er décembre 1998, les derniers points étant finalisés par les coordinateurs le 9 décembre 1998, la conclusion politique intervenant le 11 décembre à Vienne en marge du Conseil européen et la signature le 21 juin 1999 à Luxembourg.

Par rapport au processus négociatoire de l'EEE, les bilatérales ont duré longtemps avec la possibilité pour la Suisse de modifier ses positions dans des situations de blocage, de tester les limites de l'UE, et de chercher des solutions de compromis bénéficiant du soutien des milieux politiques et économiques concernés. Connus dans certains dossiers depuis plusieurs années, les résultats auront bénéficié d'une longue période d'assimilation pour le Parlement et la population. L'absence de négociations sur les questions institutionnelles a permis de limiter les enjeux. Enfin, les objectifs négociatoires de l'UE ont été clairs dès le début et la Suisse n'a pas introduit une dimension intégrationniste supplémentaire[28] oc-

troyant un caractère transitoire aux bilatérales. Au contraire, la durée de 12 ans de l'Accord sur les personnes, avec la possibilité de le dénoncer après 7 ans, s'inscrit dans le cadre du moyen à long terme.

Les différences de niveau d'intégration économique

L'Accord sur l'EEE aurait introduit entre la Suisse et l'UE la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux avec des règles de concurrence équivalentes et des politiques d'accompagnement conjointes dans plusieurs domaines liés aux quatre libertés. Par rapport au marché intérieur de l'UE, l'EEE aurait présenté un niveau d'intégration inférieur principalement pour la fiscalité indirecte (pas d'harmonisation de la TVA), les transports routiers, les échanges de produits agricoles et agricoles transformés et l'union douanière. Alors que pour les transports routiers seule la Suisse était concernée, le niveau d'intégration plus modeste pour l'agriculture était lié aux différences de politiques agricoles entre l'UE et les pays de l'AELE ; s'agissant de la création d'une union douanière entre l'UE et les pays de l'AELE, cette option avait été écartée au cours des discussions exploratoires car elle aurait exigé que les pays de l'AELE reprennent le tarif extérieur commun et toutes les mesures de politique commerciale de l'UE, ce qui aurait été difficilement concevable sans les associer directement aux mécanismes de prise de décision de l'UE.

Les négociations bilatérales se sont limitées à sept domaines couverts par l'EEE ; selon les dossiers, le degré d'intégration économique de la Suisse avec l'UE sera supérieur, équivalent ou inférieur à celui de l'EEE[29].

Intégration à un niveau supérieur[30]

Le transport par rail et par route

Dans l'Accord sur l'EEE, la Suisse a repris plusieurs normes communautaires -sécurité, contrôle, permis de conduire- tout en maintenant le poids maximum de 28 tonnes pour les camions[31]. L'instrument clef d'intégration a été l'Accord transit[32] UE-Suisse par lequel la Suisse s'est engagée à construire des infrastructures de tunnels ferroviaires afin d'absorber davantage de trafic de transit transalpin par le biais du transport combiné.

Dans les négociations bilatérales, l'UE a exigé que la Suisse adopte progressivement la limite de poids de 40 tonnes. Face à la position intransigeante de l'UE, le Conseil fédéral a décidé en avril 1996 d'abandonner la limite de 28 ton-

nes pour autant que l'augmentation de la limite de poids soit accompagnée par une croissance de la fiscalité routière.

Le compromis de Kloten du 23 janvier 1998[33] n'a été accepté par le Conseil transports que le 1er décembre 1998[34] avec l'introduction de l'euro-vignette et la fixation d'une redevance comparable par kilomètre parcouru pour le passage du col du Brenner en Autriche. Ceci représente l'aspect politiquement le plus sensible et le plus important de l'Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et route, car il implique non seulement le relèvement progressif par la Suisse de la limite de 28 à 40 tonnes, mais également la coordination des politiques de transports communautaire et suisse sur les plans de la fiscalité et de la protection de l'environnement. La Suisse pourra bénéficier dès 2005 des gains d'efficacité et des baisses de coûts associés à des transports de 40 tonnes et ne devra craindre aucune contre-mesure de la part de l'UE concernant la fiscalité exigée aux transporteurs étrangers.

En cas de difficultés dans l'écoulement du trafic routier transalpin et si le taux d'utilisation des capacités du trafic ferroviaire est inférieur à 66 pour cent, la Suisse pourra déclencher une mesure de sauvegarde unilatéralement après consultation et acceptation par le Comité mixte ; à cet effet, la Suisse pourra augmenter le montant global des redevances de 12.5 pourcent pendant une période de 6 à 12 mois et ceci au maximum deux fois au cours d'une période de 5 ans. Des mesures de sauvegarde consensuelles seront également prises en cas de distorsions graves dans le flux de trafic transalpin. Ces mesures fiscales et non fiscales (contingents) devront être limitées dans leur champ d'application et durée.

L'Accord sur les transports terrestres couvre également l'accès au marché des transports routiers et ferroviaires de marchandises et de voyageurs. Les dispositions communes acceptées par la Suisse – accès à la profession de transporteurs par route, formation des conducteurs de véhicules de transport par route, temps de repos et de conduite, contrôle technique des véhicules – sont identiques à celles de l'EEE.

Le commerce de produits agricoles

Les négociations sectorielles ont conduit à une ouverture réciproque des marchés agricoles supérieure à celle des négociations sur l'EEE[35]. On retiendra en particulier la libéralisation totale du fromage après un délai de cinq ans avec une réduction progressive des droits de douane de 20 pour cent par année ; pour

certaines variétés, l'ouverture des marchés sera totale dès l'entrée en vigueur de l'Accord. Les contingents tarifaires seront augmentés chaque année (1250 t., UE ; 2500 t. Suisse). La Suisse éliminera progressivement les subventions à l'exportation alors que l'UE les abolira dès l'entrée en vigueur de l'Accord. Cette libéralisation très importante s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique agricole suisse dont l'objectif du maintien du niveau de production exige un meilleur accès aux marchés extérieurs.

Pour la viande séchée, la Suisse à amélioré son accès au marché de l'UE en obtenant une concession de 1200 tonnes à droits de douane et prélèvements à l'importation nuls[36]. Les producteurs suisses devront toutefois, après une période transitoire de 3 ans, impérativement utiliser de la viande de bœuf de la zone de libre-échange du cumul paneuropéen[37]. Ceci représentera un changement majeur, la matière de base pour la viande séchée exportée provenant actuellement principalement d'Amérique du Sud, et exigera de créer des relations d'affaires avec de nouveaux fournisseurs.

Pour les fruits et légumes, la Suisse a ouvert des contingents tarifaires préférentiels à droit zéro pour l'UE relativement importants, toutefois en dehors de la saison de production suisse. Il en résulte que les producteurs suisses de tomates ou de salades pourront écouler leurs récoltes sur le marché suisse sans devoir craindre d'être concurrencés par des produits de l'UE. En contrepartie, la Suisse a obtenu un meilleur accès au marché de l'UE pour divers légumes et fruits. Dans le domaine du vin, les concessions sont très limitées et concernent des spécialités pas produites en Suisse faisant l'objet d'une demande restreinte. Les négociations ont également permis d'ouvrir à la Suisse le marché de l'UE pour les poudres de fruits et de légumes, des produits très spécialisés dont la valeur ajoutée en Suisse est considérable.

Intégration à un niveau équivalent

La libre circulation des personnes

Alors que l'EEE avait octroyé à la Suisse une période transitoire de cinq ans avant l'introduction de la libre circulation des personnes, les sectorielles prévoient un passage par étapes avec la libre circulation à l'essai après cinq ans et la possibilité d'introduire des contingents si l'immigration dépasse de 10% la moyenne des trois dernières années. Les contingents pourront limiter l'immigration au niveau des trois dernières années majoré de 5 pour-cent et être maintenus pendant

deux ans. L'Accord porte sur une durée initiale de sept ans. La Suisse le reconduira par arrêté fédéral soumis au référendum. Après douze ans, la libre circulation des personnes sera pleinement instaurée ; en cas d'afflux massif de citoyens de l'UE vers la Suisse, des mesures pourront être prises dans le cadre d'une clause de sauvegarde consensuelle.

L'Accord apporte des modifications importantes aux principales catégories de séjour pour les citoyens de l'UE. Pour les séjours inférieurs à une année, l'obligation de quitter le pays après neuf mois et la limitation aux activités saisonnières sont supprimées. De plus, l'autorisation de travail est valable sur tout le territoire avec la possibilité de changer d'activité ou de lieu de travail, de prolonger le séjour dans le cadre de contingents existants et de se faire accompagner par sa famille ; ces avantages sont aussi offerts aux séjours à l'année, des permis étant également accordés aux indépendants. Le régime des frontaliers s'assouplit avec l'autorisation du séjour hebdomadaire ainsi que la mobilité géographique et professionnelle dans les zones frontalières. S'agissant des étudiants, rentiers et autres personnes sans activités lucratives, l'Accord introduit un droit de séjour à la condition de disposer des moyens financiers suffisants, le droit de prolonger le séjour et le droit au regroupement familial.

Sur le plan qualitatif, la Suisse et l'UE se sont engagées à supprimer la priorité pour les travailleurs indigènes et toute discrimination se référant au contrôle des conditions salariales et sociales. Sur le plan quantitatif, la Suisse octroiera au cours des cinq premières années des contingents préférentiels aux ressortissants de l'UE à l'intérieur des contingents globaux.

Afin de rendre la libre circulation des personnes effective, l'Accord a introduit la reconnaissance mutuelle des diplômes et la coordination des assurances sociales sur la base du droit UE, la Suisse demeurant libre de déterminer le genre et l'étendue de ses prestations. Pour l'assurance chômage correspondant à des contrats d'une durée inférieure à douze mois, la Suisse a obtenu une période transitoire de sept ans[38]. Dans le domaine des assurances sociales, l'Accord poursuit l'objectif d'empêcher les discriminations directes et indirectes fondées sur la nationalité ou la résidence sans imposer des modifications aux systèmes nationaux. Alors qu'une participation à l'EEE aurait impliqué une reprise totale de l'acquis communautaire, la Suisse appliquera une législation équivalente avec les accords sectoriels et devra en particulier modifier l'assurance-maladie et l'assurance-chômage. Du côté de l'UE, les relations avec la Suisse seront gérées par les règlements communautaires qui remplaceront les conventions bilatérales actuellement

en vigueur entre la Suisse et chaque Etat de l'UE (sécurité sociale sans assurance-chômage).[39] L'Accord prévoit également une libéralisation partielle de la prestation des services effectuée au-delà d'une frontière pour autant qu'elle ne dépasse pas 90 jours par année.

Le transport aérien

L'Accord sur le transport aérien permettra à la Suisse d'atteindre progressivement le niveau d'intégration de l'EEE. Les compagnies suisses pourront fixer librement leurs prix et leurs plans de vol et ne seront plus soumises à des restrictions de capacité. Lors de l'entrée en vigueur de l'Accord, les compagnies suisses bénéficieront immédiatement des troisième (Genève-Londres) et quatrième (Londres-Genève) libertés ; deux ans plus tard, s'ajouteront les cinquième (Genève-Madrid-Lisbonne)[40] et septième (Amsterdam-Londres)[41] libertés ; trois ans plus tard, la Suisse et l'UE négocieront au sujet de la huitième liberté (Bonn-Munich)[42] mettant de par-là la Suisse sur un pied d'égalité avec ses partenaires de l'EEE. Les personnes naturelles et physiques suisses jouiront également du droit d'établissement et de la liberté d'investissement dans le cadre de l'Accord[43].

La coopération scientifique et technologique

Au niveau de la substance, l'Accord sur la coopération scientifique et technologique offre à la Suisse les mêmes possibilités qu'une participation à l'EEE. Les entités établies en Suisse disposeront, dès l'entrée en vigueur de l'Accord, d'un accès à tous les programmes spécifiques et aux actions prévues par le 5e programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRD) dont la durée est limitée au 31 décembre 2002. L'Accord pourra être renouvelé sur la base d'une entente mutuelle ou renégocié dans le cadre du 6ème PCRD.

Alors que la Suisse ne participe actuellement que sur une base ad hoc, projet par projet, au 5e PCRD, l'Accord permettra notamment à ses entités d'initier une collaboration, de lancer et de diriger des projets en tant que coordinateur, d'influencer la stratégie du programme-cadre et les thèmes de recherche en participant aux comités de programmes spécifiques et aux comités consultatifs. La Suisse pourra également coopérer étroitement dans des domaines – tels que les transports, l'énergie, l'environnement ou la standardisation – ayant des applications directes sur des politiques sectorielles de portée transnationale. Dans les domaines scientifiques de haute technologie, la Suisse pourra intensifier sa spécialisation pour des questions particulières. La Suisse pourra aussi accéder à di-

verses actions du PCRD concernant la mobilité des chercheurs (bourses), les mesures spéciales en faveur des petites et moyennes entreprises et l'organisation de manifestations en Suisse. Elle ne sera plus exclue des programmes les plus orientés vers l'innovation, les applications industrielles ou le transfert de technologie en raison de participation limitée à l'EEE et aux pays ayant conclu un accord sectoriel avec l'UE. L'Accord traite aussi la possession, l'exploitation, la dissémination d'information et les droits de propriété intellectuelle associés aux projets.

Les marchés publics

Etant donné que l'UE considère que les règles de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC sont matériellement équivalentes à celles de l'EEE, l'Accord sur les marchés publics s'est concentré sur l'extension du champ d'application de la libéralisation atteinte par l'AMP à celui de l'EEE. A cet effet, la Suisse a ouvert les marchés publics de produits et de services, y compris les services de construction, des communes ; en contre-partie, l'UE, qui avait déjà libéralisé ces marchés face à la Suisse, lui a octroyé les voies de recours contre les décisions des adjudicateurs. La Suisse et l'UE ont également libéralisé les marchés publics dans les secteurs des télécommunications, des chemin de fer, de l'énergie autre que l'électricité[44] et pour les entreprises concessionnnées de droit privé opérant dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, du transport urbain, des ports et des aéroports.

Cet accord offre à la Suisse un accès au marché de l'UE comparable à celui de l'EEE. Il permettra en particulier à l'industrie suisse des machines d'être placée au même niveau concurrentiel que les entreprises établies dans l'UE avec l'élimination des préférences UE concernant le prix de l'offre –avantage de prix de 3 pourcent aux entreprises établies dans l'UE- et le contenu local –possibilité d'exclure une offre si elle ne contient pas 50 pourcent de valeur ajoutée de l'UE- pour les adjudications dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Intégration à un niveau inférieur

La reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité des prescriptions techniques

Dans ce domaine, l'objectif principal est de faciliter les échanges internationaux en autorisant des organismes d'évaluation suisses de certifier la compati-

bilité de produits originaires de Suisse avec des normes suisses équivalentes aux normes de l'UE ou des normes de l'UE et vice versa. Dans de nombreux cas, ceci permettra d'éviter une double certification.

A cet effet, au niveau des procédures de certification, la Suisse a pu obtenir le statut correspondant à l'EEE pour tous les secteurs de produits dans lesquels la législation technique suisse a été alignée sur celle de l'UE[45]. Les rapports d'essais, les certifications de conformité et les autorisations seront établis par les organismes compétents d'une partie sur la base de sa propre législation, puis acceptés par l'autre partie sans nouvel examen. Les produits suisses dont les normes techniques sont équivalentes à celles de l'UE seront certifiés une seule fois puis mis directement sur le marché de l'UE. Pour les médicaments et les produits chimiques, l'Accord ne concerne pas l'autorisation de mise sur le marché de l'UE. Pour d'autres secteurs – appareils à pression, jouets, engins et matériels de chantiers, instruments de mesurage et préemballages – les législations suisse et UE ne sont pas équivalentes ; la certification pourra toutefois avoir lieu sur la base des normes en vigueur dans l'autre partie. Plusieurs secteurs de produits ne sont pas couverts par l'Accord[46] ; leur exclusion est liée au fait que des évaluations de conformité n'existent pas (denrées alimentaires), la Suisse ne dispose pas d'une législation uniforme (produits de construction), l'UE applique une procédure commune (produits chimiques, pesticides) différente de celle de la Suisse ou l'UE n'était pas disposée à déléguer à la Suisse la compétence de l'évaluation de conformité.

L'Accord est restreint aux produits originaires des parties. Celles-ci sont disposées à en étendre le champ d'application aux pays avec lesquels elles concluront de tels accords ; les pays de l'AELE membres de l'EEE sont expressément mentionnés dans l'Accord. L'origine des produits est déterminée selon les règles d'origine non-préférentielles sur la base de la législation de l'UE et celle de la Suisse. Ces règles font actuellement l'objet de négociations d'harmonisation à l'OMC dans le cadre de l'Accord sur les règles d'origine issu de l'Uruguay Round[47].

L'Accord concerne non seulement les certificats de conformité mais également la délivrance d'un certificat autorisant un producteur à apposer la marque de conformité « CE » sur ses produits. Enfin, par rapport à l'EEE, l'Accord n'introduit pas la réglementation communautaire concernant les « Eco Labels » et les « Eco Audits » ainsi que le principe de Cassis de Dijon selon lequel tout produit mis en libre circulation dans un Etat membre doit être accepté à l'importation par un autre Etat.

Les obstacles techniques aux échanges agricoles

L'Accord relatif aux échanges de produits agricoles comprend aussi un volet concernant les obstacles techniques aux échanges afin de faciliter le commerce. Les diverses mesures concernent le secteur phytosanitaire avec la reconnaissance mutuelle des mesures de protection contre l'introduction et la propagation des organismes nuisibles par des végétaux sur des produits végétaux, la reconnaissance mutuelle des exigences en matière d'alimentation animale, et des législations relatives à la production et à la commercialisation du matériel végétal de multiplication (semences). Pour les produits viti-vinicoles, l'Accord prévoit notamment la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations, la protection réciproque de désignations géographiques et mentions traditionnelles spécifiques. Des dispositions particulières sont aussi prévues pour le coupage des vins ainsi que les boissons spiritueuses et aromatisées à base de vin.

Pour les fruits et légumes frais, l'Accord a introduit une reconnaissance des contrôles de conformité aux normes de commercialisation et dans le secteur vétérinaire, la reconnaissance que les parties disposent de législations similaires conduisant à des résultats identiques notamment sur les mesures de lutte contre certaines maladies animales et leur notification. Un ensemble de déclarations complète enfin ce dossier.

Les institutions

L'EEE

La structure institutionnelle de l'EEE est très élaborée[48] ; elle reflète les exigences d'un Accord basé sur l'art. 238 CEE « *créant une association caractérisée par des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières* ». Le développement futur de l'acquis communautaire et la gestion de l'Accord ont exigé la création de plusieurs organes communs avec le Conseil de l'EEE – organe politique –, le Comité mixte de l'EEE – organe de gestion –, le Comité parlementaire mixte de l'EEE – renforcement des liens entre le Parlement européen et les Parlements des Etats de l'AELE – et le Comité consultatif[49] de l'EEE.

Le processus décisionnel est basé sur l'autonomie de décision des parties contractantes. Associés à l'UE, les pays de l'AELE sont consultés dès les premières phases d'élaboration des projets législatifs par le biais de leurs experts, puis

dans le cadre d'échanges de vues au Comité mixte de l'EEE. Si, à la fin du processus de décision, un pays de l'AELE n'est pas en mesure de mettre en vigueur une nouvelle législation, la partie de l'Annexe de l'Accord qui est affectée est suspendue provisoirement[50], sauf décision contraire du Comité mixte. Le Comité mixte doit ensuite chercher toute solution permettant de lever la suspension car l'homogénéité du marché n'est plus garantie[51]. Le Comité mixte traite également les règlements de différends, qui le cas échéant, peuvent être portés devant la Cour de Justice des CE pour une interprétation des règles pertinentes ou entraîner la prise de mesures de sauvegarde (art. 112, §2) ou l'application de l'article 102. De leur côté, les pays de l'AELE ont établi un Comité permanent – structure intergouvernementale – une Autorité de surveillance indépendante des pays de l'AELE et une Cour AELE[52].

Les accords bilatéraux

Les sept accords sont distincts et fondés sur des bases juridiques spécifiques. L'UE n'a pas jugé opportun de rattacher les accords concernant les marchandises à l'Accord de libre-échange de 1972. Les dispositions institutionnelles des accords sont simples et reposent sur la coopération intergouvernementale dans le cadre de Comités mixtes avec prise de décision à l'unanimité. Pour les cinq accords basés sur l'équivalence des législations (personnes, reconnaissance mutuelle des attestations de conformité des prescriptions techniques, obstacles techniques aux échanges agricoles, marchés publics et transports terrestres), des procédures d'information et de consultation seront nécessaires lorsqu'une partie modifiera sa législation. Les parties auront toutefois intérêt à maintenir l'équivalence juridique afin de ne pas affecter négativement le degré de libéralisation réalisé. Chaque partie gardera son autonomie de décision et aucune compétence ne sera déléguée à un organe supranational.

Le domaine du transport aérien fait exception à ce modèle, la Suisse ayant repris dans l'Accord l'acquis communautaire pertinent. Ses dispositions seront interprétées et appliquées selon la jurisprudence et la pratique des institutions communautaires existantes. Afin d'assurer une application uniforme de l'Accord, la Suisse sera informée dans le Comité mixte de la jurisprudence et de la pratique postérieures à l'entrée en vigueur de l'Accord ; la Suisse consultera, le cas échéant, le Tribunal fédéral et la Commission de la concurrence. Dans les personnes, l'Accord prévoit explicitement l'application de droits et d'obligations équivalent à ceux des actes communautaires et selon la jurisprudence de la Cour de Justice

antérieure et postérieure à l'Accord.

Etant donné que la gestion et le développement du programme cadre de recherche et que les domaines du transport aérien, de la sécurité sociale et de la reconnaissance des diplômes exigent une étroite coopération entre experts suisses et communautaires, l'UE a accepté que les experts suisses participent -en qualité d'observateurs et pour les points qui les concernent- aux réunions des principaux comités et groupes d'experts de l'UE; ils auront le droit à la parole mais pas le droit de vote. Dans les domaines où la Suisse a repris l'acquis communautaire ou applique une législation équivalente, la Commission consultera les experts suisses compétents au même titre que ceux de l'EEE lors de l'élaboration de nouvelles règles[53] ; les experts suisses ne seront toutefois pas invités à prendre part aux réunions des comités EEE correspondants mis à part les quatre domaines susmentionnés.

Bien que juridiquement distincts, les sept accords bilatéraux représentent pour l'UE un paquet équilibré. Ceci implique qu'ils devront tous entrer en vigueur simultanément et que la dénonciation d'un accord par la Suisse provoquera l'extinction des autres accords dans un délai de six mois. Leur validité est limitée à sept ans. La non-reconduction de l'accord sur les personnes après ce délai impliquerait la dénonciation de tous les accords. Seule exception à cette clause « guillotine » : l'expiration de l'Accord sur la recherche ou sa dénonciation suite à des modifications par l'UE de ses programmes-cadres n'entraîneront pas la dénonciation automatique des six autres accords.

En règle générale, le Comité mixte de chaque accord traite les différends entre les parties et exerce la surveillance requise sur l'exercice des obligations contractuelles. Font exception à ce modèle, l'Accord sur le transport aérien qui confère aux institutions de l'UE la surveillance de l'application des règles de concurrence. Les violations de ces règles seront traitées par la Commission et la Cour de justice[54]. Les aides étatiques octroyées au secteur aérien relèveront, quant à elles, exclusivement de la compétence des parties. L'Accord sur les marchés publics prévoit que la Suisse établisse une autorité indépendante pour la surveillance de l'Accord ; celle-ci doit être compétente pour rececoir toute réclamation ou plainte sur l'application de l'Accord et devra pouvoir initier une procédure ou engager des actions administratives ou judiciaires contre des entités adjudicatrices en cas de violation des règles[55] ; du côté de l'UE, la Commission exerce cette fonction.

En conclusion, le volet institutionnel des accords bilatéraux reflète le ni-

veau d'intégration réalisé par les divers accords ainsi que, pour les marchés publics, un besoin spécifique de surveillance par un organe suisse indépendant. L'intégration par le biais de la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations impose des limites au niveau du degré d'intégration – normes techniques : exclusion de certains types de produits ; pas de principe de Cassis de Dijon – tout en favorisant une structure institutionnelle très légère. En soi, la Suisse obtient partiellement le modèle qu'elle avait préconisé lors des négociations sur l'EEE sous les termes « EEA light [56] ». Force est de constater que, au cours des années 90, la Suisse a sensiblement rapproché sa législation de celle de l'UE dans de nombreux domaines techniques, facilitant de par-là l'application de régimes de reconnaissance mutuelle. Réalisable avec un seul partenaire important dont la législation est souvent très proche de celle de l'UE, la formule institutionnelle «light» n'avait pas pu s'imposer dans les négociations sur l'EEE étant donné la difficulté d'identifier des différences législatives entre l'UE et les sept pays de l'AELE ainsi que l'impact de leurs modifications ultérieures sur le fonctionnement du marché intérieur.

Conclusion

Avec le rejet de l'EEE, la position de la Suisse face à l'UE est devenue particulièrement difficile. Alors que, au cours des années 90, l'UE a ouvert son programme-cadre de recherche, conclu des accords de reconnaissance mutuelle de tests et de certificats de conformité de prescriptions techniques et éliminé les préférences communautaires dans les marchés publics avec plusieurs pays tiers, la Suisse ne pourra accéder à ce niveau d'intégration que sous la condition d'introduire la libre circulation des personnes et d'adapter à 40 tonnes le poids de ses camions. Il en résulte que depuis 1993, la Suisse est dans une position négociatoire beaucoup moins avantageuse que d'autres pays tiers.

Tant pour l'EEE que pour les bilatérales, l'UE est entrée en négociation avec des idées claires et n'a que très peu modifié ses mandats et ses objectifs. La Suisse, par contre, a dû régulièrement ajuster ses directives de négociations. Le fort soutien des sept Conseillers fédéraux et du Parlement pour les accords bilatéraux a reflété la nécessité urgente de renforcer les liens d'intégration avec l'UE et le fait que le rejet populaire des accords aurait contraint la Suisse à la voie solitaire en bloquant pour une longue période tout progrès dans ses relations contractuelles avec l'UE. Conscient de ce risque et soucieux de compenser[57] d'éventuels effets

négatifs, le Parlement a adopté des mesures d'accompagnement pour lutter contre un éventuel dumping des salaires et faciliter le transfert des marchandises de la route au rail répondant aux revendications des syndicats et aux exigences des milieux écologistes.

Lors de la campagne référendaire, le Conseil fédéral a clairement distingué les sept accords bilatéraux de l'adhésion à l'UE qui demeure son objectif stratégique. Les négociations d'adhésion ne seront engagées que lorsque le Parlement et la population leur auront apporté le soutien nécessaire. Elles ne sont pas envisageables avant que les accords bilatéraux n'aient déployé leurs effets notamment dans les domaines de la libre circulation des personnes et du transit des camions à travers les Alpes. C'est sur la base de cette stratégie claire que la population suisse a accepté le 21 mai 2000 les sept accords bilatéraux par 67.2 pour cent des voix.

Pour l'avenir, l'UE a laissé entendre qu'elle ne pourrait conclure des accords bilatéraux avec la Suisse que pour des dossiers d'une importance primordiale[58] ; elle sera confrontée au dilemme que toute négociation additionnelle devra inclure des volets économiques[59] qui rapprocheront la Suisse de l'UE sans contribuer à augmenter son intérêt d'y adhérer. Celui-ci ne sort pas renforcé de plusieurs études récentes[60] qui démontrent que les coûts d'ajustement d'une adhésion associés au transfert net budgétaire, à la hausse de la TVA, à la restructuration de l'agriculture et à la perte de l'avantage actuel en matière de taux d'intérêt seront importants pour le citoyen suisse et impliqueront à moyen terme une croissance économique plus faible que dans le scénario des bilatérales, qui, lui, a des effets largement positifs sur l'économie.

Pour se rapprocher de l'adhésion, la Suisse devra -comme dans le cadre des bilatérales- adapter progressivement au cours des prochaines années ses conditions-cadres à cet objectif. Pour le Conseiller fédéral J. Deiss[61], il s'agit d'un »projet en marche ». Dans une première étape, les conséquences d'une adhésion à l'UE en matière de fédéralisme, de droits populaires, d'organisation du gouvernement, de régime financier, de politique économique et monétaire, d'agriculture, de politique étrangère et de sécurité doivent être analysées en détail. Il incombera ensuite au Conseil fédéral et au Parlement d'initier les réformes indispensables en ouvrant le grand chantier du XXIe siècle.

Pour mûrir en Suisse, le débat sur l'adhésion devra non seulement traiter les effets politico-institutionnels et économiques au niveau national mais aussi et

surtout les conséquences d'un partage de souveraineté avec les Etats-membres de l'UE. Ceci signifie que, au cours des prochaines années, le gouvernement et les milieux intéressés à l'adhésion devront effectuer un travail considérable d'analyse et d'explication des politiques de l'UE, de leur impact sur la Suisse et du bien-fondé d'une participation intégrale de la Suisse à leur façonnement et à la création des futurs Etats-Unis d'Europe.

ANNEXE 1 : Etudes économiques comparant divers scénarios d'intégration

Thomas Straubhaar, *Integration und Arbeitsmarkt : Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz and die EU*, BWA, Schriftreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 3, 1999.

Tobias Müller, Jean-Marie Grether, *Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe*, Laboratoire d'économie appliquée, Université de Genève, Publication OFDE, Contribution à la politique économique, nr. 4.

Jürg Bärlocher, Bernd Schips, Peter Stadler, *Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz*, Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich, BWA, Schriftreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 6, 1999.

Stephan Vaterhaus, Magrit Himmel, Christoph Koellreuter, Banu Simmons-Süer, *Alternative EU-Integrationsszenarien der Schweiz : Wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell*, BAK Konjunkturforschung, Basel AG, BWA, Schriftreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 7, 1999.

André Müller, Renger van Niewkoop, *EU-Integration der Schweiz : Wirtschaftliche Auswirkungen* , ECOPLAN, Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA), Schriftreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 8, 1999.

NOTES :

1 Pour des raisons de simplification, cet article n'utilisera que le terme UE.

2 En 1999, l'AELE était composée de la Norvège, de l'Islande, du Liechtenstein et de la Suisse.

3 Pour une analyse critique du Suivi de Luxembourg, voir : Philippe G. Nell, « EFTA in the 1990s : the Search for a New Identity », *Journal of Common Market Studies*, Volume XXVIII, No. 4, 1990.

4 Cette problématique est développée dans : Philippe G. Nell « Stratégie des pays de l'AELE face au Marché interne de la CE : de la voie universelle à l'adhésion », *La Revue du Marché Commun*, Décembre 1988.

5 Discours de M. J. Delors au Parlement européen.

6 Lors de la création en parallèle de la CEE (1957) et de l'AELE (1960), le niveau élevé des droits de douane a provoqué des détournements de commerce considérables notamment dans les textiles, les habits, les chaussures, le bois et le papier. Pour plus de détails, voir : Conseil fédéral, *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'approbation des Accords entre la Suisse et les Communautés européennes*, 16 août 1972, pp. 709-714.

7 Lors de la réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'AELE à Oslo des 13 et 14 mars 1989, l'Islande a fait dépendre une réponse positive à l'offre du Président de la Commission européenne de la libéralisation totale des échanges de poisson et de produits marins au sein de l'AELE.

8 Depuis 1923, le Liechtenstein forme une partie intégrante du territoire douanier suisse par le biais d'une union douanière. Le Liechtenstein utilise le franc suisse comme monnaie depuis 1924. L'EEE étant réservé aux membres de l'AELE, le Liechtenstein y a adhéré en 1991.

9 Conseil fédéral, *Rapport sur la politique d'intégration de la Suisse*, 24 août 1988, p. 132.

10 Ibid., p. 3.

11 A cet effet, on relèvera que, par exemple, l'accord de l'Uruguay Round sur l'agriculture a eu un effet significatif sur la réforme de la politique agricole de la Suisse et celle de l'UE.

12 *Message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE*, Conseil fédéral, 24 février 1993, p. 11.

13 Neuf domaines sont liés à l'Accord de libre-échange avec les règles d'origine, le perfectionnement passif des textiles, les produits agricoles transformés, les obstacles techniques aux échanges, les marchés publics, la responsabilité du fait des produits, les règles vétérinaires et phytosanitaires et la propriété intellectuelle.

D'autres domaines complètent cette liste avec les transports aériens et terrestres, la recherche, le programme audiovisuel MEDIA, la statistique ainsi que l'éducation, la formation et la jeunesse.

14 Pour une analyse détaillée, voir Philippe G. Nell, « Rules of origin – Problems and solutions to the Swiss non-participation in the European Economic Area », *Journal of World Trade*, Vol. 28, No 6, December 1994.

15 Selon les études économiques conduites par le Professeur H. Hauser en 1991, les gains économiques de l'EEE auraient surtout été générés par la libre circulation des personnes.

16 Pour une évaluation au printemps 1991 de l'état des négociations, voir : « Négociations sur l'Espace Economique Européen : Problèmes et Perspectives », dans Gaston Gaudard, Philippe Nell, Thierry Mauron, Jacques Derron, Remigio Ratti, *Les négociations économiques européennes de la Suisse*, Editions Universitaires, Fribourg, 1991.

17 Dans son discours du 17 janvier 1989, M. J. Delors a proposé de « *rechercher une nouvelle forme d'association, qui serait plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs de décision et de gestion*». Le mécanisme de fonctionnement de ces organes devint l'un des enjeux majeurs de la négociation pour la Suisse.

18 La Suisse a accepté le contenu des conclusions de cette réunion ministérielle, bien qu'elles impliquaient de nombreuses concessions sur la base de son point 4 stipulant *« qu'un accord final est subordonné à une solution acceptable pour les deux parties à toutes les questions faisant l'objet des négociations tant de fond que d'ordre institutionnel, ainsi qu'à un équilibre général des avantages, des droits et des obligations »*. Source : *Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen du 18 mai 1992*, Conseil fédéral, p. I/23.

19 Ibid., p. I/47

20 Ibid.

21 Cet important tournant des négociations s'est déroulé sous la présidence de la Suisse lors d'une réunion AELE informelle à laquelle la Commission de l'UE a été invitée.

22 Le Comité mixte de l'EEE prend ses décisions après le Conseil de l'UE ; si un pays de l'AELE ne peut pas reprendre une nouvelle législation et qu'aucune solution ne peut être négociée, l'UE se réserve le droit de suspendre les parties de l'EEE concernées.

23 La demande d'adhésion ne s'inscrit pas dans la démarche élaborée par le Conseil fédéral dans son rapport de 1988 lorsqu'il écrit : « *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 la plan politique en échange de cette adhésion. Analysant la situation, 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* ». Le Conseil fédéral a pris la décision de demander l'adhésion de la Suisse à l'UE sans procéder à une analyse approfondie des points sus-mentionnés et sans consulter le Parlement au préalable.

24 L'initiative populaire « *pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit » prévoit que « les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail » et « le trafic des marchandises qui transitent par notre pays doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans*».

25 Echange de lettres des 25 mars et 5 mai 1994 emtre la Commission des CE et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures suisse.

26 Source : *Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE*, 23 juin 1999, p. 177.

27 Il s'agit en particulier des produits agricoles transformés et du trafic de perfectionnement passif des textiles. notamment.

28 Par exemple : réactivation de la demande d'adhésion dans un bref délai.

29 Les sept accords ont été publiés par l'Administration fédérale dans : *Accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne*, 21 juin 1999.

30 Un commentaire détaillé de ces accords est présenté dans : Conseil fédéral, Message relatif à l'approbation

des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, 23 juin 1999. Pour une présentation et une appréciation des accords, voir : J. Kellenberger, « *Zur wirtschaftspolitischen Bedeutung der bilateralen Verträge Schweiz–EU* », *Aussenwirtschaft*, 54, I, 1999 ; Vorort, *Politique européenne – accords bilatéraux*, Zürich, mars 1999.

31 Dans l'Acccord sur l'EEE, la Suisse a émis une réserve sur la directive no 85/3 du Conseil du 19.12.84 relative aux poids, aux dimensions et à certaines autres caractéristiques techniques de certains véhicules routiers.

32 Accord du 2 mai 1992 entre la Confédération suisse et la CEE sur le transport de marchandises par route et par rail.

33 Après de longues négociations et une diminution substantielle du montant initialement exigé par la Suisse, la charge fiscale moyenne pour le trajet Bâle-Chiasso (300 km) a été fixée entre frs 325.- et frs 330.- par camion de 40 tonnes. Une charge fiscale a également été convenue pour la période 2001-2004 ainsi que des contingents de 40 tonnes et des mesures de sauvegarde.

34 Au cours de la négociation finale, le Conseiller fédéral en charge des transports a fait quelques concessions additionnelles notamment sur les contingents de camions autorisés pendant la période transitoire.

35 Les concessions de la Suisse et de l'UE sont reproduites dans : *Accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne*, 21 juin 1999, pp. 146-160.

36 Jusqu'ici, les exportations suisses de viande séchée reposaient sur un échange de lettres lié à l'Accord de libre-échange de 1972 et devaient payer un droit de douane d'environ 22 pour-cent et un prélèvement variable de quelques pour-cents. Ces taxes seront abolies dès l'entrée en vigueur des accords sectoriels.

37 Depuis le 1er juillet 1997, une vaste zone de libre-échange pour les produits industriels réunit l'UE, les pays de l'AELE, la Pologne, la Hongrie, la Slovénie, la Tchéquie, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ; la Turquie a rejoint cette zone le 1.1.2000. Pour une analyse voir : Philippe G. Nell, « Extension of the European Union/EFTA Regional Trading Bloc to Central and Eastern Europe », *World Competition, Law and Economics Review*, Vol. 20, No.3, March 1997.

38 Au cours de cette période transitoire, les prestations de chômage ne seront versées qu'aux personnes ayant cotisé pendant au moins 6 mois ; ce régime particulier a été accordé à la Suisse afin de tenir compte du nombre élevé de ressortissants de l'UE (1997 : 90'000) travaillant en Suisse avec un contrat d'une durée inférieure à un an. Les cotisations correspondant à des périodes de travail inférieures à 6 mois seront transmises au pays d'origine des travailleurs.

39 La situation des frontaliers est régie par des conventions en matière d'assurance-chômage.

40 La cinquième liberté offre la possibilité d'embarquer des passagers à Madrid à destination de Lisbonne.

41 Cette liberté consiste à relier deux villes d'autres pays ; elle n'est actuellement pas utilisée par Sabena, Lufthansa et British Airways.

42 La huitième liberté se réfère au cabotage, c'est-à-dire à des vols intérieurs qui peuvent être effectués par des compagnies étrangères depuis avril 1997.

43 Le réseau européen de Swissair avec des participations dans Sabena (49,5%), Austrian (10%), LTV (Allemagne, 49,9%), Air Europe (Italie, 45%) et Volar (Italie, 34%) pourra être étendu et approfondi avec des participations majoritaires. A cet effet, SairGroup a signé le 26 avril 2000 un accord avec l'Etat belge pour prendre le contrôle quasi-total de Sabena avec 85% de son capital. Cette prise de participation majoritaire de SairGroup n'aurait pas été envisageable sans l'accord bilatéral car, étant devenue suisse, Sabena aurait perdu des droits de trafic dans l'UE. SairGroup a également pris au cours du premier semestre 2000 des participations majoritaires dans les compagnies françaises AOM, Air Littoral et Air Liberté. Avec ses acquisitions et ses participations, Swissair renforce sur le plan stratégique son attractivité pour des alliances extra-européennes.

44 Dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics, la Suisse et l'UE ont libéralisé les achats effectués par des entreprises publiques opérant dans le domaine de l'électricité. Dans l'Accord bilatéral, la libéralisation dans le domaine de l'énergie porte sur les entités qui sont soit des pouvoirs publics ou des entreprises publiques, soit bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux et qui opérent dans les domaines du gaz, de la chaleur, de l'extraction du pétrole, du charbon ou d'autres combustibles solides.

45 Ces secteurs comprennent les machines, les équipements de protection individuelle, les dispositifs médicaux, les appareils à gaz, les récipients à pression simple, les équipements terminaux de télécommunica-

tion, les appareils utilisés en atmosphère explosible, le matériel électrique et compatibilité électromagnétique, les véhicules à moteur et les tracteurs agricoles et forestiers, ainsi que les inspections des bonnes pratiques de laboratoire dans le domaine des produits chimiques et les inspections des bonnes pratiques de fabrication des médicaments et la certification des lots.

46 Par exemple, les produits chimiques, les pesticides, les engrais, les produits de construction, les denrées alimentaires et les cosmétiques.

47 Pour une analyse détaillée de la problématique soulevée par ces négociations, voir : Philippe G. Nell, « WTO negotiations on the harmonization of rules of origin : a first critical appraisal », Journal of World Trade, Vol. 33, No 3, June 1999.

48 Pour une présentation détaillée du régime institutionnel de l'EEE, voir : *Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen*, 18 mai 1992, pp. 339-505.

49 Le Comité consultatif est composé de représentants des milieux de l'industrie, du commerce, des syndicats et des autres secteurs de l'économie.

50 Afin d'éviter cette situation, le processus de décision est très développé ; selon l'art. 102, §4 de l'Accord sur l'EEE, si *«il n'est pas possible de parvenir à un accord sur une modification d'une annexe du présent accord, le Comité mixte de l'EEE examine toute autre possibilité pour préserver le bon fonctionnement du présent accord et prend toute décision nécessaire à cet effet, y compris la reconnaissance éventuelle de l'équivalence des législations* ».

51 L'Accord sur l'EEE est entré en vigueur le 1.1.94 ; à ce jour aucune suspension n'a été effectuée.

52 La Cour peut être saisie notamment : a) des procédures en manquement introduites par l'Autorité de surveillance AELE contre un Etat de l'AELE pour violation de l'accord ; b) des recours contre les décisions de l'Autorité de surveillance AELE ; c) des différends entre deux ou plusieurs Etats de l'AELE.

53 Ces consultations se baseront sur la procédure prévue dans l'art. 100 de l'Accord sur l'EEE.

54 Ceci reflète la pratique actuelle ; selon la doctrine des effets, les instances UE prennent des mesures sur des entreprises établies dans des pays tiers mais dont les activités (abus, position dominante, fusion) ont un effet direct sur la concurrence au sein de l'UE.

55 Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics, art. 8.

56 « EEA light » : EEE léger.

57 Les questions de compensation ont fait l'objet de larges débats ; voir entre autres, Markus Jaggi, Rolf Weder, « Die Mühen der Schweiz mit der EU : Kompensation der Verlierer als innenpolitischer Schachzug ? » Neue Zürcher Zeitung, Nr. 212, 13.9.99 ; A. Leuenberger, R. Ramsauer, « Les accords bilatéraux – un ensemble équilibré » et R. Walser « Première évaluation économique des négociations bilatérales » dans Vorort, *Politique européenne – Accords bilatéraux*, Zürich, mars 1999 ; Peter Eisenhut und Hubertus Schmid, « Flankierende Massnahmen zum freien Persoeneverkehr : kritische Beiträge aus ökonomischer und juristischer Warte » *Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer, St. Gallen-Appenzell*, Nr. 14, Mai 1999.

58 Les questions d'entraide judiciaire et de fiscalité sont au premier rang des intérêts de l'UE.

59 La Suisse insiste, par exemple, depuis plusieurs années sur le dossier des produits agricoles transformés avec notamment l'adaptation de la méthode de calcul de compensation des prix de l'Accord de libre-échange à celle de l'Accord sur l'EEE.

60 Voir annexe 1 pour la liste des études.

61 Ce nouveau concept a été présenté pour la première fois par le Conseiller fédéral J. Deiss, Ministre des Affaires étrangères, lors d'un discours prononcé à l'Europa Institut de l'Université de Zurich, le 29 mai 2000.