

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

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 45 (1987)

Heft: 1

Artikel: La Suisse et l'Europe : perspectives d'ouvertures?

Autor: Bauer, Gérard F.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-139546>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 01.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La Suisse et l'Europe Perspectives d'ouvertures?*

Gérard F. Bauer,
Neuchâtel

Les points suivants vont être examinés ci-dessous:

- l'état des relations CEE/Suisse et leur évolution;
- la nécessité, selon nous, d'analyser à nouveau ces relations Suisse/CEE et le régime contractuel qui les gouverne, en raison de l'interdépendance croissante européenne et de l'évolution de la CEE, réalisée, programmée ou prévisible;
- les perspectives d'ouvertures ou de rapprochement qui s'ouvrent aujourd'hui;
- les conditions et les instruments du rapprochement.

I. INTRODUCTION

Le thème «Suisse et Europe» ou «Suisse et Communauté européenne» (CEE) est redevenu depuis quelque temps un sujet fréquemment traité au sein de l'Assemblée fédérale — réponse du Conseil fédéral au postulat Alder, prise de position attendue du Conseil fédéral en guise de réponse au postulat Hubacher concernant les relations Suisse/CEE du 12 mars 1986 — par les organisations privées qui se consacrent à l'étude de la politique étrangère de la Suisse.

Il a été choisi comme le thème du Congrès annuel du Parti libéral suisse de septembre dernier.

Nul doute qu'il ne soit traité à nouveau dans un proche avenir par les organisations économiques, patronales et syndicales de notre pays.

Les «Rencontres suisses», assumant leurs responsabilités civiques, ont pris l'initiative, dès 1985, d'y consacrer leurs études et leurs débats¹.

Bien que la Suisse ait toujours pris soin, dans la définition de sa politique étrangère et dans la mise en œuvre de cette dernière, de concilier les objectifs qu'elle poursuit sur le plan

* Conférence de M. Gérard F. Bauer, présentée à l'Assemblée générale des «Rencontres suisses», à Lausanne, le 6 décembre 1986.

¹ Cf. Conférence du professeur Henri Rieben, directeur du Centre de recherches européennes et président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, sur le thème «La Suisse et l'Europe au défi». Assemblée générale des «Rencontres suisses», le 30 novembre 1985, à Lausanne.

mondial et dans le cadre européen, on ne peut s'empêcher de penser que le renouveau d'intérêt à l'égard de nos relations avec la Communauté économique européenne, avec les autres organisations européennes, tel le Conseil de l'Europe, n'est pas absolument étranger à l'issue de la votation constitutionnelle du 16 mars 1986.

Dans la réalité des faits, il appartient à la politique étrangère suisse, sur les plans politique et économique, de déployer ses activités, compte tenu de notre ordre constitutionnel, dans les sphères de relations mondiales et régionales, telles celles que nous entretenons, en particulier, avec la Communauté économique européenne.

Il n'y a pas là matière à un choix quelconque!

II. RÉFLEXIONS GÉNÉRALES AU SUJET DE L'ÉTAT ET DE L'AVENIR DES RELATIONS DE LA SUISSE AVEC LA CEE

Les motifs de l'intérêt renouvelé que nous constatons aujourd'hui, nous les trouvons très naturellement et principalement dans l'évolution positive que la Communauté européenne a accomplie, en dépit ou en raison des crises répétées qu'elle a subies, qu'il s'agisse notamment de son extension géographique par l'accession de l'Espagne et du Portugal ou de l'accroissement de ses domaines d'activité.

Tous deux exercent et exerceront tôt ou tard leurs effets sur les rapports de la CEE avec les Etats tiers, membres de l'Association européenne de libre-échange, dont la Suisse².

Au reste, il en a été ainsi lors du déclenchement de la première initiative de coopération économique européenne au cours des années 1947-1948, au moment de la création de l'Association européenne de libre-échange en 1960, au lendemain de la constitution du Marché commun et de l'échec de la négociation de la «Grande zone de libre-échange», en 1970-1972, lors de celle qui a conduit à la conclusion du Traité CEE/Suisse en 1972 instituant un régime de libre échange des produits industriels.

On ne peut donc que se féliciter de voir autorités, administration, partis politiques et organisations privées prendre l'initiative, en considération des développements en cours et futurs de la Communauté, de renouveler leurs réflexions, de les infléchir, si besoin est, eu égard aux facteurs nouveaux intervenant dans les relations Suisse-CEE.

Qu'il me soit permis d'exprimer le souhait que, dans le cours de cet examen de situation, l'on sache s'abstenir d'attitudes préconçues et extrêmes, consistant l'une à sous-estimer — comme l'on est toujours tenté de le faire — l'importance actuelle et potentielle des développements de la CEE, l'autre tendant à la décrire en la dramatisant sans raison valable.

Ne se met-on pas, en effet, à dénoncer la marginalisation de la Suisse, le danger d'isolement qui la menace?

*

² De tels problèmes avaient été, d'ores et déjà, abordés lors du colloque « La Suisse et la Communauté européenne élargie », qui a eu lieu à l'Institut Battelle, à Genève, en novembre 1979, organisé conjointement par cet institut, le Bureau de l'intégration commun aux Départements fédéraux des affaires étrangères et de l'économie publique, par le Centre européen de la culture et l'Institut universitaire d'études européennes.

D'un point de vue général, les réflexions, auxquelles nous allons nous livrer, dans les enceintes officielles et privées, doivent, par les décisions que prendront les autorités en temps utile et les négociations qu'elles conduiront, contribuer à écarter cette crainte, parfois perçue, de nous voir dépassés, déphasés par rapport à l'évolution économique, technologique, inspirée et réalisée par la CEE, à permettre à notre économie, vu ses spécificités, son poids, la position centrale et souvent déterminante de la Suisse, d'exercer son influence dans cette orientation des économies européennes et à préserver, dans le même temps, les facteurs indispensables à la sauvegarde de l'entité fédérale dans ses composants fondamentaux (politique de neutralité, structure fédérale, démocratie directe et équilibre intérieur).

*

En bref, il s'agit, en considération de l'évolution de la CEE, accomplie, prévisible ou programmée, de ses incidences sur un Etat tiers à la CEE, mais profondément imbriqué dans les économies européennes, telle la Suisse, de considérer de notre point de vue si le régime contractuel de nos relations avec la Communauté et ses Etats membres recommande ou requiert son réexamen, en vue de sa réadaptation aux conditions et exigences nouvelles.

III. DE LA NÉCESSITÉ DE RENOUVELER ÉTUDES ET RÉFLEXIONS SUR LES RELATIONS DE LA SUISSE AVEC LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

A. Généralités

En raison même de la difficulté évidente de concilier toujours les objectifs de la politique interne et ceux de la politique extérieure, du fait même de la réserve qu'éprouve généralement le peuple, voire les entités cantonales, à l'égard des affaires étrangères, cette réflexion en profondeur et en étendue est non seulement opportune, mais encore nécessaire, que les accords nouveaux qui seraient, le cas échéant, conclus avec la CEE soient obligatoirement soumis à la votation populaire selon la Constitution ou qu'ils le soient par la décision du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale³.

Le rapprochement Suisse-CEE — nous usons de ce terme général ou vague, car il nous paraît exclu et inopportun, avant même d'avoir étudié les solutions que requiert le développement de la CEE et que les pourparlers éventuels permettraient de tester quant à leur praticabilité, de motiver une préférence pour une solution bilatérale ou multilatérale — devra

³ Elle doit être entreprise aussi en tenant compte du facteur temps, que requiert l'information approfondie, devant précéder la votation populaire.

s'inspirer bien entendu des principes éprouvés, qui ont régi la politique étrangère suisse depuis la cessation du deuxième conflit mondial⁴.

Ledit rapprochement sera une suite logique de l'accord conclu par la Suisse avec la CEE, le 22 juillet 1972, créant une zone de libre échange des produits industriels⁵ et s'en inspirera compte tenu du développement acquis depuis cette époque par la Communauté européenne.

Qualifié de «solution intermédiaire située entre l'adhésion et l'isolement» par le Conseil fédéral, l'accord a représenté aux yeux de l'Exécutif fédéral «un pas important vers notre objectif traditionnel, qui est de collaborer à l'intégration de notre continent dans la mesure où cela nous est possible, tout en sauvegardant notre démocratie directe, les attributions de notre Parlement et de notre politique étrangère reposant sur la neutralité»⁶.

IV. L'ÉVOLUTION PRÉSENTE ET PRÉVISIBLE DE LA COMMUNAUTÉ ET LA NÉCESSITÉ CONSÉCUTIVE DU RÉEXAMEN PAR LA SUISSE DE SES RELATIONS AVEC LA CEE

A. Généralités

La fin des années septante pour la Communauté — l'Europe des Neuf à cette époque — avait été marquée par la mise en vigueur du Système monétaire européen (SME), par l'élection au suffrage direct du Parlement européen, par l'extension géographique programmée de la CEE, dont la première étape était l'adhésion de la Grèce.

⁴ Définissant la souveraineté devant le Conseil des Etats, M. Max Petitpierre, président de la Confédération (Bulletin sténographique CE 1960, p. 72), s'exprimait comme il suit: «Quant à la souveraineté... chaque accord international implique pour un Etat l'abandon volontaire d'une parcelle de sa souveraineté, celui-ci étant, en vertu de la réciprocité, généralement compensé par des avantages du même ordre accordés par le ou les pays avec lesquels le traité est conclu.»

De son côté, Urs Altermatt écrivait en 1983: «Die eigentliche Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik besteht nämlich nach wie vor die Souveränität und die Unabhängigkeit unseres Landes aufrechtzuerhalten. Unter der veränderten Rahmenbedingungen der weltweiten Interdependenz kann aber nur internationale Kooperation Nachteile und Einbüßen einzudämmen, die diese Verpflichtung notgedrungen mit sich bringt.»

Il ajoutait: «Diese internationale Partizipation sollte helfen, die nationalen Souveränitäten einbüßen zu kompensieren.»

Neutralität und Schw. Aussenpolitik. Wandel und Perspektiven. Actes du Colloque de l'Union européenne de Suisse, Berne 1983, p. 23-33, à page 30.

Paul Gugenheim, cité par le professeur Jean Monnier, jurisconsulte du Département fédéral des affaires étrangères, a relevé avec pertinence que le maintien de l'indépendance nationale ne saurait interdire les limitations de souveraineté découlant de l'adhésion à une organisation internationale créée dans l'intérêt de la communauté universelle ou dans celui du continent européen. Rédigé à une époque où les organisations internationales étaient inconnues, l'article 2 de la Constitution vise l'indépendance de toute influence étrangère, c'est-à-dire de l'intervention d'Etats étrangers dans les affaires de la Suisse et non pas la collaboration interétatique dans le cadre international (RDS 1963, II, p. 289).

⁵ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 16 août 1972. F.F. vol. II, p. 646 et ss.

⁶ Il est, lui-même, la suite logique et conforme de la politique suisse à l'égard du continent européen, définie par le Conseil fédéral dès 1948 lors de l'adhésion suisse, en 1948, à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE).

Ces étapes étant franchies, la question pour les gouvernements de l'Europe communautaire et leurs économies nationales n'était plus de savoir si l'on entendait poursuivre à l'avenir les objectifs de l'intégration économique européenne, mais bien à quels domaines nouveaux des relations économiques interétatiques elle allait être appelée à s'étendre et selon quels voies et moyens.

*

L'évolution présente de la CEE se caractérise principalement par

- la nouvelle extension géographique par l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, dès de 1^{er} janvier 1986;
- l'adoption, aux termes de l'«Acte unique»⁷ d'une règle, comportant l'application du vote à la majorité qualifiée à des décisions de la Communauté, notamment à celles concernant l'achèvement du marché intérieur;
- l'approbation par le Conseil européen, lors de sa session de Milan (juin 1985), du programme-horaire d'achèvement du marché intérieur de la CEE jusqu'en 1992;
- l'adjonction aux domaines d'activité, dits communautaires, énumérés par le Traité de Rome, ceux de la recherche et du développement technologique et de l'environnement.

B. L'agrandissement de la CEE

L'extension de l'Europe communautaire au sud ne peut nous laisser indifférents, ni du point de vue politique, ni du point de vue économique sensu lato.

Elle marque, en effet, une étape décisive dans l'élaboration d'une Europe démocratique, renforcée du point de vue de la défense et économiquement cohérente.

Cette décision contribuera à assurer la stabilité politique et économique des Etats adhérents, par voie de conséquence l'équilibre intérieur en Europe occidentale, l'accroissement de son potentiel économique et l'influence de la Communauté comme telle, à l'égard des Etats tiers européens et mondiaux et au sein des organisations internationales mondiales — GATT — et régionales — OCDE.

En d'autres termes, l'agrandissement du territoire communautaire⁸ et l'approfondissement des compétences des organes de la CEE auront des répercussions sur toutes les activités économiques. L'intensification des rapports bilatéraux et multilatéraux qui en résultera débordera du cadre de l'Europe occidentale en direction du Bassin méditerranéen et de l'Amérique latine.

⁷ En voie d'approbation ou de ratification par les Etats membres.

C. L'achèvement du marché intérieur de la Communauté⁹

Le «Livre blanc» comporte, selon les décisions du Conseil européen, le «programme détaillé, assorti d'un calendrier précis» des actions visant la réalisation d'ici à 1992 «d'un grand marché unique» au sein de la CEE, créant «un environnement plus propice à la stimulation de l'entreprise, de la concurrence et des échanges».

La réalisation de cet objectif, tout à la fois ambitieux et conforme à l'autodynamisme de la CEE (marché de 320 millions de consommateurs), suppose que les Etats membres décident l'abolition des barrières de toute nature qui subsistent, le rapprochement des législations fiscales, le renforcement de la coopération monétaire, toutes mesures dites d'accompagnement nécessaires pour inciter les entreprises européennes à coopérer.

*

Le «Livre blanc» souligne les trois aspects fondamentaux que comportera l'action visant l'achèvement du marché intérieur de la CEE:

- la fusion des douze marchés nationaux de la Communauté en un marché unique;
- le marché unique doit être un marché en expansion, non pas statique, mais dynamique;
- le marché doit être suffisamment flexible pour canaliser les ressources, tant humaines que matérielles et financières, vers les domaines d'utilisation optimale.

Les décisions concrètes, selon la Commission, doivent comporter:

- l'élimination des frontières physiques,
- l'élimination des frontières techniques,
- l'élimination des frontières fiscales.

D'autres mesures, relevant d'autres secteurs d'activité de la CEE, conditionneront la réalisation du marché intérieur:

- les politiques des transports, sociales, de l'environnement, de la recherche et des développements techniques.

Au terme des conclusions qu'elle a formulées dans le «Livre blanc», la Commission, tout en reconnaissant dans la libre circulation des biens — liberté des échanges — une condition indispensable à l'intégration économique, n'en déclare pas moins qu'elle ne saurait en être «l'étape ultime».

Se référant au préambule du Traité de Rome¹⁰, la Commission déclare que «de même que l'union douanière devait précéder l'intégration économique, cette dernière doit précéder l'unité européenne».

*

⁸ Compte tenu de l'accord de Lomé réglant les rapports de la CEE avec nombre d'Etats principalement africains.

⁹ Cf. *Livre blanc de la Commission des Communautés européennes au Conseil européen*, Luxembourg, 1985.

On ne manquera pas dans les Etats tiers, eu égard à l'ampleur des objectifs assignés aux actions de la Communauté dès aujourd'hui et jusqu'en 1992, aux difficultés d'ores et déjà rencontrées lors de la mise en œuvre des actions, dites de la deuxième génération, à celles qui résulteront inévitablement de l'extension de la CEE à douze Etats, de considérer les objectifs du «Livre blanc» comme démesurément ambitieux et, par voie de conséquence, comme grecés d'utopies dans plusieurs de ses objectifs.

Pour ma part, je regretterais que l'on se limitât à de tels commentaires, à de pareilles appréciations, que l'on a trop tendance à formuler parce qu'elles sont aisées à faire et qu'elles nous incitent à omettre de réfléchir à de telles échéances.

La définition de tels objectifs, accompagnés d'un programme-inventaire et d'un horaire, mérite de notre part et dès aujourd'hui d'amples études et réflexions.

Jumelé à l'«Acte unique», le «Livre blanc» est la mise en œuvre logique et conséquente du Traité de Rome et l'expression de l'autodynamisme que développe la Communauté économique européenne comme telle.

Si un tel programme peut subir dans le cours de sa réalisation des retards, rencontrer des obstacles internes et externes à la CEE, son échec durable ou définitif ne saurait être raisonnablement envisagé sans admettre du même coup la remise en question du Traité de Rome, des réalisations communautaires, de ses structures.

La déclaration d'objectifs de la part du Conseil européen et de la Commission mérite donc d'être prise en considération dès aujourd'hui.

Elle ne saurait en aucun cas nous laisser indifférents, tant sont étendus, divers et complémentaires les domaines des relations internationales qu'elle englobe dans l'action projetée. Il importe donc que, dès maintenant, autorités fédérales, autorités cantonales, organisations économiques, partis politiques, sociétés savantes, centres d'études et de recherches de nos Hautes Ecoles s'organisent afin d'étudier méthodiquement les objectifs de la CEE, les méthodes pour les réaliser et le comportement qu'ils réclament de notre part.

Ces analyses permettront, en effet, de distinguer, parmi les mesures préconisées par le «Livre blanc», celles auxquelles nous ne saurions nous associer sous peine de porter atteinte aux fondements de notre ordre constitutionnel, au fonctionnement de notre régime politique, fédéraliste et de démocratie directe, et celles auxquelles nous pourrions souscrire à des conditions à négocier.

*

A elle seule, la mise en œuvre du programme d'achèvement du marché intérieur justifie un nouvel examen des relations de la Suisse avec la CEE, l'étude et la négociation en vue de l'adaptation du régime qui les gouverne.

Ne point y procéder ou s'y livrer après coup, c'est s'exposer à subir, au fur et à mesure du franchissement des étapes du programme de la CEE, de nouvelles distorsions dans les conditions de concurrence qui régiraient à l'avenir les relations économiques de toute nature entre Etats membres de la CEE et les Etats non-membres.

¹⁰ « Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leur pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe... »

D. La recherche scientifique et les développements technologiques animés par la CEE

C'est en 1971 déjà que la Communauté, par les résolutions prises par sa Conférence ministérielle, a pris les premières initiatives destinées à promouvoir la coopération européenne dans les domaines de la recherche scientifique et technique¹¹.

C'est ainsi qu'est né le COST (European Cooperation in the field of Scientific and Technical Cooperation), qui a pour but de promouvoir des recherches à buts spécifiques ou orientés non seulement entre les Etats membres de la CEE, mais aussi, dès son démarrage, avec le concours d'Etats non-membres. Il s'agissait déjà de relever les défis américains ou japonais en contribuant à améliorer la capacité de compétition scientifique et technologique de l'Europe. Organisation flexible, dépourvue de structures formelles, mécanisme souple, elle a appuyé ou développé jusqu'en 1985 pas moins de 300 programmes, auxquels se sont associés, aux termes d'accords sui generis, 19 Etats européens¹².

Rappelons les principaux programmes de la CEE pour illustrer l'importance et la diversité de ce nouveau domaine d'activité où nous voyons coopérer étroitement la Communauté comme telle, les Etats membres, les groupes économiques privés (industriels et de service), des centres de recherche indépendants, des Hautes Ecoles:

1. Esprit I et II (information)
Race (télécommunication)
Eurotra (traduction par ordinateur)
2. Comett: formation aux nouvelles technologies (Economie/Université)
3. Brite: nouvelles technologies et industries conventionnelles
4. Nouvelles technologies et politique de l'énergie: Jet (fusion nucléaire): sources d'énergie alternatives
5. Biotechnologie
6. Etudes, prévisions de la CEE concernant les nouvelles technologies. Plusieurs études et groupes, dont Fast II.

*

Comme elle l'avait fait dès la création de COST et tout au long de ses activités, la Suisse — Etat, économie privée, centres de recherche, institutions tel le Fonds national — a fait part à Bruxelles de l'intérêt qu'elle éprouvait pour les nouveaux programmes de coopération scientifique de la Communauté.

C'est principalement à l'initiative des autorités fédérales, de leur administration que nous devons les premiers contacts et pourparlers avec la Communauté.

¹¹ Conférence ad hoc tenue à Bruxelles, les 22 et 23 novembre 1971.

¹² Ces programmes ont concerné principalement les secteurs suivants: informatique, télécommunications, transports, océanographie, science des matériaux, environnement, météorologie, technologie alimentaire, agriculture, santé.

C'est ainsi, pour ne citer que l'une des plus importantes démarches et décisions dans ce domaine des relations CEE/Suisse, la négociation et la conclusion — dues principalement à l'initiative de M. le conseiller fédéral Kurt Furgler et du Département fédéral de l'économie publique — de l'accord-cadre de coopération scientifique et technique entre les Communautés européennes et la Confédération suisse, conclu le 8 janvier 1986¹³.

Ledit accord a pour objet de «définir le cadre pour le développement de la coopération scientifique et technique entre la Suisse et les Communautés dans les domaines d'intérêt commun faisant l'objet de programmes de recherche et de développement communautaires et suisses» (art. premier).

C'est par des «accords appropriés que la coopération, définie par l'accord, sera mise en œuvre» (art. 6).

Il appartiendra à un comité mixte, appelé «comité recherche Suisse-Communauté», de déterminer les «domaines susceptibles de se prêter à la coopération et d'examiner toute mesure de nature à améliorer et à développer celle-ci, ainsi que de s'orienter sur les politiques de recherche en Suisse et dans les Communautés» (art. 10).

Sans délai, l'Administration fédérale a entrepris, au sein du comité mixte, des pourparlers avec ses partenaires de la CEE afin de déterminer les programmes ou, à l'intérieur de ceux-ci, les projets susceptibles de se prêter à une coopération dans l'intérêt des parties contractantes.

L'exploration-négociation revêt une évidente importance en raison même du but assigné à l'accord, mais aussi parce qu'elle permettra, d'une part, de tester sa valeur pratique et qu'elle définira, d'autre part, en cas d'accord, le mode de «co-gestion» de cette coopération scientifique CEE/Suisse.

Il s'agirait, dans cette éventualité, d'un précédent qui s'avérerait utile pour d'autres négociations avec la CEE et solutions à venir.

*

Il faut souhaiter que, dans le même temps, l'économie privée, qui jusqu'à ces derniers temps n'avait généralement pas encore manifesté un grand intérêt à l'égard de ces initiatives de la Communauté, s'organisera ou la complétera, si besoin, de manière à pouvoir être le partenaire qu'elle se doit d'être de l'Administration fédérale dans ce domaine et à saisir en temps utile les opportunités qui s'ouvrirraient à elle. (Cf. les récentes considérations développées à ce sujet dans le rapport du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie – 6 et 25 août 1986.)

*

Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui, quels que différents que soient les origines et les buts des programmes précités de la CEE et de l'initiative heureuse d'Eurêka¹⁴, les responsables s'emploient à les rendre complémentaires, ce dont on doit se féliciter.

¹³ Cf. *Journal officiel des Communautés européennes*, 22.11.1985, N° L.313/5. Des accords analogues ont été conclus par la CEE avec d'autres Etats tiers, tels la Suède, l'Autriche.

¹⁴ Les observations faites au sujet du rôle qui incombe à l'économie privée dans la participation suisse aux programmes de la CEE s'appliquent mutatis mutandis à l'entreprise Eurêka.

E. Les problèmes monétaires européens

Qu'il s'agisse des problèmes monétaires, posés ou qui se poseront au sein de la Communauté à douze, du fonctionnement du Système monétaire européen (SME), des problèmes qui s'imposeraient pour se protéger des conséquences dommageables de variations sensibles du dollar américain, ils nous concernent en raison de l'intensité de nos échanges de produits et services avec le Marché commun.

Les progrès d'ores et déjà accomplis dans la manière de gestion collective des taux de change dans le régime actuel de fluctuation des monnaies et la poursuite d'une telle politique doivent être soutenus à l'avenir par des décisions appropriées de coopération de la Suisse.

C'est dire que la consolidation du SME, son renforcement, l'élargissement de son membership au sein de la CEE, condition importante de la réalisation du marché intérieur projeté, réclament notre attention et doivent susciter notre intérêt.

Sur ce plan, en particulier, la coopération de la Suisse, notamment de la Banque Nationale Suisse, pragmatique telle qu'elle a été, s'est révélée utile; elle a été la bienvenue.

*

Dans un avenir monétaire grevé d'incertitudes principalement imputables au dollar, le concours de la Suisse ne manquera pas d'être sollicité, selon l'importance des échéances, la gravité des «accidents» qui émergeront dans les relations avec les Etats tiers, ceux que provoque et provoquera l'avenir incertain du dollar. Toutes ces péripéties nous intéressent, vu le degré d'intégration de la Suisse dans les économies mondiale et européenne.

Il n'est guère besoin ici de souligner l'intérêt de l'économie suisse, de nos autorités monétaires au bon fonctionnement du Système monétaire européen, c'est-à-dire au succès des efforts de stabilisation des monnaies européennes.

Notre intérêt bien compris nous conduira sans doute à adopter une attitude coopérative, voire à la renforcer.

F. D'autres facteurs et événements

D'autres facteurs et événements ouvriront, en raison du degré d'interdépendance atteint aujourd'hui, irréversible et croissant à l'avenir aussi, de nouveaux domaines de coopération, soit sous la contrainte d'événements, soit en fonction d'intérêts convergents des partenaires de la CEE et de la Suisse.

Bornons-nous à citer trois exemples fort différents, tous trois importants: l'environnement et sa protection, les projets de conventions d'exequatur et les transports par air, routiers et ferroviaires.

V. LES ÉVENTUALITÉS PRÉSENTES D'OUVERTURES

A. Au niveau de la Conférence au sommet de Luxembourg (1984) et du Conseil des Ministres de la CEE (1986)

Sans vouloir masquer les difficultés de toute nature qui gêneront les rapprochements utiles et généralement souhaités par la Communauté et les Etats tiers, dont la Suisse, nous observons aujourd’hui une convergence de facteurs particulièrement politiques, psychologiques, économiques et scientifiques, qui peuvent ouvrir la voie au réaménagement des relations CEE / Etats tiers.

A cet égard s’imposent à notre attention en particulier l’étendue de l’interdépendance constatée en Europe occidentale et les mesures qu’elle nous recommande ou nous constraint de prendre, les défis multiples lancés aux économies nationales européennes, les expériences accumulées depuis près de quinze ans et généralement positives de la coexistence de la CEE et d’Etats non-membres européens, mais aussi le sentiment plus ou moins net, selon la nature de nos activités professionnelles, selon les divers secteurs des relations interétatiques, que les accords, passés en 1972, si satisfaisants qu’ils se soient révélés à la pratique, ne sont plus adaptés aux développements et orientations de la Communauté européenne, comme aux possibilités et aux nécessités nouvelles d’une coopération économique plus approfondie et plus vaste, ne se limitant plus au domaine, certes important, des échanges de produits et de services.

*

La déclaration commune, achevant la Conférence au sommet des ministres des Etats membres de l’AELE, des ministres des Etats membres de la CEE, réunie à Luxembourg, le 9 avril 1984, en présence des représentants de la Commission européenne, en est le témoignage officiel.

Cette déclaration ne se borne pas à exposer les principes et les directives, qui doivent permettre l’approfondissement et l’extension de la coopération jugée nécessaire entre Etats européens; elle définit un programme d’action et de négociation qui doit conduire à un tel résultat¹⁵.

La résolution du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CEE, qui l’a suivie en septembre 1986, confirme, certes dans ses grandes lignes, la déclaration commune de Luxembourg.

*

Les pourparlers, qui se déroulent présentement entre la CEE et les Etats tiers, au sujet de quelques questions, jugées d’intérêt commun, permettront de faire un premier test de la valeur concrète des prises de position officielles de 1984 et 1986¹⁶.

¹⁵ En particulier, en vue de l’abolition des obstacles techniques aux échanges ou non tarifaires, la simplification des règles définissant l’origine et des documents douaniers, la libération progressive des marchés publics.

¹⁶ Lors de la 28^e réunion du Comité mixte de l’Accord de libre-échange de produits industriels entre la Suisse et la CEE (1972), le 10 décembre 1986, un premier accord a été réalisé comportant la simplification des formalités relatives à la certification de l’origine.

Il en sera de même des discussions en cours au sujet des conditions de participation de la Suisse, de son économie aux programmes, aux projets de recherche déjà mentionnés de la CEE, de celles qui ont trait aux problèmes de transports routiers et ferroviaires.

En formulant ces observations, nous n'entendons en aucune façon mettre en question l'importance du fait nouveau que constituent les déclarations de volonté gouvernementale de Luxembourg et de Bruxelles.

B. Les éventualités d'ouvertures: Le comportement suisse

En présence de l'évolution présente et prévisible de la CEE, en considération des éventualités d'ouvertures mentionnées et de l'insuffisance à l'avenir des accords en vigueur, quels pourraient ou devraient être les comportements, selon notre avis personnel, d'une part, des autorités fédérales, de leur administration, d'autre part de l'économie, de ses organisations représentatives patronales et syndicales, en particulier?

1. Au niveau des pouvoirs publics

L'adhésion à la CEE n'entrant pas en ligne de compte pour les raisons d'ordre constitutionnel connues¹⁷, le moment me paraît venu, quels que soient les types d'accords à négocier et la nature des institutions de coopération auxquelles ils donneraient naissance, d'élaborer un concept global de politique européenne et d'action extérieure. Ce concept global d'action extérieure — allant des démarches diplomatiques traditionnelles aux prises de contacts bilatérales et multilatérales, pourparlers et négociations proprement dits — ne peut ni ne doit, en effet, se limiter au domaine des relations commerciales, mais s'étendre aux domaines d'activités et de compétences accrus de la CEE, intéressant la Suisse et son économie.

Le concept global de politique européenne et d'action extérieure préconisé devrait, quant à la mise en œuvre de ses conclusions, prendre en considération principalement le partenaire qu'est la CEE, sans bien entendu négliger pour autant les autres organisations interétatiques, qui assument des responsabilités complémentaires européennes, au premier rang desquelles figurent le Conseil de l'Europe, l'Association européenne de libre-échange (AELE), ou telles la Conférence européenne des Ministres des Transports (CEMT), la Conférence européenne des Postes et Téléphones (CEPT), ou qui exercent une influence certaine sur l'orientation des économies européennes, telles l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le GATT, toutes organisations, dont la Suisse est membre.

*

Cette politique et ses objectifs seraient définis, à l'aide des consultations habituelles des cercles intéressés en considération des relations actuelles et futures de la Suisse avec la CEE et compte tenu de la nécessaire conciliation des intérêts mondiaux et européens de la Suisse.

¹⁷ Franz Blankart, secrétaire d'Etat, directeur de l'Office fédéral des Affaires économiques extérieures, les a rappelées dans son remarquable exposé «*Erwägung zum Europapolitik der Schweiz*», lors de la célébration du 40^e anniversaire de la Conférence de Hertenstein, à Lucerne, le 13 décembre 1986.

Si les études, les discussions internes doivent porter bien entendu sur le contenu — les problèmes à résoudre — et sur le contenu — le type d'accord bilatéral ou multilatéral — le choix de l'«instrument» dépendra finalement des négociations, des orientations qu'elles auraient prises, donc de l'accord de volonté des parties contractantes.

2. Au niveau de l'économie

Qu'elle le veuille ou non, qu'elle en soit consciente ou qu'elle ne mesure pas encore l'importance des mutations en cours et leurs incidences directes ou indirectes à court ou à moyen terme, l'économie privée devra davantage que cela a été le cas jusqu'ici prendre en considération quelques-uns des facteurs de mutations suivants, en déduire les conséquences concrètes pour la branche, pour l'entreprise:

L'interdépendance, les interactions qu'elle provoque, le développement et l'utilisation des nouvelles technologies entraînent conséquemment avec elles et à des cadences diverses une évolution des méthodes de gestion des entreprises industrielles, des entreprises de service et de leur zone d'exploitation, dans le sens d'une gestion transnationale avec une direction concentrée (IBM, ATT, etc.).

La production compétitive des composants électroniques représente l'un des exemples contemporains les plus caractéristiques, les plus démonstratifs, des économies d'échelles, des exigences dimensionnelles, qui commandent et orientent les applications de technologie de pointe.

La liberté des échanges à elle seule ne suffit pas ou plus à assurer l'accès aux marchés; elle presuppose l'existence d'une coopération économique allant d'une concordance minimale des dispositions juridiques nationales et communautaires respectives, s'appliquant aux activités de telles entreprises, jusqu'à la reconnaissance réciproque des procédures d'homologation, jusqu'à l'adoption de normes communes (télécommunications, exigences de la protection de l'environnement, etc.).

Ces dimensions transnationales, englobant progressivement l'ensemble de l'Europe occidentale, développent conséquemment leurs effets sur la productivité, la compétitivité, l'innovation et l'accès de ses fruits aux débouchés en temps utile.

*

Cette adaptation aux exigences structurelles contemporaines sera-t-elle réalisée par les seules entreprises multinationales, qui en ont pris l'initiative? Ne doit-on pas dans le même temps faciliter cette orientation aux autres catégories d'entreprises dotées de technologie de pointe souvent plus avancée, en réalisant en Europe le degré de perméabilité, d'accessibilité grâce à un degré satisfaisant de concordance des normes, des conditions d'exercice des activités économiques?

Dans le cas contraire, la seule solution pour l'entrepreneur, je devrais même dire le seul expédient, serait de s'expatrier ou d'expatrier la partie devenue la plus vulnérable de sa production en direction de la CEE.

*

Donc, à défaut d'une concomitance minimale, d'un parallélisme dans l'orientation des activités législatives des Etats européens concernés, sinon dans les modes d'application, il y aurait une accentuation ou un renouveau de la discordance pouvant conduire à une discrimination de fait et de droit, préjudiciable aux activités économiques de notre pays, à laquelle on s'efforcera, certes, a posteriori de remédier, mais sans doute avec des résultats partiels et à plus ou moins court terme insatisfaisants.

*

Ce qu'il faudrait prévenir sur les plans législatifs ou exécutifs respectifs, dans toute la mesure du possible et sous réserve des cas de force majeure, d'ordre public, c'est de créer de nouvelles discordances de réglementation et, par voie de conséquence, des obstacles additionnels à affronter dans la conduite de futures négociations CEE / Suisse.

VI. LES INSTRUMENTS D'OUVERTURES OU DE RAPPROCHEMENT SUISSE / CEE

Pour les motifs que nous venons d'indiquer, nous nous bornerons à dresser dans ce chapitre une liste non exhaustive des instruments de rapprochement, dont le choix final dépendra des décisions des autorités fédérales et de l'accord de volonté des parties aux négociations.

A. L'accord de libre-échange industriel de 1972 et la clause évolutive de son article 32

Traitant dans son Message à l'Assemblée fédérale, du 16 août 1972, à l'appui du projet d'arrêté fédéral approuvant les accords de libre-échange industriels, des perspectives des relations entre la Suisse et la Communauté européenne, le Conseil fédéral envisageait, d'ores et déjà, l'extension et l'approfondissement de l'intégration au sein de la CEE. Seule la question du rythme de ces développements était réservée¹⁸.

Compte tenu du Préambule de l'accord de 1972 – § 3 — comme de la « clause évolutive » de l'article 32, de l'évolution de la CEE à ce jour et prévisible, le recours à ladite clause pour demander l'ouverture des négociations se justifierait formellement et matériellement, mais il

¹⁸ Cf. *Message du Conseil fédéral F.F.* pages 721-722-723.
L'article 32 de l'accord est rédigé comme il suit:

1. Losqu'une partie contractante estime qu'il serait utile, dans l'intérêt des économies des deux parties contractantes, de développer les relations établies par l'accord en les étendant à des domaines non couverts par celui-ci, elle soumet à l'autre partie contractante une demande motivée.
Les parties contractantes peuvent confier au comité mixte le soin d'examiner cette demande et de leur formuler, le cas échéant, des recommandations, notamment en vue d'engager des négociations.
2. Les accords résultant des négociations visées au § 1 sont soumis à ratification ou à approbation par les parties contractantes selon les procédures qui leur sont propres.

dépend bien entendu de l'accord de volonté des parties contractantes sur le choix de cette voie de négociation.

Dans le cas d'un tel consensus, le résultat d'une telle négociation ferait l'objet d'un nouvel accord CEE / Suisse.

B. L'Association européenne de libre-échange (AELE)

Le rapprochement pourrait être négocié par une méthode multilatérale, par le truchement de l'AELE, pour la totalité des objectifs assignés à la négociation par les parties contractantes ou pour une partie seulement pour des motifs inhérents aux problèmes à négocier ou pour des raisons de compétence.

L'emploi d'une telle procédure, indépendamment du consentement de la Communauté, présuppose l'accord des Etats membres de l'AELE, sur le recours à l'organisation et sur les objectifs de la négociation projetée.

Dans cette éventualité, l'AELE agirait soit comme porte-parole des Etats membres, soit comme leur organe de liaison et de coordination.

Très opportunément, les ministres des six Etats membres de l'AELE ont tenu — lors de leur récente session à Genève, le 3 décembre 1986 — à prendre position à l'égard de la déclaration — déjà mentionnée — du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CEE, de septembre dernier.

Il s'agit là, en effet, de la part des six ministres d'une manière d'entrée en matière.

Relevant l'importance et le nombre de domaines dans lesquels les intérêts des Etats de la CEE et de l'AELE sont similaires, les ministres de l'AELE soulignent conséquemment la nécessité de réaliser des progrès parallèles et analogues dans le cadre de l'action déclenchée par la CEE en faveur de l'«achèvement du marché intérieur» et dans celui de l'élargissement correspondant et souhaité des relations AELE / CEE.

C. L'association à la CEE (article 238 du Traité de Rome)

Indépendamment de l'adhésion proprement dite à la Communauté, réglée par l'article 237 du traité, la Charte de la CEE prévoit, en son article 238, l'association multilatérale d'un groupe d'Etats tiers ou bilatérale d'un Etat non-membre.

Généralement méconnu, le régime communautaire de l'association mérite néanmoins quelque attention de notre part.

La Commission des Communautés européennes, aux termes d'un mémorandum adressé au Conseil des Ministres de la CEE, du 26 février 1959, au chiffre 87, donne l'interprétation suivante de l'article 238 du Traité de Rome.

«L'association ne crée pas de liens aussi étroits que ceux de l'adhésion». «La qualité essentielle de ce régime — d'association — est sa très grande souplesse: d'une part, il permet l'association multilatérale comme l'association bilatérale. D'autre part, il autorise toutes les

solutions, celles qui n'empruntent au Traité de Rome que quelques dispositions et celles qui en consacrent l'adoption quasi intégrale. En outre, il rend plus facile pour le candidat associé comme pour la Communauté la rédaction de clauses originales s'adaptant exactement aux conditions du pays en question et aux rapports qu'il entretient déjà avec la Communauté.»

«Enfin, et c'est peut-être là la différence essentielle, il laisse au pays associé son individualité entière sur le plan politique. Les garanties qu'il accorderait pour bénéficier de certains mécanismes, comme tous les engagements qu'il souscrirait, seront d'ordre contractuel et c'est par voie autonome qu'il lui sera loisible de les mettre en vigueur¹⁹.»

*

J'ai tenu à mentionner cette solution de l'association bilatérale et multilatérale de l'article 238 du Traité de Rome, car elle ne manque pas d'intérêt dans la revue des instruments de rapprochement Suisse / CEE.

Il est vrai que l'association n'a été étudiée, sinon négociée, qu'en la forme multilatérale en 1958-1959, en vue de la création d'une «Association économique européenne», qui aurait groupé la CEE et les Etats non-membres de la CEE de l'OECE, études et négociations qui, ainsi qu'on se le rappelle, ont échoué finalement.

Au surplus, il n'a fait l'objet d'aucune application bilatérale ou tentative d'applications à un Etat tiers industriel européen.

*

Il ne m'appartient pas de dire si, cela étant, cet article 238 doit être considéré comme tombé en désuétude. Néanmoins, il m'a paru nécessaire de le mentionner au nombre des instruments possibles du rapprochement, qui s'avérerait nécessaire.

Sur un plan bilatéral, théoriquement, tout au moins, il permettrait de réaliser avec la CEE la cogestion d'activités, définies communautaires et selon des règles et des modalités convenues aux termes d'un traité d'association, entre la CEE et l'Etat tiers, candidat à l'association.

*

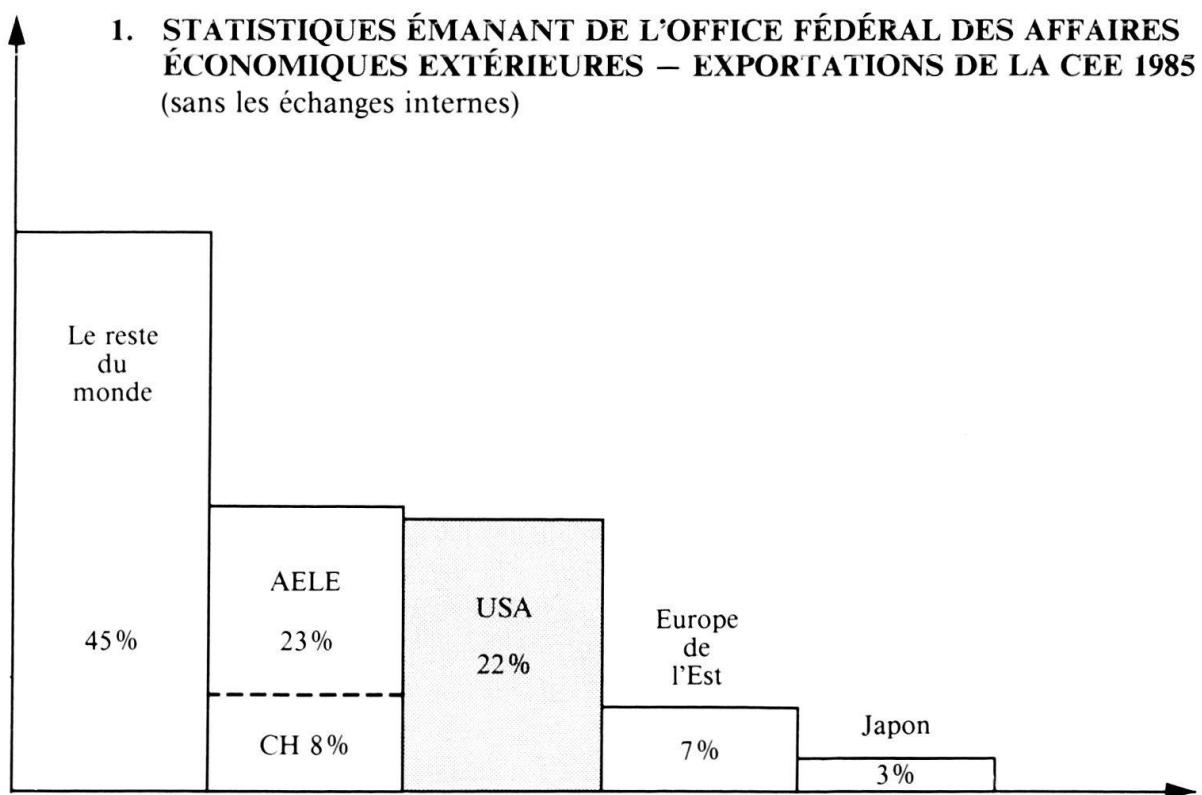
Dans un cadre multilatéral, un tel règlement pourrait se concevoir entre la CEE et les Etats membres de l'AELE ou la plupart d'entre eux. La question pourrait se poser à nouveau, après les échecs de la négociation de la «grande zone de libre échange» et l'élaboration d'une association économique européenne mort-née, en raison des rapprochements substantiels réalisés par les deux partenaires depuis 1960 à nos jours.

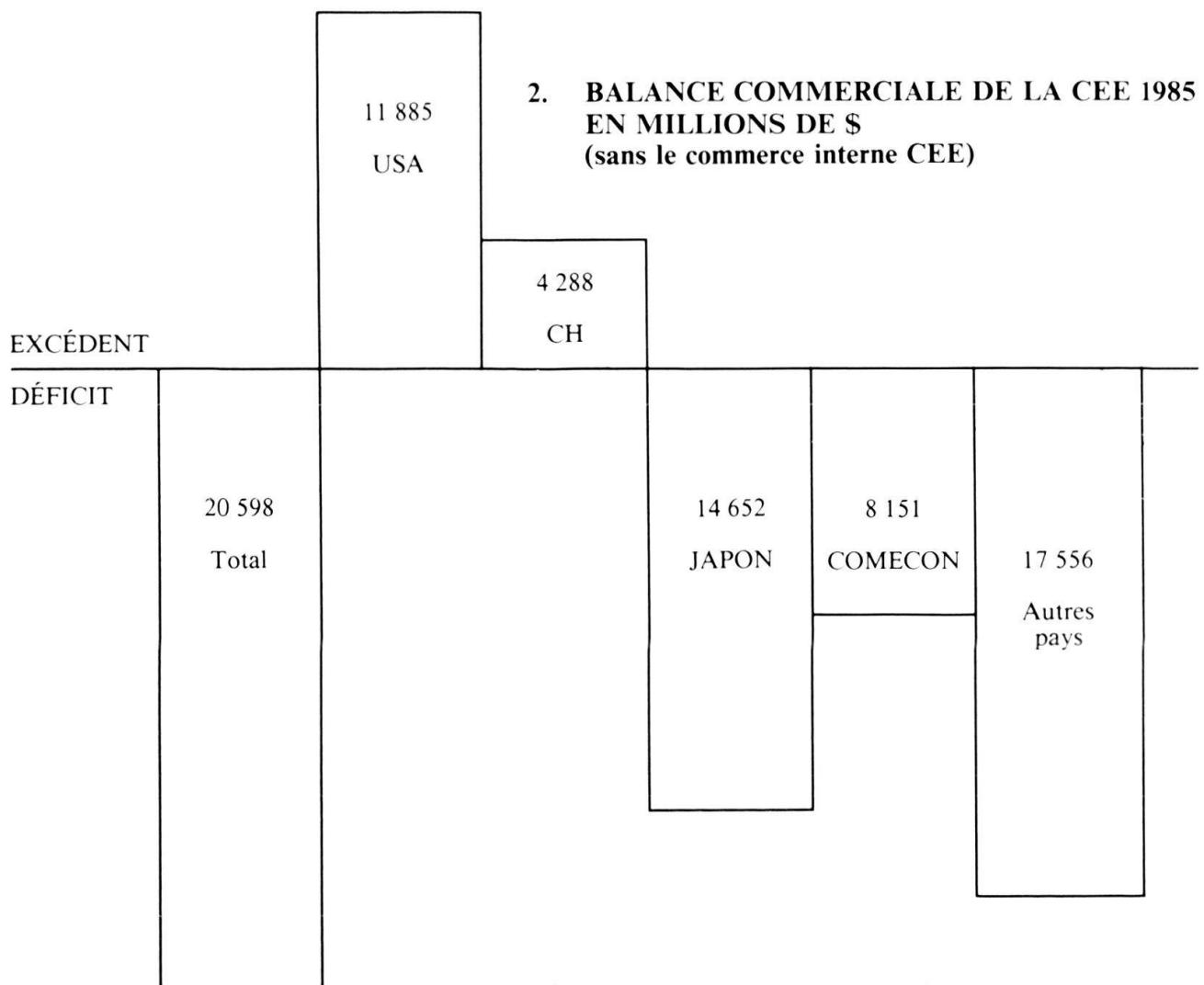
¹⁹ Mémorandum de la Commission des Communautés européennes au Conseil des Ministres de la CEE, du 26 février 1959, cité par le comte Snoy et d'Oppuers dans son ouvrage : «*La zone de libre échange*». Institut Royal des relations internationales, vol. XII, N°s 5-6, sept.-nov. 1959, pages 698 et ss.

Une fois encore le choix des instruments, réalisant une nouvelle étape de rapprochement de la CEE et des Etats tiers membres de l'AELE, dépendra de l'accord de volonté des parties à la négociation, mais il nous appartient de les examiner tous, en fonction des objectifs à atteindre, de leur efficacité supposée et des probabilités d'acceptation de la part du partenaire, de la CEE.

VII. CONCLUSION

Si j'ai pu contribuer à susciter ou à retenir l'attention sur l'orientation prise, projetée ou prévisible de la Communauté économique européenne, sur les répercussions qu'elle ne manquera pas d'avoir particulièrement pour la Suisse intégrée comme elle l'est et le sera pour les économies européennes en général; si j'ai pu inciter mes lecteurs, en tant que citoyens d'un pays fédéraliste et bénéficiant d'une démocratie directe, engagés qu'ils sont dans leurs activités professionnelles, à réfléchir à nouveau aux problèmes que poseront le réexamen de nos relations avec la CEE et les solutions qu'elles requerront, j'en serais fort heureux et je me hasarderais à penser que j'ai répondu à leur attente.

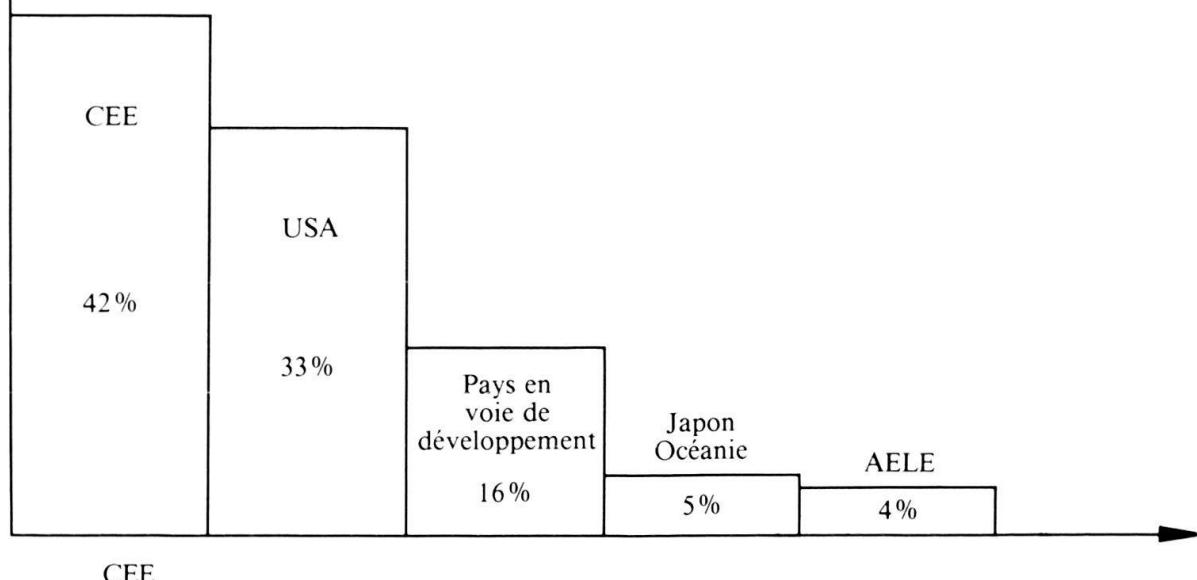




**3. TRAFIC COMMERCIAL DE LA SUISSE 1985
En % DU TOTAL DE L'IMPORTATION / EXPORTATION**

	IMPORT.	EXPORT.
CEE (1 2)	70,7	52,6
AELE (5)	6,5	7,5
COMMERCE EUROPÉEN		77,2
Autres pays industriels	10,6	16,5
Europe de l'Est	2,8	3,1
Pays en voie de développement	9,4	20,3
Reste du monde	<u>22,8</u>	<u>39,9</u>
	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

4. INVESTISSEMENTS DIRECTS DE LA SUISSE 1985



5. NUITÉES D'ÉTRANGERS EN SUISSE 1984

