Suisse et Europe : face à face ou participation : réflexions rétrospectives, du temps présent et prospectives

Autor(en): **Bauer, Gérard F.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **48 (1990)**

Heft 1

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-139954

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

Suisse et Europe: Face à face ou participation — Réflexions rétrospectives, du temps présent et prospectives*

Gérard F. Bauer
Neuchâtel

I. INTRODUCTION

Au seuil de vos journées de réflexion, vous m'avez confié le soin de les introduire par le rappel de l'évolution de la *construction européenne*; je l'accompagnerai de réflexions rétrospectives et prospectives.

Je suis très sensible à la confiance que vous m'avez témoignée et je suis conscient, tout à la fois, du privilège que j'ai de traiter à vos assises du thème **«Suisse et Europe: Face à face ou participation — réflexions rétrospectives, du temps présent et prospectives»** et de la complexité de la tâche qui m'est ainsi dévolue.

Les seuls titres, qui m'autorisent à le faire, ce sont les quarante années de réflexions que j'ai consacrées au sort de l'Europe tout d'abord comme étudiant au cours de la période catastrophique de 1919-1939, puis dans le déroulement de mes activités professionnelles, publiques et privées.

Aujourd'hui encore, je me suis imposé le devoir d'y penser, pressentant l'enjeu qu'allaient comporter pour la Suisse ses relations avec l'Europe présente et future.

Indépendamment du rappel du déroulement de la renaissance de l'Europe exsangue de 1945, les quelques *réflexions rétrospectives* dont je ferai part auront pour but de découvrir les raisons, pour lesquelles nous éprouvons de réelles difficultés à saisir la globalité des événements, qui ont pour théâtre l'Europe occidentale et qui se sont développés de 1946 à nos jours, à appréhender les problèmes que ces événements ont successivement posés à notre Pays.

Quant aux réflexions, vouées au temps présent et à l'avenir des dix prochaines années, elles ne tendent pas, pour la plupart d'entre elles, à proposer à ce stade des conclusions. Elles seront, en revanche, autant de questions que nous devons nous poser à propos des problèmes européens, non plus considérés dans un intérêt compartimenté, sectoriel, mais bien dans leur globalité, leur interdépendance de fait et de solution.

---

*Exposé présenté aux Journées de réflexion du Fonds national Suisse de la Recherche scientifique, à Fribourg, le 17 octobre 1989.

Comment pourrait-on le faire, comment les Autorités fédérales, cantonales, leurs administrations, l'économie et nombre d'autres décideurs seraient-ils en mesure, à eux seuls, d'embrasser ces problèmes, de saisir leur dynamisme, de rechercher et d'élaborer les solutions internes et externes qu'ils requièrent, comment mieux orienter l'opinion publique, indifférente ou désorientée sans le concours, sans l'appui pluridisciplinaire de réflexions, d'études approfondies, relevant principalement des sciences morales et humaines, sans négliger l'aide des sciences exactes, entreprises par nos Hautes Ecoles?

D'où l'idée personnelle, que je me permettrai de développer en guise de conclusion à cet exposé, d'un *programme national suisse* conçu, défini et mis en oeuvre à des fins d'inventaire, de révision des points de vues trop souvent dépassés, de propositions d'orientations nouvelles de nos politiques intérieures et extérieures!

II. REFLEXIONS RETROSPECTIVES

Survol des principales phases de la reconstruction économique de l'Europe occidentale

On ne peut examiner, comprendre les divers types d'évolution de la Communauté européenne, des relations de la Suisse avec cette Institution sans nous rappeler les principaux épisodes de la renaissance générale de l'Europe occidentale depuis la fin du deuxième conflit mondial à nos jours, ceux qui ont conduit du rétablissement de notre continent de ses ruines matérielles et morales à la Communauté économique européenne, aujourd'hui Communauté européenne.

A. La phase de rétablissement physique de l'Europe et de ses échanges (1947-1957)

C'est en moins de dix ans que l'Europe, tout au moins occidentale, se rétablit des ruines matérielles accumulées par le conflit mondial le plus catastrophique, que l'humanité et l'Europe particulièrement ont subi dans leurs histoires respectives.

C'est en tout premier lieu au Général Marshall, Secrétaire d'Etat américain — après avoir été le Chef d'Etat-major des Forces armées américaines durant la deuxième guerre mondiale de 1939 à 1945, à l'initiative qu'il a prise aux termes de son discours, à Harward, le 5 juin 1947, que revient le mérite d'avoir préconisé la restauration économique de l'Europe dans son ensemble, y compris *les Etats de l'Est*, de l'avoir mise en oeuvre dans la seule Europe occidentale du fait du refus de l'URSS et des Etats satellites de s'y associer.

Quelque quarante ans plus tard, marqués par la guerre froide, par la compétition inévitable des armements, des dépenses qui y ont été consacrées, nous voilà confrontés à

nouveau avec l'un des problèmes fondamentaux, celui d'une Europe, considérée dans son ensemble, qui ne peut résoudre ses difficultés, dominer ses différences que par une ouverture réciproque, à définir, à réaliser d'un commun accord.

La grande innovation du plan du Général Marshall, de ses conseillers américains, par rapport aux multiples tentatives, toutes avortées, de solutions économiques de la période de l'entre-deux-guerres (1919-1939), c'est d'avoir recommandé à ses partenaires européens occidentaux, d'avoir obtenu d'eux la mise en action d'un effort commun, *réunissant vainqueurs et vaincus.*

Cet objectif, à la fois ambitieux, urgent et nécessaire, rendu possible grâce à l'aide financière, matérielle du fédérateur que furent, à l'époque, les Etats-Unis, a consisté dans le rétablissement progressif de conditions humaines et sociales d'une stabilité politique indispensable de l'Europe, de sa prospérité économique, de ses équilibres sociaux, de sa renaissance et de son avenir dans l'indépendance.

Cette reconstitution économique de l'Europe devait être principalement assumée par les Etats européens; elle exigeait une coopération étroite entre Pays ex-belligérants.

La reconstitution proprement dite achevée, elle devait conduire à la réintroduction progressive d'un régime de liberté des échanges de produits et de services, lié à la transférabilité des monnaies, puis à leur convertibilité finale[1].

Grâce à l'initiative, au rôle fédérateur des Etats-Unis, à leur aide financière, les Etats de l'Europe occidentale, ex-belligérants, achevèrent cette oeuvre de sauvetage, la reconstruction du continent, et cela moins de quatre ans après la cessation du plus dévastateur des conflits mondiaux et européens.

Ce qui a concouru à un tel résultat, jugé utopique par de nombreux observateurs à l'époque, c'est pour la première fois la prise de conscience de la nécessité et de la permanence de la coopération intraeuropéenne.

Ne nous trouvons-nous pas confrontés aujourd'hui à des situations analogues lorsqu'il s'agit de venir à l'aide des Etats de l'Est, qui s'efforcent de revenir à la démocratie et à une économie libre?

C'est enfin, pour la première fois aussi dans les relations économiques internationales, le lien étroit des objectifs de redressement de la production grâce à la réédification des infrastructures — voies de communications, équipements industriels — et de ceux du rétablissement de la stabilité financière intérieure avec la disparition de l'inflation, de la réduction progressive des barrières aux échanges de produits, de services, de la mise en vigueur des accords de paiements conduisant à un régime des paiements multilatéral et libéré par étapes.

Ce furent là les raisons de la prospérité et du progrès social, que connût l'Europe occidentale dès les années 1950.

---

[1] A l'opposé des politiques protectionnistes, des accords bilatéraux, des régimes de clearing, des inflations galopantes de la période de 1919 à 1939.

B. La phase de reconstruction de l'Europe occidentale et la Suisse

Le fait nouveau du regroupement des vainqueurs et des vaincus, d'une importance capitale pour l'avenir immédiat ou plus lointain du continent européen, le succès qui a couronné cette entreprise périlleuse et nécessaire; ces deux faits n'ont pas conduit de nombreux Suisses à se rendre compte de la disparition de l'Europe divisée, antagoniste de la première moitié du siècle, de l'apparition, au travers d'épisodes négatifs et positifs, d'une Europe, nouvelle, retrouvée, face aux défis de toute nature, sécurité, compétition scientifique et économique, caractéristiques de la mondialisation des défis et des opportunités de la fin du XXe siècle et du XXIe siècle.

Ce comportement attentif, mais réservé de la Suisse, très généralement adopté, pouvait-il à l'époque surprendre?

Les péripéties tragiques qui ont marqué l'histoire du continent durant près de la moitié du XXe siècle suffisent, me semble-t-il, à l'expliquer, à le justifier.

En effet, la Suisse, politique et économique, en présence de l'échec successif des Conventions de la Haye, de la Société des Nations, à la cause de laquelle elle avait apporté son adhésion convaincue et son plein concours, de l'éclatement de l'économie internationale, européenne en autant de tentatives illusoires d'autarcies, a été conduite progressivement et légitimement dans les années 1930 à adopter une attitude de réserve, de repli, de défense — retour à la neutralité intégrale —, redoutant le pire.

La lutte pour maintenir ses identités, son indépendance avait rassemblé toutes les énergies du Pays et les avait concentrées sur le combat quotidien, celui d'assurer la sauvegarde de la Suisse dans le déchaînement de la guerre totale et mondiale.

La période de l'immédiat après-guerre, par l'étendue de ses incertitudes, a suscité autant de réserves des Autorités fédérales. Pouvait-on raisonnablement au cours de la période 1944-1947 croire à une reconstitution économique de l'Europe, au rétablissement des mouvements de personnes, des échanges commerciaux, ce qui présupposait la coopération étroite entre Pays ex-belligérants de l'Europe occidentale et l'appui décisif de la première puissance économique, les Etats-Unis, alors qu'on avait vécu les conséquences dommageables, voire tragiques des Traités de Paix de 1919-1920, qu'on avait dû déplorer la retraite dans l'isolationnisme de l'inspirateur même de la Société des Nations, les Etats-Unis?

Néanmoins, les Autorités fédérales étaient conscientes de la nécessité d'«ébaucher une politique suisse d'après-guerre» et envisageaient, d'ores et déjà, l'opportunité d'une adhésion de la Suisse à l'organisation qui serait, le cas échéant, appelée à relever l'Europe de ses ruines.

Aussi bien le Conseil fédéral, à l'initiative lucide, courageuse du Chef du Département politique, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, a-t-il décidé d'apporter le concours de la Suisse au Plan de reconstruction européenne — Plan Marshall — et d'adhérer à la première organisation permanente de coopération économique (OECE), en dépit du refus de l'Union soviétique et des Etats de l'Est d'y prendre part (1947-1948).

Durant **l'étape 1947-1950**, la collaboration suisse à l'oeuvre de reconstruction s'est développée en la forme d'une coopération permanente et étroite de la Confédération

suisse, «prête qu'elle était à collaborer, sur un pied d'égalité avec les autres Etats européens à l'établissement de ce plan de relèvement économique, qui permettait à l'Europe de réaffirmer, dans le domaine économique, une solidarité rompue en suite de la dernière guerre»[2].

En bref, ce premier type de collaboration économique régionale et permanente, fonctionnant entre Etats européens, ex-belligérants ou neutres, aux situations économiques fort différentes, aux objectifs souvent divergents, a réalisé dans les délais impartis la reconstruction du continent, le rétablissement progressif de la liberté des échanges de produits et de services, de la convertibilité des monnaies, de son ouverture au commerce mondial.

Il a réuni les conditions du retour à la prospérité économique et au progrès social.

C. La phase de la division économique (1957-1972)

1. Généralités

Sous les effets de la division politique de l'ensemble de l'Europe en Europe occidentale et Europe de l'Est, de la menace soviétique, de la création de l'Organisation de l'Atlantique Nord — OTAN —, de l'échec de la Communauté européenne de défense — CED — , la «*relance*» *de l'Europe fut décidée.* Se succédèrent la Conférence de Messine, puis la négociation, la signature du Traité de Rome en 1957 et la création des Communautés européennes, dont la *Communauté Economique Européenne*, destinée à réaliser une union économique, devant conduire elle-même à l'union politique projetée.

C'est, en effet, de la Conférence de Messine que date la décision des Six — les futurs fondateurs de la CEE — de recourir à l'avenir aux instruments économiques, à ce qu'on a appelé depuis *l'intégration économique européenne*, comme catalyseur politique à défaut de celui d'une *défense commune.*

C'est à cette date que remonte la *cassure économique de l'Europe occidentale* — quant à ses objectifs et ses méthodes —, provoquée par le lien étroit établi par les Six fondateurs de la CEE entre *l'intégration économique* et ses objectifs propres et *l'Union politique*, proclamée, mais non encore définie — voir Acte unique —, moins encore réalisée aujourd'hui.

Cette cassure était-elle inévitable? Pour ma part, je pense qu'elle ne l'était pas. Ne pouvant aujourd'hui dans le cadre de cet exposé motiver d'une manière approfondie un tel jugement[3], je me bornerai aux observations suivantes: l'attitude britannique, contradictoire à l'égard du marché commun en gestation — tantôt le craignant, tantôt sous-estimant la volonté déclarée des Six —, faite aussi d'atermoiements, de propositions tardives et insuf-

---

[2]Selon la position prise par le Conseil fédéral, le 27 juin 1947, à l'initiative du Conseiller fédéral Max Petitpierre.

[3]C'est ainsi que le Centre de recherches d'histoire des relations internationales de l'Université Robert Schuman, à Strasbourg, se propose d'analyser les causes de l'échec du «grand espace économique européen» ou «grande zone de libre-échange» en 1955//1959. Je souhaite que des chercheurs suisses puissent y être associés.

fisamment préparées, d'une appréciation trop superficielle des forces économiques en présence, le déséquilibre flagrant des volontés des deux groupes d'Etats suffisent à expliquer l'échec final des efforts faits pour prévenir cette cassure.

Quoi qu'il en soit, c'est là un des points de repères les plus importants des réflexions que nous devons vouer à l'histoire des relations intereuropéennes de 1945 à nos jours. Nous y trouvons des enseignements dont nous devons tenir compte dans les années qui nous séparent de la fin du siècle.

La Suisse, soucieuse de préserver la coopération économique institutionnelle, lancée en 1948, s'efforça d'insérer le futur «marché commun» dans une action vigoureuse en faveur de la libération totale des échanges — la zone de libre-échange —, dans le cadre de l'Europe dans son ensemble, mais en vain[4].

C'était-là la première tentative d'une **«Europe à deux vitesses»**, celle de l'Europe à Six et celle de l'ensemble de l'Europe occidentale.

C'est la naissance de l'idée — insuffisamment étudiée jusqu'ici des points de vue juridique et matériel —, consistant à amener les groupes européens, conduits pour des raisons politiques ou économiques à atteindre leurs objectifs de portée plus ou moins ambitieuse, non pas à se diviser, mais au contraire à rechercher les moyens, à définir les instruments, assurant le fonctionnement parallèle, harmonieux des groupements économiques coexistants; cette thèse est aujourd'hui préconisée par Raymond Barre, ancien Premier Ministre et Vice-président de la Commission des Communautés européennes.

La disparition de la seule organisation économique, groupant l'ensemble des Pays de l'Europe occidentale (OECE) et l'entrée en force du Traité de Rome par la création des Communautés européennes entraînèrent la fin de la coopération multilatérale européenne proprement dite et suscitèrent logiquement la création parallèle de l'Association européenne de libre-échange — AELE — à l'initiative de la Suisse.

D'une période de collaboration économique, caractérisée par une participation permanente et active de la Suisse à la gestion d'objectifs communs, nous passâmes, en raison même de la renaissance de la division économique de l'Europe occidentale, à une phase de relations contractuelles et bilatérales entre la CE et les Etats tiers, telle la Suisse.

2. La CEE et l'AELE

Ce furent alors l'éclosion de l'idée du marché commun dans les années 1950 et la naissance de la Communauté économique européenne — CEE — ou «Europe des Six»[5] en 1957, dont le double but était de créer un marché libre européen, délivré de toutes les entraves aux échanges de marchandises et de services et de réaliser finalement une union politique liant les Six Etats européens.

---

[4]Lors du Conseil des Ministres de l'OECE, les 28 et 29 février 1956, Max Petitpierre déclarait en effet que «l'on ne doit pas décourager ... les bonnes volontés de ceux — les Six —, qui croient pouvoir progresser par d'autres voies, telle que celle de l'intégration ... Mais une neutralité bienveillante de notre part devrait avoir pour corollaire une attitude similaire des Six; leurs études ne devraient en rien ralentir ou paralyser celles qui se déroulent dans le cadre le plus large de l'OECE, ni surtout aboutir finalement à une scission économique de l'Europe;»

[5]France, République fédérale d'Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg.

En effet et en présence de cette décision, faute d'entente entre anciens associés, les autres Etats européens — dont la Grande-Bretagne, la Suisse, la Suède, l'Autriche — ont été conduits à créer, le 4 janvier 1960, l'Association européenne de libre-échange — AELE — dont les buts fondamentaux ont été, d'une part, de se défendre contre un traitement commercial discriminatoire que pouvait entraîner la création du marché commun de la CEE, d'autre part, de démontrer la possibilité de réaliser aussi un espace économique européen libéré des obstacles aux échanges grâce au système dit de libre-échange, sans recours à une union douanière et sans vouloir tendre à une union politique, toutes deux voulues par la CEE.

Si donc les Etats membres de l'AELE, dont principalement la Suisse, qui possède les échanges les plus importants avec les Six Pays de la CEE, pouvaient au lendemain de la mise en vigueur de la CEE redouter à juste titre des conséquences négatives du marché commun, ils ont progressivement dans la suite adopté une attitude plus ouverte à l'égard de la CEE.

Il en fut de même de la Communauté et de son comportement à l'égard de ses partenaires européens, les membres de l'Association européenne de libre-échange.

Les deux facteurs déterminants de ce rapprochement progressif des deux groupes de Pays de l'Europe occidentale ont été et sont aujourd'hui le degré croissant de leur interdépendance, la progressive prise de conscience, sinon d'une communauté, tout au moins d'une parenté, des destins européens et d'une nécessaire réunion des efforts pour les assumer.

C'est ainsi, pour ne citer que le principal accord signé avec la CEE, la Suisse conclut, comme les autres Pays de l'AELE, en 1972 *l'accord de libre-échange*, qui a pour but de créer une zone de libre-échange pour les produits industriels – à l'exclusion donc de l'agriculture – entre la Communauté, ses Etats membres et les Pays de l'AELE.

Une clause de cet accord, appelée «clause évolutive», son article 32, prévoit et postule le développement et l'approfondissement des relations mutuelles dans les domaines de relations internationales, non régies par l'accord de 1972.

3. La Suisse et la CEE

Examinons d'une manière plus approfondie le paradoxe que nous présentent quotidiennement les relations Suisse // CE.

On peut, sans exagérer, en faisant un survol durant cette période des relations de la Suisse avec la Communauté européenne, dire que notre Pays et l'Organisation de Bruxelles ont fait oeuvre de pionniers. C'est ainsi qu'ils sont liés aujourd'hui par quelque 130 accords principalement bilatéraux, portant sur les domaines les plus différents, tels les accords de coopération dans la recherche scientifique et la technique, le récent accord concernant la libéralisation en matière d'établissement pour les sociétés d'assurances non-vie, accords comportant, selon les matières, des mesures de coopération, de libéralisation des échanges, des procédures de consultation.

Si les buts, que la Communauté européenne s'est assignés, soit la réalisation, en étape finale, d'une Union politique européenne ne pouvaient être les nôtres, en raison de l'inter-

prétation généralement donnée à notre statut de neutralité, si les structures de la Communauté, les pouvoirs supernationaux dont elle est dotée par cession d'une part de souveraineté des Etats membres, étaient considérés comme ne pouvant nous convenir en raison des caractéristiques fondamentales de la Suisse — démocratie directe et structures fédérales — il n'en demeure pas moins qu'il existe une communauté d'intérêt, un degré d'interdépendance, une intensité de relations, d'échanges qui fait de la Suisse, sinon en droit, mais dans le concret, le Pays le plus «intégré» des Etats européens, membres ou non de la Communauté européenne.

C'est là une situation paradoxale, à laquelle nous nous sommes accoutumés, sans nous rendre compte qu'elle ne pouvait, à elle seule, nous conduire au règlement fondamental de nos relations avec la CE[6].

Cette phase contractuelle, si fructueuse qu'elle se soit révélée grâce à la ténacité de nos négociateurs, grâce au nombre et à la diversité des arrangements conclus bilatéralement avec la CE, n'a, ni pouvait aboutir à ressouder les deux Europes économiques, aux objectifs généraux partiellement divergents, aux méthodes et instruments différents.

Elle a permis, c'était là son mérite, de résoudre les problèmes courants, que suscitaient les relations CE // Suisse.

En revanche, à part l'initiative prise par la Suisse dans les années 1960 et tendant à la conclusion d'un accord d'association aux termes de l'article 238 du Traité de Rome — proposition qui n'eut pas de suite, engagé qu'elle a été dans des circonstances politiques générales défavorables — il n'y eut aucune autre proposition de la Suisse ou d'un autre Etat de l'AELE, suggérant la négociation d'un accord multilatéral, liant matériellement et organiquement les deux groupes d'Etats européens.

III. REFLEXIONS SUR LE TEMPS PRESENT — LA PHASE DU MARCHÉ UNIQUE

A. L'acte unique (février 1986) ou la 2ème relance européenne

Avec l'adoption de l'«Acte unique» par les Etats membres de la Communauté européenne, une nouvelle phase a débuté dans le processus d'intégration économique et politique de l'Europe communautaire et dans la nécessaire évolution des relations entre la CE, ses Etats membres et les Etats membres de l'AELE et cette dernière.

---

[6]En 1988, 56% de la production suisse trouve ses débouchés dans la CE, 71% de ses importations en proviennent. En 1987, 50% de nos investissements ont été dans la CE. Nous sommes le plus important employeur de ressortissants des Etats de la CE en Suisse, un créateur d'un chiffre élevé de postes de travail au sein de la CE par les sièges d'activité qu'y ont ouverts les firmes suisses. Le nombre des touristes suisses, qui se rendent à l'étranger pour leurs vacances, préfèrent les Etats membres de la CE, à raison de 80%.

Elle s'achèvera vraisemblablement avec la fin du présent siècle ou le début du XXIe siècle[7].

C'est dire l'importance capitale, que revêt cette nouvelle étape, l'attention qu'Autorités fédérales, cantonales, l'économie, leurs organisations patronales et syndicales, les professions de toute nature doivent y prêter et les efforts redoublés que nous devons accomplir pour comprendre la signification politique, économique et sociale de cette échéance et pour relever le défi qu'elle comporte[8].

Que signifie *l'Acte unique*?

Il comporte, en résumé, la réaffirmation des objectifs politiques et économiques consacrés par le Traité de Rome de 1957, créant la Communauté économique européenne.

Il explicite, il étend les dimensions et la diversité des domaines d'activités humaines, non seulement économiques, appelées à être libérées de toutes entraves directes et indirectes, lors de l'institution du «marché unique», le 1er janvier 1993[9].

Il réaffirme la vocation politique de la Communauté, en fixant pour «objectif de contribuer ensemble à faire progresser l'Union européenne», sans la définir d'une manière plus précise.

Dans le but de faciliter, d'accélérer les décisions à cet effet, l'Acte unique substitue au vote à l'unanimité celui à la majorité dans un grand nombre des champs d'activités de la CE.

Il y a dans une telle décision une volonté d'améliorer le fonctionnement des institutions de la CE, d'accroître sa capacité de décision.

Les conséquences de cette décision ne manqueront pas de se faire sentir aussi dans les rapports CE // Etats membres de l'AELE, quant à la capacité respective de décision des Institutions de la CE et de l'AELE et des Etats membres de cette dernière, comme dans la manière de la CE de négocier avec ses partenaires européens.

C'est là un nouveau point de repère pour nos réflexions sur l'évolution de nos rapports de la CE.

Eu égard à l'importance évidente de l'objectif économique et politique que la Communauté s'est assigné aux termes de l'Acte unique et le calendrier qu'elle s'est fixé[10], étant

---

[7]En juin 1985, le «sommet européen» réunissant les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté — adoptèrent le «Livre blanc», recueil de trois cents propositions précises tendant à l'abolition des trois types d'obstacles à la réalisation du «marché unique», soit les frontières physiques, fiscales et techniques. L'Acte unique, signé en 1986, par les douze Etats membres de la Communauté sanctionne politiquement et juridiquement les trois cents propositions du «Livre blanc». Il révise le Traité de Rome.

[8]Souvenons-nous qu'à elle seule, la CEE constitue la plus grande puissance commerciale du monde, soit 37,5%, y compris le commerce intercommunautaire.

[9]L'objectif du «marché unique», défini par l'Acte unique et explicité par le «Livre blanc», se définit dans l'instauration au 1er janvier 1993 — vraisemblablement dans les années 1992 et suivantes — de la liberté de la circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux (les quatre libertés) sur l'ensemble des territoires des Etats membres de la Communauté.

[10]Le retard, que pourrait subir l'achèvement d'un tel programme n'enlève rien à l'importance de cette mutation politique et économique de l'Europe communautaire, par voie de conséquence, de l'Europe occidentale dans son ensemble.

donné que cet objectif comporte la libération de toutes entraves des activités économiques et autres relevant des «quatre libertés», les conséquences d'une telle mutation des économies des Etats membres de la CE seront larges, profondes à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté.

Les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange s'en sont préoccupés dès l'adoption de ces décisions par la Communauté européenne.

Au surplus, les raisons, qui inspirent cette *deuxième relance européenne*, doivent retenir notre attention, au moment de définir notre attitude à son égard.

Il ne s'agit plus, en effet, d'une intégration économique conduisant à une union politique, principalement conçue et mise en oeuvre, comme parade — avec l'entrée en lice de l'OTAN — à la menace soviétique, mais bien d'une déclaration de volonté, d'une détermination européenne proprement dite, parallèle à l'évolution des rapports Est-Ouest, au «dégel» des relations des deux superpuissances, l'URSS et les Etats-Unis.

L'évolution voulue et obligée, que comportera cette phase de 1987 — fin de siècle, dans les rapports internes de l'Europe occidentale, n'est donc pas un nouvel épisode de l'après-guerre.

Elle est, d'une part, **la résultante d'un processus de mûrissement** des volontés concordantes renouvelées — en dépit et en raison des crises qu'il engendre très naturellement —, d'une accoutumance à réfléchir, à agir et à réagir ensemble, quelles que soient les divergences, présentes et à venir sur les objectifs prioritaires, sur les méthodes d'action, à propos des structures de la CE et leur fonctionnement.

Elle est, d'autre part, ou la conséquence ou l'anticipation de mutations internationales, dont l'Europe est le sujet, l'objet, ou qui la concerne pour une large part.

Par voie de conséquence, elle **exercera son influence sur le rapprochement en cours des Etats de l'Est, comme ce dernier facteur devra être pris en compte par la CE**[11].

B. La résolution de Luxembourg (1984)

C'est animés d'une même volonté de rapprochement que les Etats membres de la CE et les Etats membres de l'AELE convinrent, lors d'une réunion ministérielle mixte et aux termes de la résolution de Luxembourg de 1984, d'oeuvrer à la réalisation du «grand espace économique européen», comprenant les économies dans 18 Etats membres des deux institutions et organisations européennes précitées.

En exécution de cette résolution, des procédures d'examen, de consultations, de négociations furent lancées, sous la direction d'un groupe mixte de représentants de l'AELE et de la CE, qui ont eu pour objet d'explorer les possibilités de libéraliser dans l'ensemble de l'Europe occidentale les activités relevant des «quatre libertés».

---

[11] D'ores et déjà, nous l'observons dans les réflexions, que suscitent les mutations radicales des Etats de l'Est, dont aujourd'hui l'Allemagne de l'Est, demain la Tschécoslovaquie, au sein de la CE, de l'AELE, du Conseil de l'Europe, dans les chancelleries des capitales occidentales (novembre 1989).

Encore que les résultats en soient inégaux selon les domaines explorés, les progrès concrets, d'ores et déjà, enregistrés depuis 1984 ne sont pas du tout négligeables. Là où les intérêts spécifiques se rejoignaient, où des réglementations respectives en vigueur n'étaient pas contraires les unes aux autres, des négociations ont pu être menées et conclues positivement.

C. L'initiative du Président de la Commission des Communautés européennes, Monsieur Jacques Delors, du 17 janvier 1989[12]: ses conséquences

1. Généralités

Cette déclaration m'a paru dès l'abord devoir retenir toute l'attention des Pays tiers de la Communauté, de la Suisse, en particulier.

Elle représente un fait nouveau d'importance dans l'histoire, déjà riche en péripéties, des relations entre la CE et les Etats membres de l'AELE.

C'est, en effet, la première fois depuis sa constitution en 1957 que la Communauté, par son Président, s'adresse de la sorte à ses partenaires européens de l'AELE, en soulignant, d'une part, avec force la priorité qu'il attache à la réalisation du «marché unique», de l'union monétaire et économique, qui devrait en être l'instrument et en proposant, d'autre part, aux Etats partenaires de l'AELE, des solutions matérielles et d'organisation multilatérales pour régler les relations futures de la CE avec les Etats tiers.

Ce n'est plus donc le seul choix de l'adhésion ou de la non-adhésion, du noir ou du blanc, qui nous est proposé comme jusqu'ici, c'est l'invitation à explorer *une troisième voie*, destinée à permettre la réalisation de l'«espace économique européen», objet de la déclaration commune de volonté de la CE et des Etats membres de l'AELE (1984).

Dans le cas où l'exploration proposée conduirait à des résultats positifs tant sur les aspects institutionnels que sur les problèmes matériels posés, ceux de la mise en force des «quatre libertés» dans les relations CE // Etats membres de l'AELE, la porte serait ouverte aux négociations multilatérales pour parvenir aux accords projetés sur la base des résultats des travaux exploratoires.

L'«approche» proposée aux Etats tiers à cet effet consiste donc dans **une attaque globale de l'ensemble des problèmes matériels et d'organisation, que comportent les relations actuelles et à venir de la CE, de ses Etats membres avec les Etats membres de l'AELE.**

Ce ne sont plus tel ou tel domaines d'activités humaines, des échanges de produits et de services qui sont pris en considération, à l'initiative de l'un ou l'autre des partenaires européens, c'est l'ensemble des domaines d'activités couverts par les «quatre libertés» qui sont appelés à devenir l'objet de la négociation CE // Etats tiers, membres de l'AELE.

---

[12]Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes, faite devant le Parlement européen (Strasbourg, le 17 janvier 1989).

Si l'on peut se féliciter de voir le Président de la Commission des Communautés européennes se soucier de la sorte de l'avenir des relations CE // Etats tiers, proposer des règlements matériels et solutions institutionnelles, il faut dans le même temps se rendre compte que le mode de faire suggéré par Monsieur Delors diffère nettement de celui utilisé jusqu'ici, approche pragmatique, «coup par coup», celui du «suivi de Luxembourg».

Quelles sont les raisons d'une telle initiative?

Les suppositions à cet égard sont nombreuses et diverses. Sont-ce les échéances, qui se multiplient pour l'Europe considérée dans son ensemble, et dont certaines se font pressantes, celles de la concurrence croissante extérieure à l'Europe, l'endettement international des Pays en voie de développement demeuré jusqu'ici sans réelle solution, l'évolution, le rapprochement des Etats de l'Est, leurs conséquences internes et leurs répercussions directes et indirectes sur la CE, sur l'Europe dans son ensemble?

Les aspects institutionnels, trop négligés jusqu'ici sont pour la première fois posés par la CE; ils le sont en la forme d'alternative, selon les déclarations de Monsieur Delors.

Ce sont les pourparlers exploratoires CE // AELE proposés, qui permettront de dire si l'objectif visé est dans la réalité le seul règlement des rapports bilatéraux CE // Etats tiers ou celui de la constitution de l'«espace économique européen», doté des institutions de gestion et de décision nécessaires. De la réponse à cette question dépendront le contenu du règlement projeté et le mode de le gérer à l'avenir.

En d'autres termes, et c'est là un fait nouveau d'importance dans les relations CE // Etats membres de l'AELE, le règlement des problèmes matériels, le degré d'application réciproque des «quatre libertés» et la solution institutionnelle sont indissolublement liés, parce qu'interdépendants.

2. *La réaction des Etats tiers à la proposition Delors*

A l'invitation du Président Delors aux Etats membres de l'AELE de «*rechercher avec la Commmunauté une nouvelle forme d'association, qui serait plus structurée sur le plan institutionnel avec des organes communs de décision et de gestion*», les chefs des Gouvernements des Etats tiers ont répondu par leur déclaration, à Oslo, les 14 et 15 mars 1989, aux termes de laquelle ils déclarent vouloir, à leur tour, la «réalisation *la plus complète* de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux, des personnes, dans le but de créer un espace économique européen dynamique et homogène».

C'est dire que les Etats membres de l'AELE, dont notre Pays, ont fait leurs, tout au moins dans leurs grandes lignes, les objectifs généraux définis par la proposition du Président Delors.

Il restait **l'essentiel**, à savoir d'explorer la possibilité d'appliquer les «quatre libertés» dans les relations CE // Etats tiers, de définir les voies et moyens d'y parvenir, de rechercher le ou les types d'institutions, appelées à gérer l'«espace économique européen» projeté.

3. Les pourparlers exploratoires: CE // Etats membres de l'AELE: leur déroulement et la suite

Ils ont été conduits au sein de quatre groupes mixtes, correspondant aux «quatre libertés» et d'un cinquième groupe, chargé de l'examen des aspects institutionnels.

Achevés en octobre, conformément au programme et à l'horaire convenus, les résultats seront soumis, tout d'abord, aux délibérations des Conseils des Ministres de l'AELE et de la CE dans les semaines à venir.

Ils figureront ensuite à l'ordre du jour de la réunion des Ministres de l'AELE, des 11 et 12 décembre 1989, de la session mixte des Ministres des Etats membres de la CE et des Ministres des Etats membres de l'AELE, convoquée à Bruxelles, le 19 décembre 1989.

Les Ministres auront à décider vraisemblablement:

— ou la poursuite, l'approfondissement des travaux exploratoires, si ces derniers, en raison de la brièveté des délais, de la nouveauté du mode de négociation — approche globale, multilatérale, matérielle et institutionnelle —, n'ont pas encore permis de dégager une similitude suffisante sur les questions jugées fondamentales;

— ou l'ouverture des négociations multilatérales proprement dites fondées qu'elles seraient sur les conclusions, agréées de part et d'autre, des travaux exploratoires.

Il ne m'appartient pas de me prononcer, à ce stade, sur le déroulement des négociations qui seraient ouvertes dans un avenir plus ou moins proche, ni à fortiori sur les probabilités d'accord CE // AELE[13].

Les seules appréciations de situation, que je me hasarderai à faire, seront les suivantes:

Au sujet des Etats membres de l'AELE:

Dans l'éventualité, positive, où les Etats décideront l'ouverture des négociations multilatérales, la tâche des négociateurs des Etats membres de l'AELE sera particulièrement astreignante en comparaison à celle des représentants de la CE, dont les intérêts et les attitudes sont généralement convergents.

Il s'agirait, en effet, pour les premiers, membres de l'AELE, de s'adapter aux nouveaux objectifs proposés des négociations et à leurs nouvelles méthodes — approche globale et multilatérale — et d'harmoniser au préalable leurs conceptions sur l'adoption plus ou moins complète des «quatre libertés» et sur les types d'institutions, appelées à gérer l'espace économique élargi, devenu commun à l'Europe occidentale.

Sur le plan des structures et des politiques internes des Etats de l'AELE, cette mise en convergence des positions de négociations des Etats membres de l'AELE au sein de cette dernière présuppose le règlement des questions, d'une évidente importance, qui se posent et se poseront sur les plans politiques, de nature constitutionnelle, législative, administrative et

[13]En considération des résultats des travaux exploratoires, la réunion mixte des Ministres des Etats membres de la CE et des ministres des Etats membres de l'AELE, décida de faire précéder l'ouverture probable des négociations au cours de 1990 d'une phase de pré-négociations, présentement en cours. (février 1990).

économique, pouvant elles-mêmes se traduire concrètement dans des modifications d'orientation de leurs politiques économiques, fiscales et sociales.

Au niveau de l'AELE, en tant que telle, cet objectif de convergence implique une adaptation des structures, de l'organisation, des méthodes d'action de l'Association. La nature et l'importance de cette réforme dépendront des tâches qui lui incomberont à l'avenir, soit que l'institution assumera le rôle d'un organe de concertation des Etats membres dans leurs rapports avec la CE ou qu'elle se muera en partenaire institutionnel de la CE à la direction de l'«espace économique européen» projeté.

En revanche, point n'est besoin pour ce faire de doter, comme le suggère le Président Delors, l'AELE des compétences supernationales, analogues à celles de la CE.

Entre autres mesures à prendre, les structures d'organisation, les méthodes de travail, d'action — dont les modalités de vote — devront faire l'objet de révision.

Il conviendra, en particulier, d'adjoindre aux organes actuels — Conseil des Ministres, Comité des représentants des Etats membres, secrétariat — une délégation parlementaire.

Une telle innovation non seulement s'imposerait eu égard à l'importance accrue de l'AELE, mais elle serait encore conforme aux principes qui sont les nôtres, ceux d'une organisation européenne aux fondements démocratiques et fédéralistes.

On ne saurait se dissimuler que cette réforme de l'AELE, la définition de son rôle vis-à-vis de la CE, de l'«espace économique européen» projeté, autant de questions récemment posées, exigent des Etats membres des travaux approfondis pour parvenir à des solutions agréées de tous[14].

Au sujet de la CE et de ses Etats membres:

La définition de leurs positions de négociation ne paraît pas devoir leur susciter de graves difficultés, du fait que les objectifs du «marché unique» — acceptés aux termes de l'Acte unique de 1986 — constituent leur plate-forme de négociation et que la Commission européenne dispose de larges compétences de négocier et bénéficie d'un capital d'expériences en matière de pourparlers multilatéraux.

Néanmoins, c'est au Conseil des Ministres des Etats membres de la CE qu'il appartient de définir le mandat de négociation.

Quant aux positions qui pourraient être celles de la CE, aux niveaux successifs de la Commission européenne, du Conseil des Ministres, ultérieurement du Parlement européen, les courants d'idées qui coexistent au sein de la CE, l'évolution suivie par les travaux exploratoires de ces derniers mois nous permettent, à défaut de pronostic, de poser l'alternative suivante, comportant, quant à la solution des problèmes matériels et institutionnels posés, un terme positif, d'ouverture, et un terme restrictif, sinon négatif:

---

[14]Jusqu'à l'initiative du Président Delors (janvier 1989), nous ne nous sommes malheureusement guère préoccupés du sort et du rôle de l'AELE dans l'hypothèse de la création de l'«espace économique européen», trop assurés que nous avons été de parvenir à nos fins grâce à la seule approche pragmatique et bilatérale.

Quant à l'application des «quatre libertés»:

- ou l'on conviendrait de les appliquer au sein du futur «espace économique européen dans toute la mesure du possible»[15] au cours d'une première étape, sur une base de réciprocité ou d'équilibre des prestations et des contre-prestations, complétée ultérieurement;
- ou la CE exigerait au cours des négociations, comme condition à l'accord, l'adoption pure et simple par les Etats membres de l'AELE de l'ensemble des décisions de la CE, prises ou en devenir, introduisant et appliquant les «quatre libertés», ce qu'on appelle dans la langue des négociations, l'«acquis communautaire».

Une telle exigence, si elle devait être présentée, impliquerait **l'alignement** des Pays tiers, de leurs législations, voire des dispositions constitutionnelles de plusieurs d'entre eux sur le modèle de la CE.

Point n'est besoin de souligner qu'une telle attitude de la CE[16] entraînerait le refus de Pays tiers, telle la Suisse, tant pour des raisons matérielles tenant à la différence souvent importante des législations en cause que pour des motifs de nature juridique fondamentale.

Quant aux institutions:

— ou l'on s'orienterait vers la création *d'un organisme commun à la CE et aux Etats membres de l'AELE* et à cette dernière, de gestion des accords conclus et de décision à leur égard;

— ou l'on instituerait *deux organes jumelés*, celui de la CE, celui des Etats membres de l'AELE, qui seraient appelés à gérer l'objet de la ou des conventions multilatérales.

Dans ces deux hypothèses, on pourrait à juste titre parler d'une association économique chargée d'une tâche commune.

Ces problèmes institutionnels ne manqueront pas d'être au nombre des plus difficiles à régler, car ils comportent, à leur tour, des questions de principe, pour les deux groupes de partenaires, touchant pour la CE aux statuts de la CE, à ses structures, aux conditions de son fonctionnement, pour les Etats membres de l'AELE à leurs fondements constitutionnels, législation, pour l'AELE elle-même, à ses structures d'organisation intergouvernementale.

Si l'on peut comprendre les motifs qui inciteraient la CE à refuser aux Etats non membres la possibilité de participer à la gestation de ses futures décisions en considération des mécanismes institutionnels de la CE, on ne pourrait, en revanche, admettre de la part de la CE une opposition à la création d'un organisme commun de gestion du ou des accords multilatéraux projetés, car elle signifierait pratiquement le rejet de l'Association économi-

---

[15]Ainsi que les Ministres de l'AELE ont déclaré le vouloir en réponse à l'initiative du Président Delors (mars 1989)

[16]Une telle prétention serait exorbitante à l'égard des Etats tiers eu égard aux conditions propres du statut d'association qui leur serait reconnu.

que européenne, soit de l'«espace économique européen», voulu par la Résolution de Luxembourg (1984).

De telles attitudes négatives de la part de la CE nous paraîtraient, au reste, contraires, à la fois à l'esprit inspirant les propositions du Président Delors et aux dispositions du Traité de Rome, de son article 238, prévoyant expressément l'association de Pays tiers à la CE[17].

Elle serait, en outre, inconséquente au moment où le Président Delors, la Commission européenne, nombre d'Etats membres excluent pour les prochaines années toute admission de nouveaux membres.

Au surplus, pour ne citer qu'une des échéances qu'il nous appartient d'honorer, une telle attitude nous paraîtrait inconséquente, eu égard à la nécessité, à l'urgence de coordonner l'ensemble des moyens et des forces de l'Europe occidentale en vue d'apporter aide et appui efficaces aux Etats de l'Est[18].

C'est dans l'édification d'un organisme nouveau — sauvegardant les identités des deux institution et association, la CE et l'AELE —, appelé à administrer l'«espace économique européen», fait de la Communauté européenne et des Etats tiers et non pas dans un type de jumelage des organes de la CE et de l'AELE qu'une issue constructive devrait être recherchée[19]!

Quels que soient les résultats des travaux exploratoires en cours et les conclusions préliminaires que prendraient les Ministres des deux groupes d'Etats, on ne saurait plus ignorer, en raison du changement des objectifs impartis aux pourparlers CE // AELE le nombre, la complexité des questions, ni sous-estimer les problèmes souvent épineux que cette troisième voie va nous poser, qu'il s'agisse de l'agriculture, de la liberté de circulation des personnes, de la liberté d'établissement et d'exercice des carrières libérales et des activités professionnelles, des règles anti-cartellaires, des problèmes de transports routiers, ferroviaires, aériens, l'équivalence des titres universitaires et diplômes professionnels, l'environnement, image combien illustrative de notre degré d'interdépendance et de solidarité obligée.

Toutes questions auxquelles viendraient s'ajouter les questions institutionnelles.

Aux mesures de restructuration, que l'économie suisse — industrielle et de service — est en voie de prendre, à l'amélioration de sa capacité concurrentielle à laquelle elle doit vouer en priorité tous ses efforts et ses moyens, doivent correspondre *des mesures d'accom-*

---

[17]Le Président Delors, dans le cours de son exposé du 17 janvier 1989, déjà mentionné, parlant des relations à l'avenir de la CE avec les «très proches amis de l'AELE», a mentionné deux voies, «soit de continuer dans le cadre des rapports actuels, en fait essentiellement bilatéraux ..., soit rechercher une nouvelle *forme d'association*, qui serait plus structurée sur le plan institutionnel avec des organes communs de décision et de gestion ...»

[18]L'accélération et l'étendue des mutations en cours au sein des Etats de l'Est le requièrent! (novembre 1989)

[19]Au nombre des problèmes à résoudre, surgit de suite celui des modalités de vote pour les décisions: On peut imaginer qu'il y aura des matières, d'importance jugée vitale ou nationale, qui requerront l'unanimité des suffrages, comme la CE le prévoit elle-même et la «jurisprudence gaulienne» l'a interprétée, des objets, qui selon leur caractère, exigeront une majorité qualifiée ou ne demanderont qu'une simple majorité. De telles modalités de vote pourraient aussi reprendre la règle de l'unanimité-abstention — adoptée et pratiquée avec succès par l'Organisation de coopération européenne (OECE) et reprise par le Conseil de l'Europe —, selon laquelle l'abstention d'un Pays membre ne fait pas obstacle à l'unanimité, contrairement à la règle de l'unanimité-veto.

pagnement des Autorités fédérales et cantonales, destinées à offrir à l'économie de notre Pays les conditions-cadres les plus favorables à de telles mutations[20].

La préparation de notre économie à la compétition extérieure croissante, résultat de la création du «marché unique», de la mondialisation des rapports économiques, des applications nombreuses et diverses d'une technologie en perpétuel renouvellement, doit aller de pair avec les adaptations, non moins nécessaires du nombre de nos structures administratives publiques — dont, en particulier, nos régimes fiscaux et la préparation approfondie en cours de notre diplomatie aux négociations institutionnelles et économiques prochaines.

4. En bref

Aujourd'hui est ouverte une nouvelle phase de l'intégration européenne, qui se prolongera au-delà des années 1992-1995 et qui sera marquée d'une part, par l'achèvement du «marché unique», sa progression vers l'union monétaire et économique, vers un type d'union politique, d'autre part, par la négociation et la conclusion d'un accord-cadre multilatéral, la mise en place d'institutions régissant et gérant l'«espace économique européen», si la conscience des intérêts communs s'impose à tous, si la réalité des échéances communes est finalement reconnue, si la raison l'emporte de part et d'autre[21].

Si l'on y parvient, sans doute au travers de plusieurs péripéties, l'Europe se présenterait dans un ensemble fait de cercles concentriques, le *cercle intérieur*, soit la Communauté européenne (CE), le *cercle intermédiaire* ou l'«espace économique européen» — soit les 12 Pays de la CE et les 6 Pays de l'AELE —, le *cercle extérieur*, les Pays de l'Est, qui réussiraient leurs mutations politiques et économiques.

IV. REFLEXIONS RETROSPECTIVES ET PROSPECTIVES

Généralités

Les hésitations que nous éprouvons au sujet des problèmes européens, les réserves que nous exprimons à l'égard de la réintégration européenne, nos réticences à prendre tout engagement durable à son endroit ne trouveraient-elles pas — indépendamment des ensei-

---

[20]N'oublions pas, en effet, que les PME détiennent une position importante dans les secteurs orientés vers l'exportation. C'est ainsi qu'en 1988 dans l'industrie des machines et des véhicules, 67,5% des 947 entreprises recensées employaient entre 10 et 99 personnes, 21,3% entre 100 et 499 personnes et 5,8% 500 personnes et plus (selon OFS Statistique Industrielle 1986-1987-1988-Berne-1989).

[21]Dans les réflexions assidues qui seront consacrées à la définition, à l'entrée en force de telles institutions, dans les négociations CE // Etats membres de l'AELE, les régions devront être prises en considération. Loin de freiner le processus d'association envisagé, les régions sont en mesure, elles le seront encore davantage à l'avenir, de faciliter «sur le terrain» la réalisation du marché intérieur de l'«espace économique européen» projeté si elles sont «reconnues» par les accords multilatéraux, si elles reçoivent un statut et les moyens adéquats.

gnements négatifs des deux guerres mondiales — une explication dans le fait que nous n'avons pas encore compris la nature, l'étendue des mutations de tous ordres, dont l'Europe occidentale est l'auteur ou l'objet ou qui la concernent pour une large part et qui font et feront de l'Europe contemporaine et de la fin du XXe siècle un continent, un monde foncièrement différent de son prédécesseur de la première moitié du XXe siècle, bouleversé et déchiré par les deux guerres mondiales?

Que pouvons-nous en effet constater?

La disparition du IIIe Reich a mis fin à l'époque des impérialismes nationaux, qui, tour à tour, ont déclenché les «guerres civiles» dont l'Europe a été la victime à la fin du XVIIIe, aux XIXe et XXe siècles.

Tandis que rivalité et confrontation se multipliaient et s'exacerbaient entre les deux superpuissances contemporaines, l'URSS et les Etats-Unis, l'Europe occidentale, tout en demeurant un important enjeu, a appris à vivre une vie pacifiée, exempte d'ambitions antagonistes; elle s'est mise à rechercher et à retrouver sa cohésion, et cela grâce à diverses formes institutionnelles de collaboration qu'elle a été la première à instituer dans le monde et à l'extension des régimes et systèmes démocratiques à l'ensemble de l'Europe occidentale.

Avec la décolonisation, volontaire ou obligée des puissances coloniales européennes, tous à la fois, une cause de friction internationale a disparu et l'un des obstacles au rapprochement des conceptions et des intérêts des Pays européens s'est effacé.

La conclusion des accords d'Helsinki, des conventions subséquentes avec l'URSS et les Etats satellites de l'Est a amorcé le rapprochement de l'Europe occidentale et celle de l'Est à un rythme que nous ne pouvions imaginer il y a encore quelques mois.

Il est aujourd'hui confirmé; il est en voie de se développer du fait du dégel des relations des deux superpuissances et du processus d'ouverture et de libéralisation, qui caractérise l'évolution des régimes politiques, jusqu'ici stratifiés dans leur totalitarisme, de nombre d'Etats de l'Est.

Ce rapprochement n'est-il pas la démonstration convaincante du bien-fondé et de l'efficacité des régimes politiques démocratiques et économiques de liberté des Etats de l'Europe occidentale comme du succès de ses efforts de réintégration depuis 1947?

La réussite de l'Europe occidentale n'a-t-elle pas développé une capacité d'attraction sur les Etats de l'Est? N'est-elle pas le levain du rapprochement voulu par nos partenaires de l'Est?

Ce succès nous a-t-il préparés à assumer collectivement cette nouvelle tâche d'appui aux Pays de l'Est dans leurs recherches ardues et courageuses d'une issue démocratique et libérale à leur état présent?

Ces mutations, internes et externes à l'Europe occidentale, l'interdépendance, l'interaction de facteurs politiques et économiques, la «deuxième relance européenne», qui aboutira au «marché unique» dans les dernières années du siècle et qui a franchi le «seuil» de l'«irréversibilité» ne doivent-elles pas nous conduire à examiner à nouveau si l'attitude vigilante, défensive, de collaboration sélective et bilatérale adoptée par la Suisse au lendemain de la naissance de la Communauté européenne, est aujourd'hui encore fondée?

Nous permettrait-elle, en effet, dans les conditions nouvelles et positives de l'environnement politique de participer à l'édification de l'Europe du XXIe siècle, cohérente, émancipée et ouverte au monde?

Avons-nous correctement mesuré l'importance de ce qui est devenu l'un des axes fondamentaux de la création européenne contemporaine, **soit la réconciliation franco-allemande**?

Sommes-nous conscients de la valeur politique et économique de l'adhésion de la Péninsule ibérique à la Communauté, de l'Espagne qui figure aujourd'hui et pour la première fois depuis les guerres napoléoniennes au nombre des acteurs de l'Europe réconciliée?

L'appartenance de tous les Etats de la rive nord de la Méditerranée à la CE ne fera-t-elle pas renaître, avec le Maghreb, la réalité d'un «mare nostrum», tout au moins, dans les bassins occidental et central de la Méditerranée?

Le renforcement européen n'exercera-t-il pas dans les prochaines décennies son influence sur l'équilibre économique et politique de l'Amérique latine?

Cesserons-nous — comme nous le faisons encore trop souvent — d'opposer notre adhésion à une future association économique européenne que nous voulons démocratique et libérale et notre ouverture du monde à notre «vocation mondialiste»?

Ne reconnaîtra-t-on pas que la Suisse, par son identité, est évidemment considérée comme européenne et que, par son ouverture traditionnelle et en considération de ses intérêts, son association à l'Europe intégrée renforcera les forces libérales de la CE, opposée à toutes tendances à l'«Europe forteresse»?

Nous déciderons-nous à définir, en respectant l'essence, l'esprit de nos institutions — plutôt que de nous attacher à la lettre — un comportement de participant, comme nous avons su le faire dans des circonstances autrement plus difficiles en prenant part dès 1947 à la reconstruction physique du continent européen[22]?

Est-on bien convaincu, eu égard aux changements radicaux de l'environnement politique, économique et social de l'Europe que la politique d'attente, de défense ou réactive, que nous avons coutume d'adopter à l'égard de l'Europe occidentale qui se construit, des deux Europes de l'Ouest et de l'Est qui se retrouvent, est et demeure l'attitude, la politique la plus adéquate, la plus prudente (!) pour un Pays, tel le nôtre, qui proclame quotidiennement sa vocation à l'ouverture et entend sauvegarder légitimement ses identités et ses intérêts dans leur essentialité?

Ne nous a-t-elle pas déjà fait négliger ou perdre des opportunités de solution que la construction européenne, ancienne déjà de quarante ans, aurait pu nous ménager?

Par voie de conséquence, sous les prétextes de réalisme et de prudence, n'a-t-on pas laissé parfois à nos partenaires l'initiative des solutions et n'avons-nous pas ainsi réduit à notre détriment notre «marge de manoeuvre» dans les relations Suisse / CE[23]?

---

[22]Les rapports des experts, mandatés par le Département fédéral des Affaires étrangères, et leurs conclusions au sujet de la neutralité, du fédéralisme, de la démocratie directe, n'engageant bien entendu que leurs auteurs, n'ouvrent-ils pas la voie à des réflexions plus approfondies, à des débats affranchis de tabous?

[23]Les rapports des experts, mandatés par le Département fédéral des Affaires étrangères, en font mention!

Tout au contraire, ne serait-il pas aisé de citer les initiatives malheureusement trop rares, soigneusement préparées et exécutées, que nous devons à notre diplomatie politique et économique suisse contemporaine, qui ont servi les intérêts bien compris du Pays?

N'appartenons-nous pas à une communauté de défis et d'opportunités qu'est aujourd'hui et que sera l'Europe de demain?

Avons-nous saisi la globalité des problèmes posés à nos sociétés, à nos Etats, leur interdépendance de plus en plus étroite, facteur déterminant que nous reconnaissons quotidiennement sans savoir ou vouloir adapter notre comportement?

N'avons-nous pas encore l'habitude de vouloir les appréhender d'une manière «compartimentée», en spécialistes seulement, de nourrir encore l'illusion de pouvoir efficacement les traiter les uns après les autres?

Pour illustrer cette inadaptation, nous pourrions mentionner une série de domaines, de secteurs de nos activités nationales, publiques, mixtes ou privées, au sujet desquelles nous n'avons pas voulu ou su prendre position, soit à l'intérieur du Pays, soit dans nos relations extérieures, dans celles qui nous lient en particulier à l'Europe[24].

Notre éloignement, trop souvent observé, de toutes tentatives de prévision ne signifie-t-il pas que nous n'avons pas encore compris qu'avec l'accélération des évolutions, de tous ordres que nous observons jour après jour, que demain est aujourd'hui et qu'aujourd'hui est hier?

Au nombre des documents officiels traitant de l'intégration européenne, arrêtons-nous brièvement au *rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale*, du 24 août 1988, consacré à ce sujet.

Ce rapport a le mérite, après la série de rapports annuels sur les affaires européennes courantes, de décrire dans toute leur complexité les problèmes de politique intérieure et de politique extérieure, qu'a posés et que pose à la Suisse aujourd'hui l'intégration européenne dans son évolution.

Il exclut clairement, pour des raisons de principe[25], l'adhésion de la Suisse à la CE dans le proche avenir sans l'écarter dans un avenir plus lointain.

---

[24]Citons deux exemples, l'un positif, l'autre négatif:

— le positif, la conclusion du premier accord-cadre de coopération scientifique Suisse // CE, du 8 janvier 1986 due à l'initiative de l'ancien Conseiller fédéral Furgler;

— l'autre négatif, l'absence prolongée d'une politique des transports, définie à l'intérieur et traduite à l'extérieur par une attitude conséquente, tenant dûment compte des plans européens n'explique-t-elle pas la difficulté de la position de négociation de la Suisse — en dépit de sa situation géographique, atout de nos prédécesseurs, les bâtisseurs des premières traversées ferroviaires alpines —, à laquelle le Conseiller fédéral Ogi entend remédier par ses efforts et ses initiatives?

[25]Auxquels motifs vient s'ajouter la fin de non-recevoir de la Commission européenne et du Conseil des Ministres à l'admission d'Etats tiers jusqu'après l'achèvement du marché unique suivi vraisemblablement de la révision du Traité de Rome.

Il annonce, en revanche, son appui de principe à l'association économique européenne, la troisième voie projetée.

Il ne se prononce pas à ce stade sur les voies et moyens de la participation de la Suisse à l'«espace économique européen».

Il faut souhaiter que le Conseil fédéral, dans le deuxième rapport qu'il se propose d'élaborer et de diffuser au cours du premier semestre de 1990, se fondant sur les premiers résultats des pourparlers exploratoires CE // Etats membres de l'AELE, les conclusions prises par la séance des Ministres des Etats membres de la CE et des Etats membres de l'AELE (19 décembre 1989), les examens de situation qu'il entreprendra, les travaux des experts qu'il a commis ou commettra à cet effet, sera en mesure non seulement de confirmer les objectifs, d'ores et déjà proclamés, mais aussi de faire connaître ses conclusions quant aux solutions à trouver, par voie de négociation, sur les plans matériel et institutionnel.

C'est dans de telles conditions — les positions des Autorités fédérales étant ainsi définies — qu'il sera possible, sinon aisé, d'amener les intérêts régionaux et locaux, les intérêts particuliers à céder le pas aux intérêts généraux à défendre à l'extérieur.

Le *communiqué du Conseil fédéral*, du 18 septembre 1989, au sujet de la Suisse dans le processus d'intégration marque sa volonté d'agir.

Notons avec intérêt la création récente et heureuse d'une commission interdépartementale au sein de l'Administration fédérale. Il s'agit-là de la reconnaissance nécessaire, tardive, de la diversité, de la complexité, de l'interdépendance étroite des problèmes que suscite l'achèvement du «marché unique», de l'urgence d'études et de propositions conjointes de l'ensemble de l'Administration fédérale, d'un renfort indispensable du Bureau de l'Intégration des Affaires étrangères et de l'Economie publique.

L'ouverture dans un avenir plus ou moins proche des négociations des Etats tiers — dont la Suisse — avec la CE, la globalisation de leurs objets, d'une part, nos structures fédérales et la répartition des compétences, qui leur sont propres, *entre Confédération et cantons*, d'autre part, recommanderont un aménagement de leur collaboration.

De l'information:

Si l'indifférence à l'égard des problèmes posés par la construction européenne à la Suisse atteint encore en 1989 un pourcentage non négligeable, si le niveau des connaissances permettant d'apprécier l'importances des enjeux économiques, politiques, de toutes autres natures — à part le cercle des membres de l'Administration, des experts privés et des organisations associées à la politique fédérale — est insuffisant dans un Pays, tel que le nôtre, à structures fédérales et à démocratie directe, c'est à l'information lacunaire, quant à ses objets, à sa régularité et à son approfondissement progressif inadéquats que nous le devons!

Le fait que, trop longtemps, jusqu'à ces derniers temps, les problèmes européens nous ont été présentés dans un éclairage trop exclusivement économique en dépit de l'inventaire des objectifs du «marché unique» du Livre blanc, de son caractère politique primordial, n'a pas manqué de concourir à cette situation satisfaisante!

Est-il prématuré ou trop hasardeux de vous livrer une réflexion sur l'évolution rapide des Etats de l'Est — Pologne, Hongrie aujourd'hui, RDA et Tchécoslovaquie demain — et de ses répercussions sur le parachèvement de l'Europe communautaire, du marché commun et de l'«espace économique européen» projeté ou irais-je à la rencontre de vos propres interrogations à ce sujet?

Selon les opinions, d'ores et déjà exprimées, les uns sont de l'avis que les échéances de l'Est, l'éventualité d'un «rapprochement» RFA // RDA ne pourront que renforcer la volonté des Douze de la Communauté de consolider leur cohésion, d'achever le marché unique, de réaliser des progrès substantiels dans la coopération économique et monétaire, placés qu'ils sont devant ces problèmes nouveaux, sinon inattendus; d'autres estiment qu'au contraire un ralentissement dans la marche en avant de la CE pourrait en résulter.

Plutôt que de spéculer sur les effets d'une situation adoptée par la seconde version, comme sont tentés de le faire, dès aujourd'hui, des compatriotes, partisans de l'«attentisme», ne pouvons-nous pas réfléchir, pour préparer les lendemains, à l'éventualité, selon laquelle les Douze seraient, à la fois, décidés à poursuivre et à achever les objectifs de l'Acte unique et conscients ou devenus conscients de la nécessité et de la possibilité de rassembler les capacités d'énergie, d'initiatives, les forces économiques de l'ensemble de l'Europe occidentale pour assumer les tâches communes, celles d'une aide urgente, efficace et durable aux Etats de l'Est en pleine mutation?

N'est-il pas devenu nécessaire, en effet, en plus de l'action collective en faveur des Etats de l'Est en voie de mutation démocratique et économique, dont la Commission européenne a été chargée en juillet dernier, de prévoir des actions spécifiques dont les Etats de l'Europe occidentale — dont la Suisse[26] — prendraient l'initiative, d'examiner dès maintenant les possibilités d'associer ces Etats de l'Est, d'une manière ad hoc et à leur demande, à l'AELE, ainsi que le Conseil de l'Europe l'a décidé, en juillet 1989, sur le plan politique[27]?

Ne serait-ce pas là l'un des moyens, qui pourrait contribuer, sur le plan économique, à prévenir le danger, que l'on ne saurait absolument écarter, de convulsions, d'une «balkanisation» des Etats de l'Est, tels ceux de l'Europe centrale?

Ce sont-là quelques-unes des réflexions, des interrogations que je vous livre sans aucune prétention. Soit elles sont inspirées des expériences ou des observations du passé, soit elles sont orientées vers l'avenir, que nous devons préparer.

---

[26]Selon de récentes informations, le Conseil fédéral se propose de solliciter prochainement des Chambres fédérales un crédit-cadre destiné à apporter aux Etats de l'Est en cours de libération un appui, non seulement en denrées alimentaires, mais bien et surtout en contribution à la formation professionnelle (novembre 1989) Les chambres fédérales en délibèrent aujourd'hui (février 1990).

[27]L'«émancipation» en cours de l'Allemagne de l'Est pose à l'Europe occidentale de nouveaux problèmes politiques et économiques d'une importance capitale. Ces derniers demanderont des règlements différents de ceux à rechercher avec les autres Etats de l'Est, en raison même des statuts politique et économique, issus de la deuxième guerre mondiale. A l'avenir, les problèmes allemands et le statut futur des Etats de l'Europe centrale libérés seront, dans leurs solutions, sinon liés, mais bien interdépendants. Que de telles perspectives soient à terme, plus ou moins, éloigné, il faut de toute façon y réfléchir. Car, «à défaut de réfléchir à ce qui pourrait et devrait se passer, on risque de perdre toute maîtrise sur les événements, les bons s'ils se confirment, les mauvais, si on veut pouvoir leur opposer une résistance efficace» (Jean Laloy: Yalta, hier, aujourd'hui... et demain, Robert Laffont, 1988).

V. CONCLUSION ET SUGGESTION

Je désire ne pas achever l'exposé, que j'ai eu le privilège de vous présenter en guise d'introduction à vos heures de réflexion, sans vous soumettre la suggestion et vous adresser l'appel suivant:

Les observations et les réflexions, que nous avons développées, les facteurs de toute nature — accélération, interdépendance, etc, etc — qui alourdissent nos capacités de synthèse, les compartimentages, les spécialisations qui nous empêchent trop souvent de saisir la globalité des échéances auxquelles le Pays, notre démocratie, notre fédéralisme, notre politique sont quotidiennement confrontés, l'addition de tâches sans cesse nouvelles aux tâches présentes, l'accaparement des décideurs publics et privés, des organes politiques, exécutifs et parlementaires par le règlement des affaires courantes appellent, requièrent le concours des compétences scientifiques de toutes disciplines.

Comment, en effet, sans l'appui de nos Hautes Ecoles, des sciences humaines et morales, des sciences exactes, sans l'aide, par exemple, de nos historiens, de nos sociologues, politologues, de nos maîtres des droits privé, public, constitutionnel, administratif, international, de nos compétences en économie générale peut-on, avec l'encombrement des tâches quotidiennes intérieures et extérieures, espérer traiter avec le soin, l'objectivité, la sérénité indispensables les problèmes de demain, élaborer les solutions matérielles et institutionnelles, nourrir l'ambition de maîtriser de telles échéances.

Comment pourrions-nous saisir, appréhender les opportunités que pourrait nous offrir l'évolution des institutions de la CE dans une orientation démocratique et fédéraliste[28], encourager et aider indirectement à cette mutation possible, selon d'aucuns probable[29], grâce à la leçon des expériences de notre vie fédérale, à la transposition de nos méthodes éprouvées sur la scène européenne sans de telles contributions de notre part[30]?

N'y aurait-il pas là des activités de recherches, qui pourraient contribuer à faciliter dans les années à venir la découverte de solutions institutionnelles nouvelles agréés par la CE et compatibles avec l'esprit et le fonctionnement de nos institutions.

Si de tels projets, que votre obligeant accueil m'a encouragé à vous présenter, retenaient votre attention, je n'hésiterais plus à suggérer d'en examiner la réalisation en la forme d'un «*programme national suisse*» pluridisciplinaire, consacré à la Suisse et l'Europe, défini par la Confédération et le Fonds National, organisé par ce dernier et exécuté selon des degrés d'urgence à définir, sous leur direction combinée.

---

[28]«à s'helvétiser», selon l'expression d'Alain Minc, dans la «Grande illusion», Editions Grasset, Paris.

[29]L'achèvement du «marché unique» impliquera ou la révision du Traité de Rome ou la conclusion d'un acte complémentaire. Elle comportera vraisemblablement une réforme, plus ou moins profonde, des institutions européennes dans le sens de leur démocratisation et de leur fédéralisation.

[30]Si les appels à davantage de démocratie dans les structures actuelles de la CE et leur fonctionnement ne sont encore aujourd'hui suivis d'aucune proposition concrète pour y remédier, si des réformes institutionnelles de la CE ne pourront prendre forme qu'après l'achèvement du «marché unique», il n'en demeure pas moins que se multiplient, émanant des horizons politiques différents, de nombre de Pays membres, les critiques à l'égard du régime actuel, les manifestations de la crainte de voir croître le «déficit démocratique» des institutions européennes dans les prochaines années. Le Président Delors a souligné, à maintes reprises, la nécessité de porter remède à une telle situation. N'a-t-on pas enregistré la surprise de deux parlementaires français, Messieurs Jean-François Poncet et Alain Lamassoure en constatant que pour 18 des 40 lois adoptées en 1988 le Parlement français «n'intervient plus que pour appliquer les décisions de la Communauté, autrement dit pour traduire en lois françaises les directives de Bruxelles?» (Selon Jean-Pierre Chevènement, dans la Revue des Deux Mondes, Juillet-Août 1989). «Est-ce acceptable longtemps?», écrit encore le Ministre de la Défense nationale.