

# Dix ans de libre-échange entre la Suisse et la Communauté européenne : résultats et perspectives

Autor(en): **Sommaruga, Cornelio**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **62 (1982)**

Heft 2

PDF erstellt am: **20.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886969>

## **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.

## Dix ans de libre-échange entre la Suisse et la Communauté Européenne : résultats et perspectives

Le 22 juillet 1982, dix ans auront passé depuis la signature solennelle à Bruxelles des Accords de libre-échange entre la Suisse d'une part et la Communauté Économique Européenne (CEE) et les États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) d'autre part. Cet anniversaire suit de peu les 25 ans de la signature, à Rome le 25 mars 1957, des Traités instituant la CEE et l'EURATOM, ce qui a donné l'occasion il y a trois mois aux gouvernements, politiciens et organes de presse de tirer un bilan des Communautés. Dans les lignes qui suivent ce sont les dix ans de libre-échange entre la Suisse et la Communauté qui seront analysés en mettant un accent particulier aux tâches qui nous attendent à l'avenir.

Les Accords de libre-échange conclus bilatéralement par la Suisse avec la Communauté Européenne, en même temps par tous les pays de l'AELE, coïncidèrent avec le premier élargissement de la Communauté de six à neuf membres et donnèrent origine au système européen de libre-échange. En effet, ce fut le 1<sup>er</sup> janvier 1973 que les barrières douanières entre les six États fondateurs de la Communauté et les sept pays restant dans l'AELE commencèrent à se réduire par étapes successives jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1977, moment auquel le libre-échange industriel complet, sauf pour quelques produits sensibles, fut définitivement réalisé.

Une remarque préalable s'impose : le libre-échange en Europe, obtenu après des années d'efforts pendant lesquelles la Suisse a toujours joué un rôle de premier plan, et dont la conception a été ratifiée par le peuple suisse et les Cantons dans le mémorable referendum du 3 décembre 1972, n'a pas été conçu en tant qu'une fin en soi ; il est un moyen qui nous permet d'affronter dans de meilleures conditions les difficultés économiques d'aujourd'hui et le défi technologique de

demain ; en même temps, il est un modèle, une illustration des possibilités réelles de développement économique dans des conditions de concurrence équitable au niveau des pays industrialisés et peut-être même, un jour, au plan mondial.

**Le système européen de libre-échange, qui rassemble aujourd'hui 17 pays et un marché de plus de 300 millions de consommateurs, a brillamment fait ses preuves : on avait pourtant tout lieu de craindre pour sa survie, car sa mise en place a coïncidé avec la récession économique mondiale qui suivit le premier choc pétrolier. Tous les partenaires ont cependant reconnu qu'au lieu de constituer une entreprise risquée et aléatoire, le libre-échange industriel accroissait leurs chances d'affronter la crise : la division internationale du travail en Europe occidentale et la restructuration qu'elle a imposée aux industries a finalement été un stimulant vis-à-vis de la concurrence de pays tiers. L'accès non discriminé à un si vaste marché a multiplié les possibilités réelles d'exportation des entre-**

prises européennes. Cela est vrai pour la Suisse, dont la CE est le premier client ; cela est tout aussi vrai pour la Communauté, pour laquelle la seule Suisse représente le second marché d'exportation après les États-Unis. Mais le marché suisse est pour les dix pays de la Communauté actuelle d'importance primordiale, si l'on considère que l'actif de la balance commerciale de la Communauté à l'égard de la Suisse a été en 1981 de presque 14 milliards de francs suisses. Malgré les difficultés économiques et le déséquilibre considérable, le libre-échange a été réalisé dans les délais prévus et aucune voix ne s'est élevée pour en contester les mérites.

**Est-ce à dire que nous pouvons nous reposer sur cet acquis ?** Aucunement ! Nous devons en effet assurer la consolidation du libre-échange (c'est-à-dire sa gestion permanente et en même temps l'amélioration de son fonctionnement), nous devons en outre l'approfondir et l'étendre à de nouveaux partenaires. Et cela pour quatre raisons : la première est inhérente aux

limites mêmes du système qui ne prévoit ni politique commerciale commune, ni juridiction supranationale pour régler les différends. Les partenaires doivent donc, ensemble, gérer, administrer le libre-échange et éviter que l'une ou l'autre partie contrevienne à ses règles ou les contourne. Cette gestion constitue le travail quotidien des administrations compétentes, en étroite collaboration avec les milieux économiques, et elle aboutit, si les consultations bilatérales n'ont pas permis de remédier aux difficultés, aux Comités mixtes institués par les accords. Le bon fonctionnement des procédures est essentiel à la survie du système de libre-échange, car, comme je l'ai rappelé plus haut, celui-ci n'a pas d'instance judiciaire habilitée à trancher les conflits : la conséquence ultime d'une violation grave des Accords de libre-échange par une partie serait l'adoption, par la partie lésée, de mesures compensatoires – en d'autres termes donc de mesures de retorsion – ce qui représenterait la remise en cause du libre-échange même.

La seconde raison qui nous empêche de nous endormir sur nos lauriers découle des **effets du système de libre-échange** : la suppression des obstacles tarifaires et quantitatifs a stimulé le processus de division du travail entre les partenaires du système et accru par là même leur interdépendance. Certaines règles établies en 1972 se sont rapidement révélées trop rigides pour tenir compte de la dynamique propre à cette évolution : il faut donc les adapter, les améliorer. C'est le cas des règles d'origine qui sont destinées à éviter les détournements de trafic. Dans leur configuration actuelle, elles constituent cependant parfois un obstacle à l'intensification de la division du travail et l'usage a révélé que leur application était, dans certains cas, trop compliquée et même coûteuse. C'est pourquoi les pays de l'AELE ont proposé à la Communauté, en 1975 déjà, certaines modifications dans le sens d'une simplification et d'une libéralisation accrue du cumul diagonal. Le fait que la Communauté n'ait pu donner jusqu'ici de réponse positive à ces propositions, malgré un avis favorable de la Commission, vous donnera une idée des efforts qui restent à faire pour que la philosophie du libre-échange l'emporte définitivement dans tous les esprits. Nous espérons cependant que les derniers obstacles à cette amélioration du libre-échange soient prochainement levés.

La troisième raison qui stimule notre action découle des **lacunes du système**. Rien n'est parfait et les Accords de libre-échange sont susceptibles d'être complétés si le besoin s'en fait sentir. Or, à nos yeux, ce besoin existe, particulièrement dans le domaine de sup-

pression des restrictions quantitatives aux exportations de produits industriels. Non pas que nous ayons actuellement des difficultés d'approvisionnement, mais nous préférons en exclure l'éventualité pour l'avenir. Une situation comme celle que nous connaissons aujourd'hui, dans laquelle un gouvernement participant au système peut fermer d'un moment à l'autre les frontières pour l'exportation de produits industriels achetés aux conditions du marché, est illogique et dangereuse, d'autant plus qu'elle freine la dynamique de la division internationale du travail. C'est ainsi que se déroulent, depuis un certain temps déjà, des consultations à ce sujet avec la Commission des Communautés Européennes.

La quatrième raison – qui est celle de l'élargissement géographique du libre-échange – est inhérente à la nature même de la Communauté. Ici aussi nous devons éviter toute forme d'immobilisme. **La Communauté Européenne est en réalité une communauté de destins** : elle a vocation d'attirer tous les pays d'Europe qui n'ont pas de raisons d'intérêt supérieur pour ne pas y adhérer. Un des inspirateurs des Traités de Paris et de Rome, Jean Monnet, avait écrit, au début des années soixante déjà, que « le Marché Commun est tourné vers l'extérieur et non replié sur lui-même ; il n'y a rien de magique dans le nombre de six ». La Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande ont fait en 1972 le pas qui a porté au premier élargissement du Marché Commun. Aujourd'hui la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont reconnu – et avec eux les pays de la Communauté des Neuf – de n'avoir aucune spécificité politique qui les empêchent de se fondre peu à peu dans un ensemble dont les objectifs sont d'ordre supranational. Mais du moment où la Communauté Européenne en tant que telle est l'une des parties du système européen de libre-échange, son élargissement signifie automatiquement l'extension géographique de ce système. Si nous nous sommes félicités en Suisse du processus d'élargissement de la Communauté, ce n'est donc pas seulement en raison de la consolidation – bienvenue – de la démocratie en Europe, mais également parce qu'il nous permet d'étendre le libre-échange à de nouvelles régions, à de nouveaux marchés. C'est chose faite pour la Grèce. Et nous sommes à la veille des négociations décisives pour le Portugal et l'Espagne. L'adhésion du Portugal à la Communauté – et son retrait de l'AELE qui devient ainsi nécessaire – ne devrait pas créer de problèmes, car ce pays est déjà partie au système européen de libre-échange. Quant à l'Espagne, pour éviter les discriminations récipro-

ques dans les échanges, la Suisse a conclu, avec les autres pays de l'AELE, un accord intérimaire de libre-échange avec le gouvernement de Madrid, accord qui prépare en quelque sorte l'intégration de l'Espagne dans le système européen de libre-échange. Ceci devrait également permettre d'éviter les difficultés que nous avons connues lors de la négociation des dispositions transitoires pour la Grèce.

**La réalisation du libre-échange a-t-elle pour autant supprimé tous les obstacles à la libre circulation des marchandises entre les partenaires du système ?** Je serais bien naïf de le prétendre ! Si j'ai voulu rendre hommage en tout premier lieu à l'œuvre accomplie, à savoir l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives et souligner ce qui, dans ce domaine précis, reste à faire, c'est aussi parce que la disparition de ces obstacles, que je qualifierais de « primaires » a permis de mieux mettre en lumière l'existence d'une autre catégorie de barrières qui s'oppose à l'établissement de conditions de concurrence équitables à l'intérieur du système européen de libre-échange.

Les instruments juridiques qui instituent le libre-échange en ont prévu certaines, inhérentes aux législations autonomes différentes de chaque partenaire du système : il s'agit des ententes et cartels, des positions dominantes, des aides d'État, des achats publics. Ces pratiques ne sont évidemment pas illégales. Elles ne le deviennent, au regard des Accords de libre-échange, qu'en cas d'abus, c'est-à-dire dès le moment où elles sont susceptibles d'affecter les échanges en créant des distorsions de concurrence. Tous ces cas doivent systématiquement être suivis dans le cadre de la gestion du libre-échange.

Une autre catégorie d'obstacles dont l'élimination n'est pas explicitement prévue par les instruments du libre-échange est celle des barrières non tarifaires : celles-ci peuvent être de nature administrative ou de nature technique. Les barrières administratives aux échanges sont toujours le fait des États et sont, en règle presque absolue, décrétées sous la pression de secteurs économiques en difficulté. Elles ont donc un fort relent de protectionnisme. Elles peuvent se concrétiser par exemple dans des procédures particulières à l'importation, comme les visas techniques ou autres pour certains produits, ou des dispositions nationales excessivement détaillées et strictes en ce qui concerne l'indication de provenance sur une ou plusieurs catégories de marchandises. Ces pratiques au sein du système européen de

libre-échange doivent être résolument combattues et la Suisse s'y emploie avec persévérance. Mais également les barrières techniques aux échanges qui proviennent de la normalisation industrielle divergente et de prescriptions techniques promulguées par les gouvernements en vue de la protection de la vie humaine, de l'environnement et du consommateur sont un anachronisme. Pourquoi ne pas parvenir aux mêmes critères de protection et libéraliser ainsi les échanges en acceptant l'homologation et l'inspection des autorités compétentes des pays exportateurs et producteurs ? Beaucoup reste à faire dans ce domaine et nous pourrions arriver à des résultats satisfaisants, mais surtout notre œuvre de persuasion sera efficace, seulement si nous saurons nous-mêmes éviter de tomber dans le perfectionnisme. Comme le déclaraient à Linz en octobre 1981 les Ministres de l'économie d'Allemagne fédérale, d'Autriche et de Suisse, c'est le concept de reconnaissance mutuelle de tests et inspections qui doit gagner de l'ampleur, il s'agit en effet pour les participants au système européen de libre-échange de surmonter les obstacles créés par la prolifération de prescriptions nationales ou communautaires, sans pour autant renoncer nécessairement à l'autonomie législative.

Mais il faut revenir sur la spécificité de la Communauté Européenne que j'ai plus haut qualifiée de « communauté de destins ».

La Communauté européenne est en train de passer de l'état d'union douanière à celui d'une union économique et monétaire. Au-delà des crises souvent dramatiques que la Communauté traverse surtout aujourd'hui, l'harmonisation législative progresse, les politiques communes qui compléteront la politique agricole s'ébauchent, bref, l'« union européenne » prend forme. La Suisse ne peut rester indifférente à cette entreprise sans risquer l'isole-

ment ! Chaque progrès dans la réalisation des libertés fondamentales prévues par le Traité de Rome peut impliquer, pour nous, une discrimination par rapport aux États membres si nous restons les bras croisés.

Sur la base de la clause évolutive de l'Accord de libre-échange et conformément au principe de l'égalité des partenaires, nous devons donc progresser nous aussi dans la voie de l'approfondissement de la coopération d'une manière pragmatique et concrète.

Cette dynamique, dite de la « deuxième génération » est en cours et se déroule sur la base d'un schéma à trois directions. Il s'agit, en premier lieu, de conclure des accords de libéralisation dans le secteur des services, comme nous l'avons fait pour le système EURONET ou comme nous sommes sur le point d'aboutir dans le domaine des assurances. L'existence de la Communauté nous offre la possibilité de négocier un seul instrument, au lieu de réaliser une dizaine d'accords bilatéraux, et la libéralisation s'appliquera automatiquement à un marché de plus de 250 millions d'habitants. Cette politique qui nous permet d'étendre, sans changement institutionnel, nos relations contractuelles avec la Communauté dans des domaines-clé pour notre économie, ne serait évidemment pas possible si les deux partenaires n'entretenaient pas des relations étroites et confiantes. C'est ainsi que, en deuxième lieu, nous avons mis sur pied des mécanismes d'échanges d'information réguliers parmi lesquels il faut rappeler ceux qui touchent le secteur des transports et celui de la protection de l'environnement. Le troisième volet dans nos relations contractuelles avec la Communauté est celui de la coopération « strictu sensu ». Ici, il ne s'agit plus de libéraliser en supprimant les obstacles aux échanges, mais bien plutôt de construire l'avenir en commun. Dans un grand nombre de domaines de la recherche (surtout appliquée) il serait pour le moins onéreux, si ce

n'est contre-productif, d'essayer de trouver des solutions sur le plan national. En concluant avec la Communauté les Accords de coopération scientifique et technique (COST) et en s'associant à l'EURATOM pour la fusion thermonucléaire, la Suisse participe à l'effort commun de recherche, mais également aux résultats qui sont mis à la disposition des participants.

J'avais écrit, au début de cet article, que le libre-échange en Europe ne peut être une fin en soi. La Suisse, il est bien de le rappeler, ne pratique pas une politique de l'Europe pour l'Europe. La solution de problèmes régionaux n'est pour nous que le premier pas pour la solution de problèmes auxquels nous sommes confrontés dans l'ensemble de nos relations extérieures. Notre objectif est et restera, même s'il faudra des générations pour l'atteindre, l'extension des principes du libre-échange et de la coopération européens à l'échelle planétaire. En ces temps, marqués par la récession économique dans les pays industrialisés et la déception toujours plus perceptible du Tiers monde, l'œuvre que nous accomplissons en Europe ne peut acquérir le caractère de modèle que si nous savons lui assurer le succès. En d'autres termes, si le libre-échange consolidé, amélioré et étendu s'impose en Europe, s'il n'est pas remis en question par des tentations protectionnistes dépassées, les autres nations du monde s'inspireront de ses principes, y compris les pays en développement, si nous contribuons avec réalisme et loyauté à combler le handicap qui exclut actuellement une majorité d'entre eux du commerce mondial. Or, seule une Europe prospère, disposant des moyens financiers et technologiques suffisants, est en état d'apporter cette contribution au développement du Tiers monde. Une Europe morcelée, cloisonnée en des frontières nationales imperméables aux innovations venues d'ailleurs n'a aucune chance de gagner le combat de l'avenir.