Quelques réflexions au sujet des prochaines échéances de la politique extérieure suisse dans ses rapports avec l'Union européenne

Autor(en): **Bauer, Gérard F.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **56 (1998)**

Heft 1

PDF erstellt am: **01.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140723>

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.

QUELQUES RÉFLEXIONS AU SUJET DES PROCHAINES ÉCHÉANCES DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE SUISSE DANS SES RAPPORTS AVEC L'UNION EUROPÉENNE ¹

Gérard F. BAUER
Hauterive

1. Introduction

La conclusion, que nous souhaitons prochaine, des négociations bilatérales entre la Confédération et l'Union européenne et ses Etats membres, doit nous inciter à réfléchir à la nature et à l'objet de nos futurs rapports avec l'Union.

*

Si, en effet, la conduite à bonne fin de ces négociations de plusieurs années et la mise en vigueur de leurs résultats entraîneront le règlement de problèmes importants aujourd'hui pendants et qui grèvent l'essor de notre économie et de nos relations avec l'Union européenne, il n'en demeure pas moins que, l'Union poursuivant les deux objectifs fondamentaux qu'elle s'est assignés lors du Sommet européen (16-17 juin 1997) et du Traité d'Amsterdam signé le 15 octobre 1997, soit son approfondissement - notamment par la mise en vigueur de l'Union économique et monétaire - et son élargissement au cours des années de la fin du siècle et celles de la première dizaine du XXI^e siècle, suscitera pour la Suisse nombre de problèmes nouveaux qui, du fait de leur nature, de leurs dimensions, de leur évolution permanente, ne sauraient trouver de solution satisfaisante pour la Suisse, l'Union européenne et ses Etats membres, par la voie de négociations bilatérales, sectorielles, jumelées ou non, telles qu'elles ont été conduites au lendemain de l'échec de l'Espace économique européen.

2. Réflexions générales

Au regard de l'écoulement du temps depuis le 6 décembre 1992, du développement et des orientations nouvelles de l'Union européenne (traités de Maastricht et d'Amsterdam), de l'ouverture prochaine des négociations d'adhésion des Etats européens de l'Est, de l'extension méthodique hors de l'Europe de ses relations économiques avec les pays asiatiques, avec les pays du bassin méditerranéen, les pays de l'Amérique du sud, la situation de la Suisse, face à de tels développements, se caractérisera, à défaut de mutation de notre politique extérieure européenne, par nombre de paradoxes, de contradictions, qui ne manqueraient pas d'affaiblir à la longue sa force de négociation en dépit de son potentiel économique, par voie de conséquence, sa position et son rôle en Europe.

Par exemple, relevons ce qui suit :

- d'une part, le sentiment perçu et la réalité de l'isolement progressif de notre pays;
- d'autre part, en raison même de notre statut d'Etat européen non participant à l'Union européenne, n'ayant pas « voix au chapitre » à Bruxelles, à l'intérieur du pays la course contraignante et unilatérale à l'Euro-compatibilité.

Il ne se passe, en effet, plus d'années où nous ne sommes pas obligés, sous peine de nous couper de l'extérieur, d'amenuiser notre capacité de compétition, d'entreprendre des réformes institutionnelles et opérationnelles importantes, inspirées du modèle de Bruxelles ou substantiellement déterminées par l'Union européenne, telles les mutations en cours de l'agriculture, récemment les domaines des Télécom, des voies de communication et des transports ferroviaires, de l'air et de la route, de l'économie énergétique (électricité, gaz) et l'éducation, et à l'avenir, ceux afférents à la justice, à la sécurité, à la criminalité.

En d'autres termes, on affirme quotidiennement avec force notre attachement à une pleine souveraineté de la Suisse, raison et condition de notre non-participation à l'Union européenne et, dans le même temps, nous appliquons *a posteriori* les décisions de Bruxelles ou nous nous inspirons d'elles pour adopter des mesures législatives, pour opérer des mutations au sein de notre économie à des fins d'adaptation, de réformes, de restructuration et, cela sans que nous ayons

pu, du fait de notre statut, de notre non-appartenance à l'Union, exercer la moindre influence sur l'origine, la raison d'être, l'objet et le contenu de telles décisions communautaires.

Qu'en sera-t-il, le jour où l'Euro, mis en vigueur, exercera des effets sur notre économie - de l'exportation au premier chef -, nous conduira à prendre des mesures ou à conclure des arrangements adéquats, faute de vouloir et de pouvoir y adhérer, le jour où l'extension géographique de l'Union entraînera l'élargissement conséquent et progressif du marché unique sous les formes appropriées ?

Ne naîtra-t-il pas, cela étant et devenant, au sein de la population, en dehors des milieux dirigeants politiques et économiques - qui, les uns, nous auraient conduits à de telles situations qui, les autres, auraient prévu et dénoncé les risques de telles issues - au sein du peuple et des cantons, une incompréhension, une irritation légitimes à l'égard d'une telle situation paradoxale, caractérisée par nos prétentions à la sauvegarde entière de notre souveraineté, par les illusions qu'elles engendrent et la contrainte quotidienne, au titre d'eurocompatibilité, de faire nôtres nombres d'orientations économiques de l'Union européenne, pratiquant ainsi une politique purement défensive, une politique du suivi, que d'aucuns pensent encore être celle du moindre mal.

N'y a-t-il pas, dans le maintien d'un tel comportement, alors même que les révisions législatives, réglementaires de la Confédération, les ajustements des rapports de la Confédération avec les cantons sont opérés selon les dispositions constitutionnelles et légales, au su du citoyen le danger d'une «dérive» fondamentalement politique, dont les origines et les causes échappent substantiellement à nos choix décisionnels, dont les conséquences, pour nombre d'entre elles, seraient imprévisibles ?

3. Esquisse des relations institutionnelles de la Suisse avec l'Union européenne et ses Etats membres dans les prochaines années

3.1. Les négociations bilatérales

En raison même de la portée politique de la décision du 6 décembre 1992, de ses conséquences de division au sein du pays, le recours à des solutions du type

de l'adhésion était exclu et cela en dépit du dépôt de la candidature de la Suisse quelques mois auparavant. Il ne restait alors à notre disposition que l'instrument diplomatique des négociations bilatérales.

Ce n'est pas notre propos de faire l'analyse des négociations, encore moins d'en apprécier les péripéties qui les ont marquées. Bornons-nous à dire aujourd'hui que de multiples raisons militent en faveur de leur conclusion raisonnable !

Tant l'urgence des solutions à des problèmes devenus lancinants - dans tel ou tel secteur de nos rapports avec l'Union et ses Etats membres et au sein de notre économie -, que la durée des négociations plaident en faveur de leur conclusion prochaine. Au surplus, l'évolution, l'augmentation, la diversité croissante des domaines d'activités de l'Union européenne et l'extension géographique de son influence² vont requérir dans un temps prochain toute l'attention du Conseil fédéral, des autorités politiques en général et des milieux économiques, patronats et syndicats, dans le temps même où les problèmes de sécurité et de défense commune prennent une ampleur croissante et connaissent des novations importantes pour l'Europe dans son ensemble, Etats membres ou non de l'OTAN.

3.2. L'après-négociations bilatérales

Pour préparer à temps les étapes futures de nos rapports avec l'Union européenne et ses Etats membres, pour analyser avec le soin et l'objectivité nécessaires les institutions, les instruments les plus appropriés à l'approfondissement, à l'élargissement de nos rapports avec l'Union européenne, à leur conduite permanente, nous devons, d'une part, procéder à la radioscopie des négociations bilatérales, telles qu'elles ont été menées, à l'évaluation de leurs résultats, et d'autre part, analyser les orientations nouvelles ou renforcées prises par l'Union conformément aux Traités précités et aux Sommets européens de 1996, 1997 et 1998, leurs effets à l'extérieur de l'Union dans un avenir plus ou moins prochain, les prendre en considération en fonction de leur intérêt ou de leurs incidences pour la Suisse.

*

La première analyse nous conduira probablement à la conclusion que la négociation bilatérale pour un pays tiers tel que la Suisse et compte tenu des résultats, ne sera plus l'instrument adéquat eu égard, une fois encore, au nombre d'ac-

tivités de l'Union à considérer, à leur diversité, à leurs structures et modes de gestion différentes au sein de l'Union, régimes intergouvernemental, supernational ou communautaire, hybride, le deuxième examen nous permettra de rechercher quel serait l'instrument, l'institution la plus apte des points de vue suisse et communautaire à gérer efficacement nos relations avec l'Union appelées à s'accroître, à s'approfondir.

L'environnement politique de l'Union au lendemain des derniers Sommets européens de 1996 et 1997, les prémisses d'une évolution des méthodes de fonctionnement de l'Union, dans le sens de la flexibilité que comporte celui d'Amsterdam, l'ouverture à de nouveaux types de solutions institutionnelles et fonctionnelles incitent opportunément des milieux politiques du pays après des années d'attentisme à s'en préoccuper, les milieux universitaires à y consacrer recherches, séminaires et colloques.

3.3. Des solutions institutionnelles

3.3.1. Le projet de solution d'un Espace économique européen (EEE bis)

Il s'agit, on s'en souvient, d'une initiative des Conseillers nationaux Loeb et Pidoux proposant la reprise d'une négociation avec l'Union pour conclure un EEE bis, qui nous lierait, à l'avenir, à l'Union européenne. Pourquoi telle solution s'avère-t-elle, selon nous, inadéquate ?

Tout d'abord, l'EEE, au sujet duquel nous aurions à négocier en vue de notre participation est évidemment l'espace économique européen, tel qu'il a été augmenté de compléments de 1992 à 1997.

Par voie de conséquences, aux motifs de résistance, d'opposition, que l'EEE comportait dans sa version de 1992 et qui ont suscité les résultats que l'on sait lors de la campagne politique, s'ajouteraient sans doute quelques problèmes additionnels de nature politico-économique inhérents au développement des activités courantes de l'Union, au sujet desquelles des réserves suisses seraient mal reçues par l'Union, par les Etats membres et par les Etats participant à l'EEE en vigueur. L'échec de la négociation portant sur une EEE bis ou un vote populaire négatif aurait pour résultat de renvoyer, de x années supplémentaires, la recherche à Berne et à Bruxelles d'une solution de fond.

Par ailleurs, l'Espace économique européen n'embrasse pas les domaines d'activités de l'Union autres qu'économiques (Pilier II: politique extérieure et de défense commune; Pilier III: justice et affaires intérieures), tels qu'ils ont été définis par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Au surplus, l'élargissement de l'Union aux Etats européens de l'Est, qui fera l'objet de négociations au cours des prochaines années, ne manquera pas de développer, à son tour, ses conséquences sur l'EEE en vigueur, les Etats membres et leurs relations avec l'Union européenne. Des premières études à ce sujet sont en cours.

3.3.2. Les solutions institutionnelles proprement-dites

3.3.2.1. L'adhésion

Confirmant la décision qu'il avait prise de présenter, au printemps de 1992, la candidature de la Suisse à l'Union, le Conseil fédéral, dans ses messages, ses rapports et au cours des rares débats européens à l'Assemblée fédérale, s'est déclaré partisan de l'adhésion (article 237 du Traité de Rome). Cette option demeure la sienne. Les citoyens suisses, les hommes politiques pro-européens, les organisations pro-européennes l'ont faite leur.

3.3.2.1.1. L'accueil fait en Suisse à la solution de l'adhésion : une brève analyse à ce jour

Jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a pas jugé nécessaire ou opportun d'indiquer, d'esquisser tout au moins les voies et moyens, compte tenu de la situation générale et des conditions politiques internes connues, qui contribueraient, à son avis, à rendre politiquement acceptable la solution de l'adhésion, ni de mentionner en substance, à ce stade bien entendu, à des fins de politique intérieure et extérieure, les types et la nature des réserves fondamentales qui seraient présentés par la Suisse lors des négociations d'adhésion.

Il est résulté depuis 1992³ sur le plan officiel un état de *statu quo*, un ralentissement des études et des propositions de solutions institutionnelles, de rapports sur l'Union européenne portant concrètement sur l'adhésion ou sur l'association, dans les milieux politiques et privés, une manière d'armistice provisoire entre pro-européens, euro-sceptiques et anti-européens, chacun «couchant sur sa position».

En revanche, les problèmes économiques *sensu lato*, demeurés en suspens et devenus, pour certains d'entre eux, virulents depuis l'échec de l'Espace économique européen, sont reconnus prioritaires et ont suscité, à juste titre, les initiatives du Conseil fédéral sur les scènes intérieure et extérieure, se traduisant par l'ouverture des négociations bilatérales.

*

Deux partis politiques gouvernementaux - le Parti démocratique chrétien⁴ et le Parti radical suisse - ont généralement adopté une attitude d'attente, ne mettant pas le problème européen de la Suisse au nombre des objectifs prioritaires ou importants de leurs programmes, en raison des divergences d'opinions qu'il suscite dans leurs rangs, ne mettant aucune hâte à chercher à les dissiper ou, tout au moins, à les amenuiser, se bornant à se rallier à la priorité reconnue des négociations bilatérales.

Cependant, il faut mentionner, d'une part, les attitudes réservées à négatives de l'Union démocratique du Centre au sujet d'un rapprochement institutionnel de la Suisse à l'Union européenne, et d'autre part, le comportement généralement ouvert, positif du Parti socialiste suisse, mais au cours du temps non exempt de fluctuations, de contradictions.

Le Parti libéral suisse et l'Alliance des Indépendants (Landesring der Unabhängigen, L.d.U.)⁵ ont été les seuls partis politiques à avoir eu, dès le début, une attitude pro-européenne, à faire leur le principe d'une adhésion, tout en admettant la priorité des négociations bilatérales.

Si de tels comportements politiques n'ont guère fait avancer l'étude concrète des problèmes européens posés à la Suisse et de leur solution, ils ont eu le mérite de ne pas offrir aux négociateurs suisses et de l'Union engagés dans les négociations bilatérales le spectacle de guerres intestines au sein du pays.

*

Nous observons des attitudes analogues de la part des organisations économiques faïtières, particulièrement patronales, et des associations d'intérêt général, telle la Nouvelle société helvétique et ses sections, les Rencontres suisses et leurs partenaires en Suisse alémanique et au Tessin.

A l'exception des divers mouvements européens suisses, les associations d'intérêt général se sont généralement bornées, lors de leurs assises de 1993 à aujourd'hui, à enregistrer le rejet de l'Espace économique européen, à noter les positions pro-européennes, euro-sceptiques de leurs membres au cours de débats intéressants, trop souvent exclusivement de portée générale, portant sur l'état de fait des divergences d'opinion, des clivages révélés, sinon suscités par la votation du 6 décembre 1992, mais ne s'engageant que rarement dans l'étude des conditions politiques, juridiques, dont la réunion permettrait à l'avenir de rendre acceptable politiquement un rapprochement institutionnel de la Suisse - adhésion ou association - vis-à-vis de l'Union européenne.

*

On peut comprendre aisément une telle attitude attentiste de la part de milieux euro-sceptiques ou anti-européens. En effet, ils ne pouvaient que se féliciter de la présente «armistice» politique en matière européenne.

Qu'en est-il des mouvements européens ?

Ils ont poursuivi avec ténacité leur campagne en faveur de l'adhésion seule, en développant, en affinant et approfondissant leurs argumentations à cette effet⁶.

Plusieurs initiatives populaires ont été prises ou inspirées par elles.

*

Cela étant, les premiers comme les seconds mouvements se sont ainsi révélés partisans de l'attitude de l'«entweder oder» ou «tout ou rien», spéculant, tous deux, sur le facteur temps, les premiers comptant sans doute sur les effets d'usure, sur la diminution d'importance des problèmes européens posés à la Suisse au profit d'autres problèmes, notamment intérieurs, accaparant l'attention du citoyen, les seconds, pro-européens, comptant avec l'écoulement du temps, sur l'érosion progressive de l'opinion rebelle au rapprochement institutionnel de la Suisse vis-à-vis de l'Union européenne.

*

L'espoir que les premiers mouvements et les seconds pouvaient nourrir de voir le temps et son écoulement arranger les choses à leur manière, se révèle tous les jours davantage hasardeux. Une réactivation des études et des débats européens s'impose.

L'Union européenne, en effet, au cours des cinq prochaines années, en dépit ou en raison de successives crises qu'elle finira par résoudre - n'ayant plus d'autre choix - poursuivant l'extension de son activité, mettant en vigueur l'euro avec ses conséquences économique-monnaies, entreprenant son élargissement, embrassant progressivement l'ensemble de l'Europe, étendant et diversifiant ses relations dans les bassins méditerranéen, Atlantique et en Asie, suscitera et multipliera, avec l'écoulement du temps pour la Suisse de multiples problèmes dans la gestion de ses rapports européens et mondiaux, que son appartenance bénéfique à l'O.M.C. (Organisation mondiale du commerce) ne permettra pas, à elle seule, de résoudre, comme au sein de son économie intérieure.

Les péripéties instructives des négociations bilatérales, les amendements que nous avons, d'ores et déjà, dû apporter au titre de l'euro-compatibilité, à la législation fédérale, aux législations cantonales, les orientations économiques nouvelles européennes et mondiales qui s'imposent et s'imposeront à nous en raison même de notre état d'interdépendance et de notre vocation libérale, nous en donnent déjà un avant-goût.

Pour ne prêter attention qu'aux événements que nous vivons aujourd'hui, mentionnons les mutations radicales de l'agriculture suisse en cours, les réformes de structures que nos régions nationales - les PTT, les CFF et la libéralisation européenne prochaine des prestations ferroviaires - sont en voie de réaliser.

Vont leur succéder les mutations substantielles que l'économie électrique suisse va devoir engendrer - production, distribution, échanges européens - au lendemain des décisions prises en la matière par l'Union européenne. Ces mutations successives - dont la liste n'est pas close - tant les orientations, les modalités d'application et d'horaire ont été et seront arrêtées par l'Union et ses Etats membres et dont les conséquences économiques et sociales se font et se feront sentir, constituent pour nous autant d'avertissements salutaires.

*

A la lumière d'une telle évolution en cours, avec l'écoulement du temps et les expériences faites, nous souhaitons que les opinions antagonistes régnant aujourd'hui dans notre pays au sujet de sa position et de son rôle vis-à-vis de l'Union européenne puissent, placés que nous sommes ou que nous allons être devant de telles échéances, sinon s'effacer, mais s'atténuer, de façon qu'instruits

par les observations et les expériences accumulées, nous puissions, pendant qu'il est temps, rechercher les solutions institutionnelles les plus appropriées politiquement et économiquement des rapports avec l'Union européenne qui s'imposeront à l'avenir.

Partant de l'idée, d'une part, que la vie politique, économique, culturelle, éducative et sociale du pays, les équilibres requis par le fonctionnement de notre démocratie fédéraliste et directe ne pourront guère supporter, à l'avenir, le régime d'intégration de fait progressif, d'autre part, que nous ne pouvons nous soustraire dans le concret, aux exigences de notre état d'interdépendance, de notre politique économique extérieure d'essence libérale, sous peine de lourds dommages, nous serons conduits à préférer à une telle situation de fait - à l'origine de laquelle nous sommes étrangers - un régime d'intégration communautaire (adhésion) ou contractuel (association).

Evidemment, s'ajoutent à ces considérations d'autres motifs (nous nous bornerons à les mentionner) qui s'imposent et s'imposeront à nos réflexions et qui devront infléchir nos attitudes à l'égard de l'Union d'une manière aussi convaincante et impérieuse que les motifs de nature économique que nous avons rappelés ou développés. Il s'agit notamment de ceux afférents à la politique générale du pays - sécurité intérieure, sécurité extérieure, etc. -, de ceux liés à sa multi-culture, aux liens culturels qui nous unissent aux pays européens, ceux inhérents aux relations transfrontalières nourries par nos structures fédérales, en général de tous les problèmes prenant des dimensions extraterritoriales - santé, environnement, etc.

*

Considérant la densité des domaines de l'Union concernés et leur interdépendance, une succession d'accords bilatéraux et sectoriels ne saurait être la solution adéquate, mais bien soit le régime institutionnel communautaire (adhésion), soit le régime institutionnel contractuel (association). Esquissé dans ses grandes lignes, le régime institutionnel contractuel de l'association serait appelé à gouverner, à gérer l'ensemble de nos rapports avec l'Union européenne et ses Etats membres tels qu'ils auraient été contractuellement déterminés avec ces derniers. Il aurait le principal avantage de nous faire accéder au niveau décisionnel dans ces domaines d'activité.

* * *

A l'évolution récente de l'Union, à celle prévue pour les prochaines années, à son accélération probable et à sa diversification, à la nécessité donc de rechercher et de trouver une solution institutionnelle de nos rapports avec l'Union s'opposent l'état et le climat politiques présents de la Suisse et de ses cantons, grevés qu'ils sont de leur inappétence et des divisions en matière de politique extérieure - dont européenne -, alourdis qu'ils seront de problèmes intérieurs d'une acuité croissante. Par voie de conséquence, il ne nous semble pas que les temps prochains permettront de réaliser les changements de conception, de comportement, de mentalité susceptibles de rendre plausible l'acceptation par le peuple suisse et les Cantons de la solution institutionnelle de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Ce nonobstant, les échéances à venir dans nos rapports avec l'Union requièrent une solution institutionnelle. Les dispositions du Traité de Rome (article 238), reprises par le Traité de Maastricht, ont prévu une solution institutionnelle alternative à celle de l'adhésion, celle de l'association.

3.3.2.2. *L'association* ⁷

La solution de l'association, tombée aujourd'hui en Suisse dans l'oubli au profit de celle de l'adhésion, a fait, non seulement l'objet, de 1961 à 1963, d'études approfondies au sein de l'administration fédérale - le Département politique de l'époque et le Département de l'économie publique - mais encore d'une initiative officielle du Conseil fédéral, qui a présenté un projet d'association de la Suisse à la Commission européenne, à son Conseil des Ministres, comportant la définition politique des objectifs et la description des institutions et des modalités d'application de la solution projetée. Cette proposition n'eut aucune suite, ni à Berne, ni à Bruxelles, en raison de la crise qu'a provoquée au sein de la Communauté en ce moment précis le veto opposé par le Général de Gaulle à la première candidature à l'adhésion du Royaume-Uni.

*

Ce n'est pas le lieu, ni le temps, de faire une analyse complète du régime de l'association⁸.

Bornons-nous d'en rappeler les quelques caractéristiques qui la distinguent, en particulier, de l'adhésion :

- elle est modulable au gré des négociations, renégociable;
- elle est fondée contractuellement sur un équilibre de droits et d'obligations;
- elle est dénonçable selon des modalités contractuelles;
- elle permettrait, en principe, la sauvegarde de l'essentiel de nos « constantes suisses »⁹;
- elle ouvrirait à la Suisse la possibilité de participer aux activités de l'Union européenne et de ses Etats membres déterminées dans le cadre de l'accord d'association et selon des modalités institutionnelles et fonctionnelles définies contractuellement.

Cela étant, dans un premier survol, les activités de l'Union énumérées et réparties dans les trois piliers institués par le Traité de Maastricht, nous pouvons esquisser, comme il suit ce que pourrait être le concours de la Suisse dans le cadre d'une association :

3.3.2.2.1. Dans le cadre du Pilier I

(Principalement le marché unique, régi par les institutions communautaires selon le système supernational)

En raison de l'incompatibilité juridique et politique du régime communautaire du Pilier I avec nos « constantes suisses », il conviendrait de lui substituer un accord économique contractuel, reprenant et codifiant l'ensemble des accords économiques conclus jusqu'ici par la Communauté « Union européenne, ses Etats membres et la Suisse » depuis l'accord de libre-échange de 1972, ceux résultant des négociations bilatérales en cours, additionné de dispositions dont conviendraient les partis contractants, tels des arrangements qui concerneraient les relations du franc suisse et de l'euro.

3.3.2.2.2. Dans celui du Pilier II

(Politique étrangère et défense commune régies par le système intergouvernemental)

L'accord d'association pourrait contenir des dispositions définissant et délimitant la participation de la Suisse - ainsi que les conditions de fonctionnement - aux activités du Pilier II. Celles, par exemple, qui visent la prévention des con-

flits, le rétablissement de la paix, les interventions humanitaires. Il s'agirait d'actions de l'Union, auxquelles nous serions en mesure de participer pour des motifs généraux analogues à ceux qui nous ont incités à prendre part au partenariat pour la paix de l'OTAN.

3.3.2.2.3. *Dans celui du Pilier III*

(Justice et affaires intérieures, régies principalement par le système intergouvernemental, comportant néanmoins, au terme du Traité d'Amsterdam, quelques activités nouvellement régies selon le droit communautaire)

Selon l'article K1 du Traité de l'Union européenne, les principaux domaines suivants sont considérés par les États membres comme des «questions d'intérêt commun». Ils requièrent de la part des États membres une coopération intergouvernementale ou seront visés par les dispositions nouvelles du droit communautaire :

La politique d'asile, le franchissement des frontières extérieures des États membres, dont notamment les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants de pays tiers, la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers des ressortissants des pays tiers, la lutte contre la toxicomanie, contre la fraude de dimension internationale, la coopération judiciaire en matière civile, pénale, en matière douanière, la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale.

De tels domaines d'activités de l'Union européenne, appelées à prendre des formes concrètes, revêtiront une réelle importance pour la Suisse du fait de sa position au centre de l'Union européenne.

L'intégration récente de l'accord de Schengen - franchissement des frontières - dans le corps des Traités de l'Union européenne, l'adhésion récente de l'Autriche, celle décidée de l'Italie, après la France et l'Allemagne, l'attestent concrètement¹⁰.

Une participation de la Suisse au développement de tel ou tel domaine d'activités du Pilier III s'imposera à l'avenir. Elle pourrait, si besoin, compléter les

accords bilatéraux conclus avec les Etats voisins ou s'y substituer. Elle serait codifiée dans un chapitre particulier d'un accord d'association.

L'Union européenne a, d'ores et déjà, déclaré aux termes d'un nouvel alinéa de l'article K.5 du Traité de l'Union européenne, vouloir coopérer avec les pays tiers lorsque cette coopération est de nature à faciliter la réalisation de ces objectifs, disposition qui s'applique particulièrement à la Suisse en raison de sa situation, entourée qu'elle est totalement d'Etats membres de l'Union participant à l'accord de Schengen.

*

D'autres matières pourraient être prises en considération contractuellement, selon les intérêts en cause et les opportunités¹¹.

En Suisse, la conclusion et la gestion d'un accord d'association impliqueraient la création d'un collège interdépartemental permanent, chargé de sa gestion collective, gouverné par une délégation permanente du Conseil fédéral, assurant ainsi à l'intérieur du pays - cantons, économie, culture notamment - comme à l'extérieur, l'unité et la globalité de la politique européenne de la Suisse.

L'intérêt supplémentaire d'une telle solution institutionnelle résiderait dans le fait, qu'à l'avenir, l'ensemble de nos relations contractuelles avec l'Union européenne et ses Etats membres, quel qu'en soit l'objet, serait codifié dans le corps d'un seul instrument, contribuant ainsi à une meilleure connaissance et compréhension de nos relations extérieures, des problèmes européens à la solution desquels nous apporterions notre concours, à leur transparence.

*

3.3.2.2.4. La réception d'une proposition d'association par l'Union européenne et ses Etats membres

En dépit des développements qui précèdent, nous en sommes réduits aujourd'hui à de pures conjectures ! Néanmoins, il importe de se poser la question: Comment l'Union réagirait à une telle proposition émanant de la Suisse pour régler institutionnellement ses rapports avec elle et les Etats membres ?

Le premier examen de cette question nous incite à considérer, en dépit des *a priori* négatifs qui, jusqu'ici, ont souvent cours en Suisse, une telle entreprise

comme viable. Certes, si la solution de l'association a été présentée à l'époque par la Suisse au Conseil des ministres de la Communauté, si elle a été recommandée par la Commission au Conseil des Ministres de la Communauté comme solution alternative à celle de l'adhésion, depuis, elle n'a jamais fait l'objet de négociations entre un Etat hautement développé, telle la Suisse et l'Union européenne¹². Cette circonstance représente-t-elle de nos jours un handicap ou facilite-t-elle au contraire une ouverture de la part de l'Union ?

Avec la signature du Traité d'Amsterdam, l'introduction dans les conditions de fonctionnement de l'Union, dans les rapports des Etats membres avec l'Union d'éléments de flexibilité telles « l'abstention constructive » ou la « coopération plus étroite » - coopération renforcée -, avec l'adoption des deux objectifs de l'approfondissement et de l'élargissement, l'Union européenne sera conduite, par la force des choses et par la rentrée dans le jeu communautaire d'une Grande-Bretagne consciente de sa position - non plus réfugiée dans une politique stérile de veto - et soucieuse de jouer son rôle au sein de la co-direction politique des affaires de l'Union, à assouplir encore ses méthodes de gestion à l'intérieur de la Communauté et ses types d'accord dans ses relations extérieures¹³.

Ce sont là et ce seront là autant de circonstances, de facteurs qui s'avèreraient à l'avenir positifs pour la Suisse en général et favorables à une telle orientation.

*

Au surplus, les expériences accumulées tout au long des dernières négociations bilatérales Suisse/Union d'une part, le nombre, la densité croissante des domaines d'activités de l'Union, leur interdépendance, domaines susceptibles de concerner la Suisse et de requérir des accords adéquats, d'autre part, ne vont-elles pas conduire la Suisse et l'Union à donner la préférence à un règlement institutionnel en la forme d'une association à défaut d'une adhésion ?

Du reste, le programme des négociations bilatérales ne comporte-t-il pas déjà - indépendamment de problèmes économiques, commerciaux litigieux ou en suspens, qui demandent des solutions spécifiques -, d'autres rubriques, où il s'agit pour la Suisse d'adopter avec les aménagements nécessaires tel principe fondamental qui régit l'Union, celui de la liberté de circulation des personnes, par exemple, d'institutionnaliser sa coopération scientifique avec l'Union selon les objectifs

généraux fixés par elle, d'arrêter avec l'Union et ses Etats membres les objectifs d'une politique des transports terrestres, des transports ferroviaires - personnes, marchandises - en particulier et de mettre en œuvre conséquemment une coopération intergouvernementale et ferroviaire avec l'Union, et ses Etats membres.

4. Conclusion

Enfin, la conclusion d'un accord d'association représenterait davantage que des accords bilatéraux dont le but et l'objet spécifiques sont d'assurer le règlement des problèmes posés. Elle inaugurerait une coopération dans les domaines reconnus d'intérêt commun et susceptibles de développement. Il ferait ainsi contractuellement de la Suisse, face à l'Union européenne, à ses Etats membres, un Etat participant.

Pour les raisons exposées, de politique intérieure, de politique extérieure, dûment mises en harmonie, la solution de l'association mérite d'être étudiée, conjointement à celle de l'adhésion, au sein de l'Administration fédérale, des Cantons, des organisations économiques faîtières, des associations d'intérêt général, des Instituts universitaires compétents au lendemain de la conclusion des négociations bilatérales et en prévision des probables échéances européennes de la Suisse.

Notes

¹ Elles font suite à son étude sur les «rapports institutionnels de la Suisse avec l'Union européenne» (1996) et aux « Observations. et réflexions préliminaires au sujet de la Conférence intergouvernementale et des résultats du Sommet européen d'Amsterdam (1997)».

² Selon les Traités de Maastricht et d'Amsterdam.

³ Il faut mentionner néanmoins l'heureuse initiative du Conseil fédéral mandatant le Fonds national de définir le cadre d'un programme national de portée générale traitant des fondements et possibilités de la politique extérieure suisse. Le programme national, ainsi défini par le Fonds national et le concours d'experts (P.N.42) comporte principalement la recherche des comportements de la politique extérieure sur les changements globaux, l'étude des influences de la politique intérieure sur les relations extérieures du pays. Le programme est destiné à mettre à la disposition des décideurs des bases de décision et à améliorer l'information de l'électorat.

- ⁴ Sur la base d'enquêtes menées au sein du PDC au cours de ces derniers mois au sujet de la question de l'adhésion de la Suisse à l'UE, ses organes directeurs ont pris la décision de porter le problème des relations de la Suisse avec l'Union européenne à l'ordre du jour de son Congrès de Bâle, du 4 avril 1998.
- ⁵ L'Alliance des Indépendants (Landesring der Unabhängigen L.d.U.), lors de l'assemblée de ses délégués, a confirmé sa position pro-européenne, en demandant au Conseil fédéral d'ouvrir des négociations avec l'Union européenne à des fins d'adhésion au lendemain de la conclusion des négociations bilatérales.
- ⁶ On a noté, en 1997 avec intérêt les efforts du mouvement « né le 7 décembre 1992 », préconisant le rapprochement des organisations privées suisses pro-européennes, proposant leur coopération au service de la "cause européenne" et les réactions généralement positives qu'ils ont suscitées. De telles initiatives conduiront à la fusion de ces organisations lors de leurs assemblées, le 28 mars 1998, à Berne. La nouvelle association, née de cette fusion, s'appellera "Nouveau mouvement européen suisse" (NOMES). Relevons aussi l'initiative du professeur Cottier de l'Institut de droit européen de l'Université de Berne, soit la prochaine sortie d'un ouvrage consacré aux « Herausforderungen eines schweizerischen E.-U. Beitritts » : Brennpunkte und Auswirkungen».
- ⁷ Cf mon étude « Des rapports institutionnels de la Suisse avec l'Union européen » 1996, chapitre IV, C, 2, l'association, pages 32 et suivantes.
- ⁸ Cf à ce sujet obj. Cit. Chapitre IV, pages 32 et suivantes, notamment l'analyse qu'en a faite la Commission européenne dans son memorandum au Conseil des Ministres du 24 février 1959 : « L'association ne crée pas de liens aussi étroits que l'adhésion. La qualité essentielle de ce régime est sa très grande souplesse : d'une part, il permet l'association multilatérale comme l'association bilatérale. D'autre part, il autorise toutes les solutions n'empruntant au Traité de Rome que quelques dispositions et celles qui en consacrent l'adoption quasi intégrale. En outre, il rend plus facile pour le candidat associé comme pour la Communauté la rédaction de clauses originales s'adaptant exactement à la condition du pays en question et aux rapports qu'il entretient avec la Communauté. Enfin, et c'est peut-être là la différence essentielle, il laisse aux pays associés leur individualité entière sur le plan politique. »
- ⁹ Au terme de l'article 238 du Traité de Rome, repris par le Traité de Maastricht, la Communauté - aujourd'hui l'Union - « peut conclure avec un ou plusieurs Etats ou organisation internationale des accords créant une association caractérisée par des droits et des obligations réciproques, des actions et des procédures particulières».
- ¹⁰ Le tourisme, à l'avenir, en matière de visas.
- ¹¹ Par exemple, une participation de la Suisse et de ses régions au Comité des Régions, organe consultatif de l'Union européenne institué par le Traité de Maastricht, dont la sphère d'activités a été accrue par celui d'Amsterdam.
- ¹² Si l'association, selon sa ratio legis destinée à des Etats européens qui refusent l'adhésion pour des raisons de politique étrangère ou des motifs de nature constitutionnelle, n'a trouvé jusqu'ici d'application que dans les relations de l'Union avec des pays partenaires moyennement développés, c'est sans doute pour des raisons d'opportunité politique, c'est aussi faute de candidats de la première catégorie, l'Association européenne de libre-échange, puis le Traité de libre-échange de 1972 faisant fonction de substitut jusqu'au moment de l'adhésion du plus grand nombre de ses membres à la Communauté.»
- ¹³ Mentionnons, au nombre des signes récents d'ouverture de l'Union, la décision des Ministres des Affaires étrangères des Quinze (octobre 1997) de créer une Conférence générale européenne réunissant des Etats européens candidats à l'adhésion, ceux dont la candidature a été retenue pour un premier cycle de négociations, comme ceux qui sont pris en considération dans un second round. Destiné à faciliter les contacts, à multiplier les échanges d'informations, à promouvoir l'évolution de ces Etats vers l'adhésion; sa première session est fixée en janvier 1998 et sera présidée par le Royaume-Uni.