

## CH\_VB 92.053 vom 18. Mai 1992

Bundesverwaltung, 1992-05-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_92.053](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_92.053)

FR: CH\_VB 92.053 du 18 mai 1992

IT: CH\_VB 92.053 del 18 maggio 1992

### Volltext

#ST# 92.053 Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne du 18 mai 1992 Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, Nous vous soumettons notre rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, et vous prions d'en prendre connaissance. Veuillez agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération. 18 mai 1992 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Felber Le chancelier de la Confédération, Couchepin 1992-292 74 Feuille fédérale. 144'année. Vol. III 1125

Rapport I Introduction Nous avons annoncé le 10 mai 1991 que l'adhésion était devenue pour la Suisse l'option d'intégration européenne à étudier en priorité. Notre déclaration d'alors découlait de l'analyse que nous faisons des changements survenus en Europe, du déroulement même de la négociation sur l'Espace économique européen (EEE) et de leurs incidences prévisibles sur notre future politique d'intégration. Nous avons depuis lors approfondi notre réflexion et décidé, le 19 octobre 1991, avant même que le résultat final de la négociation EEE ne fût connu, que la Suisse, en mesure d'apporter une contribution substantielle à la construction en cours du continent, devait se donner un but d'intégration plus ambitieux que la seule réalisation de l'EEE. Nous avons décidé de fixer l'adhésion comme le but de notre politique d'intégration européenne et de considérer l'EEE comme une étape importante, en particulier sur le plan intérieur suisse, qui doit conduire à ce but. Aujourd'hui, alors que nous vous soumettons ce rapport, nous sommes confortés dans ce choix et entendons nous engager fermement pour que notre pays suive cette voie. Nous sommes convenus, ce même 19 octobre, de vous présenter l'analyse qui nous a conduits à prendre cette décision. Cette analyse est exposée dans le présent rapport, le troisième que nous vous présentons sur la Suisse et l'intégration européenne. Nos deux rapports précédents étaient : le rapport du 24 août 1988 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne (FF 1988 EQ 233); le rapport d'information du 26 novembre 1990 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne (non publié dans la FF). 1126

A la différence de ces deux rapports, celui-ci est entièrement consacré à la question d'une adhésion de la Suisse à la CE. L'accord EEE et ses conséquences pour la Suisse sont analysés dans le message y relatif, que nous vous soumettons simultanément, et auquel nous vous renvoyons. Le rapport examine tout d'abord ce que signifie pour notre politique d'intégration se fixer l'objectif d'une adhésion à la CE et envisager l'EEE comme une étape qui doit conduire à ce but (chapitre 21. Le chapitre 3 est un exposé des raisons qui ont conduit le Conseil fédéral à se fixer l'objectif d'une adhésion à la CE. Une présentation de ce que peut et doit être la place et le rôle de la Suisse dans la CE forme le chapitre 4. Le rapport présente ensuite les conséquences matérielles d'une adhésion à la CE en mettant en

évidence les différences entre une négociation d'adhésion et la négociation EEE (chapitre 5). Le chapitre 6 est une analyse des conséquences institutionnelles d'une adhésion à la CE. Quant au chapitre 7, il est consacré à un examen de l'incidence possible d'une adhésion sur notre organisation gouvernementale et administrative. Une analyse des conséquences économiques d'une adhésion à la CE forme le chapitre 8. Le chapitre 9 est une présentation de la procédure d'adhésion à la CE telle qu'elle est prévue par le droit communautaire. Quant au chapitre 10, il expose les conclusions à tirer de ce rapport. Le rapport contient une annexe qui présente la CE, ses mécanismes institutionnels, ses activités et son évolution prévisible. Nous soulignons que ce rapport se propose seulement d'expliquer les raisons qui ont amené le Conseil fédéral à décider le 19 octobre 1991 que l'adhésion de la Suisse à la Communauté était désormais le but de sa politique d'intégration. Il n'est donc ni un message sur l'adhésion, ni un plan d'action, ni une étude approfondie de droit communautaire. Il s'agit simplement de dire dans les grandes lignes ce qu'une adhésion signifierait pour notre pays et pour ses citoyens, en réponse à l'attente croissante du Parlement, des cantons, de l'opinion publique et de nos partenaires européens. Nous attendons du débat parlementaire sur ce rapport et de la discussion qui va s'ensuivre dans l'opinion publique un large soutien en faveur de l'objectif d'une adhésion de la Suisse à la CE. 1127

2 Notre politique d'intégration placée dans la perspective d'une future adhésion à la CE 2.1 L'adhésion en tant qu'objectif de notre politique d'intégration Le Conseil fédéral avait analysé une première fois, dans son rapport du 24 août 1988 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, la question d'une adhésion à la CE. Il était alors parvenu à la conclusion que la perspective d'une adhésion de la Suisse à la CE pouvait être considérée comme une option de notre politique d'intégration pour le long terme. Dans ce rapport, le Conseil fédéral avait dit de l'adhésion : chap. 632: "Pour la Suisse, l'adhésion à la CE serait la seule voie qui lui permette d'atteindre pleinement les deux objectifs susmentionnés..." c'est-à-dire "obtenir de la CE un droit général de coopération avec elle et s'assurer formellement certaines possibilités d'influer sur le cours du processus d'intégration;" chap. 64: "De l'avis du Conseil fédéral, la seule véritable alternative à notre politique actuelle d'intégration et à son potentiel de développement serait l'adhésion aux CE." Le Conseil fédéral n'avait pas alors retenu l'option de l'adhésion pour l'immédiat et lui avait préféré la poursuite d'une politique d'intégration axée sur un renforcement graduel de la coopération avec la CE, notamment dans le cadre du Suivi de Luxembourg (chap. 415.1). Il était arrivé à la conclusion que le choix de l'adhésion ne s'imposait pas dans les circonstances du moment: "...la Suisse - même en restant hors de la CE - peut apporter une contribution constructive non négligeable à l'édification européenne" (chap. 633). Mais le Conseil fédéral avait aussi admis que "le fait de renoncer à adhérer à la CE aura certainement des répercussions plus graves aujourd'hui qu'en 1972: la Suisse se trouvera en effet formellement exclue du processus de décision communautaire, alors qu'en revanche, les décisions de la CE la toucheront toujours davantage, suite aux élargissements de la CE et à mesure que les compétences de celle-ci s'étendront" (chap. 64). 1128

Dans son choix le Conseil fédéral partait de l'idée que la CE serait prête à poursuivre une politique de rapprochement graduel et qu'il serait encore possible à l'avenir de conclure avec elle des traités sur la base de l'égalité des parties contractantes. Or, depuis, les paramètres sur lesquels s'appuyait notre politique d'intégration ont changé. Dans son rapport d'information du 26 novembre 1990 sur la position de la Suisse dans le processus

d'intégration européenne, le Conseil fédéral avait déjà identifié les forces du changement à l'oeuvre sur la scène européenne, procédé à une première analyse, et mesuré les conséquences possibles de cette évolution sur l'avenir de notre politique d'intégration européenne. Il avait conclu en ces termes (chap. 22, IIe partie): "Reste que, tout comme il nous a fallu passer d'une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle à la politique globale et structurée de l'EEE, nous ne pouvons exclure une fois pour toutes que la poursuite des développements actuels en Europe et la défense optimale de nos intérêts puissent nous amener à envisager à terme une adhésion à la CE. Nous pourrions être conduits à faire ce pas le jour où les développements européens et intracom- munautaires, de même que leur conséquence principale, l'influence grandis- sante de la CE sur nos comportements, auraient à ce point relativisé les objections actuelles à une adhésion à la CE que les différences entre les deux options pourraient alors ne plus avoir la même importance qu'aujourd'hui." Or, l'évolution de l'Europe telle que nous l'envisagions alors s'est poursuivie et accélérée. Nous exposons au chapitre 3 quels sont les facteurs du change- ment et pourquoi ils nous ont amenés à repenser notre approche. Nous l'avons fait dans la ligne de ce que nous disions dans notre rapport sur l'intégration d'août 1988 (chapitre 64): "Etant donné la rapidité avec laquelle évolue le processus d'intégration européenne, il est devenu indispensable pour la Suisse de repenser constamment et sans préjugés sa position au sein de l'Europe ." Plusieurs arguments de politique extérieure et intérieure peuvent être avancés en faveur du dépôt à bref délai de la demande d'ouverture des négociations d'adhésion. Le principal argument qui plaide en faveur d'une démarche rapide est la perspective de l'ouverture des négociations d'adhé-

1129  
sion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande pour 1993. Cet élément doit être pris en considération. La politique de neutralité de l'Autriche et de la Finlande sera un objet important de leur négociation d'adhésion. Si notre propre négociation devait ne pas avoir lieu en même temps, mais plus tard, il pourrait être plus difficile pour la Suisse de faire valoir des intérêts spécifi- ques et, le cas échéant, d'arriver avec la CE à des conclusions différentes à propos de sa propre politique de neutralité. A cette question il faut ajouter celle du transit routier qui sera également un objet important de la négocia- tion d'adhésion de l'Autriche. A négocier après ce pays, nous courrions le risque de ne plus être en mesure de faire admettre, le cas échéant, un point de vue différent. Trois autres raisons de déposer rapidement notre demande d'ouverture des négociations d'adhésion nous sont données par les résultats du Sommet européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991 (voir aussi le chapitre 3.2). Ce sont les suivantes : la création de l'Union politique entre les Douze, décidée à Maastricht, est moins un aboutissement que le point de départ d'une réalisation qui va se mettre en place graduellement et dont les étapes, à la différence de celles qui doivent conduire à l'Union économique et monétaire, n'ont pas été programmées; cela vaut en particulier pour la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune. En plaçant notre objectif d'adhésion dans la perspective du résultat de Maastricht, il nous faut conclure que notre intérêt serait de déposer rapidement notre demande. Nous pourrions être ainsi membre de la CE assez tôt pour participer à la définition du contenu, encore indéterminé sur plusieurs aspects importants, de l'Union politique. Une conférence intergouvernementale des Etats membres de la CE devrait se réunir dès 1996 pour traiter du développement futur de cette Union; à Maastricht, les Douze ont adopté une attitude positive sur la question de l'élargissement de la CE à de nouveaux Etats (voir chapitre 3.4) ont chargé la Commission des CE d'examiner les implications institutionnel- les internes de futurs élargissements. La CE doit certes examiner les adaptations institutionnelles à

entreprendre pour accueillir quatre à cinq Etats de plus, bien que les positions des Etats membres divergent quant 1130

au caractère nécessaire des réformes en question. Il s'agit surtout d'étudier les implications institutionnelles d'un élargissement sur le fonctionnement d'une CE qui pourrait compter jusqu'à trente Etats membres ou plus. Or, on part de l'idée que la réalisation de ces réformes prendra du temps. Conséquence à tirer de cette situation: si nous tardons à présenter notre demande de négociation, nous risquerions de manquer le premier "convoi", qui comprendra en tout cas l'Autriche, la Suède et la Finlande et qui devrait se mettre en marche dès 1993. Nous risquerions de devoir attendre un second "convoi" qui pourrait ne se former que bien plus tard, lorsque les circonstances s'y prêteront; la CE étant en train d'arrêter sa stratégie d'élargissement pour les années à venir, l'évolution que suivra la Suisse s'avère un élément d'appréciation important pour elle. Ces raisons de politique extérieure ne sont pas tout. Il y a aussi des considérations de politique intérieure à garder à l'esprit. Ainsi, les intentions du Conseil fédéral en matière de politique d'intégration doivent être connues, sans équivoque, et comprises par chaque citoyen lorsque celui-ci est appelé à prendre des décisions en matière européenne. Déjà au moment du vote sur l'EEE, chacun, en tant que citoyen, entrepreneur ou travailleur, doit savoir avec certitude que le but de la politique d'intégration suisse est l'adhésion à la CE et que cette adhésion fera l'objet, dans quelques années, d'un deuxième vote. Les uns continueraient à croire que l'EEE mène automatiquement à l'adhésion et que si l'on voulait s'y opposer, il faudrait voter non à l'EEE. D'autres trouveraient des raisons de croire qu'une issue négative ou positive du vote sur l'EEE pourrait faire réfléchir le Conseil fédéral quant à l'utilité de déposer une demande d'ouverture de négociation d'adhésion, et que de ce fait l'EEE pourrait devenir une solution de longue durée, ce qui serait, pour eux, une raison suffisante pour refuser l'EEE. En déposant notre demande d'ouverture de négociation d'adhésion avant le vote populaire sur l'accord EEE, nous levons toute ambiguïté sur l'enjeu de ce vote. La transparence en sort renforcée, et la certitude que des négociations d'adhésion auront lieu facilite sensiblement l'acceptabilité, à titre transitoire, des faiblesses institutionnelles de l'EEE. 1131

Il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, que le dépôt d'une demande d'ouverture de négociation d'adhésion ne va pas déboucher sur une adhésion à bref délai. L'adhésion ne pourra se réaliser qu'après négociation et au terme de procédures qui vont s'étendre sur quelques années (voir le chapitre 9). Ce n'est qu'ensuite que le référendum populaire aura lieu et que la Suisse adhèrera à la CE si le résultat du référendum est positif. 2.2 L'Espace économique européen (EEE), étape prioritaire de notre politique d'intégration Le message relatif à l'approbation de l'accord EEE analyse en détail ce dernier, son contenu matériel et institutionnel, son incidence sur le plan interne et sa signification du point de vue de notre politique d'intégration. Dans ce chapitre nous pouvons donc nous limiter à rappeler brièvement l'importance prioritaire que nous attachons à l'EEE en tant qu'étape vers l'adhésion à la CE, qui est le but de notre politique d'intégration. D'emblée, il faut souligner que la participation à l'EEE et l'adhésion à la CE sont deux opérations distinctes, l'une mettant l'accent sur l'intégration économique, l'autre sur l'intégration complète, la seconde ayant des effets majeurs sur les plans économique, monétaire et politique. Les deux sont précédées par des négociations distinctes et nécessitant des procédures d'approbation successives, y compris deux votes par le peuple et les cantons, à un intervalle d'au moins 2 à 3 ans. Leur lien réside dans le fait que l'EEE constitue une préparation optimale à l'adhésion, car l'EEE contient déjà la majeure partie de l'acquis communautaire qui

deviendrait le nôtre en cas d'adhésion. Ainsi, la participation à l'EEE constitue pour la Suisse un pas substantiel en direction de l'adhésion à la CE. L'accord EEE a l'avantage de nous ouvrir rapidement l'accès au Marché unique de la CE, raison pour laquelle sa réalisation est, dans le temps, l'objectif prioritaire de notre politique d'intégration. En nous fixant l'objectif de l'adhésion à la CE, nous avons donc ajouté à l'EEE une dimension qu'il n'avait pas initialement: la valeur d'une étape préparatoire à l'adhésion qui crée, dès que possible, pour nos entreprises et 1132

nos citoyens, des conditions-cadres qui leur permettront d'affronter avec succès la concurrence européenne sous le nouveau régime du marché intérieur tel qu'il existera dans la CE à partir de l'année prochaine. Le caractère pré-adhésion de l'EEE est renforcé par le fait que l'euro-compatibilité de notre droit économique sera facilement maintenue, car le régime institutionnel de l'EEE ne nous permettra que dans des situations exceptionnelles et sous peine de nouvelles discriminations de dévier sensiblement de l'évolution future du droit communautaire. L'EEE aura aussi pour effet de permettre à la Suisse de favoriser la préparation politique d'une adhésion. La réalisation de l'EEE devrait contribuer à renforcer nos liens institutionnels avec la CE et, par ailleurs, notre perception de la convergence de fait qui existe entre nos idéaux politiques et ceux de la CE. Inversement, la coopération entre la Suisse, ses partenaires de l'AELE et la CE, qui va se développer dans le cadre de l'EEE, devrait aussi contribuer à augmenter notre capital de confiance auprès de la CE et de ses Etats membres, bien que l'obligation de parler d'une seule voix avec nos partenaires de l'AELE réduise notre capacité d'affirmer l'identité suisse face à la CE et à nos voisins, Etats membres de la CE. Une chose est ainsi sûre: l'EEE est un instrument qu'il sera utile d'avoir en main pendant la négociation de l'adhésion à la CE. Il constitue donc l'étape prioritaire de notre politique d'intégration. 1133

3 Raisons de se donner l'objectif d'adhérer à la CE 3.1 Remarques générales Ce chapitre est tout entier consacré à répondre à la question suivante: pourquoi nous faut-il désormais poursuivre l'objectif d'une adhésion de la Suisse à la CE? Nous avons relevé plus haut que la question d'une adhésion de la Suisse à la CE se présente aujourd'hui sous un jour nouveau. Il était possible en 1988 - nous l'avons dit dans notre rapport sur l'intégration de cette année-là - de soutenir que le choix de l'adhésion ne s'imposait pas et que la Suisse pouvait, même en restant hors de la CE, participer activement à la construction européenne. L'approche communautaire et notre environnement européen d'alors étaient différents et, à ce moment-là, nous n'avions pas encore fait l'expérience de la négociation EEE.

Aujourd'hui la situation est autre. Plusieurs facteurs apparus depuis la publication de notre rapport de 1988 ont modifié les paramètres sur lesquels s'appuyait notre politique d'intégration et nous ont amenés à changer d'optique sur la question de l'adhésion. Les mêmes raisons nous ont amenés à décider d'écarter de nos réflexions toutes options qui mèneraient délibérément à l'isolement de la Suisse, telle que la poursuite d'une approche bilatérale et ponctuelle, soit r"Alleingang" (voir 3.6). 3.2 Accélération du processus d'intégration de la CE Le premier facteur de changement à mentionner dans ce contexte est la soudaine accélération que connaît le processus d'intégration de la CE depuis quelque temps. L'objectif que la CE s'était fixé depuis longtemps, celui de couronner l'oeuvre communautaire par la création d'une Union économique et monétaire et d'une Union politique, est en train de prendre corps. Deux Conférences intergouvernementales chargées de cette réalisation par le Conseil européen, réuni à Rome en décembre 1990, ont mené à bien leurs travaux. Ils ont débouché sur l'adoption d'un nouveau traité, intervenue au 1134

Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991. Ce traité, portant modification du Traité de Rome, devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1993. Dès cette date - si cette échéance est tenue, ce qui n'est pas encore certain - les Douze auront réussi à jeter la base qui va leur permettre dès 1993 de réaliser graduellement l'Union économique et monétaire et l'Union politique projetées. On doit donc s'attendre à ce que le rôle de plus en plus important que la CE joue en Europe s'étende et se renforce dans les années à venir. Nous aurons affaire, dès 1993, à une CE qui aura pratiquement achevé la réalisation du Marché intérieur et qui sera en marche vers la réalisation progressive d'une Union économique et monétaire et d'une Union politique. Autrement dit, ce que nous considérons dans notre rapport sur l'intégration de 1988 comme une réalisation à placer dans une perspective de long terme devrait se mettre graduellement en place dans les années à venir. La CE à laquelle nous aurons affaire dès 1993 sera à plus d'un titre différente de celle d'aujourd'hui: elle sera dotée de responsabilités dans la plupart des domaines relevant de l'activité d'un Etat; dans les domaines relevant du Marché intérieur, son caractère supranational se sera renforcé; sa capacité de présenter un front uni vis-à-vis des pays tiers, bilatéralement ou dans le cadre des enceintes internationales, se sera notablement renforcée, y compris dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité. Ce nouveau saut qualitatif du processus d'intégration communautaire aura des conséquences importantes pour les pays tiers européens non membres de la CE, dont la Suisse. Il leur faudra reconnaître que les décisions qui vont déterminer dans une large mesure la marche de l'Europe et, finalement, le champ de manoeuvre de leurs propres décisions de politique intérieure et extérieure, vont de plus en plus se prendre à Bruxelles. Cette conséquence de l'accélération de l'intégration communautaire - nous l'avons déjà ressentie durant la négociation de l'accord EEE - va s'accroître, en outre, s'étendre à de nouveaux domaines qui échappaient jusque là, dans une large mesure, à l'influence communautaire. Tel est le cas en particulier de la politique

1135

étrangère et de sécurité ainsi que du domaine des affaires intérieures et judiciaires (voir les chapitres 5.45 et 5.46). La capacité des pays tiers européens de traiter d'égal à égal avec la CE va encore s'amenuiser dans les années à venir et une défense efficace de leurs intérêts spécifiques leur deviendra de plus en plus difficile. Il faut admettre que l'accord EEE et son potentiel de développement ne nous permettront de rester qu'en partielle adéquation avec cette évolution de la CE, qui va bien au-delà de la seule réalisation du Marché unique. Ces considérations font partie de l'analyse qui nous a conduits à prendre la décision de fixer l'objectif d'une adhésion de la Suisse à la CE. Nous sommes parvenus à la conclusion que, du fait de l'évolution que suit la CE, il sera de plus en plus difficile à la Suisse, qu'elle participe ou non à l'EEE, d'emprunter, dans tel ou tel domaine, un autre chemin que la CE. Il lui sera de moins en moins possible de prendre des décisions divergentes, même dans les cas où elle le jugerait souhaitable. Cette situation de dépendance aura tendance à s'étendre à des domaines de plus en plus nombreux à mesure que l'intégration communautaire se renforcera. Si nous voulons participer à ces décisions qui exerceront sur nous, que nous le voulions ou non, une influence grandissante, il n'est d'autre choix que d'adhérer à la CE. L'adhésion est la seule formule d'intégration à même de nous ouvrir une participation pleine et entière aux décisions que prend la CE et auxquelles, aujourd'hui déjà, nous avons de moins en moins le pouvoir de nous soustraire. En dernière analyse, c'est notre indépendance qui est en jeu. Nous serions mieux à même de la maintenir en participant à l'élaboration et à l'adoption de ces décisions qu'en essayant de nous en tenir à l'écart, ou en étant, de fait, obligés de les copier.

### 3.3 Renforcement du rôle de la CE en Europe et dans le monde

Notre

décision en faveur de l'adhésion procède aussi de l'analyse que nous avons faite des conséquences prévisibles pour la Suisse du rôle de plus en plus important que joue la CE, en Europe et dans le monde. A cet égard, la nouvelle donne Est-Ouest est un facteur qui a compté dans notre décision de revoir la question de notre adhésion à la CE. Il serait en effet déraisonnable de maintenir une politique européenne qui soit parfaite- 1136

ment adaptée à un contexte de guerre froide, à une époque où ce contexte s'est modifié de fond en comble. Car c'est le contexte qui détermine la justesse de la réaction qu'un pays, et surtout un petit pays, lui réserve. Les valeurs étatiques restent, les moyens pour les sauvegarder peuvent et doivent changer si l'environnement international les rend inappropriés. C'est la raison pour laquelle l'on pouvait être de bonne foi contre l'adhésion jusqu'à la chute du mur de Berlin et en être partisan par la suite. Il est dès lors concevable pour un pays avec une histoire comme la nôtre de payer un prix politique sur le plan national en vue d'atteindre, sur un plan européen, un objectif politique. Dans le processus de mise en place d'une nouvelle architecture européenne, la CE s'est trouvée un nouveau rôle à sa mesure, un rôle qui gagnera en importance dans les domaines politique et économique. Dans un premier temps la CE a tenté de s'adapter à l'évolution accélérée de l'Est européen par la conclusion d'accords de commerce et de coopération avec les pays de cette région. A cette dimension spécifiquement commun- autaire s'est ajouté le rôle de coordination que joue désormais la Commission des CE dans la mise sur pied de l'aide internationale à la restructuration des économies des pays d'Europe centrale et orientale. Par la suite, la politique de la CE s'est orientée vers la recherche de relations plus structurées par la conclusion d'accords d'association d'un type nouveau. Les premiers accords de ce type ont été signés le 16 décembre 1991. Ils lient la CE à la Tchécosl- ovaquie, la Hongrie et la Pologne. Ce renforcement important de la coopéra- tion de la CE avec les pays d'Europe centrale et orientale traduit sa volonté de participer à la création d'un nouvel ordre européen. L'objectif visé par la CE est double: d'une part, l'instauration progressive du libre-échange accompagné d'une coopération renforcée dans de nombreux domaines, y compris la culture; d'autre part, la mise en oeuvre d'un dialogue politique qui porte en particulier sur les questions liées au processus de la CSCE. Cette action menée par la CE demeure certes complémentaire par rapport aux actions développées par les plus importants de ses Etats membres. Placée en perspective, elle n'en préfigure pas moins l'ébauche de ce que pourrait être un redéploiement des relations européennes autour de la CE. Il faut 1137

s'attendre à ce que ce processus s'accélère avec la mise en place progressive, dès 1993, d'une politique étrangère et de sécurité commune. Cette évolution est importante du point de vue de notre politique d'intégra- tion. En effet, le rôle de plus en plus important que joue la CE dans le processus de recomposition des relations européennes donne une signifi- cation nouvelle à l'adhésion. Adhérer à la CE ne veut plus seulement dire, pour un pays comme la Suisse, participer pleinement au processus d'intégra- tion politique et économique de l'Europe occidentale. Cela veut aussi dire augmenter ses possibilités de participer directement à la formulation et à la mise en oeuvre des décisions les plus importantes concernant l'avenir de tout le continent européen. Notre participation à l'établissement d'une nouvelle architecture européenne deviendrait plus intense. Ainsi, les actions que nous menons dans le cadre du processus de la CSCE pourraient se développer davantage et gagner en efficacité. En outre, nos contributions à la restructu- ration des économies des pays d'Europe centrale et orientale en seraient renforcées. Nous devons par ailleurs prendre en considération ces deux conséquences des développements survenus à l'Est de l'Europe: la

nouvelle donne Est-Ouest a pour conséquence de relativiser l'importance des questions que peut poser l'adhésion de pays neutres à la CE. Cet élément a joué un rôle dans la décision de la Suède de présenter sa candidature à l'adhésion. Ces changements survenus à l'Est et leur incidence sur la problématique de la neutralité ont, bien entendu, des conséquences directes pour nous. Elles sont analysées au point 5.452; le processus de libéralisation à l'Est a eu pour conséquence d'augmenter le nombre des candidats potentiels à l'adhésion. Autrement dit, la perspective de voir, au tournant du siècle, la CE s'élargir à certains pays d'Europe centrale, les plus avancés sur la voie des réformes économiques, est devenu un facteur à prendre en considération. Cette question fait l'objet du chapitre suivant. Dans le même temps, la CE renforce aussi son rôle à l'échelle mondiale. Elle tend de plus en plus à apparaître face au reste du monde comme l'institution

représentative de l'ensemble de l'Europe. Elle est en train d'acquérir face aux principaux acteurs de la scène politique et économique internationale une légitimité, de plus en plus reconnue, de porte-parole de toute l'Europe. L'accord EEE, un accord d'association, de même que les relations structurées que la CE est en train d'établir avec les pays d'Europe centrale et orientale, sont autant de facteurs qui contribuent à renforcer cette représentativité européenne de la CE vis-à-vis du reste du monde. Cette évolution est importante pour un pays comme le nôtre qui a d'importants intérêts politiques et économiques à faire valoir sur le plan mondial. C'est donc un facteur que nous avons pris tout naturellement en compte dans l'analyse qui nous a amenés à nous prononcer en faveur d'une adhésion. Car, à mesure que ce rôle de la CE va se renforcer, il deviendra plus difficile pour la Suisse de faire valoir efficacement ses propres intérêts vis-à-vis du reste du monde, sauf à agir en étroite coopération avec la CE et, en dernière analyse, à reconnaître la fonction dirigeante de la CE. Une appartenance pleine et entière à la CE nous permettrait de participer à la définition de cette fonction.

### 3.4 Perspective d'un élargissement de la CE à de nouveaux Etats

Un autre facteur que nous avons pris en considération est la perspective de nouvelles adhésions à la CE. Le moment où la CE va s'ouvrir à de nouveaux Etats s'est aujourd'hui rapproché. Ce que nous considérions dans nos rapports sur l'intégration de 1988 et de 1990 comme une perspective pour le long terme s'est précisé. La thèse selon laquelle l'élargissement de la CE ne peut aller de pair avec l'exigence prioritaire d'un approfondissement de l'intégration à Douze n'est plus perçue de la même façon dans la CE. Approfondissement et élargissement ne sont plus considérés comme antinomiques au sein de la CE comme ils l'étaient auparavant. Maintenant que la CE a jeté les bases de la future Union économique et monétaire et de la future Union politique, une nouvelle vague de négociations d'adhésion va pouvoir commencer. Un premier "convoi" devrait se mettre en marche dès 1993. En outre, les chefs d'Etat et de gouvernement des Douze, réunis au Sommet de Maastricht en décembre 1991, ont chargé la Commission d'approfondir leurs réflexions sur une adaptation des structures institutionnelles de la CE. Il s'agit de les rendre aptes à fonctionner dans la perspective d'élargissements

ultérieurs, c'est-à-dire d'une CE qui pourrait compter jusqu'à une trentaine d'Etats membres, par exemple. Ce changement d'attitude de la CE, jusque là réticente à s'ouvrir à de nouveaux Etats, s'explique principalement par les modifications survenues en Europe centrale et orientale. L'apparition sur la scène européenne de nouveaux candidats potentiels à l'adhésion - la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne ont annoncé leur souhait de pouvoir adhérer un jour à la CE - a amené la CE à rectifier son approche. Elle ne pouvait repousser plus longtemps l'idée d'accueillir de nouveaux Etats et se mettre ainsi en porte-à-

faux avec sa vocation ultime qui est d'unir tous les Européens. Il ne fait pas de doute non plus que le bon déroulement du programme d'achèvement du Marché unique et la perspective de terminer pour la fin de 1991 les travaux des deux Conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique - ils sont maintenant terminés - ont aussi joué un rôle dans le changement d'attitude de la CE. Outre la Suisse, six pays sont actuellement candidats officiels à l'adhésion à la CE : la Turquie depuis le 14 avril 1987, l'Autriche depuis le 17 juillet 1989, Chypre depuis le 4 juillet 1990, Malte depuis le 16 juillet 1990, la Suède depuis le 1er juillet 1991, la Finlande depuis le 18 mars 1992. Tout porte à croire actuellement que l'Autriche, la Suède et la Finlande, seront ceux de nos partenaires au sein de l'AELE, qui engageront les premiers une négociation d'adhésion. Les réactions positives qu'a suscitées dans la CE le dépôt de la candidature suédoise à l'adhésion, de même que l'avis positif qu'a rendu la Commission le 31 juillet 1991 sur la candidature autrichienne, doivent nous convaincre qu'un nouvel élargissement de la CE n'est plus qu'une question de temps. Le moment où les négociations d'adhésion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande commenceront se rapproche. Il est question actuellement de 1993. Nous ne pouvons pas exclure que la Norvège emboîte le pas aux autres pays du Nord, un peu plus tard. En outre, nous devons prendre en compte l'hypothèse de voir, au milieu de la décennie, une CE en passe de s'élargir à tous les pays d'Europe occidentale et en train de préparer le terrain institutionnel en vue d'un élargissement progressif en direction de l'Est. 1140

Ces perspectives d'élargissement de la CE, nous les avons prises en considération dans l'analyse qui nous a conduits à nous fixer l'objectif d'une adhésion à la CE. Car, à mesure que la CE augmentera le nombre de ses membres, nous allons progressivement nous trouver dans un isolement certain. Il sera plus ou moins ressenti selon que nous nous abstiendrons ou non de participer à l'EEE. 3.5 Enseignements de la négociation EEE L'expérience que nous avons faite de la négociation EEE a été un autre facteur qui nous a déterminés, dans une large mesure, à opter pour l'objectif d'une adhésion à la CE. Nous avons exposé dans notre rapport sur l'intégration de novembre 1990 les principales caractéristiques de la démarche européenne qui a conduit à la conclusion de l'accord EEE. Une des conséquences que nous tirions alors de cette nouvelle approche de l'intégration européenne dans laquelle nous nous sommes engagés était la suivante (chapitre 22, 1ère partie): "Nous n'avons plus guère la possibilité de choisir entre les domaines dans lesquels nous voulons renforcer nos liens avec la CE et ceux dans lesquels nous jugerions préférable de conserver notre pleine autonomie. Les possibilités de mettre en place une coopération à la carte ou à géométrie variable se sont largement estompées". La justesse de cette appréciation s'est pleinement vérifiée par la suite, et le résultat même de la négociation EEE le confirme. Nous avons constaté, tout au long de la négociation EEE, que la CE que nous avions en face de nous avait d'autres ambitions que celle avec laquelle nous avions affaire avant la proposition du Président Delors du 17 janvier 1989. Nous nous sommes trouvés confrontés à une CE bien davantage préoccupée par le souci de garder intacte son autonomie de décision et résolue comme jamais encore à s'affirmer vis-à-vis des pays de l'AELE. Cette attitude trouve son origine dans sa volonté d'achever à tout prix sur un succès son entreprise de réalisation complète du Marché intérieur, d'établir rapidement les bases d'une future Union économique et monétaire et d'une future Union politique et d'étendre son influence sur le processus de réorganisation des relations intra-européennes en cours depuis les bouleversements survenus à l'Est. Nous nous sommes donc trouvés en face d'une CE poursuivant en priorité de nouveaux objectifs-et les poursuivant avec détermination. 75

Ce changement d'attitude de la CE s'est répercuté très concrètement sur le déroulement même de la négociation EEE et sur son résultat qui ne correspond pas entièrement à notre attente. Pour la première fois dans l'histoire des relations entre les pays de l'AELE et la CE, la CE en est venue à exiger de ces pays - avec le consentement initial de la majorité d'entre eux - qu'ils développent leurs relations avec elle globalement et sur la base de l'harmonisation de leur droit au droit communautaire. Les conséquences de cette nouvelle approche de la CE, nous pouvons les mesurer dans le résultat même de la négociation EEE : l'accord EEE ne respecte pas dans tous ses éléments le principe de l'égalité des parties contractantes. En outre, il ne tient compte que dans une mesure limitée des intérêts spécifiques de chacun des pays de l'AELE. De plus, dans les domaines couverts par l'accord, l'autonomie de décision des pays de l'AELE vis-à-vis de la CE n'est sauvegardée que dans les limites fixées par l'accord. L'obligation qui leur est faite de s'exprimer d'une seule voix vis-à-vis de la CE a, de surcroît, pour conséquence de limiter encore leur autonomie face à cette CE qui est leur partenaire économique le plus important. La situation dans laquelle l'accord EEE a désormais placé les pays de l'AELE par rapport à la CE n'est pas accidentelle. Elle est le reflet du nouveau rapport de forces créé en Europe par le renforcement et l'accélération du processus d'intégration de la CE. Nous pouvons tenir pour certain qu'il sera désormais difficile pour les pays de l'AELE, soit individuellement, soit en tant que groupe, d'élaborer avec la CE des accords fondés sur les principes de la coopération internationale classique. Il ne faut pas espérer qu'en s'essayant de nouveau à une politique de rapprochement progressif et ponctuel de la CE, les pays de l'AELE puissent obtenir de la CE davantage que ce qu'ils ont obtenu dans le cadre de la négociation EEE. Il ne faut pas s'attendre non plus à ce qu'une politique qui consisterait à se tenir systématiquement à l'écart du processus d'intégration - à supposer qu'une telle politique ait un sens - puisse leur permettre d'échapper à l'influence que la CE continuera d'exercer, qu'ils le veuillent ou non, sur la formulation et la conduite de leurs propres politiques (problème de l'"autonomer Nachvollzug"). En réalité, le seul moyen pour eux aujourd'hui de trouver en Europe une position qui leur permette de garder la maîtrise de leur avenir est d'adhérer à la CE. 1142

Cette expérience tirée de la négociation EEE, nous l'avons prise en considération dans l'analyse qui nous a conduits à opter pour l'objectif d'une adhésion à la CE. L'EEE ne nous permettra qu'en partie de développer notre politique d'intégration au rythme de l'évolution d'une CE qui poursuit l'objectif d'établir une Union économique et monétaire et une Union politique. Nous ne pouvons pas espérer qu'une politique de rechange, qui consisterait à refuser l'EEE pour revenir au pragmatisme d'avant le discours du Président Delors du 17 janvier 1989, puisse déboucher sur un meilleur résultat que la négociation EEE. Il serait, a fortiori, impossible de tenir le rythme d'une CE en marche vers l'Union économique et monétaire et l'Union politique. 3.6 Notre liberté de choix Aussi déterminantes soient-elles, les raisons qui nous ont amenés à opter pour un objectif d'adhésion à la CE ne doivent pas conduire à penser que la Suisse n'a pas d'autre choix que d'adhérer à la CE. L'adhésion à la CE n'est pas une nécessité pour qui estime que la Suisse peut se satisfaire de la poursuite d'un objectif moins ambitieux qu'une pleine participation aux décisions européennes. A cette condition-là, il est possible d'envisager pour la Suisse un autre avenir qu'une appartenance à la CE. Au fond, tout dépend de la conception que l'on a du rôle de notre pays dans l'Europe future et donc de l'objectif qu'il s'agit de donner à notre politique d'intégration. Nous pourrions vouloir atteindre un objectif avant tout économique, soit une

participation non discriminatoire aussi étendue que possible au Marché intérieur. Dans ce cas, nous pourrions nous contenter d'une appartenance à l'EEE. Ce serait participer au Marché intérieur de la CE dans des conditions proches de celles d'un Etat membre de la CE et pouvoir en tirer parti sur le plan économique. La politique d'intégration que nous mènerions dans le cadre de l'EEE pourrait s'appuyer sur des moyens institutionnels, certes limités, mais qui ne sont pas négligeables pour autant. Mais alors, nous ne serions qu'associés à l'intégration européenne, avec la possibilité d'exercer une influence sur son évolution, mais sans droit de co-décision. En outre, il faut compter que nous resterions à l'écart des nouveaux développements de l'intégration européenne dans le domaine de la politique économique et monétaire et de la politique étrangère et de sécurité. 1143

Nous pourrions être amenés à suivre une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle du type de celle que nous menions avant le déclenchement du processus qui a abouti à l'accord EEE dans la mesure où la Communauté consentirait à une telle politique, ce qui est plus qu'incertain. Ce serait là en tout cas la politique qui s'imposerait en cas d'un double refus de l'EEE et de l'adhésion. Il faut cependant savoir que les moyens que nous aurions alors pour avoir prise sur la réalité européenne seraient réduits. Une politique d'intégration menée dans ces conditions ne nous permettrait pas d'obtenir plus qu'une politique conduite dans le cadre de l'EEE. Nous serions largement dans une situation de dépendance unilatérale de la CE. Rien ne permet d'affirmer que, dans une telle situation, nous ne réussirions pas, en adaptant systématiquement nos conditions-cadre à l'évolution de la CE, à éviter en partie les inconvénients économiques liés à une politique pragmatique et ponctuelle. Toutefois, ce serait du même coup tomber dans un état de satellisation. Il est inutile d'espérer que nous pourrions éviter de nous trouver dans une telle situation parce que nous y sommes parvenus dans le passé, avant le déclenchement du processus qui a conduit à la conclusion de l'accord EEE. Les circonstances ont changé depuis lors. La CE exige désormais des pays de l'AELE qu'ils développent leurs relations avec elle sur la base de l'harmonisation de leur droit national par rapport au droit communautaire. Cette exigence est compréhensible dans la mesure où il ne s'agit plus seulement d'éliminer des droits de douane et des restrictions quantitatives à la frontière mais de régler au niveau national la commercialisation ainsi que l'accès non-discriminatoire aux activités économiques et à leur exercice. Toutefois, si nous ne voulons pas réduire notre politique d'intégration à la seule poursuite d'avantages avant tout économiques, légitimes en tant que tels, si nous voulons aussi nous donner l'objectif d'une participation pleine et entière de la Suisse aux décisions européennes, il n'est d'autre choix qu'une adhésion à la CE. La Suisse devrait se joindre au jeu politique européen comme partenaire égal de ses voisins et être ainsi à même de défendre efficacement ses intérêts. Seule l'adhésion à la CE peut lui ouvrir une telle perspective. Nous sommes conscients, néanmoins, que dans cette hypothèse, nous devrions développer une approche différente de celle dont nous nous accommodions jusqu'à ce jour dans nombre de domaines : ce sont là les 1144

conséquences matérielles d'une adhésion à la CE, qui font l'objet du chapitre 5 du présent rapport. 1145

4 Quelle place et quel rôle pour la Suisse dans la CE? 4.1 Identité nationale et appartenance à la CE L'adhésion de la Suisse à la CE est un objectif que nous nous sommes donné en fonction de nos intérêts de politique extérieure (voir le chapitre 3), mais aussi après nous être convaincus que la qualité de membre de la CE se concilie avec notre volonté de préserver les valeurs qui ont fait la Suisse et au travers desquelles le citoyen suisse reconnaît

son appartenance à la communauté nationale. Nous devons être au clair sur ce point, capital pour un pays comme le nôtre, avant de poursuivre un objectif aussi ambitieux qu'une adhésion à la CE. La question du rapport entre l'identité nationale et l'appartenance à la CE peut très bien ne pas se poser, ou alors n'être que marginale, chez d'autres nations européennes, construites autour d'une langue, d'une confession commune, ou par l'action d'un pouvoir central puissant. Mais pour nous, il en va autrement. Nous devons nous poser cette question, car notre identité nationale a un fondement différent. La Suisse doit en effet son existence à la volonté de communautés très diverses de se maintenir et de se prêter assistance. Elles ont réussi dans leur entreprise et assuré leur pérennité en construisant leur coexistence sur le respect de quelques principes qui forment un ensemble original, notre culture politique. Nous les reconnaissons dans notre fédéralisme et dans notre démocratie directe. Ce sont ces principes qui fondent notre identité nationale et marquent notre personnalité politique. Du point de vue de leur mise en oeuvre concrète, ils constituent autant d'instruments développés et perfectionnés au cours de l'histoire pour garantir le respect de nos diversités et maintenir notre cohésion nationale. Notre conception du fédéralisme procède, d'une part, d'une volonté de respect des particularités et des autonomies locales et, d'autre part, de la nécessité de l'entraide et de la mise en commun des ressources lorsque des intérêts communs sont en jeu. La conscience de la nécessité de l'union, limitée à l'origine à l'alliance militaire, à l'assistance judiciaire et au règlement des différends, puis étendue progressivement aux domaines d'activité d'un Etat moderne, est une constante de notre histoire commune. En outre, cette union ne s'épuise pas en une simple répartition des compétences: la consultation élargie, de même que la coopération entre les entités fédérées 1146

et l'autorité fédérale dans l'exécution des tâches, sont autant de garanties de l'équilibre interne d'un pays complexe. La démocratie directe assure quant à elle un contrôle serré du citoyen sur l'activité des pouvoirs publics. Dans une société où les minorités sont aussi nombreuses que diverses, elle est un précieux instrument d'intégration politique, en exigeant des autorités le recours à une large consultation et la poursuite d'une politique de concorde, où l'ensemble des intérêts particuliers sont pris en considération lors de la formulation des choix nationaux. Une adhésion à la CE n'exigera pas de la Suisse qu'elle renonce à ses institutions, mais qu'elle procède à certains ajustements (voir à ce sujet le chapitre 6 - pour le fédéralisme et la démocratie directe - et le chapitre 5.452 - pour la neutralité). Toutefois, au-delà des conséquences d'une adhésion sur le fonctionnement de nos institutions, notre entrée dans la CE est parfois perçue dans notre pays comme une menace pour les intérêts dont nos institutions assurent la garantie, soit le respect de notre diversité intérieure et le maintien de notre cohésion nationale. Tour à tour, la CE est présentée comme un danger d'uniformisation forcée pour notre pays ou, au contraire, comme constituant une menace pour notre cohésion nationale. Une adhésion à la CE se présente, de prime abord, comme un défi pour un pays comme le nôtre qui se reconnaît avant tout dans sa culture politique. L'idéal de la CE n'est-il pas de réaliser l'unité de l'Europe par la mise en commun progressive des souverainetés nationales, alors que toute notre culture politique est fondée sur le respect des diversités et des autonomies ? Nous sommes pourtant convaincus que notre expérience historique ne s'inscrit pas à contre-courant de celle de l'intégration européenne. L'idée du respect des diversités qui font la richesse culturelle de l'Europe qui sont la source de sa vitalité est aussi présente dans le processus d'intégration. D'où vient alors qu'on puisse poser en termes antinomiques le problème de notre identité nationale et de l'intégration européenne? Il y a au moins deux

raisons à cela : un certain malentendu, qui consiste à confondre l'idéal communautaire qui est de créer l'union des peuples de l'Europe avec la volonté de centraliser et d'unifier que l'on peut percevoir parfois chez certains partisans de l'intégration; 1147

la difficulté à percevoir que, dans une CE où les Etats membres conti- nuent de détenir l'essentiel du pouvoir et de décider, agir en faveur de l'intégration ne peut que vouloir dire agir en faveur d'un transfert des compétences des Etats membres à la CE où ces Etats les exercent en commun. Dans cette phase historique de la construction européenne, ne pas agir de cette manière reviendrait à se satisfaire du statu quo. C'est la finalité de l'intégration européenne et non certains moyens employés pour tendre à son accomplissement que nous devons avoir à l'esprit pour guider notre jugement. Il est possible d'unir sans unifier, de rassembler sans centraliser, l'expérience suisse étant là pour le prouver. Il se peut, bien entendu, et cela s'est déjà produit et se produira encore, que dans certains cas, les moyens utilisés pour faire progresser l'intégration soient disproportionnés par rapport au but visé, que l'on ait parfois abouti à centraliser certaines compétences au-delà de ce qui était strictement néces- saire. N'est-ce pas là d'ailleurs un phénomène qui s'est aussi produit chez nous dans certains domaines et à certains moments de notre développement historique? Peut-on pour autant prétendre que les cantons ont perdu de leur identité? Certes non, et la situation ne se présente pas différemment à propos de la CE. Il est aisé de se convaincre, après quarante ans d'intégration européenne, de la permanence des allégeances nationales et des diversités régionales et locales dans la CE. L'activité de la CE a certes favorisé chez les citoyens des Etats membres l'émergence ou le renforcement d'un sentiment d'appartenance à une communauté supérieure. Mais cette "identité euro- péenne" ne s'est pas forgée au dépens des identités locales, régionales ou nationales. Bien que l'insertion des Etats européens dans la CE ait entraîné certaines modifications de l'organisation et de l'exercice du pouvoir public, ces identités sont restées intactes. Les valeurs et les expériences communes des peuples européens sont bien plus anciennes que le processus d'intégra- tion européenne et, d'ailleurs, que la création même des Etats modernes. Une adhésion de notre pays à la CE est parfois présentée comme une menace indirecte pour notre cohésion nationale. L'ouverture progressive des frontières entraînerait un rapprochement dispersé entre les diverses commun- autés de notre pays et les communautés voisines, en fonction de leurs intérêts économiques communs, voire de leurs affinités culturelles ou politiques. En 1148

outre, organisations professionnelles et groupes d'intérêts économiques suisses seraient amenés à oeuvrer, de concert avec leurs partenaires de la CE, à la défense de leurs intérêts au niveau européen, sans autres considéra- tions. Le souci est dès lors parfois évoqué de voir ces nouvelles solidarités se nouer aux dépens de la solidarité confédérale. Nous sommes d'avis, pour notre part, qu'une appartenance à la CE devrait plutôt renforcer la cohésion nationale. En effet, en l'absence d'une participation de plein droit de la Suisse à la prise de décisions au sein de la CE, la densité et la variété croissantes de nos relations économiques avec la CE pourraient avec le temps provoquer l'apparition de forces centrifuges. A la longue, la profonde intégration, sectorielle et régionale, de notre économie dans celle de la CE risquerait de conduire les entreprises, les cantons, les organisations profes- sionnelles et politiques de notre pays à élaborer leurs propres stratégies d'intégration, voire, au bout du compte, à prendre eux-mêmes en charge la défense de leurs intérêts au plan communautaire. Un tel processus d'intégra- tion "dans le désordre" rendrait difficile une conciliation préalable des intérêts au sein de nos institutions nationales et,

partant, entraverait la recherche et la défense des intérêts de notre pays tout entier. Dans ces circonstances, nos institutions politiques, garantes du maintien de nos équilibres internes, ne seraient que difficilement en mesure de remplir leur tâche de pondération des intérêts particuliers et de définition de l'intérêt général. En réalité, l'objectif de la CE de créer "une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens", selon les termes même du Traité de Rome, que le récent Traité sur l'Union européenne a complétés ainsi "..., dans laquelle les décisions sont prises d'une manière aussi proche que possible des citoyens", est bien différent d'une volonté de centraliser et d'unifier avec laquelle on le confond parfois. Selon ce traité, l'Union "a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats membres et entre leurs peuples". Ce but d'unir les peuples européens, c'est celui de substituer, une fois pour toutes, une ère de paix aux rivalités séculaires qui ont marqué l'histoire européenne, de garantir la coexistence pacifique de ces pays européens en remplaçant l'affrontement des intérêts nationaux par la concertation institutionnalisée. Fondée sur le règne du droit et sur le règlement des différends par la conciliation et l'arbitrage, la CE est le lieu de la recherche permanente d'un équilibre entre l'intérêt commun et 1149

les intérêts particuliers des Etats qui la composent. Autrement dit, comme on l'a souvent relevé, l'intégration européenne est fondamentalement un projet de civilisation. La CE a une finalité qui n'est pas une menace pour l'identité des Etats membres. Cela vaut aussi pour un Etat comme le nôtre qui doit son identité à une culture politique originale plus qu'à des facteurs objectifs. Les Traités institutionnels communautaires, et avec une plus grande netteté encore l'Acte unique européen et les accords de Maastricht, font allégeance à cette culture politique qui se trouve au coeur de la civilisation européenne. Cette culture trouve également son expression dans le statut du Conseil de l'Europe (pluralisme politique, droits de l'homme et prééminence du droit), dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (qui souligne également l'importance de l'économie de marché fondée sur la justice sociale). Penser que l'intégration européenne pourrait mettre en péril notre identité nationale en raison des ajustements institutionnels que requerra notre adhésion serait négliger la communauté de valeur qui nous lie à la CE. Il reste à savoir dans quelle mesure un petit Etat est capable d'agir dans la CE pour faire valoir efficacement ses intérêts. C'est l'objet du chapitre suivant.

#### 4.2 Place et rôle des petits pays dans la CE

##### 4.2.1 Aspects politiques

La CE se distingue des organisations internationales auxquelles nous appartenons en ce qu'elle présente de nombreux éléments de supranationalité. La primauté du droit communautaire, l'immédiateté de l'ordre juridique des CE, ses compétences internes et pas seulement internationales sont les caractéristiques d'un mode de fonctionnement allant largement au-delà de la coopération internationale classique. Dans les domaines de sa compétence, la CE se substitue aux Etats membres dans l'exercice de leurs pouvoirs. Toutefois, les Etats membres jouent un rôle prépondérant au sein des institutions communes: tout en constituant un pouvoir public indépendant des Etats, la CE accorde à ces mêmes Etats le rôle central dans l'exercice de ses compétences. Les compétences nationales transférées à la CE ne sont pas abandonnées au profit d'un pouvoir supranational distinct, mais exercées en commun par les Etats membres, principalement au sein du Conseil des Ministres de la CE. 1150

Les divers modes de prise de décision au sein du Conseil des Ministres (majorité simple, majorité qualifiée, unanimité) ne doivent pas occulter la pratique usuelle au sein de cet organe. Les représentants des gouvernements des Etats membres ne se contentent pas de

voter sur les objets qui leur sont soumis par la Commission. La négociation, la recherche de compromis et la sauvegarde de l'équilibre entre les intérêts nationaux y sont la règle. Certes, le mode de décision n'est pas sans effet sur le déroulement de cette négociation: si l'unanimité est prévue, l'Etat isolé pourra être moins enclin au compromis, alors que, lors d'une décision à la majorité, ses partenaires pourront espérer davantage de concessions. Cependant, les conjonctions d'intérêts varient selon les objets et il est de l'intérêt bien compris de tous les Etats membres de ne pas ignorer purement et simplement la position et les intérêts de l'Etat ou des Etats qui défendent une position minoritaire sur une question précise. Bien entendu, comme dans toute négociation internationale, un petit Etat ne peut s'appuyer sur son seul poids politique et économique pour convaincre ses partenaires de la pertinence des intérêts nationaux qu'il défend. Plus que les grands Etats, il devra compter sur la qualité de son argumentation et le recours au jeu des intérêts convergents. Il devra davantage s'appuyer sur l'intérêt général de la CE et de l'ensemble de ses membres. Ajoutons, dans cet ordre d'idée, que nous pouvons compter, à voir quels sont les Etats qui devraient participer au prochain élargissement de la CE, que le nombre des Etats membres de la taille de la Suisse et aux intérêts proches des siens va augmenter et, par là, l'influence même des petits pays dans la CE. Toutefois, les structures de la CE n'ont pas pour seul objet de faciliter l'émergence d'un consensus entre les intérêts particuliers des Etats membres. Les organes à vocation supranationale, la Commission, le Parlement des CE et la Cour de justice des CE jouent le rôle de garants de l'intérêt commun rôle qu'ils exercent en collaboration avec les représentants des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du Comité des Représentants Permanents ou des divers comités qui assistent la Commission dans l'exercice de ses fonctions. Aussi l'intérêt commun est-il un élément décisif de l'équilibre institutionnel des CE. Les institutions qui en ont la charge font fréquemment contre-poids aux tentatives des grands Etats membres d'imposer leur point de vue. La pratique montre en effet que la poursuite de l'intérêt commun, loin de se faire aux dépens des petits Etats, permet d'entraver efficacement l'émer-

gence d'un consensus entre les Etats membres au poids politique et économique prédominant, consensus qui négligerait les intérêts des petits Etats et, partant, s'avérerait en contradiction avec l'intérêt général. Ainsi par exemple, pour pouvoir s'imposer face à la Commission et au Parlement Européen, une position du Conseil doit avoir l'aval de tous les Etats membres. Il faut aussi relever que l'égalité entre les Etats membres est un principe fondamental de la CE. La CE étant dotée - à la différence d'un Etat fédéral - de compétences d'attribution, toute modification de ses traités constitutifs requiert l'approbation de chaque Etat membre selon ses procédures nationales. Principe général du droit communautaire, l'égalité de traitement concerne tous les sujets de ce droit, tant les personnes physiques et morales que les Etats membres eux-mêmes. Faute d'une différence objective, évaluée à la lumière d'un objectif légitime, les institutions de la CE ne sont pas en droit de traiter de manière différenciée un ou plusieurs Etats membres. Le principe d'égalité caractérise également les relations entre les Etats membres et la CE: la CE fonde la coexistence entre ses Etats membres sur le respect du droit et la loyauté communautaire impose à chaque Etat d'exécuter ses obligations selon les règles communes, sans égard à son poids politique, économique ou démographique. L'instauration du règne du droit dans la CE constitue à cet égard une garantie essentielle du respect des intérêts légitimes des petits Etats. Il est vrai qu'un renforcement notable de la légitimité démocratique de la Communauté, c'est-à-dire de la place du Parlement européen dans le processus législatif, aurait pour conséquence un affaiblissement de la position des petits Etats. Tout transfert de compétences du Conseil au

Parlement priverait les petits Etats - tout comme les grands d'ailleurs - de leur droit de veto ou de la position renforcée qui est la leur lorsque le Conseil est appelé à se prononcer à la majorité qualifiée. Pour la Suisse, un renforcement de la légitimité démocratique au sein de la CE pourrait par exemple prendre la forme d'un véritable bicaméralisme, seul moyen d'assurer une représentation équitable des minorités dans un système parlementaire. En lieu et place d'un transfert progressif des compétences législatives du Conseil des ministres au profit du Parlement européen, il 1152

conviendrait que le pouvoir législatif soit exercé conjointement par ces deux organes afin que tous les Etats de la CE, indépendamment de leur taille, puissent continuer à faire entendre leur voix et à défendre leurs intérêts. En outre, il conviendra d'oeuvrer à la mise sur pied d'un catalogue précis des compétences communautaires afin que la démocratisation de la politique communautaire tienne compte des exigences de la subsidiarité. Ce sont des objectifs que la Suisse, d'entente avec d'autres Etats qui partagent les mêmes sensibilités, pourrait défendre en tant qu'Etat membre de la CE.

4.22 Aspects de politique étrangère

Dans l'esprit de ses fondateurs, l'un des buts essentiels de la CE est la création de conditions rendant toute guerre impossible entre les anciens adversaires européens. Cet objectif a largement été atteint. Il ne pourra finalement être assuré que par la création d'une union politique qui impliquera la renonciation, par tous les Etats, à une politique de puissance dans leurs rapports. Depuis toujours, le maintien de la paix en Europe et dans le monde entier a été pour la Suisse un but de sa politique étrangère, pour sauvegarder son existence. Aucune incompatibilité ne surgira donc entre la CE et la Suisse par rapport à cet objectif. Première puissance économique mondiale, la CE pourra également exercer un pouvoir politique. Dans des situations de crise aux conséquences mondiales, la communauté internationale s'attendra de plus en plus - comme dans le cas de la Yougoslavie — à ce que l'Union Européenne assume une responsabilité politique et contribue au maintien de la paix en Europe. En tant que membre de la CE, la Suisse sera en mesure de participer à de telles actions d'une manière ou d'une autre. Les conséquences qui en résulteraient pour notre politique étrangère, notamment par rapport à notre neutralité sont exposées au paragraphe 5.45. La politique étrangère de la CE vise à promouvoir la collaboration internationale et le développement de la sécurité internationale. Cela résulte également des sujets qui, d'après le traité d'union de Maastricht, feront tout d'abord l'objet de la politique étrangère et de sécurité communes: contrôle 1153

de l'exportation d'armes à destination de pays tiers, questions relatives à la non-prolifération d'armes de destruction massive, contrôle et restriction de l'armement, participation à des opérations de maintien de la paix des Nations unies, à des interventions humanitaires, etc. En tant qu'état membre de la CE, la Suisse serait en mesure de participer activement à la détermination de la politique étrangère et de sécurité commune visant la stabilité internationale.

4.23 Aspects institutionnels

Tous les Etats membres participent, directement ou indirectement, aux organes de la CE. Certains organes communautaires présentent un caractère intergouvernemental appuyé, comme le Conseil des ministres et le Conseil européen. Dans ceux-ci, comme dans les nombreux autres organes ou comités à douze, les Etats délèguent des représentants qui sont chargés de la défense de leurs intérêts nationaux. Les institutions à vocation supranationale en revanche, comme la Commission et le Parlement européen, si elles sont bien composées de ressortissants de tous les Etats membres, ont pour tâche la défense des intérêts de la CE en tant que telle. Le Parlement Européen rassemble les représentants des peuples des Etats réunis dans la CE. Les députés

européens sont élus au suffrage universel direct. La représentation des petits Etats est notablement plus importante que ne leur permettrait leur poids démographique: ainsi le Royaume-Uni (57 millions d'habitants) y compte-t-il 81 députés, alors que le Luxembourg (380'000 habitants, soit 150 fois moins peuplé) y envoie 6 représentants (soit 13 fois moins). Si la Suisse devait être le treizième Etat membre, elle enverrait entre dix-huit et vingt députés. Organe législatif de la CE, le Conseil réunit les représentants des gouvernements des Etats membres. Lorsque les décisions y sont prises, à l'unanimité ou à la majorité simple, chaque Etat dispose d'une voix. Dans les domaines où la majorité qualifiée est la règle, la voix de chaque Etat est pondérée par un facteur (de 2 à 10) qui reflète son importance économique et démographique. Cette pondération privilégie les petits Etats: elle est ainsi de 2 pour le Luxembourg et de 10 pour chacun des quatre grands Etats membres (Allema-

1154

gne, France, Royaume-Uni et Italie). Le nombre de voix requises pour une décision à la majorité qualifiée est de 54. Ainsi les cinq Etats membres les plus importants (les quatre précités et l'Espagne) ne peuvent à eux seuls réunir le nombre de voix nécessaires à l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée. Si elle était membre de la CE, la Suisse disposerait de 3 à 5 voix. Les membres de la Commission, de la Cour de justice, du Tribunal de première instance et de la Cour des comptes ne sont pas des représentants des Etats membres. Il s'agit de personnalités compétentes, offrant toutes garanties d'indépendance, qui sont nommées par les gouvernements des Etats d'un commun accord. En fait, chacune de ces institutions compte un ressortissant de chaque Etat membre, les cinq Etats les plus importants proposant chacun deux membres de la Commission. Les membres de ces institutions agissent en toute indépendance et ne sont pas chargés de défendre les intérêts de leur pays. Toutefois, leurs origines diverses présentent un avantage pratique certain: la présence au sein de la Cour de justice, par exemple, d'un juge de chaque Etat membre assure à la Cour une connaissance précieuse de chaque système juridique national. En cas d'adhésion de notre pays, un ressortissant suisse siègerait dans chacune de ces institutions. Les membres du Comité économique et social sont nommés par le Conseil et représentent les partenaires sociaux. La Suisse pourrait disposer d'une dizaine de membres au sein de cet organe consultatif. Il faut également mentionner les nombreux comités de tous ordres qui assistent la Commission dans l'élaboration de ses propositions ou participent à l'adoption de celles-ci: la plupart d'entre eux comptent un représentant ou un expert de chaque Etat membre. Certains de ces comités, émanations du Conseil, jouent un rôle déterminant dans le processus législatif. Lorsqu'ils n'ont pas cette compétence, ils apportent en tout état de cause à l'administration communautaire une connaissance du "terrain" et des conditions spécifiques de chaque Etat membre. Les diverses institutions de la CE emploient quant à elles environ 23'000 personnes, à titre permanent ou temporaire. Il n'y a pas de véritables quotas nationaux, mais chaque institution veille à assurer dans la mesure du possible un recrutement équilibré de ressortissants de chaque Etat membre. 1155

Le Comité des représentants permanents des Etats membres auprès de la CE (Coreper) mérite une mention particulière. Il prépare les réunions du Conseil et permet de régler la plupart des questions techniques et même nombre de questions d'ordre politique sans que le Conseil n'ait de fait à intervenir. C'est à la Mission suisse auprès des Communautés européennes qu'incomberait la tâche de représenter la Suisse dans cet organe. L'exercice de la présidence du Conseil permet à chaque Etat membre de présider, à tour de rôle et pour six mois, aux activités de la CE. Loin de se cantonner dans des fonctions de représentation,

l'Etat qui assume la présidence joue un rôle important dans la préparation des grands projets et dans les relations de la CE avec l'extérieur. Le rôle que la "troïka" de la CE (Luxembourg, Pays-Bas et Portugal) a joué dans la crise yougoslave, de même que l'impact décisif des propositions des présidences luxembourgeoise et néerlandaise pour le déroulement des deux Conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire et l'Union politique durant l'année 1991, témoignent du poids politique que l'appartenance à la CE confère à de petits Etats ou à des Etats d'importance moyenne. Il en va de même au sein du Conseil européen, l'organe qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ainsi que le Président de la Commission et où sont adoptées les orientations politiques fondamentales. Autrement dit, les Etats membres jouent un rôle de premier plan dans le fonctionnement de la CE. Eux seuls peuvent d'ailleurs, lors de la révision des traités ou de l'extension des compétences communautaires, décider de son devenir. Lors des discussions et négociations à douze, les petits Etats sont en mesure de participer activement à la recherche des compromis et à l'élaboration des solutions communes. La Commission de son côté travaille en contact permanent avec de nombreux organes où tous les Etats sont représentés. La plupart des compétences communautaires sont des compétences concurrentes à celles des Etats membres et l'exécution de l'ensemble des actes communautaires est confiée aux Etats membres eux-mêmes. Le recours systématique à la négociation, le respect des équilibres entre Etats et entre institutions et la consultation généralisée assurent à chaque Etat membre, même au plus petit d'entre eux, une place de partenaire de plein droit dans le processus d'intégration européenne. 1156

4.3 Objectifs généraux de la Suisse en tant qu'Etat membre de la CE Les institutions communautaires donnent à un pays comme le nôtre les moyens qu'il lui faut pour défendre efficacement ses intérêts. Mais, faut-il se demander, où se situent les intérêts d'une Suisse qui serait membre de la CE et quels objectifs généraux lui faudrait-il poursuivre dans la CE? Bien entendu, la réponse à de telles questions ne peut être que générale, dans la mesure où il s'agit de développer une analyse en se fondant sur la situation à venir d'une Europe en pleine mutation. Toutefois, en procédant par extrapolation à partir de constantes connues, il est possible de définir les objectifs généraux que nous aurons intérêt à poursuivre après notre adhésion à la CE. Nous avons identifié trois domaines essentiels de l'intégration où la Suisse a les intérêts les plus importants à faire valoir. 11 s'agit en premier lieu du domaine qui regroupe les questions de principe liées au développement économique, au progrès social et à la protection de l'environnement. Un autre domaine est celui de la politique extérieure. Les questions relatives à l'organisation et à l'exercice du pouvoir dans la CE constituent le dernier de ces domaines. Développement économique, progrès social, protection de l'environnement Aujourd'hui déjà, nous avons intérêt à participer à une CE économiquement dynamique et prospère, en raison des relations étroites qui lient notre économie à la sienne. Face à cette donnée de fait, nous devrions nous joindre à ceux qui, dans la CE, s'efforcent de promouvoir les conditions d'une liberté économique aussi large que possible. Les actions entreprises dans la CE pour déréglementer les activités économiques, renforcer le libre jeu de la concurrence et développer le potentiel technologique de l'Europe sont autant d'actions en faveur desquelles notre pays devrait s'engager. En particulier, il conviendrait d'encourager le principe en vertu duquel les pouvoirs publics ne doivent intervenir dans l'activité économique que pour définir les conditions-cadres de son exercice, en limitant leur intervention au stricte nécessaire. S'agissant de l'amélioration des conditions de vie et de travail, nous devrions être aux côtés de ceux qui, dans la CE, préconisent, plutôt que le recours systématique à l'intervention de

l'autorité, la recherche de solutions par le dialogue entre partenaires sociaux et la négociation collec- 76 Feuille fédérale. 144' année. Vol. III 1157

tive. Cette approche des problèmes économiques et sociaux que nous avons développée avec succès chez nous est d'ailleurs aussi largement reconnue par la CE. Notre engagement en faveur de la liberté économique et de la libre entre- prise doit avoir pour corollaire un engagement accru sur le front de la solidarité envers les groupes sociaux les moins favorisés. L'intégration économique n'est pas une fin en soi. Elle n'a de sens qu'en fonction d'une intégration plus vaste dont l'objectif est d'assurer le bien-être de tous et de permettre l'épanouissement de la personne. Il sera de notre intérêt, dans la CE, de nous ranger aux côtés de ceux qui demandent une plus grande équité sociale; nous devons le faire, sans perdre de vue que le progrès social est étroitement lié à une croissance économique durable et créatrice d'emplois. Car la cohésion de notre pays, tout comme de l'ensemble de la CE, ne pourra, en fin de compte, se renforcer et se développer que si les fruits de la prospérité sont équitablement répartis entre tous les citoyens. Nous serions aussi tenus de contribuer au développement économique et social des régions les moins favorisées de la CE. C'est un intérêt que nous avons reconnu depuis longtemps et que nous nous sommes attachés à traduire dans les faits, notamment par le biais de notre participation au Fonds de développement social du Conseil de l'Europe et au Fonds AELE pour le développement industriel du Portugal. Nous avons fait un pas de plus dans le cadre de l'EEE en nous associant à nos partenaires de l'AELE pour créer un mécanisme d'assistance financière aux régions les moins favorisées de l'EEE. Notre adhésion à la CE doit nous amener à accentuer les efforts entrepris pour réduire les disparités économiques régionales. Nous oeuvrerions ainsi à la construction d'une Europe plus prospère et plus solidaire et, partant, contribuerions à la stabilité de l'espace communautaire, stabilité nécessaire à notre propre développement. De tous les défis que doit aujourd'hui relever notre société, la protection de l'environnement est l'un des plus importants. La CE, tout comme nous-mêmes, l'a reconnu. Une fois membre de la CE, la Suisse devrait poursuivre ses efforts pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement, et pour assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Nous devrions nous engager pour que soit maintenu un juste équilibre entre les 1158

impératifs du développement économique et de la protection de l'environnement. En raison des compétences détenues par la CE en matière de protection de l'environnement, nous devrions alors agir aussi à l'échelon communautaire, et plus seulement à l'échelon suisse, pour protéger notre propre environnement. Mais, ce faisant, nous contribuerions, en même temps, à la sauvegarde de l'environnement en Europe et dans le monde. Politique extérieure Nous avons intérêt à devenir membre d'une CE qui reste ouverte sur le monde, tant sur le plan politique qu'économique, car notre pays a fait de l'universalité de ses relations un principe d'action fondamental de sa politique étrangère et de sa politique économique extérieure. Pouvoir continuer à appliquer ce principe est indispensable pour défendre nos intérêts dans le reste du monde. Sur le plan de la politique étrangère et de sécurité, la CE a fait des trois principes suivants: a) le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et aux principes de l'Acte d'Helsinki et de la Charte de Paris; b) la promotion de la coopération internationale; c) le développement et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des objectifs fondamentaux de son action extérieure, objectifs entérinés par le traité sur l'Union

européenne mis sous toit au Sommet européen de Maastricht en décembre 1991. Les activités que la CE déploie dans ces domaines et qui se sont intensifiées depuis les bouleversements survenus à l'Est doivent nous convaincre que ces objectifs sont poursuivis avec détermination. Ils correspondent à nos propres objectifs de politique étrangère et de sécurité (voir à ce sujet le point 5.45). S'agissant des relations économiques internationales, l'ouverture sur le reste du monde est aussi la marque de la politique suivie par la CE (article 110 du Traité de Rome), même si à un moment donné le risque de la voir céder à la tentation du repli sur soi ou de l'"Europe forteresse" a été jugé important par certains. La CE ne peut que partager notre approche libérale des relations économiques internationales, car son économie, comme la nôtre, est largement tributaire du commerce extérieur. 1159

En poursuivant dans la CE nos objectifs actuels de politique étrangère et de sécurité et de politique économique extérieure, nous contribuerons du même coup à conforter l'ouverture de la CE sur le reste du monde. Notre appartenance à la CE nous permettra de concilier notre vocation européenne avec son complément indispensable qui est le maintien de l'universalité de nos relations extérieures. Organisation et exercice du pouvoir Nous aurons aussi intérêt dans la CE à joindre notre voix à celles qui préconisent un contrôle démocratique plus étendu de ses activités. Le rôle du Parlement européen, de même que les droits des citoyens dans le processus d'intégration, sortis renforcés du Sommet européen de Maastricht de décembre 1991, doivent être étendus, sans pour autant qu'il ne soit porté atteinte à la représentation équitable des minorités. La promotion d'un véritable bicaméralisme serait, à ce sujet, une ligne d'action possible. Nombreux sont ceux qui le reconnaissent dans la CE. Nous sommes bien placés pour défendre la cause d'une démocratisation plus poussée du processus de construction européenne, car nous sommes convaincus depuis longtemps qu'il n'est pas de stabilité durable lorsque les décisions importantes sont le fait des seuls gouvernants. Notre pratique de la démocratie directe, notre méthode de gouvernement fondée sur la recherche systématique du consensus, notre art du compromis, notre système de milice sont là pour le prouver. Il serait souhaitable que l'oeuvre communautaire passe par un renforcement de la légitimité démocratique des décisions prises. Nous avons là un champ d'action où nos idéaux démocratiques trouveront un terrain d'action nouveau et où la Suisse pourra faire partager son expérience. Une autre expérience que nous apporterons avec nous dans la CE est celle du fédéralisme. Nous le voyons avant tout comme le respect des particularités et autonomies cantonales. Ce respect des particularités et des autonomies se retrouve dans la CE, bien que sous des formes différentes et bien qu'il ne fasse pas (pas encore) partie de la culture politique de la CE comme il fait partie de la nôtre. On peut trouver cette volonté de respect des diversités dans plusieurs mécanismes institutionnels communautaires importants : 1160

le principe de la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations nationales qui, depuis l'adoption de l'Acte unique en 1987, est reconnu comme un complément nécessaire au principe de l'harmonisation du droit; d'une façon générale, la tendance de la CE à exercer son activité législative davantage par le biais de la directive, acte communautaire qui, à la différence du règlement, lie les Etats membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens; le rôle central que la CE accorde aux Etats membres dans son processus de décision (Conseil des CE et Conseil européen); la compétence d'exécution de l'ensemble des actes communautaires confiée aux Etats membres eux-mêmes; les pouvoirs conférés au Comité des régions par le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992; le

reconnaissance formelle, entérinée au Sommet européen de Maastricht également, du principe de subsidiarité, en vertu duquel l'autorité supérieure n'agit que pour mener les tâches qui ne peuvent pas être entreprises plus efficacement à l'échelon inférieur; Nous aurions intérêt à ce que cette évolution de la CE vers une organisation du pouvoir encore plus conforme aux principes du fédéralisme s'accroisse. A ce sujet, une claire répartition des compétences entre les institutions communautaires et les Etats membres paraît souhaitable à terme afin d'assurer une collaboration sans heurts dans l'exercice des tâches communes. Grâce à son expérience originale, la Suisse peut apporter une contribution de valeur à ce développement de la CE. Une fois membre de la CE, nous devrions avoir à l'esprit d'œuvrer pour que soit respecté un juste équilibre entre une CE forte et des institutions nationales et régionales fortes elles aussi. Nous devrions aussi nous trouver dans la CE au côté de ceux qui préconisent une approche pragmatique des problèmes de l'intégration européenne. Ce

1161

pragmatisme qui nous réussit sur le plan interne devrait aussi prévaloir plus largement dans la CE. Nous entendons par pragmatisme la façon d'aborder les problèmes sous l'angle pratique et d'essayer de les résoudre concrètement en fonction des intérêts en jeu, sans a priori ni esprit de système. Nous pourrions ainsi apporter une contribution utile au développement d'une CE encore plus efficace, qui ferait de l'économie des moyens un principe directeur de ses activités encore mieux suivi. En conclusion Les objectifs généraux que la Suisse devra poursuivre en tant qu'Etat membre de la CE ne sont pas différents de ceux que nous poursuivons aujourd'hui, tant sur le plan intérieur qu'extérieur. Nous croyons que la Suisse pourra continuer de les poursuivre efficacement dans la CE, car ils ne sont pas différents de ceux que poursuit la CE elle-même. Il existe une convergence de fait entre nos valeurs essentielles et les principes fondamentaux qui guident l'intégration européenne.

1162

5 Conséquences matérielles d'une adhésion à la CE 5.1 Remarques générales Notre décision en faveur de l'adhésion à la CE s'appuie aussi sur l'analyse que nous avons faite des conséquences matérielles de cette adhésion. Cette analyse fait l'objet de ce chapitre qui est divisé en quatre parties : la première partie (sous-chapitre 5.2) présente, dans le domaine des quatre libertés et des politiques d'accompagnement qui forme la substance de l'Accord EEE, les principales différences entre l'EEE et l'adhésion; la deuxième partie (sous-chapitre 5.3) examine la question du transit alpin dans la perspective d'une adhésion à la CE; la troisième partie (sous-chapitre 5.4) analyse les domaines qui ne sont couverts par l'Accord EEE et que nous aborderons donc pour la première fois avec la CE dans le cadre de la négociation sur l'adhésion. Ces domaines sont les suivants: l'union douanière et la politique commerciale commune; la politique agricole; les questions fiscales; la politique économique et monétaire; la politique étrangère et la politique de sécurité, y compris la politique de neutralité; le domaine de la justice et des affaires intérieures; la quatrième partie (sous-chapitre 5.5) examine les implications budgétaires de l'adhésion à la CE; La lecture de ce chapitre permet de se faire une idée précise des différences qui existent entre l'EEE et l'adhésion à la CE, cette dernière exigeant la reprise intégrale de l'acquis communautaire. Dans l'ensemble, l'analyse faite dans ce chapitre nous a amené à conclure qu'il n'existe pas d'obstacle insurmontable à l'adhésion de la Suisse à la CE, même si la négociation de certains points s'avérera difficile. En particulier, nous avons constaté que la création de l'Union politique et de l'Union économique et monétaire, telles qu'elle a été décidée au Sommet européen

1163

de Maastricht en décembre 1991, n'a pas dressé de véritables nouvelles barrières qui empêcheraient l'adhésion de la Suisse à la CE. 5.2 Questions liées aux domaines déjà négociés dans le cadre de l'EEE 5.21 Libre circulation des marchandises Les objectifs de l'Accord EEE comprennent la garantie de la libre circulation des marchandises entre les Etats de la CE et ceux de l'AELE par la reprise des prescriptions communautaires en la matière. Ces prescriptions doivent assurer que les autorités des parties contractantes n'entraveront pas le franchissement des frontières ni la mise en circulation des marchandises étrangères. Les contrôles douaniers ainsi que les mesures prises à la frontière pour des motifs particuliers n'en demeureront pas moins possibles, notamment les réglementations d'importation relatives à des produits agricoles ainsi que la perception ou la rétrocession d'impôts indirects. En cas d'adhésion, l'intégralité des contrôles douaniers devraient disparaître à l'échéance d'éventuels délais transitoires qui pourraient avoir été convenus. Outre les impôts indirects et la liberté de circulation de marchandises en matière de produits agricoles, auxquels nous avons fait allusion au paragraphe précédent, le système suisse de stocks obligatoires, lié aux autorisations et aux taxes d'importation, devra être modifié. Le droit de la CE ne s'oppose pas en soi aux stocks obligatoires devant assurer le ravitaillement, si bien que la Suisse pourrait maintenir de telles mesures, le cas échéant après avoir procédé aux adaptations nécessaires visant à supprimer les mesures à la frontière. De plus, il s'agira de considérer la reprise des réglementations internes communautaires en matière du prix de l'acier. Aujourd'hui, ces mesures ne consistent plus que dans l'obligation, pour les entreprises, de communiquer les prix qu'elles appliquent. Cette indication a un certain caractère obligatoire dans le but d'éviter des prix doubles, donc d'un "dumping" entre les régions de la CE. Toutefois, le traité CECA devrait expirer à l'an 2002. C'est donc au plus tard à cette date que les règles sur les prix deviendront caduques. Si elles devaient subsister au moment de l'adhésion de la Suisse, 1164

on pourrait envisager une exception pour la période allant jusqu'à leur abrogation. L'acquis communautaire actuel en matière d'énergie, à l'exception du système d'urgence en cas de crise d'approvisionnement en pétrole, fait partie intégrante de l'Accord EEE. Comme le droit sur l'énergie de la CE est en phase de restructuration et qu'il devra déboucher sur une politique énergétique commune, il est impossible d'évaluer aujourd'hui tous les effets qu'il produira. Dans le cas de l'adhésion de la Suisse à la CE, il faut s'attendre dans ce secteur à des changements dans trois domaines principaux: Le premier concerne la participation intégrale de la Suisse au marché intérieur de l'énergie qui est en train de se mettre en place et dont les contours apparaissent peu à peu. Dans ses propositions les plus récentes, qui datent du 22 janvier 1992, la Commission de la CE envisage une procédure en trois étapes: la mise en oeuvre des directives relatives au transit du gaz et de l'électricité; l'accès, dès 1993, de tiers aux réseaux de distribution d'électricité et de gaz (dit "third party access") au sein de la Communauté pour les principaux gros consommateurs; l'extension de ce système en 1996 aux autres gros consommateurs. En vertu de ce concept, l'économie énergétique suisse devrait non seulement ouvrir ses réseaux de distribution au transit du gaz et de l'électricité, mais aussi permettre aux gros consommateurs d'accéder directement à la fourniture de gaz et d'électricité étrangers. Cette libéralisation du marché est cependant très controversée au sein même de la CE; des retards dans sa réalisation ne peuvent dès lors être exclus. En second lieu, il faut relever le système d'urgence de la CE en cas de difficulté à s'approvisionner en pétrole, système qui est actuellement en voie de révision. Aujourd'hui déjà, il ne se distingue guère du système d'urgence de l'Agence internationale de l'énergie, dont la Suisse est membre. Il en 1165

résulterait des changements pour la Suisse surtout en cas d'harmonisation, par la CE, des réglementations limitant de la consommation d'énergie en cas de pénuries d'approvisionnement. Il ne faut toutefois s'attendre qu'à peu de répercussions en cas de reprise du système de la CE dans son état actuel. Enfin, par son adhésion à la CE, la Suisse adhérerait également au traité EURATOM. Cela signifierait que tous les contrats futurs portant sur l'acquisition de matières fissibles destinées aux réacteurs suisses seraient conclus par l'agence d'approvisionnement d'Euratom. Cette agence régleme entre autres le Marché commun dans le domaine nucléaire, notamment les obligations résultant du traité sur la non-prolifération, et elle encourage la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire. La politique de la pêche de la CE concerne aujourd'hui la pêche en mer (pêche côtière, hauturière ou lointaine et l'aquaculture), bien que les articles 39 ss du traité CEE classent la pêche dans la rubrique des politiques agricoles et étendent ainsi son champ d'application à la pêche en lacs et en rivières ainsi qu'à la pisciculture. Au vu de la forte diminution des prises dans les eaux de la CE, la politique de la CE en la matière comportera essentiellement des mesures visant à assurer une relative stabilité de ces activités. Cela signifie d'une part la limitation de la pêche par le contrôle des facteurs de production, mais également la limitation des prises, l'amélioration des réglementations du marché, une politique de qualité, l'encouragement de l'aquaculture et un renforcement des relations avec des pays tiers. Pays sans côte maritime et sans flotte hauturière, la Suisse n'est guère touchée par ces mesures. L'approvisionnement des consommateurs suisses en produits de la pêche à des prix répondant à une politique d'approvisionnement cohérente est dans notre intérêt. Par l'adhésion de la Suisse, des grands lacs deviendront pour la première fois des eaux intérieures de la CE. C'est lors des négociations de l'adhésion qu'il faudra déterminer si les accords bilatéraux entre les états riverains de ces lacs devront être remplacés par une "politique commune". 1166

5.22 Libre circulation des services et des capitaux Le droit communautaire concernant la libre circulation des services financiers, des transports, des télécommunications et des services audiovisuels a été en bonne partie déjà repris dans l'Accord EEE. Les nouvelles règles qui seront approuvées par la CE d'ici à 1993 et dans les années qui suivront seront intégrées dans l'EEE selon les procédures prévues par l'Accord. Il s'agira des règles suivantes: Pour les services financiers: l'introduction dans le secteur de l'assurance-vie et de l'assurance non-vie de la libre prestation des services pour les risques de masse, de la licence unique et du principe de la surveillance par le pays d'origine; la directive sur les investissements dans le domaine des valeurs mobilières pour des intermédiaires qui ne sont ni des établissements de crédit ni des fonds de placement; la directive sur la surveillance des instituts de crédit à partir d'une base unifiée; Pour les transports: la directive sur le développement du transport par rail, laquelle prévoit notamment l'accès au rail des compagnies privées; le troisième paquet de libéralisation de l'aviation civile, qui comprend des critères unifiés d'octroi de licences identiques dans toute la CE, la liberté d'accès aux routes intra-communautaires pour toutes les compagnies aériennes communautaires, la désignation multiple et le cabotage; la libéralisation du cabotage routier; 1167

la directive sur l'imputation des coûts de l'infrastructure aux transporteurs routiers; Pour les télécommunications: les directives sur la protection des données; l'harmonisation des conditions d'accès aux infrastructures des télécommunications et de leur utilisation; la libéralisation de la communication par satellite; les mesures de promotion et d'harmonisation de télécommunications paneuropéennes nouvelles. Outre ces

développements du droit communautaire, qui seront intégrés à l'Accord EEE, et hormis le transit routier qui sera traité au chapitre 5.2, il subsiste une différence essentielle entre l'Accord EEE et l'adhésion: en cas d'adhésion, nous participerions pleinement à la politique commune de la CE sur les conditions réciproques d'établissement des banques et des compagnies d'assurances de pays tiers. L'Accord EEE prévoit, lui, une solution ad hoc qui laisse aux parties contractantes leur autonomie dans les négociations avec les pays tiers, tout en visant la plus grande convergence possible dans la politique de réciprocité. Pour ce qui est de la libre circulation des capitaux, le droit communautaire est déjà repris dans l'Accord EEE. L'adhésion et l'EEE auront les mêmes conséquences sur notre régime d'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées dans les Etats membres de la CE et de l'AELE. Dans les deux cas les dispositions de la Lex Friedrich devront être abrogées, dans le cas de l'EEE au terme d'une période transitoire qui expire au 1er janvier 1998. Il subsiste cependant une différence entre l'adhésion et l'EEE: en cas de perturbation économique sérieuse et durable du marché de l'immobilier, nous pourrions déclencher nous-mêmes la clause de sauvegarde prévue par l'Accord EEE, et la CE pourra prendre à notre égard des mesures de rééquilibrage. En cas d'adhésion, par contre, les mécanismes de sauvegarde que nous

pourrions invoquer ne pourront être utilisés qu'après autorisation du Conseil ou de la Commission. En contrepartie, il n'y aura pas de mesures de rééquilibrage. 5.23 Libre circulation des personnes La libre circulation des personnes a déjà été négociée dans le cadre de l'Accord EEE qui reprend, à quelques modifications près, l'ensemble de l'acquis communautaire. L'Accord EEE règle, comme le droit communautaire, la libre circulation des personnes entre les Etats membres de la CE. Tous les domaines régis par le droit communautaire sont inclus dans l'Accord EEE: la libre circulation des travailleurs; le libre établissement des indépendants; le droit de séjour des inactifs (rentiers, retraités, étudiants); la reconnaissance mutuelle des diplômes et des expériences professionnelles; la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale. D'une façon générale, le droit communautaire prévoit l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité. Il en résulte en particulier que les ressortissants d'un Etat membre de la CE sont placés sur pied d'égalité avec les autochtones en ce qui concerne l'emploi, la rémunération, l'accès au logement et les conditions de travail. Les principales différences - elles sont peu nombreuses au regard de l'acquis communautaire repris dans l'EEE - entre l'Accord EEE et une adhésion à la CE sont les suivantes: • l'Accord EEE contient une déclaration conjointe sur le contrôle des personnes aux frontières. Cette déclaration constitue le point de départ de la coopération des pays de l'AELE et de la CE dans ce domaine. En cas d'adhésion, nous participerions de plein droit aux travaux des Douanes en vue d'harmoniser leur législation en matière d'affaires intérieures et judiciaires pour aboutir à l'abolition des contrôles aux frontières (voir le chapitre 5.37); le principe du traitement national, qui règle l'accès à la formation professionnelle, y compris au niveau universitaire, est appliqué plus complètement dans le cadre de la CE que dans celui de l'EEE. En effet, 1169

l'Accord EEE n'oblige pas les parties contractantes à appliquer le principe du traitement national en matière de frais d'inscription à un établissement d'enseignement; en cas d'adhésion, nous serions soumis au régime des sauvegardes que prévoit le droit communautaire lorsque des perturbations surviennent sur le marché de l'emploi. L'application d'un tel régime est subordonnée à l'autorisation préalable des instances communautaires compétentes. Dans l'EEE, le mécanisme de sauvegarde de l'Accord peut

être déclenché unilatéralement, étant entendu que, dans ce cas, à la différence de ce qui se passe dans la CE, des mesures de rééquilibrage peuvent être prises; On soulignera que le traité sur l'Union européenne, qui a été adopté au Sommet européen de Maastricht en décembre 1991, prévoit la création d'une citoyenneté de l'Union, qui viendra se superposer à la nationalité de chacun des Etats membres. Les droits qui seront reconnus dès 1995 au citoyen de l'Union et qui s'ajouteront aux droits découlant de la libre circulation seront les suivants: tout ressortissant d'un Etat membre qui réside dans un autre Etat membre dont il n'est pas ressortissant aura, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet autre Etat, le droit de participer aux élections municipales (droit de vote et éligibilité); tout ressortissant d'un Etat membre qui réside dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant aura, dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat de sa résidence, le droit de participer aux élections des députés du Parlement européen (droit de vote et éligibilité). Le droit de vote et l'éligibilité seront exercés selon des modalités que le Conseil des ministres de la CE doit encore arrêter. Il a été décidé que ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient. Ce pourrait être le cas lorsqu'un Etat membre accueille sur son territoire une proportion élevée de ressortissants des autres Etats membres. 1170

5.24 Politiques horizontales et politiques d'accompagnement Dans le domaine des politiques horizontales, la Suisse reprend dans le cadre de l'accord EEE la quasi-totalité dans les domaines de l'acquis communautaire: de la politique sociale (santé et sécurité au travail, égalité entre hommes et femmes, droit du travail); de la protection de l'environnement (à l'exception de quelques directives sans importance pour la concurrence); de la protection des consommateurs; du droit des sociétés. En matière de statistiques en revanche, de nombreux actes juridiques de la CE ne seront pas repris parce que des politiques telles que l'agriculture, le commerce extérieur et l'acier ne font pas l'objet de l'Accord EEE. En cas d'adhésion, une multitude d'actes juridiques portant sur les statistiques devrait être reprise. La qualité des statistiques devrait, elle aussi, être sensiblement améliorée. Droit futur de la CE: il y a dans l'EEE la possibilité d'écarter collectivement tous les pays de l'AELE avec le risque d'une suspension provisoire automatique de la partie concernée dans l'annexe de l'Accord EEE. En tant que membre de la CE, nous reprendrions l'intégralité du droit futur; nous disposerions cependant d'un droit de co-décision intégral lors de son élaboration. On estime à l'heure actuelle que le droit futur de la CE en matière des politiques horizontales s'élèvera à environ 100 directives et règlements portant surtout sur la protection de l'environnement, sur la politique sociale et sur les statistiques. Effets du traité d'union: Les modifications du Traité sur la CE décidées par le Conseil européen au mois de décembre 1991 à Maastricht (modifications qui doivent encore être ratifiées) entraîneront de plus amples modifications des politiques horizontales. La politique de l'environnement de la CE 1171

deviendra clairement plus ambitieuse; ses objectifs seront précisés et élargis, notamment par l'encouragement de mesures sur le plan international. La procédure de la prise de décision sera accélérée, les décisions à la majorité devenant la règle. A titre d'exemple, la politique de l'environnement visera, outre la santé, la conservation et la protection de l'environnement, mais aussi son amélioration. De plus, on exigera l'utilisation rationnelle des ressources. L'instauration et la mise en pratique du principe du pollueur-payeur et de celui de la prévention sont également prévus. Enfin, on combattra à la source les atteintes à l'environnement. Par un article nouveau, la compétence de la CE sera explicitement étendue

à la protection des consommateurs. En matière de politique sociale, la situation est quelque peu floue car, à la suite de Maastricht, seuls onze Etats membres (tous, sauf la Grande-Bretagne) continueront à aller de l'avant. Il faut néanmoins retenir que, même entre les Onze, l'évolution sera limitée à deux titres: les réglementations de salaires, la liberté de coalition, le droit de grève et le droit d'exclusion (lock-out) continueront à relever exclusivement de la compétence des Etats membres; l'unanimité demeurera la règle dans les domaines de la sécurité sociale et de la protection sociale des employés, de la protection contre les licenciements, de la représentation collective des intérêts des partenaires sociaux, des conditions faites aux travailleurs étrangers et des fonds destinés à créer des emplois. En matière de politiques d'accompagnement, il ne s'agit pas d'harmoniser le droit, mais de collaborer sur la base de programmes et d'activités de la CE. Dans ce domaine également, l'adhésion se distingue principalement de l'Accord EEE par une participation totale et à droits égaux à l'exécution des activités décidées et surtout à la préparation d'activités nouvelles, p.ex. à l'établissement d'un nouveau programme-cadre pluriannuel de recherche. Pour certaines de ces politiques, la compétence de la Communauté reposait jusqu'à présent sur des bases fragiles; c'est la raison pour laquelle nous avons pu, dans l'Accord EEE, définir des formes de collaboration assez peu

contraignantes. Dans divers domaines, il existait néanmoins déjà une collaboration interétatique entre les Etats membres de la CE. Les négociations sur l'EEE ont montré que, ici encore, seul un Etat membre dispose de cette possibilité. Effets du traité d'union (Maastricht) sur les politiques d'accompagnement: La Communauté obtient de nouvelles compétences, quoique limitées, notamment en matière d'éducation, de formation, de santé et de culture. A l'avenir, son activité comprendra explicitement des compétences dans les domaines de l'énergie, du tourisme et de la protection contre les catastrophes. La collaboration interétatique informelle qui existe déjà et que nous avons mentionnée plus haut, est prévue expressément; la Communauté se voit aussi attribuer un certain rôle pour coordonner, soutenir ou compléter les activités des Etats membres. Enfin, l'encouragement de la collaboration avec des Etats tiers et avec des organisations internationales a été entériné. Dans l'ensemble, en cas d'adhésion, nous appartiendrions à une Communauté qui oriente son développement économique de manière plus compatible avec l'environnement et avec les questions sociales, et qui agit dans de nouveaux domaines de l'activité étatique, tout en respectant le principe de la subsidiarité. 5.25 Les réseaux transeuropéens Le Traité sur l'Union européenne renferme des dispositions sur l'élaboration des réseaux transeuropéens (infrastructures). Les mesures envisagées concernent tant la libre circulation des biens que celle des services. Des actes juridiques de la CE réglant la compatibilité et l'accès aux infrastructures existent déjà, par exemple la directive cadre 90/387/CE sur l'introduction d'un accès libre au réseau ("open network provision") dans le domaine de la télécommunication, qui a été intégrée dans l'Accord EEE. Bien avant le Sommet de Maastricht, la Commission de la CE avait présenté, sur demande du Conseil, un programme d'action concernant des projets d'infrastructure prioritaires [COM (90) 585 déf.] Dans sa politique d'infrastructures, la CE vise à développer les infrastructures des Etats membres en matière de transports, d'énergie et de télécommunica-

77 Feuille fédérale. 144e année. Vol. III 1173

lions, et de les relier entre elles. Le libre accès aux réseaux devra être garanti et leur compatibilité devra s'accroître par la création de normes communes. Cela concerne notamment le transport combiné, les trains à grande vitesse, la sécurité aérienne, les réseaux

de gaz et d'électricité ainsi que les réseaux de communication. C'est à l'aide d'un fonds de cohésion, prévu par un protocole au Traité de Maastricht, que les pays de la CE économiquement faibles seront assistés dans cette entreprise.

### 5.3 Transit alpin

Dans le domaine des transports, nous devons nous attendre à ce que la CE adopte envers la Suisse la même position de principe que celle que la Commission de la CE a prise dans son avis du 31 juillet 1991 à propos de la demande d'adhésion de l'Autriche. La Commission avait alors souligné qu'en cas d'adhésion l'Autriche devrait reprendre l'intégralité du droit de la CE et abandonner sa politique restrictive en matière de circulation routière. L'Autriche considère en revanche que le contenu de son accord bilatéral sur le transit avec la CE devrait être respecté, même en cas d'adhésion. Environ 70 règlements ne posant guère de problèmes d'application devront être repris dans le cadre de l'EEE. En ce qui concerne les règles supplémentaires à reprendre, aucun problème ne se poserait en matière d'interdiction de circulation la nuit et les dimanches puisque, dans cette question qui n'est pas réglée par le droit de la CE, les Etats membres peuvent adopter les dispositions qu'ils jugent utiles. Pour défendre sa politique des transports, la Suisse aura dans son jeu l'atout de l'accord sur le transit Suisse-CE conclu pour une durée de 12 ans (cf. message séparé). Cet accord prévoit le maintien de la limite des 28 tonnes ainsi que la promotion du transport combiné. La Suisse a ainsi réussi à faire admettre par la CE sa nouvelle philosophie qui est celle du transport combiné. Des exceptions à la limite des 28 tonnes ont été accordées (50 camions de 40 tonnes dans chaque sens et par jour), dans la mesure où les capacités du transport combiné seront épuisées (modèle du débordement), lorsque des denrées périssables ou urgentes seront transportées et lorsque l'immatriculation du camion datera de moins de deux ans. 1174

La réalisation rapide des mesures à court terme annoncées par la Suisse et par la CE dans le cadre de l'accord de transit et visant à accroître la capacité du transport combiné, ainsi que l'acceptation par le peuple des NLFA qui permettraient de créer de grandes capacités supplémentaires, ce qui désamorcerait le problème d'une éventuelle adaptation aux limites de poids de la CE. De plus, l'imputation intégrale des frais de trajet (y compris des frais externes) souhaitée par la CE et par la Suisse devrait favoriser le déplacement du transport des poids lourds de la route vers le rail. Une nouvelle orientation de la politique des transports est perceptible dans la CE. Eu égard à la surcharge du réseau autoroutier européen, la formule du transport combiné gagne du terrain et pourrait peu à peu constituer une alternative crédible puisqu'on prévoit déjà un réseau européen de ce type. Il n'est dès lors pas exclu que, d'ici à quelques années, des solutions spécifiques seront trouvées pour des régions sensibles telles que la région des Alpes, solutions qui tiendraient compte tant des besoins du transport de transit comme de ceux de l'environnement. La Nouvelle transversale alpine par le rail NLFA en est une.

### 5.4 Questions nouvelles

#### 5.41 Union douanière et politique de commerce extérieur

#### 5.411 Union douanière

L'union douanière assure l'importation et l'exportation illimitées et exemptes de taxes pour toutes les marchandises, y compris des produits agricoles jusqu'alors exclus du libre marché. Le droit douanier et notamment le Tarif douanier commun devront être appliqués envers les pays tiers sur toutes les importations et exportations. Aujourd'hui déjà, le droit douanier suisse correspond dans beaucoup de domaines aux dispositions douanières de la CE. Toutefois, il existe des différences fondamentales concernant le territoire douanier, le tarif douanier (terminologie et mesures de douane), ainsi que le droit de la police du commerce et de l'industrie (dispositions dites non-douanières). Au vu de 1175

l'état d'harmonisation actuellement très varié à l'intérieur de la CE, il n'est pas possible de fournir des indications fiables. Avec la liberté de douanes avec la CE, le statut d'exception des exclaves douanières de Campione, Büsingen et des enclaves douanières de Samnaun et de Livigno serait aboli. Il en irait de même des réglementations de zones franches en faveur de la Haute Savoie et du pays de Gex. La situation relative à l'union douanière créée avec le Liechtenstein par traité international devra être examinée. En tant que membre de la CE, la Suisse, à l'instar du Luxembourg (à la condition d'une adhésion de l'Autriche), serait après l'adhésion de l'Autriche entièrement entourée d'états de la CE. A l'exception des aéroports et des ports du Rhin, elle n'aurait dès lors aucune frontière communautaire extérieure. Les contrôles douaniers subsisteraient jusqu'à l'échéance des délais transitoires dans les domaines agricole et fiscal. Ensuite, les dédouanements tels que pratiqués actuellement ne concerneraient que les marchandises provenant de pays tiers. Ils seraient effectués aux aéroports ainsi qu'auprès de quelques bureaux de douanes. Pour l'administration fédérale des douanes, ceci impliquerait une diminution notable du volume de tâches. Les tâches subsistantes pourraient être accomplies avec une quantité de personnel notablement inférieure. Le fait que la Suisse ne possède pas de frontières extérieures de la CE et n'obtiendra en conséquence que peu de recettes douanières est sans importance sur le plan fiscal, puisque les Etats membres doivent transférer l'intégralité de leurs recettes douanières au budget de la CE. Dans l'état actuel des choses, la reprise du Tarif douanier commun impliquerait une charge douanière généralement plus élevée concernant les importations: celle-ci s'élève, pour le secteur des produits industriels, à 4,2% dans la CE, par rapport au 1,9 % du tarif douanier suisse actuel (étude de l'AELE N 13/1986). Les importations suisses en provenance de pays tiers pour de telles marchandises seraient par conséquent grevées de droits de douane plus importants. Cela ne devrait cependant guère provoquer des effets notables sur le marché suisse. 1176

Au sein du GATT, des compensations devraient être fournies pour ces augmentations des droits de douane; toutefois, la politique commerciale étant une compétence communautaire, cette question concernerait la CE elle-même. Avec le tarif douanier communautaire, la Suisse devrait également reprendre le système de droits de douane sur la valeur, le schéma des tarifs douaniers de la CE -considérablement plus détaillé que celui actuellement en vigueur en Suisse-, ainsi que le droit douanier de la CE qui ressemble largement au droit douanier suisse. Les règles d'origine dans le transport européen de marchandises tomberaient. En revanche, dans le commerce avec les pays tiers, les règles d'origine de la CE devraient être reprises; elle ne se distinguent cependant pas notablement des règles suisses. La reprise des accords commerciaux de la CE avec les pays tiers ainsi que les règles communautaires sur le trafic de perfectionnement seraient d'une importance capitale pour notre industrie textile, mais également pour d'autres industries qui, de manière temporaire, font procéder à des étapes de fabrication intermédiaires dans des pays tiers. Cela résoudrait un problème qui, malgré des efforts de plusieurs années de notre part avant et pendant les négociations sur l'EEE, n'a pas pu être réglé de manière satisfaisante. Les entreprises suisses obtiendraient ainsi les mêmes possibilités que les entreprises de la CE de participer au trafic de perfectionnement avec les pays tiers. De plus, les produits en résultant seraient traités, du point de vue douanier, de manière égale lors de l'importation, ce qui donnerait à ces marchandises des chances égales d'accès aux marchés. Enfin, le système de préférences douanières de la CE en faveur des pays en voie de développement devrait être repris. Comme le système de préférence de la Suisse, il serait basé sur des avantages douaniers accordés de manière autonome. Contrairement au système helvétique en vigueur,

la CE applique cependant des restrictions quantitatives sur beaucoup de marchandises et des contingentements francs de douanes pour l'importation favorisée. De plus, dans le cadre de sa politique de commerce extérieur, la CE a créé un réseau de contrats sous forme d'accords commerciaux et de collaboration 1177

(cf. chapitre 5.3.1.2.) qui va au-delà des "préférences douanières" proprement dites et qui forme une stratégie de collaboration "sur mesure" ce que la Suisse ne connaît pas. En ce qui concerne les exportations suisses, il n'y aurait pas de changements à moins que le système du commerce mondial ne change de manière fondamentale. Sur la base de l'obligation de la nation la plus favorisée du GATT, les pays tiers doivent traiter les marchandises suisses de manière égale à celles de la CE. 5.412 Politique de commerce extérieur Avec le plus grand volume de commerce extérieur du monde (15 % des exportations), la CE est le premier importateur de produits agricoles et son financement de ces importations dépend - comme pour la Suisse - de l'exportation de produits finis. Tant la Suisse que la CE ont un intérêt vital à des marchés ouverts et à des entreprises concurrentielles. Leurs objectifs en matière de politique de commerce extérieur sont donc en principe les mêmes. Dans le cadre de la politique commerciale communautaire, la Suisse devrait reprendre les réglementations suivantes en cas d'adhésion à la CE: Mesures contre le "dumping" et les subventions à l'exportation par les pays tiers. Ceux-ci doivent respecter les règles du GATT. A la différence de la Suisse, la CE applique souvent des droits de douane "anti-dumping" ou de compensation. Il s'agit cependant presque toujours de produits qui ne sont pas fabriqués en Suisse si bien qu'il n'y a pas de raisons de prendre de telles mesures en ce qui nous concerne. L'instrument dit de politique commerciale, récemment introduit par la CE afin de renforcer la protection contre des pratiques commerciales déloyales. L'interdiction d'importation de marchandises contrefaites; 1178

Les restrictions quantitatives à l'importation concernant les produits sensibles. Contrairement à la Suisse, les pays de la CE appliquent de telles mesures à une série de produits industriels, notamment à des textiles, automobiles, acier. Dans le cadre de la "communautarisation" de ces mesures, la CE vise cependant à les assouplir progressivement et à les supprimer à long terme. En cas d'adhésion, la Suisse devrait également reprendre les accords commerciaux de la CE. Relevons notamment parmi eux ceux que la CE a conclu avec les Etats ou groupes d'Etats à l'égard desquels elle assume une responsabilité particulière en matière de stabilité sociale et politique et soutient leur développement économique par une assistance technique et financière. Signalons: les accords d'association et de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale; les accords méditerranéens (pays du Maghreb: Algérie, Maroc, Tunisie; pays du Maschrek: Egypte, Jordanie, Syrie; Malte, Chypre, Turquie, Israël); la Convention de Lomé qui comprend des états d'Afrique, de la zone caraïbe et de l'Océan pacifique (ACP) et qui font partie des pays en voie de développement les plus pauvres; outre les protocoles de coopération technique et financière, il faudrait reprendre notamment les systèmes visant la stabilisation des recettes d'exportation (Stabex, Sysmin) pour certains produits miniers et matières premières; les accords de coopération avec d'autres pays en voie de développement ou des groupes de pays qui comprennent l'association des états de l'Asie du sud-est (ASEAN), les états du Pacte andin et d'Amérique centrale ainsi que les états signataires de la Charte de coopération des Etats du Golfe; les accords de coopération avec certains pays nouvellement industrialisés (Mexique, Brésil, Etats du Pacte andin, pays de l'ASEAN - Singapour et la Malaisie notamment), dont les droits de douane sur les 1179

importations vers la CE croissent selon le degré d'élaboration des produits visés tandis que les matières premières sont exemptes de droits à l'importation dans la CE. Aucune difficulté n'est à prévoir dans le contexte de ces accords ni pour la Suisse ni pour la CE et ses co-contractants. Dans le cadre de la politique commerciale communautaire, la Suisse participe-rait à la conception de la politique de commerce extérieur de la première puissance commerciale du monde. La compétence contractuelle serait cependant déléguée aux organes de la CE. A l'instar de tous les autres membres de la CE au GATT, la Suisse serait représentée par la Commission de la CE quand bien même elle demeurerait formellement partie con-tractante. Les accords commerciaux bilatéraux de la Suisse devraient être abrogés. La question de savoir si dans des cas particuliers, certaines parties de ceux-ci pourront être provisoirement ou définitivement maintenues devra être examinée dans le cadre de la procédure d'adhésion. Sur le plan écono-mique, ces changements ne revêtiront pas une trop grande importance puisque, depuis des années, notre politique commerciale contractuelle est basée sur le GATT. 5.42 Politique agricole L'adhésion à la Communauté aura pour notre secteur primaire des conséquen-ces considérables qui peuvent être évaluées aujourd'hui de manière tendanci-elle mais qui ne sont pas encore quantifiables de manière sûre; les politiques agricoles poursuivies par la CE et la Suisse au moment de l'adhésion - politiques qui seront modifiées par rapport à celles existant actuellement à la lumière notamment des résultats éventuels de l'Uruguay Round du GATT - exerceront une influence déterminante. Le 7ème Rapport sur l'agriculture du 27 janvier 1992 (FF 1992 n 140) décrit dans une large mesure les conséquences possibles pour l'agriculture d'une adhésion de la Suisse à la CE. On se référera plus particulièrement aux chapitres 312 et 32. 1180

5.421 Situation de départ Echanges agricoles intensifs La CE est de loin notre plus important partenaire commercial en matière de, produits agricoles. Ainsi, en moyenne des années 1989/90, 68 pour cent de nos importations de produits agricoles, d'une valeur de 6,7 milliards de francs, provenaient de la CE et 54 pour cent de nos exportations de produits agricoles, d'un montant total de 2,5 milliards de francs, allaient en direction de la CE (ch. 1-24 du tarif douanier, y compris les produits agricoles transfor-més). Depuis 1975, le déficit de la Suisse en matière de commerce agricole avec la CE a presque doublé (1975: 1,8 milliard de francs, 1990: 3,3 milliards de francs). Pour la CE, la Suisse représente l'un des principaux marchés d'écoulement de ses produits agricoles; en 1990, par exemple, la Commun-auté a réalisé avec la Suisse, après le Japon, l'excédent d'exportations le plus élevé en produits agricoles. Au cours des années, notre dépendance envers la CE a fortement augmenté, avant tout au niveau des importations. Alors que la part de nos exportations de produits agricoles en direction de la CE est, au cours des quinze dernières années, restée relativement constante, se situant autour d'un peu plus de 50 pour cent, la part des importations a passé de 53 pour cent (1975) à 68 pour cent. Cela résulte, d'une part, de l'élargisse-ment de la CE, consécutive à l'adhésion de la Grèce (1980) ainsi qu'à celles de l'Espagne et du Portugal (1986), et, d'autre part, de la politique de la CE en matière de promotion des exportations de produits agricoles. Relations juridiques Depuis longtemps la Suisse a conclu des accords bilatéraux agricoles avec des pays voisins (Allemagne, France, Italie) garantissant le libre accès des exportations agricoles suisses traditionnelles (fromages, bétail d'élevage.etc.) ainsi que des possibilités d'exportation pour nos produits industriels. En contrepartie nous avons octroyé un accès approprié à des produits agricoles tels que vins, viandes, etc. Dans le futur, ces accords resteront partiellement en vigueur, mais seront remplacés progressivement par des accords multi- latéraux avec la CE. 1181

Au fil des années, la Suisse et la CE ont conclu une série d'accords agricoles bilatéraux de portée variable. Ceux-ci ont été en partie négociés dans le cadre du GATT. Sur un total de plus de 130 accords passés avec la CE, plus de 30 concernent le secteur agricole. A titre d'exemple, on peut citer les différents échanges de lettres concernant le commerce de fromage et de bétail d'élevage, qui doivent entre autres garantir nos exportations vers la CE. Toutefois, tant la CE que la Suisse façonnent aujourd'hui de manière autonome leurs politiques agricoles; le secteur primaire est resté en principe exclu de l'accord de libre-échange de 1972 (RS 0.632.401). L'article 15 de cet accord prévoit certes, dans le sens d'une déclaration d'intention, un développement harmonieux des échanges commerciaux de produits agricoles, mais cette clause ne s'est pas avérée de très grande importance. Les relations commerciales entre la CE et la Suisse dans le domaine agricole sont avant tout déterminées par les règles générales du GATT.

### 5.422 La politique agricole commune (PAC)

Les caractéristiques fondamentales de la PAC Dans la Communauté, aucun autre domaine n'a été jusqu'à présent si fortement uniformisé que la politique agricole, dont l'article 39 du traité de Rome définit les cinq objectifs fondamentaux: accroître la productivité par un encouragement du progrès technique, par une rationalisation de la production agricole et par une meilleure application des facteurs de production, en particulier la main-d'oeuvre; garantir un niveau de vie équitable aux agriculteurs; stabiliser les marchés; assurer l'approvisionnement; garantir des prix appropriés aux consommateurs. Afin d'atteindre ces objectifs, la Communauté a établi progressivement des organisations de marché pour les différents produits agricoles. Pour l'essentiel, la politique agricole commune se fonde sur les trois principes suivants: l'unicité du marché, la préférence communautaire, qui a comme corollaire une réglementation uniforme en matière de commerce extérieur, et la solidarité financière.

1) L'unicité du marché permet la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté. Elle implique la suppression des droits de douane et des obstacles non tarifaires, l'harmonisation des réglementations administratives, sanitaires, vétérinaires, etc., ainsi que des règles communes de gestion des marchés et la fixation de prix agricoles communs, qui sont périodiquement décidés par les ministres et applicables dans tous les Etats membres. Il existe trois types principaux d'organisations communes de marché qui varient selon les caractéristiques des produits et couvrent dans leur ensemble 95 pour cent de la production communautaire: Environ 70 pour cent des produits (les principales sortes de céréales, le sucre, le lait, les viandes bovine et porcine, certains fruits et légumes, le vin de table) bénéficient d'un système fondé sur un prix de soutien (intervention) qui garantit en même temps l'écoulement des produits et leurs prix. Lorsque les prix du marché tombent au-dessous d'un certain niveau, des organismes d'intervention acquièrent les excédents et les stockent ou les écoulent suivant la réglementation communautaire. Un peu plus de 20 pour cent de la production (les autres céréales, les autres vins, les autres fruits et légumes, ainsi que les oeufs et la volaille) ne bénéficient que d'une protection à l'égard des importations à bas prix provenant du reste du monde. L'aide complémentaire aux produits couvre 2,5 pour cent de la production: l'huile d'olive, certains oléagineux et fruits d'oléagineux, le tabac, la viande ovine, les tomates, les raisins. Cette aide est réservée à des produits pour lesquels la Communauté est généralement déficitaire. Une aide forfaitaire, accordée à l'hectare ou en fonction des quantités, concerne 0,5 pour cent de la production: le blé dur, les graines de coton, le lin, le chanvre, le houblon, les vers à soie, les semences, les fourrages déshydratés.

2) La préférence communautaire, prévoyant une réglementation uniforme en matière de commerce extérieur, signifie que la production agricole

communautaire est protégée contre les importations et commercialisée de manière prioritaire. Pour beaucoup de produits, le marché de la CE est protégé par des prélèvements variables à la frontière. Le niveau de ces derniers correspond à la différence entre les prix du marché mondial et ceux fixés par la Communauté. Ces prélèvements ont pour but: a. d'aligner les prix des produits importés sur ceux de la Communauté et, par là, de garantir aux producteurs communautaires un niveau de prix plus élevé que celui du marché mondial et b. de protéger le marché interne contre les variations fréquentes et importantes des prix sur les marchés mondiaux. Les restitutions (subventions à l'exportation) représentent, pour les exportations, le pendant des prélèvements. La Communauté restitue à ces producteurs la différence entre le prix du marché interne et le prix de vente sur le marché mondial. Elle leur procure de la sorte une position concurrentielle sur les marchés étrangers. 3) La solidarité financière commune se fonde sur deux éléments: d'une part, toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la PAC font l'objet d'un financement commun et, d'autre part, toutes les recettes résultant de l'application de cette politique (prélèvements, droits de douane, contributions des producteurs) représentent des moyens propres de la Communauté. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), qui fait partie intégrante du budget communautaire, comprend deux sections: La section "garantie" (paiements 1990: environ 25 milliards d'ECU = 45 milliards de francs) finance l'ensemble des dépenses publiques découlant du fonctionnement des organisations communes de marché. Les unes sont destinées à régulariser le marché intérieur: aides à titre de compensation de prix, paiements directs, achats par les organismes d'intervention et de stockage. D'autres dépenses résultent des restitutions à l'exportation dont l'ordre de grandeur est de 10 milliards d'ECU, soit environ 18 milliards de francs. 1184

La section "orientation" (paiements 1990: environ 2 milliards d'ECU = 3,6 milliards de francs) contribue au financement de la politique commune des structures agricoles. Elle soutient des actions visant à améliorer les structures des exploitations, les infrastructures rurales ainsi que les conditions de transformation et de commercialisation des produits. Des mesures et programmes, avant tout en faveur des régions défavorisées et moins développées, sont ainsi financés. Les aides communautaires couvrent, selon les régions, 25 à 75 pour cent des dépenses publiques devant être prises en considération en vertu des prescriptions de la Communauté. Les dispositions relatives à la réforme des fonds structurels prévoient une augmentation progressive, jusqu'en 1993, des moyens à disposition de la section "orientation" du FEOGA. Le niveau élevé d'intégration fait que la marge de manoeuvre des pays en matière de politique agricole est en principe fortement limitée. La politique de prix et de vente est presque entièrement du ressort de la Communauté. Cela vaut aussi bien pour les mesures à l'intérieur de la CE que pour la protection à la frontière. Une certaine marge de manoeuvre continue toutefois d'exister en matière de politique des structures et de mesures d'accompagnement (par exemple, les paiements directs). En dépit de la PAC, on constate de fortes différences entre les pays membres de la CE. Un pays membre peut ainsi maintenir dans une certaine mesure une structure agricole adaptée à des situations nationales ou régionales en versant des paiements directs ou en accordant des aides régionales. L'exemple le plus frappant à cet égard est celui du Tirol du Sud en Italie. La réforme de la PAC Lorsque la PAC fut créée en 1962, la tâche prioritaire était l'auto-provisionnement en produits alimentaires de la Communauté, qui comptait six membres à l'époque. Aujourd'hui, 30 ans après, ce but est dépassé et le monde a changé fondamentalement. En raison de problèmes croissants, tels que les excédents et les coûts élevés de leur écoulement ainsi que des tensions permanentes

entre la CE et les principaux pays exportateurs de produits agricoles, la Commission de la CE s'est efforcée, dès le milieu des 1185

années quatre-vingt, de réformer la PAC. Les moyens mis en place ont été entre autres: une politique de prix très restrictive, un renforcement de la coresponsabilité des producteurs dans le domaine du financement de l'écoulement des excédents (stabilisateurs), des limitations de la production (contingentement laitier dès 1984, par exemple), l'abandon de l'exploitation de surfaces (gel de terres) et mesures d'extensification des cultures, des paiements directs complémentaires destinés à atténuer les effets socialement néfastes de la politique d'adaptation, un programme de préretraite visant à faciliter l'adaptation des structures. Ces mesures n'ont cependant pas suffi à résoudre les problèmes. Aussi, la Commission de la CE a-t-elle, en été 1991, fait de nouvelles propositions de réforme ("papier Mac Sharry"), cela également dans la perspective des négociations du GATT. Ces propositions prévoient entre autres des réductions importantes de certains prix. Ainsi, les prix d'intervention pour les céréales devraient être réduits, en liaison avec des paiements directs accrus, de 35 pour cent, ceux de la viande bovine de 15 pour cent et ceux du lait de 10 pour cent. En parallèle, la Commission propose des mesures visant à diminuer la production. Par exemple, les exploitations de plus de 20 ha seraient tenues de geler le 15 pour cent des surfaces en céréales et les contingents laitiers seraient réduits de 4 pour cent. Les pertes de revenu dues aux réductions des prix et des quantités seraient compensées par des paiements directs liés à la surface et des primes (par exemple pour l'élevage extensif de bétail bovin), les petites et moyennes exploitations bénéficiant d'un traitement plus favorable. Les contributions seraient versées à condition que les producteurs participent au programme de gel des terres. 1186

Le projet de réforme agricole s'accompagne d'une série de mesures structurelles et de politique d'environnement prévoyant l'octroi de contributions supplémentaires en faveur des méthodes d'exploitation respectueuses de l'environnement ou des prescriptions plus sévères relatives à l'utilisation de produits antiparasitaires ou d'engrais. L'ensemble du projet de réforme est actuellement en discussion et se heurte à des résistances considérables. Le Conseil des ministres de l'agriculture de la CE ne l'a pas encore adopté. 5.423 Similitudes et différences entre la PAC et la politique agricole suisse Similitudes La PAC et la politique agricole suisse présentent certaines similitudes. Cela vaut avant tout pour la conception fondamentale et les buts. Dans la CE comme en Suisse, la politique agricole actuelle est le résultat d'un processus historique et la spécificité du secteur agricole est en général reconnue. En conséquence, le libre-échange absolu est refusé et la multifonctionnalité de l'agriculture est remise en évidence, le modèle étant l'exploitation paysanne de type familial. La Suisse accorde cependant plus d'importance que la Communauté au maintien de l'espace rural et au développement des régions défavorisées. Il en est de même pour la sécurité alimentaire qui, dans notre pays, joue un rôle plus important parce que notre taux d'auto-provisionnement est plus bas, que nous disposons de moins de surface agricole utile par habitant et que notre pays n'a pas d'accès direct à la mer. Au vu des réformes en cours, les conceptions de la PAC et de la politique agricole suisse semblent se rapprocher dans des domaines importants comme l'écologie et les paiements directs. Il en va de même pour la limitation accrue de la garantie des prix et les restrictions de la production dans la CE. Un succès des négociations agricoles de l'Uruguay Round rapprocherait également les politiques agricoles car les résultats auraient force obligatoire pour toutes les parties contractantes du GATT. 1187

Différences Outre ces similitudes il existe des différences notables, touchant avant tout le niveau du soutien ainsi que les instruments utilisés. Alors qu'en Suisse presque chaque produit fait l'objet d'un régime de marché différent (à l'intérieur et à la frontière), la politique agricole de la CE est, comme nous l'avons déjà exposé, construite sur des organisations communes de marché, reposant sur les trois piliers principaux que sont l'unicité du marché, la préférence communautaire liée à une réglementation uniforme en matière de commerce extérieur et la solidarité financière. Des différences importantes sont également observées en matière de politique fourragère. A l'aide de suppléments de prix, la Suisse grève lourdement les importations de fourrages et les plus importants d'entre eux sont, en outre, soumis au contingentement. La CE, pour sa part, ne perçoit qu'un prélèvement variable sur les céréales fourragères et laisse libre accès à tous les autres fourrages. La Suisse pratique une politique structurelle (effectifs maximums pour le bétail) plus restrictive, mais est, par contre, plus généreuse pour les paysans de montagne et plus conséquente dans ses limitations quantitatives de la production de même qu'en matière d'obligations de nature écologique. La législation suisse relative à la protection des animaux et des eaux est plus sévère que celle de la CE. Enfin, on constate de nettes différences en matière de prix à la production et de politique des revenus. Ainsi, le niveau des prix agricoles est en Suisse, en moyenne, environ le double des prix de la Communauté et l'écart est encore plus grand s'agissant des revenus. Aucun autre pays n'a autant perfectionné le système de la comparaison des revenus et ne va aussi loin en matière de garantie de revenu par le biais de la politique des prix (art. 29 de la loi sur l'agriculture, RS 910.1). De plus, le niveau des subventions est en partie nettement plus élevé en Suisse que dans la Communauté. Alors que le taux brut atteignait, en 1986, 63 pour cent en Suisse (en 1990 on avait atteint 69%) celui de la CE s'élevait à 112 pour cent (il n'existe pas de chiffres plus récents pour la CE). 1188

Structures agricoles A première vue, on constate certaines similitudes en ce qui concerne les structures agricoles. En Suisse la dimension moyenne des exploitations agricoles gérées à titre principal est d'environ 16 ha (1990) alors qu'elle atteint 16,5 ha (1987) dans la Communauté européenne. Il faut toutefois signaler que, dans la CE, les conditions varient considérablement d'un pays à l'autre. La grandeur moyenne de toutes les exploitations de plus de 1 ha est de 5,3 ha en Grèce - chez nous d'environ 12 ha -, de 17,6 ha en Allemagne, de 30,7 ha en France et de 68,9 ha en Grande-Bretagne. La part des plus grandes exploitations (plus de 50 ha) qui se monte à 0,7 pour cent en Suisse est bien en-dessous de la moyenne de la CE (6,8 %); seule, la Grèce avec 0,5 pour cent est en-dessous, alors que la Grande-Bretagne avec 33,3 pour cent occupe la première position. Mais aussi la part des petites exploitations de moins de 10 ha qui s'élève à 51,5 pour cent en Suisse est inférieure à la moyenne de la Communauté (66,0 %) car chez nous l'on trouve avant tout des exploitations de taille moyenne entre 10 et 30 ha. Le rythme de l'ajustement structurel est également différent, l'évolution des structures étant plus rapide dans la CE qu'en Suisse. De 1980 à 1990, le nombre des exploitations a reculé d'environ 12 pour cent en Suisse. A titre de comparaison, ce recul s'est élevé, de 1980 à 1987, à environ 16 pour cent en République fédérale d'Allemagne et à environ 20 pour cent en France (on ne dispose pas d'indications plus récentes pour la CE). La diminution du nombre des personnes occupées dans l'agriculture a été également plus rapide dans la CE qu'en Suisse. Alors que chez nous la baisse annuelle moyenne s'élevait à environ 1,8 pour cent entre 1980 et 1990, elle était avec 3,1 pour cent (1980-1989) nettement plus élevée dans la Communauté. Toutefois, les méthodes statistiques étant différentes, les données ne sont pas totalement comparables.

5.424 Conséquences d'une adhésion à la CE pour l'agriculture suisse En cas d'adhésion, la Suisse devra, après une période de transition appropriée, adopter intégralement la PAC telle qu'elle se présentera à ce moment-là. Les différentes organisations de marché reposant sur les trois principes essentiels de la PAC devront être adoptées intégralement. Des 78 Feuille fédérale. 144e année. Vol. III 1189

exceptions permanentes ne seront pas possibles. En qualité de membre de la CE, nous pourrions toutefois participer pleinement à toutes les phases du processus de décision, contribuant à influencer l'orientation de la PAC. Comme indiqué dans le 7ème Rapport sur l'agriculture (chapitre 312), le point de départ de nos réflexions futures portent sur le fait que l'agriculture suisse et la politique agricole d'aujourd'hui sont soumises à des pressions d'adaptation internes et externes, indépendantes de la question de l'adhésion. Ces pressions vont dans le sens d'une libéralisation et d'une intégration renforcée dans le commerce international, mais aussi d'un redimensionnement ainsi que de l'extensification de la production. Avant tout les régions défavorisées (régions de montagne et préalpines) devront obtenir des mesures d'encouragement appropriées et ciblées. En même temps se dégage le consensus que l'agriculture devra être dédommée par des paiements directs accrus pour ses prestations d'intérêt commun. La dimension européenne met donc tout au plus en évidence la nécessité et l'urgence de ce processus d'adaptation. La PAC et la politique agricole suisse doivent au terme de la réforme être le plus compatible possible quant aux objectifs à poursuivre et aux instruments à appliquer. Conséquences tributaires de divers facteurs Les effets de l'adoption de la PAC pour l'agriculture suisse ne sont, à l'heure actuelle, évaluables que de manière tendancielle mais pas encore quantifiables de manière sûre. La portée de ces effets sera déterminée par une série de facteurs qui ne sont pas encore connus. Parmi ces facteurs figurent en premier lieu: l'issue de la négociation en vue de l'adhésion, en particulier les délais de transition et les possibilités de compensation admises. D'autres facteurs sont également importants: les réformes effectuées, pour des raisons internes, d'ici à l'adhésion, s'agissant aussi bien de la PAC que de la politique agricole suisse; 1190

les conséquences que l'issue de l'Uruguay Round du GATT aura probablement pour la PAC et pour la politique agricole suisse; les conséquences de l'ouverture de l'Europe vers les pays d'Europe centrale et orientale, sur la PAC et sur la politique agricole suisse; la situation économique générale au moment de l'adhésion (fonds destinés à financer des paiements directs, possibilités qu'auront les agriculteurs de trouver une occupation ailleurs que dans le secteur primaire etc.); la réaction des agriculteurs aux nouvelles conditions-cadres (attitude fondamentalement optimiste ou pessimiste, espoir face à l'avenir). Dans les paragraphes qui suivent, nous ne pouvons émettre que des commentaires de nature générale. Ils ne peuvent pas tenir compte complètement des différents facteurs qui de toute manière influenceront la politique agricole suisse et nos structures d'ici le moment de l'adhésion. En d'autres mots, l'agriculture et la politique agricole suisses devraient déjà être, au moment de l'adhésion, modifiées dans le sens d'une convergence accrue vers la PAC alors en vigueur. De même que les adaptations nécessaires à la PAC se feront par étapes et non pas de manière abrupte. Capacité de production et sécurité de l'approvisionnement Parmi les principaux objectifs de la PAC figure aussi celui d'assurer l'approvisionnement alimentaire. La contribution de l'agriculture suisse à l'approvisionnement de la population et à la sécurité alimentaire sera ainsi intégrée dans le cadre européen. Cela signifie pour la Suisse que ces objectifs ne seront pas forcément réalisés sur son propre territoire, avec ses structures et pour la Suisse

entière, de la même façon qu'à l'intérieur de la Suisse aucune sécurité d'approvisionnement à l'échelle régionale ou cantonale n'est garantie. Ici l'idée de la solidarité qui est à la base de la PAC joue en notre faveur: le soutien aux régions agricoles du sud avec leurs avantages concurrentiels comparatifs oblige ces dernières à participer à la tâche de l'approvisionnement alimentaire à l'échelle de la Communauté. 1191

Prix, quantités et revenus Lors de la reprise de la PAC dans le cadre de l'unicité du marché, nous devons adopter intégralement les organisations communes de marché ainsi que les prix à la production pratiqués à ce moment-là. Il faudra harmoniser nos organisations de marché et les dispositions économiques de la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (art.18 - 39, RS 910.1) avec les dispositions du traité de Rome et de la PAC. Les prix agricoles jouent un rôle prépondérant en ce qui concerne l'unicité du marché. A cet égard, le principal problème qui se pose pour nous est que les prix à la production sont sensiblement plus bas dans la CE. Le commerce agricole entre la CE et la Suisse sera intégré et libéré des obstacles mutuels aux échanges des produits agricoles. Cela signifiera, d'une part, l'abandon de nos instruments de protection à la frontière comme le contingentement des importations, le système des trois phases, les droits de douane, les taxes à l'importation et le système de prise en charge; d'autre part, la CE devra démanteler sa protection envers nos produits agricoles. Les prix des matières premières étant les mêmes, les produits suisses de qualité élevée ont de véritables nouvelles possibilités de débouchés dans le marché intérieur. Le principe du salaire paritaire actuellement en vigueur devra être modifié, relativisé, voire même supprimé. Le revenu agricole baissera par suite de l'adoption de la PAC et de l'ouverture des frontières. L'importance de cette réduction dépendra des capacités d'adaptation de nos agriculteurs, en particulier de leur capacité de compenser les réductions de quantité par des mesures de rationalisation et le développement de la qualité. Les adaptations structurelles et la rapidité de celles-ci détermineront dans une large mesure le revenu familial. Les agriculteurs novateurs pourront obtenir un revenu approprié sur des exploitations de taille suffisante, gérées de manière rationnelle. Effets d'ordre structurel L'adhésion à la CE, qui signifiera la disparition de la protection à la frontière, entraînera une concurrence accrue et une perte de revenu que les 1192

paiements directs ne pourront probablement pas toujours compenser d'une manière suffisante. Il faut donc s'attendre à une évolution accélérée des structures qui amènera progressivement un agrandissement des exploitations et une baisse du nombre des entreprises agricoles et de la main-d'oeuvre. Le revenu dégagé au moment de l'adhésion sera réparti sur un nombre réduit d'agriculteurs. L'élevage porcin, celui de la volaille et l'engraissement de bétail bovin accuseront une tendance à la concentration ("fabriques d'animaux") et l'exploitation du sol, à l'extensification. La concurrence se renforcera après l'adhésion, touchant non seulement l'agriculture, mais aussi les branches situées en amont et en aval de celle-là, ainsi que les secteurs de l'économie où elle est faible à l'heure actuelle. L'adoption de la PAC aura pour effet de modifier considérablement la structure de la production. Certains secteurs seront plus fortement touchés que d'autres et devront faire face à de plus grandes difficultés. Nous pensons avant tout à la culture céréalière, les écarts de prix entre la CE et la Suisse étant en effet les plus grands dans ce secteur. Nous nous attendons à moins de problèmes en ce qui concerne la production laitière car c'est dans ce secteur que nos désavantages en matière de coûts par rapport à la CE sont les plus faibles et parce que l'économie laitière représente, pour des raisons naturelles, le type de production prédominant dans une grande partie de notre pays. De plus, la Suisse a introduit en 1977

déjà le contingentement laitier. La CE l'a fait en 1984 seulement. La quantité servant de base au calcul des contingents est ainsi plus petite en Suisse que dans la CE. Il sera donc probablement possible de maintenir la production au niveau qu'elle aura au moment de l'adhésion. Quant à la production de viande, les conséquences seront vraisemblablement plus graves. La forte réduction des prix des fourrages concentrés pourra conduire à une baisse des coûts en matière de production porcine et de volaille. Les importations de fourrages augmenteront et la production obtenue à partir de fourrages grossiers serait soumise à une concurrence renforcée. L'adhésion à la CE conduira au total à une agriculture plus petite mais mieux structurée et plus compétitive. Mis à part le processus de concentration des exploitations et les effets variant selon les différentes branches de production, on peut s'attendre à des conséquences d'ordre régional. Pour plusieurs raisons, l'adhésion à la CE aura plus de répercussions en région de plaine qu'en région de montagne. 1193

Premièrement, les baisses de prix affecteront davantage la plaine, où le volume de production est plus élevé. Deuxièmement, le droit communautaire actuel permet d'octroyer des paiements directs pour couvrir, tout au moins en partie, les pertes de revenu dans les régions défavorisées, alors qu'il limite les possibilités de compensation dans les autres régions. Troisièmement, l'expérience nous enseigne qu'il est plus facile de verser les paiements directs dans des régions défavorisées qu'en plaine. Pour des raisons relevant de la politique interne, l'agriculture bénéficie déjà d'un large soutien financier là où les conditions de production sont difficiles. Finalement, l'écart de prix vis-à-vis de la Communauté est moins élevé, s'agissant du bétail de boucherie et du lait, que des produits végétaux, cultivés avant tout en plaine. Toutefois, à moins que des secteurs non agricoles offrent des possibilités d'emploi alternatives, il faudra s'attendre à des changements plus importants en zone préalpine, où les structures sont peu adaptées. Effets sur la concurrence L'adhésion à la Communauté procurera cependant une série d'avantages à notre agriculture. Des économies en partie substantielles pourront être ainsi réalisées au niveau des coûts des agents de production. L'ouverture du marché intérieur améliorera du même coup les possibilités d'exportation de produits agricoles de haute qualité. La réduction du soutien des prix et l'orientation accrue vers le marché devront s'accompagner d'un assouplissement des restrictions et charges internes dans divers domaines, agricoles et autres. Or, cela pourra élargir la marge de manoeuvre des agents économiques et renforcer l'esprit d'entreprise. Finalement, on peut escompter une augmentation de la concurrence dans les branches en amont et en aval de l'agriculture, contribuant à une baisse supplémentaire des coûts des agents de production. Par ailleurs, les consommateurs devraient également avec le temps bénéficier des prix réduits des produits agricoles, ce qui améliorera la demande des biens ayant une grande élasticité de prix, profitant ainsi aux produits indigènes. 1194

Accomplissement des tâches d'intérêt commun Dans le domaine de la protection du paysage, l'agriculture est tenue d'une part, de minimiser les coûts sociaux découlant d'une éventuelle non-utilisation des terres arables et d'autre part de fournir des avantages sociaux d'un paysage entretenu. Elle doit en outre contribuer à l'image du village et de la région et à l'aménagement décentralisé et au développement des espaces ruraux (multifonctionnalité de l'agriculture). Ces objectifs sont également visés dans le cadre de la réforme en cours de la PAC et sont fondamentalement reconnus dans le cadre du GATT. Les baisses de prix attendues dans le cadre de la PAC conduiront de manière tendancielle à l'extensification de la production et ainsi à l'utilisation moins intensive des ressources naturelles. La PAC

même prévoit des programmes communs de protection de l'environnement agricole qui pourront être complétés par des mesures nationales pour autant que celles-ci soient compatibles avec le traité de Rome, c'est-à-dire qu'elles ne provoquent pas de distorsions de la concurrence. Le développement des communautés rurales, jusqu'ici étroitement lié à l'agriculture, dépendra de façon accrue des débouchés dans d'autres secteurs de l'économie. Dans ce contexte, la Communauté planifie de nouvelles mesures qui puissent être intégrées au travers des programmes nationaux. Par conséquent nous pouvons conclure qu'une adhésion à la CE ne mettra pas en question ce but visé. Solidarité financière dans le cadre de la PAC La PAC prévoit une solidarité financière, dont l'étendue est calculée en fonction du niveau de développement économique des Etats membres. Compte tenu de notre niveau de développement économique comparative- ment élevé à l'heure actuelle, nous partons de l'idée que nos contributions dépasseront celles octroyées dans le cadre de la PAC à notre agriculture. Nous serons par conséquent un paveur net important. Les conséquences financières ne sont aujourd'hui pas encore chiffrables, car la nouvelle orientation de la politique agricole en Suisse et dans la Communauté dépend 1195

de la structure des dépenses (par exemple paiements directs) qui n'est à l'heure actuelle pas encore fixée. Commerce extérieur Dans le domaine agricole, une adhésion à la Communauté signifie le transfert à la CE de notre droit de conclure des accords internationaux. A l'égard des pays tiers, s'appliqueront alors les régimes contractuels en vigueur à ce moment entre la CE et les pays tiers. Les intérêts de la Suisse dans des organisations internationales telles que le GATT seront défendus par la Commission de la CE. D'autre part, la Suisse pourra participer au processus de codécision interne à la CE, au développement de la politique économique extérieure de la Communauté également dans le domaine agricole. L'intégration dans la PAC permettra également de mieux défendre les intérêts de l'agriculture contre l'extérieur; la politique agricole suisse sera moins exposée aux feux de la critique internationale. A l'intérieur d'un cadre communautaire il devrait être plus facile de défendre le concept de la multifonctionnalité envers les pays exportateurs de produits agricoles d'outre-mer et de se défendre contre les demandes de libéralisation unilatérales qu'en faisant cavalier seul. La prise en charge des prestations d'intérêt commun serait désormais assurée. Une indemnisation appropriée (paiements directs) pourra substantiellement contribuer au maintien d'un revenu familial per saldo socialement acceptable et assurer le mandat constitutionnel du maintien d'une paysannerie saine, d'une agriculture performante et d'une propriété foncière paysanne dans le cadre d'une nouvelle Europe. 5.425 Stratégie d'adaptation Le Conseil fédéral a déclaré le 22 octobre 1991 que l'adhésion à la Communauté est le but de sa politique d'intégration. Par conséquent l'objectif de notre politique agricole est désormais son ajustement à la PAC telle qu'elle ressortira des réformes. Le Conseil fédéral est d'avis que l'agriculture suisse peut atteindre l'objectif d'une adhésion à la Communauté à condition de développer et d'appliquer suffisamment tôt une véritable stratégie d'adapta- 1196

tion. Celle-ci se fonde notamment sur les éléments suivants, qui sont en partie étroitement corrélés: renforcement et élargissement des mesures d'adaptation déjà mises en oeuvre, ajustement prudent des prix à ceux de la CE avec développement en parallèle des paiements directs, accord sur des délais de transitions les plus longs possibles, mesures de compensation en faveur de notre agriculture, qui doivent être prévues et négociées, mise à disposition des moyens financiers nécessaires à la stratégie d'adaptation. participation active des agriculteurs et des organisations agricoles Renforcement et élargissement des mesures

d'adaptation L'agriculture suisse et sa politique agricole sont, indépendamment de la question de l'adhésion, soumises à une pression d'adaptation interne et externe. La dimension européenne met tout au plus en évidence la nécessité et l'urgence de cette adaptation. Afin d'éviter un "choc" au moment de l'intégration totale dans la PAC, nous avons déjà commencé à réaliser les adaptations nécessaires de notre politique agricole. La politique des prix figure au premier plan de notre stratégie d'adaptation. Par principe les écarts de prix entre la Suisse et la CE ne devront plus être augmentés; ils devront au contraire être abaissés progressivement. Une nouvelle augmentation des différentiels de prix n'est guère tolérable, entre autres en raison du "tourisme alimentaire" dans les zones frontalières. Nous avons déjà mis en oeuvre une nouvelle orientation de la politique agricole en adoptant récemment une politique restrictive des prix complétée par des paiements directs. Par décision du 27 janvier 1992, nous avons publié le message concernant la modification de la loi sur l'agriculture dont la pre- 1197

mière partie concerne la politique agricole avec des paiements directs compensatoires. Celle-ci doit permettre de mener une politique des prix davantage orientée vers le marché et de rétribuer plus fortement, à l'aide de paiements directs non liés'au produit, les prestations d'intérêt général de l'agriculture. Il y a lieu au demeurant de se référer à l'examen prévu de la comparaison paritaire (cf. 7ème Rapport sur l'agriculture, ch. 352.1), ainsi qu'aux différentes mesures visant à accompagner l'ajustement structurel qui sont mentionnées dans ce rapport et dans le message sur les paiements directs. Obtention de longs délais de transition Des délais de transition appropriés entre l'adhésion et l'adoption intégrale de la PAC permettront d'adoucir les effets de ladite adhésion sur l'agriculture suisse, en particulier d'amortir le choc de l'ajustement structurel. Ainsi, les . prix suisses pratiqués au moment de l'adhésion ne devront pas être adaptés immédiatement au niveau de la CE, mais seulement progressivement, par tranche annuelle. Au total, nous disposons pour l'adaptation d'encore plus de temps car plusieurs années s'écouleront entre le dépôt de la demande d'adhésion et la conclusion des négociations. Comme l'ont prouvé les négociations d'adhésion menées par d'autres pays-candidats, il est possible d'obtenir des périodes de transition sectoriel- les. Les exemples de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark, de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal montrent que ces délais peuvent, selon le secteur de production, s'étendre de plusieurs mois à dix ans. Le délai de transition s'est élevé à cinq ans pour les pays-candidats disposant de structu- res agricoles comparables à la nôtre. Nous nous efforcerons d'obtenir des délais de transition les plus longs possibles, ainsi que des délais de transition sectoriels supplémentaires afin que les adaptations nécessaires puissent être réalisées de manière graduelle. Des possibilités de compensation doivent être prévues et demandées En plus des mesures transitoires, les effets de l'adhésion à la Communauté pour l'agriculture suisse seront aussi atténués par des mesures de compensa- tion. En vertu de l'article 93 du traité de Rome, toutes les réglementations 1198

nationales d'aide sont soumises à la réserve d'approbation par la Commission de la CE pour autant que ces dernières n'entraînent pas de distorsions de la concurrence ni ne portent atteinte au commerce entre les Etats membres (article 91 du traité de Rome). Il sera par conséquent nécessaire, dans les négociations d'adhésion, de veiller à ce que les mécanismes nécessaires de compensation soient compatibles pendant la période de transition et au-delà. Les paiements directs accordés à des fins de politique régionale et d'écologie sont par contre tolérés dans la mesure où ils n'ont pas d'effet sur la pro- duction. Les critiques portent avant tout sur l'ensemble des aides étatiques qui provoquent une pression supplémentaire sur le

marché dans les secteurs confrontés à une situation d'excédents. L'article 92, alinéa 3, du traité de Rome accorde aux Etats membres la possibilité de soutenir, indépendamment de la PAC, des programmes de développement en faveur des régions défavorisées. Par exemple, la moitié de l'ancienne République fédérale d'Allemagne (sans les nouveaux Länder) et le Luxembourg dans sa totalité sont considérés comme des régions défavorisées et peuvent par conséquent bénéficier de programmes financiers d'encouragement. La plus grande partie de la superficie agricole utile de la Suisse devrait donner droit à des programmes de ce type. Des mesures en faveur des zones défavorisées seront même cofinancées par le fonds structurel de la CE. En raison de la puissance financière de la Suisse, de telles mesures de politique structurelle agricole bénéficieront du taux minimal de 25 pour cent versé par Bruxelles. Il ne faut toutefois pas oublier que la politique des fonds structurels doit être modifiée en 1993. La marge de manoeuvre nationale pour ce qui est des aides étatiques dans le secteur agricole dépendra des résultats de l'Uruguay Round du GATT et avant tout, de la future politique agricole commune (PAC). D'une manière générale, on peut s'attendre à un déplacement du soutien par les prix vers des paiements directs indépendants de la production. Les premiers pas dans cette voie ont déjà été franchis par la Communauté et d'autres devraient suivre quelle que soit l'issue des négociations du GATT. Les chances de compenser dans une grande proportion les pertes de revenu causées par l'adhésion à la Communauté, notamment par des mesures agricoles nationales neutres sur le plan de la concurrence et avant tout en ce qui concerne les 1199

paiements directs, devraient donc s'améliorer pour la Suisse avec le temps, cela bien évidemment sous réserve des limites fixées par les possibilités internes de financement. Seuls les paiements directs qui n'auront pas été harmonisés dans la CE et en Suisse à la suite des résultats de l'Uruguay Round devront, en cas d'adhésion, faire l'objet d'un réaménagement. Mise à disposition des moyens financiers nécessaires Etant donné qu'il a été déclaré que l'adhésion à la CE était l'objectif de la politique suisse d'intégration, il conviendrait dorénavant d'adapter de façon conséquente notre politique agricole à la PAC. Ceci concerne tout particulièrement les prix à la production et le régime à la frontière. Concrètement, cela signifie que par principe les prix administrés ne devront plus être augmentés; ils devront au contraire être abaissés progressivement. Il y aura lieu, en matière de protection à la frontière, de remplacer avec le temps toutes les limitations quantitatives des importations (contingents, système des trois phases, système de prise en charge.etc.) par des mesures de prix. Les paiements directs indépendants de la production devront compenser, tout au moins en partie, les pertes de revenus dues à ces adaptations. Nous vous renvoyons à cet égard au message déjà mentionné concernant la modification de la loi sur l'agriculture, 1ère partie: la politique agricole avec des paiements directs compensatoires ainsi qu'au 7ème Rapport sur l'agriculture. Aujourd'hui déjà, il est évident que les paiements directs visant à rétribuer les prestations d'intérêt général nécessiteront au cours des années, dans le contexte de prix agricoles tendanciellement à la baisse, des dépenses plus élevées de la part des pouvoirs publics. Aujourd'hui, la politique agricole suisse est avant tout financée par les prix à la consommation. Les modifications envisagées prévoient un financement renforcé par le truchement du budget de l'Etat. Une stratégie d'adaptation sera alors crédible, dans la mesure où un engagement clair à moyen terme du Parlement et de la population existera pour la mobilisation des moyens financiers nécessaires à cette stratégie. La subordination des denrées alimentaires à l'ICHA constitue une première base pour une telle garantie à moyen terme du financement du processus d'adaptation de l'agriculture.

Participation des agriculteurs et des organisations agricoles 1200

La préparation de notre agriculture à l'Europe nécessite des efforts non seulement de la part de l'Etat, mais aussi de la part des agriculteurs et de leurs organisations. A l'avenir, les agriculteurs devront témoigner d'une conscience accrue de l'importance des mécanismes du marché; il conviendra aussi de renforcer l'entraide et le sens de la responsabilité des agriculteurs et de leurs organisations. Une bonne formation, des structures agricoles modernes, une meilleure utilisation des possibilités d'occupation à temps partiel et une production de qualité respectueuse de l'environnement, adaptée aux besoins du marché, avec de bonnes structures commerciales sont les meilleures conditions pour que notre agriculture puisse continuer à exister dans des conditions de concurrence accrue. Dans ce contexte, une importance spéciale doit être donnée au développement de spécialités, au renforcement de la différenciation des produits ainsi qu'à un marketing dynamique et efficace dans le pays comme à l'étranger. Pour cela, il faut que la profession dispose de possibilités d'action suffisantes et il convient d'introduire des mesures de dérégulation aussi dans les secteurs d'amont et d'aval. Nous sommes prêts à créer le cadre nécessaire. 5.426

Conclusion Une adhésion à la Communauté constituera pour l'agriculture suisse sans aucun doute une épreuve difficile et accélérera les processus d'adaptation. Au total les problèmes sont néanmoins solubles. Cela vaut dans l'hypothèse qu'une part des adaptations soient anticipées, c'est-à-dire effectuées en partie sur une base autonome. Un alignement de la politique agricole suisse à la réforme en cours de la PAC, couplé avec la mise à disposition de moyens publics nécessaires à cette politique sera désormais un but important de la politique agricole suisse. Le Conseil fédéral soumettra en complément des mesures de réformes déjà introduites, des propositions adéquates à la lumière des résultats de l'Uruguay Round et des réformes attendues de la PAC . 1201

5.43 Impôts 5.431 Introduction Aucune souveraineté fiscale ne revient à la CE en tant que telle. Aussi n'a-t-elle que des compétences limitées pour établir des actes normatifs dans le domaine du droit fiscal. Le Conseil des ministres de la CE ne peut pas non plus promulguer des arrêtés à la majorité des voix, puisque l'unanimité est requise. Aucun changement n'est envisagé à cet égard dans un proche avenir. En ce qui concerne le droit fiscal, la CE se prononce par voie de directives. Celles-ci ne sont d'ailleurs pas applicables directement dans les différents Etats membres, mais doivent d'abord être transposées dans le droit interne à chacun d'eux. La création du marché commun (= marché intérieur) et la suppression des frontières douanières requièrent l'unification des prescriptions relatives aux impôts indirects. L'article 99 du Traité instituant la Communauté économique européenne, déterminant en matière de taxes sur le chiffre d'affaires et d'impôts de consommation spéciaux, parle à cet égard d'une harmonisation nécessaire en vue d'assurer la création et le fonctionnement d'un marché intérieur. L'impôt de consommation général représente en outre la véritable source de financement de la CE. De ce point de vue-là également, les différents Etats membres doivent être intéressés à une harmonisation la plus large possible non seulement de la base de calcul, mais aussi des taux de l'impôt. La base juridique pour le rapprochement des législations en matière d'impôts directs (art. 100 du Traité instituant la Communauté économique européenne) est maintenue d'une manière plus générale. En vertu de cette disposition, le Conseil des ministres édicte des directives en vue du rapprochement des dispositions juridiques et administratives des Etats membres, qui influent directement sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. Il n'existe ainsi pas de mandat d'harmonisation proprement dit dans le domaine des impôts directs. En revanche, en ce qui concerne les activités transnationales des entreprises, la Commission de la CE entend prendre toutes les dispositions nécessaires d'ici la réalisation du marché

intérieur, en vue d'éviter une double imposition de quelque ordre que ce soit. 1202

5.432 Impôt général de consommation (taxe sur la valeur ajoutée) Situation dans la CE Par sa 1<sup>ère</sup> directive du 11 avril 1967 relative aux taxes sur le chiffre d'affaires, la CE a introduit le système de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ensuite, en 1977, elle a uniformisé les bases de calcul de la taxe (6<sup>e</sup> directive relative aux taxes sur le chiffre d'affaires). La CE a en revanche plus de mal à rapprocher les taux de la taxe. Un tel rapprochement se révèle pourtant lui aussi nécessaire, puisque les frontières fiscales entre les Etats membres doivent être abolies. Les différences sont aujourd'hui encore importantes, tant en ce qui concerne le niveau des taux que le nombre de ces derniers. Une décision définitive sur le rapprochement des taux de la taxe n'a pas encore été prise jusqu'ici. Le Conseil "Economie/Finances" (Conseil ECOFIN) est néanmoins parvenu à un accord politique de base en date du 24 juin 1991. Selon cet accord, le taux normal s'élève au moins à 15 pour cent, mais les Etats membres ont la faculté d'appliquer jusqu'à deux taux réduits, mais de 5 pour cent au minimum. Sont toutefois autorisés dans le cadre de la réglementation transitoire les taux appliqués de TVA réduits jusqu'ici et qui s'inscrivent au-dessous des 5 pour cent. Les décisions du Conseil ECOFIN doivent cependant être encore rendus juridiquement contraignantes par le biais d'une directive. Il est évident que la réalisation du marché intérieur implique le remplacement du principe du pays de destination par celui du pays d'origine. Jusqu'à ce que cette substitution soit réalisée, la Commission de la CE propose une réglementation transitoire d'une durée limitée au 31 décembre 1996. Situation en Suisse Comme on le sait, notre pays prélève un impôt à une seule phase qui se limite aux transactions en marchandises et aux travaux immobiliers. Avec cet impôt, les marchandises destinées à la revente et les matières premières destinées à la fabrication professionnelle, circulent en franchise d'impôt entre les assujettis. Le même principe ne s'applique pas aux biens d'investissement et moyens d'exploitation, ce qui engendre ladite "taxe occulte". Du fait de l'exemption des détaillants proprement dits de l'assujettissement et de 1203

l'obligation de remettre des décomptes, force est de prévoir un échelonnement des taux pour les livraisons effectuées aux consommateurs finals d'une part (actuellement de 6,2%) et aux revendeurs d'autre part (actuellement de 9,3%). Cette situation provoque une distorsion concurrentielle, parce que les marges pratiquées ne correspondent que rarement à celles définies par le législateur. On relèvera enfin que l'impôt sur le chiffre d'affaires (IChA) épargne dans une large mesure le secteur des prestations de service qui revêt une importance de plus en plus grande. Pour toutes ces raisons, l'impôt sur le chiffre d'affaires se distingue radicalement de la TVA pratiquée par la CE. Conséquences d'une adhésion à la CE En Suisse, il faudrait remplacer l'IChA par un impôt général de consommation (TVA). Seraient par principe imposables toutes les transactions des entreprises (livraisons de marchandises et prestations de service), ainsi que les importations de marchandises. Cet impôt devrait être prélevé à tous les niveaux de la production et de la distribution y compris jusqu'au stade du commerce de détail. De plus, il serait dû sur toutes les contre-prestations fournies pour une transaction. Quant aux impôts perçus sur les transactions précédentes, ils pourraient être déduits (= déduction de la charge antérieure), pour autant que les biens et prestations de service reçus soient utilisés pour des activités imposables des entreprises. Dans ces cas-là, la taxe occulte disparaîtrait aussi. Tous les fabricants, commerçants et fournisseurs de prestations seraient assujettis pour toutes leurs livraisons et prestations de service. Des réglementations spéciales resteraient toutefois réservées (non-assujettissement à la taxe) pour les petites entreprises ainsi que pour les producteurs de

produits naturels indigènes. La base de calcul devrait correspondre jusque dans ses détails aux exigences posées par la 6e directive du 17 mai 1977 relative aux taxes sur le chiffre d'affaires. Cette exigence s'applique notamment aux exonérations fiscales prévues, en dérogation du principe général, pour certaines prestations énumérées explicitement (surtout dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la formation, ainsi que dans les transactions dans les domaines de l'assurance et de la réassurance, de même que dans le secteur du trafic des paiements et des capitaux). Pour ce qui est des grandes lignes de l'aménagement du système commun de TVA au sein de la CE, on se

référerait au message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant un nouveau régime financier (FF 1989III78 à 82), ainsi qu'à celui concernant le remplacement du régime financier (FF 1992I781 à 820). Par rapport à l'impôt sur le chiffre d'affaires actuel, l'introduction de la TVA en vigueur au sein de la CE présenterait deux avantages majeurs: D'une part, elle améliorerait la neutralité de concurrence du système fiscal, cela surtout par l'assujettissement des prestations de service et l'élimination de la taxe occulte et, d'autre part, elle renforcerait la capacité concurrentielle de l'économie suisse au niveau international. Il faudrait toutefois s'attendre à ce que le nombre des assujettis, qui est actuellement de 136'000, passerait à quelque 211'000. 75'000 entreprises de plus seraient donc assujetties à l'impôt sur le chiffre d'affaires et devraient par conséquent remplir les obligations administratives qui en résultent. L'effectif de l'Administration fédérale des contributions dans le secteur de l'ICHA, qui est aujourd'hui de 320 unités, devrait être nettement augmenté. L'incorporation des prestations de services et l'augmentation du taux d'impôt de plus du double du taux actuel de 6,2 pour cent, permettrait de réaliser des recettes supplémentaires importantes au cas où l'impôt sur le chiffre d'affaires était remplacé par la TVA pratiquée au sein de la CE. En 1990, par exemple, les recettes réalisées par l'impôt sur le chiffre d'affaires ont été de 9'871 milliards de francs. En prenant comme base cette même année, après l'élimination de la taxe occulte et l'introduction d'un impôt de consommation compatible avec celui pratiqué par la CE, donc avec les taux minimums de 15 pour cent (taux normal) et de 5 pour cent (taux réduit), les recettes réalisées seraient de quelque 26 milliards de francs. Selon le système des fonds propres en vigueur dans la CE, 1,4 pour cent de la base de calcul uniformisée de la TVA, soit environ 2,5 milliards de francs, devraient être transférés à la CE. Si l'on ne considère que le secteur de l'impôt général sur le chiffre d'affaires, il resterait, après déduction de ce montant, des recettes supplémentaires de 13,5 milliards de francs. Même si la Suisse n'adhère pas à la CE, il est dans l'intérêt de notre pays de réformer l'impôt sur le chiffre d'affaires. C'est pourquoi, dans son message du 18 décembre 1991 concernant le remplacement du régime financier, le Conseil fédéral propose une nouvelle disposition constitutionnelle permettant, par voie législative, de créer un impôt sur le chiffre d'affaires moderne qui

soit le plus neutre possible, tant sur le plan concurrentiel que sur celui du commerce extérieur. Pour des raisons politiques (référendum), on s'en tient en revanche à l'ancrage constitutionnel du taux maximal. 5.433 Impôt sur les transactions sur titres Situation dans la CE Depuis les années soixante, la CE s'occupe aussi des impôts sur les transactions sur titres. La directive du Conseil du 17 juillet 1969 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (69/355 CEE) prévoit la suppression des droits de négociation sur les transactions sur titres, en émettant toutefois une réserve en ce qui concerne les impôts sur les transactions boursières. Des projets ultérieurs ont toutefois spécifié que le but

à atteindre était la suppression des impôts indirects sur les transactions sur titres. A ce jour, la CE n'est cependant pas parvenue à un accord sur ce sujet. Environ la moitié des Etats membres de la CE prélèvent aujourd'hui encore des impôts indirects sur les transactions sur titres. Le niveau des taux d'impôt varie souvent très fortement suivant le genre de titre et l'ampleur de la transaction pour atteindre un pour cent de la contre-valeur. En règle générale, les impôts sont toutefois aménagés de telle façon que, dans la mesure du possible, ils n'affectent pas la capacité concurrentielle internationale des différentes places boursières et bancaires. Aussi arrive-t-il fréquemment que des transactions que le contribuable ne peut opérer à l'étranger sont en partie imposées très fortement, alors que des transactions ne sont pas imposées parce que la propre bourse est en concurrence avec des places boursières d'autres Etats. Situation en Suisse En Suisse, la cession à titre onéreux de la propriété de papiers-valeurs est soumise à un droit de négociation lorsqu'un commerçant de titres suisse y est impliqué. Le taux d'impôt s'élève à 3 pour mille au maximum. En procédant de façon ciblée à l'allégement et à l'exonération de transactions financières qu'il peut être particulièrement avantageux de réaliser à l'étranger, on entend créer en matière fiscale des conditions-cadres comparables à celles

des places financières d'autres pays. Le droit de négociation sur les euro-émissions, sur les opérations "étranger/étranger" portant sur des obligations étrangères, sur les opérations portant sur des actions étrangères effectuées par un intermédiaire suisse entre banques et courtiers à l'étranger, ainsi que sur les papiers monétaires étrangers, doit être complètement supprimé. De plus, les commerçants de titres professionnels doivent être exemptés du demi-droit de négociation qu'ils sont tenus de verser (en tant que partie contractante), dans la mesure toutefois où ils aliènent ou acquièrent les titres dans le cadre de leur activité commerciale. C'est en ce sens que, dans son arrêté du 14 décembre 1990, le Parlement avait révisé la loi fédérale sur les droits de timbre. Le projet n'a toutefois pas pu entrer en vigueur parce qu'il faisait partie intégrante du "paquet financier" qui a été rejeté en votation populaire le 2 juin 1991. Le nouveau projet adopté par les Chambres fédérales dans leur session d'automne 1991 reprend tous les allègements prévus pour le droit de négociation dans le projet antérieur. Le projet en question renforcerait la place financière suisse. Il prévoit en effet d'apporter des allègements notamment là où cette place se trouve en concurrence avec des places étrangères. Il n'est cependant pas certain que cette récente révision acquière force de loi puisque qu'un référendum a été lancé à son encontre. Ce n'est pas la nécessité d'alléger le droit de négociation qui est contesté, mais bien les exonérations supplémentaires qui ont été décidées pour le droit d'émission, la renonciation à des mesures de compensation suffisantes et, partant, la capacité de supporter la charge financière due aux pertes de recettes que provoquerait la réforme envisagée. Conséquences d'une adhésion à la CE Du moment que, jusqu'ici, la CE n'a pas encore promulgué de directive en la matière, il n'est pas du tout exclu qu'en cas d'adhésion, la Suisse soit contrainte, à plus ou moins long terme, de supprimer complètement le droit de négociation. Quoi qu'il en soit, si l'on considère les effets que, à elle seule, la concurrence exerce déjà sur les différents régimes financiers dans le domaine des transactions sur titres, on constate qu'un rapprochement fiscal se précise. 1207

5.434 Impôt sur l'affectation de capitaux Situation dans la CE Un impôt de 1 pour cent au maximum est encore autorisé sur l'affectation de capital propre aux sociétés de capitaux (fondation d'une société de capitaux, transformation juridique d'une société de personnes, etc. en une société de capitaux, augmentation de capital, transfert de siège d'un pays tiers

dans un Etat membre) et autres sociétés à but lucratif. Les restructurations (fusions, etc.) sont en principe exonérées de l'impôt sur les sociétés depuis 1986 (directive du Conseil des ministres du 10 juin 1985 concernant les impôts indirects sur le capital, 85/303 CEE). En revanche, aucun impôt sur les papiers-valeurs ne peut être prélevé sur l'affectation de capitaux étrangers (surtout au moyen d'obligations). C'est ce que prévoit déjà la directive du Conseil des ministres de la CE du 17 juillet 1969 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (69/355 CEE). Situation en Suisse En Suisse l'affectation de capital propre aux sociétés de capitaux et sociétés coopératives est imposée par le biais du droit d'émission. En règle générale, le taux d'impôt est encore actuellement de 3 pour cent; pour les restructurations, il est de 1 pour cent et, dans le cas du transfert de siège d'une société anonyme étrangère en Suisse, de 1,5 pour cent. De plus, l'attribution de parts à un fonds de placement est imposée par un droit d'émission de 0,9 pour cent. Dans le récent projet de révision de la loi fédérale sur les droits de timbre, les Chambres fédérales sont allées plus loin que dans le projet de décembre 1990 puisqu'ils y ont également inclus le droit d'émission. Aussi, l'attribution de parts à un fonds de placement, la restructuration d'entreprises suisses, ainsi que le transfert du siège de sociétés étrangères en Suisse doivent-ils être exemptés du droit d'émission. En revanche, les transactions imposées au taux normal de 3 pour cent (affectation "ordinaire" de capital propre) ne peuvent bénéficier d'aucun allégement fiscal. 1208

Le projet de loi susmentionné prévoit de réintroduire le droit d'émission sur les obligations suisses (celui-ci s'élevant à 1,2% pour chaque année de la durée pour les obligations d'emprunt, à 0,6% pour chaque année de la durée pour les obligations de caisse et, pour les papiers monétaires, à 0,6% calculé pour chaque jour de la durée à 1/360e de ce taux). Par contre, l'émission d'obligations étrangères serait désormais exemptée du droit de négociation. Le solde positif résultant ainsi des recettes supplémentaires appelées à compenser le manque à gagner dû à la révision du droit de timbre est estimé à 235 millions de francs. Conséquences d'une adhésion à la CE En cas d'adhésion à la CE, seules ces affectations "ordinaires" de capital propre (ainsi que, le cas échéant, le transfert de siège d'entreprises étrangères en Suisse) devraient encore, en principe, être soumises à un droit de négociation de 1 pour cent au maximum. En partant du fait que, ces dernières années, le droit d'émission a permis de réaliser des recettes d'un montant total de 500 à 600 millions de francs par an (dont 100 millions de francs au minimum provenaient des restructurations et des transferts de siège ainsi que des parts de fonds de placement), un abaissement à 1 pour cent provoquerait un manque à gagner de plusieurs centaines de millions de francs. De plus, le droit d'émission sur les obligations (y compris les papiers monétaires) devrait de nouveau être aboli. 5.435 Impôts à la source Fonction de l'impôt à la source L'imposition à la source est un procédé appliqué dans le monde entier dans le but d'imposer notamment les rendements des capitaux mobiliers (spécialement les dividendes, intérêts et redevances). Cela se passe de la manière suivante: Le débiteur du revenu retient l'impôt au moment où il verse ce revenu au créancier; autrement dit, il déduit l'impôt du revenu qu'il doit payer et acquitte au fisc le montant d'impôt dû. Du point de vue fiscal, la déduction à la source offre une garantie nettement supérieure à celle de la procédure de taxation. Le plus souvent, il existe aussi un lien entre l'impôt à 1209

la source et la garantie du paiement de l'impôt en fonction de la taxation. Si le créancier déclare le revenu en tant que tel, il peut imputer à sa propre dette fiscale l'impôt à la source qui lui a été antérieurement défalqué. Situation dans la CE Le 24 juin 1988 le Conseil des

ministres de la CE avait émis une directive sur la libéralisation des marchés de capitaux (88/361 CEE). Cette libéralisation provoque sans aucun doute un risque accru de soustraction d'impôt, surtout du fait que de plus en plus de placements sont effectués à l'étranger sans que ces opérations ne soient assorties d'une garantie que l'investisseur déclare ses revenus au fisc. L'impôt à la source sur les intérêts est donc considéré à bon droit comme un moyen habile de lutter contre les délits en matière fiscale. C'est pourquoi, au début de 1989, la Commission de la CE a proposé à tous les Etats membres un impôt à la source, au taux minimum de 15 pour cent, sur les intérêts. Les divergences entre les Etats membres ont obligé la Commission à abandonner sa proposition. Depuis lors, on cherche à lutter contre la soustraction d'impôt en intensifiant la collaboration entre les autorités fiscales nationales (assistance administrative). Situation en Suisse L'impôt anticipé, de 35 pour cent, est notamment perçu sur le revenu des capitaux mobiliers (avant tout sur les intérêts et les dividendes). Aménagé lui aussi comme un impôt à la source, il est perçu auprès du débiteur de la prestation imposable. Le débiteur doit transférer l'impôt sur le bénéficiaire de la prestation imposable. Cette dernière sera réduite en conséquence. Dans ce genre d'impôt, la personne du bénéficiaire de la prestation ne joue aucun rôle, ni même le fait qu'il soit domicilié en Suisse ou à l'étranger. Il incombe ensuite au bénéficiaire de la prestation de déposer une déclaration d'impôt complète ou, s'il s'agit d'un bénéficiaire domicilié à l'étranger, une requête fondée sur une convention de double imposition (CDI) entre la Suisse et l'Etat de résidence, et de demander ainsi le remboursement de l'impôt.

1210

Conséquences d'une adhésion à la CE ; Au cas où la Suisse adhérerait à la CE, elle ne serait pas obligée de réduire son taux d'impôt anticipé, qui est élevé comparé à d'autres pays, car la CE n'a jusqu'ici envisagé qu'un taux minimum. En revanche, la Suisse devrait renoncer complètement à l'impôt anticipé applicable aux paiements de dividendes entre une société mère et sa filiale (cf. chap. 5.3371 ci-après). A l'heure actuelle, il n'est pas possible de faire des pronostics fiables en ce qui concerne l'évolution de la situation au sein de la CE en ce qui concerne l'impôt à la source et les conséquences éventuelles qu'une adhésion à la CE aurait sur l'impôt anticipé. 5.436 Entraide administrative (Assistance mutuelle) Situation dans la CE ; Le 19 décembre 1977, le Conseil des ministres de la CE a émis la directive concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs (77/J799 CEE). En 1979, il a étendu le champ d'application de cette directive aux impôts indirects. Le but de la directive est d'instaurer un échange d'informations entre les Etats membres en vue d'enrayer la soustraction d'impôt et d'endiguer l'évasion fiscale par-delà les frontières des différents Etats membres. Les pertes de recettes fiscales de l'Etat, ainsi que les distorsions dans le trafic des capitaux et les conditions concurrentielles doivent ainsi être évitées. Aux termes de la directive, les Etats membres sont tenus: i D'échanger toutes les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct des impôts (échange sur demande); i D'échanger des informations, sans demande préalable et d'une manière régulière, pour certaines catégories de cas (échange automatique); | D'échanger des informations dans 'des cas déterminés, sans demande préalable notamment lorsqu'il y a des raisons de présumer que l'on se trouve en présence d'un délai fiscal (échange spontané). 1211

Selon la directive, l'échange d'informations est restreint par la législation et la pratique administrative de chacun des Etats membres, dans la mesure où celles-ci limitent l'activité propre de l'autorité compétente de l'Etat qui devrait fournir les informations. L'obligation de

préservé les secrets économiques, industriels et professionnels, l'ordre public et le principe de la réciprocité restent toutefois réservés. Par contre, la directive ne dit mot sur les voies de droit dont disposent les contribuables contre la communication de renseignements. Le 10 février 1989, la Commission de la CE a présenté une proposition en vue de modifier la directive susmentionnée. Par cette modification, elle entend supprimer les restrictions à l'échange d'informations sur la base de la pratique administrative dans les cas où l'Etat membre requérant dispose d'indices concrets lui permettant de supposer qu'un de ses résidents a transféré des sommes d'argent importantes dans un autre Etat membre sans déclarer les revenus afférents. La directive n'a toutefois guère de conséquences pratiques. D'une part, en effet, plusieurs Etats membres ne l'ont pas mise en oeuvre ou ne l'ont fait que partiellement. D'autre part, les Etats de la CE ont conclu entre eux des CDI bilatérales. L'accord relatif à l'assistance administrative prévue dans ces CDI s'en tient pratiquement sans exception aux dispositions figurant à l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE de 1977, qui traite précisément de l'échange de renseignements. En vertu des dispositions stipulées dans cet article, ce ne sont pas seulement les informations nécessaires à l'exécution de la convention qui doivent être échangées, mais aussi celles qui servent à l'exécution du droit interne des Etats contractants relatif aux impôts tombant sous le coup de la convention (= "grande" clause d'assistance administrative). Tant la directive de la CE que l'article sur l'échange de renseignements du modèle de convention de l'OCDE en vue d'éviter les doubles impositions cèdent le pas devant les secrets commerciaux et professionnels (y compris le secret bancaire), pour autant que l'on puisse faire valoir ces secrets dans une procédure fiscale. Matériellement, la directive de la CE va plus loin que ce que les Etats de la CE prévoient dans leurs CDI, en ce sens qu'elle oblige les Etats membres de fournir des renseignements aussi bien automatiquement que spontanément. 1212

**Situation en Suisse** L'Administration fédérale des contributions fournit une entraide administrative au fisc des Etats avec lesquels notre pays a conclu une COI. A l'heure actuelle, des CDI existent avec tous les Etats de la CE, sauf avec le Luxembourg. La Suisse se limite à fournir les renseignements qui sont nécessaires pour pouvoir appliquer correctement la CDI respectueuse et pour éviter d'éventuelles utilisations abusives des CDI (= "petite" clause en matière d'assistance administrative). Par contre, notre pays ne transmet pas d'informations aux Etats contractants qui en ont besoin simplement dans l'application de leur droit fiscal interne. C'est pour cette raison que la Suisse a inséré une réserve dans l'article concernant l'échange de renseignements du modèle de convention de l'OCDE. Aussi n'a-t-elle à ce jour adopté la "grande" clause en matière d'assistance administrative dans aucune de ses CDI. La CDI conclue avec les USA en 1951 est la seule qui présente une particularité, en ce sens qu'elle prévoit un large échange de renseignements, mais néanmoins limité aux cas d'escroquerie en matière fiscale. La réserve dont fait preuve la Suisse en ce qui concerne l'assistance administrative en matière fiscale s'appuie sur une tradition forte de plusieurs dizaines d'années. Dans la conclusion de CDI, ainsi que dans les travaux des organisations internationales, tant le Conseil fédéral que les Chambres fédérales ont toujours attaché une grande importance à ce que l'assistance administrative accordée par la Suisse dans le domaine fiscal ne soit pas élargie. Les contribuables qui ont leur domicile ou leur siège commercial à l'étranger ne peuvent être exemptés de l'impôt anticipé qu'en fonction d'une CDI. Il en résulte que le fisc de l'Etat du domicile ou du siège commercial doit attester la résidence du contribuable. Il a ainsi automatiquement connaissance des revenus de la fortune frappés de l'impôt anticipé. L'impôt anticipé est par conséquent un instrument de garantie fiscale subtil et la Suisse s'inscrit ainsi comme un

partenaire fiable dans la lutte contre la délinquance fiscale internationale. Notre pays est un peu moins réticent en matière d'entraide judiciaire. Celle-ci est en effet également accordée si la procédure vise une escroquerie 1213

en matière fiscale (art. 3, 3e al., de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale; RS 351.1). Conséquences d'une adhésion à la CE Aujourd'hui déjà, la Suisse est soumise à des pressions de plus en plus fortes de la part de la CE et d'autres organisations internationales pour que notre pays élargisse son assistance administrative. Au cas où la Suisse adhérerait à la CE, elle devrait reprendre la directive de la CE en la matière et inclure la "grande" clause d'assistance administrative dans les CDI conclues avec les Etats membres de cette organisation. 5.437 Imposition des entreprises L'année dernière, la CE s'est rapprochée du but qu'elle s'est fixée, à savoir d'éviter que les activités transnationales des entreprises soient soumises à une double imposition sous quelque forme que ce soit. Le 23 juillet 1990, le Conseil des ministres de la CE a émis deux directives: l'une concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents (dénommée ci-après "directive sur les sociétés mères et filiales") (90/435 CEE), et l'autre concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'Etats membres différents (dénommée ci-après "directive sur les fusions".) (90/434 CEE). A la même date, ce même Conseil a adopté la Convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéficiaires d'entreprises associées (90/436 CEE). 5.4371 Impôts sur les dividendes distribués dans une relation sociétés mères et filiales: directive sur les sociétés mères et filiales Situation dans la CE Selon la directive sur les sociétés mères et filiales, les dividendes distribués par une société filiale à sa société mère sont, au moins lorsque celle-ci détient une participation minimale de 25 pour cent dans le capital de la filiale, exemptés de retenue à la source. De plus, dans l'Etat membre dont relève la société mère (bénéficiaire du paiement des dividendes), il convient 1214

d'éviter une double imposition économique des dividendes versés par la filiale dans le cadre de l'imposition des bénéfices de la société mère. Ceci peut se faire en exonérant les dividendes versés par la filiale ou en imputant l'impôt sur le bénéfice qui a éventuellement déjà été acquitté à l'étranger sur l'impôt sur le bénéfice dû à l'Etat dont relève la société mère. Les Etats membres de la CE sont tenus d'adapter leur droit fiscal conformément aux dispositions de cette directive jusqu'au 1er janvier 1992. Toutefois, en ce qui concerne les impôts à la source, des délais transitoires assez longs ont été accordés à différents Etats. Situation en Suisse Les distributions de dividendes sont soumises à un impôt anticipé de 35 pour cent. Ce taux peut toutefois être réduit moyennant une CDI dans laquelle la Suisse réduit la charge définitive constituée par l'impôt anticipé en accordant des remboursements correspondants. Pour les relations entre les sociétés mères et leurs filiales, on applique généralement un taux moins élevé que pour les portefeuilles. Une réduction des impôts à la source sur les dividendes à un taux zéro n'a jusqu'ici été convenue qu'avec le Danemark et, sous certaines conditions, avec les Pays-Bas. En Suisse, les bénéfices des entreprises, distribués ou non, sont imposés auprès de la société. Les dividendes distribués sont par conséquent imposés comme revenu également auprès des actionnaires. Puisque la filiale est également imposée sur son revenu, certaines parties de ce revenu seraient imposées trois fois. Pour éviter cette anomalie, ou du moins en atténuer la portée, une réduction pour participations est accordée en Suisse au niveau tant cantonal qu'à fédéral. Pour son impôt direct, la Confédération accorde une réduction sur le revenu net, et cela déjà pour un taux de

participation de 20 pour cent (exigence minimale dans la CE: 25%) ou pour une valeur vénale de la participation d'au moins 2 millions de francs. De plus, dans le cas des sociétés holding, la plupart des cantons renoncent totalement à imposer le revenu provenant des participations, ainsi que les bénéficiaires sur les ventes de participations. 1215

Conséquences d'une adhésion à la CE En cas d'adhésion à la CE, le rendement des participations (dividendes de la filiale) devrait être entièrement libéré fiscalement dans tous les cantons et au niveau fédéral. Ce but est toutefois déjà atteint par la législation sur l'harmonisation fiscale puisque, en ce qui concerne la réduction de participation, elle prévoit de passer de la méthode du rendement brut à celle du rendement net. Cette transition sera rendue effective, au niveau fédéral, par l'entrée en vigueur de la loi sur l'impôt fédéral direct le 1er janvier 1995 et, sur le plan cantonal, au plus tard dans les huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes le 1er janvier 1993. Selon les estimations qui ont été faites, la transition qui a été décidée se soldera, pour l'impôt fédéral direct, par des pertes fiscales de l'ordre de 100 à 150 millions de francs. Après que les deux lois seront entrées en vigueur, et au terme du délai transitoire pour l'adaptation des législations cantonales, la réglementation suisse relative aux rendements des entreprises (impôt sur le bénéfice) sera compatible avec celle de la CE. Il en ira différemment pour l'impôt à la source. En effet, après une adhésion à la CE, la Suisse devrait rétrocéder intégralement l'impôt anticipé sur les dividendes des filiales suisses au profit des sociétés mères ayant leur siège dans les Etats de la CE. Les pertes de recettes qui en résulteraient pour cet impôt sont estimées à quelque 120 millions de francs. Inversement, les Etats membres de la CE devraient eux aussi ramener à zéro l'impôt à la source qui subsisterait encore sur les paiements de dividendes effectués par des filiales étrangères à des sociétés mères résidant en Suisse, ces dernières jouissant, par le fait même, de distributions plus élevées. Même en cas de non-adhésion, la Suisse s'efforcera sans aucun doute, dans le cadre des négociations futures sur la révision des CDI existantes avec les Etats membres de la CE (le Luxembourg étant à ce jour le seul Etat avec lequel aucune CDI n'a encore été conclue) d'adapter ces dernières aux dispositions prévues par la directive du Conseil des Communautés européennes sur les sociétés mères et filiales. Il ne faut toutefois pas s'attendre, de la part de certains Etats membres de la CE, à ce que l'accord sur un tel taux zéro puisse être obtenu sans autres concessions suisses dans d'autres domaines réglés par les conventions en vigueur. C'est à cela qu'il faudrait en fin 1216

de compte mesurer les avantages offerts par une suppression de la retenue à la source sur les paiements de dividendes entre entreprises associées. Par ailleurs, il sied de relever que la directive accorde aux divers Etats membres de la CE des délais de transitoires assez longs pour adapter leur système de retenue à la source. Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'adapter les CDI qui ont été conclues jusqu'ici. Preuve en est le protocole à la CDI existante avec la Suède (qui souhaite adhérer à la CE) paraphé les 25 et 31 octobre 1991; il prévoit en effet de supprimer totalement, dès 1992, la retenue à la source sur les dividendes versés à des personnes morales disposant d'une participation minimale de 25 pour cent dans la société distributrice. En outre, les négociateurs allemands et suisses sont convenus de supprimer de part et d'autre, par le biais d'un protocole additionnel qui doit encore être négocié, la retenue à la source sur les paiements de dividendes entre entreprises associées. Cette nouvelle réglementation doit entrer en vigueur au plus tard à compter du milieu de 1996, c'est-à-dire lorsque le délai transitoire accordé à l'Allemagne par la directive sur les sociétés mères et filiales arrivera à échéance.

Que la Suisse adhère ou non à la CE, il faudra donc compter à plus ou moins long terme sur les adaptations mentionnées ci-devant avec, comme corollaire, les pertes de recettes qui en résulteront. 5.4372 Impôts relatifs aux restructurations d'entreprises exerçant des activités transnationales: directive sur les fusions Situation dans la CE La "directive concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'Etats membres différents" a également été émise dans le but d'assurer l'établissement et le bon fonctionnement du marché commun. Elle sert à réglementer les fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'Etats membres différents. Selon les dispositions de cette directive, il y a lieu de renoncer, dans les cas de fusions et de scissions, à une imposition du bénéfice de liquidation (= décompte sur les réserves latentes) lorsqu'aucune réalisation effective (surtout un nantissement) des réserves latentes n'est exécutée. Cela suppose qu'après la fusion ou la scission, la fortune de la société reprise puisse être attribuée à un établisse-

1217  
ment stable que la société acquérante possède dans l'Etat de la société reprise et que, d'autre part, les biens économiques transférés soient passés au bilan de cet établissement stable aux valeurs comptables fiscales en vigueur jusque-là. Sont de plus exemptés de l'imposition les bénéfices comptables résultant d'une fusion, qui sont parfois dégagés lorsque la société acquérante annule sa participation à la société reprise. Enfin, l'attribution de parts au capital de la société acquérante ne doit, par elle-même, entraîner aucune imposition du bénéfice provenant du nantissement aux associés de la société reprise. Un élément capital de la directive est donc qu'après la fusion ou la scission, un établissement stable de la société acquérante subsiste pour l'Etat de la société reprise. Ainsi, cet Etat ne perdra pas la substance fiscale du fait de la restructuration et ses intérêts financiers resteront préservés. Un Etat membre peut refuser d'accorder le traitement fiscal préférentiel, tel que le prévoit la directive, si la restructuration ne repose pas sur des motifs économiques raisonnables. Situation en Suisse Les restructurations transcantoniales (notamment les fusions et scissions) ont conduit jusqu'ici, pour les impôts cantonaux, à l'imposition des réserves latentes en tant que bénéfice. Dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), le législateur a exclu l'imposition des bénéfices en cas de restructurations intercantionales lorsqu'il n'y a pas de réévaluation comptable et que les éléments commerciaux sont repris à leur dernière valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu (art. 8, 3e al., art. 24, 2e et 3e al., LHID). Bien que la LHID entrera en vigueur le 1er janvier 1938, un délai transitoire de huit ans a été aménagé pour les cantons. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, les réserves latentes ne sont pas imposées lorsque l'assujettissement en Suisse subsiste et que les éléments commerciaux sont repris à leur dernière valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice (pratique actuelle, ainsi que l'art. 19, 1er al. et art. 61, 1er al. de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct). 1218

Tant pour les impôts cantonaux que pour l'impôt fédéral direct, les réserves latentes doivent continuer à être décomptées lorsque, ensuite de fusion, une société transfère à l'étranger soit son siège, soit ses biens économiques. Conséquences d'une adhésion à la CE Si la Suisse adhère à la CE, elle serait contrainte de faire un pas de plus et d'accorder un sursis à l'imposition, même dans le cas de la fusion transnatio- nale. Par des mesures d'accompagnement appropriées (et conformes aux directives de la CE), il faudrait faire en sorte de parvenir à ce que la substance fiscale subsiste pour notre pays. Même dans le cas d'une non-adhésion, la Suisse a un intérêt considérable à demeurer compétitive en tant qu'Etat partenaire pour les restructurations d'entreprises transnationales. Dans ce contexte, il

y a également lieu de faire en sorte que le plus grand nombre possible de sociétés et de places de travail demeurent acquises pour notre pays. 5.4373 Convention concernant la procédure arbitrale Situation dans la CE Les différents Etats, également les Etats membres de la CE, ont des dispositions qui divergent d'un Etat à l'autre en ce qui concerne la rectification de bénéfices entre entreprises associées. Des redressements unilatéraux de bénéfices par un Etat, sans dégrèvement correspondant par l'Etat de l'entreprise associée, conduisent à une double imposition de certaines parties du bénéfice total effectivement réalisé. Les accords existants dans les CDI bilatérales, même s'ils suivent tout à fait les dispositions de l'article 9 du modèle de convention de l'OCDE, ne sont souvent pas en mesure d'écarter cette conséquence. La convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées prévoit par conséquent une procédure arbitrale contraignante visant l'élimination de la double imposition. 1219

La convention prévoit une procédure à deux niveaux, le premier correspondant dans une large mesure à la procédure amiable selon l'article 25 du modèle de convention de l'OCDE. Ce n'est qu'au moment où les autorités concernées ne peuvent s'entendre à ce niveau (et que subsiste donc la double imposition) qu'un "comité consultatif" paritaire prend la relève, dont la tâche est de donner un avis sur la manière d'éliminer la double imposition. Les Etats membres sont liés par cet avis. Une fois qu'il y a eu accord, les doubles impositions sont impérativement éliminées dans le cas des rectifications de bénéfices entre entreprises associées. Toutefois, avant d'être mis en vigueur, la convention doit être ratifiée par tous les Etats membres de la CE. En l'état, on ne sait pas si elle entrera en vigueur et, le cas échéant, à quelle date. Situation en Suisse Conformément à une pratique constante, notre pays est très réticent en ce qui concerne l'octroi de corrections de bénéfices correspondantes. C'est pour-quoi la Suisse a émis une réserve au paragraphe 2 de l'article 9 du modèle de convention de l'OCDE (entreprises associées). Cela n'exclut toutefois pas que la Suisse puisse se prêter à des corrections correspondantes dans le cadre d'une procédure amiable bilatérale. Conséquences d'une adhésion à la CE Plusieurs Etats qui ont adopté le modèle de convention de l'OCDE ont émis la même réserve que la Suisse, et notamment quatre Etats membres de la CE, à savoir la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal. En cas d'adhésion à la CE, la Suisse devrait elle aussi revenir sur cette réserve. Une procédure arbitrale impliquant l'obligation d'éliminer la double imposition constituerait une atteinte sérieuse à la souveraineté fiscale, surtout pour les cantons. 5.438 Imposition des personnes physiques Dans ce secteur, aucune démarche concrète en vue d'une harmonisation n'est connue. Cet état de choses est notamment dû au fait que toute uniformisation 1220

de l'imposition des personnes physiques n'a de sens que si la législation sociale est également prise en considération. 5.439 Conclusion Ces derniers temps, la CE a fait des progrès considérables en vue d'harmoniser le droit fiscal de ses Etats membres. D'autres étapes allant dans ce sens ont déjà été esquissées par l'établissement d'une série de projets de directives. Quoi qu'il en soit, la Suisse aurait donc intérêt à adapter progressivement, dans le cadre de ses possibilités, son droit fiscal à celui de la CE. Dans tous les cas où de nouvelles réglementations fiscales doivent de toute façon être définies dans notre pays, celles-ci devraient tout au moins être compatibles avec celles de la CE. Une adhésion à la CE nécessiterait une réorganisation sur une large échelle du système fiscal suisse. Il faudrait en particulier augmenter massivement la charge grevant les biens de consommation. Cette augmentation toucherait non seulement l'impôt sur le chiffre d'affaires en général, mais

aussi les impôts de consommation spécifiques sur les huiles minérales et le tabac. En outre, les conséquences seraient particulièrement importantes en ce qui concerne les droits de timbre et l'imposition des activités transnationales des entreprises. Afin d'éviter que l'activité économique ne soit gravement affectée et que le renchérissement ne s'accroisse, la transformation du système fiscal devrait se faire par étapes, ce qui implique la conclusion d'un accord sur un délai transitoire approprié. Les recettes supplémentaires résultant de l'introduction et de l'augmentation, par étapes, de la TVA devraient - après déduction des fonds propres revenant à la CE - dépasser rapidement le manque à gagner résultant des droits de timbre et des droits de douane à l'importation, ainsi que des charges supplémentaires du côté des dépenses. Les recettes supplémentaires restantes devraient être compensées par une réduction des impôts directs, à moins que le consensus ne se face autour d'une augmentation sensible de la charge fiscale. Pour diverses raisons, cette compensation devrait être opérée surtout par le biais des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune. En effet: d'une part, le volume de l'impôt fédéral direct ne suffirait pas à compenser intégralement les recettes 80 Feuille fédérale. 144e année. Vol. III 1221

supplémentaires; d'autre part, la suppression de l'impôt fédéral direct profiterait surtout aux revenus élevés, voire les plus élevés, tandis que l'augmentation de l'imposition de la consommation toucherait au premier chef les petits revenus. En contrepartie d'une réduction de leurs impôts directs, les cantons devraient être associés au revenu procuré par la TVA. La restructuration de notre système fiscal qui vient d'être esquissée n'est de loin pas décrite dans tous ses détails et n'est pas non plus la seule que l'on puisse imaginer. Il s'agit seulement de montrer très clairement qu'une adhésion à la CE aurait des conséquences d'une portée très étendue pour le système fiscal suisse. 5.44 Politique économique et monétaire 5.441 L'Union économique et monétaire de la CE La Communauté européenne envisage la réalisation d'une Union économique et monétaire (UEM) jusque vers la fin de cette décennie. La plupart des compétences dans les domaines économique et financier demeureront en main des pays respectifs, tandis que celles relevant de la politique monétaire seront transférées à la CE. Le pas vers l'UEM ne sera toutefois accompli que lorsque les pays membres de la CE auront effectué un certain rapprochement (convergence) dans leur politique économique. L'Union économique prévue comprend les quatre éléments ci-après: Marché commun instituant la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et du capital politique commune en matière de concurrence politique structurelle et politique régionale communes coordination des politiques macroéconomiques nationales, politique budgétaire comprise. 1222

L'adoption de l'Acte unique européen, en 1987, a créé les conditions permettant de réaliser les trains de mesures dans les délais prévus et notamment de créer un marché unique jusqu'au début de 1993. D'autre part, pour réaliser l'Union monétaire, les cours de change entre les monnaies des pays participants seront définitivement fixés et que les compétences en matière de politique monétaire passeront à la Communauté. Restreints jusqu'ici au territoire national, les domaines monétaires se fondront ainsi en un espace unique et l'irréversibilité de l'intégration monétaire sera finalement consacrée par le remplacement des monnaies nationales par une monnaie commune, l'ECU (European Currency Unit). . L'Union monétaire ne se réalisera cependant que par la maturation des économies concernées et ne pourra aboutir que si on crée des conditions juridiques et institutionnelles claires et nettes. La conférence des gouvernements qui s'est ouverte le 15 décembre 1990 à Rome et a pris fin les 9 et 10 décembre 1991 à Maastricht a préparé l'entrée dans l'UEM sur

la base du Rapport Delors (rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, Office chargé des publications officielles de la Communauté européenne, 1989 [réf. CB-56-89-401-EN-C]) et a mis au point les modifications nécessaires de l'Accord sur l'EEE. Les nouvelles dispositions contractuelles doivent être ratifiées par tous les Etats de la CE jusqu'à fin 1992 en tant que partie de la Convention sur l'Union européenne. L'UEM telle qu'elle a été décidée à Maastricht exige une politique monétaire axée sur la stabilité des prix et une politique fiscale correspondante. Diverses règles institutionnelles doivent garantir l'observation de cette politique orientée vers la stabilité. La politique monétaire de l'UEM est fixée et exécutée par le "Système Européen des Banques Centrales (SEBC)". Celui-ci se composera d'une Banque Centrale Européenne (BCE) et des banques centrales des pays membres qui souscriront le capital de la BCE. Les banques centrales nationales n'assumeront plus que des fonctions exécutives au sein de ce système. 1223

Le statut du SEBC s'inspire de quelques prescriptions essentielles de la loi sur la Banque fédérale allemande, dont les principaux points sont les suivants: Le SEBC s'engage avant tout à sauvegarder la stabilité des prix. Dans la mesure où il le peut sans entraver la réalisation de cet objectif, il a pour tâche de soutenir d'une manière générale la politique économique de la CE. Il est notamment interdit de financer aussi bien les déficits budgétaires de la CE que ceux des Etats membres par la création de monnaie. Pour lui permettre d'atteindre cet objectif, le SEBC jouit d'une pleine autonomie sur les plans institutionnel, fonctionnel et personnel, et n'a aucune directive politique à recevoir. Il lui est interdit de solliciter ou d'accepter des instructions de l'extérieur (p.ex. de la part de gouvernements). Le SEBC est soumis à un contrôle démocratique, qui consiste notamment en un mandat légal devant être ratifié; ses organes de direction sont nommés par des institutions élues sur une base démocratique et il doit rendre compte de ses activités devant le Parlement européen. Le SEBC est doté de deux organes de décision, à savoir d'un conseil qui statue sur des questions d'ordre général en tant qu'organe de décision suprême. Ce conseil se composera des directeurs des banques centrales des Etats membres et des six membres de la direction générale de la BCE; d'une direction générale qui exécute la politique monétaire selon les instructions du conseil et les compétences qui lui sont attribuées. Ce directoire est composé du président de la BCE, du vice-président et de quatre membres nommés par les gouvernements des Etats membres. Le SEBC dispose des mêmes instruments de politique monétaire que notre Banque nationale et il peut procéder aux opérations nécessaires pour garantir la sécurité d'un approvisionnement de la CE en argent et en crédits axé sur la 1224

stabilité. Il pratiquera notamment, en collaboration avec les banques centrales, une politique des réserves minimales, une politique d'intervention monétaire ainsi qu'une politique d'escompte et des avances sur nantissement. Les décisions concernant d'éventuels accords en matière de change entre l'ECU et des monnaies tierces relèvent de la compétence du Conseil des CE. Aux fins de trouver un consensus compatible avec la stabilité des prix, le Conseil des CE requerra avant sa décision l'avis de la BCE. Au cas où l'ECU n'est pas inclus dans un accord de change vis-à-vis des monnaies tierces, le Conseil des CE peut formuler des directives générales concernant la politique des taux de change. Celles-ci ne doivent toutefois pas compromettre non plus l'objectif prioritaire de la stabilité des prix. A la différence de la politique monétaire, la politique économique et la politique financière restent du domaine de compétence des Etats membres. Par des dispositifs communautaires,

qui comprennent des règles et des sanctions imperatives, il est toutefois prévu d'influer sur les Etats membres pour qu'ils observent un minimum de discipline budgétaire. Les prescriptions y relatives concernent l'interdiction de financer les déficits publics à l'aide de la banque d'émission; l'exclusion de la responsabilité réciproque des Etats membres pour les dettes du secteur public; la nécessité, au terme d'un engagement, d'éviter des déficits publics excessifs. Le passage à l'Union économique et monétaire s'effectuera en trois phases. La première a débuté le 1er juillet 1990 déjà, la deuxième débutera le 1er janvier 1994. Le 31 décembre 1996 au plus tard, les chefs d'Etat et les chefs de gouvernements des pays de la CE décideront si la majorité des Etats membres répond aux critères fixés pour le passage à la phase finale et quand, le cas échéant, cette phase doit débiter. Si aucune date n'est fixée jusqu'à fin 1997 pour le début de la dernière phase, celle-ci commencera le 1er 1225

janvier 1999, même si seule une minorité d'Etats membres satisfait aux critères en question. La première phase comprend notamment l'achèvement du marché unique, qui représente une condition évidente pour la création de l'UEM. Il convient d'obtenir en outre une plus grande convergence de diverses données économiques des Etats membres de la CE, ce que l'on s'efforce de réaliser en coordonnant mieux la politique économique et monétaire et en réformant le Fonds structurel de la Communauté. Il s'agit par ailleurs de renforcer la politique de la CE dans le domaine de la concurrence et de réduire à un niveau supportable les déficits des finances publiques. Dans le secteur monétaire, la première phase vise à libéraliser complètement la circulation de capitaux; faire adhérer toutes les monnaies de la CE au Système monétaire européen (SME) avec une petite marge de fluctuation des parités; éliminer les obstacles qui entravent une utilisation de l'Unité monétaire européenne (ECU) par les particuliers. Le niveau de réalisation de la première phase se présente actuellement comme il suit: Le programme du marché unique "1992" comportant les quatre libertés (libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux) est en voie d'achèvement. La politique de concurrence de la CE remonte à plusieurs années, mais on estime qu'elle a besoin d'être renforcée. Une première réforme des Fonds structurels de la CE (fonds de développement régional, fonds social, une partie du fonds agricole) est terminée. Elle a entraîné un doublement des ressources disponibles. Les fonds structurels et leur dotation seront réexaminés en 1992. Un Fonds de cohésion de la CE sera en outre créé jusqu'à la fin de 1993 aux fins 1226

de soutenir des projets dans le domaine de l'environnement et des infrastructures au niveau européen. La circulation des capitaux est entièrement libéralisée depuis le 1er juillet 1990 entre huit Etats membres de la CE. Des délais transitoires courent pour l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. La collaboration au sein du Système monétaire européen (SME), instauré en 1979, a été élargie et renforcée. A l'heure actuelle, toutes les monnaies des pays de la CE excepté la drachme grecque participent au mécanisme des cours de change institué par le SME. La livre anglaise, l'escudo portugais et le peseta espagnol bénéficient de la marge de fluctuation plus grande de 6 pour cent, tandis que celle des autres monnaies est de 2,25 pour cent. Le Conseil des CE a approuvé la décision 90/141/CEE concernant la coordination des politiques économiques. Elle vise la "réalisation d'une convergence progressive des résultats économiques durant la première phase de l'UEM". Elle a notamment permis l'introduction d'un système de surveillance multilatéral. Certains Etats ont d'ores et déjà présenté des programmes de convergence; d'autres suivront. Le Conseil des CE a adopté la décision 90/142/CEE portant sur une coordination des politiques monétaires. Elle renforce la coopération au sein du Comité des présidents des banques

centrales des Etats membres de la CE (Comité des gouverneurs). Celui-ci a pour tâche de promouvoir la coordination des politiques monétaires nationales afin de garantir la stabilité des prix et un "fonctionnement impeccable" du SME, et il peut émettre des avis au sujet de la politique monétaire et du change pratiquée par les Etats membres. Aucune nouvelle institution n'est nécessaire pour la mise en oeuvre de la première phase. Les organes existants tels le Conseil CE des ministres des finances et de l'économie (Conseil ECOFIN) et le Comité des présidents des banques centrales obtiennent uniquement des compétences élargies, qui ne comportent toutefois aucun lien juridique supplémentaire pour les Etats membres. 1227

Au début de la deuxième phase, un nouvel organe l'Institut monétaire européen (IME), est créé. Celui-ci est dirigé par un conseil auquel appartiennent, outre le président et le vice-président, les gouverneurs des banques d'émission des Etats membres. Il appartiendra notamment à l'IME de promouvoir la collaboration entre les banques centrales des Etats membres, de soutenir la diffusion de l'ECU et d'élaborer les instruments et les procédés nécessaires à une politique monétaire unifiée. Durant la deuxième phase également, les décisions en matière de politique monétaire relèveront des instances nationales. Pendant la phase précédant la création de l'UEM, les activités en rapport avec l'intégration porteront donc essentiellement sur la consolidation des résultats obtenus avec la mise en oeuvre du programme concernant le marché unique et sur l'amélioration de la convergence économique des Etats membres. Avant d'entamer la troisième phase, il conviendra de présenter au Conseil européen des chefs d'Etats et des chefs de gouvernements des pays de la CE un rapport lui permettant de juger si la majorité des Etats membres ont atteint le niveau de convergence en matière de politique économique et monétaire nécessaire pour entrer dans l'UEM. Sur la base de ce rapport, le Conseil européen décidera à une majorité qualifiée, jusqu'à fin 1996 au plus tard, si la majorité des Etats membres remplit les conditions pour l'introduction d'une monnaie unique et quand, le cas échéant, cette phase doit débiter. Si aucune date n'a été fixée d'ici à fin 1997 pour le début de la phase finale, celle-ci commencera le 1er janvier 1999, même si seulement une minorité des Etats membres remplit les critères de passage à cette phase. Les Etats membres qui ne rempliront pas, au début de la troisième phase, les conditions de convergence auront la possibilité d'adhérer ultérieurement. Enfin, la Grande-Bretagne et le Danemark pourront décider d'entrer plus tard dans la troisième phase. La procédure décrite ci-dessus est dès lors conforme aux principes suivants: les pays qui sont prêts à réaliser l'UEM ne sauraient en être empêchés ("no veto"); on évitera l'exclusion d'Etats qui répondent aux critères de convergence ("no arbitrary opting out"); 1228

nul ne sera obligé de participer à la troisième phase de l'UEM ("no opting in"). Ces principes permettent la création d'une UEM à deux ou plusieurs vitesses. 5.442 Effets d'une adhésion à la CE sur la politique économique et monétaire de la Suisse S'agissant de la politique économique, on se référera à ce qui a été développé dans la section précédente. Il convient de relever qu'en cas d'adhésion à la CE, la Suisse aussi serait tenue d'observer les convergences des résultats économiques avant d'aborder la troisième phase de l'UEM. Si la phase finale de l'UEM débutait aujourd'hui, la Suisse devrait d'abord ramener son taux d'inflation en-dessous de 4 pour cent. Pour le reste, la Suisse répond aux autres exigences, notamment à celles qui s'appliquent au déficit des budgets et à la dette du secteur public. La mise en application de l'UEM suscitera dans les pays contractants une impulsion de la croissance économique dont les effets seront comparables à ceux qui se manifesteront avec

l'achèvement du marché intérieur européen. Ces impulsions résulteraient surtout de la suppression - allant de pair avec l'introduction d'une monnaie unique - des coûts de transaction et des risques liés aux taux de change. En entrant dans la CE, la Suisse adhérerait conjointement à l'UEM. Les impulsions économiques se feraient par conséquent également sentir chez elle. On trouvera des informations plus détaillées sur les aspects économiques dans le chapitre 8. Sur le plan monétaire, les conséquences se traduiraient, en cas d'adhésion, par l'entrée de la Suisse dans le Système monétaire européen (SME) au cours de la première ou de la deuxième phase de l'UEM. Rappelons que le SME s'articule sur les trois éléments suivants: L'unité monétaire européenne (ECU); le mécanisme des cours de change (MCC) et

les facilités de financement. Contrairement au rôle qu'il devrait jouer durant la troisième phase de l'UEM, l'ECU qui a cours dans le SME n'est pas une monnaie en soi. Il reflète en réalité la moyenne pondérée des monnaies des différents pays de la CE, constituant ce qu'on appelle communément la "corbeille" des monnaies européennes. Les monnaies des Etats membres de la CE sont représentées dans cette corbeille en fonction du poids relatif des économies nationales. Le mécanisme des cours de change (MCC) sert à limiter les variations maximales des cours à 2,25 ou 6 pour cent par rapport à des parités monétaires fixes. En cas de besoin, les parties au MCC disposent de facilités de financement dont seuls quelques Etats ont fait usage jusqu'à présent durant des périodes très courtes. En ce qui concerne le MCC, la Suisse opterait vraisemblablement pour la fourchette la plus étroite (+/- 2,25%), compte tenu du poids de sa monnaie, et approuverait le cas échéant une réduction de cette fourchette. Elle serait tenue de mettre à la disposition du Fonds européen de coopération monétaire 20 pour cent de ses réserves officielles d'or et de devises par le biais d'une opération croisée. En contrepartie, la Suisse obtiendrait des avoirs libellés en ECU et rémunérés (la BNS jouit aujourd'hui déjà du statut dit de "other holder" d'ECU. Toutefois, elle ne détient présentement aucun montant en ECU dans son portefeuille). Il n'y aurait donc aucune cession de nos réserves monétaires. En cas d'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE), le franc suisse n'évoluerait qu'en fonction des tendances de l'ECU. En revanche, si elle devait entrer dans la CE, le franc serait rattaché à un système basé sur des taux fixes dont l'objectif affirmé est de prévenir progressivement les variations des cours et qui, dans la phase finale de l'UEM, s'articulerait sur une monnaie européenne unique. La transition vers un système à taux fixes signifierait pour notre pays la perte du peu d'indépendance dont il jouit encore sur le plan monétaire. Les taux d'inflation et les taux d'intérêts que nous connaissons en Suisse dépendraient alors plus fortement des indicateurs de la CE. Un certain rapprochement pourrait intervenir durant la deuxième phase de l'UEM. Toutefois, le degré

d'épargne élevé qui caractérise la Suisse et les traditionnels excédents de notre balance des transactions courantes pourraient continuer d'induire des taux d'intérêt relativement bas. La mise en place d'une monnaie communautaire durant la troisième phase entraînerait la disparition de la plupart des particularités nationales<sup>1</sup>). Par ailleurs, l'économie suisse devrait passer par certains ajustements (cf. également chapitre 8). Les compétences de la Banque nationale suisse (BNS) en matière de politique monétaire seraient confiées au SEBC au cours de la troisième phase de l'UEM. Quant à ses compétences relatives au taux de change, elles seraient assumées par le Conseil des CE. Notons, enfin, qu'il y aurait lieu d'engager les travaux en vue d'une introduction de l'ECU en Suisse. Il convient de juger la perte d'indépendance en matière de politique monétaire résultant d'une adhésion à la CE à la

lumière des éléments suivants: Même sans adhérer à la CE, notre autonomie sur le plan monétaire et des changes est de facto déjà limitée en raison des liens étroits qui unissent notre économie à celles de l'Europe de l'Ouest et du fait qu'elle sera intégrée encore davantage dans le marché intérieur européen. La CE poursuit les mêmes buts que la BNS au travers de sa politique monétaire et des changes, soit la stabilité des prix. Si la Suisse n'adhère pas à la CE, seul le franc pour ainsi dire continuerait de fluctuer librement par rapport au bloc des autres monnaies européennes, ce qui pourrait en faire un objet de spéculation. Pour prévenir ce phénomène, il faudrait éventuellement rattacher le franc à l'ECU ou à une des monnaies parties au mécanisme des cours de change du SME (cf. également les sections 8.3). Le choix de l'ECU comme monnaie unique n'exclut pas que les Banques centrales et les monnaies continuent de porter des symboles nationaux. 1231

En cas d'adhésion à la CE, la Suisse pourrait prendre part aux travaux préparatoires portant sur la troisième phase de l'UEM au titre de sa qualité de membre de l'IME, du SEBC, du conseil des BCE et du Conseil des CE. Durant la deuxième phase, l'IME et - vers la fin de cette phase - le SEBC prépareront les instruments propres à conduire une politique monétaire commune ainsi que l'introduction de l'ECU en tant que monnaie unique. Enfin, lors de la troisième phase de l'UEM, la Suisse aurait son mot à dire sur la politique commune régissant le domaine monétaire et des changes. Le président de la direction générale de la Banque nationale entrerait au conseil des BCE qui sera habilité à fixer les options dans ce domaine. La Suisse serait également représentée au Conseil des CE qui définit, lui, les lignes générales de la politique des changes. 5.4S Politique étrangère et de sécurité 5.451 Généralités 5.4511 Le poids de la CE en politique étrangère II n'est plus possible de distinguer entre la dimension économique et la dimension politique de l'intégration européenne. La coopération entre les Etats membres de la Communauté européenne s'étend bien au-delà des seules questions économiques. Elle est devenue si intensive et si étendue que l'on peut décrire, en un certain sens, la politique de la Communauté comme la politique intérieure de l'Europe. Au renforcement manifestement irrésistible de la cohésion interne de la Communauté, tel qu'il a été confirmé lors du Sommet de Maastricht les 10 et 11 décembre 1991, correspond une attitude de plus en plus commune envers l'extérieur. Grâce à son poids économique, mais grâce avant tout à la volonté d'union de ses douze Etats membres, respectant les principes de la démocratie, de l'Etat de droit et de l'économie de marché, la Communauté est devenue un facteur significatif sur le plan de la politique étrangère, de même qu'un élément déterminant du nouvel ordre européen. 1232

Pour qui analyse la genèse de la Communauté européenne, cette dimension politique n'a rien de surprenant. L'expérience historique accumulée au cours des conflits séculaires entre puissances européennes, dont les plus importants furent les deux guerres mondiales, a donné naissance à l'idée fondamentale d'une politique d'intégration, à savoir le partage du pouvoir et sa limitation par le droit dans la perspective de l'unité européenne. Mesurée à l'aune de cette idée fondamentale, l'intégration des marchés n'apparaît que comme un moyen destiné à atteindre l'objectif qu'est l'instauration d'une ère de paix. Si l'on compare le paysage politique européen d'aujourd'hui à celui d'il y a 50 ans, l'on ne peut que constater que l'histoire a donné raison aux pères fondateurs de la Communauté. La finalité politique de l'intégration européenne, qui consiste à créer une communauté économique pour en faire le fondement d'une communauté élargie et approfondie regroupant les peuples européens (cf. le préambule du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et

de l'acier), existait dès le début. Elle est aujourd'hui en voie de réalisation. Le succès de l'idée de l'unification européenne et la dynamique ininterrompue du processus d'intégration ne doivent pas être attribués à la seule volonté d'intégration des Etats membres, mais aussi à l'internationalisation toujours croissante de tous les aspects de la vie. Il s'agit d'un phénomène de civilisation marquant le XXème siècle finissant, phénomène qui touche aussi bien les relations économiques que les domaines de la science, de la recherche, de la technologie, des médias, etc. Mais les défis extérieurs et les problèmes auxquels doit faire face le continent européen sont devenus, eux aussi, d'une ampleur et d'une complexité telles que, de plus en plus, une solution européenne s'impose. L'environnement, les migrations, la sécurité ainsi que les bouleversements politiques en Europe de l'Est sont autant d'exemples particulièrement actuels de problèmes auxquels les Etats et les sociétés de l'Europe occidentale sont confrontés globalement et de la même manière. Ce n'est plus par la coopération traditionnelle entre Etats indépendants, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, que l'on peut maîtriser ces problèmes. Pour la plupart des Etats de l'Europe de l'Ouest, parmi lesquels nos voisins l'Allemagne, la France et l'Italie, la Communauté est depuis longtemps déjà le cadre naturel de leur action, à l'intérieur duquel les défis fondamentaux de notre temps doivent être traités. Le besoin croissant d'une réponse européenne commune aux défis Complexes - existentiels pour 1233

l'Europe - a sans aucun doute renforcé cette organisation en partie supranationale qu'est la Communauté. Il rend aussi dans une certaine mesure, l'intégration politique inévitable. Une Communauté européenne ainsi renforcée dispose nécessairement d'une envergure propre en matière de politique étrangère. Depuis les années 70, ce ne sont certes pas les projets visant à transformer la Communauté en Union politique qui ont manqué. Pourtant, la politique étrangère est jusqu'à présent demeurée un domaine de coopération interétatique, même s'il existe depuis 1987, avec l'Acte unique européen, une base conventionnelle pour la Coopération politique européenne (CPE). Malgré l'absence d'une compétence communautaire, l'effet d'intégration de la CPE ne doit cependant pas être sous-estimé. La coopération en matière de politique étrangère est devenue extrêmement intensive dans le cadre de la CPE: Chaque année, six réunions de la CPE ont lieu au niveau des ministres des affaires étrangères. Lors des réunions mensuelles du Conseil des ministres des affaires étrangères, des sujets relevant de la CPE sont régulièrement abordés. Différents groupes de travail de la CPE se réunissent dans l'ensemble une centaine de fois par an. Mais surtout, les directeurs politiques des Douze coordonnent presque quotidiennement leurs prises de position et leurs actions en fonction des développements internationaux. Cette coordination et la recherche de positions communes ne se limitent pas aux capitales des Etats membres de la Communauté ou à Bruxelles. Elles interviennent aussi dans le cadre d'organisations et de conférences internationales. Grâce à leur concertation, les Douze exercent souvent une influence décisive sur le cours des réunions et des conférences. Cela vaut en particulier pour les organisations européennes ou à caractère européen, telles que la CSCE, le Conseil de l'Europe, l'OCDE ou la CNUCED. Lors de rencontres dans le cadre de l'ONU également, par exemple à l'occasion de l'Assemblée générale annuelle, les Etats communautaires s'efforcent de se concerter aussi 1234

étroitement que possible. Dans de nombreuses villes du tiers monde ainsi qu'à Tokyo ou Washington, cette étroite coopération joue également, ce qui renforce la tendance, dans les Etats concernés, à assimiler la Communauté européenne à l'Europe. Dans son premier rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, en date du 24

août 1988, le Conseil fédéral relevait déjà l'influence de la CPE sur la politique étrangère des Etats membres, ainsi que le profil qu'elle confère à la Communauté dans ce domaine. Il convient de répéter aujourd'hui cette constatation, qui se voit confirmée de façon déterminante à la lumière des développements inter-venus récemment au plan paneuropéen. Il ne fait aucun doute que c'est à la Communauté européenne que revient le rôle principal dans la nouvelle organisation des relations entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest. C'est ainsi que la Commission des CE assume depuis 1989 la coordination de l'aide internationale aux pays d'Europe de l'Est. La Communauté a joué un rôle décisif dans la création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Grâce à une concertation régulière et étroite, la CE influe également sur l'action de la CSCE, de même que sur le développement ultérieur de celle-ci, lequel revêt une importance primordiale pour le nouvel ordre européen. La position renforcée de la Communauté en matière de politique étrangère, suite aux bouleversements touchant l'ensemble de l'Europe, a permis d'accélérer les travaux préparatoires des Douze en vue de la création d'une Union politique. En décembre 1990, le Conseil européen décidait à Rome l'élaboration d'ici à la fin 1991 d'un traité à cet effet qui puisse constituer, en complément à la création, projetée simultanément, d'une Union économique et monétaire, le fondement d'une politique étrangère commune et cohérente de la CE, comprenant les questions de sécurité. Ces dernières revêtaient une actualité particulière dans la mesure où la fin du conflit Est-Ouest impose une nouvelle organisation de la coopération européenne dans le domaine de la politique de sécurité. Lors des préparatifs du sommet communautaire de Maastricht (11 et 12 décembre 1991), les discussions internes ont fait apparaître que les problèmes principaux étaient les suivants: 1235

Pour quels secteurs en matière de politique étrangère une compétence communautaire doit-elle être créée? Selon quelle procédure les décisions de politique étrangère doivent-elles être prises (consensus/majorité)? Quelle est la relation entre l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'Union politique, et quels sont les effets de cette relation sur la coopération au sein de l'OTAN? Dans le traité sur l'Union politique, approuvé à Maastricht par le Conseil européen, les Douze se fixent pour objectif fondamental de consolider l'identité de la Communauté en matière de politique étrangère par la conduite d'une politique étrangère commune et d'une politique de sécurité, comprenant à plus long terme l'établissement d'une politique de défense commune. Les principaux objectifs de cette politique étrangère sont les suivants: La défense des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union; Le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres; Le maintien de la paix dans le monde ainsi que le développement de la sécurité internationale en conformité avec la Charte des Nations Unies et, en ce qui concerne la CSCE, avec l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris; La promotion de la coopération internationale; Le développement et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que la sauvegarde des droits de l'homme. Ces objectifs, la Communauté cherchera à les atteindre au moyen d'une coopération régulière et systématique, soit par l'élaboration de positions communes, soit par une concertation étroite au sein des organisations et des conférences internationales. Elle pourra aussi entreprendre des actions 1236

communes, auquel cas la conduite de la politique étrangère, aujourd'hui interétatique, deviendrait commune. Une fois adoptée (à l'unanimité) la décision de principe relative à la mise en oeuvre d'une action commune, les modalités de l'action pourront ensuite être

décidées à la majorité. Il ressort d'une déclaration du Conseil européen des 11 et 12 décembre 1991 que les domaines dans lesquels des actions communes seront possibles sur la base de décisions prises à la majorité sont principalement les suivants: La CSCE, désarmement et le contrôle des armements, la non-prolifération des armes nucléaires et les aspects économiques de la sécurité (y compris les exportations d'armes). Du point de vue de la politique de sécurité, l'UEO deviendra ce qu'on appelle la "composante de sécurité" de l'Union européenne; elle devrait être simultanément renforcée en tant que pilier européen de l'OTAN. Les résultats du sommet de Maastricht permettent ainsi de faire provisoirement les constatations suivantes: La Communauté à douze entend apparaître de plus en plus comme une entité à part entière sur le plan de la politique étrangère. Les questions de sécurité vont revêtir une grande importance dans le cadre de la concertation entre les Douze en matière de politique étrangère. A plus longue échéance, les Douze ont l'intention de confier à l'Union • des tâches de politique de sécurité, dont les travaux préliminaires devraient être mis en oeuvre par l'intermédiaire de l'UEO en étroite concertation avec l'OTAN. Une politique de sécurité commune devrait être établie à long terme, qui, le moment venu, pourrait conduire à une défense commune. Il est encore trop tôt pour mesurer la portée des décisions de Maastricht. La prochaine conférence intergouvernementale, qui se réunira à partir de 1996, devra examiner le problème. Les travaux préparatoires sont d'ores et déjà en cours dans les Etats membres. Il est frappant de constater que les compétences de l'Union en matière de politique étrangère vont pour l'instant moins loin que certains Etats communautaires ne l'avaient souhaité. C'est ainsi que jusqu'à nouvel ordre, l'Union se prononce à l'unanimité sur la plupart des questions de politique étrangère, dans le sens d'une coopération interétatique 81 Feuille fédérale. 144e année. Vol. III 1237

et non supranationale. Toutefois, dans le domaine de la politique étrangère, la voie vers une concertation étroite entre les Douze et la mise en oeuvre d'actions communes est désormais tracée, et ce dans des domaines qui sont également d'un grand intérêt pour la Suisse (CSCE, non-prolifération, désarmement). Pour l'essentiel, le traité d'Union renvoie dans son ensemble la problématique de la politique de défense - certainement la plus difficile de toutes - à un avenir indéterminé. Il règle néanmoins les rapports entre la CE et l'UEO d'une manière qui, au plus tard à l'expiration du traité sur l'UEO (1998), pourrait s'avérer avoir montré la voie. En dépit de l'incertitude concernant la future politique de sécurité et de défense de l'Union, il serait imprudent de sous-estimer l'influence que la Communauté exerce d'ores et déjà en matière de politique étrangère. Le succès de l'idée d'intégration, axée sur la paix et la limitation de la puissance étatique, son potentiel économique ainsi que l'étroite concertation existant aujourd'hui déjà dans le domaine de la politique étrangère font de la CE le centre de la nouvelle architecture européenne. La transformation des douze Etats membres en une Communauté menant une politique étrangère et de sécurité unique est un processus qui durera des années. Pendant longtemps encore, les Etats membres conserveront, à côté de l'Union politique, leur propre ligne en matière de politique étrangère, quand bien même la tendance à la concertation ne peut être ignorée s'agissant des questions cruciales, qui posent un défi à l'Europe en tant que telle. 5.4512 Effets sur la Suisse S'il ne subsiste plus aucun doute quant à la nature profondément politique du processus d'intégration européenne et quant à sa dimension de politique étrangère, la réponse de la Suisse à ces défis doit en fin de compte être également de caractère politique. Cette réponse est liée à deux réflexions: - / La première porte sur la position, et, partant, sur la dignité politique de notre Etat dans une Europe qui ne cesse de se regrouper. La Suisse doit-elle persister dans un "isolement splendide", ce qui reviendrait - étant donné

l'interdépendance actuelle et la nécessité de fait d'une "exécution après coup" (Nachvollzug) - à se cacher derrière une fausse apparence, ou veut-elle s'associer à un nouvel ordre européen, ce qui 1238

ne peut être atteint, dans la situation actuelle, que par une adhésion à la CE? La seconde concerne à long terme la prospérité et la sécurité de notre pays. Devons-nous considérer que le mouvement d'unification au sein de la Communauté européenne échouera en fin de compte et que les anciennes rivalités internes en Europe resurgiront, - ce qui rendrait une discussion sur l'adhésion inutile - ou, convaincus du caractère irréversible du processus d'intégration, devons-nous contribuer de manière active à ce que cette intégration déjà bien avancée soit un succès durable et qu'elle consolide l'équilibre politique et la sécurité en Europe? La réponse du Conseil fédéral à ces questions est claire. Ce qui est déterminant, c'est de reconnaître en Europe les interdépendances politiques, économiques, écologiques et technologiques pour essayer d'y faire face, ainsi qu'à leur dynamique propre, en ayant recours à des solutions tant de politique étrangère qu'institutionnelles qui réduisent de manière supportable pour la dignité de la Suisse les dépendances unilatérales. C'est pourquoi, le Conseil fédéral est d'avis qu'une telle solution ne peut résider à l'heure actuelle que dans une participation à la CE. Comme ces réflexions le montrent, l'indépendance est devenue, dans le monde actuel avec ses nombreux réseaux internationaux, un concept relatif. Maintenir l'indépendance et l'autodétermination de la Suisse signifie aujourd'hui lui assurer un maximum de participation à la prise de décisions au sein du contexte européen, afin d'éviter les dépendances unilatérales. L'adhésion à la CE correspondrait ainsi aux intérêts à long terme de notre pays en matière de politique étrangère et de sécurité tout en étant une contribution à la paix, à la sécurité et à la stabilité politique en Europe. L'identité et la particularité de la politique étrangère suisse en seraient-elles affectées? La formation de la politique étrangère de la Suisse dans la Communauté tomberait-elle dans la banalité et viendrait-elle finalement à disparaître? 1239

Devant ces questions, l'on pense en premier lieu aux moyens traditionnels dont se sert la politique étrangère suisse pour atteindre ses buts. La neutralité, l'universalité, la disponibilité et la solidarité appartiennent, comme on le sait, à ce dispositif qui doit constamment s'adapter aux développements internationaux. La neutralité fera l'objet du chapitre suivant (Point 5.452). L'universalité des relations extérieures de la Suisse sortirait plutôt renforcée d'une adhésion à la Communauté, en ce sens que la CE - héritage qu'elle a repris des Etats membres - coopère dans le monde entier, de manière étroite, avec de nombreux Etats avec lesquels la Suisse n'entretient, de son côté, que des relations formelles ou même aucune relation. Face aux grandes puissances comme les Etats-Unis ou le Japon, la position de la Suisse en tant qu'Etat membre de la CE serait valorisée. La disponibilité de la Suisse, autrement dit le fait d'offrir ses bons offices ou d'agir sur demande en tant que médiateur, ne devrait pas souffrir d'une adhésion à la CE. On a constaté, ces dernières années, que le succès de cette "politique des bons offices" ne dépend pas d'un seul élément (par exemple, la neutralité), mais de l'image globale que se fait la communauté internationale d'un Etat et de sa politique étrangère. On pourrait imaginer que les bons offices de la Suisse ne soient plus requis lors de conflits internationaux dans lesquels la CE aurait pris parti pour un Etat (par exemple, par l'adoption de sanctions économiques) ou y serait elle-même partie. A cela, l'on peut répondre que la communauté internationale a de plus en plus tendance à adopter des sanctions économiques sous la forme de mesures préventives destinées à empêcher l'éclatement ou l'escalade de conflits ouverts. Rares

seraient les cas où de telles sanctions ne serviraient pas, par la même occasion, les intérêts suisses en matière de sécurité. Pour des raisons de solidarité ou d'intérêt en matière de politique étrangère, la Suisse ne peut de toute façon pas éviter de s'associer à des sanctions qui sont adoptées dans le cadre du système collectif de sécurité des Nations Unies, qu'elle agisse de manière autonome ou en qualité de membre de la CE. L'observation selon laquelle la disponibilité et l'aptitude de la Suisse à offrir ses bons offices seraient particulièrement affectées en raison d'une participation à la CE s'avère donc surtout théorique. Cela dit, la Suisse pourrait également poursuivre sa politique de solidarité en tant que membre de la CE. Premièrement, l'adhésion de la Suisse à la Communauté serait en soi un acte de solidarité de politique étrangère à l'égard des Etats européens qui, depuis bientôt quatre décennies s'efforcent d'assurer la paix sur notre continent et sont prêts à en payer le prix sous la forme d'un transfert partiel 1240

de leurs droits de souveraineté à la Communauté. Deuxièmement, la coopération au développement et l'aide humanitaire constituent un domaine d'activités de plus en plus important de la CE, qui demeure cependant marginal si l'on compare les prestations correspondantes que les Etats membres fournissent, de leur côté, sur le plan bilatéral. La Suisse serait ainsi en mesure, en tant que membre de la CE, de poursuivre sa politique de coopération au développement et d'aide humanitaire; cette politique serait complétée par les actions de la Communauté dans ce domaine, en particulier par la coopération dans le cadre de la Convention de Lomé. On peut ainsi conclure que les moyens traditionnels dont dispose la politique étrangère suisse ne perdraient pas leur importance en cas d'adhésion. Qu'en est-il cependant des éléments centraux de notre politique étrangère sur le plan géographique et matériel ? Comme pour chaque pays, les relations avec les Etats voisins sont d'un intérêt vital pour la Suisse. Durant des siècles, les relations avec l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche constituèrent la véritable charnière de la politique étrangère suisse. Bien que l'universalité caractérise ses relations extérieures, il est aujourd'hui encore fondamental pour la Suisse d'entretenir de bons rapports avec ses voisins et les autres Etats européens. Alors que les Etats qui pour nous sont les plus importants ont décidé, il y a bientôt 40 ans, de s'unir au sein d'une communauté à caractère supranational, les relations que la Suisse a entretenues avec eux sont demeurées essentiellement bilatérales. Du point de vue des Etats de la CE, leurs relations avec la Suisse en tant qu'Etat non-membre ont perdu en importance et en intérêt au cours de ces dernières années. Aussi une adhésion à la Communauté permettrait-elle une normalisation de la position de la Suisse en Europe de l'Ouest sur le plan de la politique étrangère et, par la même occasion, comme nous l'avons relevé précédemment, constituerait un acte de solidarité européenne. Ainsi, une partie essentielle de nos relations extérieures serait insérée dans l'intégration européenne. Nous n'aurions plus à mener une politique étrangère à l'égard des Etats voisins et de la Communauté; nous la conduirions ensemble, avec eux. Nos bonnes relations bilatérales n'en souffriraient pas, mais au contraire en bénéficieraient. 1241

La nouvelle architecture européenne qui est en voie de réalisation depuis les changements fondamentaux intervenus en Europe centrale et orientale concerne également la Suisse et l'impliquera. Dès lors, notre pays a le plus grand intérêt à être associé à cette construction. La CE se trouvant au centre de ce nouvel ordre, seule l'adhésion offre de véritables possibilités de participation constructive. Notre pays doit en faire la constatation avant tout dans le cadre de la coordination internationale de l'aide économique aux Etats de l'Europe centrale et orientale. La CE joue un rôle déterminant dans le processus de prise de décisions

au sein du groupe d'Etats qui procède à la coordination (le G-24, pays de l'OCDE). Lorsque, sur le plan interne, les Douze ont arrêté leur position, la Communauté entame tout d'abord une concertation avec les USA, puis avec chaque Etat de l'Europe orientale. Le processus de décision est alors si avancé qu'il est en général impossible à un Etat tiers d'exercer une influence déterminante. Cette sorte de "fait accompli" que la CE parvient à imposer à la Suisse simplement en raison de son poids politique est significatif. La participation à la CSCE dès son origine constitue l'un des points centraux de la politique étrangère suisse. Notre pays, de concert avant tout avec les autres Etats neutres, est parvenu à exercer une influence souvent considérable sur les événements au sein de la Conférence. Dans la tourmente politique qui régnait entre les deux superpuissances et qui a duré jusqu'à la fin des années 80, la neutralité constituait le moyen idéal pour un petit groupe d'Etats de jouer un rôle de médiateur. Avec la fin du conflit Est-Ouest, cette situation s'est brusquement modifiée. D'une part, dans le nouveau contexte européen, la neutralité en tant qu'instrument de politique étrangère a vu son sens et sa valeur réduits. D'autre part, la CE a également acquis une position clé au sein de la CSCE. La délégation suisse auprès de la CSCE constate aujourd'hui que beaucoup de choses peuvent être réalisées avec la CE, mais pratiquement rien sans elle. En tant que membre de la CE, la Suisse devra alors, s'agissant de sa politique dans le cadre de la CSCE, s'employer à gagner ses partenaires de la CE à ses vues et à ses interventions. Dans le contexte de la coopération politique européenne, il s'agit là d'une possibilité parfaitement réaliste étant donné les centres d'intérêt semblables ou identiques des Etats de la CE. Si les idées de la Suisse 1242

obtiennent un écho favorable, elle pourront ainsi être insérées dans la position de la Communauté et par là, avoir un impact déterminant. Eu égard à la nouvelle constellation en Europe et au sein de la CSCE, le Conseil fédéral est d'avis qu'en cas d'adhésion de la Suisse à la Communauté, notre politique dans le cadre de la CSCE ne perdra pas mais gagnera en efficacité. De telles réflexions s'appliquent également au rôle de la Suisse au sein du Conseil de l'Europe. Si la Suisse adhère à la CE, la question de nos relations avec les Nations Unies se posera également en des termes nouveaux. On le sait, en mars 1986, le peuple et les cantons rejetaient la proposition du Conseil fédéral concernant notre adhésion à l'ONU. La Suisse a dès lors dû se borner à poursuivre et à approfondir sa coopération au sein des nombreux organes de l'ONU et des organisations spécialisées dont elle peut faire partie sans être membre de l'ONU. De nouvelles formes de coopération se sont alors établies, qui ont renforcé la réputation internationale de la Suisse ont aussi trouvé l'assentiment de la population suisse et du Parlement. En tant que membre de la CE, la Suisse pourrait parfaitement poursuivre cette forme de coopération sans devenir membre de l'ONU. Elle serait cependant confrontée à une nouvelle situation en raison du fait que, à l'instar des autres Etats membres de la CE, elle devrait assumer en alternance la présidence de la Communauté et diriger ainsi les séances de coordination que les Douze tiennent régulièrement à l'occasion des sessions de l'ONU. Lors de l'Assemblée générale de l'ONU, qui dure 4 mois, cette coordination s'effectue pratiquement quotidiennement et concerne l'ensemble des points de l'ordre du jour de l'Assemblée générale et les problèmes politiques qui y sont liés. Seul un Etat de la CE qui est également membre de l'ONU est en mesure d'assurer valablement la présidence s'agissant de ces étroites concertations. L'adhésion de la Suisse à la CE soulèverait ainsi à nouveau la question de notre adhésion à l'ONU, bien qu'un oui pour la CE ne signifie pas nécessairement un oui à l'ONU. La question de l'adhésion à l'ONU, compte tenu du délai qui séparerait l'adhésion à la CE de l'exercice de la présidence pour la première fois, pourrait être soumise au peuple et aux cantons peu de temps après

l'adhésion à la CE. 1243

En résumé, il apparaît qu'en cas d'adhésion à la CE, la Suisse n'aurait qu'à nuancer les buts, les moyens et les éléments centraux de sa politique étrangère. L'image internationale de la Suisse subira certaines modifications, par exemple en ce qui concerne sa neutralité, modifications qui d'une part se produiront, qu'elle adhère ou non à la CE, et qui d'autre part seront perçues d'une manière positive à l'étranger. Cela est particulièrement vrai s'agissant des Etats membres de la CE dont les gouvernements ont laissé entendre à plusieurs reprises qu'il considéreraient une adhésion de la Suisse comme un enrichissement de la Communauté. En effet, la CE, selon toute vraisemblance, s'exprimera de plus en plus souvent d'une seule voix au sujet des développements en matière de politique étrangère, ce qui, dans une perspective globale, conduira à restreindre la marge de manoeuvre des Etats membres en matière de politique étrangère. C'est avec d'autant plus de force, en revanche, que la Suisse pourra faire connaître sa position en matière de politique étrangère dans le cadre européen. De ce point de vue, une adhésion de la Suisse valoriserait pour le moins notre politique étrangère à l'égard des Etats qui, pour nous, sont d'une importance prépondérante en raison de leur situation, de leur histoire et de leurs intérêts immédiats. La politique étrangère de notre pays y gagnerait si elle pouvait s'inscrire dans la Coopération politique européenne, laquelle, dès 1993, fera progressivement place à une politique étrangère et de sécurité commune. Le bilan que les Etats membres de la CE dressent de la CPE est en tous points positif. A l'égard des politiques étrangères des Etats membres, elle exerce un effet de discipline sans pour autant les coordonner dès le départ. La CPE constitue une source d'information précieuse et offre en même temps aux Etats membres la possibilité de faire connaître leur position en matière de politique étrangère. Pour un petit Etat comme la Suisse, c'est là une possibilité de dialogue et d'influence dont il ne disposerait pas autrement.

5.452 Neutralité La valeur présente et future de la neutralité en tant qu'instrument de la politique étrangère suisse ne peut être appréciée qu'en rapport avec l'ensemble de nos relations extérieures. Le Conseil fédéral procédera à cette évaluation dans son rapport sur la politique étrangère suisse, qu'il adressera à l'Assemblée fédérale à la fin de 1992. A cet égard, l'appréciation du statut 1244

de neutralité des candidats à l'adhésion à la CE doit être présentée aussi bien du point de vue de la CE elle-même que de celui des gouvernements des Etats membres de la Communauté. Il n'y a actuellement aucune nécessité pour la Suisse d'ouvrir une discussion dogmatique sur la neutralité, dès lors que l'évolution de la CE vers une communauté de défense est certes dessinée mais non encore établie, et que la fin des mutations actuelles de la politique européenne n'est pas encore prévisible. On tend, il est vrai, vers une politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre de l'Union européenne; cependant, la défense et, avec elle, le noyau traditionnel de la politique de sécurité demeurent exclus provisoirement du cadre de la coopération. L'éventuelle inclusion ultérieure de la défense dans les attributions de la Communauté est rendue possible par une clause évolutive dans le traité d'Union; elle nécessite toutefois l'approbation et la ratification de tous les Etats membres de la CE. Jusqu'à ce qu'une telle communauté de défense commune existe, il faut considérer que la CE n'est pas en mesure d'assurer la sécurité de ses membres. La Commission des CE a exprimé clairement son attitude au sujet de la neutralité dans sa prise de position du 31 juillet 1991 sur la demande d'adhésion de l'Autriche. La Commission y expose que, d'une part, la pratique du Conseil de la CE, consistant à décréter des sanctions économiques contre certains Etats après décision unanime adoptée dans le cadre de la CPE, serait à

prendre en considération. Ici pourraient surgir des problèmes au cas où l'Autriche se verrait amenée à s'opposer systématiquement à de telles mesures parce que celles-ci, selon elle, seraient en contradiction avec sa politique de neutralité. D'autre part, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), prévue dans le cadre de l'Union européenne, pourrait conduire à des difficultés si l'Autriche, en invoquant sa neutralité, bloquait la procédure de prise de décision pour la réalisation de la PESC. C'est pourquoi la Communauté devrait s'efforcer d'obtenir de l'Autriche l'assurance claire que le gouvernement autrichien serait juridiquement en mesure d'assumer les engagements futurs résultant de la PESC. En résumé, la Commission des CE arrive à la conclusion que "ces problèmes ne devraient pourtant pas se révéler insurmontables du point de vue juridique dans les négociations d'adhésion". 1245

La prise de position de la Commission laisse apparaître sa volonté d'aborder la question de la neutralité dans les futures négociations d'adhésion avec l'Autriche et la Finlande avec une certaine souplesse et de rechercher une solution satisfaisante pour toutes les parties. L'attitude des Etats membres de la CE vis-à-vis des candidats neutres à l'adhésion correspond largement à la position de la Commission. Elle l'emporte sur l'avis selon lequel la neutralité n'aurait plus grande importance après les bouleversements intervenus en Europe. Ce devrait être en premier lieu à l'Etat neutre lui-même de décider si l'appartenance à la CE est compatible avec le statut de neutralité. Si cet Etat désire adhérer à la Communauté, il lui incombe de procéder aux adaptations nécessaires de sa politique étrangère. De toute évidence, on accordera une grande importance à la volonté sur la disposition des Etats candidats à l'adhésion de remplir sans réserve ni restriction mentale tous les engagements conventionnels existants et de participer à la réalisation des buts de l'Union fixés dans les accords de Maastricht concernant une politique de sécurité commune. Le membre neutre ne devrait pas ralentir ou entraver la poursuite du développement de la Communauté à cause de sa neutralité. Par conséquent, on attend aussi de l'Etat neutre qu'il soit à même de s'identifier à l'objectif lointain d'une politique de défense commune de l'Union, "qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune" (article J.4.1. du Traité sur l'Union européenne). Dans le cadre de la PESC, il ne serait pas acceptable qu'un Etat neutre se tienne fondamentalement à l'écart lors de sanctions économiques adoptées par la CE. En revanche, les Etats membres n'excluent pas qu'un Etat neutre, dans des circonstances particulières, puisse être dispensé de participer dans un cas isolé, car "la politique de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres" (article J.4.4. du Traité de Maastricht précité). D'autre part, il y a lieu de considérer que les changements en matière de politique de puissance en Europe ainsi que les objectifs d'union de la CE ont considérablement augmenté les espoirs de solidarité aussi bien entre les anciens membres qu'entre ceux-ci et les nouveaux membres. Différents Etats membres sont d'avis qu'un Etat neutre pourrait apporter, en sa qualité de membre, une contribution spécifique à l'édification d'un ordre européen solide. La CE et ses Etats membres pourraient également vouloir 1246

profiter des activités traditionnelles des pays neutres, qui servent de siège à de nombreuses organisations internationales, offrent leurs bons offices, mènent une action humanitaire, sont un facteur d'équilibre interne et s'érigent en gardiens particulièrement sensibles de l'ordre juridique international. On constate en résumé qu'aux yeux de la Commission et des Etats membres de la CE, le statut de neutralité ne constitue pas un obstacle essentiel à l'adhésion, pour autant que le pays neutre candidat soit en mesure de se comporter de façon

solidaire et loyale dans le cadre de la CPE et de la PESC. L'Etat neutre doit être également prêt à partager la finalité que l'Union européenne s'est fixée dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. Il doit être disposé aussi, sans réserves mentales, à accepter que sa neutralité perde éventuellement toute pertinence au cas où l'Union européenne deviendrait un jour une communauté de défense. 5.46

Domaine de la justice et des affaires intérieures

5.461 La CE sur la voie de l'Union politique Afin de concrétiser la libre circulation des personnes dans un espace sans frontières intérieures, les Etats membres de la CE ont intensifié leur collaboration au niveau gouvernemental. La suppression du contrôle des personnes aux frontières communes est l'un des buts prioritaires de la CE. Cet objectif, eu égard à la complexité des questions qui se posent dans ce domaine et qu'il s'agira de résoudre d'ici au 1er janvier 1993, constitue l'un des défis les plus difficiles que les Etats membres aient à relever. Il s'agit notamment de prendre des mesures dans les domaines suivants: Le franchissement des frontières extérieures des Etats membres; la politique des visas, la politique d'immigration et la politique des étrangers à l'égard des ressortissants d'Etats tiers; la politique d'asile; 1247

la lutte contre l'entrée et le séjour illégaux de ressortissants de pays tiers; la lutte contre la drogue, le terrorisme, le grand banditisme et la criminalité internationale; la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Les mesures nécessaires sont prises par les Etats membres dans le cadre de la collaboration au niveau des gouvernements. Nous partons de l'idée que les domaines susmentionnés conserveront à l'avenir leur caractère intergouvernemental. Comme il s'agit de questions d'intérêt général, dont la solution est essentielle pour la réalisation des buts communautaires qui seront atteints avec la réalisation de l'Union politique, il faut s'attendre à ce que les décisions soient de plus en plus prises à la majorité dans un forum communautaire et sous l'influence des institutions de la CE. Les membres de la CE ont à ce jour élaboré deux conventions. 5.462

Les conventions des Etats membres de la CE

La Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne. La Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne, signée par tous les membres de la CE, a notamment pour but d'empêcher que des requérants d'asile passent d'un Etat à l'autre de la Communauté et déposent plusieurs demandes dans un espace sans frontières. Cette Convention, qui doit entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 1993, n'est provisoirement pas ouverte aux autres Etats. Nous avons exposé dans notre rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés les raisons pour lesquelles une adhésion rapide nous paraît intéressante. 1248

La Convention sur le franchissement des frontières extérieures des membres de la Communauté européenne

La Convention sur le franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne va bientôt être signée. Cette Convention définit les frontières extérieures et fixe les conditions qui doivent être remplies pour les franchir. En ce qui concerne les personnes qui veulent se rendre pour une courte période dans un pays de la Communauté, les contrôles aux frontières extérieures doivent être effectués selon des standards homogènes. La Convention vise en outre à une collaboration des Etats membres encore plus étroite dans le domaine des visas. Les avantages pratiques d'un espace sans frontières intérieures doivent également profiter aux ressortissants des Etats tiers. Dans ce but, les Etats membres reconnaissent de manière réciproque un visa délivré par un autre Etat membre, si bien qu'un étranger soumis à l'obligation du visa ne

devra pas déposer une demande de visa dans chaque Etat. De plus, les étrangers provenant d'Etats tiers soumis à l'obligation du visa, résidant régulièrement dans un Etat membre, peuvent se rendre sans visa dans un autre Etat membre pour un séjour de courte durée. Finalement, la Convention pose les règles pour un système d'échanges d'informations sur les personnes auxquelles une autorisation a été refusée. La Convention est ouverte à chaque Etat membre de la Communauté européenne. En ce qui concerne l'assouplissement ou la suppression des contrôles aux frontières, elle restreint les possibilités pour les Etats membres de conclure des accords avec des Etats non-membres de la Communauté européenne. 5.463 Politique à l'égard des étrangers et des réfugiés Intérêts communs Le renforcement de la Communauté européenne par l'achèvement du Marché intérieur et la préparation de l'Union politique sont, à côté du nombre sans cesse croissant des requérants d'asile et des problèmes d'intégration des étrangers résidant régulièrement dans les Etats membres, les autres raisons pour lesquelles les politiques à l'égard des étrangers et des réfugiés deviennent de plus en plus une question d'intérêt commun. C'est pourquoi d'autres mesures sont examinées. 1249

Politique à l'égard des réfugiés Les membres de la CE veulent combattre de manière plus efficace l'abus du droit d'asile. Ils examinent également une harmonisation du droit d'asile d'un point de vue formel et matériel, sans toutefois toucher aux acquis humanitaires fondés sur la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Politique à l'égard des étrangers Contrairement au droit à l'asile, il n'existe aucun droit à l'immigration. L'immigration constitue d'abord un phénomène économique qui dépend de la situation dans le pays d'immigration et/ou de provenance. Le principe selon lequel chaque Etat peut définir souverainement sa politique d'immigration sur la base de sa situation socio-économique vaut également pour les Etats membres de la CE. Bien que la plupart des Etats membres de la CE - de même que la Suisse - limitent l'immigration légale depuis les années 70, la réalité procure une image paradoxale. Notamment à cause du regroupement familial et de l'abus du droit d'asile, l'immigration se poursuit apparemment sans être jugulée. En outre, l'intégration des étrangers en situation régulière est de plus en plus difficile. Dans l'opinion publique apparaît un malaise à propos de la prétendue inactivité des autorités. La pression migratoire du Sud sans cesse croissante et les vagues d'émigration potentielles en provenance de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale, au moment même où se réalise le Marché intérieur avec la libre circulation des personnes, font que l'opinion publique réagit avec toujours plus d'émotion au problème de l'immigration. Afin de protéger les vrais réfugiés et d'améliorer l'intégration des immigrants réguliers, les Etats de la CE ont la volonté de mieux maîtriser les courants migratoires. Dans ce but, ils aspirent à une prise en considération accrue du problème des migrations dans leur politique extérieure. Aux frontières extérieures et à l'intérieur de la Communauté, l'immigration illégale doit être combattue de manière plus efficace à l'aide de mesures communes tant préventives que répressives. Il est prévu par la suite d'harmoni- 1250

niser les législations nationales sur les étrangers et de régler l'obligation de réadmission des personnes. Les Etats membres veulent en outre développer les bases communes pour le regroupement familial et approfondir leurs politiques d'intégration en faveur des immigrants réguliers. 5.464 La Convention de Schengen II existe, outre la collaboration gouvernementale des Douze, les travaux des Etats dits de Schengen. Les Etats du Bénélux, la République fédérale d'Allemagne et la France ont en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières opté pour une démarche plus rapide. Le 14 juin 1985 ils ont conclu

dans la ville luxembourgeoise de Schengen un Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes et ont signé le 19 juin 1990 une Convention d'application de cet Accord. Le point central de cette Convention est le renoncement total aux contrôles aux frontières intérieures des Etats signataires. Pour compenser le déficit qui en résulte en matière de sécurité, les contrôles aux frontières extérieures doivent être renforcés et la collaboration entre les autorités judiciaires et policières des Etats signataires intensifiée. La Convention d'application règle les conditions d'entrée pour les ressortissants d'Etats non membres de la CE, les principes pour une politique des visas unifiée, la compétence pour le traitement des demandes d'asile, la coopération policière, l'entraide judiciaire en matière pénale, l'application du principe "ne bis in idem", l'extradition, la transmission de l'exécution des jugements répressifs, la répression de la criminalité en matière de stupéfiants ainsi que les directives concernant l'acquisition et la détention d'armes à feu et de munition. Elle contient en outre des dispositions sur la création d'un système d'information commun, la protection des données, le transport et la circulation des marchandises. Pour les Etats membres de la CE, la Convention de Schengen, qui jusqu'à nouvel avis n'est pas ouverte aux Etats tiers, joue d'une manière générale un rôle de précurseur. Entre-temps, elle a également été signée par l'Italie, le Portugal et l'Espagne. L'entrée en vigueur graduelle se fera à partir du début 1251

de l'année 1993. En ce qui concerne l'assouplissement ou la suppression des contrôles aux frontières, elle restreint les possibilités pour les Etats membres de passer des accords avec des Etats non membres de la Communauté européenne. 1252

5.465 Les intérêts de la Suisse Simplification des contrôles aux frontières Dans le cadre des objectifs d'intégration politique, une simplification des contrôles aux frontières est également ressentie dans notre pays comme un besoin collectif de première importance. Pour la Suisse, les contrôles aux frontières constituent toujours un élément essentiel de notre sécurité, même si la mobilité croissante des personnes diminue leur efficacité. C'est pourquoi ils ne sauraient être supprimés sans mesures de remplacement. Il n'est toutefois pas possible de prendre de telles mesures de remplacement ou de compensation en dehors d'une structure internationale de collaboration. A cela s'ajoute le fait que l'adhésion à la Communauté européenne est la condition pour bénéficier de la pleine réciprocité à laquelle nous aspirons. Sécurité intérieure Indépendamment de la question de la simplification des contrôles aux frontières, la Suisse doit faire un pas de plus dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, la criminalité en matière de stupéfiants, le terrorisme, l'immigration illégale et l'abus du droit d'asile. Dans ces domaines, nos besoins en matière de sécurité dépassent le cadre national. Là également s'impose une collaboration internationale, solidaire, fondée sur la confiance et inspirée des principes fondamentaux de l'Etat de droit. Nous ne pouvons désormais plus attendre des invitations à collaborer: nous devons faire nous-mêmes les premiers pas. Nous devons en outre prendre en considération le fait que des institutions auxquelles la Suisse appartient aujourd'hui perdent peut-être de l'importance ou ont un autre champ d'activités à cause de la dynamique et du potentiel global de développement de la CE. Nous ressentons déjà aujourd'hui comme un inconvénient majeur le fait que nous soyons exclus du processus de collaboration entre les autorités judiciaires et policières des Etats membres de la CE, dont font partie trois de nos cinq voisins. Dans les domaines du droit, des enquêtes et du savoir-faire, la Suisse court le risque de devenir peu à peu une île dans le sens négatif du terme. A 82 Feuille fédérale. 144" année. Vol. III 1253

cela s'ajoute le risque que la Suisse devienne de plus en plus le théâtre d'activités criminelles internationales. Politique à l'égard des étrangers et des réfugiés Les mêmes réflexions valent en matière de politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. Les buts exposés dans notre rapport du 15 mai 1991 ne peuvent pas être atteints sans une collaboration institutionnalisée avec les Etats membres de la CE, même si ces derniers eux-mêmes sont encore très loin d'avoir trouvé une solution idéale. 5.47 Conclusion de traités internationaux avec des pays tiers L'activité de la Communauté ne se déploie pas seulement dans le domaine intracommunautaire. Elle s'étend également aux relations avec les pays tiers, avec lesquels la CE est notamment amenée, dans les limites de ses compétences, à conclure des traités internationaux. C'est principalement dans le cadre de la politique commerciale commune que la CE, se fondant sur le texte exprès de l'article 113 du Traité de Rome, exerce une telle compétence externe en concluant des accords tarifaires et commerciaux (voir supra, chiffre 5.3.1). Les accords négociés au sein du GATT et les accords de libre-échange avec les pays de l'AELE en sont un exemple. Le Traité de Rome prévoit également, à son article 238, que la CE peut conclure des accords d'association avec des Etats tiers. C'est précisément sur cette disposition qu'est basé le projet d'accord relatif à l'EEE. Au-delà des cas de compétences expressément attribuées dans le domaine externe par le Traité de Rome, la jurisprudence de la Cour de justice des CE ainsi que la pratique ont établi que la CE dispose de compétences externes implicites dans tous les domaines où le droit communautaire lui reconnaît, sur le plan interne, des compétences en vue de réaliser un objectif déterminé (voir notamment l'arrêt AETR du 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1971, p. 263 ss; et l'avis 1/76 du 26 avril 1977, Rec. 1977, p. 741 ss.). En d'autres termes, dans les domaines où la CE jouit d'une compétence normative interne, c'est-à-dire essentiellement du pouvoir d'arrêter des

règlements et des directives, c'est à elle que revient la tâche de négocier et de conclure avec les pays tiers les traités bilatéraux ou multilatéraux. C'est avant tout le champ d'application des quatre libertés et, selon le cas, des politiques horizontales et d'accompagnement qui est ainsi visé. Par contre, des domaines tels que la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures ou la politique étrangère et de sécurité commune sont clairement exclus. Il est à noter que jusqu'ici, la CE n'a pas toujours fait usage de ses pouvoirs; les Etats membres ont alors continué de négocier avec les pays tiers. Les accords conclus avec la CE lient les Etats membres en vertu de l'article 228 du Traité de Rome. Toutefois, ils n'affectent pas les accords conclus antérieurement par les Etats membres, mais ces derniers doivent s'efforcer de rendre ces engagements compatibles avec leurs obligations communautaires (art. 234 du Traité de Rome). En cas d'adhésion, la Suisse serait ainsi amenée à transférer à la CE une part non négligeable de son pouvoir de conclure des traités internationaux. A cet égard néanmoins, trois considérations doivent être prises en compte : a) Généralement négociés par la Commission sous le contrôle de représentants des Etats membres, les accords communautaires sont approuvés et conclus par le Conseil, où l'unanimité des Etats membres est requise dans des cas importants tels que les accords d'association. b) En principe, une compétence communautaire exclut toute compétence concurrente des Etats membres. En pratique, il arrive souvent cependant qu'un accord soit conclu à la fois par la CE et par ses Etats membres (accords dits "mixtes"), dans la mesure où il porte sur des secteurs relevant en partie de la CE et en partie des Etats membres. C'est le cas notamment de l'Accord EEE. c) Au fil des années, l'expérience a montré que la solidarité communautaire des Etats membres va toujours croissant vis-à-vis de l'extérieur. Les positions de négociation de la CE tendent à intégrer les préoccupations de l'ensemble des Etats membres. En cas d'adhésion,

le phénomène profiterait également à notre pays et nos intérêts seraient d'autant mieux 1255 représentés sur le plan international que le poids de la CE dans des négociations est aujourd'hui sans commune mesure avec celui de la Suisse. 5.5 Questions budgétaires 5.51 Aperçu Système et principes budgétaires de la Communauté La Communauté finance ses activités pratiquement en totalité au moyen de ressources propres qui lui reviennent en vertu du droit communautaire (voir chap. 5.43). Ces ressources sont les droits de douane et les prélèvements agricoles provenant des échanges avec les pays non-membres de la CE, une quote-part uniforme de 1,4 pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée des Etats membres et une contribution fondée sur le PNB. Cette dernière est une grandeur résiduelle qui varie en fonction des besoins financiers de la Communauté. L'ensemble des ressources propres de la CE est limité à un certain pourcentage du PIB communautaire; actuellement il est de 1,2 % du Pffi. Avec ses ressources propres, la CE finance la mise en oeuvre des politiques communes. Les principaux postes de dépenses sont constitués par l'agriculture et la pêche, les dotations aux fonds structurels (politique régionale et sociale), les programmes intégrés méditerranéens, la recherche et la coopération au développement. La croissance des dépenses s'ajuste à des plafonds globaux définis sur la base de programmes pluriannuels. La priorité est actuellement donnée à la cohésion économique et sociale, c'est à dire aux mesures visant à réduire l'écart entre les régions et groupes sociaux bien développés et ceux qui sont défavorisés. En dehors du budget, on trouve le Fonds européen de développement et diverses opérations d'emprunt et de prêts réalisées par la Banque Européenne d'Investissement. Ces sources de financement permettent de soutenir certains projets situés dans le tiers monde, la modernisation ou la conversion dans les secteurs du charbon et de l'acier, la modernisation du secteur de l'énergie, le développement des petites et moyennes entreprises, ainsi que 1256

des investissements prioritaires en matière régionale, d'environnement, de communication et de technologies avancées. La Suisse pourrait bénéficier de prêts, par exemple pour la construction de la nouvelle transversale alpine. Besoin d'adaptation pour la Suisse En tant qu'Etat membre de la CE, la Suisse percevrait des droits de douane et des prélèvements agricoles à l'égard des pays non-membres (pays tiers), fixés au niveau communautaire. Elle rétrocéderait les recettes ainsi collectées à la Communauté après déduction d'un montant de 10 % (remboursement des frais de perception). D'autre part, les droits de douane et les prélèvements sur les produits agricoles à l'égard des autres Etats membres de la CE - les seuls qui subsistent - seraient supprimés. Par conséquent, la Suisse perdrait les recettes douanières sur les produits importés et les prélèvements agricoles. En outre, elle devrait verser à la Communauté une contribution correspondant à la quote-part de la taxe sur la valeur ajoutée à laquelle s'ajouterait la contribution basée sur le PNB. En revanche, la Suisse recevrait des fonds de la CE au titre des politiques agricole et structurelle communes. Elle bénéficierait d'autre part de certains montants résultant de la mise en oeuvre de mesures dans d'autres domaines, notamment, la recherche. L'adhésion à la Communauté entraînerait une modification fondamentale de la politique financière et fiscale de la Confédération (voir chap. 5.43). L'incidence la plus importante concernerait la reprise du système de fiscalité indirecte communautaire. Pour la Suisse, cela signifierait notamment l'introduction d'une TVA. Les recettes supplémentaires engendrées par le renforcement de la fiscalité indirecte nous donneraient une marge de manoeuvre importante en matière budgétaire. Des décisions politiques devraient être prises concernant : l'allègement de la charge fiscale directe au niveau fédéral et / ou cantonal; le financement de politiques de soutien complémentaires à

l'agriculture, surtout dans la phase de transition menant à la reprise de la politique agricole commune. 1257

5.52 Conséquences d'une adhésion pour le budget de la Confédération Hypothèses de calcul  
Les conséquences financières d'une adhésion de la Suisse à la Communauté ne peuvent être estimées que selon certaines hypothèses, en particulier les suivantes: l'année de base est 1990; il n'y a aucun changement de la politique financière de la Suisse jusqu'au moment de l'adhésion; la structure des importations en provenance des pays tiers reste la même; les résultats des négociations du GATT ne sont pas pris en considération; les effets de l'Espace économique européen ne sont pas pris en considération. Les modifications qui résulteraient d'une adhésion consécutive à une participation à l'Espace économique européen figurent au chiffre 5.56; la réforme budgétaire de la CE en cours (deuxième paquet Delors), dont l'issue est incertaine, n'est pas prise en considération. Il en est de même pour la réforme de la politique agricole commune; la politique de dépenses de la CE reste inchangée; Ces hypothèses montrent que les chiffres qui figurent dans ce chapitre doivent être considérés avec prudence, comme des estimations sur la base de la situation actuelle. 1258

5.521 Adaptation du régime douanier Réduction des droits de douane La CE est conçue comme une union douanière. L'élimination des droits de douane dans les échanges commerciaux intra-communautaires est complétée par l'application d'un tarif douanier extérieur commun à l'égard des pays tiers. Quel que soit l'Etat membre qui les prélève, les recettes douanières et les prélèvements agricoles reviennent de plein droit à la Communauté, déduction faite de 10% des recettes, prélevés au titre de frais de perception. Les recettes suivantes ne seraient plus versées au budget de la Confédération: - Droits de douane 400 millions - Droits de douane et suppléments de prix sur les 900 millions produits agricoles - Emoluments statistiques 70 millions 1'370 millions Ce calcul tient compte du fait que les droits de douane fiscaux sur les véhicules à moteur et sur les carburants seront transformés en impôts internes et continueront de constituer des recettes pour la Confédération. Remboursement des frais de perception 10% des recettes collectées par les douanes suisses seraient retenus au titre de frais de perception. Sur la base de la structure actuelle du commerce extérieur de la Suisse, le montant suivant, provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles à l'égard des pays tiers, serait perçu et transféré dans les caisses de la Communauté. - Droits de douane (selon le tarif CE qui est 600 millions plus élevé que le tarif suisse) - Prélèvements agricoles 100 millions 700 millions 1259

Il en résulterait donc pour la Suisse des recettes de l'ordre de 70 millions de francs au titre de frais de perception. 5.522 Adaptation du régime Fiscal Impôt général de la consommation L'adhésion nécessiterait l'abandon de l'ICHA et l'introduction de la TVA. Après une éventuelle période transitoire qui devra faire l'objet de négociations, la Suisse devrait appliquer le taux minimal général de 15 pour cent et un taux minimal réduit de 5 pour cent (cf. chapitre 5.43). L'augmentation des recettes fiscales qui en résulterait serait la suivante: Abolition de l'ICHA -9'900 millions Introduction de la TVA +25'900 millions Contribution TVA (1,4 point de pourcentage) -2'500 millions +13'500 millions Impôts spéciaux de la consommation L'harmonisation du taux des impôts spéciaux de consommation entraînerait d'autres recettes supplémentaires: taux minimal - Huiles minérales +650 millions - Tabac +700 millions +1'350 millions Il convient de relever que ces chiffres résultent de l'hypothèse selon laquelle le niveau de consommation reste constant. 1260

5.523 Autres répercussions financières annuelles Droits de timbre Un droit de timbre de 1 pour cent au maximum sur les émissions d'actions, au lieu des 3 pour cent actuels, engendrerait des pertes de recettes de 300 millions de francs (cf chapitre 5.434). La suppression du droit de timbre sur les émissions d'obligations diminuerait les recettes d'un montant estimé à 320 millions de francs. Ces estimations tiennent compte de la décision prise par le Parlement au travers de la modification du 4 octobre 1991 de la loi sur les droits de timbre, qui fera l'objet d'une votation populaire. Impôt anticipé La Suisse ne serait pas obligée de réduire son taux élevé d'impôt anticipé. Elle devrait cependant rétrocéder entièrement l'impôt anticipé prélevé sur les bénéficiaires distribués des filiales implantées en Suisse dont les sociétés mères ont leur siège dans la CE (cf. chapitre 5.435). La diminution des recettes est estimée à 120 millions de francs. Il convient de souligner que même sans adhérer à la CE, la Suisse serait amenée à modifier dans ce sens les accords de double imposition qu'elle a conclus avec les pays de la CE, afin d'éviter tout désavantage fiscal qui pourrait dissuader des entreprises communautaires d'établir des filiales en Suisse.

Agriculture Les dépenses de la Confédération pour la politique agricole en Suisse en 1990 se sont réparties de la manière suivante : - Amélioration des structures 300 millions - Garantie des prix et du placement 1'700 millions 2'000 millions - Paiements directs et mesures sociales 600 millions 1261

L'adhésion implique une adaptation de la politique agricole suisse par la reprise de la politique agricole commune (PAC). C'est à la CE que revient l'obligation de financer d'éventuelles aides à l'agriculture, dans le cadre de la PAC et des moyens financiers du budget communautaire. La Suisse devrait d'une part renoncer aux mesures de soutien présentes (avantage budgétaire) et, d'autre part, elle aurait la possibilité de mettre en oeuvre des mesures complémentaires en faveur de l'agriculture, pour autant qu'elles soient compatibles avec le Traité de Rome. Il incomberait au gouvernement suisse d'en fixer les montants en tenant compte d'une éventuelle diminution du revenu des agriculteurs à la suite de l'adhésion.

Contribution variable fondée sur le PNB Cette contribution est basée sur un taux appliqué au PNB. Ce taux est fixé chaque année, compte tenu de toutes les autres recettes, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire. Pour la Suisse, sur la base du taux applicable en 1992 (0,2024 %), appliqué au PNB suisse de 1990, la contribution serait de l'ordre de 700 millions de francs.

Fonds européen de développement La dotation à ce fonds n'intervient pas par la voie du budget ordinaire de la CE. Les contributions exigées des pays membres pour ce fonds sont principalement déterminées par leur capacité économique (PNB). Il n'est cependant pas exclu que la contribution suisse dépasse sa part au PNB communautaire comme c'est le cas actuellement pour la Belgique ou la Hollande. Sur cette base, la contribution annuelle de la Suisse serait de l'ordre de 100 à 130 millions de francs.

Evolution des postes budgétaires Les chiffres indiqués ci-dessus reposent sur une observation statique. Après un certain temps, l'adhésion conduira, d'une part, à une croissance économique qui aura pour effet un accroissement des recettes fiscales et, d'autre part, à des économies en raison de l'ouverture des marchés. 1262

L'essor engendré par l'adhésion après une première phase d'adaptation (cf. chapitre 8), auquel s'ajouteraient les effets de la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire, qui favoriserait l'expansion (chiffre 5.452), aurait pour conséquence une augmentation des recettes fiscales. Il n'est pas possible à ce stade de chiffrer avec précision l'importance de cet effet, ni de préciser le moment à partir duquel il se manifesterait. En ce qui concerne l'ouverture des marchés publics, les estimations effectuées dans le cadre du message sur

l'Espace économique européen restent valables en cas d'adhésion. L'administration centrale et les régions pourraient bénéficier chacune d'économies annuelles de l'ordre de quelques centaines de millions de francs. Les conséquences d'une adhésion pour le budget de la Confédération sont résumées au tableau 1.

5.53 Flux financier entre la Suisse et la CE engendrés par l'adhésion

Contribution de la Suisse au budget général de la Communauté

En tant qu'Etat membre, la Suisse serait tenue de contribuer au budget général de la Communauté pour les montants suivants :

- Recettes douanières et prélèvements agricoles - Quote-part de 1,4 point de pourcentage des recettes dues à la TVA
- j - Contribution variable fondée sur le PNB

Prestations de la CE

630 millions	2'500 millions	700 millions	3'270 millions
--------------	----------------	--------------	----------------

La CE renforce la cohésion économique et sociale en Europe par l'intermédiaire de trois fonds structurels : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (FSE).

1263

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole assure le financement intégral des mesures d'organisation et de soutien des marchés agricoles, des contributions à l'exportation de produits agricoles hors de l'EEE et des paiements d'orientation structurelle non liés à la production. La Suisse pourrait espérer recevoir du FEOGA un montant annuel de l'ordre de 400 millions de francs. Le Fonds européen de développement régional poursuit les objectifs suivants: le développement des régions les plus pauvres, la reconversion des régions industrielles souffrant de graves problèmes structurels, la lutte contre le chômage de longue durée, l'insertion des jeunes dans la vie active et le développement des zones agricoles. La Suisse ne pourrait obtenir qu'un financement minime de la part du Feder car les régions suisses ne satisfont que faiblement aux critères d'attribution. Le Fonds social européen est destiné à compenser les déséquilibres résultant de la réalisation du marché unique et susceptibles de frapper certaines régions ou certains groupes de population. Les allocations versées sont essentiellement consacrées aux victimes du chômage et à la formation professionnelle. Si la situation sur le marché de l'emploi devait rester la même qu'aujourd'hui au moment de l'adhésion, les allocations versées par le FSE à la Suisse seraient de 30 millions de francs par an.

- Fonds européen d'orientation et de garantie agricole 400 millions
- Fonds européen de développement régional p.m.
- Fonds social européen 30 millions

430 millions

Les flux financiers entre la Suisse et la CE sont résumés au tableau 2. L'écart entre les montants versés par la Suisse sous forme de ressources propres et les flux financiers dont elle pourrait bénéficier ferait de notre pays un payeur net.

1264

5.54 Participation au capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) En tant que membre de la CE la Suisse souscrirait au capital de la BEI. Le poids économique de la Suisse est proche de celui de la Belgique et de la Hollande qui toutes deux souscrivent à 5,03 pour cent du capital de la Banque européenne d'investissement. Le capital souscrit par la Suisse serait donc de 3 milliards d'ECU environ (5,4 mia de francs). Seuls 7,5 pour cent du capital souscrit doivent être libérés, le reste a valeur de capital de garantie. La Suisse devrait ainsi verser 229 millions d'ECU, soit 406 millions de francs suisses. L'échelonnement de ces versements doit faire l'objet de négociations.

5.55 Participation au capital de la Banque centrale européenne Si la Suisse devient membre de la CE, la Banque nationale devrait prendre une part du capital de la Banque centrale européenne et transférer une partie de ses réserves monétaires à celle-ci dès sa création, c'est-à-dire au plus tôt le 1er janvier 1997. Le montant de la participation suisse résulte de sa part à la population et au

produit intérieur brut des pays membres de la Banque centrale européenne. Dans l'hypothèse que tous les pays de la CjE telle qu'elle existe aujourd'hui soient membres de la Banque centrale européenne, que seule la Suisse s'ajoute à ceux-là et que la relation entre les populations et les produits intérieurs bruts des pays considérés restent constants, la part de la Suisse serait de 2,72 pour cent. Cette proportion correspondrait également au nombre de voix que la Suisse obtiendrait dans cette institution. La Banque nationale suisse souscrirait donc au capital à raison de 136 millions d'ECU, soit 241 millions de francs, dont seulement une partie cependant (qui reste à déterminer) serait versée effectivement. Elle engagerait 1,36 milliard d'ECU, soit 2,41 milliards de francs sur ses réserves monétaires. 1265

5.56 Conséquences financières de l'Espace économique européen Si la Suisse devait déjà être membre de l'Espace économique européen au moment de l'adhésion, il faudrait déduire les coûts annuels, de l'ordre de 260 millions de francs environ, qui en résulteraient (cf. message sur l'EEE, chapitre 11.1) devraient être déduits. Ce chiffre englobe la contribution de la Suisse aux différents programmes et politiques d'accompagnement et au fonds de cohésion des pays de l'AELE, ainsi que les pertes de recettes douanières dues à certaines mesures de libéralisation des échanges. D'autre part, l'ouverture des marchés publics et l'augmentation des recettes fiscales, dues à un taux de croissance plus élevé, auraient déjà provoqué des allègements du budget fédéral. 1266

5.57 Tableaux récapitulatifs Tableau 1 Conséquences de l'adhésion pour le budget de la de la Confédération en mio. de fr. Recettes suppl. Dépenses suppl. Solde ou diminution ou diminutions (- : effet négatif des dépenses des recettes + : effet positif) Montants annuels cession des droits de douane 1) 400 cession des droits de douane (480 mio. de fr.) 900 et suppléments de prix (430 mio. de fr.) sur les produits agricoles ' ) remboursement des frais de perception 70 perte des émoluments statistiques 70 ICHA (suppression) 9900 TVA de 15% (taux minimal de la 25900 CE) 2) cession de 1,4 point de pourcent- 2500 tage sur la TVA harmonisation des impôts sur les 650 huiles minérales harmonisation des impôts 700 sur le tabac diminution des recettes provenant 620 des droits de timbre diminution des recettes de l'impôt 120 anticipé (dividendes filiale-société mère) 1267

reprise de Politique agricole com- 2000 contribution variable selon le PNB 700 contribution au Fonds européen de 100 développement régional Contribution unique Participation au capital de la Banque 406 européenne d'investissement (capital effectivement versé) 3) Total 29320 15310 +14010 diminution des impôts directs -14010 fédéraux et cantonaux comme compensation (hypothèse d'une opération sans effet sur les coûts) et mesures compensatoires en faveur de l'agriculture. 1) Justification de la différence entre les deux tableaux récapitulatifs : différence entre le montant de 700 mio. de fr. (600 + 100) provenant des drpits de douane et des prélèvements agricoles qui est transféré à la Communauté et les l'SOO mio. de fr. (400 + 900) qui correspondent aux pertes de recettes pour le budget de la Confédération: - ' les 700 mio. de fr. sont composés des droits de douane (600 mio.) prélevés sur les importations en provenance des pays tiers (hors de l'EEE) à destination de la Suisse et selon le tarif douanier de la CE. Les prélèvements agricoles (100 mio) sont des prélèvements opérés pour aligner sur les prix communautaires ceux de nombreux produits agricoles importés en Suisse de pays n'appartenant pas à la CE. les 1300 mio. de fr. sont composés de 400 mio représentant les droits de douane que la Suisse a prélevé en 1990 sur l'ensemble des importa- lions et de 900 mio. qui sont des droits de douane sur les produits agricoles (480 mio.) ou des suppléments de prix sur ces produits

(près de 430 mio.) destinés à financer notre propre politi- que agricole. 2) Une éventuelle période transitoire fera l'objet de négociations. 3) L'échelonnement des versements 1268

Tableau 2 Flux financiers entre la Suisse et la Communauté, engendrés par l'adhésion (flux annuels) en mio. de fr. Flux de la CE Flux de la Suisse Solde vers la Suisse vers la CE (- : effet négatif + : effet positif) I Flux de transfert - droits dédouane 1-3) 600 - prélèvements agricoles 1-3) , 100 - remboursement des frais de perception 70 - contribution TVA 0 2500 - contribution PNB !) 700 - Fonds européen d'orientation 400 et de garantie agricole 2) - Fonds européen de • p.m. développement régional 2) - Fonds social européen 2) 30 Total 500 3900 Contribution annuelle nette au 3400 budget général de la CE (chiffre arrondi) Fonds européen de développement 100 régional (hors budget) Contribution annuelle nette 3500 en faveur de la CE (chiffre arrondi) 1 ) Ressources propres de la Communauté 2) Subventions de la Communauté à des tiers en Suisse 3) Justification de la différence entre les deux tableaux récapitulatifs : différence entre le montant de 700 mio. de fr. (600 + 100) proven- ant des droits de douane et des prélèvements agricoles qui est trans- féré à la Communauté et les l'300 mio. de fr. (400 + 900) qui correspondent aux pertes de recettes pour le budget de la Confédéra- tion: 83 Feuille fédérale. 144= année. Vol. III 1269

les 700 mio. de fr. sont composés des droits de douane (600 mio) prélevés sur les importations en provenance des pays tiers (hors de l'EEE) à destination de la Suisse et selon le tarif douanier de la HCE. Les prélèvements agricoles (100 mio) sont des prélèvements opérés pour aligner sur les prix communautai- res ceux de nombreux produits agricoles importés en Suisse de pays n'appartenant pas à la CE. les l'SOO mio. de fr. sont composés de 400 mio représentant les droits de douane que la Suisse a prélevé en 1990 sur l'en- semble des importations et de 900 mio qui sont des droits de douane sur les produits agricoles ou des suppléments de prix sur ces produits (près de 430 mio. de fr.) destinés à financer notre propre politique agricole. 1270

6 Conséquences institutionnelles d'une adhésion à la CE 6.1 Généralités Sur le plan institutionnel, la CE repose sur l'idée du transfert de compétences nationales à des organes communs. Tous les Etats membres de la CE - Etats démocratiques comme le nôtre - ont accepté cette idée de supranationalité, définie par Jean Monnet comme une "manière d'être collective". L'organisa- tion de notre Etat fédéral repose à l'origine sur une idée qui n'est pas différente: les cantons aussi ont accepté, en 1848, d'agir en commun et, à cet effet, de transférer des compétences à la Confédération pour régler certaines questions (douanes, postes, monnaie, politique étrangère, armée). Les compétences transférées à la CE sont exercées en commun par les Etats membres dans les institutions de la CE où ils sont représentés, en particulier au Conseil des Ministres qui est l'organe législatif de la CE. L'analyse qui suit montre que le fédéralisme suisse pourra continuer à se développer au sein du processus d'intégration européenne et que les effets d'une adhésion sur nos institutions démocratiques seront limités. Certes, comme tous les Etats membres de la CE, nous procéderons aux aménagements institutionnels nécessaires. Mais, en adhérant à la CE, nous trouverons des moyens d'action qui nous font défaut aujourd'hui et qui nous permettront de participer à la consolidation, à l'échelle européenne, de valeurs qui sont les nôtres et qui forment le patrimoine politique, juridique et culturel des pays démocratiques qui nous sont géographiquement les plus proches. Nous pourrons participer pleinement au processus d'intégration européenne en cours, processus dans lequel nous gagnerons de nouvelles possibilités d'influence dans le cadre de l'exercice en commun de compétences commu- nautaires. Les effets d'une adhésion sur la démocratie et le fédéralisme suisses seront la

conséquence de l'attribution volontaire de compétences aux institutions communautaires qui sera décidée par un acte de souveraineté. Chez les Etats membres actuels de la CE, ce transfert de compétences s'est surtout répercuté sur les responsabilités du Parlement et du Gouvernement. Les conséquences institutionnelles de l'adhésion seront particulières chez nous du fait que le pouvoir législatif est partagé entre l'Assemblée fédérale et le peuple

1271 et que le Constituant dispose de larges compétences. Le référendum populaire et l'initiative populaire tendant à la révision de la Constitution revêtent à cet égard un caractère spécifique en Suisse. L'Etat qui adhère à la CE accepte du même coup que le champ des compétences étatiques se restreigne au profit des institutions communes de la CE, institutions au fonctionnement desquelles il participe pleinement.

### 6.2 Conséquences d'une adhésion sur le fédéralisme

Le fédéralisme tel que nous l'avons conçu et que nous le pratiquons se concilie avec une appartenance à la CE. Nous l'avons exposé au chapitre 4. Il nous faut maintenant aborder la question sous un angle juridique. La répartition des compétences au sein de notre Etat fédéral se trouve consacrée à l'article 3 de la constitution. Cette disposition constitutionnelle repose sur l'idée selon laquelle on ne délègue à l'autorité supérieure que ce qui ne peut être traité de manière plus efficace à l'échelon inférieur. C'est une philosophie voisine qui a inspiré l'organisation institutionnelle de la CE et qui a trouvé sa consécration juridique dans le récent Traité instituant l'Union européenne. Une adhésion de la Suisse à la CE aura sur les compétences matérielles des cantons une incidence qui ne devrait guère aller au-delà de celle qu'aura l'accord EEE. Autrement dit, hormis les domaines de la reconnaissance des diplômes, des marchés publics et du contrôle des médicaments, les incidences d'une adhésion sur les compétences matérielles des cantons seront limitées (voir sur ces questions "L'intégration européenne et ses répercussions sur le fédéralisme suisse", JAAC/VPB 1989 no 55, et le volume intitulé "Rapports des Groupes de travail chargés d'examiner les conséquences du droit de l'EEE sur le droit cantonal", Groupe de contact des cantons, Berne, 8 novembre 1991). La réalisation progressive de l'Union politique, à laquelle nous participerions, pourrait augmenter l'incidence du droit communautaire sur les compétences cantonales, notamment en matière d'éducation et de formation, de santé, de culture, d'infrastructure, de coopération dans le domaine de la justice, de l'entraide judiciaire pénale, administrative et civile ainsi qu'en matière d'asile et de coopération policière. Cette incidence sur les compétences cantonales sera certes compensée par un renforcement de la

1272 participation des cantons au processus d'intégration européenne (voir chap. 6.3) et par notre présence même, en tant qu'Etat fédéral, dans la CE. En effet, la Suisse viendra renforcer, dans la CE, les sensibilités fédéralistes et augmenter le nombre des Etats membres petits ou moyens et donc leur importance relative dans l'ensemble communautaire. L'exercice de ces compétences communautaires soumettra le fédéralisme à certaines contraintes; il sera en effet nécessaire de résoudre la difficulté pratique de consulter à bref délai les cantons dans les domaines de leur compétence. Le fait que tout transfert nouveau de compétences à la CE exige une révision des traités constitutifs, décidée à l'unanimité et dans le respect des procédures constitutionnelles nationales, est également une garantie solide pour un petit Etat fédéral comme le nôtre.

### 6.3 Conséquences d'une adhésion pour la collaboration des cantons entre eux et avec la Confédération

Depuis octobre 1989, les cantons ont été amenés, dans le cadre du Groupe de contact des cantons, à traiter de manière régulière et intensive les problèmes d'intégration européenne. Une collaboration fructueuse s'est établie entre les autorités fédérales et cantonales dans ce domaine, notamment en matière d'adaptation du

droit cantonal au droit de l'EEE (voir en particulier le rapport cité sous ch. 6.2). Cette collaboration a trouvé aujourd'hui son aboutissement provisoire dans le projet d'arrêté fédéral d'approbation de l'Accord EEE que nous vous soumettons dans le message y relatif. La disposition pertinente de l'arrêté fédéral prévoit que la Confédération tient compte des intérêts des cantons dans la mise en oeuvre et le développement de l'Accord EEE, de même que dans les questions relatives à l'intégration européenne. Cette disposition prévoit que les cantons seront informés de ces questions à temps et de manière complète; en outre, la Confédération les consultera et les associera à la préparation des décisions dans les domaines qui les concernent. Conçue au premier chef dans la perspective de l'EEE, cette disposition constituera une base juridique appropriée pour associer comme il convient les cantons à la préparation des décisions à prendre en cas d'adhésion de la Suisse à la Communauté. Les expériences accumulées permettront d'affiner, le moment venu, les modalités de la coopération entre la Confédération et les cantons en matière d'intégration européenne sous le régime de l'adhé-

1273  
sion. Car en effet, ce qui distingue fondamentalement l'adhésion à la CE de la ratification de l'Accord EEE, c'est l'existence, dans le premier cas seulement, de transferts de compétences législatives à des institutions communes. Il conviendra donc, en étroite collaboration avec les cantons, de trouver les moyens adéquats pour permettre au fédéralisme suisse de s'exprimer de manière appropriée dans ce contexte nouveau. 6.4 Conséquences d'une adhésion pour la démocratie L'adhésion de la Suisse à la CE ajoutera à notre ordre constitutionnel suisse, conformément à la procédure de l'article 89,5e alinéa, de la constitution, un élément de supranationalité qui se manifestera à l'égard des organes de l'Etat qui exercent des fonctions démocratiques lors de la formation de règles de droit. Il convient de distinguer à cet égard les conséquences qu'entraînera cet élément de supranationalité pour les fonctions démocratiques exercées par le Constituant fédéral, par l'Assemblée fédérale, par le peuple, et les conséquences qui en découlent pour le Conseil fédéral. Dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, cette obligation revêtirait un caractère particulièrement marqué puisque, comme la Cour de justice des CE l'a elle-même souligné en 1964 dans l'affaire Costa e. ENEL (affaire 6/64, Ree. 1964, p. 1141), "en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes; attendu que cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du Traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable; que la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du Traité visés à l'art. 5 (2), ni provoquer une discrimination interdite par l'art. 7; que les obligations contractées dans le traité

1274  
instituant la Communauté ne seraient pas inconditionnelles, mais seulement éventuelles, si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires". La conséquence principale du principe de la primauté du droit communautaire sur le droit

national s'impose dans le contexte de l'exercice de la démocratie: ni le Constituant, ni le législateur national ne doivent adopter d'actes contraires au droit communautaire. 6.41 Conséquences d'une adhésion pour le Constituant En approuvant l'adhésion de la Suisse à la CE, le Constituant fédéral accepte le principe de la primauté du droit communautaire sur toute norme suisse incompatible. Au plan normatif, cela signifiera que "dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris par les institutions des Communautés avant l'adhésion (lieront la Suisse), comme nouvel Etat membre et seront applicables (en Suisse) dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte" (voir, mutatis mutandis, l'article 2 de l'acte du 12 juin 1985 relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations du Traité). Quelles seraient alors les conséquences pratiques du dépôt d'une initiative populaire en tout ou en partie contraire au droit communautaire après l'adhésion de la Suisse à la Communauté? Dans une publication commune de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public du 26 avril 1989 (JAAC 53/IV 1989, No 54), prise de position que le Conseil fédéral fait sienne, il a été souligné que l'obligation de respect du droit international s'impose à l'ensemble des organes de l'Etat (§15). Dans le cas des propositions de révision de la Constitution émanant du Parlement ou du Conseil fédéral - ce sont plus de la moitié des initiatives tendant à la révision de la Constitution (depuis 1874, 123 projets de révision des autorités politiques et 105 initiatives populaires ont été soumises au vote du Constituant) - il va de soi que ces organes devront tenir compte des exigences matérielles et formelles du droit communautaire en vigueur pour la Suisse. Si un projet de révision constitutionnelle ne permettait pas de répondre entièrement aux exigences du droit, communautaire, le Conseil 1275

fédéral et le Parlement devraient l'adapter pour le rendre conforme au droit communautaire. Comme l'avis de droit mentionné le relève (JAAC 1989 No 54 §16 let. f,b), lorsque la proposition de modification de la constitution a pour origine une initiative populaire, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale seront tenus, dans le cadre de leurs compétences respectives, de respecter la primauté du droit communautaire. Le Conseil fédéral examinera cette question et fera part de son avis dans son message sur l'initiative. Lorsque le contenu essentiel d'une initiative populaire viole le droit communautaire, il appartient à l'Assemblée fédérale d'en tirer les conséquences en proposant, par exemple, un contre-projet compatible avec la législation communautaire en vigueur. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale devront attirer l'attention des électeurs sur les problèmes politiques qui pourraient se poser sur le plan communautaire en cas d'acceptation de l'initiative. Si, par extraordinaire, le Constituant devait accepter une initiative populaire contraire au droit communautaire, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale devront utiliser tous les moyens légaux à leur disposition pour concilier dans toute la mesure du possible la volonté du Constituant et les exigences du droit communautaire (pour quelques-uns de ces moyens, voir la publication commune précitée du 26 avril 1989, JAAC 53/IV 1989 No 54, § 16, lettre f). Le Conseil fédéral devra, de son côté, entreprendre toutes démarches utiles, sur le plan communautaire, pour tenter de faire respecter la volonté du Constituant. Le Conseil fédéral est d'avis que par ces différents moyens, il sera possible de concilier de manière optimale les exigences démocratiques de notre ordre constitutionnel et les contraintes juridiques liées à notre appartenance à la Communauté. Quelle que soit l'origine de l'initiative, le Conseil fédéral devra s'exprimer, dans son message, sur la compatibilité de l'initiative avec le droit communautaire. Il pourra en particulier préciser dans quelle mesure il estime que le contenu de l'initiative est contraire au droit communautaire en

vigueur. A l'Assemblée fédérale d'en tirer les conclusions, conformément aux compétences que lui attribue la Constitution. 1276

L'adhésion de la Suisse à Communauté permettrait le maintien du référendum en cas de révision des traités constitutifs des CE. En effet, une telle révision exige, selon l'article 236, 3e alinéa, du Traité de Rome, la ratification des traités portant amendement "par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives". En Suisse, un tel amendement d'un traité constitutif pourra être soumis, selon ses caractéristiques, à l'un des cas de référendum en matière de traités internationaux prévus par les alinéas 3 à 5 de l'article 89 de la constitution. Relevons pour terminer que les institutions démocratiques suisses pourraient également être utilisées pour contribuer activement à approfondir la dimension démocratique et fédéraliste de la CE. On peut ainsi imaginer qu'une initiative populaire lancée en Suisse puisse être le point de départ d'une proposition au Conseil fédéral tendant à la révision du Traité de Rome (art. 236, 1er alinéa), par exemple pour renforcer les éléments fédéralistes et démocratiques de la Communauté. 6.42 Conséquences d'une adhésion pour les droits du peuple (référendum) Le législateur suisse pourra continuer de légiférer pour mettre en oeuvre les dispositions communautaires liant les Etats membres quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Le référendum en matière législative pourra s'appliquer dans le contexte communautaire, comme d'ailleurs dans le cadre de l'accord EEE, chaque fois qu'un acte communautaire requerra des mesures de concrétisation législative. Par contre, le législateur suisse ne devra plus légiférer dans les domaines régis de façon exhaustive par le droit communautaire. Dans ce second cas, l'absence de droit de référendum est la conséquence du transfert des compétences du Parlement suisse au profit des institutions communautaires (participent au système législatif communautaire la Commission, par son monopole d'initiative législative, le Parlement européen, par les procédures de coopération, de consultation ou de concertation et enfin le Conseil, comme organe de décision). Autre conséquence du fait que certaines matières ne seront plus, désormais, de la compétence de l'Assemblée fédérale, mais des institutions commun-

1277  
autaires: le référendum facultatif en matière de traités internationaux ne pourra pas être demandé contre les actes adoptés par les institutions communautaires en vertu des traités constitutifs (règlements et directives notamment). Il s'agit là d'une différence notable avec le régime applicable à l'accord EEE (voir notre message y relatif). Sauf dans le cas des accords mixtes (c'est-à-dire conclus, du côté communautaire, tant par la CE que par ses Etats membres), le référendum facultatif sera également exclu contre les accords internationaux conclus par la CE avec les Etats tiers ou des organisations internationales. L'étendue des compétences communautaires en matière de traités internationaux se définissant en fonction des compétences normatives internes de la CE, les matières ainsi visées se situent, outre les accords d'association (art. 238 du Traité de Rome), avant tout dans le domaine des quatre libertés et des politiques horizontales et d'accompagnement. Les inconvénients liés à l'absence de possibilité de référendum national contre les accords d'association conclus par la Communauté seule seront atténués par la légitimation démocratique qui découle de la compétence de co-décision dont dispose, en l'espèce, le Parlement européen (voir l'art. 238 CEE), institution communautaire dans laquelle siègeront des députés suisses élus au suffrage universel direct. On soulignera en revanche que le référendum en matière législative pourra jouer, dans le contexte communautaire (comme d'ailleurs dans le cadre de l'Accord EEE), chaque fois qu'un acte communautaire (règlement ou directive, voire

accord international conclu par la Communauté) requerra des mesures de concrétisation législative. Les indications statistiques suivantes montrent que l'initiative et le référendum continueront de trouver une large application dans le cas où la Suisse serait membre de la CE. Depuis le 24 août 1988 - date d'adoption de notre premier rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne - jusqu'au 31 décembre 1991, 112 textes ont été exposés au référendum facultatif. Dans la même période, 14 textes ont été soumis au référendum obligatoire. Parmi ces derniers, seuls deux objets (initiative des petits paysans, rejetée le 4 juin 1989, et nouveau régime financier, rejeté le 2 juin 1991) auraient posé des problèmes de compatibilité avec le droit communautaire, le second d'entre eux d'ailleurs non sur le taux, mais sur le principe même de l'introduction de la TVA (car le droit communautaire laisse 1278

encore, aux Etats membres le choix du taux dans une certaine fourchette). Mais tous les autres - il faut le souligner - auraient également pu être soumis au vote du peuple et des cantons si nous avions été membres de la Communauté (limitations de vitesse 130/100; abolition de l'armée; protection des eaux; article relatif à l'énergie; limitation de la construction des routes nationales; suppression d'une autoroute entre Moral et Yverdon; Knonau-ramt sans autoroute; suppression de l'autoroute entre Bienne et Soleure; encouragement des transports publics; moratoire en matière de centrales atomiques; suppression de l'énergie atomique; abaissement de la majorité civique à 18 ans). S'agissant des référendums législatifs, seules certaines dispositions de l'arrêté fédéral sur la viticulture et la modification de la loi sur la circulation routière (largeur des camions, 2,50 m. au lieu de 2,30 m.) n'auraient pas pu être soumises au référendum. Mais dans ces deux cas, l'impossibilité d'une soumission au référendum eût été la conséquence du fait que ces matières auraient, désormais, été traitées dans des actes communautaires. Ces indications statistiques ne doivent pas cacher le fait que le libre exercice de la démocratie directe sera affecté par l'adhésion à la CE. L'importance de ce phénomène pourrait d'ailleurs augmenter dans la mesure où les domaines relevant de la compétence communautaire ont tendance à croître, notamment dans la perspective de l'Union politique. ; 6.43 Conséquences d'une adhésion pour l'Assemblée fédérale L'adhésion de la Suisse à la CE signifiera, pour l'Assemblée fédérale, une limite matérielle à l'exercice de son pouvoir législatif, déjà défini dans certaines limites par l'article 84 de la constitution. Ainsi, l'Assemblée fédérale ne pourra approuver ni les actes adoptés par le Conseil des CE dans le cadre du processus législatif communautaire, ni les accords internationaux conclus par la CE avec des Etats tiers. Elle pourra par contre approuver les accords "mixtes". En outre, les arrêtés fédéraux d'approbation pourront être soumis au référendum en matière de traités internationaux dans les cas prévus par la constitution. 1279

Chaque fois qu'un acte adopté par la CE (règlement ou directive) impliquera une mesure de concrétisation législative, l'Assemblée fédérale sera amenée à légiférer dans la mesure où les matières ne relèvent pas de la compétence réglementaire du Conseil fédéral. Dès lors que des matières permettent un pouvoir d'appréciation, l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral jouiront d'une marge de manoeuvre. Il faut mentionner dans ce contexte l'"effet de blocage" qu'impliquent, vis-à-vis des parlements nationaux, l'adoption d'un acte communautaire dans une matière déterminée. La transposition en droit national d'une directive communautaire laisse entièrement subsister les obligations découlant de la directive elle-même. En d'autres termes, l'Assemblée fédérale devra s'abstenir d'adopter de nouveaux actes législatifs incompatibles avec les normes communautaires. Dans le cadre

des travaux sur la réforme du Parlement (voir le rapport du 16 mai 1991, FF 1991 m 641 à 845), l'Assemblée fédérale a manifesté concrètement sa volonté de renforcer son rôle et son impact dans la politique d'intégration européenne. A cet effet, partant de la constatation que la politique étrangère et la politique interne sont désormais de plus en plus imbriquées, et que non seulement des traités internationaux, mais que des actes internationaux unilatéraux (tels que règlements et directives communautaires) influenceront de manière croissante le droit suisse, le Parlement a adopté des mesures en vue d'être associé plus étroitement à l'élaboration des décisions prises dans le cadre des organisations internationales, et notamment européennes. Le nouvel article 47 bis a) de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, adopté le 4 octobre 1991 (FF 1991 III1353) et qui sera soumis au référendum ces prochains mois, répond à ce souci. Désormais, "lors de négociations menées au sein d'organisations internationales et conduisant à des décisions qui sont directement applicables en droit suisse ou qui entraînent une modification de la législation suisse, le Conseil fédéral consulte les commissions de politique extérieure avant de fixer ou de modifier les directives et lignes directrices concernant le mandat de négociation". Autrement dit, la perte de certaines compétences par l'Assemblée fédérale sera atténuée par la faculté d'influencer le processus législatif en amont de l'adoption de l'acte au niveau international. Tous les parlements des 1280

Etats membres de la CE ont été amenés, par l'effet du droit communautaire, à introduire des réformes de ce type. En raison du rôle accru de l'Assemblée fédérale dans l'accompagnement et la préparation des négociations menées au sein d'organisations internationales, toutes les forces politiques et les milieux intéressés représentés au Parlement pourront faire valoir leurs intérêts. 6.44 Conséquences d'une adhésion à la Communauté pour les compétences du Conseil fédéral Dans le système législatif communautaire, le Conseil des CE joue un rôle déterminant, puisque c'est lui qui adopte les actes normatifs de la CE (règlements ou directives). Le Conseil est formé par les représentants des Etats membres; chaque gouvernement y délègue l'un de ses membres. Au sein du Conseil, c'est l'Etat en tant que tel - y compris sa branche législative - qui sera engagé par le membre du collège gouvernemental qui y siègera, et, parfois, le présidera (avec une rotation de six mois en six mois entre les Etats membres). Les procédures mentionnées au chapitre précédent - concernant l'accompagnement parlementaire du processus législatif en Suisse conféreront une légitimation démocratique indirecte à l'exercice, par le Conseil fédéral, au nom de la Suisse, de ses compétences au sein du Conseil. S'agissant des autres compétences exécutives du Conseil fédéral, celles-ci ne subiront pas de modifications majeures. Dans ses domaines de compétences, c'est le Conseil fédéral qui devra, par voie d'ordonnance, pourvoir à l'exécution des règlements ou directives communautaires pertinents (voir l'article 102, chiffre 5, de la constitution). Il devra aussi, lors de l'approbation de concordats intercantonaux et de traités conclus par les cantons avec l'étranger (articles 7,9 et 102 chiffre 7) ou lors de l'approbation de certaines lois ou ordonnances cantonales (article 102, chiffre 13), veiller à ce que ces actes cantonaux ne renferment non seulement rien de contraire "à la Confédération", mais rien de contraire au droit communautaire. L'adhésion de la Suisse à la CE aura également pour conséquence une réorientation des compétences internationales du Conseil fédéral, puisque désormais, dans tout le champ de la compétence externe de la CE, le Conseil 1281

fédéral n'aura plus la compétence de négocier, de signer, de ratifier ou de dénoncer les traités internationaux qui relèveront de la compétence internationale expresse ou implicite

de la CE. En revanche, il sera appelé de manière extensive à participer aux délibérations et aux décisions du Conseil des CE dans ce contexte. On rappellera que pour les traités internationaux conclus par la CE, c'est la Commission qui négocie sous l'étroit contrôle du Conseil, et ce dernier qui "conclut" (article 228 du Traité de Rome), c'est-à-dire qui approuve et ratifie le traité, le cas échéant après consultation de la Cour de justice (procédure d'avis, article 228, 2<sup>e</sup> alinéa, chiffre 1) et consultation ou avis conforme donnés par le Parlement européen (notamment dans le cadre des articles 113 et 238 du Traité de Rome). 6.5 Conséquences d'une adhésion pour le Tribunal fédéral et les juridictions suisses L'ordre juridique communautaire est, comme la Cour de justice des Communautés l'a souligné (arrêt *Costa e. ENEL*, affaire 6/64, Rec. 1964, p. 1159) un "ordre juridique propre, intégré au système des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions". Par le jeu combiné de la doctrine de la primauté du droit communautaire et celle de son effet direct (c'est-à-dire le droit pour les particuliers d'invoquer le droit communautaire devant les juridictions nationales), le droit communautaire sera appelé à jouer un rôle dans l'ensemble du contentieux juridictionnel fédéral et cantonal, tant par les voies de recours ordinaires que dans le contentieux constitutionnel au sens étroit (recours de droit public). L'article 164 du Traité de Rome confie à la Cour de justice des CE la tâche d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités constitutifs. C'est, en d'autres termes, à la Cour de justice des CE que revient le droit de donner une interprétation définitive, contraignante pour l'ensemble des sujets de droit communautaire, des règles communes. Néanmoins, ce sont les juridictions nationales qui sont compétentes au premier chef pour l'application du droit communautaire et qui jouent un rôle déterminant dans la pratique. Ce sont donc les juges nationaux qui sont les "juges de droit commun" du droit communautaire: en effet, par le jeu combiné de la primauté du droit communautaire et de son effet direct, les juridictions

suisses devront laisser inappliquée, de leur propre autorité, la règle interne contraire au droit communautaire. Le principe de la primauté, ainsi entendu, aura été introduit dans notre ordre constitutionnel par la notion de "supranationalité" contenue à l'article 89,5<sup>e</sup> alinéa, de la constitution. Sur cette base constitutionnelle, le principe communautaire de la primauté introduira dans l'article 113, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution - qui laisse la question ouverte - une règle de conflit claire. En effet, l'article 113, 3<sup>e</sup> alinéa, oblige seulement le Tribunal fédéral (et toutes les autorités d'application du droit) à appliquer les lois fédérales, les arrêtés fédéraux de portée générale et les traités internationaux, sans se prononcer sur la solution à donner au conflit entre le traité et la loi. On observe à cet égard qu'aujourd'hui déjà, l'article 113, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, interprété à la lumière des articles 26 et 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (RS 0.111) permet d'assurer la primauté du droit international sur le droit interne dans notre ordre juridique (voir sur ce point le chapitre 5 du message relatif à l'accord EEE). La question devra néanmoins être discutée, de concert avec toutes les questions qui lui sont liées (extension ou non de la juridiction constitutionnelle, révision totale de la constitution, adaptation éventuelle d'autres dispositions de celle-ci par suite de l'adhésion). En procédant à une analyse des conséquences d'une adhésion pour l'exercice de la fonction juridictionnelle, on ne peut passer sous silence l'importance de la procédure préjudicielle instituée par l'article 177 du Traité de Rome. Cette procédure organise un dialogue judiciaire entre les juridictions nationales et la Cour de justice des CE: si une question d'interprétation du droit communautaire se pose à lui dans un cas concret, le juge national des instances inférieures peut - et le Tribunal de dernière instance doit - suspendre la procédure et inviter la Cour de

justice des CE à interpréter la règle communautaire pertinente. Cette procédure est articulée autour d'un partage de compétences: le juge communautaire est responsable de l'interprétation, le juge national de l'application au cas d'espèce. Cette procédure est importante. Son succès s'explique par les rapports de confiance qui se sont développés entre les juges nationaux et le juge communautaire dans des rapports qui relèvent de ce que l'on pourrait qualifier de "fédéralisme coopératif dans le domaine judiciaire". Cette procédure souple, mais 1283

efficace, a été l'un des facteurs déterminants dans la formation d'un ordre juridique communautaire cohérent, situé à mi-chemin entre le droit international et le droit national, tout en étant intégré à l'ordre juridique de chacun des Etats membres de la CE. Le développement de la fonction judiciaire nationale par l'effet du droit communautaire est doublé d'un accroissement des droits subjectifs de l'individu, fondés sur le droit communautaire lui-même. Par l'adhésion de la Suisse à la CE, le justiciable suisse aura qualité d'un sujet à part entière de l'ordre juridique communautaire. De très nombreuses dispositions du droit communautaire étant directement applicables, l'individu pourra s'en prévaloir directement, en les invoquant à rencontre de tout acte contraire de droit national (voir notamment le cas des règlements, définis à l'article 189, 2e alinéa, du Traité de Rome). De surcroît, la Cour de justice des CE a reconnu un effet direct à de nombreuses dispositions du droit communautaire origin- aire (les traités constitutifs) et du droit communautaire dérivé ou issu des relations extérieures. Même certaines dispositions de directives peuvent déployer un effet direct dans certaines circonstances. Le justiciable suisse pourra se prévaloir, tant devant le juge national que devant le juge commun- autaire, comme d'ailleurs devant toutes les autorités administratives nationa- les, des droits qui lui sont directement conférés par les règles communes de droit européen. Sa position sera notablement renforcée, non seulement en Suisse, mais également dans les autres Etats membres de la CE, où il pourra se prévaloir dans les mêmes conditions des textes de droit communautaire qui s'imposent également à toutes les autorités nationales d'application du droit dans l'ensemble de la CE. De manière générale, le citoyen suisse tirera profit du fait que le droit communautaire apporte une solution adéquate aux problèmes transfrontaliers qui se posent de plus en plus fréquemment. 1284

7 Incidences d'une adhésion sur notre organisation gouvernementale et administrative  
L'adhésion à la Communauté obligera les membres du Conseil fédéral et les hauts fonctionnaires à participer activement au processus de décision de la Communauté à Bruxelles. Le Conseil de la CE (Conseil des ministres) est l'organe législatif de la CE. Les gouvernements de tous les Etats membres y sont représentés. Le Conseil se réunit environ douze fois par mois, parfois tous les deux jours. Sa compo- sition varie selon l'objet de ses réunions: Conseil des ministres des affaires étrangères, de l'économie, des finances, du travail, de l'agriculture, etc. En 1991, le Conseil de la CE a tenu plus de cent réunions. Il faut y ajouter les nombreuses rencontres informelles de représentants des gouvernements des Etats membres, ainsi que les sessions régulières des chefs de gouvernement (G-24, etc.). L'une des tâches principales du Conseil de la CE est l'adoption de règlements directement applicables dans l'ordre juridique des Etats membres et de directives qui, elles, doivent être transposées dans les droits nationaux. Ces actes sont examinés et adoptés par le Conseil de la CE sur proposition de la Commission après une large procédure de consultation à divers niveaux. Le Conseil de la CE exerce en outre les compétences législatives que lui ont déléguées les Etats membres. Le groupe d'experts, présidé par le Professeur Eichenberger, a

été chargé par le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'une réforme du gouvernement et de l'administration. Les différents modèles d'organisation que ce groupe étudie actuellement seront également examinés en fonction des problèmes que pourrait poser l'adhésion de notre pays à la Communauté. 84 Feuille fédérale. 144<sup>e</sup> année. Vol. III 1285

8 Conséquences économiques d'une adhésion à la CE L'adhésion à la CE modifiera et influencera durablement certains secteurs de l'économie suisse. Ces influences proviendront principalement de la pleine réalisation des quatre libertés en matière de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux; l'adoption de la politique de la CE en matière de concurrence; l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) l'alignement sur la politique agricole de la CE et l'adhésion à l'Union économique et monétaire européenne (UEM). Alors que les quatre libertés et la politique de concurrence font également partie de l'EEE, les trois autres points concernent exclusivement l'adhésion à la CE. Ce chapitre étudie notamment les répercussions de l'adhésion à la CE sur la croissance économique globale, la composition du produit national et la politique de stabilité. 8.1 La croissance économique globale Il est difficile de distinguer entre l'influence qu'auraient respectivement l'EEE et l'adhésion à la CE sur la croissance du produit national. Les explications du message sur la participation de la Suisse à l'EEE demeurent donc valables, dans une large mesure, pour une éventuelle adhésion à la CE. Pour éviter les répétitions, on renverra donc ici à ces explications (analyse des implications de l'EEE du point de vue économique et social, réalisation des quatre libertés, conséquences du Fonds de cohésion EEE (60-70 millions de francs), importance de l'ouverture à la Suisse d'un marché de 350 millions d'habitants; v. ch. 4.3). Nous nous contenterons de résumer ci-après les principaux résultats obtenus. 1286

Finalement, l'objectif d'une intégration progressive - que ce soit dans le cadre de l'EEE ou d'une adhésion à la CE - est le même: il s'agit de supprimer des obstacles à l'accès aux marchés, de réduire les coûts des entreprises et de se profiler dans toute l'Europe sur le marché de l'offre et de la demande. En fin de compte, les deux formes d'intégration devraient favoriser l'expansion économique. Pour l'essentiel, cette incidence favorable sur la croissance devrait découler des influences et mécanismes suivants. En premier lieu, l'adhésion à la CE supprimerait les contrôles douaniers et entraînerait la disparition des frais qui en découlent (ce qui ne serait que partiellement le cas dans l'EEE). On citera à titre d'exemple les formalités douanières et l'attente aux frontières. La CE estime que ces frais représentes montants ainsi économisés, multipliés par la part des exportations au produit national, représenteraient pour la Suisse entre 0,4 et 1,2% du produit national brut (Heinz Hauser, Accord EEE, adhésion à la CE, cavalier seul; conséquences économiques pour la Suisse, Berne 1991, p.46). Deuxièmement, l'ouverture des marchés ranimera la concurrence; cela entraînera une production et une distribution plus efficaces des biens et des services. L'ouverture des marchés doit être vue dans la perspective des quatre libertés et de la politique de concurrence. Troisièmement - et en corrélation avec les effets précités - on verra se manifester une tendance à la production en plus grandes séries, ce qui contribuera ainsi à abaisser les coûts. On ne peut pas exclure une certaine tendance à la concentration dans le secteur industriel, les conséquences à long terme pour la Suisse d'une telle évolution demeurant difficiles à évaluer. Quatrièmement, les frais des transactions seront réduits après la réalisation de l'Union économique et monétaire, qui supprimera les risques de change dans la CE. Grâce à une production plus efficace et à la suppression de certains coûts, le produit national actuel pourra être réalisé au moyen de ressources réduites,

ce qui augmentera le degré d'efficacité. De tels gains de productivité pourraient accroître l'attrait des investissements en Suisse. Il s'agit là de 1287

l'augmentation de la prospérité que le professeur Hauser évalue dans son étude. Il estime qu'après une période de transition d'environ dix ans, le produit national brut aura augmenté de 4 à 6 % (op.cit.). Ces dernières années, les différences de prix ont diminué entre les pays de la CE. Il n'y a pas de raisons d'admettre qu'en cas d'adhésion de la Suisse à la CE, on n'assisterait pas à un alignement des prix suisses, en partie nettement plus élevés, sur ceux de la CE, notamment dans le domaine des denrées alimentaires. Il ne faut toutefois pas nourrir de fausses espérances: d'une part, il ne sera pas possible de supprimer toutes les différences de prix, d'autre part, il serait faux de croire que toutes les réductions de prix se traduiront par une augmentation du pouvoir d'achat. Même après une adhésion à la CE, les protagonistes de l'offre dans certains secteurs du marché national pourront et devront répercuter sur les prix locaux des coûts de revient plus élevés. Dans ce domaine également, il est prévisible que les revenus baisseront et que certaines recettes seront supprimées. 8.2 Répercussions sur la composition du produit national Les principes qui sous-tendent le marché intérieur et l'EEE sont basés sur la garantie des quatre libertés de circulation des marchandises, services, personnes et capitaux. Viennent s'y ajouter des politiques communes d'accompagnement comme celles de la concurrence ou de la recherche. Si l'on s'interroge sur les domaines où les quatre libertés sont le moins bien garanties en Suisse et où une adaptation serait nécessaire en cas d'adhésion à la CE ou de participation à l'EEE, les remarques suivantes s'imposent. L'Accord de libre-échange entre la Suisse et la CE a déjà permis de libéraliser dans une large mesure les échanges de marchandises. Le démantèlement des obstacles non-tarifaires aux échanges de marchandises, résultant notamment de l'harmonisation des prescriptions techniques, ainsi que le régime des marchés publics seront les domaines qui connaîtront les modifications les plus importantes. Dans le secteur des services, ce sont les banques, les assurances, les transports et les professions libérales qui verront les changements les plus significatifs. La libre circulation des personnes, qui constitue l'un des aspects primordiaux des efforts d'intégration exigera une réforme de la politique suisse à l'égard des étrangers. En ce qui concerne la circulation des capitaux, 1288

c'est la Lex Friedrich qui sera au centre des préoccupations de la Suisse. Ces questions-là sont réglées dans une large mesure par l'Accord EEE. On s'attend en général à ce que la principale répercussion sur l'ensemble de l'économie provienne de l'instauration d'une liberté totale de la circulation des personnes. On prévoit ainsi que la part de la main-d'oeuvre étrangère qualifiée au nombre total d'étrangers et, par conséquent, la productivité globale, augmenteront. A l'inverse, on suppose que les branches et entreprises auxquelles la réglementation actuelle permet de faire appel à une main-d'oeuvre étrangère peu qualifiée connaîtront de plus grandes difficultés pour obtenir aux mêmes conditions le personnel nécessaire. L'adhésion à la CE supprimera des inégalités de traitement qui seraient maintenues dans le cas de l'EEE et qui désavantageraient la Suisse sur le marché de l'offre. Il s'agit d'une part des exportations vers la CE de produits transformés dans des pays tiers. Le trafic de perfectionnement passif des textiles constitue le meilleur exemple à ce propos: sous le régime actuel, des produits textiles suisses fabriqués dans des pays tiers à partir de produits semi-finis suisses sont grevés d'un droit de douane différencié lors de leur importation dans les pays de la CE. Il y a en outre les règles d'origine qui divergent: la Suisse constitue, pour les entreprises des pays tiers, un marché de réexportation vers la CE

plus restreint que les pays de la CE. La suppression des règles d'origine dans les échanges entre la Suisse et la CE ainsi que la reprise du tarif douanier commun et de la politique de commerce extérieure de la CE amélioreront l'attrait de la Suisse pour ce genre de transactions. En ce qui concerne les effets de l'Union économique et monétaire, on s'intéressera surtout à deux aspects structurels, à savoir à l'influence sur l'attrait de la place financière suisse et aux incidences d'un niveau de taux d'intérêt constamment plus élevé. En cas de réalisation de l'Union monétaire européenne et d'adhésion de la Suisse à la CE, il est plus que probable que le franc suisse disparaîtra comme toutes les autres monnaies des pays membres de la CE. Cet élément est important pour l'attrait de la place financière suisse dans la mesure où, jusqu'à présent, le choix du franc suisse par les investisseurs étrangers était

dicté par ses caractéristiques propres (faible inflation, peu de risques de transferts) et leur permettait ainsi de diversifier leurs portefeuilles. La disparition du franc suisse n'affectera pas nécessairement la place financière suisse, dont la force repose sur bien d'autres avantages que la commercialisation de notre monnaie. Une participation pleine et entière à l'UEM pourrait renforcer ces autres avantages, soit la situation au cœur de l'Europe, la bonne position de départ permettant de réaliser des économies d'échelle, l'existence du savoir-faire nécessaire en matière de transactions internationales, l'excédent d'épargne indigène, les investissements suisses à l'étranger et les nombreuses sociétés multinationales établies dans notre pays. A cela s'ajoute un autre effet positif, l'absence de risques de change pour les investisseurs de la CE. La participation à l'Union monétaire européenne entraînerait une adaptation du niveau des taux d'intérêt suisses à celui de l'Europe. Cet ajustement aurait pour conséquence une réévaluation des avoirs: à revenus égaux, mais à taux d'intérêt plus élevés, leur prix baisserait, ce qui aurait des effets sur la production de nouveaux biens d'investissement. Outre les propriétaires des avoirs, cela affecterait principalement l'industrie du bâtiment. A long terme en effet, le mode de production du bâtiment pourrait connaître des changements. Vu que les biens d'investissement deviendraient plus chers par rapport aux biens de production, on peut prévoir que le bâtiment prendra une moins grande part à l'ensemble de la valeur ajoutée de l'économie. La reprise de la politique agricole de la CE accélérerait de manière sensible les changements structurels de notre agriculture et toucherait un secteur de notre économie nationale qui emploie encore env. 5% de notre population active (v. chap. 5.42, politique agricole). L'introduction d'une TVA d'au moins 15% doit être considérée en premier lieu sous l'aspect d'une réforme fiscale et d'un système d'imposition neutre du point de vue de la libre concurrence.

### 8.3 Les effets de la politique de stabilité

Avec une entrée progressive de la Suisse dans l'UEM, notre inflation intérieure ne serait plus déterminée essentiellement par la politique

monétaire de la BNS, mais par celle de la Banque centrale européenne. L'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée de 15% présente un grand défi pour une politique de stabilité et, pour cette raison, ne peut être effectuée que de manière progressive. De ce fait, la question des répercussions d'une adhésion de la Suisse à la CE revient à poser celle de la politique monétaire choisie par cette future Banque centrale. Celle-ci est chargée sans équivoque de poursuivre un cours de stabilité des prix. On admet par ailleurs en général que la Bundesbank allemande influencera indirectement, mais dans une mesure déterminante, la politique de cet institut central, et que l'on peut donc s'attendre à une poursuite de l'actuelle politique du SME, qui a permis à toute l'Europe de progresser considérablement dans la lutte contre le renchérissement. Il est intéressant dans ce contexte de comparer l'évolution

du renchérissement en Suisse depuis vingt ans avec le développement connu en même temps par l'Allemagne: de 1970 à 1990, le renchérissement moyen a été de 3,8% en RFA, mais de 4,3% en Suisse. En Suisse, non seulement les hausses de prix ont été plus élevées durant cette période, mais leurs amplitudes ont également été plus fortes. La raison de cette différence ne réside pas simplement dans la difficulté d'évaluer la demande d'argent. Ce problème demeurera dans l'UEM. L'explication doit être recherchée dans le potentiel de déstabilisation de l'économie suisse, qui provient des grandes quantités de liquidités et de capital mobiles au niveau international. Dans l'optique d'une obligation croissante de coopérer avec les autorités monétaires de l'Europe et dans le sens d'une politique de stabilité, la variante la plus recommandable semble être une adhésion à la CE. 1291

9 Procédure d'adhésion Le préambule du Traité de Rome, acte fondateur de la CEE, contient un appel des Etats membres aux "autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leurs efforts". Le Traité de Rome énonce en effet, à son article 237, que "tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté". Une disposition semblable se retrouve dans les traités instituant la CECA (article 98) et l'Euratom (article 205). Ces articles établissent aussi les grandes lignes de la procédure à suivre pour l'adhésion d'un Etat européen à la CE. L'adhésion à la CE est d'un point de vue juridique une adhésion aux trois traités constitutifs des CE et aux traités ultérieurs qui les ont modifiés (voir le point 4 de l'annexe de ce rapport). Elle sera aussi une adhésion au Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 et appelé à entrer en vigueur le 1er janvier 1993. Comme l'adhésion d'un Etat exige des adaptations des traités constitutifs de la CE, elle requiert ainsi la conclusion d'un traité international - l'Acte d'adhésion - entre les Etats membres et le nouvel adhérent. Cette nécessité de procéder aux adaptations nécessaires des traités constitutifs n'ouvre toutefois pas la porte à leur renégociation: l'article 2 des Actes d'adhésion stipule invariablement que "dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris par les institutions des Communautés lient (le ou) les nouveaux Etats membres". Dès lors, hormis les aménagements institutionnels (pondération des voix au Conseil, nombre de députés au Parlement Européen, etc.), les nécessités d'éventuelles adaptations sont satisfaites par l'établissement de mesures transitoires et non pas par la modification des règles existantes. Ce principe de l'acceptation de "l'acquis communautaire" dans son intégralité, établi lors du premier élargissement des CE, est depuis lors la règle d'or des Actes d'adhésion.

9.1 Etapes de la procédure La procédure s'ouvre par une demande d'ouverture de négociations d'adhésion, présentée par le candidat au Conseil de la CE, qui la transmet à la Commission pour avis préliminaire. Cet avis expose les conséquences 1292 politiques, économiques, juridiques et institutionnelles de l'adhésion du nouvel Etat membre. Gardienne des traités et de l'intérêt de la CE, la Commission examine également les mérites et les problèmes de la candidature et se prononce d'une manière générale sur son opportunité. Il appartient ensuite au Conseil de décider du principe et du moment de l'ouverture des négociations. Le Conseil n'est d'ailleurs nullement lié par l'avis de la Commission, comme l'a illustré la candidature de la Grèce, où le Conseil décida d'ouvrir sans tarder les négociations d'adhésion en dépit des réticences dont la Commission avait fait part dans son avis. En décidant d'entamer les négociations d'adhésion, le Conseil donne mandat au Comité des représentants permanents (Coreper) et à la Commission de mener les discussions exploratoires avec le candidat. La phase strictement communautaire de la procédure est désormais achevée. S'ouvre alors la seconde phase, conventionnelle, où il s'agit de régler les conditions de l'admission et les adaptations aux traités par un accord,

l'Acte d'adhésion, entre les Etats membres et le nouvel adhérent. Bien que la négociation de l'Acte d'adhésion relève en principe de la compétence des Etats membres, la procédure suivie se révèle en fait plus "communautaire" que la lettre des traités ne le prévoit. Au vu des circonstances de l'échec de la première candidature britannique, le Conseil arrêta après le Sommet de La Haye de décembre 1969 une décision fixant la procédure à suivre pour la négociation et attribuant la compétence de mener celle-ci à la CE. au nom et pour le compte des Etats membres. La négociation se déroule de la manière suivante: le Conseil établit (toujours à l'unanimité) la position commune de négociations de la Communauté et représente celle-ci dans les réunions au niveau ministériel. L'Etat membre qui occupe la présidence du Conseil préside les réunions de négociations; le COREPER prépare les réunions du Conseil et représente la CE dans les réunions de négociations de hauts fonctionnaires et de représentants des ministres. Il est chargé également - en collaboration avec la Commission - de définir la position commune de la CE dans les domaines où le consensus est aisé à établir; 1293

La Commission dispose d'un droit de proposition au Conseil. Sur mandat du Conseil, elle peut - notamment dans le domaine des politiques communes - représenter la CE dans les séances de négociation et y défendre la position commune adoptée par le Conseil. Elle se charge d'informer le candidat sur tous les aspects techniques de l'adhésion et s'efforce, par le biais de contacts informels, d'oeuvrer au rapprochement des positions de négociations. L'importance pratique de ce rôle d'intermédiaire et de coordinateur de la Commission ne doit pas être sous-estimée. Le Parlement européen est tenu informé du déroulement des négociations. A l'issue de celles-ci, il doit remettre un avis conforme sur l'Acte d'adhésion: celui-ci n'est pas une ratification à proprement parler, qui est de la compétence des parlements nationaux, mais une décision négative du Parlement européen entraverait la décision finale du Conseil et, partant, interromprait la procédure. La Commission remet quant à elle son avis final au Conseil. Cet avis tient en une page ("favorable"/"défavorable") et n'est plus à ce stade qu'une formalité. Le Conseil décide enfin d'accepter ou de rejeter la demande d'adhésion. L'Acte est signé par les Etats membres et le nouvel arrivant puis transmis aux Parlements nationaux pour ratification dans un délai convenu. C'est cet Acte d'adhésion qui sera soumis au référendum obligatoire en matière de traités internationaux (double majorité du peuple et des cantons) conformément à l'article 89 de la Constitution fédérale. 9.2 Durée de la procédure L'ensemble de la procédure d'adhésion, du dépôt de la demande jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte d'adhésion, s'étend sur plusieurs années (Royaume-Uni, Irlande, Danemark et Grèce: environ cinq ans et demi; Espagne et Portugal: plus de huit ans et demi). La longueur des diverses étapes de la procédure dépend tant de circonstances matérielles que de considérations d'ordre politique. Lors du premier élargissement de la CE (Royaume-Uni, Irlande, Danemark et Norvège), la Commission n'a mis que quelques mois à rendre son avis préliminaire. Il lui a fallu en revanche plus d'une année dans le cas de l'Espagne et du Portugal et plus de deux ans pour les 1294

candidatures de la Turquie et de l'Autriche. Cet allongement du délai de réponse manifeste l'importance accrue accordée à la prise en compte de l'intérêt de la CE. En outre, l'accroissement constant de "l'acquis communautaire" exige des études toujours plus fouillées des conséquences des nouvelles adhésions. Une fois l'avis de la Commission rendu, le Conseil doit prendre la décision d'ouvrir les négociations. Lorsque la volonté politique d'accueillir sans tarder les nouveaux adhérents était unanime - c'était le cas lors de l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal -, cette décision ne se fit attendre que

quelques mois. En revanche, le veto de la France à l'adhésion du Royaume-Uni a bloqué durant près de trois ans l'ouverture des négociations du premier élargissement. La durée des négociations proprement dites est quant à elle déterminée par l'ampleur des questions à résoudre, et notamment de la situation économique du candidat. L'Acte d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège n'a ainsi requis que dix-huit mois de travail alors qu'il a fallu plus de six ans et demi pour négocier les conditions de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Au vu de ce qui précède, il est permis de supposer que les négociations de l'adhésion de la Suisse à la CE seraient relativement brèves. En effet, les conditions de la reprise par la Suisse de l'ensemble de "l'acquis commun-autaire" relevant du Marché intérieur auront déjà été réglées par l'accord EEE. Si l'accord EEE devait ne pas être ratifié, l'expérience de la négociation de ce dernier aura néanmoins permis une identification préalable de l'ensemble des questions à résoudre. Reste le volet agricole. Une large part des trois derniers Actes d'adhésion traite en effet - outre l'abolition des droits de douane, largement acquise à ce jour entre la Suisse et la CE - des modalités de l'insertion des agricultures nationales dans le système de la Politique agricole commune. Il ne semble pas qu'il faille de longues négociations: le poids du secteur agricole est plus modeste dans notre économie nationale que dans celle des pays du Sud de l'Europe et le résultat des négociations en cours au sein du GATT aura vraisemblablement anticipé la solution de nombreuses questions. Notre neutralité s'avérerait certes un point

important à traiter mais ne devrait pas pour autant empêcher un déroulement normal de la négociation. Il est donc raisonnable de s'attendre à un ou deux ans de négociation effective. Toutefois, un candidat à l'adhésion n'est pas maître de la durée de l'ensemble de la procédure. La volonté politique de la CE et de ses Etats membres de l'accueillir parmi eux en est le facteur déterminant, comme les péripéties des deux demandes successives d'adhésion du Royaume-Uni, en 1961 et en 1967, l'ont amplement démontré. S'il est pour ainsi dire acquis que le prochain élargissement ne se fera désormais plus guère attendre, les candidatures ultérieures pourraient ne pas être prises en considération avant l'aboutissement des réformes institutionnelles envisagées dans la CE, réformes dont le résultat pourrait faciliter l'accueil d'un plus grand nombre de candidats. Selon le moment auquel nous déposerions notre demande d'ouverture de négociation d'adhésion, l'ensemble de la procédure pourrait donc durer de trois à six ans. Soulignons enfin qu'une fois les négociations ouvertes, les futurs adhérents sont consultés sur l'ensemble des travaux des CE, afin d'anticiper - voire de prévenir - les problèmes liés à l'application du droit communautaire en préparation. Dans le laps de temps qui sépare la signature de l'Acte d'adhésion de son entrée en vigueur, les nouveaux adhérents participent même formellement, à titre d'observateurs, aux séances du Conseil et du Conseil Européen. 1295

10 Conclusions Notre décision de désigner l'adhésion à la CE comme l'objectif de notre politique d'intégration s'appuie sur les réponses que notre analyse nous a permis de donner aux trois questions suivantes : quelles sont les incidences de l'accélération du processus d'intégration européenne sur la position de la Suisse en Europe? la Suisse a-t-elle la capacité de répondre au défi de l'intégration européenne en choisissant d'adhérer à la CE? quelles seront pour la Suisse les conséquences d'une adhésion à la CE? A la première question nous avons répondu qu'en raison du rythme accéléré qu'a pris le processus d'intégration, notre position en Europe s'en trouve modifiée. Désormais, nous ne sommes plus seulement placés dans cette situation, que nous avons connue lors de progrès antérieurs de la CE, de devoir nous employer à éviter que les citoyens et les entreprises suisses ne soient discriminés dans

la CE. Pour la première fois dans le cours de l'intégration européenne, nous nous trouvons aussi confrontés au risque d'être de moins en moins à même de déterminer de manière autonome nos comportements de politique extérieure et intérieure et, compte tenu des perspectives d'adhésion à la CE de nos principaux partenaires de l'AELE, au risque d'être placés dans une situation d'isolement. Cette situation différente est créée par un environnement européen nouveau, caractérisé, en particulier, par une avancée importante de la CE vers la réalisation de son projet de créer une Union européenne (Traité de Maastricht) et par la perspective d'un prochain élargissement de la CE à de nouveaux pays, dont au moins trois de nos partenaires de l'AELE. Nous nous trouvons face à une CE en train de renforcer ses compétences et de les étendre à la plupart des domaines relevant de l'activité d'un Etat. Il faut compter, dans les années à venir avec un accroissement important de l'influence communautaire sur les pays européens non membres de la CE qui entretiennent des liens étroits avec la CE et souhaitent les renforcer. Par ailleurs, la CE est en passe de s'élargir à de nouveaux Etats. Le temps n'est

plus très éloigné où tous les Etats d'Europe occidentale industrialisés seront membres de la CE. Si nous voulons participer à la formulation des règles et des politiques qui exercent sur nous, qu'on le veuille ou non, une influence de plus en plus grande et si nous voulons pouvoir coopérer d'égal à égal avec les Etats qui nous sont les plus proches, il n'est d'autre voie que d'adhérer à la CE. L'expérience de la négociation EEE nous a démontré qu'une coopération à égalité de droits n'est pas possible sans une appartenance pleine et entière de la Suisse à la CE. C'est en adhérant à la CE que nous obtiendrons le droit de co-déterminer le contenu des règles du jeu auxquels tous les pays européens doivent de plus en plus se conformer, sauf à choisir le repli sur soi ou à accepter que les décisions les concernant soient prises sans eux. Nous avons répondu à la deuxième question par l'affirmative. Notre analyse nous a conduits à la conclusion que la Suisse a la capacité de relever le défi de l'intégration européenne en adhérant à la CE. Une première raison à cela vient de ce que notre culture politique, dans laquelle les Suisses reconnaissent leur appartenance à la communauté nationale, se concilie avec les idéaux de la construction européenne. L'adhésion à la CE n'obligera pas la Suisse à renoncer à ce qui est essentiel à son identité nationale: le fédéralisme et la démocratie directe. L'instrument de la neutralité pourra être adapté, au fur et à mesure que la sécurité et qu'une défense commune en Europe se concrétiseront sur des bases solides. En outre, le mode de fonctionnement de la CE offre aux petits Etats les conditions d'égalité requises pour défendre efficacement leurs intérêts. Enfin, dans la CE nous pourrions poursuivre nos objectifs généraux de politique intérieure. Nous aurons aussi cette possibilité en matière de politique extérieure, tout en ayant l'assurance que nos actions auront alors plus d'impact, car elles bénéficieront de la capacité de persuasion de la CE sur le plan international. Notre analyse nous a conduits à répondre à la troisième question par ce constat que, dans les domaines relevant des quatre libertés et des politiques d'accompagnement, les conséquences d'une adhésion à la CE sur nos conditions-cadre n'iront guère au-delà de celles de l'accord EEE que nous avons analysées dans le message concernant cet accord. Dans les domaines économiques que nous aborderons pour la première fois avec la CE lors de

notre négociation d'adhésion, à savoir l'union douanière et la politique commerciale commune, la politique agricole, les questions fiscales et la politique économique et monétaire, les conséquences de l'adhésion sont de celles que nous aurons la capacité d'absorber et qui, soit déjà à court terme, soit à plus long terme, auront des effets

bénéfiques. S'agissant de l'agriculture, domaine où le processus d'ajustement structurel sera, dans un premier temps, difficile, les adaptations se feront progressivement et des mesures d'accompagnement seront prévues. A cet égard, nous ne devons pas perdre de vue qu'une réforme de notre politique agricole est de toutes façons nécessaire, indépendamment d'une adhésion à la CE. D'une façon générale, les avantages que nous retirerons de l'intégration économique accrue qui résultera de l'adhésion, par rapport à l'EEE, sont à la fois politiques et économiques. Tout d'abord, nous élèverons le degré d'euro-compatibilité de nos conditions-cadre économiques au même niveau que celui de nos principaux partenaires et concurrents économiques. Un autre avantage de l'adhésion, conséquence du premier, sera d'augmenter les gains macro-économiques provenant de la participation au Marché intérieur, que l'accord EEE doit nous assurer dès 1993. Enfin, sur le plan politique, l'adhésion nous permettra de participer de plein droit et sur un pied d'égalité à la formulation de l'ensemble des politiques macro-économiques et structurelles de la CE qui, aujourd'hui déjà, ont une incidence très directe sur la conduite de nos propres politiques. Une adhésion à la CE aura en outre des effets sensibles sur le budget de la Confédération. D'une part la Suisse devra reprendre le système de la fiscalité indirecte communautaire. Cela signifie notamment l'introduction de la TVA, donc des recettes supplémentaires de l'ordre de 16 milliards de francs. La Suisse devra également reprendre la politique agricole commune. Elle devra par conséquent abandonner son système actuel de garantie des prix et d'écoulement des produits agricoles, qui sera remplacé par le système communautaire. Cela équivaut à des économies budgétaires, mais également à une diminution de revenu pour les agriculteurs qui devra éventuellement être compensée par des paiements directs complémentaires. D'autre part, la Suisse perdra des recettes sous forme de droits de douane et devra participer au financement des ressources propres de la CE. Les flux nets de la Suisse 1299

vers la CE - à distinguer des effets sur le budget de la Confédération - seront de l'ordre de 3,5 milliards de francs par année. Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, l'adhésion à la CE n'aura à moyen terme pas pour conséquence d'amener la Suisse à changer ses priorités, ses objectifs ou encore ses moyens d'action. En particulier, une appartenance à la CE se concilie avec le maintien de notre neutralité, aussi longtemps qu'un système de sécurité collectif et de défense, à la définition duquel nous pourrions contribuer, n'est pas réalisé. La place que les Etats neutres y occuperont deviendra un sujet de discussion auquel nous devrions participer avec un esprit positif et d'ouverture. Jusqu'à la réalisation d'une politique de défense commune, notre pays continuerait à se tenir militairement à l'écart d'Etats parties à un conflit et à s'abstenir de soutenir militairement des Etats en conflit. Il maintiendrait un armement militaire lui permettant de se défendre contre d'éventuelles violations de son intégrité et de faire en sorte que son territoire ne constitue pas un vide en matière de politique de sécurité. Que ce soit dans le cadre de l'actuelle Coopération politique européenne ou de la future politique étrangère et de sécurité commune, établie par le récent Traité sur l'Union européenne, nous pourrions continuer d'apporter notre contribution à l'établissement d'un monde plus stable et plus sûr. C'est la coordination de notre politique étrangère et de sécurité avec celle de nos partenaires de la CE qui distingue ce que nous faisons aujourd'hui de ce que nous ferons dans la CE. En faisant valoir ses positions de politique étrangère et de sécurité en tant que membre de la CE, la Suisse leur donnera plus d'impact. S'agissant du domaine des affaires judiciaires et intérieures, l'adhésion nous donnera la possibilité de participer aux efforts coordonnés des Etats membres de la CE pour maîtriser les problèmes que leur posent, à eux comme à nous,

l'immigration illégale et le trafic de drogue notamment, problèmes qui ne peuvent être résolus sans une coopération européenne accrue. L'adhésion aura pour conséquence institutionnelle un transfert de compétences nationales aux organes communautaires où les Etats membres les exercent en commun. Elle aura donc pour nous, comme pour tous les Etats qui ont adhéré à la CE, des répercussions sur nos institutions. Notre fédéralisme et notre démocratie directe seront cependant maintenus une fois que nous

serons membre de la CE. S'agissant des compétences des cantons, l'adhésion aura des conséquences, mais elle ne bouleversera pas la situation actuelle, car les compétences communautaires touchent avant tout des matières ressortissant à la Confédération. Et, à l'obligation qui sera faite aux cantons de mettre en oeuvre le droit communautaire qui entre dans le champ de leurs compétences, il conviendra d'associer les cantons, de manière appropriée, au processus de préparation des nouvelles règles communautaires. L'adhésion aura aussi une incidence sur nos institutions démocratiques. Les compétences du législateur national pourront continuer à s'exercer chaque fois qu'un acte communautaire requerra une mesure de concrétisation législative. Par contre, elles ne le pourront plus dans les domaines régis de façon exhaustive par le droit communautaire. En particulier, le référendum facultatif en matière de traités internationaux ne pourra pas être demandé contre les actes communautaires eux-mêmes. C'est sur ce point qu'une appartenance à la CE se distingue d'une participation à l'EEE. S'agissant de notre capacité de conclure des accords internationaux avec les pays tiers, dans les domaines où la CE dispose d'une compétence externe, soit principalement la politique économique extérieure, elle sera réduite. Mais, en contre-partie, nous pourrons participer à la formulation de la politique commerciale de la CE qui partage largement notre approche libérale des relations économiques internationales et bénéficier de la capacité de persuasion de la CE sur le plan international. Nous ne devons pas perdre de vue, en pesant le pour et le contre, que du fait de ces conséquences institutionnelles, nous aurons en contre-partie, une fois membre de la CE, des moyens d'action qui aujourd'hui nous font défaut. Nous aurons, pour faire valoir nos intérêts à l'échelle européenne, des moyens institutionnels plus efficaces que ceux que nous avons aujourd'hui. Nous pourrons participer à la consolidation, sur le plan européen, de valeurs qui sont les nôtres et qui forment le patrimoine politique, juridique et culturel des pays qui nous sont les plus proches. En définitive, la question que nous pose aujourd'hui le processus d'intégration européenne est la suivante: quel avenir voulons-nous pour notre pays ? Si nous voulons une Suisse apte à maîtriser son propre destin, il n'est d'autre

85 Feuille fédérale. 144<sup>e</sup> année. Vol. III 1301

choix que d'appartenir à cette CE où se prennent la plupart des décisions importantes qui la concernent. Nous sommes persuadés que la Suisse peut participer pleinement à la construction européenne sans se renier ni abandonner son identité nationale. Les idéaux qui ont fait la Suisse, nous les trouverons aussi dans la CE. Car, les idéaux de la construction européenne - la liberté, la justice sociale, le pluralisme démocratique et la prééminence du droit - sont les mêmes que les nôtres. 1302

Annexe: \jn Communauté européenne aujourd'hui et demain 1. Objectifs et principes de la Communauté La détermination, initialement de six et actuellement de douze pays d'Europe occidentale, de "substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels" (Préambule du Traité CECA) démontre qu'historiquement parlant, la Communauté européenne fut créée en réaction aux guerres intra-européennes qui, durant ce siècle encore, ont ravagé notre continent, causant tant en Europe qu'ailleurs destructions et souffrances.

Les Douze se donnent pour objectif d'"établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens" et d'"assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe" (Préambule du Traité CEE). La Communauté n'aspire pas à la dissolution des Etats membres, mais à leur union par une mise en commun partielle et l'exercice en commun de compétences étatiques. Etant les éléments constitutifs de toute cette construction, les Etats membres sont au coeur de la prise de décision communautaire. Plus qu'une organisation internationale et plus qu'une confédération, la Communauté présente une forme d'intégration "sui generis". Dans sa forme actuelle, elle ne constitue pas encore un Etat fédéral. Néanmoins, le processus d'intégration n'est pas terminé et les années nonante devraient voir se concrétiser des progrès substantiels vers un approfondissement plus poussé. Quant à savoir si la Communauté constituera un jour un Etat proprement dit ("Etats-Unis d'Europe"), comme ce fut le cas pour la Suisse en 1848, cela reste une question ouverte et devra être décidé à l'unanimité par les Etats participants. Les projets relatifs à l'introduction d'une monnaie commune et à la conduite d'une politique étrangère et de sécurité commune vont néanmoins dans cette direction. Au-delà des particularités institutionnelles et politiques de la CE, il faut avant tout souligner que l'élimination des barrières économiques et la conduite de politiques communes mènent à une intégration accélérée des économies des Etats membres, stimulant ainsi une intégration et une cohésion de fait. Un pays qui, bien que faisant partie de cet espace économique d'Europe occidentale, ne participe pas avec les mêmes droits à sa construction politique et juridique, renonce à exercer des droits souverains essentiels. Notons enfin que le processus d'intégration en cours depuis quarante ans a créé une certaine forme d'identité européenne qui ne fait pas disparaître les identités nationales, mais peut même donner à celles-ci un relief plus saillant et leur ajouter une dimension de solidarité, de sécurité commune et de finalité. 1303

2. Les Etats membres Membres fondateurs: Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas Adhésion au 1er janvier 1973: Danemark, Irlande, Royaume-Uni Adhésion au 1er janvier 1981: Grèce Adhésion au 1er janvier 1986: Espagne, Portugal 3. Données économiques et géographiques (situation 1990) Avec une superficie totale de 2,36 millions de km<sup>2</sup>, la Communauté représente à peu près 57 fois la taille de la Suisse (41'300km<sup>2</sup>). Du point de vue de la superficie, la France est avec ses 544'000 km<sup>2</sup> le plus grand pays de la Communauté; le Luxembourg est le plus petit avec 2'600 km<sup>2</sup>. La densité de la population varie fortement d'une région à l'autre; avec une moyenne de 145 habitants au km<sup>2</sup>, elle est légèrement en dessous de la moyenne suisse de 165 habitants au km<sup>2</sup>. Compte tenu de l'incorporation des cinq nouveaux Länder allemands et de Berlin, la CE compte 342 millions d'habitants (6,7 millions d'habitants en Suisse; à titre de comparaison: 77,8 millions en Allemagne, 9,9 millions en Belgique, 5,1 millions au Danemark). Son produit intérieur brut se chiffre à 5'752 milliards d'ECU (1 ECU = +/- 1,77 FS); la Suisse se place avec 165 milliards d'ECU juste derrière la Belgique qui aligne 180 milliards d'ECU. Au regard du produit intérieur brut per capita, la Suisse avec 24'308 ECU et le Luxembourg avec 24'303 ECU se placent en tête des pays européens. La Grèce se trouve en fin de classement avec un produit intérieur brut par habitant de 9'850 ECU. La moyenne communautaire est de 17'857 ECU. La part des exportations dans le produit intérieur brut de la CE est de 23,7 %, une moyenne quelque peu inférieure à celle de la Suisse (29%); la Belgique se place en tête avec 62,7 %, à l'opposé de l'Espagne avec 12,3 %. 4. Les Traités Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris le 18 avril 1951, entré en vigueur le 23 juillet 1952 Traité instituant la Communauté

économique européenne (CEE), signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1er janvier 1958  
Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA1, signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1er janvier 1958) 1304

Traité instaurant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Bruxelles le 8 avril 1965, entré en vigueur le 1er juillet 1967  
Acte unique européen, signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, entré en vigueur le 1er juillet 1987  
Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992. 5. Les organes de la Communauté européenne La particularité de la structure institutionnelle de la Communauté réside dans le mélange raffiné d'un processus continu de négociation inter-étatique et d'un ordre juridique communautaire, dit "supranational". Une autre particularité en est la pondération dans l'attribution des voix et dans la répartition des sièges au sein de tous les organes, qui confère aux petits Etats membres un poids dépassant de loin leur importance proportionnelle. Les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de la CE et le président de la Commission des CE se réunissent au moins deux fois par an en Conseil Européen. Ces "sommets" déterminent - en règle générale par consensus - les grandes lignes du développement de la Communauté et confèrent aux politiques communes l'impulsion requise. Les réunions ont le plus souvent lieu dans le pays qui tient la présidence du Conseil. Le Conseil des CE siège en règle générale à Bruxelles et, en avril, juin et octobre, à Luxembourg. Il réunit les ministres des Etats membres dans une composition qui varie selon l'ordre du jour (ministres des affaires étrangères, de l'agriculture, des finances, de l'environnement etc.; au total plus de vingt formations différentes). La présidence est exercée par un Etat membre pour une durée de six mois (dans l'ordre de rotation alphabétique). Le Conseil délibère et approuve toutes les directives, décisions et règlements importants des CE sur la base des propositions de la Commission et des avis du Parlement européen. Selon la matière, les décisions sont prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée (p.ex. législation sur le marché intérieur). Pour ce faire, 54 des 76 voix sont requises. Les grands Etats membres (D, F, GB, I) disposent chacun de 10 voix, les autres de moins (E 8; B, NL, P, GR 5 chacun; DK, IRL 3 chacun; L 2). Le Comité des Représentants permanents des Etats membres (COREPER) coordonne les activités des nombreux groupes de travail du Conseil et prépare les réunions du Conseil. Le Secrétariat général du Conseil compte quelque 2'200 collaborateurs (dont environ 20 % d'interprètes et de traducteurs; la CE travaille en 9 langues officielles!). La Commission des CE se compose de 17 membres (2 provenant de chacun des pays suivants: D, F, GB, I, E; 1 provenant de chacun des autres Etats membres). Les 1305

membres sont nommés par leur gouvernement, d'un accord réciproque, pour une durée de quatre ans (deux ans pour le président); ils agissent cependant sans instructions, dans le seul intérêt de la Communauté, et sont soumis au contrôle du Parlement européen. Les décisions de la Commission sont prises de manière collégiale, mais chacun des membres a une sphère de compétences propre (relations extérieures, agriculture, marché intérieur etc.). Les fonctions de la Commission comprennent, d'une part, l'élaboration des propositions visant le développement de la législation et des politiques communautaires, d'autre part, l'application de ces normes et politiques et la supervision de leur exécution par les Etats membres. La Commission représente également la Communauté vis-à-vis de l'extérieur, par exemple lors de négociations internationales, et dispose d'un réseau étendu de représentations dans de nombreux pays tiers. Les services de la Commission (environ 13\*000 fonctionnaires, parmi lesquels 6'500 cadres supérieurs et moyens, ainsi que

collaborateurs qualifiés, répartis dans 23 directions générales) sont situés principalement à Bruxelles, mais en partie aussi à Luxembourg. Bien que les ministres réunis en Conseil soient soumis à un contrôle démocratique dans leur propre pays, le Parlement européen constitue la composante démocratique de la Communauté. Depuis juin 1979, le Parlement est élu au suffrage universel direct. Il se compose actuellement de 518 députés (81 provenant de chacun des pays suivants: D, F, GB, etl; E 60; NL 25; B, GR et P 24; DK 16; IRL 15 et L 6). Leur mandat est de 5 ans. Les députés forment des groupes à orientation politique (Groupe socialiste: 180 députés, Parti populaire européen (Démocrates-Chrétiens): 121, Libéraux: 49, etc.). Les sessions plénières se tiennent au "Palais de l'Europe" à Strasbourg, où siège également l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les commissions et les groupes politiques se réunissent le plus souvent à Bruxelles. Le Secrétariat général a son siège à Luxembourg. Les compétences du Parlement européen ne correspondent pas encore à celles d'un Parlement national. Son rôle a néanmoins pu être substantiellement renforcé au cours des années, notamment par l'Acte unique européen de 1986, et le Traité de Maastricht apporte de nouveaux progrès. Le rôle le plus marquant du PE est d'approuver et de contrôler le budget de la Communauté, en quoi il est assisté par une Cour des comptes indépendante ayant son siège à Luxembourg. Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, le Parlement peut exiger la démission de la Commission. Là différence la plus nette par rapport aux parlements nationaux relève du domaine législatif, où le dernier mot revient au Conseil. Le PE donne cependant son avis sur toutes les propositions de la Commission. En matière de législation du marché intérieur, une procédure dite de coopération est appliquée. Si un droit de pleine co-décision dans l'approbation de la législation communautaire n'est pas pour demain, le PE devrait au moins pouvoir compter obtenir une sorte de droit de veto. Les accords d'adhésion et d'association

1306  
requièrent le vote du PE à la majorité absolue. Enfin, en tant qu'élément moteur, le PE joue un rôle central dans le développement politique de la Communauté. La Communauté peut être désignée comme une communauté de droit. Le rôle de la Cour de justice des CE en tant que garante du droit est donc tout aussi significatif; il porte sur l'interprétation et l'application des traités ainsi que des nombreux règlements, directives et décisions du Conseil et de la Commission. On peut dire que la jurisprudence de la Cour de justice en droit communautaire a conféré, au cours des années, sa dignité et son autorité au droit communautaire. La Cour, qui siège à Luxembourg, se compose de 13 juges et de 6 avocats généraux. Les jugements qu'elle rend sont obligatoires pour tous: pour les organes de la Communauté, les Etats membres, les tribunaux nationaux, les entreprises et les particuliers. La question actuellement débattue est de savoir si, par exemple, des Etats membres qui ne se conformeraient pas aux arrêts rendus par la Cour devraient être frappés de sanctions, d'amendes par exemple. Les catégories les plus importantes de jugements concernent les matières suivantes: d'une part, la conformité, contestée par un plaignant (organe communautaire, Etat membre ou particulier), d'un acte de droit de la Commission, du Conseil ou d'un gouvernement; d'autre part, à la requête d'un tribunal national, l'interprétation authentique de dispositions du droit communautaire. Ce mécanisme dit d'avis préjudiciel est obligatoire pour les tribunaux de dernière instance. La Cour de justice peut également rendre des avis sur des accords négociés avec des pays tiers. Depuis peu, un Tribunal de première instance décharge la Cour de justice, notamment dans le domaine du droit administratif et dans celui de la concurrence (appels interjetés par les entreprises concernées contre des décisions de la Commission). Le Comité économique et social, fort

de 189 membres, a une fonction consultative, n se compose de représentants des groupements d'employeurs, d'employés et d'autres groupes professionnels (agriculteurs, artisans, professions libérales, consommateurs etc.). Si, sur des questions controversées, le Comité parvient à une prise de position unanime à l'intention du Conseil, on peut supposer que celle-ci est basée sur un très large consensus des partenaires sociaux européens. Les dirigeants et experts des associations faitières européennes à caractère économique, le plus souvent établis à Bruxelles, sont aussi très fréquemment consultés par la Commission, de façon informelle, lors de la préparation de propositions législatives. Le Traité de Maastricht instaure également un Comité consultatif des régions et des pouvoirs locaux. 1307

La Banque européenne d'investissement finance des projets qui contribuent au développement équilibré de la Communauté, c'est-à-dire qui profitent avant tout aux régions économiquement plus faibles. Son siège se trouve à Luxembourg. 6. Le marché intérieur La Communauté est, dans son essence, un espace économique dans lequel la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux est essentiellement réalisée. Autrement dit, toutes les barrières de nature juridico-technique (douanes et autres taxes, restrictions quantitatives, obstacles techniques aux échanges etc.) au sein du marché intérieur de la CE ont été supprimées; les contrôles physiques aux frontières intérieures n'existent plus et les taxes frappant les biens (taxe sur la valeur ajoutée et accises) ne sont plus remboursées ni prélevées à la frontière. Dans la pratique, il est tout aussi important d'assurer, dans tout l'espace de la Communauté, le traitement national intégral (la non-discrimination) des ressortissants et des entreprises de la CE en matière d'établissement et d'exercice de leurs activités économiques et professionnelles que de supprimer des barrières techniques. Seule cette égalité de traitement garantit une réelle intégration dans des conditions de concurrence égales pour tous les participants au marché. Bien que ces "quatre libertés" eussent déjà été prévues dans les traités constitutifs et qu'elles eussent dû être réalisées dans toute leur étendue avant 1970, c'est seulement le Livre Blanc de la Commission, adopté en 1985 par le Conseil européen de Milan, qui a assuré l'aboutissement de ce programme complexe d'ici la fin de l'année 1992. Cette course accélérée, sous le slogan très porteur d'"Europe 1993", a eu un effet hautement motivant, bien qu'il faille remarquer qu'il ne suffit pas que le Conseil adopte en l'espace de huit ans, sur proposition de la Commission, 282 directives concernant le marché intérieur, mais qu'il faut aussi transposer à temps ces règles dans le droit national de chacun des Etats membres et les appliquer dans la pratique. Plusieurs Etats membres tardent encore à cet égard. La CE est une union douanière. Par conséquent, dans leur commerce avec les Etats tiers, les Etats membres appliquent un tarif extérieur commun et d'autres instruments de politique commerciale commune (prélèvements, restrictions quantitatives, mesures anti-dumping, etc.). C'est donc également la Communauté qui, après des négociations menées par la Commission sur la base des directives du Conseil, conclut des accords commerciaux avec des Etats tiers (exemple: accords de libre-échange avec les Etats de l'AELE, accords GATT, etc.). Les biens circulent librement au sein de la Communauté. Un arrêt déterminant rendu par la Cour européenne de justice ("Cassis de Dijon") établit qu'en principe, tout produit conforme aux réglementations d'un des Etats membres et commercialisé sur 1308

son marché peut être vendu sans autre condition dans tout autre Etat membre. La CE a ainsi abandonné la technique irréaliste de l'harmonisation totale de toutes les prescriptions sur les caractéristiques des marchandises et s'est limitée à déterminer les exigences minimales indispensables pour la protection de la santé ou de l'environnement. Elle promeut aussi

l'élaboration de normes (privées) par les instituts de normalisation européens (CEN, CENELEC, ETSI/IENT) ainsi que la reconnaissance mutuelle des contrôles de marchandises et des certificats. L'exercice de droits de propriété intellectuelle, tels que brevets ou marques commerciales protégées, ne peut pas non plus constituer un moyen de fragmentation du marché. Les contrôles fiscaux aux frontières intra-communautaires seront également supprimés au 1er janvier 1993, cela grâce au fait que tous les Etats membres appliqueront un taux de TVA (taxe sur la valeur ajoutée) minimal de 15 % et des taux de taxes spéciales à la consommation (accises) relativement harmonisés sur le tabac, les carburants et combustibles liquides et les boissons alcoolisées. A noter que, pendant quelques années encore, la TVA sera prélevée dans le pays de destination et non dans le pays d'origine. Comme nous l'avons déjà mentionné, le marché intérieur prévoit également l'entière liberté de mouvement dans le domaine des prestations de services. Cette libéralisation est particulièrement importante dans le domaine des services financiers, donc essentiellement dans celui des banques et des assurances. Trois principes de base régissent la réglementation communautaire dans ce domaine: d'abord, l'harmonisation des principales prescriptions en matière de droit de surveillance assurant la protection des clients; puis, la reconnaissance mutuelle de la compétence des organes nationaux de surveillance - en d'autres mots, la licence bancaire unique, qui permet d'offrir ses services bancaires dans tout l'espace communautaire - et enfin, la surveillance exercée par les organes compétents du pays du siège de l'institut financier concerné. Le marché intérieur n'est pas encore réalisé en ce qui concerne le commerce des actions et obligations et l'accès aux bourses des valeurs. La liberté de circulation des personnes et le libre établissement des entreprises au sein de la CE sont très largement réalisés. Tout ressortissant d'un pays membre de la CE peut choisir librement tant son lieu de travail que son lieu de résidence à l'intérieur de la Communauté et y jouit de la même protection que la population indigène. Actuellement, les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, par exemple les retraités et les étudiants, jouissent également du droit de libre établissement. L'accès aux professions réglementées est facilité par la reconnaissance mutuelle des diplômes. La Communauté dispose de plusieurs programmes visant à promouvoir la mobilité des jeunes, des étudiants, des enseignants et des chercheurs. Avec le développement rapide de régions, jusqu'ici économiquement moins avancées, on assiste à un fléchissement de la tendance 1309

à l'émigration de la main-d'oeuvre moins qualifiée au sein de la Communauté; par contre, la mobilité des spécialistes s'accroît dans un espace économiquement intégré. L'abolition des contrôles physiques de personnes aux frontières intérieures prévue pour 1993 représente avant tout une dimension psychologiquement importante du marché intérieur. Elle ne pourra advenir que si les contrôles aux frontières extérieures de la Communauté sont renforcés et si les Etats membres de la CE coordonnent leurs politiques en faveur de la sécurité interne dans des domaines comme l'immigration en provenance de pays tiers, le commerce d'armes, de drogues, des objets d'art volés, etc. Cette coordination n'est pas du ressort de la Communauté; elle est activement poursuivie par les Etats membres en parallèle à la réalisation du marché intérieur. Avec la suppression du contrôle des devises en Italie et en France encore avant le 1er juillet 1990, la liberté des mouvements de capitaux est pratiquement acquise au sein de la Communauté, comme par exemple le droit de chaque citoyen de la Communauté d'ouvrir un compte bancaire dans un autre pays de la CE ou le droit de transférer des montants illimités d'un pays de la CE à un autre. Contrairement à certaines craintes, ce pas important n'a pas eu pour conséquence des mouvements de capitaux importants à destination de pays appliquant une moindre imposition des intérêts et

dividendes. Toutefois, la question de savoir si l'on va un jour légiférer dans ce domaine reste posée (impôt à la source ?). 7. La politique de la concurrence Par choix politique, la Communauté s'engage sur la voie de l'économie de marché. A elle seule, l'élimination des frontières internes ne garantit pas une concurrence libre et équitable qui soit dans l'intérêt des consommateurs et de l'économie tout entière. Pour l'assurer, des règles et des procédures supplémentaires sont nécessaires. La politique de la Communauté en matière de concurrence poursuit en particulier les buts suivants: d'une part, les agents économiques doivent s'abstenir d'entraver le bon fonctionnement du marché par des arrangements et comportements cartellaires. D'autre part, il s'agit d'empêcher que des entreprises n'abusent d'une position dominante sur le marché. C'est également dans ce but qu'il y a contrôle des fusions d'entreprises importantes. Les monopoles d'Etat ne peuvent établir de discrimination entre les ressortissants des différents Etats membres dans leurs conditions d'approvisionnement et de vente. Le contrôle des aides d'Etat, autrement dit la distinction entre subventions permises et subventions interdites, est de plus très important. Enfin, les achats et autres contrats publics doivent respecter le jeu d'une concurrence équitable dans tout l'espace communautaire. La Commission des CE joue un rôle central dans le respect des règles de concurrence. Elle peut, de sa propre initiative ou suite à une plainte d'un Etat membre, d'une 1310

entreprise ou d'une personne privée, mener des enquêtes et prendre des décisions, comme par exemple dénoncer certains comportements comme étant contraires aux traités et, le cas échéant, infliger des amendes. Un recours contre les décisions de la Commission peut être introduit par les intéressés auprès de la Cour européenne de justice. Cette dernière a développé, au cours des années, une jurisprudence étendue et a ainsi clarifié et complété le droit de la concurrence. 8. La politique agricole commune (voir aussi chapitre 5.42 du rapport) La garantie de certains prix à un niveau supérieur à celui des marchés mondiaux grâce à des prélèvements aux frontières extérieures de la CE et à des restitutions à l'exportation ont fait de la politique agricole commune la première, et pendant longtemps, la plus importante des politiques communes. Le soutien des prix absorbait ainsi de loin la plus grande part du budget de la CE (aujourd'hui encore 58,5%). Cette politique se trouve actuellement dans une phase de mutation profonde, suite avant tout aux excédents de production engendrés par ces garanties de prix et aux coûts élevés, mais aussi à cause de la pression exercée par les partenaires commerciaux de la CE, gênés dans leur accès au marché européen et devant affronter sur des marchés tiers la concurrence des produits subventionnés de la CE. Cette pression se manifeste surtout dans les négociations du GATT ("Uruguay Round"). Des paiements dits directs, par exemple des contributions non liées à la production ou des aides à l'amélioration des structures, devraient jouer à l'avenir un rôle plus important par rapport au soutien des prix, dont le rôle devrait diminuer. Il sera aussi davantage tenu compte de l'importance croissante de la protection de l'environnement. 9. La politique économique et monétaire Afin d'atteindre, au sein de la Communauté, une croissance économique durable et un niveau d'emploi élevé, la coordination de la politique économique et monétaire des Etats membres s'organise progressivement. Dans le cadre de la surveillance dite multilatérale, le Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN) s'occupe régulièrement (au moins deux fois l'an) de la situation économique et de la politique économique des Etats membres. Il peut, sur proposition de la Commission, faire des recommandations de politique économique, en particulier sur la conduite financière des Etats (recettes et dépenses publiques, déficit et endettement de l'Etat, etc.). La politique monétaire et de crédit des Etats membres est coordonnée par le Comité des

gouverneurs des banques centrales. L'instrument le plus important de la coopération en matière de politique économique est le Système monétaire européen (SME) qui

1311 existe depuis 1979. Le noyau en est le mécanisme des taux de change, c'est-à-dire l'obligation pour les pays participants de maintenir le taux de change de leur monnaie à l'intérieur de certaines limites de fluctuation. Ces dernières années, le SME a largement contribué à la stabilité des prix et des taux de change dans la Communauté et à une nette convergence de l'évolution économique des Etats membres. Des efforts supplémentaires seront encore nécessaires pour, notamment, concilier la politique budgétaire de certains Etats membres avec les objectifs et exigences d'un espace économique intégré (par exemple pas de financement du déficit de l'Etat par la "planche à billets"). Suite au Sommet de Maastricht de la fin 1991, le calendrier du passage vers l'Union économique et monétaire se dessine comme suit: un Institut monétaire européen sera d'abord créé pour une période transitoire débutant en 1994, avec comme tâches le renforcement de la collaboration entre les banques centrales des Etats membres de la CE, la surveillance du Système monétaire européen, la promotion de l'unité monétaire européenne (ECU) et la préparation technique de la phase finale de l'Union monétaire. Au plus tôt en 1997 et au plus tard en 1999, ceux des Etats membres de la CE qui satisfont aux critères de convergence établis en matière de politique économique et financière introduiront entre eux l'ECU comme monnaie commune, et poursuivront une politique monétaire commune. Une Banque centrale européenne indépendante et devant assurer la stabilité des prix sera responsable de l'émission de cette "monnaie européenne". 10. La cohésion économique et sociale L'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté et l'achèvement du marché unique ont conféré une nouvelle urgence à la réduction des écarts économiques et sociaux entre régions hautement développées et régions en phase de rattrapage économique. Il fut décidé en 1988 d'accorder une augmentation substantielle des moyens des trois fonds structurels européens (Fonds de développement régional, Fonds social, et Fonds d'orientation agricole). Un accord de principe a été obtenu à Maastricht quant au renforcement de cet élément de cohésion. Entre autres, un fonds spécial de cohésion devra être créé, au plus tard à la fin de 1993, pour le financement notamment de la protection de l'environnement et des "réseaux transeuropéens" (voies de transport, de communication et de distribution d'énergie transfrontalières) dans les Etats membres économiquement plus faibles. 11. Environnement, transport, énergie Bien que, depuis 1973 déjà, la CE suive une véritable politique de l'environnement, consacrée dans des programmes d'action pluriannuels, une base juridique solide n'existe que depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987. Les principes de base

1312 sont, outre la prévention et le principe du "pollueur-payeur", celui de la lutte à la source contre les dégâts causés à l'environnement et celui, tout aussi important, de l'intégration des aspects environnementaux dans toutes les autres politiques communes. A noter que la règle de la subsidiarité, selon laquelle n'est réglé au plan communautaire que ce qui ne peut l'être aussi efficacement en vertu des compétences propres des Etats membres, est ici particulièrement pertinente. Les mesures prises en matière de politique environnementale requièrent encore actuellement l'unanimité du Conseil. Des décisions à la majorité sont cependant toujours possibles lorsqu'il s'agit de règlements concernant le marché intérieur. C'est le cas par exemple des normes techniques telles que les prescriptions d'émission des véhicules à moteur. Le traité dispose expressément que de tels projets doivent viser un haut niveau de protection, ce qui empêche que des normes strictes en matière d'environnement

ne soient sacrifiées au nom de la libre circulation des marchandises. De plus, pour autant qu'elles n'impliquent pas de nouvelles barrières commerciales, les prescriptions plus avancées d'Etats membres individuels ne seront ni supprimées ni entravées par la législation de la CE. La tâche de la CE sera facilitée dans ce domaine par la création de l'Agence européenne de l'environnement, décidée en 1990, dont la fonction sera, en premier lieu, de mettre à disposition les indispensables données et mesures scientifiques et techniques recueillies dans l'ensemble de l'espace européen, ainsi que de contrôler les effets des mesures prises. L'Agence sera également ouverte aux Etats tiers. La politique des transports a longtemps été délaissée par l'intégration jusqu'à ce qu'en 1985, parallèlement au lancement du programme du marché intérieur, la Cour de justice ait déclaré recevable une plainte de non-action du Parlement européen. Depuis lors, l'intérêt de la CE pour ce secteur clé s'est considérablement accru. La garantie d'entière liberté d'accès au marché pour tous les transporteurs routiers au sein de la Communauté, notamment la levée de l'interdiction du cabotage, est d'importance capitale. La CE cherche maintenant à renforcer aussi sa réglementation pour promouvoir et mieux intégrer le trafic ferroviaire (réseau européen pour trains à grande vitesse). Dans le trafic aérien intraeuropéen également, une libéralisation conséquente est en cours (jusqu'à présent, grâce à trois paquets de dérégulation). L'intégration de la surveillance de l'espace aérien dans le cadre d'EUROCONTROL, à laquelle la Suisse participe depuis peu, est également importante. Ce n'est qu'en 1988 que la Commission des CE a présenté des propositions visant à la réalisation du marché intérieur pour la distribution d'énergie. Au premier chef, il s'agit d'élargir et de libéraliser le commerce intra-communautaire de gaz et d'électricité, notamment par le libre accès aux réseaux de distribution et la transparence des prix pour le consommateur. L'énergie est devenue un facteur clé dans le développement des

économies de l'Europe de l'Est. Sur proposition de la CE, une Charte européenne de l'énergie, grâce à laquelle la coopération Est-Ouest sera considérablement intensifiée, a été élaborée fin 1991. La Suisse en fait partie. 12. Recherche et technologie L'objectif primordial de la politique de recherche et de technologie de la CE est le renforcement de la capacité concurrentielle internationale de l'industrie européenne. En promouvant des efforts de recherche spécifiques, la CE ne supprime pas les politiques nationales de recherche. Tant la coordination transfrontalière des efforts nationaux que la coopération au niveau communautaire entre l'économie et les sciences sont au centre des préoccupations. La promotion de la recherche dans le domaine de la normalisation, par exemple dans le domaine des télécommunications, est également très importante car en relation directe avec l'approfondissement du marché intérieur. Les programmes cadres pluriannuels constituent la base et l'instrument principal de la politique de recherche et de technologie de la CE. Ils fixent les priorités à moyen terme et le cadre financier. Le troisième programme cadre actuellement en cours (1990-1994) comprend 15 programmes individuels spécifiques dans les domaines des technologies de l'information et des communications, des matériaux, de l'environnement, de la biologie et de l'hygiène, de l'énergie, etc. S'y ajoutent des mesures horizontales dans le domaine du transfert des technologies, de l'évaluation des résultats ou de la mobilité des chercheurs, ainsi que l'activité des centres de recherche de la CE (par exemple le Centre d'Ispra, sur le Lac Majeur). L'interdépendance scientifique et technique au niveau mondial augmente et certains grands projets scientifiques (physique nucléaire, espace, changements climatiques, etc.) ne peuvent se réaliser que grâce aux efforts conjoints des "grandes puissances" scientifiques. La CE devient à cet égard, en tant que point focal pour l'Europe, le partenaire privilégié des Etats-Unis et du Japon. 13. L'Europe

des citoyens et la dimension sociale La CE combat la fausse image d'une organisation ne servant que l'optimalisation économique, d'une "Europe des patrons". On trouve des éléments d'une "Europe des citoyens" dans presque toutes les politiques de la CE, notamment dans les réglementations du marché intérieur concernant la libre circulation des personnes et la reconnaissance mutuelle des diplômes, dans les efforts en matière de politique de formation (par exemple le programme d'échange d'étudiants ERASMUS), dans la promotion de l'industrie du film et de la traduction, dans le marché intérieur des services audiovisuels, dans la coordination de la protection des consommateurs, etc. L'introduction de la "citoyenneté européenne" décidée à Maastricht permettra également aux ressortissants

1314

des Etats membres de la CE résidant à l'extérieur de leur pays de participer à des élections locales et aux élections européennes (Parlement européen); chaque ressortissant de la CE pourra exiger, dans un pays tiers, la protection consulaire de tout Etat de la CE. La dimension sociale des politiques de la CE comprend un faisceau de mesures qui vont d'une harmonisation, jusqu'ici plutôt timide, de la législation sur la sécurité et la protection de la santé sur le lieu de travail à la liberté de mouvement dans le domaine des assurances sociales, en passant par le dialogue entre partenaires sociaux européens. En 1990 a été adoptée une "Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs", à valeur uniquement politique et qui devra graduellement être mise en application sous forme de mesures concrètes. En relèvent des problèmes tels que les conditions de travail atypiques, la situation des travailleurs en sous-traitance, la protection des femmes enceintes et des mères. Même si des progrès devaient être réalisés ultérieurement, les éléments centraux de la politique sociale seront toujours prioritairement du ressort national, voire régional - sauf en cas d'unanimité quant à la promulgation de normes CE. Seule la Grande-Bretagne se tient pour l'instant à l'écart de ces travaux, sans néanmoins pouvoir empêcher les onze autres Etats de la CE d'aller de l'avant, ni influencer leurs décisions.

14. Le budget de la CE La CE dispose actuellement de quatre sources de revenus (ressources propres): les droits de douanes et les prélèvements sur les importations agricoles en provenance des pays tiers, une quote-part atteignant jusqu'à 1,4 % de l'assiette servant à déterminer la taxe à la valeur ajoutée, ainsi qu'une cotisation des Etats membres calculée à partir du produit national brut. Il a été convenu de fixer la limite supérieure des dépenses communautaires à 1,2 % du produit national brut jusqu'à fin 1992. Les dépenses budgétaires de la CE s'élevaient en 1991 à 55,6 milliards d'ECU. Aux plus grands postes de dépenses figurent l'agriculture (58,5 %), la politique régionale (25,7 %), l'aide étrangère (4 %), ainsi que la politique de recherche et de technologie (3,1 %). La réforme de la politique agricole commune devrait à la longue réduire la part des dépenses agricoles; d'autres politiques communes devront être renforcées et pourvues de moyens plus importants (protection de l'environnement, technologie, politique régionale, grands réseaux d'infrastructure européens, aide à l'Europe orientale, etc.). Il se posera la question de savoir s'il ne faudrait pas recourir, outre les sources de revenus existantes - dont le montant pourrait diminuer selon les circonstances - à une cinquième et nouvelle source. On envisage une contribution supplémentaire qui serait également fondée sur le produit national brut, mais calculée de façon progressive. 1315

15. Les relations extérieures L'union douanière et la politique agricole commune ont mené à l'élaboration graduelle de tout un réseau d'accords conclus avec des pays tiers. De nouveaux domaines tels que la coopération technique ou scientifique, les transports ou le dialogue politique ont, outre la politique commerciale, commencé ces dernières années, à jouer un

rôle dans les relations extérieures de la CE. Le voisinage immédiat et le statut comparable de nations industrielles hautement développées ont conféré, dès le début, une signification particulière aux relations avec les pays de l'AELE (Association européenne de libre-échange). Tout élargissement de la Communauté ou une association avec les pays voisins qui n'aspiraient pas à une adhésion avaient été bloqués pendant plus d'une décennie et demie. C'est en 1972 que l'on parvint, parallèlement au premier élargissement de la CE, à conclure des accords bilatéraux avec les sept pays de l'AELE, la CE et l'AELE constituant ainsi le plus grand système de libre-échange au monde. En 1989, des pourparlers, puis des négociations formelles furent entamés dans le but de développer substantiellement les relations entre la CE et les sept pays de l'AELE. Avec l'Accord sur l'Espace économique européen (EEEX les Etats de l'AELE reprirent pratiquement la totalité de la législation du marché intérieur de la CE, y compris quelques politiques d'accompagnement. Le caractère unilatéral inhérent à une telle reprise fait de la formule de l'EEE un exercice préliminaire à l'adhésion à la CE plutôt qu'un type d'intégration indépendante. (Voir le message du Conseil fédéral du ... concernant l'accord EEE). Des accords de coopération et de libre-échange d'un genre nouveau, dits "Accords européens", ont été signés, à la fin de 1991 avec les voisins orientaux de la CE. Il s'agit à l'heure actuelle de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie; la Roumanie, la Bulgarie et les pays baltes pourraient s'y joindre plus tard. La Commission des CE s'est vue de plus conférer, dans le cadre du groupe dit des 24 (G-24), le rôle de coordinateur de l'aide octroyée par les pays industrialisés occidentaux aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Malgré des dissensions commerciales chroniques avec les USA, le partenariat nord-atlantique peut, sur le plan économique également, être qualifié de solide; sur le terrain des négociations mondiales du GATT, il en constitue l'axe central. Récemment, sur la base de déclarations conjointes, il a été convenu avec les Etats-Unis, le Canada et le Japon de mener des consultations régulières visant à calmer les irritations et à faciliter l'ouverture mutuelle des marchés. Sur les bords du bassin méditerranéen, les voisins méridionaux de la CE ont, de tout temps, joui d'une situation particulière. La CE a conclu des accords soit de coopéra-

1316  
tion, soit d'association avec pratiquement tous ces pays. Les accords signés avec la Turquie, Chypre et Malte visent à l'établissement graduel d'une union douanière. La coopération au développement n'absorbe qu'une faible part du budget de la CE et représente actuellement environ 12 % du total de l'aide au développement fournie par les Douze. Une mise en commun plus marquée de ces efforts est en discussion. L'un des principaux instruments en est l'association de 69 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP; la Convention dite de Lomé). Parmi les mesures qui visent des objectifs à long terme, citons la promotion du commerce, une garantie quant aux revenus de l'exportation de matières premières (STABEX et SYSMIN) et un ensemble de diverses mesures financières (Fonds européen de développement, FED). Des pays en voie de développement non associés jouissent également de préférences généralisées et d'une aide d'urgence. 16. La coopération en matière de politique étrangère et l'Union politique La Coopération politique européenne (CPE) des douze Etats de la CE est pratiquée, dans sa forme actuelle, depuis 1970. Elle a été inscrite dans les traités par l'Acte unique européen. Il s'agit d'un processus d'information, de consultation et d'action coordonnée en matière de politique étrangère. La forme en est interétatique, non communautaire, ce qui signifie notamment que les Douze ne peuvent agir qu'à l'unanimité. Vu le poids considérable qu'a acquis la Communauté dans le monde en tant que grande puissance économique, la CPE permet aux Douze de renforcer également leur influence politique. Dans la pratique, la CPE prend la forme de contacts permanents

entre les capitales et d'entretiens réguliers entre Ministres des affaires étrangères - de plus en plus souvent avant, après ou pendant les réunions ordinaires du Conseil des CE -, entre directeurs politiques et entre experts. Un petit secrétariat à Bruxelles prête son assistance. La portée, mais aussi les limites de la CPE deviennent particulièrement évidentes lorsque des déclarations communes ne suffisent plus, lorsqu'il devient nécessaire d'agir politiquement. Ces quelques dernières années en ont fourni de multiples exemples: les sanctions contre l'Afrique du Sud, les bouleversements en Europe de l'Est, la guerre du Golfe et le processus de paix au Moyen-Orient, la crise yougoslave. Il est devenu clair, en cette dernière occurrence en particulier - en aucun cas une page de gloire au titre de l'un ou l'autre "nouvel" ordre de paix - qu'une procédure coordonnée peut au moins contribuer à diminuer le risque d'une initiative intempestive de l'un ou de plusieurs Etats de la CE et ainsi, probablement, prévenir de sérieuses tensions intra-européennes qui, auparavant, auraient été inévitables et lourdes de conséquences. La concertation politique des Douze devient sans cesse plus importante et plus efficace aux Nations Unies et au sein des autres organisations internationales dans lesquelles le pays de la présidence parle au nom de tous les pays de la CE. 86 Feuille fédérale. 144e année. Vol. III 1317

Cette forme de concertation en matière de politique étrangère comporte néanmoins des limites. En particulier, la crise du Golfe et les récents événements en Europe de l'Est et dans les Balkans ont rendu plus évidente la nécessité d'une réelle politique étrangère et de sécurité commune, tout au moins dans des domaines où des intérêts communs essentiels sont incontestablement en jeu. Les modifications des traités y relatives ont fait partie du compromis atteint dans le cadre de la conférence gouvernementale sur l'Union politique, puis au Sommet de Maastricht. Selon ce qui a été convenu, les actions communes de politique étrangère requerront en principe l'unanimité et les aspects spécifiquement militaires resteront de la compétence de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Ni le rôle de l'OTAN et les engagements qu'elle impose à ses membres, ni le caractère spécifique de la politique de défense et de sécurité de chacun des Etats membres de la CE n'en seront à ce stade affectés. Une nouvelle conférence gouvernementale sera convoquée en 1996 dans le but de préciser et de compléter cette politique commune. 17. L'élargissement de la Communauté Au premier alinéa de l'article 237, le Traité CEE stipule: "Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. D adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et pris avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent." Les demandes d'adhésion de la Turquie (1987), de l'Autriche (1989), de Chypre (1990), de Malte (1990), de la Suède (1991) et de la Finlande (1992) sont actuellement pendantes. Il paraît probable que la Norvège pose sa candidature dans le courant de 1992, et la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, en 1993. Ce développement contraint la CE à développer une stratégie cohérente d'élargissement. Il existe un consensus, selon lequel les négociations d'adhésion avec les pays classés comme étant économiquement et politiquement mûrs pour l'adhésion - en premier lieu les candidats de l'AELE - commenceront aussitôt que les négociations internes à la CE concernant le régime financier seront conclues. Cela pourrait encore être le cas dans le courant de l'année 1992. Dès lors, l'élargissement pourrait se réaliser en 1995 ou 1996; puis la Communauté pourrait bien se concentrer à nouveau sur l'approfondissement de l'intégration. 18. Résumé: les priorités des années nonante La construction graduelle d'une Communauté vivante, au service de ceux qui y vivent et y travaillent, des régions naturelles et des entités étatiques ayant leurs intérêts spécifiques et leurs compétences traditionnelles, a profondément modifié l'Europe.

Cette évolution est loin de s'achever, quatre décennies après le 9 mai 1950, date à laquelle le Ministre français des affaires étrangères, Robert Schuman, suggérait la création de la Communauté économique du charbon et de l'acier. Bien que les nouveaux 1318

textes de traités arrêtés à Maastricht à la fin de 1991 par les chefs d'Etat ou de gouvernement insèrent la Communauté dans une nouvelle "Union européenne", ce qui implique une étape de consolidation supplémentaire, l'intégration devrait rester un processus où alternent des périodes de progrès rapide et des périodes de stagnation et de doute. Quoiqu'il en soit, il faut prévoir pour les années à venir d'importants développements, qui vont profondément influencer la nature même de la Communauté et sa position dans le monde. Il y aura l'instauration de la monnaie commune avec la création de la Banque centrale européenne. De ce fait, les frontières monétaires au sein du marché intérieur tomberont. Il faudra aussi définir plus étroitement le contenu, les moyens et la conduite d'une politique étrangère et de sécurité commune, notamment en ce qui concerne la composante de défense, qui, après l'effondrement de la domination soviétique, doit tabler sur des prémisses entièrement nouvelles en Europe, mais également de par le monde. L'élargissement de la Communauté de 12 à, par exemple, 17 Etats membres vers le milieu de cette décennie - le "convoi AELE" - impliquera une adaptation des traités, garantissant la capacité d'action et l'efficacité des institutions communautaires, notamment dans le domaine des politiques communes. Il est peu vraisemblable que l'élargissement ultérieur aux Etats de l'Europe centrale qui souhaitent adhérer et qui auront pu entre-temps, espère-t-on, acquérir plus ou moins la capacité économique nécessaire à l'adhésion, puisse encore avoir lieu avant la fin du siècle. Un autre thème de grande importance est le démantèlement graduel de l'ancien "déficit démocratique" de la Communauté grâce à un renforcement du rôle du Parlement européen. Simultanément, tant l'approfondissement que l'élargissement de la Communauté devraient faciliter les efforts faits pour se rapprocher des citoyens, pour respecter plus systématiquement le principe de subsidiarité, ainsi que pour renforcer encore le rôle des régions. Certaines parmi les politiques communes demandent à être réformées ou développées. Cela vaut aujourd'hui en particulier pour la politique agricole commune, mais également pour celle relative à la cohésion, c'est-à-dire aux instruments assurant l'équilibre économique et social à l'intérieur de la Communauté. Etroitement liée à ces problèmes surgit la question du financement futur de la Communauté: de nouvelles sources de revenus doivent-elles et peuvent-elles être trouvées, permettant à la Communauté d'assumer ses responsabilités internes et externes sur le plan financier ? Conçue au XXe siècle en réaction à la carence de l'Etat national, la Communauté européenne incarne la chance pour les peuples européens responsables de l'héritage d'une culture et d'une civilisation partagées, de développer, dans un monde d'interdépendance, une culture politique moderne de la vie et de l'action en commun, sans qu'ils doivent pour autant sacrifier leurs particularités à l'uniformité ou à des aspirations hégémoniques. 1320

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne du 18 mai 1992 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1992 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 27 Cahier Numero Geschäftsnummer 92.053 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 14.07.1992 Date Data Seite 1125-1320 Page Pagina Ref. No 10 107 039 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv

digitalisiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.