

Rapport intermédiaire sur la politique d'intégration européenne de la Suisse

du 29 mars 1995

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-joint le rapport intermédiaire sur la politique d'intégration européenne de la Suisse et vous prions de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

29 mars 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Ce rapport intermédiaire, annoncé par le Conseil fédéral dans son Rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, répond à un besoin d'information sur le processus d'intégration et se veut un état général des lieux depuis le "non" du 6 décembre 1992 à l'Espace économique européen (EEE). Il n'a pas pour but de servir de document de base à un nouveau débat parlementaire sur la question européenne.

Il décrit d'abord l'évolution de la construction européenne, qui a été marquée par des mutations importantes. L'Union européenne (UE) a connu à la fois un approfondissement, avec l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, et un élargissement, avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. L'EEE, une année après son entrée en vigueur, ne comprend plus, du côté de l'Association européenne de libre-échange (AELE), que l'Islande et la Norvège (vraisemblablement bientôt rejointes par le Liechtenstein) et l'accord a été enrichi d'un nouvel acquis communautaire pertinent comprenant 540 actes. Les structures de l'AELE feront l'objet d'un redimensionnement à la suite de l'adhésion de trois de ses pays membres à l'UE.

Le rapport passe ensuite en revue les développements en Suisse. Il rappelle, au plan intérieur, la coopération étroite instituée dans le domaine de l'intégration entre le Conseil fédéral d'une part, le Parlement, les cantons et les opérateurs économiques d'autre part, et relève les diverses impulsions données en la matière que sont les initiatives populaires et les interventions parlementaires pendantes. Le rapport mentionne également, au plan extérieur, les mesures prises au titre de l'intégration de la Suisse en Europe: l'intensification du dialogue politique avec l'UE, l'observation de l'EEE, ainsi que le réaménagement des liens conventionnels entre la Suisse et le Liechtenstein.

Puis, le rapport fait état des effets économiques, dans la mesure où ils sont déjà perceptibles, de la non-participation de la Suisse à l'EEE. Il se fonde ici sur les résultats d'études confiées à des instituts indépendants qui ont examiné la question sous l'angle, en particulier, de la libre circulation des marchandises, des marchés publics, des transports, de l'attrait de la place économique suisse et du marché du travail.

Le rapport intermédiaire traite, dans sa dernière partie, des négociations bilatérales sectorielles entre la Suisse et l'UE. Il évoque à cet égard les grandes lignes de la stratégie d'ensemble retenue par le Conseil fédéral, la réaction communautaire et l'ouverture formelle de ces négociations fin 1994. Il décrit aussi le déroulement des négociations en général, puis secteur par secteur en précisant chaque fois l'objectif suisse, l'objectif communautaire et les premiers résultats.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
COMETT	Programme d'action communautaire d'éducation et de Formation en matière de technologies
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique
ECOFIN	Réunion économique et financière des Etats membres de l'UE
ECO-Label	Système communautaire d'attribution de label écologique
ECO-Audit	Système communautaire de management environnemental et d'audit
ERASMUS	Programme d'action de la CE pour la mobilité des étudiants
EEE	Espace économique européen
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
EUREKA	Coopération européenne en matière de recherche et de technologie
EUROPOL	Office européen de police
EUROSTAT	Coopération économique en matière de statistique
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
INTERREG II	Initiative communautaire en faveur des zones frontalières
LEONARDO	Action pour la mise en oeuvre d'une politique de formation professionnelle de la Communauté
MEDIA	Programme d'action pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle
OSCE	Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe
OTC	Obstacles techniques au commerce
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
SIS	Système d'information Schengen
SME	Système monétaire européen
SOCRATES	Programme destiné à contribuer au développement d'une éducation et d'une formation de qualité et d'un espace européen d'éducation ouvert
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale

Rapport intermédiaire

1 Introduction

Dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, le Conseil fédéral a annoncé que, fin 1994 vraisemblablement, il procéderait à une première appréciation des négociations bilatérales sectorielles entre la Suisse et l'Union européenne. Lors de débats parlementaires, en outre, le voeu a été émis que le point soit également fait, à cette occasion, sur l'intégration en général depuis le "non" du 6 décembre 1992 à l'Espace économique européen. Ce sont là les raisons d'être de ce rapport intermédiaire.

Le présent rapport s'inscrit dans la stratégie d'intégration définie dans le rapport précité de politique extérieure. Factuel, il se veut un état général des lieux et n'a pas pour but de servir de document de base à un nouveau débat parlementaire sur la question européenne. Voici son contenu:

- évolution sur le front extérieur (chapitre 2);
- développements en Suisse (chapitre 3);
- retombées économiques du "non" à l'Espace économique européen (chapitre 4);
- négociations bilatérales sectorielles Suisse-Union européenne (chapitre 5);
- conclusions (chapitre 6).

2 Evolution sur le front extérieur

Ces deux dernières années ont été marquées par des mutations importantes, qu'il s'agisse de l'Union européenne (UE), de l'Espace économique européen (EEE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

21 Union européenne (UE)

211 Approfondissement de l'Union européenne

211.1 Traité sur l'Union européenne

Approuvé par les Parlements des douze Etats membres des Communautés européennes (et par le peuple en France, en Irlande et au Danemark), le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 est entré en vigueur le 1er novembre 1993. Il complète et modifie les traités existants qui ont institué la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), la CEE (Communauté économique européenne, rebaptisée CE par le traité en ignorant l'adjectif "économique") et l'EURATOM (Communauté européenne de l'énergie atomique). L'Union européenne est une nouvelle dénomination (et non une nouvelle organisation) qui repose sur trois piliers: le premier est constitué des trois Communautés susmentionnées, le deuxième de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le troisième de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'UE n'a pas la personnalité juridique.

Le traité a introduit les innovations principales suivantes:

- programme d'établissement d'une Union économique et monétaire (UEM) avec, pour objectif final, une monnaie unique;
- instauration d'une citoyenneté de l'Union qui s'ajoute aux citoyennetés nationales (et instauration de droits civiques communautaires);
- renforcement des pouvoirs du Parlement européen: participation accrue au processus législatif, approbation de la composition de la Commission européenne, approbation des traités internationaux qu'il juge importants;
- élargissement des compétences de la CE dans les domaines de la protection des consommateurs, de la politique de la santé, de la politique des visas, des infrastructures transeuropéennes (transports, énergie, télécommunications), de la coopération au développement, de la politique industrielle, de l'éducation, de la culture, de la recherche, de la protection de l'environnement ainsi que de la politique sociale (cette dernière sans le Royaume-Uni);
- développement d'une coopération intergouvernementale étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures;
- instauration d'une politique étrangère et de sécurité commune par le biais d'une coopération intergouvernementale.

Le traité vise expressément à renforcer la solidarité entre les Etats membres dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions, à renforcer le caractère démocratique et l'efficacité des institutions communautaires tout en respectant le principe de subsidiarité selon lequel les compétences de la Communauté doivent être limitées aux tâches qu'elle peut réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats membres pris isolément. L'application du principe de subsidiarité a également pour but de simplifier le droit communautaire par la suppression des réglementations obsolètes et la refonte des textes qui ont été modifiés et consolidés à plusieurs reprises, et d'améliorer ainsi leur lisibilité. Cet exercice de réexamen de la législation existante se poursuit.

Une illustration supplémentaire de la valeur attribuée au principe de subsidiarité réside dans l'engagement de la Communauté en faveur des régions. Le traité a institué un Comité des régions composé de 222 représentants des collectivités régionales et locales. Cet organe consultatif pourra exprimer des avis chaque fois que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu.

211.2 Mise en oeuvre du traité

1er pilier: CE, CECA, EURATOM

Le 1er janvier 1993, le marché intérieur, réalisant la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, était pratiquement achevé, sous réserve de quelques exceptions pour lesquelles des travaux sont en cours et qui sont progressivement éliminées.

Fin 1993, la Communauté a adopté un plan d'action à court et moyen terme destiné à contrer le chômage et la récession économique. Ce plan propose différentes mesures à prendre en commun pour stimuler la croissance, la compétitivité et l'emploi. 20 milliards d'écus ont été prévus pour la réalisation des grands réseaux d'infrastructure transeuropéens durant la période de 1994 à 1999.

A la suite de turbulences monétaires, les Douze ont décidé en été 1993 de relever temporairement les marges de fluctuation des monnaies participant au mécanisme de change du Système monétaire européen (SME) à plus ou moins 15 % autour des cours

pivots. Cette mesure a supprimé de fait le devoir d'intervention des banques centrales et leur a donné une marge de manoeuvre permettant d'adapter les taux d'intérêt.

Le 1er janvier 1994, la deuxième phase de la préparation de l'UEM a débuté, notamment par la création d'un Institut monétaire européen et par l'adoption d'une série de recommandations aux autorités des Etats membres (réduction de la dette publique, lutte contre l'inflation et coordination des politiques monétaires).

IIe pilier: Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, le Conseil de l'UE décide à l'unanimité des questions faisant l'objet d'actions communes, et à la majorité qualifiée des modalités desdites actions.

A ce jour, cinq actions communes ont été décidées: ex-Yougoslavie, Proche-Orient, Afrique du Sud, Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et Russie.

L'UE mène également un dialogue politique avec les Etats tiers en matière de PESC. Ce dialogue a généralement lieu entre la Troïka de l'UE - soit les présidences précédente, présente et prochaine - et l'Etat tiers à plusieurs niveaux (chefs d'Etat ou de gouvernement, ministres, directeurs politiques, diplomates, experts). Bilatéral en principe, le dialogue peut également être plurilatéral (p. ex: UE et PECO). Il est parfois institutionnalisé (p. ex. sous forme d'accord), parfois informel.

IIIe pilier: Justice et affaires intérieures

Dans les domaines d'intérêt commun (asile, franchissement des frontières, immigration, drogues, terrorisme, criminalité internationale, etc.), le Conseil des ministres peut décider à l'unanimité d'actions communes, dont les mesures d'application peuvent être prises à la majorité qualifiée. La coopération est essentiellement intergouvernementale. Malgré de nombreux efforts en vue d'intensifier la coopération dans ces domaines, les résultats sont restés maigres. Le Conseil des ministres n'a décidé qu'une seule action commune visant à faciliter les déplacements des élèves de pays tiers résidant dans un Etat membre.

La convention portant création de l'Office européen de police (EUROPOL), prévu dans le traité de Maastricht pour permettre l'échange de renseignements entre polices des Etats membres, devrait être conclue pendant le premier semestre 1995.

Quant à la Convention d'application de Schengen qui vise à abolir complètement les contrôles des personnes aux frontières intérieures, avec en contrepartie un renforcement des contrôles aux frontières extérieures, elle ne concerne pour le moment que neuf Etats membres de l'Union sur quinze n'a pris effet le 26 mars 1995 que pour sept d'entre eux. Elle ne fait pas formellement partie du IIIe pilier.

212 Elargissement de l'Union européenne

Pour des raisons politiques, sécuritaires, institutionnelles (droit de codécision), économiques (participation à l'union douanière) et culturelles, l'Autriche, la Suède, la Finlande et la Norvège ont demandé à adhérer à l'UE. Les négociations ont débuté le 1er février 1993 et ont été conclues treize mois plus tard, du fait que les Parties ont repris l'essentiel de la législation communautaire sur le marché intérieur par l'accord EEE. Le référendum populaire sur l'adhésion a été positif en Autriche (12 juin 1994), en Finlande (16 oct. 1994) et en Suède (13 nov. 1994), négatif en Norvège (28 nov. 1994).

L'UE des Quinze s'étend sur 3,2 millions de km² (+37%), compte 368 millions d'habitants (+6,2%), dispose d'un produit intérieur brut (PIB) de 5'837 milliards d'écus et compte onze langues officielles (+2).

Depuis leur adhésion le 1er janvier 1995, les trois pays de l'AELE bénéficient dans les différents organes communautaires du nombre de sièges requis par leur taille démographique et économique. Au Conseil des ministres, l'Autriche et la Suède disposent de 4 des 87 voix, la Finlande de 3 (à titre de comparaison: Allemagne 10; Belgique 5; Luxembourg 2). La majorité qualifiée est de 62 voix, la minorité de blocage de 26 (soit environ 30%, constante depuis la création de la CEE, bien que le nombre, et donc le poids relatif, des petits Etats aient augmenté). Au Parlement européen, l'Autriche occupe 21 des 626 sièges, la Finlande 16 et la Suède 22.

Les nouveaux adhérents ont repris tous les droits et obligations découlant de la PESC, y compris la finalité sécuritaire. La neutralité, qui n'a pas été un sujet de négociation, est jugée compatible avec l'appartenance à l'UE.

Les contributions nettes au budget (soit les contributions brutes moins les montants restitués par l'UE) s'élèvent pour 1995 à 752 millions d'écus pour l'Autriche et à 765 millions d'écus pour la Suède. La Finlande, Etat bénéficiaire, se verra rembourser 120 millions d'écus.

S'agissant de la politique agricole, les Etats de l'AELE sont soumis depuis leur adhésion aux règles du "marché intérieur vert". Ils ont conservé le droit de soutenir leur agriculture par des instruments nationaux. Par ailleurs, afin de prendre en compte les spécificités des pays nordiques, de nouveaux critères ont été définis pour que certaines de leurs régions bénéficient des fonds structurels.

Les pays de l'AELE pourront maintenir leurs normes environnementales, plus exigeantes, jusqu'à fin 1998. Les Etats membres de l'UE examineront la possibilité d'aligner leurs propres normes sur celles des nouveaux adhérents dans un délai de quatre ans.

En matière de transports, l'Autriche a obtenu le maintien du contenu de son accord de transit avec l'UE (système des éco-points) jusqu'en 1998, date à laquelle ce régime pourrait être reconduit jusqu'à son expiration ordinaire en 2004.

213 Evolution à moyen terme de l'Union européenne

En mars 1993, l'UE a admis le principe de l'adhésion à terme des PECO, demandeurs en l'occurrence pour des motifs politiques, sécuritaires et économiques. Il s'agit de la Pologne et de la Hongrie - qui ont déposé leur demande d'adhésion -, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Bulgarie et de la Roumanie. Vraisemblablement, les Pays baltes, la Slovénie et, le moment venu, les autres pays de l'ex-Yougoslavie entreront

également en considération. Dans cette perspective, l'UE, au Sommet d'Essen, a mis en place une stratégie de rapprochement prévoyant un dialogue structuré, une préparation à l'adhésion (notamment par le rapprochement des législations) et une assistance financière et technique. Le calendrier de ce prochain élargissement n'a cependant pas encore été arrêté.

Malte et Chypre, qui sont candidates à l'adhésion depuis 1990, feront partie du prochain élargissement, ainsi que le Conseil européen d'Essen de décembre 1994 l'a annoncé. Le Conseil de l'UE l'a confirmé en février 1995, en prévoyant que l'ouverture des négociations d'adhésion avec Chypre interviendrait au plus tard six mois après la fin de la Conférence intergouvernementale de 1996. Pour la Turquie, également candidate, aucune perspective d'adhésion n'a été fixée et l'Union s'efforce pour le moment de faire aboutir, d'ici à la fin de cette année, l'union douanière prévue de longue date avec ce pays; l'approbation du Parlement européen est requise.

Préoccupée par l'instabilité et les difficultés économiques caractérisant le pourtour méditerranéen, en particulier les pays du Maghreb et du Machrek, l'UE a décidé de renforcer son engagement dans cette région par la création, à terme, d'un partenariat euro-méditerranéen. Les premiers jalons ont été posés avec Israël, le Maroc et la Tunisie.

Tous les problèmes n'ayant pu être abordés lors de la négociation du traité de Maastricht, les parties sont convenues de la convocation d'une nouvelle conférence intergouvernementale, en 1996, destinée à examiner

- la révision de certaines règles matérielles du traité, compte tenu de l'état de réalisation de l'UEM et des expériences tirées de la PESC;
- le réaménagement des institutions et des procédures communautaires pour assurer le bon fonctionnement et la légitimité démocratique de l'UE en prévision des élargissements futurs.

En juin 1994, les Douze ont institué un groupe de travail, qui entrera en fonction en juin 1995, chargé de préparer la conférence. Dans ce contexte, diverses initiatives proposent différentes voies, allant de l'intégration parallèle absolue des Etats membres à une Europe à géométrie variable ou à plusieurs vitesses. La conférence ne devrait pas s'achever avant 1997.

22 Accord sur l'Espace économique européen (EEE)

L'accord EEE, qui prévoit la participation des pays de l'AELE au marché intérieur dans des conditions proches de celles d'un Etat membre de l'UE, a fait l'objet du message du 18 mai 1992 (FF 1992 IV 1).

221 Entrée en vigueur

Signé le 2 mai 1992 à Porto, l'accord EEE a été adapté le 17 mars 1993 en raison de la non-participation de la Suisse: aux termes d'un protocole, les parties à l'accord ont révisé les contributions financières des pays de l'AELE, précisé dans une déclaration commune qu'elles accueilleraient favorablement, moyennant de nouvelles négociations, la participation de notre pays à l'EEE s'il en faisait la demande, et décidé que le Liechtenstein ne pourrait devenir partie à l'accord EEE qu'au terme d'un réaménagement de ses relations conventionnelles avec la Suisse.

L'accord EEE est entré en vigueur le 1er janvier 1994.

222 Fonctionnement

Les organes prévus par la structure institutionnelle de l'EEE - Conseil de l'EEE (orientations politiques), Comité mixte de l'EEE (décisions et gestion), Comité parlementaire de l'EEE, Comité consultatif de l'EEE (coopération entre partenaires économiques et sociaux), Autorité de surveillance AELE (contrôle du respect par les pays de l'AELE des règles EEE, notamment de concurrence) et Cour AELE - ont fonctionné à la satisfaction des Etats parties.

Le fait que l'Autriche, la Finlande et la Suède aient quitté le pilier AELE de l'EEE n'entraînera pour l'instant de changements formels ni dans les institutions, ni dans la substance de l'accord EEE.

223 Nouvel acquis pertinent

L'accord EEE, tel qu'il est entré en vigueur le 1er janvier 1994, comprenait la reprise de 1590 actes communautaires, soit l'acquis pertinent arrêté au 31 juillet 1991. En 1994, le Comité mixte de l'EEE, usant des procédures décisionnelles nouvelles ("decision shaping" ou "decision making"), a pris 44 décisions enrichissant l'accord de 540 nouveaux actes EEE au total.

Le domaine de la libre circulation des marchandises a surtout été développé (350 nouveaux actes concernant les règles techniques ainsi que les règles vétérinaires et phytosanitaires). En matière de services, les transports ont fait l'objet d'une cinquantaine de nouveaux actes, et les services financiers d'une vingtaine. Environ septante actes ont été ajoutés dans les politiques horizontales et d'accompagnement (politique sociale, protection des consommateurs, environnement, statistique notamment). Enfin, dans le domaine de la libre circulation des personnes et dans celui de la concurrence, une vingtaine d'actes nouveaux complètent l'accord EEE. La grande partie de ces actes sont des adaptations de l'acquis existant.

23 Association européenne de libre-échange (AELE)

231 Réorientation en fonction de l'accord EEE

Dès 1989, l'AELE s'est concentrée principalement sur l'EEE, préparant avec ses six Etats membres concernés la reprise de l'acquis communautaire. En marge de leur réunion semestrielle de décembre 1993 à Vienne, les ministres de l'AELE ont tenu une réunion conjointe avec la présidence de l'UE et le membre de la Commission chargé des relations politiques extérieures, destinée à faire le point à la veille de l'entrée en vigueur de l'accord EEE.

Le Secrétariat de l'AELE s'est développé dans la perspective de l'EEE: alors que 80 fonctionnaires demeuraient affectés à Genève, 80 autres occupaient de nouveaux locaux à Bruxelles.

Les deux nouvelles institutions de l'AELE créées par l'accord EEE, à savoir l'Autorité de surveillance et la Cour, ont mis à profit l'année 1993 de façon à être opérationnelles dès l'entrée en vigueur de l'accord EEE. Du fait de la non-participation de la Suisse à l'EEE, les ministres de l'AELE ont décidé en décembre 1992 que l'Autorité de surveillance, provisoirement installée à Genève, s'établirait à Bruxelles. Elle occupait en 1994 une centaine de personnes. La Cour a établi son siège à Genève. Son effectif en 1994 se

montait à une trentaine de personnes. La Norvège a proposé un transfert de la Cour AELE à Luxembourg, siège de la Cour de justice des CE; la question reste ouverte.

232 Relations avec les pays tiers

Les Etats de l'AELE ont renforcé les liens conventionnels avec leurs partenaires hors EEE. L'accord de libre-échange conclu le 17 septembre 1992 avec Israël est entré en vigueur le 1er janvier 1993. Les pays de l'AELE ont en outre conclu des accords de libre-échange avec la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Pologne, entrés en vigueur respectivement les 1er mai, 1er juillet, 1er octobre et 15 novembre 1993. Ces accords sont asymétriques, en ce qu'ils prévoient, pendant une période transitoire de dix ans, la suppression unilatérale des obstacles tarifaires en faveur des cocontractants des Etats de l'AELE qui, eux, ne démantèleront leurs barrières tarifaires que progressivement. Les pays de l'AELE ont passé de la sorte des accords de libre-échange avec huit Etats en tout (soit également avec la Turquie, la République tchèque et la Slovaquie), qui tous sont en vigueur aujourd'hui.

En décembre 1993, l'AELE s'est déclarée ouverte à son éventuel élargissement aux PECO, à la condition toutefois que l'initiative vienne de ces derniers. Les PECO, qui tous souhaitent adhérer à l'UE, n'ont pas envisagé jusqu'à ce jour de rejoindre l'AELE.

En décembre 1994, la Slovénie a communiqué aux pays de l'AELE qu'elle souhaitait conclure un accord de libre-échange avec elle et, éventuellement, devenir ultérieurement membre associé, voire membre de plein droit. Les pays de l'AELE ont paraphé en février 1995 un accord de libre-échange avec cet Etat sur le modèle de l'accord déjà conclu entre la Suisse et la Slovénie et examineront, en fonction de l'application de celui-ci, si une forme de coopération plus étroite s'impose.

233 Redimensionnement de l'AELE entraîné par les adhésions à l'UE

Les adhésions de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'UE ont modifié les données. Alors que l'UE compte désormais 368 millions d'habitants, l'AELE n'en dénombre que 11 (dont 60 % de ressortissants suisses). Du fait du départ des trois Etats susmentionnés, le commerce intra-AELE a été réduit de 96,5 %. En outre, 62,8 % des exportations suisses ont pour destination l'UE, contre 0,58 % l'AELE, tandis que 80,3 % de nos importations proviennent de l'UE, contre 0,48 % de l'AELE (en fonction des chiffres de 1994).

En juin 1994 à Helsinki, les pays de l'AELE ont décidé que quels que soient les résultats des référendums sur l'adhésion, la Convention de Stockholm continuerait à s'appliquer entre les parties contractantes subsistantes.

En janvier 1995, les quatre pays restants se sont prononcés en faveur du maintien d'un Secrétariat de l'AELE, jugé utile pour ses connaissances de l'accord EEE et pour la gestion des accords de libre-échange avec les Etats tiers. Son effectif sera toutefois limité tant à Genève (environ 15 personnes) qu'à Bruxelles (environ 37 personnes) et à Luxembourg (environ 3 personnes). Le nouvel Etat dépositaire de la Convention est la Norvège. Le siège de l'AELE est maintenu à Genève.

3 Développements en Suisse

31 Plan intérieur

311 Assise intérieure de la politique d'intégration

Le Conseil fédéral a associé étroitement le Parlement à la conduite de sa politique d'intégration, en procédant à l'envoi systématique de documents aux commissions, notamment de politique extérieure, et en informant ou consultant régulièrement ces dernières (nouvel art. 47^{bis} a de la loi sur les rapports entre les conseils).

Le Conseil fédéral a approfondi le dialogue sur l'intégration avec les cantons, par le biais notamment du Groupe de contact Confédération-cantons, ainsi que par l'incorporation, au Bureau de l'intégration (DFAE/DFEP), d'un délégué cantonal. Il a également adopté le message relatif à la promotion, moyennant un crédit-cadre de 24 millions de francs, de la coopération transfrontalière des cantons et des régions limitrophes dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II.

Le Conseil fédéral et l'administration ont informé et consulté les associations faïtières économiques et les partenaires sociaux chaque fois qu'une réflexion ou qu'une décision de politique d'intégration les concernait, et ce à plusieurs niveaux, notamment au sein de la Commission consultative pour la politique économique extérieure et de la Commission d'experts douaniers.

En juin 1993, le Conseil fédéral a approuvé un nouveau concept d'information sur l'Europe. Il s'agit d'améliorer les connaissances de la population en matière d'intégration par une information pragmatique et objective sur le fonctionnement de l'Europe et de ses institutions, en particulier sur l'UE, sur l'AELE et sur le rôle de la Suisse en Europe. L'opération s'appuie principalement sur l'élaboration de supports d'informations et leur diffusion par le biais de multiplicateurs (médias, enseignants, cantons, partis, associations, etc.).

En novembre 1994, le Conseil fédéral a approuvé un concept d'information sur les négociations sectorielles Suisse-UE, qui prévoit d'une part une information permanente sur la substance des secteurs négociés, d'autre part une information régulière sur le déroulement général du processus sectoriel - mais non sur les positions négociatoires concrètes.

312 Mesures autonomes visant à assurer l'eurocompatibilité du droit suisse

A l'issue de sa session de printemps 1994, le Parlement a adopté - sans leur apporter des modifications matérielles significatives - la grande majorité des projets d'adaptation de la législation fédérale au droit de l'EEE (programme Swisslex). Ce processus améliore les échanges économiques avec nos partenaires de l'EEE et facilitera la mise en oeuvre des accords bilatéraux sectoriels à conclure avec l'UE.

Ces projets concernent avant tout les assurances, les transports, la protection des consommateurs de même que la participation et la protection des travailleurs.

313 Initiatives populaires

Lancée au lendemain du rejet populaire de l'accord EEE par le Comité "Né le 7 décembre 1992" qui regroupe de jeunes citoyens, l'initiative "Pour notre avenir au coeur de l'Europe" - dite des Jeunes - a recueilli en huit mois environ 110'000 signatures valables déposées le 3 septembre 1993 à la Chancellerie fédérale. Constatant que l'intégration européenne reste un objectif primordial, les auteurs de l'initiative proposent que le peuple et les cantons se prononcent sur le principe de la participation de la Suisse à l'EEE et délèguent la compétence de négocier, de conclure et de ratifier les traités nécessaires au Conseil fédéral. Celui-ci a jusqu'au 3 septembre 1995 (en cas de contre-projet jusqu'au 3 mars 1996) pour soumettre un message au Parlement. Les Chambres fédérales ont jusqu'au 3 septembre 1997 (en cas de contre-projet jusqu'au 3 sept. 1998) pour se prononcer.

Lancée par les Démocrates suisses et la Ligue des Tessinois en réaction à la décision du Conseil fédéral de demander l'ouverture de négociations d'adhésion, l'initiative "Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!" a recueilli en 18 mois environ 101'000 signatures valables déposées le 21 janvier 1994 à la Chancellerie fédérale. Les auteurs de l'initiative proposent que le peuple et les cantons prennent eux-mêmes la décision - ressortissant au Conseil fédéral selon la constitution - de l'ouverture de négociations d'adhésion. Le Conseil fédéral a jusqu'au 21 janvier 1996 (en cas de contre-projet jusqu'au 21 juillet 1996) pour soumettre un message au Parlement. Les Chambres fédérales ont jusqu'au 21 janvier 1998 (en cas de contre-projet jusqu'au 21 janv. 1999) pour se prononcer.

Annoncée le 10 décembre 1994 par cinq organisations pro-européennes, l'initiative "Oui à l'Europe" a été formellement lancée le 20 février 1995. Souhaitant rouvrir la question européenne avant les élections, en automne 1995, du Parlement, les auteurs de l'initiative proposent que le peuple et les cantons se prononcent sur l'ouverture sans délai des négociations d'adhésion à l'UE, en tenant compte des valeurs démocratiques et fédéralistes, et en préservant les acquis sociaux et environnementaux.

314 Impulsions données par le Parlement

Trois initiatives parlementaires - entre-temps retirées - ont été lancées en 1993:

- initiative Haller du 7 octobre 1993 (93.447 N), intitulée "Marche à suivre dans la question européenne", demandant au Conseil fédéral de négocier les prochaines étapes de l'intégration européenne;
- initiative Sutter du 8 octobre 1993 (93.449 N), intitulée "Politique européenne. Objectif adhésion à la CE", invitant le Conseil fédéral à négocier dans l'immédiat un accord de coopération ou un accord EEE;
- initiative Ledergerber du 8 octobre 1993 (93.451 N), intitulée "Déblocage de la politique européenne", engageant le Conseil fédéral à renégocier l'EEE.

A signaler, pour 1994, les initiatives parlementaires, encore pendantes, suivantes:

- initiative du Groupe démocrate-chrétien du 10 mars 1994 (94.403), intitulée "Politique européenne de la Suisse. Orientation", demandant que la Suisse participe à la construction européenne (sans préciser la voie à retenir), tout en sauvegardant les intérêts nationaux et l'identité du pays (démocratie directe, fédéralisme, multilinguisme, pluriculture, environnement, etc.);
- initiative du Groupe socialiste du 14 décembre 1994 (94.435), intitulée "Ouverture des négociations pour une adhésion à l'UE", qui propose que les autorités fédérales engagent sans retard des négociations d'adhésion à l'UE en prenant en compte les craintes émises par la population sur les plans social et écologique;

- initiative Grendelmeier du 15 décembre 1994 (94.440), intitulée "Adhésion à l'Union européenne", aux termes de laquelle le Conseil fédéral devrait ouvrir au plus tard en 1996 les négociations d'adhésion.

A ces initiatives parlementaires se sont ajoutées diverses interventions parlementaires ayant pour objet l'intégration européenne.

32 Plan extérieur

Indépendamment des négociations sectorielles avec l'UE (voir chapitre 5), plusieurs mesures ont été prises au titre de l'intégration de la Suisse en Europe.

321 Coopération avec l'UE

Pour contrecarrer l'isolement consécutif au rejet de l'EEE, le Conseil fédéral a intensifié les contacts avec l'UE et ses Etats membres sur deux plans. D'une part, les visites et les entretiens ont fait l'objet d'un soin et d'une fréquence accrues: depuis le 6 décembre 1992, plus de cent rencontres de travail entre les conseillers fédéraux et leurs homologues dans l'UE ont eu lieu. D'autre part, des échanges de vues réguliers entre des fonctionnaires de l'administration fédérale et les présidents des groupes de travail de la PESC sur les questions intéressant particulièrement la Suisse (OSCE, Pacte de stabilité, PECO, Moyen-Orient, Afrique du Sud, etc.) ont été instaurés.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le Conseil Justice et affaires intérieures a tenu six sessions. A trois reprises, la Suisse, représentée par le chef du DFJP, a bénéficié d'un échange de vues avec la Troïka, autrement dit avec les ministres de la justice et de l'intérieur des Etats membres président, venant de présider et allant présider l'UE. Les thèmes abordés étaient notamment la sécurité de l'Etat, l'immigration illégale, l'asile, la criminalité internationale, le racisme, la xénophobie.

Sur le plan économique et financier, trois rencontres entre Etats membres de l'UE (ECOFIN) et de l'AELE ont eu lieu au niveau ministériel pour évoquer la question de l'emploi et la politique financière (*déficits publics*).

322 Accord EEE

La Suisse a obtenu la possibilité de déléguer un observateur aux réunions intra-AELE traitant du développement du droit de l'EEE et d'autres questions relatives à l'exécution de l'accord. Son statut d'observateur, après le départ des trois pays membres de l'AELE, a été revu et adapté, dans la perspective en particulier des négociations sectorielles en cours.

Ayant approuvé l'accord EEE le 13 décembre 1992, le Liechtenstein a demandé à la Suisse d'adapter les liens conventionnels l'unissant à lui, notamment le traité d'union douanière conclu en 1923. Il s'agissait à la fois de maintenir les rapports étroits existant entre la Confédération et la Principauté et de permettre à l'accord EEE d'entrer en vigueur au Liechtenstein. Les solutions retenues font l'objet du message du 2 novembre 1994 et ont été approuvées par le Parlement suisse lors de la session d'hiver 1994, par le Conseil EEE le 20 décembre 1994. Le peuple liechtensteinois se prononcera sur l'adaptation des liens conventionnels avec la Suisse lors d'un référendum prévu en mars ou avril 1995.

4 Retombées économiques du non à l'EEE

41 Environnement économique

Après trois ans de stagnation et de récession, la Suisse se retrouve dans une phase de reprise économique. S'il est vrai que le PIB s'accroît, pour elle comme pour les Etats qui l'entourent, à une allure qui n'est pas supérieure à la moyenne en comparaison historique, la reprise n'en demeure pas moins bien étayée (2,3% au 4^e trimestre 94; prévision de 2 1/4% pour 95).

Malgré la vigueur du franc suisse (indice du taux de change réel pour février 95: 117,5), les exportations ont fourni une contribution appréciable à la reprise en cours. Cette contribution nous aura cependant coûté des réductions de marges. Le cours du franc demeure ainsi l'un des paramètres préoccupants des conséquences conjoncturelles. Le cours de change est influencé non seulement par la politique monétaire suisse, mais également par celle de nos partenaires commerciaux et par l'évolution de leur politique générale. Les possibilités de la BNS d'influencer les cours de change sont donc limitées. Une politique raisonnable ne saurait viser à assurer des cours de change plus favorables au prix d'une nouvelle hausse ultérieure du renchérissement.

L'autre aspect de l'appréciation du franc réside dans sa contribution à la baisse des prix à l'importation, limitant ainsi le renchérissement. Celui-ci connaîtra cependant une poussée passagère à la suite de l'introduction de la TVA (renchérissement pour février 95: 1,5%).

La situation se présente de manière différente sur le marché du travail. Non seulement le chômage demeure, comparativement au passé, très élevé (167'815 chômeurs en janvier 95), mais on ne distingue pas non plus de hausse correspondante de l'emploi qui indiquerait une baisse rapide du chômage.

L'internationalisation et la globalisation de l'économie ne concernent pas exclusivement le commerce et la production, mais également et de plus en plus la recherche et le développement. Les acteurs de cette évolution sont les entreprises, qui essaient de renforcer leur capacité concurrentielle par des changements dans la division du travail dans les mêmes firmes situées à différents endroits. Elles attachent un poids plus important à des facteurs tels que la proximité et l'accès aux marchés, la relation entre prestations et prix des facteurs de production, la sécurité juridique, etc., donc des facteurs codéterminés par notre politique d'intégration.

Ce qui vaut pour le marché du travail est également vrai pour les finances publiques. Leur assainissement durant la phase de reprise en cours constitue l'une des tâches prioritaires de la politique économique pour reconquérir des marges de manoeuvre et endiguer une hausse des taux d'intérêt à long terme.

La notion de globalisation des marchés peut être appliquée par analogie à la politique. S'il était possible dans le passé de délimiter méticuleusement les politiques appliquées à l'économie intérieure et extérieure, cela devient de moins en moins réalisable. Ces deux aspects de politique économique ont pour point commun de rechercher l'ouverture des marchés et la promotion de la concurrence. Notre économie d'exportation ne peut demeurer compétitive que si elle peut se fournir en prestations préalables sur le marché intérieur à des conditions concurrentielles. Pour citer un exemple, la libéralisation des marchés publics ne peut se borner à ouvrir les marchés étrangers aux entreprises suisses. Elle doit en même temps viser la suppression d'obstacles à l'intérieur de la Suisse. C'est

du reste le but avoué de la politique de régénération de l'économie de marché du Conseil fédéral.

C'est dans cette perspective globale qu'il faut évaluer les répercussions économiques de l'EEE une année après son entrée en vigueur. Le problème fondamental qui se pose dans ce contexte est le fait que les développements économiques constatés ne peuvent que très rarement être attribués à une seule cause. C'est pourquoi, dans ce chapitre d'introduction, la perspective a été élargie au-delà du seul refus de l'EEE. Aux influences conjoncturelles ici prises en considération s'ajoutent notamment les développements en Europe de l'Est et l'importance des nouveaux centres de croissance en Asie du Sud-Est, qui ont des retombées sur l'économie suisse.

42 Données de base et évaluation générale

Ces retombées peuvent aujourd'hui se mesurer grâce aux sources suivantes: rapports intermédiaires et définitifs provenant de huit études commandées par le Conseil fédéral en automne dernier, résultats d'un sondage du Vorort, enquêtes sur certaines régions de Suisse et étude de grande envergure concernant l'attrait de la place économique suisse. S'y ajoutent de nombreuses observations individuelles.

Les conclusions ci-dessous ne sauraient toutefois être considérées comme définitives. En effet, seuls des résultats intermédiaires ont été enregistrés. L'EEE est en vigueur depuis plus d'une année et le processus d'adaptation à ces nouvelles conditions-cadres demande à l'évidence du temps. Les entreprises n'ont pas encore pris toutes les décisions qui s'imposent pour faire face à la nouvelle situation. L'UE et l'EEE progresseront encore sur le chemin de la libéralisation, ce qui entraînera inévitablement de nouvelles réactions. Les remarques formulées ci-après mettent l'accent sur ce qui s'est effectivement passé, sans spéculer sur d'éventuelles répercussions à venir. C'est à dessein que de possibles répercussions futures ont été ignorées, bien qu'il soit prévisible que la progression sur la voie du marché unique européen accentuera encore sensiblement les inconvénients réels. Il n'est pas non plus tenu compte des avantages potentiels que la place économique suisse pourrait faire valoir sans cette position de hors-jeu dans sa politique d'intégration.

De manière générale, force est de constater qu'il existe des retombées économiques négatives, qui doivent être mises en relation avec la situation actuelle en matière d'intégration. Les signes tendant à prouver que l'économie suisse retirerait aussi certains avantages du "non" du 6 décembre 1992 sont rares et se limitent pour la plupart aux cas d'entreprises suisses demeurant protégées contre la concurrence étrangère au détriment des consommateurs, des contribuables et des entreprises des autres branches économiques.

Ces retombées négatives n'ont pas atteint, jusqu'ici, des proportions telles qu'il en résulterait des dysfonctionnements de l'économie dans son ensemble. Les impulsions conjoncturelles en Suisse et à l'étranger ont prédominé, s'agissant de la croissance économique dans notre pays en 1994 et 1995.

43 Détail des résultats

Regroupés par thèmes, les divers sondages et avis permettent de dresser le tableau suivant.

Les entreprises nationales se sentent dans une situation à part en matière d'intégration, dans la mesure où elles ne peuvent participer inconditionnellement au marché intérieur et sont traitées comme des entreprises d'un Etat tiers. Etre originaire d'un pays qui, lors de

votations populaires, s'est montré réticent à l'égard de l'Europe n'est à tout le moins pas un avantage lorsqu'il faut conduire des négociations commerciales. De nombreuses entreprises constatent une détérioration du climat psychologique général.

Concernant les marchés publics, les entreprises de l'industrie des machines et des chemins de fer, ainsi que les architectes, placent leur origine suisse en tête des divers inconvénients subis. Il convient néanmoins de noter que, malgré des directives régissant les marchés publics dans l'EEE, l'on continue d'y observer des tendances protectionnistes touchant tant les entreprises suisses que celles d'autres pays de l'EEE. Ces dernières disposant d'une meilleure protection juridique, l'on peut s'attendre à ce que les désavantages subis par les entreprises suisses aillent croissant.

Il en va de même de certains obstacles techniques au commerce, volet du marché intérieur qui ne fonctionne pas encore parfaitement. C'est par exemple le cas de l'industrie alimentaire. Bien que dans ce secteur, les obstacles ne soient pas particulièrement importants, les exportateurs suisses subissent un handicap du fait qu'ils doivent adapter leurs produits aux dispositions nationales plus souvent que leurs concurrents.

Les grandes entreprises, qui disposent déjà de filiales dans l'EEE, prennent un certain recul par rapport à cet isolement. On peut y voir un signe positif dénotant un grand potentiel d'adaptation à des conditions-cadres de tout genre. Cela dit, il faut prendre au sérieux une érosion rampante de la place suisse, dès lors que des entreprises délocalisent certaines de leurs activités de production et de recherche.

Ce processus s'est répandu dans l'industrie textile avec une vigueur particulière, dans la mesure où certaines entreprises ont déplacé une partie de leur production dans des régions frontalières voisines (p. ex. en Autriche). Ces déplacements sont dus aux obstacles à la concurrence qui persistent dans l'état actuel de la politique d'intégration. Bien que l'accord EEE n'ait pu encore résoudre les problèmes douaniers pour l'industrie textile, les clauses d'évolution auraient au moins fourni la possibilité de négocier le problème des règles d'origine dans ce secteur.

Les contrôles douaniers, toujours en place, et les retards qu'ils occasionnent sont souvent critiqués. Néanmoins, il convient de préciser que les contrôles aux frontières n'auraient pas disparu en cas d'adhésion à l'EEE. L'entrée de nouveaux pays dans l'UE - sans frontières physiques - n'a fait que souligner l'aspect des contrôles aux frontières pour la Suisse. Malgré sa situation au coeur de l'Europe, notre pays ne peut plus être, par exemple, un centre européen de distribution. L'aspect des contrôles douaniers joue par ailleurs un rôle d'autant plus grand que des livraisons doivent parvenir à des clients dans les plus brefs délais.

Dans le contexte de la votation du 6 décembre 1992, la libre circulation des personnes avait fait naître la crainte de voir immigrer en Suisse une main-d'oeuvre étrangère exagérément nombreuse. Aujourd'hui, les entreprises sont davantage préoccupées par le fait qu'elles ne peuvent pas transférer librement des collaborateurs et des cadres suisses dans leurs succursales européennes. Les jeunes Suisses ont beaucoup plus de peine que leurs homologues européens à parfaire leur formation ou à trouver un emploi dans l'EEE.

C'est dans le secteur des transports que les différences de réglementations sont les plus marquées pour les entreprises européennes. Le 1er juillet 1994, l'UE a étendu aux Etats de l'EEE le 3e train des mesures de libéralisation dans le domaine des transports aériens, offrant ainsi de nouvelles chances aux compagnies aériennes européennes en matière d'accès au marché. Les compagnies suisses sont demeurées à l'écart. Comme par le passé, elles doivent régler leurs relations avec leurs voisins européens par voie de négociations bilatérales avec les Etats membres et la Communauté européenne. Pour ce qui est des transports routiers de marchandises, le droit de cabotage dans l'EEE entraîne

une différence sensible de compétitivité, pour les échanges internationaux, entre transporteurs suisses et autres transporteurs européens de l'Ouest. Les entreprises suisses ne pourront pas proposer leurs prestations pour le trafic au sein de l'EEE et devront s'accommoder de transports "à vide" plus nombreux.

Des enquêtes ont confirmé les différences de salaires entre la Suisse et les pays voisins. Il est intéressant de gagner de l'argent en Suisse et de le dépenser de l'autre côté de la frontière. Le petit commerce transfrontalier gagne en importance. Des détaillants suisses commencent à créer des succursales de l'autre côté de la frontière, phénomène qui se traduit par un transfert de valeur ajoutée et d'emplois vers l'étranger. Des sondages montrent qu'il existe aussi une plus grande sensibilité à cette évolution dans les zones frontalières.

Les investissements directs à l'étranger s'expliquent en partie du fait que des sociétés holdings y ont transféré leur siège pour des motifs fiscaux. Ici encore, ce n'est pas un changement des conditions-cadres suisses qui entraîne de telles décisions, mais le fait que l'UE a adopté des directives facilitant au plan fiscal les restructurations transfrontalières et exonérant d'impôt le rapatriement des bénéfices des filiales dans les sociétés mères ayant leur siège dans un autre pays de l'UE. Là aussi, il s'agit d'un problème qu'une adhésion à l'EEE n'aurait pas écarté.

A l'occasion de divers sondages récents, les entreprises ont été interrogées sur les principaux motifs déterminant le choix d'un emplacement. Dans un sondage, la proximité du marché figure en première place, alors que dans un autre, on trouve le marché du travail et dans un troisième des considérations fiscales. Dans deux des trois sondages qui posaient explicitement la question de l'importance de l'accès au marché après le refus de l'EEE, les entreprises interrogées n'y ont accordé qu'une importance moyenne.

Le sondage du Vorort et les différentes études commandées par le Conseil fédéral ont été menés indépendamment. Bien que la méthode utilisée - axée principalement sur les questionnaires - ait été la même mais que l'approche ait différé (sondage de grande envergure dans le premier cas, analyse de questions spécifiques dans le second), les résultats obtenus se recourent largement.

Le Conseil fédéral publiera prochainement les études en question¹⁾.

5 Négociations bilatérales sectorielles Suisse-UE

51 Approche suisse

511 Travaux préparatoires

Fin 1992, le Conseil fédéral a décidé de privilégier l'approfondissement sectoriel de nos liens avec la CE et ses Etats membres dans un double but: d'une part pour maintenir la compétitivité de notre économie, d'autre part pour faciliter, le moment venu, notre participation pleine et entière au processus d'intégration européenne.

L'accord de libre-échange de 1972, qui reste la principale base juridique de nos relations avec l'UE, n'est plus suffisant à lui seul pour permettre à notre économie de tirer parti des progrès de l'intégration européenne.

Début 1993, le Conseil fédéral a sélectionné, à l'issue d'une large consultation des milieux intéressés, les secteurs prioritaires à cet égard. Il a ensuite proposé à la CE, en précisant que la liste n'était pas limitative, l'ouverture de négociations formelles dans les matières suivantes:

en relation possible avec l'accord de libre-échange de 1972

- règles d'origine,
- perfectionnement passif des textiles,

1) Aperçu des principaux rapports et sources:

- Ambassades suisses; Résultats de sondages auprès de filiales suisses, 1994.
- Vorort, Zurich; Die Situation der Schweizer Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt, 1995.

Dont études commandées par le Conseil fédéral:

- Baudenbacher, Carl, St.-Gall; Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit, 1995.
- Beratungen Hanser und Partner AG, Zurich; Bedeutung der technischen Handelshemmnisse als Export- und Importschranken, 1995.
- Ernst Basler und Partner, Zollikon; Auswirkungen des EWR-Neins auf den Strassengüterverkehr, 1995.
- Flückiger Yves, Genève; Effets des différences de réglementation du marché du travail sur les décisions de délocalisation: le cas du commerce de détail à Genève, 1995.
- Füg Rainer, Auswirkungen der Nicht-Teilnahme am EWR in der regionalen Wirtschaft der Nordwestschweiz, 1994.
- Furrer Werner, Bâle; Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des EWR-Neins: Thema "Produktehaftpflicht", 1995.
- Hauser Heinz und Müller Heinz, St.-Gall/Herisau; Oeffentliches Beschaffungswesen, 1995.
- INMARK, Madrid; Die Auswirkungen des EWR-Neins auf den schweizerischen Aussenhandel, 1995.
- von Navarini Elisabeth, Coire; Die Auswirkungen des EWR-Neins auf die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in der Schweiz, 1995.
- R+R Burger und Partner, Baden; Die wirtschaftlichen Auswirkungen des EWR-Neins auf den Luftverkehr, 1995.

- produits agricoles transformés,
- obstacles techniques aux échanges,
- marchés publics (en relation avec le GATT),
- responsabilité du fait des produits,
- règles vétérinaires,
- règles phytosanitaires,
- propriété intellectuelle (notamment protection des indications géographiques et des appellations d'origine);

en outre

- transport aérien,
- transport terrestre,
- recherche,
- programme audiovisuel MEDIA,
- statistique,
- éducation/formation/jeunesse.

Cette approche a suscité un écho positif dans une large partie de l'opinion publique suisse.

En marge du processus sectoriel, la Suisse, au titre d'Etat tiers, entend également participer à l'Agence européenne de l'environnement. L'UE a pour sa part fait savoir à la Suisse, aussi au titre d'Etat tiers, qu'elle souhaiterait négocier, le moment venu, l'entraide administrative en matière douanière et la surveillance bancaire.

512 Stratégie d'ensemble

Le 2 février 1994, le Conseil fédéral a adopté une stratégie d'ensemble pour les négociations sectorielles Suisse-UE dont les lignes de force sont:

- chercher à négocier dans des domaines aussi étendus et nombreux que possible, afin de préserver équitablement les intérêts jugés prioritaires pour le pays à l'issue de cette large consultation;
- élaborer des accords ou des groupes d'accords équilibrés en eux-mêmes, ce qui permettrait leur mise en vigueur décalée;
- examiner les aspects institutionnels cas par cas;
- veiller à une coordination rigoureuse des négociations;
- informer et consulter régulièrement les commissions parlementaires de politique extérieure, les cantons et les opérateurs économiques;
- informer le public.

52 Réaction communautaire

L'approche suisse, en tant que composante d'une stratégie d'intégration, a été comprise par l'UE et par ses Etats membres.

521 Conclusions des 8 et 9 novembre 1993

Dans ses conclusions des 8 et 9 novembre 1993, le Conseil "Affaires générales" de l'UE a déclaré accepter de négocier pour commencer dans certains domaines, à savoir

- les transports,
- la libre circulation des personnes,
- la recherche,
- l'accès aux marchés pour les produits agricoles,

et, autant que possible,

- les obstacles techniques aux échanges,
- l'accès aux marchés publics.

Le Conseil invitait la Commission européenne à préparer les mandats de négociation. Il précisait qu'un "parallélisme approprié" serait recherché entre les différentes négociations, ce qui signifiait à ses yeux que leur ouverture, leur déroulement et leur conclusion devraient s'effectuer en étroite corrélation, tandis que les accords en découlant devraient entrer en vigueur de façon interdépendante.

522 Conclusions des 16 et 17 mai 1994

Suite toutefois à l'acceptation de l'initiative sur la protection des Alpes le 20 février 1994 - acceptation jugée par la Commission susceptible de remettre en cause ses objectifs en matière de transport terrestre -, l'UE a décidé de s'accorder un temps de réflexion pour réexaminer la question de ses liens en général avec la Suisse. Dans de nouvelles conclusions des 16 et 17 mai 1994, le Conseil "Affaires générales" de l'UE demandait à la Suisse des clarifications sur la mise en oeuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle issue de l'initiative des Alpes, afin de mettre le Conseil "Transport" en mesure d'adopter un mandat de négociation.

523 Conclusions des 31 octobre et 21 novembre 1994

Satisfait des clarifications apportées par la Suisse, le Conseil "Affaires générales" de l'UE a déclaré, dans ses conclusions du 31 octobre 1994, avoir adopté cinq mandats de négociation: libre circulation des personnes, recherche, accès aux marchés pour les produits agricoles, obstacles techniques aux échanges et marchés publics. Le 21 novembre 1994, le Conseil "Transport" de l'UE a précisé, dans ses conclusions, qu'il adopterait, au plus tard lors de sa prochaine séance du 14 mars 1995, les mandats sur le transport aérien et sur le transport terrestre - mandats qui ont été adoptés entretemps.

Le 29 novembre 1994, le commissaire européen chargé des négociations sectorielles communiquait au chef du DFEP que la première phase des négociations comprenait sept domaines, soit deux propositions communautaires - libre circulation des personnes, accès aux marchés pour les produits agricoles - et cinq propositions suisses - recherche, obstacles techniques aux échanges, marchés publics, transport aérien, transport terrestre. Le commissaire européen invitait également la Suisse à prendre part à une séance d'ouverture formelle des négociations le 12 décembre 1994.

53 Premiers résultats des négociations sectorielles

531 Déroulement des négociations en général

Lors de cette séance du 12 décembre 1994, les délégations suisse et communautaire sont convenues que

- l'importance et la densité des liens économiques et humains entre la Suisse et l'UE sont primordiales;
- l'intérêt mutuel à un succès du processus sectoriel est manifeste;
- les négociations sectorielles ne poursuivent pas les mêmes buts que l'accord EEE;
- le processus sectoriel a vocation de s'élargir: d'autres domaines pourront venir compléter la première phase;
- le rythme des négociations sera soutenu et devrait donner des résultats substantiels durant 1995 (pour l'UE: pendant le premier semestre encore);
- l'équilibre entre les domaines et au sein de chacun d'eux préservera les intérêts réciproques;
- le développement d'une dynamique de négociation et la création d'un esprit de confiance mutuelle assureront un traitement pragmatique des dossiers.

En revanche, la délégation communautaire n'a pas encore circonscrit avec exactitude comment le "parallélisme approprié" serait finalement réalisé, bien qu'elle ait souligné lui attacher du prix. Elle a paru considérer les sept dossiers de la première phase comme devant progresser et aboutir de manière liée. La délégation suisse a fait connaître sa préférence pour que chaque accord sectoriel avance - et, s'il est politiquement peu sensible et dans l'intérêt mutuel, entre en vigueur - selon ses mérites propres.

S'agissant des autres propositions suisses, soit le trafic de perfectionnement passif des textiles, les produits agricoles transformés, les programmes relatifs à l'éducation, à la formation et à la jeunesse, le programme audiovisuel MEDIA ainsi que la statistique, la délégation communautaire n'a pas donné d'indications quant à l'ouverture de négociations, sans pour autant exclure que des pourparlers exploratoires soient menés parallèlement aux négociations de la première phase.

532 Domaines de la première phase

Dès la mi-janvier 1995, des premières réunions de négociation dans les différents domaines ont eu lieu.

Les premiers résultats esquissés ci-après ont une valeur provisoire, car ils reflètent la situation trois mois seulement après l'ouverture des négociations sectorielles, processus évolutif par définition.

Recherche

Objectif suisse: conclusion rapide d'un accord bilatéral assurant une participation à part entière de la Suisse au 4e programme-cadre de recherche de l'UE (1995-1998), qui présente un grand intérêt pour les milieux industriels et scientifiques suisses. Nos chercheurs devraient être associés aux projets dès le début. Les représentants suisses devraient pouvoir prendre part aux travaux des comités et organes prévus dans le programme (comitologie).

Objectif communautaire: conclusion également d'un accord bilatéral, mais réserves quant à son caractère indépendant (parallélisme approprié) et indications vagues sur les modalités de la participation suisse aux organes de gestion.

Premiers résultats: les premières négociations ont permis d'identifier les principales difficultés. Celles-ci sont relatives à la comitologie (en ce sens que pour l'UE, qui adopte une approche dogmatique, seuls les Etats membres, ou membres de l'EEE, devraient être habilités à participer), aux modalités de financement et au champ d'application de l'accord (la question de l'étendue des programmes EURATOM se posant). Des groupes de travail composés d'experts ont été mis sur pied pour tenter de résoudre ces difficultés. Une conclusion des négociations dans les meilleurs délais s'impose.

Obstacles techniques aux échanges

Objectif suisse: reconnaissance réciproque des évaluations de la conformité (y compris certaines procédures officielles de notification et d'admission, par exemple pour les produits chimiques) et la participation renouvelée à la procédure de notification des projets de règles techniques convenue entre l'UE et les pays de l'AELE. Le champ d'application du futur accord devrait être celui des annexes II et IV, ainsi que d'une partie de l'annexe XX (p. ex. ECO-LABEL, ECO-Audit) de l'accord EEE, ce afin de supprimer les obstacles au commerce transfrontalier des marchandises que constituent les différences entre les prescriptions sur la commercialisation des produits et la répétition des tests et des essais.

Objectif communautaire: convergent, vu la densité du trafic des marchandises entre l'UE et la Suisse.

Premiers résultats: les premières négociations ont montré que les discussions allaient tout d'abord porter sur l'approche à retenir pour supprimer au mieux les obstacles, de même que sur la forme et le contenu du futur accord. Les questions liées à l'échange des informations en la matière, au champ d'application de l'accord et aux relations avec les Etats tiers devront également être examinées prochainement.

Accès aux marchés publics

Objectif suisse: conclusion d'un accord complétant l'accord du GATT du 15 décembre 1993, lequel fixe un certain nombre de règles internationales applicables aux marchés publics d'envergure. L'accord avec l'UE viserait une ouverture réciproque des marchés publics comparable à celle de l'EEE, autrement dit s'étendant aux marchés publics passés par les communes et les entités - publiques ou privées - opérant dans les secteurs des chemins de fer et des télécommunications, de même que par les entités privées opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports.

Objectif communautaire: convergent.

Premiers résultats: les premières négociations ont permis de reconnaître un intérêt mutuel en la matière. Les deux parties sont convenues de poursuivre la libéralisation étendue déjà obtenue avec l'accord du GATT sur les marchés publics. Il y a également une large convergence de vues sur les domaines que l'accord sectoriel couvrira.

Transport aérien

Objectif suisse: conclusion d'un accord garantissant, sur une base de réciprocité, l'accès des compagnies aériennes suisses au marché intérieur de l'UE, ainsi que la déclaration commune relative à l'accord de transit du 2 mai 1992 l'envisage. De la sorte,

nos compagnies seraient mises au bénéfice du troisième train de mesures de libéralisation, qui prévoit la suppression du régime d'autorisation pour les tarifs et les plans de vol, de même que la libéralisation des capacités et des droits de trafic.

Objectif communautaire: accès bilatéral au marché mais sans vols entre Etats membres et à l'intérieur d'un Etat membre, extension à la Suisse de la législation communautaire en matière d'aviation, reprise par la Suisse des règles de concurrence communautaires applicables dans le domaine des tarifs et des règles sur les aides d'Etat; approche pilier unique pour la surveillance et l'interprétation des règles communautaires; procédures de consultation lorsque la Suisse ou l'UE concluent des accords avec des pays tiers; lien avec les transports terrestres.

Premiers résultats: les premières négociations ont permis aux parties de clarifier leurs objectifs et d'esquisser le contenu de l'accord.

Transport terrestre

Objectif suisse: conclusion d'un accord tendant à l'ouverture réciproque des marchés des transports routiers, moyennant la suppression progressive des contingents, le droit de cabotage, l'harmonisation de certaines prescriptions techniques et des dispositions sociales. L'accord pourrait être étendu aux chemins de fer et à certaines modalités de mise en oeuvre de l'article constitutionnel issu de l'initiative des Alpes.

Objectif communautaire: abandon progressif de la limite à 28 t et assouplissement de l'interdiction de circuler de nuit, admission des 40 t, pour le transport bilatéral, jusqu'aux grands centres suisses de production et de consommation du Plateau, pas de cabotage en faveur des camions suisses dans l'UE et réciproquement; adaptation de l'accord à l'évolution de la législation communautaire, participation de l'UE aux travaux de mise en oeuvre de l'initiative sur la protection des Alpes; lien avec les transports aériens.

Premiers résultats: les premières négociations ont permis aux parties de clarifier leurs objectifs. Trois groupes de travail ont été créés: politique coordonnée de transit dans les Alpes, accès au marché, trafic ferroviaire et combiné.

Circulation des personnes

Objectif communautaire: conclusion d'un accord prévoyant l'application, entre l'UE et la Suisse, de la totalité de l'acquis communautaire en matière de circulation des personnes, c'est-à-dire la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement, la libre prestation de services, la reconnaissance mutuelle des diplômes, la coordination de la sécurité sociale, ainsi que le droit de résidence pour les étudiants, retraités et autres personnes sans activité lucrative. Corollairement, la libre circulation des capitaux devrait être garantie de manière à ne pas entraver la circulation des personnes. Il s'agit, en substance, de la solution contenue dans l'accord EEE. La Suisse serait cependant tenue non pas de reprendre le droit communautaire, mais d'adopter une législation équivalente. Un comité mixte contrôlerait l'application de l'accord.

Objectif suisse: conclusion d'un accord visant avant tout à améliorer qualitativement les conditions de séjour et d'emploi des Suisses dans l'UE et des ressortissants de l'UE en Suisse. Il s'agira avant tout d'une libéralisation en faveur de différentes catégories de travailleurs, notamment celles des saisonniers et des frontaliers. Par ailleurs, des libéralisations touchant les indépendants, les prestataires de services, les personnes non actives comme les retraités et les étudiants, la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles, de même que la coordination dans le domaine de la sécurité sociale seront prises en considération.

Premiers résultats: les premières négociations ont permis de constater que l'approche pragmatique présentée par la Suisse n'est pas rejetée en tant que position négociatoire de départ. Certains Etats membres ont demandé toutefois à la Commission de ne pas se montrer trop souple sur le principe même de la libre circulation des personnes. Parmi les autres difficultés, il faut mentionner la question du lien entre la circulation des travailleurs et la libre prestation des services, ainsi que la mise en oeuvre du principe de réciprocité, puisqu'il n'y a pas, dans les Etats membres de l'UE, de système des contingents équivalant au système suisse. Afin de faciliter la négociation, les parties ont créé trois groupes de travail mixtes chargés d'analyser les questions soulevées par l'approche suisse en matière de circulation des personnes, de reconnaissance des diplômes et de sécurité sociale.

Accès aux marchés pour les produits agricoles

Objectif communautaire: conclusion d'un accord préférentiel, fondé sur l'accord de libre-échange de 1972, visant

- la libéralisation aussi large que possible des échanges de produits agricoles;
- la reprise et l'élargissement des concessions agricoles négociées dans le contexte de l'EEE en tenant compte des résultats du cycle d'Uruguay du GATT;
- la libéralisation, différenciée selon les secteurs, des échanges de produits agricoles;
- le démantèlement, autant que faire se peut, des obstacles techniques aux échanges agricoles.

Les règles vétérinaires et phytosanitaires, de même que la propriété intellectuelle, spécialement la protection des indications géographiques, sont incluses dans la négociation sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles.

Objectif suisse: conclusion d'un accord prévoyant l'amélioration de l'accès au marché européen pour certains produits suisses, sur une base de réciprocité, en tenant compte des avantages convenus et des besoins mutuels. Pour prendre en considération la réforme agricole et pour sauvegarder la multifonctionnalité de l'agriculture suisse, la libéralisation des échanges devrait être différenciée et progressive.

Premiers résultats: les premières négociations ont permis de constater que la Commission était consciente que sa position de départ était ambitieuse. La Commission a par conséquent fait également état de sa disposition à se montrer souple dans la poursuite des travaux, la réciprocité des intérêts demeurant le fil conducteur. De manière à explorer de façon systématique les souhaits émis de part et d'autre, trois groupes de travail ont été mis sur pied, le premier traitant des règles vétérinaires, le deuxième des règles phytosanitaires et du fourrage, le troisième des vins et spiritueux, y compris la protection des appellations géographiques. Les négociations sur des libéralisations commerciales concrètes ne seront possibles qu'une fois que la Suisse et l'UE auront achevé la mise en oeuvre des nouvelles règles du GATT.

533 Autres propositions suisses

Les domaines présentés ci-après ne font pas, ou pas encore, partie de la première phase. La Suisse met tout en oeuvre pour que les négociations soient ouvertes le plus vite possible.

Règles d'origine

Objectif suisse: complètement de l'accord de libre-échange de 1972 et des accords avec les PECO permettant à la Suisse de participer au système paneuropéen harmonisé des règles d'origine que l'UE est en train d'élaborer avec ces derniers.

Objectif communautaire: convergent, mais réalisation en plusieurs étapes.

Trafic de perfectionnement passif des textiles

Objectif suisse: conclusion d'un accord, complétant l'accord de libre-échange de 1972, qui viserait à assimiler les semi-produits suisses à ceux de l'UE s'ils font l'objet de transformation dans des pays tiers et sont réimportés dans l'UE ou en Suisse.

Objectif communautaire: pas fixé définitivement, en raison de l'opposition de certains Etats membres, bien qu'un mandat ait été soumis à ce sujet au Conseil en 1987 déjà.

Produits agricoles transformés

Objectif suisse: compléter l'accord de libre-échange de 1972 en prévoyant l'amélioration de l'accès réciproque aux marchés, par le biais d'une harmonisation des prescriptions et d'un mécanisme de compensation des différences de prix pour les produits agricoles de base permettant à la fois l'élimination des distorsions de concurrence et l'abrogation des transferts de montants budgétaires inutiles.

Objectif communautaire: convergent, bien que les modalités ne soient pas encore arrêtées.

Statistique

Objectif suisse: conclusion d'un accord pour participer au système statistique de l'UE (EUROSTAT) et, de la sorte, assurer la comparabilité et la publication commune de données pouvant influencer notamment sur l'attrait de la place économique suisse et le déroulement des négociations entre la Suisse et l'UE.

Objectif communautaire: convergent, bien que les modalités ne soient pas encore arrêtées.

Education/formation/jeunesse

Objectif suisse: conclusion de trois accords assurant la continuation et l'approfondissement de la coopération avec l'UE dans les domaines de l'éducation (accord relatif au programme SOCRATES, succédant au programme ERASMUS), de la formation (accord relatif au programme LEONARDO, succédant au programme COMETT) et de la jeunesse (accord relatif au programme JEUNESSE POUR L'EUROPE III).

Objectif communautaire: convergent, bien que les modalités ne soient pas encore définies.

Programme audiovisuel MEDIA

Objectif suisse: conclusion d'un accord aux termes duquel la Suisse participerait de nouveau au programme audiovisuel MEDIA (soutien et encouragement de la production

audiovisuelle européenne). Pour l'instant, l'accord porterait sur les trois objets suivants (triptyque audiovisuel): le programme MEDIA, la directive "Télévision sans frontière" et le plan d'action pour l'introduction des services de télévision avancée.

Objectif communautaire: reprise par la Suisse de la directive "Télévision sans frontière", éventuellement aussi d'autres normes pertinentes de l'UE. Les modalités ne sont cependant pas encore arrêtées.

Responsabilité du fait des produits

Objectif suisse: conclusion d'un accord prévoyant la renonciation mutuelle à la responsabilité des importateurs envers les consommateurs, pour les produits défectueux et le report de cette responsabilité sur les producteurs.

Objectif communautaire: pas encore formulé.

54 Commentaire

Aussi bien lors de la séance d'ouverture des négociations que pendant les premières négociations de substance, les deux parties ont développé une dynamique de négociation et créé un esprit de compréhension mutuelle. Nos négociateurs se sont mis à la tâche avec engagement et tout est entrepris, du côté suisse, pour que ce processus sectoriel progresse de façon constructive. De part et d'autre, la défense des intérêts est au centre des préoccupations.

A noter que contrairement aux positions suisses, les positions communautaires sont arrêtées selon une procédure assez lourde, dans la mesure où la Commission doit concilier les avis des quinze Etats membres dont les points de vue peuvent diverger considérablement. La confidentialité de la conduite des négociations et le besoin de transparence, souvent contradictoires, peuvent créer des situations délicates.

Les Chambres fédérales seront appelées à approuver la plupart des accords sectoriels. Dans certains domaines tels que la recherche, les règles d'origine, le trafic de perfectionnement passif des textiles ou les produits agricoles transformés, le Conseil fédéral dispose cependant, pour négocier et conclure des accords, de délégations de compétences. Il est prévisible que les accords sectoriels ne rempliront pas les conditions d'un référendum obligatoire du peuple et des cantons (art. 89, 5e al., de la constitution). La question de savoir si certains d'entre eux seront exposés au référendum facultatif du peuple - dans les conditions de l'article 89, 3e alinéa, de la constitution - ne pourra être tranchée qu'à la fin des négociations sur la base de leur contenu. Par ailleurs, le Parlement pourra soumettre tout accord qu'il jugera important au référendum facultatif selon l'article 89, 4e alinéa, de la constitution.

Du côté communautaire, le Conseil de l'UE sera habilité à approuver les accords sectoriels négociés par la Commission. S'il juge un accord important, le Parlement européen aura la faculté de demander à le confirmer (codécision). Dans les domaines où ils ont gardé des compétences, en matière notamment de libre circulation des personnes, les Etats membres de l'UE seront en outre appelés à approuver les accords selon leur procédure interne.

6 Conclusions

En novembre 1993, lorsque le Conseil fédéral avait décidé de procéder fin 1994 à une première appréciation des négociations sectorielles, il ne pouvait se douter que celles-ci, du fait de l'initiative pour la protection des Alpes, ne seraient ouvertes qu'en décembre 1994. Dès le début de 1993, le Conseil fédéral s'est engagé avec détermination dans la préparation de ces négociations et, à l'égard des Chambres, il a procédé conformément à l'article 47^{bis} a de la loi sur les rapports entre les conseils.

Le besoin d'information générale du Parlement et de l'opinion publique paraît justifier la publication du présent rapport même si, à ce stade, il n'est pas possible de procéder à une évaluation proprement dite des négociations sectorielles.

A la fin de l'été 1995, nous vous soumettrons les messages sur les initiatives populaires pendantes en matière d'intégration (celle du Comité né le 7 décembre 1992 ainsi que celle des Démocrates suisses et de la Ligue des Tessinois).

Dès que les résultats des négociations le permettront, nous vous livrerons une appréciation circonstanciée du processus sectoriel et, dans la mesure du possible, des conclusions sur les différents accords.

N37517

Rapport intermédiaire sur la politique d'intégration européenne de la Suisse du 29 mars 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.023
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.05.1995
Date	
Data	
Seite	191-217
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 237

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.