

Rapport du Conseil fédéral suisse sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (18 mai 1992)

Légende: Le 18 mai 1992, le Conseil fédéral suisse rédige un rapport qui analyse les avantages et les inconvénients d'une éventuelle adhésion de la Suisse à la Communauté européenne.

Source: Conseil fédéral suisse. Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (18 mai 1992). Berne: Conseil fédéral suisse, 1992. 202 p.

Copyright: (c) Conseil fédéral suisse

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_conseil_federal_suisse_sur_la_question_d_une_adhesion_de_la_suisse_a_la_communaute_europeenne_18_mai_1992-fr-ce0c8c84-30db-4a91-bbf5-df183d08b2b1.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2012

Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (18 mai 1992)

1. 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.

[...]

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 institutionnelles 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 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.

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 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.

[...]

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.

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.

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.

[...]

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, 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 œuvre 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 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 concordance, 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. 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;
- la difficulté à percevoir que, dans une CE où les Etats membres continuent 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 nécessaire. 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 européenne" ne s'est pas forgée aux 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'intégration 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 communautés de notre pays et les communautés voisines, en fonction de leurs intérêts économiques communs, voire de leurs affinités culturelles ou politiques. En outre, organisations professionnelles et groupes d'intérêts économiques suisses seraient amenés à œuvrer, de concert avec leurs partenaires de la CE, à la défense de leurs intérêts au niveau européen, sans autres considérations. 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

professionnelles 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'intégration "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 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 cœur 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.

[...]

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 faudra-t-il poursuivre dans la CE?

[...]

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 collective. 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 entreprise 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 œuvrerions 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 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.

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'œuvre 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 :

- 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 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 suivies.

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.

[...]

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 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;
- 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.

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 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'œuvre. 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 augmenteraient 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.

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 manœuvre 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.

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 comparativement 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 payeur 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 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'adaptation. 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 œuvre,
- 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 œuvre 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 première 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 sectorielles. 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 structures 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.

[...]

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.

[...]

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 résulteront 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 opérerait 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 nationales¹⁾. 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).

- 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.

[...]

5.4512 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 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?

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 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.

- 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 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.

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 manœuvre 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 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".

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 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.

[...]

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 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 œuvre 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 contrepartie, nous pourrions 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 contrepartie, 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 pourrions 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 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.

1) Le choix de l'ECU comme monnaie unique n'exclut pas que les Banques centrales et les monnaies continuent de porter des symboles nationaux.