



# L'Europe, un jeu d'équilibriste

**Mondialisation** La Suisse a toujours mené des relations ambiguës avec l'Union européenne

Lucie Monnat

**L'**Expo 64 ouvre ses portes au cœur des trente glorieuses, dans un climat de surchauffe économique. Elle y présente fièrement les performances et les progrès de la Suisse, dans les domaines de l'industrie, de l'agriculture, des arts et des sciences. Le secteur des Echanges met ainsi l'accent sur les bienfaits de la politique monétaire, des banques, des assurances, des échanges internationaux ou des foires. Avec pour credo «l'indépendance dans l'interdépendance», l'Expo reconnaît aussi que le succès de son modèle passe par ses relations avec ses voisins.

Ce constat coïncide avec une période où la Suisse vit une situation compliquée avec l'extérieur. Pour la comprendre, il faut remonter quelques années en arrière, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1945, le Conseil fédéral applique une politique de neutralité stricte. La Suisse renonce ainsi à l'adhésion à l'ONU, et l'idée d'appartenir à une alliance possédant un organe d'autorité supranational est automatiquement écartée.

Mais l'Europe est en pleine expansion économique, et la Suisse ne veut pas loupé le train. L'industrie suisse présente certes une santé exceptionnelle, mais ne peut guère se développer en se limitant aux frontières. Ce dilemme va entraîner le Conseil fédéral dans un jeu d'équilibriste pendant plusieurs décennies. La Suisse s'associe à des alliances économiques, comme par exemple, en 1948, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), mais uniquement à la condition de ne pas perdre en souveraineté ou en neutralité.

## Le veto de De Gaulle

Dès 1959, l'Association européenne de libre-échange (AELE) - dont la Suisse fait partie avec le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège, le Portugal, l'Autriche et la Suède - engage un bras de fer avec l'ancêtre de l'Union européenne, la Communauté économique européenne (CEE). D'un côté, la CEE poursuit le but d'un marché commun, avec la constitution d'une union douanière et des politiques communes, notamment dans les domaines de l'agriculture, des transports ou de l'énergie. Le but, à long terme, est la création d'une union politique. Un objectif en contradiction avec les intérêts de la Suisse: non seulement une politique commune induirait la prise de décisions incompatibles avec la démocratie directe, mais elle engagerait la neutralité. Surtout, la CEE vise une politique agricole commune qui abolit les barrières douanières. Or, une concurrence européenne sonnerait le glas de l'agriculture suisse.

L'AELE, elle, a été formée par des pays - dont la Suisse - qui refusent de se soumettre à une entité supranationale. Elle poursuit l'objectif de créer une zone de libre-échange, exempt de toute notion politique. Pendant toute cette période, l'idée est de créer des passerelles entre les deux unions. En 1961 cependant, le Royaume-Uni fait une demande d'adhésion à la CEE. Or, par peur d'une mainmise américaine au sein de la CEE par le truchement des Anglais, Charles de Gaulle appose son veto en 1963. «Cette opposition de Charles de Gaulle a fait l'effet d'une véritable cassure, explique l'historien Gilles Grin, président de la Fondation Jean Monnet (*lire ci-contre*). La dynamique de construction des dernières années est stoppée net.» Les négociations entre la CEE et l'AELE sont paralysées.

La situation se débloque lorsque de Gaulle quitte le pouvoir en 1969. Le nouveau gouvernement français reprend les



Les conseillers fédéraux Friedrich Traugott Wahlen (g.) et Hans Schaffner à la Conférence des ministres de l'AELE, 1965.

**«Pour l'industrie suisse, l'ouverture du marché européen marque le début d'une période dorée, même si la crise économique qui marque la fin des Trente Glorieuses relativise le bilan général.»**

négociations. Pour la Suisse, elles aboutissent en 1972, lorsque le Conseil fédéral obtient la signature de l'accord de libre-échange réglant le commerce avec la CEE et prévoyant la suppression des droits de douane d'ici à 1977.

La Suisse touche le jackpot. L'agriculture est exclue des accords de libre-échange. Ni la neutralité, ni le fédéralisme, ni la démocratie directe ne sont remis en cause. Le seul organe créé par l'accord, le Comité mixte, n'a aucun pouvoir supranational. Dès juillet 1977, l'AELE et la CEE forment une vaste zone de marché où les produits industriels sont libérés de droits de douane. Pour l'industrie suisse, l'ouverture du marché européen marque le début

d'une période dorée, même si la crise économique qui marque la fin des trente glorieuses relativise le bilan général.

La parfaite idylle dure une quinzaine d'années. Au milieu des années 1980, l'idée d'un marché commun resurgit, mettant à mal les accords de libre-échange passés avec les pays de l'AELE. Craignant de perdre ses acquis, le Conseil fédéral dépose une demande d'adhésion à l'Espace économique européen (EEE), né du rapprochement entre l'AELE et l'Union européenne (UE). Mais le peuple suisse s'y refuse, le 6 décembre 1992, par 50,3% des voix et seize cantons sur vingt-trois. Depuis, les rapports de la Suisse avec l'Europe sont réglés par des traités bilatéraux.

## Un Vaudois signe l'accord de libre-échange

● C'est au Vaudois - et membre du comité directeur de l'Expo 64 - Pierre Graber que l'on doit la fin du bras de fer avec la CEE. Alors conseiller fédéral en charge des Affaires étrangères, c'est lui qui signe, en 1972, avec son collègue chargé du Commerce extérieur, Ernst Brugger, l'accord de libre-échange entre l'AELE et l'Union européenne. L'accord est ratifié par le peuple suisse le 3 décembre 1972, par 72,5% des voix et l'unanimité des cantons.

Pour le socialiste, la coopération avec le grand voisin est indispensable. «Pour la Suisse qui n'aspire pas, en raison de sa neutralité, à devenir membre des Communautés, le Conseil de l'Europe restera, tant sur le plan parlementaire que gouvernemental, un forum politique hautement apprécié et un instrument de

coopération, dont il ne faudra jamais renoncer à tirer le meilleur parti», déclare-t-il en janvier 1972 à l'Assemblée des ministres du Conseil de l'Europe, qu'il préside cette année-là. Il pose d'ailleurs à ce titre la première pierre du Palais de l'Europe à Strasbourg.

Ennemi juré de Schwarzenbach, Pierre Graber est considéré comme un acteur actif de l'ouverture de la Suisse à l'étranger. A la neutralité stricte édictée par le conseiller fédéral Max Petitpierre à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, Pierre Graber insufflé une teinte plus humaniste à la diplomatie suisse. On lui doit ainsi la signature de l'Acte final d'Helsinki, instituant la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme

(uniquement après l'introduction du suffrage féminin!), la participation à la Charte sociale européenne, la création du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ou encore l'obtention du droit de vote pour les Suisses de l'étranger.

Sous son mandat encore, le Conseil fédéral élargit, en 1977, les possibilités de lancer le référendum contre un traité international. Les traités conclus pour une durée indéterminée et non dénonçables, de même que les adhésions à une organisation internationale, peuvent désormais être soumis au référendum facultatif. Le référendum obligatoire est, quant à lui, instauré pour les adhésions à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales.

## Dilemme

**«La Suisse ne veut être ni marginalisée ni satellitaire»**

L'historien Gilles Grin est le directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe. Située dans la grange de Dorigny, la fondation garde les archives de la construction de l'Europe.

Pour Gilles Grin, les relations de la Suisse avec l'Europe se caractérisent par deux contraintes difficiles à assumer en même temps. Il cite son collègue Philippe Nell, témoin-clé des négociations avec l'EEE avant la votation de 1992: «La Suisse ne veut ni être marginalisée ni être satellitaire.» «Par satellitaire, il faut comprendre ce combat permanent contre la supranationalité, considérée comme bien trop dangereuse par l'indépendance suisse», explique Gilles Grin. De fait, la Suisse a peur d'être engloutie par le géant européen et se garde bien d'accepter toute forme d'entité de décision supérieure.

**«C'était comme s'il fallait choisir entre l'isolement complet ou l'adoption systématique de nouvelles règles»**



**Gilles Grin**, directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe

Mais le rapport de force est compliqué. «La Suisse ne propose rien, elle réagit», analyse l'historien: tributaire des volontés de ses interlocuteurs européens, le pays s'adapte sans cesse pour que les intérêts de ceux-ci coïncident avec les siens. Il semble y parvenir en 1972, lors de la signature de l'accord de libre-échange. «A ce moment-là, les Suisses sont heureux. Ils accèdent enfin à la stabilité qu'ils recherchent depuis des décennies.»

Dès 1985, l'idée d'un marché commun refait surface et rebrasse les cartes. L'Europe goûte de moins en moins que les pays de l'AELE participent aux débats. «S'ils voulaient devenir codécisionnaires, ces pays devaient rentrer dans l'EEE», raconte Gilles Grin. La Suisse est prise de court, le Conseil fédéral tente l'adhésion. Deux camps se dessinent alors, ceux du choix, on y revient, entre «marginalisation» et «satellisation». «Cette opposition a brouillé les cartes du débat, estime Gilles Grin. C'était comme s'il fallait choisir entre les deux, soit un isolement complet du pays, soit une adoption systématique de nouvelles règles sans avoir pu participer à leur processus de décision.» La réalité était peut-être moins manichéenne, plus complexe. Mais le 6 décembre 1992, une majorité de Suisses a fait le choix de voter contre la satellisation.



Visitez l'Expo secteur par secteur dans notre webdoc [www.24heures.ch/expo64](http://www.24heures.ch/expo64)

Avec le soutien de



Avec le concours de

