

COLLECTION
DÉBATS ET DOCUMENTS
SEPTEMBRE 2020

18

SUISSE – EUROPE : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

GILLES GRIN



FONDATION
JEAN MONNET
POUR L'EUROPE

SUISSE – EUROPE :
UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

GILLES GRIN





Gilles Grin exerce depuis 2012 la fonction de directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne. Il est également chargé de cours à l'Université de Lausanne, où il est responsable d'un enseignement d'introduction à l'intégration

européenne, et membre du comité directeur de l'Association suisse de politique étrangère.

De 2006 à 2012, il a été vice-directeur de la Fondation, responsable des activités scientifiques, de l'administration et des finances. Il a travaillé, de 2002 à 2006, comme conseiller scientifique au sein de l'administration fédérale suisse (Office fédéral de l'éducation et de la science, puis Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche), après avoir œuvré en qualité de stagiaire administratif au sein de la Commission européenne à Bruxelles.

Enfant d'agriculteur du Nord vaudois, Gilles Grin est docteur en relations internationales de l'Institut de hautes études internationales et du développement (The Graduate Institute) à Genève, auteur d'une thèse préparée sous la direction du professeur Pierre du Bois. Il est aussi titulaire d'une licence en gestion d'entreprise de la Faculté des hautes études commerciales (HEC) de l'Université de Lausanne, d'un Master of Arts en histoire de l'Université Yale aux États-Unis et d'un Master of Science en études européennes de la London School of Economics and Political Science (LSE).

Il est l'auteur d'un ouvrage sur le marché intérieur de l'Union européenne ainsi que d'une cinquantaine d'autres publications.

Référence bibliographique

Grin, Gilles. *Suisse – Europe : une perspective historique*. Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 18, septembre 2020.

Les points de vue et opinions exprimés dans le présent texte sont ceux de l'auteur et n'engagent pas la Fondation en tant qu'institution.

© 2020 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne

Tous droits réservés pour tous pays

Table des matières

Préface.....	7
Chapitre 1. Spécificités historiques suisses.....	9
Chapitre 2. Relations Suisse-Europe, 1950-1992.....	23
Chapitre 3. La voie bilatérale.....	41
Chapitre 4. Crises de la voie bilatérale.....	51
Chapitre 5. Perspectives.....	67
Bibliographie sommaire.....	75

Préface

Le présent essai vise à mieux comprendre les spécificités historiques de la Suisse et la complexité de ses relations avec les Communautés européennes devenues Union européenne. La voie bilatérale développée depuis une vingtaine d'années et les difficultés qui lui sont inhérentes sont analysées et mises en perspective.

L'idée de cet ouvrage est née au début du printemps 2020 durant le semi-confinement imposé par la crise du coronavirus. Son contenu est largement inspiré d'une partie des séances du cours d'intégration européenne que je donne à l'Université de Lausanne. Le style se veut ainsi proche de l'oralité. Mon objectif est de présenter d'une façon abordable des enjeux complexes et parfois très techniques. Essayer de simplifier sans dénaturer, tel a été mon credo.

J'aimerais mentionner ici l'existence du programme d'interviews filmées sur les relations Suisse-Europe et la construction européenne poursuivi par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe depuis 1998 sur lequel j'ai pu notamment m'appuyer. Ce programme a été créé pour collecter les témoignages de personnalités issues du monde politique et diplomatique, du milieu académique, de la sphère économique ainsi que de la société civile. Cette mémoire vivante est conservée à la Fondation et elle est mise à la disposition des chercheurs. Elle permet au monde scientifique de comprendre avec plus d'acuité encore la situation de la Suisse et les développements européens. Quelque 170 personnalités ont à ce jour pu faire part de leur témoignage. Leur liste peut être consultée à l'adresse : <https://jean-monnet.ch/archive/interviews-de-la-fondation>.

Qu'il me soit enfin permis d'adresser ici des remerciements particuliers à Jacques de Watteville, vice-président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, ancien secrétaire d'État de la Confédération suisse et négociateur en chef avec l'Union européenne, à Philippe Nell, ambassadeur honoraire de la Chambre de commerce

Suisse-Amérique latine et ancien ministre diplomatique au Secrétariat d'État à l'économie à Berne, deux acteurs et connaisseurs hors pair des relations Suisse-Europe grâce auxquels j'ai beaucoup appris, à Blaise Fontanellaz, docteur en sciences de la société de l'Université de Genève, expert de l'attitude des partis politiques suisses face à la construction européenne, ainsi qu'à Françoise Nicod, ancienne responsable des archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, qui m'a beaucoup aidé dans la préparation du manuscrit. Il va toutefois sans dire que je demeure seul responsable du texte final.

Lausanne, août 2020

Chapitre 1. Spécificités historiques suisses

Avant d'aborder la question des relations Suisse-Europe et pour mieux comprendre le présent, il est important de l'inscrire dans une perspective historique de longue durée qui nous permettra de dégager plus particulièrement les spécificités historiques suisses.

Napoléon disait déjà que l'histoire d'un pays pouvait être comprise par sa géographie. Or le premier point qui frappe dans le cas de la Suisse, c'est sa situation stratégique. Située au cœur de l'Europe, la Suisse a une position essentielle dans le transit commercial entre le Nord et le Sud d'abord, mais aussi entre l'Est et l'Ouest.

Si la géographie n'explique pas tout, la position centrale et stratégique de la Suisse en Europe reste un déterminant très important qui marque l'histoire de ses relations avec ses voisins. Aujourd'hui, avec 52 % des exportations suisses qui prennent le chemin de l'Union européenne et 70 % des importations suisses qui proviennent de l'Union, l'interpénétration économique entre les deux entités est extrêmement forte.

Autre donnée très importante que l'on pourrait oublier, c'est que la Suisse a été historiquement un pays pauvre et l'est restée jusque vers la fin du XIX^e siècle. La Suisse a une position centrale mais ne possède pas de matières premières. L'artisanat qui s'est développé durant les siècles précédents a offert les conditions de base qui ont permis une industrialisation massive du pays aux XIX^e et XX^e siècles. Il faut se rappeler en outre que pendant des siècles, la principale industrie d'exportation de la Suisse a été le mercenariat, l'envoi de soldats qui allaient combattre dans des armées étrangères et qui pouvaient même parfois se trouver face à face lors d'affrontements.

La Suisse a aussi connu une émigration importante. De nombreux Suisses ont été poussés à quitter le pays jusqu'au XIX^e siècle et ont

créé parfois des colonies de peuplement dans les Amériques, tant au Nord qu'au Sud. La migration a donc longtemps été pour les Suisses un thème clé.

L'histoire de la Suisse est longue et tourmentée. Nombre d'économistes, à l'image de Max Weber, soutiennent la thèse que le protestantisme, introduit par la réforme au XVI^e siècle dans une partie des cantons, a permis de favoriser le développement économique de la Suisse.

Si le pays a toujours profité d'être un carrefour géographique au cœur de l'Europe, économiquement le tournant a lieu dans la deuxième partie du XIX^e siècle. Et il n'est pas sans intérêt de rappeler que certains des fleurons de l'économie suisse créés à cette époque l'ont été par des non Suisses venus s'établir en Suisse. Il suffit de penser à l'exemple du pharmacien allemand Henri Nestlé venu s'installer à Vevey et qui a créé ce qui est aujourd'hui la grande multinationale bien connue.

Au niveau politique, il est important de rappeler quelques éléments saillants. On parle traditionnellement de la Suisse ancienne pour la période qui va de 1291 à 1798, et de la Suisse moderne depuis 1848. Si certains mythes ou légendes de la Suisse ancienne perdurent, il faut se rappeler que les cantons primitifs se sont unis et sont devenus confédérés parce qu'ils avaient un ennemi commun, l'Empire des Habsbourg. Il est assez difficile de savoir exactement quand la Suisse est née et on a retenu conventionnellement l'année 1291, mais des pactes défensifs préexistaient et d'autres ont suivi. Des guerres et de grandes batailles (comme celle de Morgarten en 1315 ou celle de Sempach en 1386) ont jalonné cette période et ont fait émerger, au sein du Saint-Empire romain germanique, une identité suisse. La Confédération, qui s'est développée géographiquement, était essentiellement sous l'Ancien régime un réseau d'alliances entre cantons souverains. La Diète fédérale, organe suprême, rassemblait leurs représentants. Le terme Confédération suisse remonte à cette époque et était alors correct pour désigner un modèle purement intergouvernemental et ne comportant aucune trace de supranationalité.

Mais l'ancienne Confédération chute en 1798, lorsque 9 ans après le début de la Révolution française, la France étant alors une république gouvernée par un Directoire, le général Bonaparte envahit la Suisse avec ses troupes.

Les Français ont alors l'idée de créer dans un premier temps un régime à leur image, qui s'appellera la République helvétique et qui sera une république centralisée sur le modèle de la République française. La République helvétique devient un État national, dont la constitution établit l'égalité des droits et la souveraineté populaire, introduit une démocratie représentative et donne naissance à 8 nouveaux cantons. Des cantons qui sous ce nouveau régime ne disposent d'aucune autonomie. Mais ce régime centralisé ne convient pas du tout aux Suisses.

Entretemps, le général Bonaparte devient premier consul et impose sa médiation aux Suisses en 1803. Une nouvelle constitution écrite et un nouveau régime voient le jour, qui consolide l'existence des cantons et rétablit leur souveraineté. On n'en revient pas pour autant au modèle de l'Ancien régime, mais à un modèle largement confédéral, quand même mâtiné d'un peu de supranationalité.

Mais l'Europe entière est en guerre et Napoléon, devenu empereur des Français en 1804, exige des Suisses des hommes et de l'argent pour financer les guerres de l'Empire. En 1814, Napoléon Ier est défait et doit abdiquer. Le destin de la Suisse, comme souvent, sera déterminé hors de ses frontières.

C'est en France la première restauration, les Bourbons reviennent au pouvoir. Louis XVIII devient roi de France en 1814 et les grandes puissances s'attèlent à définir un nouvel ordre européen. Elles le font au congrès de Vienne, qui vise à refaçonner l'Europe après une période de grand traumatisme. L'Europe, entre 1792 – début de la guerre entre la République française et ses voisins – et 1814-1815, donc pendant une génération, a été quasiment en guerres continues, et l'idée est de rendre celles-ci impossibles et d'affaiblir durablement la France pour qu'elle ne soit plus une menace. La grande idée est de créer un équilibre, de telle sorte qu'il n'y ait plus

une puissance qui puisse aspirer à l'hégémonie en Europe. A la fin du congrès de Vienne, en novembre 1815, demeurent cinq grandes puissances : l'Empire russe, l'Empire autrichien, la Prusse, la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Le Royaume-Uni est la première puissance maritime et la Russie la première puissance continentale. Mais le plan était conçu pour ne pas humilier les Français et pour leur trouver une place dans le nouvel ordre. Les anciennes puissances aspiraient à reprendre le contrôle de leurs anciennes possessions.

Le sort de la Suisse en 1815 s'est largement décidé à Vienne entre les grandes puissances. D'ailleurs, les Suisses y étaient divisés, des cantons différents avaient envoyé leurs représentants, et il n'y avait entre eux aucune unité de vue.

En Suisse, le pacte de 1815 inaugure la période de la Restauration, qui marque un affaiblissement du pouvoir fédéral et introduit un système politique conservateur, qui rétablit une intégration moins forte que sous la Médiation. C'est la naissance de ce qu'on appelle la Suisse des 22 cantons. C'est une restauration partielle, dans laquelle les nouveaux cantons restent des cantons, et les anciens patriciens reprennent le pouvoir dans les cantons qu'ils gouvernaient auparavant. On voudrait idéalement gommer toutes les traces de la Révolution française. La Suisse d'après 1815 est donc revenue à un modèle encore plus confédéral rappelant la Suisse de l'Ancien régime, où les cantons sont tout puissants.

1830 connaît une vague de révolutions en Europe. En Suisse, la période de la Régénération marque l'arrivée au pouvoir dans plusieurs cantons de courants libéraux opposés aux anciennes élites, qui reprennent des idées de liberté et d'égalité entre les citoyens, issues de la Révolution française. Des crises et des frictions vont s'ensuivre entre les anciens cantons conservateurs, partisans de l'Ancien régime et de l'ancien ordre social, et les cantons où les libéraux, héritiers de la Révolution française, veulent propager leurs nouvelles idées du pouvoir et des relations entre citoyens.

Dans les années 1840, un nouveau courant politique est en train d'émerger, le courant radical, qui veut aller plus loin dans la propagation des idées de liberté, mieux mettre en valeur le legs de la Révolution française et briser l'ancien ordre conservateur. La période est marquée par des tensions toujours plus vives entre les libéraux-radicaux d'une part et les conservateurs d'autre part. Des tensions dont la dimension confessionnelle conduit entre autres en 1847, à l'épisode de la guerre du Sonderbund, sorte d'équivalent suisse de ce que sera la guerre de Sécession, la guerre civile américaine, quelques années plus tard. La guerre du Sonderbund naît du fait que sept cantons catholiques et conservateurs avaient noué entre eux une alliance séparée, le Sonderbund. Leur idée était, faute d'être en mesure de changer le déroulement des événements politiques en Suisse, de pouvoir se retrancher et faire sécession. Mais les autres cantons ne l'ont pas accepté, et il y a eu la guerre civile.

Elle a été très différente de la guerre civile américaine, qui a duré quatre ans et fait six cent mille morts. À l'échelle suisse, la guerre du Sonderbund a duré environ un mois et a fait une trentaine de morts. Les troupes fédérales commandées par le général Guillaume Henri Dufour, un Genevois, avaient engagé des opérations militaires, mais avec l'idée qu'il faudrait bien, une fois la guerre terminée, continuer à vivre ensemble. La façon dont le général Dufour avait géré la guerre a joué un rôle important pour permettre de réconcilier les Suisses par la suite. La guerre se termine par la défaite du Sonderbund, donc des cantons conservateurs.

Les radicaux, qui sont aux commandes dans les autres cantons, vont imposer la rédaction d'une nouvelle constitution. C'est la constitution fédérale de 1848 qui va marquer un bouleversement puisqu'elle correspond à la création d'un État fédéral en Suisse. La Suisse opte pour un modèle politique où les cantons vont conserver la souveraineté par défaut, c'est-à-dire que l'État fédéral ne possédera que les compétences qui lui auront été expressément déléguées par les cantons et le peuple dans la constitution. Tous les autres pouvoirs resteront aux mains des cantons, qui seront toujours les entités politiques fortes et importantes en Suisse. Le

pas de la fédéralisation politique d'ensemble est accompli par les Suisses en 1848, un peu comme les Américains l'avaient fait avec leur constitution de 1787 qui crée l'État fédéral américain.

L'évolution aurait pu être différente. Pourquoi? L'objectif principal des puissances voisines de la Suisse était de maintenir l'ordre et d'éviter les dérapages révolutionnaires en Europe. Ces puissances européennes ont vu d'un très mauvais œil ce qui arrivait en Suisse en 1847-48 et une intervention militaire de leur part aurait pu avoir lieu pour y rétablir l'ancien régime. Mais le destin de l'Europe a basculé en 1848, avec une nouvelle série de révolutions. D'abord en France en février 1848, avec la chute de la monarchie de juillet puis la création de la Deuxième République qui durera de 1848 à 1852. Des réactions en chaîne se produisent à travers toute l'Europe, avec beaucoup de violence. L'Allemagne va être déchirée, l'Empire d'Autriche aussi, les Russes vont venir au secours des Autrichiens et mater la rébellion des Hongrois. L'Europe est à feu et à sang et cette situation dramatique d'où vont sortir de nouveaux régimes politiques va empêcher une intervention étrangère en Suisse et permettre à la Suisse moderne d'être pérennisée. 1848 marque un véritable tournant dans l'histoire suisse.

Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, l'État fédéral se met en place et se développe. Le franc suisse voit le jour, c'est-à-dire que les Suisses passent à une monnaie unique comme le prévoyait la constitution de 1848 et les premières pièces en francs suisses sont émises en 1850. La constitution fédérale crée les bases pour établir un véritable marché intérieur en abolissant les frontières inter-cantoniales et harmonise les poids et mesures, puisqu'auparavant chaque canton comptait d'une manière différente. En 1848, il y a donc en Suisse unification politique, fédéralisation, ce qui crée les bases pour l'unification économique avec le développement progressif d'un marché intérieur et l'unification monétaire.

Par rapport au triptyque entre union politique, union monétaire et union économique, l'Union européenne a, elle, connu les problèmes liés au fait que l'intégration européenne n'avait pas commencé par l'intégration politique mais par l'intégration

économique, le marché intérieur puis l'union économique et monétaire, et que l'union politique semblait être à la traîne et inachevée. Il n'y a aucun vice de conception dans cette séquence adoptée par les Européens; elle correspond simplement à l'art du possible.

Dans un modèle comme celui de la Suisse, la façon de faire est inversée. On commence par l'unification politique, ce qui donne les conditions-cadres pour l'unification économique. La façon d'articuler l'unification monétaire, économique et politique dans la construction européenne est différente par rapport à la construction d'un État fédéral comme l'illustre le cas de la Suisse.

En 1850, l'État fédéral en Suisse a des compétences beaucoup moins importantes qu'aujourd'hui, mais qui vont se développer au fil du temps. Une anecdote véridique rapporte que le premier conseiller fédéral en charge du Département fédéral des finances et des douanes portait autour du cou la clé du coffre fédéral. Le budget fédéral s'est largement développé, parce que dans un premier temps, la Confédération n'avait pour prélever l'impôt que des compétences en matière de fiscalité indirecte. Et c'est seulement en 1936 qu'il a reçu pour la première fois une compétence en matière de fiscalité directe. L'impôt longtemps appelé impôt de défense nationale a été créé en 1936 pour financer le réarmement de la Suisse. Il a été pérennisé par la suite comme impôt fédéral direct et existe toujours. Le développement constaté pour le budget fédéral s'étend aussi au domaine législatif et réglementaire, bientôt suivi par de nouvelles politiques. Au début de l'État fédéral, ce qui concernait par exemple l'éducation, le social ou la santé ne relevait que des cantons.

Aujourd'hui les compétences cantonales restent, mais le rôle de la Confédération s'est étendu et on peut parler de compétences partagées. On utilise toujours le terme de Confédération suisse qu'on a gardé d'avant 1798, mais depuis 1848, la Confédération est une fédération politique aboutie. Il ne faut pas se laisser tromper par le mot « confédération » qui est resté, car la Suisse a franchi une étape de plus.

La Suisse de la seconde moitié du XIX^e siècle a aussi développé le champ des droits populaires. La constitution de 1848 introduit le référendum obligatoire, c'est-à-dire que pour changer la constitution, il faut la double majorité du peuple suisse et des cantons. Il faut une majorité simple des citoyens et une majorité du nombre de cantons, sachant que la Suisse depuis 1815 à 1978 a eu 22 cantons, puis 23 avec l'arrivée du Jura le 1^{er} janvier 1979. En outre 3 des cantons sont subdivisés en demi-cantons, Bâle, Appenzell et Unterwald.

Lorsqu'on compte les voix des cantons pour ces suffrages populaires, tout comme pour attribuer les sièges pour le Conseil des États, les demi-cantons ont une voix divisée par deux. La Suisse compte aujourd'hui 23 cantons, mais 26 États, puisque les demi-cantons, à part les deux exceptions mentionnées, ont toutes les prérogatives d'un canton.

Donc depuis 1848, sans l'accord des citoyens et des entités fédérées, pas de changement constitutionnel. Dans l'Union européenne, il faut l'unanimité des États membres, donc il est beaucoup plus difficile de modifier les traités européens que la constitution suisse. Mais dans presque tous les États du monde la constitution peut être changée sans l'assentiment des citoyens. En Suisse ce n'est pas possible, et c'est le fondement d'une démocratie très étendue et très particulière.

La Suisse a adopté une nouvelle constitution fédérale en 1874, faisant suite à l'échec d'un projet de 1872 jugé trop centralisateur. La constitution fédérale de 1874 centralise un peu plus les compétences, mais le moins possible et moins que le projet antérieur. Cette nouvelle constitution donne aux citoyens un nouveau pouvoir qu'on appelle le référendum facultatif. Ils peuvent, en collectant un certain nombre de signatures pendant un temps donné après le vote d'une loi par le Parlement, la contester et forcer le peuple à s'exprimer. Dans ce cas, il y a un vote du peuple et pas des cantons puisqu'on ne touche pas à la constitution, un vote à

la majorité simple, pour savoir si la loi que le Parlement a adoptée est acceptée ou pas. Il s'agit d'un élargissement considérable du champ de la démocratie semi-directe.

On parle de démocratie semi-directe en opposition à la démocratie représentative d'un côté, et à la démocratie directe de l'autre. Dans la démocratie représentative, le parlement prend les décisions. Étant élu par les citoyens, il a la légitimité démocratique pour prendre des décisions au nom du peuple. La démocratie directe, qui se pratiquait jadis dans certains cantons suisses, est un rassemblement de tous les citoyens sur une place ou dans une prairie pour les faire voter à main levée; c'est ce qu'on appelle la Landsgemeinde. Dans ce cas, tous les citoyens s'expriment directement et parfois, la Landsgemeinde pouvait faire office d'autorité législative pour le canton ou avoir le rôle d'un parlement cantonal. Mais il est difficile de rassembler tous les citoyens dès qu'ils sont nombreux, et ce système ne fonctionne que pour des petites collectivités. Il ne s'est appliqué que dans certains cantons et est devenu extrêmement rare pour quasiment disparaître aujourd'hui.

La démocratie semi-directe s'exerce lorsque les citoyens votent sans forcément se réunir. La troisième étape importante du développement de cette démocratie semi-directe est l'introduction du droit d'initiative populaire en 1891. Un certain nombre de citoyens dans un laps de temps donné, aujourd'hui 100'000 citoyens et 18 mois, peuvent collecter des signatures en vue de proposer une modification de la constitution. Avec le référendum obligatoire, les citoyens peuvent toujours voter sur un changement de la constitution, mais ce sont les autorités qui ont l'initiative de la proposition de changement. Avec l'initiative populaire, ce sont les citoyens qui prennent l'initiative de proposer un changement dans la constitution. Les autorités, donc le Parlement fédéral et le Conseil fédéral (gouvernement), donnent une recommandation aux citoyens pour accepter ou refuser l'initiative. Mais le peuple et les cantons sont les souverains et les initiatives doivent être décidées à la double majorité. Double majorité signifie qu'on associe les cantons parce qu'on modifie la constitution fédérale.

Le droit d’initiative est un ajout fondamental. Et dès lors, et à une fréquence exponentielle, les Suisses ont été appelés à voter sur des initiatives populaires.

C’est donc dans la deuxième partie du XIX^e siècle que la démocratie semi-directe suisse a été façonnée.

La Suisse a vécu une histoire du XX^e siècle différente de celle de ses voisins. Elle n’a pas pris part directement aux deux guerres mondiales, et même si elle en a souffert, c’est dans une mesure infiniment moindre que ses voisins. Elle en a subi des conséquences, mais il n’y a pas eu de combat sur son territoire, et si elle a connu l’un ou l’autre bombardement, par erreur ou peut-être pas, c’est resté complètement marginal. La Suisse a été préservée des guerres et d’une invasion étrangère. Son territoire a été épargné, donc toute son infrastructure économique, de transport et d’énergie aussi. Elle n’a pas subi de dictature. Il n’y a pas eu dans les années 1930 et 1940 d’importants mouvements d’extrême droite, et même si l’anticommunisme y est devenu très marqué, la Suisse est restée démocratique.

En outre, du fait de sa situation géographique enclavée, elle n’a pas pu songer à développer un empire colonial, et n’a donc pas subi les crises de décolonisation qu’ont vécues certains de ses voisins. A l’époque de la guerre froide, elle s’est tenue officiellement à l’écart du conflit, même si, comme l’a montré récemment l’affaire Crypto AG, pendant la Seconde Guerre mondiale et durant la guerre froide, l’anticommunisme est resté virulent. C’est d’ailleurs ce qui explique la crise des fiches à la fin de la guerre froide. On a découvert que beaucoup de citoyens, de résidents suisses, étaient fichés par les autorités. La grande peur, c’était le communisme et la menace de subversion. De facto, la Suisse bénéficiait de la protection américaine et de l’OTAN, puisqu’elle était largement sous ce chapeau de protection fourni par les États-Unis. Elle a eu certains accommodements avec les États-Unis, comme l’a montré l’affaire Crypto AG, mais pour juger d’une situation de crise, il est important de toujours se mettre dans le contexte de l’époque. Officiellement, la Suisse a été neutre.

Le statut officiel de la neutralité de la Suisse a évolué durant le XX^e siècle. Lorsqu’elle est entrée à la Société des Nations en 1920, il y a eu un vote populaire. La Suisse a dit oui, mais à une toute petite majorité et c’est grâce ou à cause des cantons romands qu’elle a fait partie de la SDN. La Suisse avait accepté un régime de neutralité différenciée, compatible avec le régime de sécurité collective de la SDN. Mais par la suite, la SDN a fait la preuve de son échec.

En 1938, la Suisse est revenue à un régime de neutralité dite intégrale, qui officiellement a été conservé, mais en même temps, elle a tenu à coopérer et à être utile sur la scène internationale.

Autre point à souligner, en Suisse, les crises économiques et sociales ont aussi pu être contenues. Dès 1936, la Suisse connaît le régime dit de la paix du travail, dans lequel les partenaires sociaux, représentants des employeurs comme des employés, discutent, trouvent des accommodements et concluent des conventions de travail qui donnent des conditions-cadres et assurent la stabilité des relations industrielles. Ces conventions sociales peuvent aussi contribuer, dès lors qu’elles ont atteint une certaine masse critique, à acquérir, par une décision du Conseil fédéral, une valeur obligatoire pour les autres entreprises. Ce régime assure une très grande stabilité économique et sociale.

Il faut aussi relever en Suisse une grande stabilité monétaire. Le franc suisse existe depuis 1850 et il n’y a pas eu de rupture monétaire. Il y a bien eu à différents moments plus ou moins d’inflation, mais le franc est resté. Historiquement, la Suisse a eu beaucoup moins d’inflation que ses voisins, ce qui a évité de détruire le pouvoir d’achat de la classe moyenne et de créer une instabilité politique incompatible avec le maintien de la démocratie.

Au niveau politique, la Suisse a créé depuis les années 1940, mais officiellement depuis 1959, un régime de concordance qu’on appelle la formule magique, et qui implique que les plus grands partis au Parlement fédéral sont représentés au Conseil fédéral (autorité exécutive) en proportion de leurs forces. La plus longue formule magique de l’histoire suisse est celle qui a été en vigueur

de 1959 à 2003, avec deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un UDC. Puis la formule a évolué et, depuis 2015, elle comprend deux UDC et un PDC.

La formule magique voit le jour en 1959, mais le vrai moment important c'est 1943, lorsque les socialistes ont pour la première fois un représentant au Conseil fédéral. Au début de l'État fédéral, les sept membres du Conseil étaient des radicaux, avec évidemment des sensibilités cantonales différentes ; donc l'homogénéité n'était pas totale. Et en 1891, les radicaux acceptent de céder un de leurs sièges au parti catholique-conservateur, l'ancêtre du parti démocrate-chrétien. Ce geste d'ouverture politique devait permettre de réincorporer dans le cœur du pouvoir les représentants catholiques-conservateurs et les cantons qui avaient été défaits lors du Sonderbund. Il s'agit d'une logique d'absorption des courants minoritaires, qui, après une certaine phase dans l'opposition, sont prêts à partager des responsabilités dans la gestion du gouvernement.

En 1919, un deuxième catholique-conservateur entre au gouvernement et en 1929, le premier représentant du parti des paysans artisans bourgeois, soit l'ancêtre de l'UDC, y entre également, mais la majorité reste radicale. Les radicaux cèdent leur quatrième siège à un socialiste en 1943. C'est très important, parce que cette volonté des Suisses d'inclure les principaux courants politiques s'exprime en pleine guerre. Vont suivre des tensions, lorsque le représentant socialiste quitte le Conseil fédéral au début des années 1950. Pendant quelques années il n'y aura plus de socialistes, mais ils vont revenir avec deux élus en 1959 lorsque la formule magique est établie.

La Suisse jouit donc d'une grande stabilité, que ce soit au niveau économique, avec la prospérité due au fait qu'elle n'a pas souffert directement des guerres, au niveau social et aux niveaux politique et institutionnel. Au XX^e siècle, la Suisse a eu une histoire différente de ses voisins pour n'avoir pas souffert directement des mêmes maux.

Il ne faut jamais oublier à quel point la construction de la Suisse est complexe. C'est une construction propre, *sui generis*, et fragile. Elle a connu des guerres de religion et des conflits entre cantons qui avaient des dirigeants et des gouvernances de différents ordres et il y a eu la guerre civile du Sonderbund. La Suisse ne s'est jamais construite dans l'isolement mais dans un certain environnement, entourée de ses voisins. Elle a été longtemps très fragile, d'où la belle expression qui dit qu'elle est une « Willensnation », une nation basée sur la volonté. Elle a plusieurs langues, plusieurs cultures, mais il existe un ciment basé sur la volonté qui unit les Suisses. Mais il ne faut jamais oublier non plus que pour ce qui touche aux valeurs, aux grands idéaux, que ce soit l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme, il existe une congruence totale entre la Suisse et ses voisins, en tout cas depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

La Suisse a certaines particularités liées à la neutralité, au fédéralisme et à la démocratie semi-directe. Mais il y a d'autres États neutres en Europe, certains États européens sont aussi de type fédéral et s'il est vrai que la démocratie semi-directe suisse est particulière, il est important de garder à l'esprit qu'un système de démocratie représentative est aussi une démocratie.

Les différents types de démocratie engendrent des débats pas toujours sereins sur la supériorité de la démocratie représentative par rapport à la démocratie semi-directe, ou réciproquement. L'important reste la démocratie et il est nécessaire de garder dans le débat respect, tolérance et une forme d'humilité. La Suisse et sa démocratie semi-directe a ses particularités, mais elle n'est pas la seule à en avoir.

Il existe une forte identité suisse. Lors du 700^e anniversaire de la Confédération en 1991, un slogan, émanant essentiellement d'artistes, disait « la Suisse n'existe pas ». C'était intéressant, mais il est clair que du point de vue de la réalité politique et du point de vue de l'identité la Suisse existe bel et bien. Il y a une spécificité suisse qui a été renforcée par des singularités au XX^e siècle.

Lorsqu'on étudie les liens entre la Suisse et le processus de construction européenne, on constate que la Suisse est un pays profondément européen, qui est géographiquement, économiquement, culturellement, politiquement et du point de vue des valeurs, au cœur de l'Europe. Mais en même temps, elle a toujours refusé d'être au cœur de sa construction politique et de faire partie des Communautés européennes qui sont devenues l'Union européenne d'aujourd'hui.

Chapitre 2. Relations Suisse-Europe, 1950-1992

Création des Communautés européennes et de l'Association européenne de libre-échange (AELE)

Les trois Communautés européennes ont été créées dans les années 1950 sans la Suisse. Le traité de Paris, signé en 1951, est entré en vigueur en 1952 pour une durée de 50 ans et a créé la première communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Au milieu des années 1950, la relance européenne suivant l'échec du projet de Communauté européenne de défense a amené à la signature, le 25 mars 1957, des deux traités de Rome, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1958. Le premier créait la Communauté économique européenne (CEE), communément appelée le marché commun. Le second créait la Communauté européenne de l'énergie atomique ou Euratom. Le but d'Euratom était d'unir les forces des Européens dans le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

L'Europe s'était considérablement développée économiquement dans les années 1950; elle avait connu un boom d'après-guerre, le début de ce qu'on a appelé la période des trente glorieuses, une période de croissance économique ininterrompue qui a duré jusqu'en 1973, date du premier choc pétrolier. L'idée d'Euratom était que l'Europe en plein boom avait besoin d'énergie pour soutenir son développement. A l'époque le pétrole n'était pas encore utilisé autant que ce fut le cas à partir des années 1960 et les Européens avaient intérêt à développer ensemble cette nouvelle industrie.

Certains États avaient des armes atomiques et utilisaient donc l'atome à des fins militaires, mais dans la Communauté européenne Euratom, il ne s'agissait que de l'utilisation pacifique de l'énergie.

En instaurant le marché commun, la Communauté économique européenne à six, la France, l'Allemagne fédérale, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, décidaient de créer des communautés comprenant une part de supranationalité.

La CECA était la plus supranationale des trois communautés et la dimension fédérale a été adoucie pour la CEE; pour Euratom, on a maintenu une supranationalité, mais plus faible. Cette synthèse entre l'intergouvernemental et le fédéral a donné une voie intermédiaire qu'on appelle la méthode communautaire.

La méthode communautaire est une forme de supranationalité, une sorte de fédéralisme atténué. C'est l'esprit initial de ces communautés, avec un nouvel ordre juridique, des institutions communes et l'acceptation par les États, dans certains cas, que le vote à l'unanimité ne soit plus nécessaire.

L'existence d'une institution plus forte qu'un simple secrétariat général ou une simple organisation technique, d'un organe politique qui fait émerger l'intérêt commun, est incarnée par la Haute Autorité dans la CECA, et dans le cas d'Euratom et du marché commun, par la création dans chacune des Communautés d'une Commission dotée de pouvoirs exécutifs et de pouvoirs de surveillance, qui font aussi partie du processus législatif en possédant le monopole de l'initiative des règles communautaires.

La Haute Autorité et les Commissions vont fusionner en 1967 pour créer une institution unique, la Commission des Communautés européennes. Cette Commission pense à l'intérêt commun et fait des propositions que les États peuvent ensuite adopter, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité selon les domaines.

Dans ces Communautés supranationales, mais pas fédérales pour autant, la CECA a des caractéristiques fédérales, mais elle est limitée aux secteurs du charbon et de l'acier. Le marché commun, qui est beaucoup plus vaste et a vocation à couvrir tous les domaines de l'activité économique, offre une version atténuée du fédéralisme.

Les Communautés européennes sont créées dans les années 1950, à six. La Suisse ne fait pas partie du mouvement, et d'ailleurs toujours pas en 2020, parce qu'elle n'a pas voulu s'associer à ce projet ambitieux et nouveau.

Pourquoi? Comme on l'a vu en évoquant ses spécificités historiques, tout dans l'histoire et dans l'ADN de la Suisse faisait qu'elle n'était pas intéressée par un modèle comportant une telle dimension politique. On dit parfois que la Suisse est une Europe en miniature, or pourrait-il exister le risque que la Suisse soit soluble dans la construction européenne?

La Suisse, comme un certain nombre de pays d'Europe occidentale, avait un intérêt évident à ce qu'on puisse libéraliser les échanges pour faciliter le commerce. L'idée était qu'en créant une organisation qui allait abolir progressivement les droits de douane et les restrictions quantitatives au commerce des produits industriels, qui reste un libre-échange industriel sans autre politique d'accompagnement, sans marché commun et sans supranationalité, on obtenait une version émoussée de l'intégration économique, tenant plus de la collaboration que de l'intégration économique véritable. Et ces pays favorables au libre-échange, qui ne veulent pas d'une construction politique, vont se retrouver en 1959 pour signer ce qu'on appelle la convention de Stockholm.

La convention de Stockholm donne naissance à l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui voit le jour en 1960 et dont la Suisse est l'un des membres fondateurs.

Donc au début des années 1960, il existe en Europe occidentale deux organisations différentes et même concurrentes, avec des modèles différents de collaboration, respectivement d'intégration économique.

D'un côté, l'Europe des Six, les Communautés européennes, avec la France, l'Allemagne, l'Italie et les trois pays du Benelux, et de l'autre, l'Europe des Sept qui ont fondé l'AELE et qui sont le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Suisse, l'Autriche et le Portugal.

Les trois Communautés européennes sont fondées sur le modèle de l'union douanière. L'objectif de libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux se trouve dans le traité, même s'il faudra du temps pour le réaliser. Ce modèle prévoit aussi des politiques communes dont les trois premières seront la politique commerciale commune, donc le volet extérieur de l'union douanière, la politique agricole commune et la politique de concurrence.

Ce modèle inclut une part de supranationalité et des institutions qu'on voudrait le plus fortes possible pour faire émerger une supranationalité qui permette de réaliser à la fois l'intérêt commun et une potentialité politique qui se trouve dans les traités et dans l'ADN du projet. Derrière celui-ci, on retrouve la volonté des pères fondateurs et des peuples d'asseoir la paix, la prospérité et la liberté.

L'AELE est une zone de libre-échange industriel à créer, sans supranationalité, sans vocation politique, sans politiques d'accompagnement et qui ne vise pas non plus le libre-échange des produits agricoles. Beaucoup d'Européens avaient souffert de la faim pendant les conflits mondiaux, et après 1945, de nombreux pays ont mis au cœur de leur politique la volonté de stimuler et de protéger leur agriculture pour être sûrs de ne pas manquer d'approvisionnement alimentaire.

Dans le cadre de la Communauté économique européenne, la politique agricole commune, donc communautarisée, avait pour objectif de protéger l'agriculture des 6 vis-à-vis du reste du monde et était surtout conçue pour protéger les intérêts économiques de la France.

Les pays de l'AELE entendent aussi protéger leur agriculture, mais sans communautariser pour autant ce processus, qui reste de la compétence de chaque État. Dans le cas de la Suisse, la politique agricole a été effectivement très protectionniste, peut-être même tendanciellement autarcique à certains égards. Elle accordait une préférence à la production indigène et l'État investissait beaucoup d'argent pour le soutien de l'agriculture.

Dans l'Europe de l'Ouest, séparée de l'Est par le rideau de fer et par la guerre froide, coexistaient deux modèles différents et en concurrence. Et les Britanniques, avant la naissance de l'AELE, avaient essayé de pousser au développement d'une grande zone de libre-échange qui aurait idéalement couvert toute l'Europe occidentale et aurait eu pour but de poursuivre ce que les communautaires faisaient entre eux.

Certains communautaires, en particulier la France et dans une certaine mesure les institutions européennes, étaient anxieux de ces tentatives britanniques de diluer les communautés naissantes *like sugar in a cup of tea*. Ce projet de créer une grande zone de libre-échange, proposé et négocié à l'initiative des Britanniques dès 1956, a vu les négociations interrompues par la France en novembre 1958 sous la houlette du général de Gaulle revenu récemment au pouvoir et qui ne voulait pas de cette construction.

La naissance de l'AELE en 1959-60 a donc été la réponse à l'échec de la grande zone de libre-échange. Les 6 allaient de l'avant avec la jeune Communauté économique européenne, mais les autres pays ont quand même voulu libéraliser les échanges industriels entre eux et la rivalité demeurait.

Dès lors qu'il existait ces deux constructions, il paraissait logique de vouloir établir des passerelles entre elles pour finalement tendre à recréer ce qui était l'idée de la grande zone de libre-échange en Europe occidentale.

Des discussions ont eu lieu dans ce sens au début des années 1960, mais les Britanniques, voyant que les Communautés européennes fonctionnaient, se développaient et étaient plus dynamiques que l'AELE, ont tourné casaque et ont déposé en 1961 déjà leur première demande d'adhésion aux Communautés.

En janvier 1963, le général de Gaulle, président de la République française, lors d'une conférence de presse et sans consulter préalablement ses partenaires et les institutions européennes, a mis unilatéralement son veto à la demande britannique d'adhésion aux Communautés européennes, créant ainsi un choc et une crise entre la France et ses partenaires.

Le veto français à l'adhésion britannique a aussi marqué la fin des discussions qui visaient à imaginer une passerelle entre la CEE et l'AELE. On peut donc dire que le projet suisse d'association aux Communautés européennes est mort *ipso facto* en 1963 avec le veto du général de Gaulle. Dès lors et pour une dizaine d'années, ces deux associations ou institutions différentes ont coexisté. Et dès qu'on parle de concurrence de modèles, émerge la tentation de savoir qui va l'emporter. Jusqu'à aujourd'hui, en 2020, l'évolution historique semble avoir donné raison au modèle communautaire au détriment du modèle AELE.

Les changements dans la composition géographique de l'AELE sont très intéressants. Des sept pays fondateurs, le Royaume-Uni et le Danemark quittent l'AELE pour la CEE en 1973. Le Portugal les suit en 1986, et en 1995, la Suède et l'Autriche la quittent pour rejoindre les Communautés, respectivement l'Union européenne. Il ne reste donc de l'AELE de départ que la Norvège et la Suisse.

La Norvège avait prévu de rejoindre les Communautés européennes en même temps que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973. Mais par référendum populaire tenu en 1972, les citoyens norvégiens ont décidé de ne pas y entrer.

Quelques décennies plus tard, en 1994, lorsque la Suède et l'Autriche ont franchi le pas, par un deuxième référendum européen les citoyens norvégiens ont à nouveau refusé d'entrer dans l'Union européenne. Le peuple n'a pas suivi les autorités dans ce projet.

La Suisse est restée dans l'AELE et deux nouveaux États y sont entrés, l'Islande, en 1970, et le Liechtenstein en 1991.

L'AELE compte donc aujourd'hui quatre États membres, la Norvège et la Suisse, membres fondateurs restants, l'Islande et le Liechtenstein. Mais entre la Suisse et ses trois partenaires, il y a une différence qui s'appelle l'Espace économique européen (EEE).

L'EEE a vu le jour en 1994. Il s'agit d'une extension du marché intérieur de l'Union à certains États membres de l'AELE qui, en échange de leur accès intégral à ce marché, acceptent de reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire en la matière. Ils sont consultés sur l'élaboration des nouvelles règles et nouvelles normes législatives, mais ne sont pas à la table des décisions parce qu'ils ne sont pas membres de l'Union européenne. Ils doivent donc absorber toutes les décisions politiques prises par d'autres pour pouvoir être complètement intégrés économiquement au marché intérieur.

L'avantage de l'EEE, c'est l'intégration économique la plus aboutie au marché intérieur, mais le prix à payer pour éviter d'être mis de côté économiquement, c'est être seulement consulté sans pouvoir formellement participer à la prise de décision communautaire, une forme d'assujettissement politique.

Est-ce un problème d'être satellisé politiquement pour ne pas être marginalisé économiquement? La réponse dépend des États. Si pour la Suisse cela ne serait pas acceptable, ce n'est pas un problème pour les trois pays de l'AELE qui sont membres de l'Espace

économique européen. La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein sont satisfaits de leur participation à l'EEE depuis 1994, soit depuis déjà une génération.

Les Communautés européennes passent de 6 à 9, puis 10, 12, 15, 25, 27, 28, et de nouveau 27 suite au Brexit le 31 janvier 2020, et connaissent donc au cours de leur histoire un élargissement considérable et dynamique. En outre à ce stade, il semble que le Brexit ne va nullement induire une décomposition de l'Union européenne, au contraire; le phénomène corollaire du Brexit a été finalement un rapprochement des 27 qui sont forcément soudés pour maintenir l'Union. Ce pourrait aussi être une menace existentielle en cas de désaccords ou de crises internes, et cela d'autant plus que l'environnement international est devenu hostile comme jamais à l'intégration européenne. Quand les Britanniques étaient là, on avait l'impression que c'était souvent eux qui bloquaient les développements communautaires et de nombreux pays se cachaient derrière eux et semblaient accommodants. Maintenant qu'il n'y a plus l'alibi ou le prétexte britannique, on voit qu'il demeure beaucoup de divergences entre les États membres. Les débats récents au sein du Conseil européen sur l'adoption d'un plan de relance de 750 milliards d'euros illustrent parfaitement cela.

Il y a en outre un certain nombre de pays, essentiellement dans la zone des Balkans, qui aimeraient rejoindre l'Union européenne, même si ce n'est pas pour tout de suite, vu les obstacles considérables qui demeurent.

L'AELE a connu une dynamique contraire à celle de l'Union européenne, orientée vers un rétrécissement géographique. Trois des quatre pays de l'AELE sont partie prenante du marché intérieur qui est une des grandes réalisations de l'Union européenne. Même la Suisse a développé une voie particulière sur mesure qu'on appelle la voie bilatérale, qui lui donne un accès partiel au marché intérieur. Les Suisses, d'un point de vue formel, évitent de se voir imposer des règles, donc semblent éviter l'assujettissement politique. Mais est-ce vraiment le cas? Ils ont la capacité de bénéficier d'une certaine intégration économique, mais moins poussée,

moins automatique et surtout sectorielle, parce que la voie bilatérale représente tout un réseau d'accords sectoriels entre la Suisse et l'Union européenne.

Le marché intérieur, un des joyaux de la construction européenne, a l'effet d'un aimant qui a attiré trois des quatre pays de l'AELE et, dans une certaine mesure, la Suisse via la voie bilatérale. L'EEE représente techniquement un ensemble de 30 pays, dont les 27 pays de l'Union européenne et 3 des 4 États membres de l'AELE qui en font partie. Ce grand espace économique commun est au fond une extension du marché intérieur. On voit donc à quel point l'AELE a perdu de son importance et à quel point c'est le modèle communautaire qui s'est imposé. D'ailleurs, après la chute du communisme, les États devenus libres en Europe centrale et orientale aspiraient à rejoindre 1) l'OTAN pour leur sécurité et 2) l'Union européenne pour leur prospérité, avec l'idée de bénéficier d'aides économiques. Clairement, dans les années 1990, l'AELE n'était pas un modèle concurrent et rival pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

La grande singularité de la situation de la Suisse est qu'elle reste le seul pays de l'AELE qui n'est pas dans l'EEE et qui ne jouit donc pas de cette association économique automatique et très forte.

Avec la perspective du Brexit, on a pu se demander si les Britanniques pourraient avoir un intérêt à redevenir membres de l'AELE, puisqu'ils en ont été membres jusqu'en 1972, au moment où ils sont entrés dans les Communautés européennes. A ce jour, le Royaume-Uni ne donne aucun signe d'intérêt à rejoindre l'AELE. Ce qui semblerait confirmer que l'AELE ne devrait pas se développer ni émerger comme un modèle concurrent.

L'AELE ne sert-elle donc à rien, a-t-elle perdu? Clairement, il faut répondre par la négative.

L'AELE est une association dont quatre pays font encore partie, et qui contribue au rapprochement avec l'autre Europe, celle de l'Union européenne, et il ne faut pas oublier tout le volet externe,

c'est-à-dire qu'on va négocier des accords commerciaux externes pour négocier une politique commerciale commune. Dans le modèle communautaire, c'est l'Union européenne qui a la compétence de négocier des accords de libre-échange avec d'autres pays ou d'autres régions du monde. Donc en matière de politique commerciale, l'Europe communautaire parle d'une seule voix.

Cette politique commerciale commune très importante, qui est le volet extérieur de l'union douanière, est l'une des grandes politiques communes initiales. Avec le modèle de la zone de libre-échange type AELE, contrairement à la CEE, chaque pays garde le contrôle de ses relations commerciales avec le reste du monde, donc chaque pays garde sa politique commerciale.

Ainsi la Suisse a la compétence effective de signer des accords de libre-échange avec les pays qu'elle souhaite dans le monde, et elle en a signé beaucoup au cours des dernières années. De plus, les pays de l'AELE ont aussi conclu ensemble des accords de libre-échange. Donc l'AELE apporte une plus-value, pas obligatoire, mais elle est un instrument que les pays utilisent parfois précisément pour négocier ensemble ces accords de libre-échange. C'est une facette très intéressante de l'AELE, qui reste donc une belle organisation ayant son siège à Bruxelles et à Genève.

Accords de libre-échange de 1972

En 1963, avec le veto du général de Gaulle, il y avait deux blocs économiques en Europe de l'Ouest, la CEE et l'AELE. Mais le déblocage de la donne européenne après son départ du pouvoir a permis à des négociations d'adhésion de commencer avec le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège. Les trois premiers sont devenus membres de l'Europe communautaire en 1973. Cette perspective d'adhésion britannique a redonné un coup de fouet aux discussions entre la CEE et l'AELE, qui ont abouti aux accords de libre-échange de 1972 et qui rassemblent tous les États membres des deux institutions.

Ces accords ont conduit à la création d'une grande zone de libre-échange industriel en Europe de l'Ouest à partir de 1973; c'est-à-dire que dès lors et en quelques années, les pays de la CEE et de l'AELE ont fait disparaître les droits de douane et les contingents pour les biens industriels. Il s'agissait vraiment du *core business*, de la vocation de l'AELE, qu'elle a pu étendre aux pays communautaires sans aller plus loin. L'extension était basée sur le plus petit dénominateur commun, celui de l'AELE.

Les années 1970 en Europe occidentale ont marqué un nouveau pas dans la libéralisation des échanges industriels, et la Suisse, qui est une puissance exportatrice, a été satisfaite de ces accords de libre-échange. Son économie en a beaucoup profité.

La Suisse exporte aujourd'hui dans l'Union européenne plus de la moitié des biens qu'elle produit. Elle est aussi une puissance exportatrice importante en matière de services et il existe beaucoup d'échanges au niveau des investissements et des personnes. Elle est donc très largement intégrée en Europe aujourd'hui.

Pour elle il était bon, dans les années 1970, que des restrictions sous forme de droits de douane ou de restrictions quantitatives disparaissent. C'était un stimulant pour ses exportations. Et les Suisses auraient été heureux de continuer longtemps comme cela.

Mais comme c'est souvent le cas, beaucoup des changements qui touchent les Suisses viennent de l'extérieur. On ne leur demande pas ce qu'ils pensent et ils doivent simplement faire face à une nouvelle donne globale et s'ajuster. C'est précisément ce qu'il s'est passé dans les années 1980.

À la recherche d'une nouvelle stratégie d'intégration (1988-1992)

1988 à 1992 représentent cinq années cruciales dans les relations Suisse-Europe. La Suisse ne demandait rien, comblée qu'elle était par la situation existante. Mais l'Europe communautaire a renoué

alors avec un développement et un approfondissement de sa construction, par le fameux programme d'achèvement du marché intérieur développé en 1985.

Cet ambitieux programme visait en 8 ans, entre 1985 et 1992 inclusivement, à abolir toutes les frontières intérieures, intracommunautaires, pour permettre la libre circulation complète des personnes, des capitaux, des marchandises et des services.

Ce programme d'achèvement du marché intérieur était un programme législatif d'à peu près 300 mesures, qui a été un immense succès communautaire. Le programme a été présenté en 1985, et les communautaires ont alors réalisé qu'avec le cadre décisionnel en place, il aurait été impossible de le mettre en œuvre puisqu'il fallait l'unanimité pour 90 % des décisions. C'est pour cela que l'Acte unique européen, négocié en 1985, signé en 1986 et entré en vigueur en 1987, apporte certains ajustements et modifications aux traités fondateurs des années 1950.

Il introduit des éléments importants, comme l'extension de la possibilité du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres. C'est-à-dire qu'on pourra désormais voter à la majorité dans 70 % des cas au lieu des 10 % des cas comme auparavant. Il s'agit d'un changement massif qui a permis de rendre crédible et de réaliser ce programme d'achèvement du marché intérieur.

Si le programme commence en 1985, il acquiert vraiment à partir de 1988 une dynamique incroyable et crée un nouveau climat en Europe qu'on a appelé l'Europhorie. 1988 a été une année extraordinaire en Europe occidentale, qui a connu beaucoup de développement avec le retour d'une forte croissance, un accord sur le financement pluriannuel des Communautés et la relance du projet d'intégration monétaire.

L'Europe communautaire qui va de l'avant, qui connaît des succès, qui stimule, parfois inquiète les entreprises, les syndicats, les médias et même des citoyens, secoue évidemment complètement la situation existante.

Les pays de l'AELE commencent à s'inquiéter d'être totalement largués, de rester au niveau des accords de libre-échange du début des années 1970, et d'être à la traîne de la nouvelle Europe communautaire qui passera du marché commun au marché intérieur. Ils font part de leurs inquiétudes, et la réponse politique de la Commission européenne se fait dans un discours du président Jacques Delors, en janvier 1989, devant le Parlement européen, dans lequel il propose pour la première fois l'idée de créer un Espace économique européen, l'EEE.

Tous les pays de l'AELE vont saisir cette offre et commencer des négociations, qui vont durer environ trois ans et se révéleront extrêmement difficiles, avec de nombreux rebondissements et des épisodes complexes et stressants.

Le problème pour les pays de l'AELE, c'était qu'au tout début des négociations, Jacques Delors avait laissé entrevoir la perspective qu'en échange de la reprise de toutes les règles communautaires qui allait leur permettre d'accéder au marché intérieur, ils pourraient participer à la prise de décisions sur ces règles. Donc en échange de l'accès, il y aurait eu une capacité de *decision making*.

Mais très vite, Jacques Delors a dû revenir en arrière et depuis lors, le discours de l'Union européenne, la Communauté à l'époque, a toujours été le même et il est encore actuel pour les Suisses. Si un pays n'est pas un État membre de l'Union et ne fait pas partie des institutions communes, il n'est pas à la table où les décisions se prennent. Tout au plus, l'Union européenne est prête à consulter ces pays de façon informelle et c'est ce qu'on appelle le *decision shaping*, mais *shaping*, c'est beaucoup moins que *making*.

Les pays de l'AELE ont vite compris et la désillusion a été cruelle pour les Suisses. Avec l'EEE, ils se verraient offrir un accès automatique, toujours à jour, au marché intérieur, mais en échange, ils devraient accepter toutes les règles décidées à Bruxelles par les États membres et les institutions communautaires. Cette obligation d'une reprise automatique de l'acquis a gêné beaucoup de

pays de l'AELE. Mais la dynamique était lancée, la peur d'être exclu était très grande et ceci a mené au traité de Porto, signé en mai 1992, qui crée l'Espace économique européen.

Mais certains pays de l'AELE, voyant la situation évoluer, n'étaient pas satisfaits. Le premier à agir a été l'Autriche, qui a déposé dès 1989 une demande d'adhésion aux Communautés européennes, bientôt suivie par d'autres pays.

La motivation était double. D'une part ne pas être marginalisé économiquement, donc faire partie de l'EEE ou de l'Union européenne évidemment, et d'autre part participer à la prise de décisions, ce que l'EEE ne permettait pas. Il était donc préférable de devenir membre de l'Union européenne.

Il faut savoir aussi que ces pays anciennement neutres, comme l'Autriche, la Suède et la Finlande, pour des raisons politiques, ne pouvaient pas entrer dans les Communautés européennes du temps de la guerre froide. Les Soviétiques étaient très sensibles sur ce point, et c'était donc quelque chose à éviter. Mais une fois la guerre froide terminée, cet obstacle juridico-politique et même géopolitique disparaissait, ce qui a littéralement ouvert les vannes et amené à l'exode de pays de l'AELE vers l'Union européenne.

Au mois de mai 1992, les autorités suisses signent le traité de Porto sur l'Espace économique européen et, simultanément, prennent une décision qui allait être lourde de conséquences.

C'est en effet en mai 1992 que le Conseil fédéral décide de déposer une demande d'adhésion de la Suisse aux Communautés européennes. La décision avait été prise au sein du collège gouvernemental à une majorité de quatre contre trois, et chose absolument incroyable, les représentants du parti socialiste, du PDC et les radicaux étaient divisés. Et c'est le représentant de l'UDC, le conseiller fédéral Adolf Ogi, du canton de Berne, qui avait voté pour la demande d'adhésion. A l'époque l'UDC était différente et Adolf Ogi faisait partie de la frange modérée et agrarienne. La frange plus dure, nationale conservatrice, surtout représentée par

Christoph Blocher, allait prendre le dessus dans les années 1990. Le gouvernement était donc divisé, comme les partis, et l'argument du Conseil fédéral était de dire qu'en signant le traité sur l'Espace économique européen, la marginalisation économique du pays pourrait être évitée; en revanche, la Suisse n'ayant pas de pouvoir en termes de *decision making* mais que de *decision shaping*, ce n'était pas digne d'un État souverain, et elle se retrouverait politiquement satellisée.

Le Conseil fédéral a donc considéré, dans cette optique, que l'Espace économique européen était seulement une étape, c'est-à-dire une solution acceptable en termes transitoires, avec des avantages économiques à la clé, sachant qu'il s'agirait plus tard de rétablir la balance politique par l'adhésion. Pour le Conseil fédéral, l'adhésion qui surviendrait quelques années plus tard aurait permis à la Suisse de prendre part aux décisions politiques qui se prenaient à Bruxelles et d'éviter ainsi l'assujettissement politique.

La guerre froide étant terminée, le gouvernement considérait qu'il n'y avait plus d'obstacle lié à la neutralité et à la situation d'une Europe coupée en deux. Mais nombreux étaient ceux qui n'étaient pas du tout favorables à cette décision gouvernementale, parce que pour eux la Suisse était un pays profondément différent de ses voisins européens, en particulier sur les thèmes essentiels du fédéralisme, de la neutralité et de la démocratie semi-directe. Les spécificités historiques suisses étaient très importantes depuis plusieurs siècles et la Suisse a encore divergé dans son expérience historique au cours de la première partie du XX^e siècle.

Pour beaucoup, il n'était pas concevable que la Suisse puisse rejoindre l'Union européenne. Au crédit du Conseil fédéral, on pouvait dire qu'il avait réfléchi à long terme, qu'il avait bien pris en compte la dimension économique et la dimension politique, et qu'il avait inscrit l'EEE dans une perspective de solution transitoire.

Mais en donnant comme perspective ultime l'adhésion, il s'est heurté aux spécificités très fortes de la Suisse, et de nombreux

Suisses ne pouvaient pas accepter l'idée de la diluer dans la construction européenne. De plus, le message a été embrouillé, c'est-à-dire que le traité de Porto, l'EEE, vu sa dimension supranationale, impliquait un référendum obligatoire, donc un vote du peuple et des cantons. Ce vote a eu lieu le 6 décembre 1992 et beaucoup de Suisses étaient très mal à l'aise, parce qu'ils ne savaient pas s'ils votaient sur l'EEE ou sur l'adhésion aux Communautés européennes. Juridiquement, il n'y avait aucun doute, c'était l'EEE, mais politiquement, la question n'était pas du tout claire. Le Conseil fédéral avait effectivement la compétence d'initier des négociations d'adhésion, même si après, le Parlement, le peuple et les cantons auraient dû voter; mais il s'agissait de s'engager dans une nouvelle voie et de nombreux Suisses n'y étaient pas prêts. La campagne sur le vote de l'Espace économique européen s'est déroulée dans un climat de tension extrême et ce vote a été l'un des plus clivants de l'histoire suisse. Le clivage entre Romands et Alémaniques a été en particulier extraordinairement fort.

A l'époque, âgé de 20 ans, j'étais étudiant à l'Université de Lausanne, et après ce vote du dimanche 6 décembre, je me souviens de la très grande déception, de la frustration et même de la colère qui régnaient chez beaucoup de jeunes en Suisse romande. Les Romands étaient pour cette ouverture européenne, mais pas les Alémaniques ni les Tessinois. Les villes, même en Suisse alémanique, étaient ouvertes tandis que les zones plus résidentielles et les campagnes étaient contre. La participation a été extrêmement forte ce 6 décembre 1992, avec quasiment 80% de votants, soit le record de l'après-guerre. Il y a eu un double rejet; le peuple a dit non à 50,3%, mais le rejet des cantons a été beaucoup plus net avec 16 cantons sur 23 qui ont dit non; or il fallait la double majorité. Beaucoup de petits cantons en Suisse alémanique, plutôt ruraux, conservateurs, des cantons qui étaient historiquement des bastions du PDC et qui sont devenus dans les années 1990 et 2000 des bastions de l'UDC, ont dit nettement non.

Le souverain avait parlé, l'EEE était refusé. Les partenaires de la Suisse ont dû discuter et négocier et le non suisse a retardé d'une année l'entrée en vigueur de l'EEE. Il a donc vu le jour au début de

1994 au lieu du début de 1993 comme prévu, mais il s'est fait, simplement sans la Suisse. Ce vote négatif marquait une impasse dans la question européenne et un grand désarroi. Les Suisses avaient dit non à l'EEE, donc techniquement, on en restait à l'approche qui datait de 20 ans, c'est-à-dire à l'accord de libre-échange industriel, en retard sur la construction européenne. La Suisse était en retard sur les pays de la Communauté, mais aussi sur ses partenaires de l'AELE qui avaient pris le train de l'Espace économique européen. Il y a donc eu une très grande peur en Suisse à ce moment-là de se retrouver marginalisé économiquement et que le non à l'EEE ait des effets économiques désastreux. Politiquement, toute la stratégie du Conseil fédéral se trouvait mise à plat, puisque l'EEE était l'étape sur le chemin de l'adhésion et les Suisses avaient dit non à cette étape intermédiaire. On a vite vu que beaucoup auraient pu dire oui à l'EEE seul, mais ne voulaient pas l'adhésion. Et comme ils ne pouvaient pas voter en même temps sur les deux thèmes, ils ont dit une seule fois non. Le non était à l'adhésion, mais il a été aussi à l'EEE.

En 1992, la voie de l'intégration s'est heurtée pour la Suisse à un mur et elle s'est trouvée dans une situation extrêmement difficile. Il s'agissait dès lors d'inventer une nouvelle voie qui sera la voie bilatérale.

Chapitre 3. La voie bilatérale

Le non des citoyens et des cantons suisses à l'EEE remettait en question toute la stratégie qui tentait de fixer l'objectif d'une adhésion à l'Union européenne. Tout était donc à refaire, et la solution va se trouver dans ce qu'on a appelé la voie bilatérale, une solution sur mesure pour la Suisse.

La voie bilatérale signifie un ensemble d'accords sectoriels qui seront conclus entre la Suisse et l'Union européenne. Le Conseil fédéral n'ayant pas retiré sa demande d'adhésion après le non à l'EEE, le contexte restait l'objectif stratégique défini par le gouvernement d'une adhésion à terme.

Dans les trois dernières décennies de l'histoire des relations Suisse-Europe, l'importance des enjeux européens dans les différentes votations est frappante. La Suisse est le pays européen qui vote le plus sur les questions européennes.

La situation a souvent été compliquée, impliquant même parfois des psychodrames. Mais tous les votes qui ont eu lieu entre 2000 et le début de 2014 sont allés dans le sens de cette voie bilatérale.

Tout a commencé avec le vote de 2000 qui approuvait le premier paquet d'accords bilatéraux, suivi des votes qui les ont confirmés et qui ont accepté un second paquet appelé bilatérales II.

Le contexte relatif à la perspective d'adhésion avait évolué. En 2001, le peuple et les cantons ont été appelés à s'exprimer sur l'initiative du Nouveau mouvement européen suisse, le Nomes, qui demandait l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion avec l'Union européenne. Le non unanime des cantons et le non cinglant du peuple, avec plus de trois quarts des votants qui s'exprimaient contre, a alors sonné le glas de toute velléité d'adhésion pour longtemps. Ce vote a marqué un tournant, le moment où

l'adhésion, d'un objectif stratégique, même si pas immédiat, est devenu une perspective au mieux extrêmement lointaine voire irréaliste.

Quelques années plus tard, en 2005, le Conseil fédéral a rétrogradé son objectif stratégique d'adhésion à l'Union européenne en une simple option parmi d'autres. Et en 2016, les Chambres fédérales ont décidé formellement de retirer la demande d'adhésion suisse qui, en fait, n'avait jamais été active et avait été oubliée par tout le monde.

Le geste restait symboliquement fort et marquait la fin d'une période de près de 25 ans (1992-2016) où la Suisse aura été officiellement un pays candidat. C'est donc dans ce contexte où l'adhésion reflue que la voie bilatérale, elle, occupe le devant de la scène.

Après le « non » à l'EEE, les opposants avaient émis l'idée qu'il serait bien que la Suisse développe un ensemble d'accords bilatéraux. L'ouverture des négociations a été d'abord rendue impossible par diverses complications européennes, tout comme par le vote d'une initiative en Suisse qui visait à protéger les Alpes et qui pouvait être vue comme incompatible avec le transit routier.

Les négociations se sont finalement ouvertes en 1994 et ont duré presque cinq ans; elles ont été longues et difficiles. L'accord est trouvé entre négociateurs en 1998, signé en 1999, et en 2000 le peuple suisse accepte largement, à une majorité de deux tiers, les bilatérales I, qui entrent en vigueur en 2002.

Les bilatérales I sont une série de sept accords sectoriels portant sur: 1) la libre circulation des personnes, 2) l'élimination des obstacles techniques au commerce, 3) les marchés publics, 4) les transports terrestres, 5) les transports aériens, 6) l'agriculture et 7) la participation aux programmes de recherche européens.

Tous ces accords sont reliés entre eux par ce qu'on a appelé la clause guillotine, c'est-à-dire que si une partie veut résilier l'un des accords, l'ensemble des sept accords tombe à l'eau. Cette clause

guillotine avait été exigée par les Européens qui craignaient que les Suisses veuillent revenir sur le premier accord, concernant la libre circulation des personnes.

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) a été négocié à la demande de l'Union européenne, qui tenait absolument à ce que cette question soit traitée. L'idée était d'abolir en Suisse l'ancien système basé sur la préférence nationale et des restrictions quantitatives à l'embauche de main d'œuvre étrangère. La Suisse connaissait un système de travailleurs saisonniers extrêmement dur humainement et dont les Européens tenaient vraiment à se séparer. L'idée de cet accord sur la libre circulation des personnes est de permettre à des travailleurs ressortissants des États membres de l'Union européenne de pouvoir venir s'établir en Suisse pour y travailler, à condition qu'ils y décrochent un emploi. Ce qui met sur pied d'égalité les travailleurs suisses indigènes et les travailleurs européens et permet au pays de recruter des talents non-disponibles sur le marché domestique. Dans l'autre sens, les Suisses ne possédant pas également un passeport communautaire gagnaient l'accès au marché du travail européen.

Pour l'Union européenne, il était important d'avoir cet accord, parce qu'au cœur du marché intérieur se trouvent les quatre libertés, et la libre circulation des personnes fait partie intégrante du projet européen, qui inclut non seulement les marchandises, les services et les capitaux, mais aussi les personnes, et en premier lieu celles qui travaillent et sont des acteurs économiques. Plus généralement au niveau européen, l'idée est de développer une citoyenneté européenne, un sentiment d'appartenance commun et de donner des droits aux citoyens européens qui résident hors de leur pays.

Les autres accords étaient conclus à la demande des Suisses qui auraient été heureux d'avoir davantage de domaines couverts, mais les partenaires de la négociation ont abouti à ces sept accords, et pour une négociation, il faut toujours être deux; *it takes two to tango* selon l'expression consacrée.

Les autres domaines particulièrement demandés par les Suisses concernaient l'élimination des obstacles techniques au commerce, afin que les normes techniques qui réglementaient la production et la commercialisation de produits ne deviennent pas des entraves empêchant les produits suisses d'être exportés dans l'Union européenne et les produits européens importés en Suisse.

L'accord sur les marchés publics implique qu'on va mettre sur pied d'égalité les entreprises suisses et les entreprises européennes pour les marchés publics suisses, et réciproquement, que les entreprises suisses qui postulent à des concours pour des marchés publics aient leur chance dans les pays européens.

Concernant les transports terrestres, on sait que la Suisse est un axe de transport important et connaît des particularités géologiques. Les Suisses avaient voté en 1994 une initiative dite des Alpes pour protéger les massifs alpins. La politique suisse était de promouvoir le transfert de la route sur le rail et de taxer lourdement les camions. Donc ceci avait été effectivement acté, et en plus la Suisse avait de guerre lasse accepté de remonter le poids maximal des camions de 28 à 40 tonnes.

L'accord sur le transport aérien visait à permettre à la compagnie nationale Swissair d'avoir accès au grand marché européen. L'ironie a voulu que quelques mois plus tard, en 2001, après les attentats terroristes, Swissair a connu son *grounding* et fait faillite.

L'accord sur l'agriculture concerne les produits agricoles transformés. Si par exemple Nestlé produit des capsules de café en Suisse, elles pourront être exportées dans l'Union européenne.

Enfin, la participation aux programmes de recherche de l'Union européenne est très importante parce qu'elle permet aux scientifiques suisses de se connecter et de collaborer plus étroitement, ce qui est dans l'intérêt de la science et des hautes écoles suisses et européennes. Les hautes écoles suisses ont beaucoup profité de ces programmes.

Dans la foulée des bilatérales I, la Suisse et ses partenaires européens tombent d'accord sur un ensemble complémentaire d'accords sectoriels, qu'on appelle les bilatérales II, et qui entrent en vigueur graduellement entre 2005 et 2008.

Le plus important de ces accords est celui qu'on appelle Schengen / Dublin par lequel la Suisse rejoint l'espace Schengen / Dublin de libre circulation. L'idée est d'abolir les contrôles aux frontières intérieures, de créer un système d'information Schengen qui centralise les données des services de sécurité et qui permet une plus grande collaboration policière. C'est aussi l'idée de renforcer les frontières extérieures de l'Union et de créer par exemple un visa commun qui permet à des ressortissants de pays tiers d'avoir un seul visa pour tout l'espace Schengen. Ceci s'avère très positif pour le tourisme suisse, pour éviter que des touristes ayant un visa Schengen ne viennent pas en Suisse s'il leur fallait en plus un visa suisse. Le visa Schengen donne accès pour trois mois à des personnes qui peuvent circuler librement dans cet espace. Le volet droit d'asile qu'on appelle Dublin, du nom de la convention spécifique qui crée une politique commune en matière d'asile, implique que la demande d'asile des requérants sera examinée dans le pays de la zone Schengen / Dublin où ils posent le pied en premier. Un système qui se révélera au désavantage des pays de premières arrivées, comme la Grèce, l'Italie ou l'Espagne.

Il s'agit donc d'une sorte de prolongement du marché intérieur qui permet de parachever la suppression des frontières intérieures avec la perspective de créer des frontières extérieures communes. Le fait que la Suisse devienne membre à part entière de Schengen / Dublin à sa demande, est une étape capitale dans ses relations avec l'Europe, un jalon important dans un chemin d'intégration.

Le deuxième accord des bilatérales II, sur la fiscalité de l'épargne, était aussi important. L'enjeu était d'éviter que des ressortissants européens ne placent leurs avoirs en Suisse et que les revenus échappent à l'imposition dans leur pays d'origine s'ils n'étaient pas

déclarés. Les Européens tenaient particulièrement à cet accord, ce qui a permis aux Suisses d'amener plusieurs autres accords intéressants dans le panier.

La Suisse a accepté en conséquence d'appliquer une retenue à la source de 35 % sur les revenus de l'épargne, dont une partie importante serait reversée aux pays européens. Les pays européens trouvaient que les entrées fiscales, qui ne compensaient pas complètement les pertes, étaient quand même importantes, et en tout cas mieux que rien. Cet accord permettait à la Suisse de maintenir son secret bancaire, auquel elle tenait totalement. L'accord sera caduc quelques années plus tard, parce que, suite à la grave crise économique et financière de 2008, la pression internationale est devenue très forte sur la Suisse, en particulier via l'OCDE et via des pressions directes des États-Unis. Et la Suisse n'a pas pu tenir seule face au monde et a aboli son secret bancaire vis-à-vis des non-résidents. Mais évidemment, lorsque les bilatérales II ont été conclues, on ne pouvait pas imaginer cette évolution ni la disparition du secret bancaire moins de cinq ans plus tard.

Les accords bilatéraux I et II, qui se mettent en place dans les années 2000, représentent une série d'accords sectoriels basés sur un consensus entre Suisses et Européens. Ils sont statiques, au sens où ils sont conclus à un moment donné, avec un acquis juridique existant à ce moment, sans mécanismes d'adaptation des règles juridiques, ni de surveillance de leur bonne mise en œuvre de façon équitable, et pas plus de mécanismes juridiques avec des tribunaux pour trancher les litiges. Pour les Suisses, ces accords étaient extrêmement importants et souhaités.

Le professeur René Schwok, dans son ouvrage *Suisse – Union européenne: l'adhésion impossible?*, montre que plus la voie bilatérale se renforce, plus la perspective d'adhésion à l'Union européenne s'éloigne en Suisse. Et ce n'est effectivement pas un hasard. Grâce à la qualité de ses négociateurs, la Suisse a pu trouver avec son partenaire l'Union européenne, de bons accords sectoriels qui ont

eu un impact très positif dans le domaine économique et ont donc rendu moins nécessaire la perspective d'une adhésion dans cette optique.

Le scénario du cavalier seul aurait eu des conséquences désastreuses pour la Suisse qui a besoin, pour assurer sa prospérité, de relations économiques étroites avec ses voisins. À l'inverse la perspective d'adhésion à l'Union européenne, en particulier pour des raisons politiques et historiques, liées à ses spécificités, ne recueille pas d'appui au sein de sa population. Il est probable que neuf Suisses sur dix ne la souhaiteraient pas.

Les Suisses en même temps avaient dit non à l'Espace économique européen, qui aurait été une sorte de mécanisme d'association économique pleine et entière, mais au prix d'une obligation de reprendre le droit européen qu'ils n'ont pas voulue.

Entre ces options, le chemin est assez étroit et la voie des bilatérales permet d'avoir une solution intermédiaire, qui offre quand même beaucoup d'accords (actuellement environ 120 au total) dont une large majorité relève de l'économique et qui peut recueillir une majorité politique en Suisse. Il est donc vrai, que plus cette voie s'est développée dans les années 2000, moins la perspective d'adhésion a semblé nécessaire, et il y a sans doute un lien entre le succès du lancement de la voie bilatérale et l'éloignement de la perspective d'adhésion.

La voie bilatérale a des forces et des faiblesses. Sa première force est d'être une solution sur mesure qui permet à la Suisse d'être dedans sans vraiment y être, c'est-à-dire d'avoir un accès large, à hauteur de 70 %, au marché intérieur européen dans les domaines sectoriels négociés, donc une solution avantageuse en termes économiques.

Après le non à l'EEE, la Suisse a vécu une période difficile sur le plan économique. Dans les années 1990, sa croissance était en berne, inférieure à celle de l'Union européenne. Et en 2004, sous l'effet de l'entrée en vigueur des bilatérales et surtout de la libre

circulation des personnes, très favorable en termes économiques, la croissance suisse s'est mise à dépasser la croissance européenne, ce qui a été le cas jusqu'en 2014. On peut donc établir non seulement une corrélation, mais un lien de cause à effet, c'est-à-dire que ces accords bilatéraux qui ouvrent économiquement la Suisse, procurent des avantages économiques partagés pour les Européens et pour les Suisses, et en l'occurrence particulièrement pour les Suisses. Il s'agit donc d'un bon modèle en terme économique.

Mais on peut voir aussi sa fragilité, puisqu'il s'agit d'un régime qui est possible parce que le partenaire économique principal de la Suisse, l'Union européenne, a accepté d'aller sur cette voie et de lui consentir un traitement qui autrement ne se trouve pas dans sa palette de modèles de relations économiques extérieures.

Ce modèle a bien sûr des faiblesses. La première, c'est que la Suisse ne participe pas au processus décisionnel communautaire, et que les règles décidées par les institutions européennes pour gérer, faire évoluer ou approfondir le marché intérieur ne sont pas automatiquement reprises par les Suisses, qui ne participent ainsi pas à l'évolution de cet acquis communautaire. Ce droit externe a quand même des effets sur la Suisse, et le fait qu'elle ne se trouve pas à la table de décisions des institutions européennes diminue son poids politique. Il existe donc un risque d'assujettissement politique.

Si la Suisse devait reprendre automatiquement le droit européen, ce qui aurait été sauf exception le cas avec l'EEE, elle perdrait une partie de sa souveraineté politique. Or, dans le cadre de la voie bilatérale, il n'y a pas une reprise automatique mais une reprise autonome du droit européen.

Pour les partisans de la souveraineté classique, le fait qu'il y ait une reprise autonome est satisfaisant, puisque la Suisse n'est pas obligée de reprendre tout le droit européen, et que si quelque chose ne lui plaît pas, elle peut ne pas le reprendre.

Évidemment, cela exposerait la Suisse à des risques, à des rétorsions de la part de ses voisins, et avec les bilatérales telles qu'elles existent, il n'y a pas de cadre institutionnel pour trancher les différends. Donc la Suisse pourrait se retrouver vulnérable. Dans une vision fédéraliste de la souveraineté, on peut dire que si la Suisse avait accepté de rejoindre l'Union européenne, elle ferait partie des institutions européennes et participerait à la prise de décision commune. Mais dès lors qu'on entre dans une institution supranationale, on accepte l'idée qu'on peut être mis en minorité, et que la souveraineté est parfois déléguée et s'exerce en commun au niveau de la fédération.

Il est important que les règles de la fédération soient légitimes et démocratiques, mais une entité fédérée peut se trouver mise en minorité, comme un canton suisse peut l'être par rapport aux décisions prises par l'État fédéral. Donc avec la reprise autonome du droit, la Suisse ne participe pas à son élaboration et ne sera pas mise en minorité dans les institutions européennes. Elle pourrait ne pas reprendre le droit ou l'adapter, mais en pratique on voit qu'elle ne le fait pas parce que ce serait beaucoup trop compliqué et souvent, ce droit de nature technique apporte des progrès, comme par exemple pour la protection des données ou la réglementation d'internet où l'Europe est à la pointe. Avec la reprise autonome, on peut dire que la Suisse reste souveraine. Mais si l'on croit à des solutions fédérales, on dira que les Suisses sont de facto quand même obligés de reprendre ce droit européen sur lequel ils n'ont pas de pouvoir de codécision et qu'en fait ils photocopient les règles européennes pour les incorporer dans leur droit.

La reprise autonome du droit est-elle digne d'un État souverain, digne de l'indépendance politique d'un État? C'est un thème qui est débattu en Suisse. Il révèle toute la complexité de la compréhension de la souveraineté aujourd'hui, dans un monde où les interdépendances sont énormes, et où plus personne ne vit totalement isolé.

Avec le modèle intermédiaire de la voie bilatérale, la Suisse vise à éviter la marginalisation économique, à ne pas en rester

simplement aux accords de libre-échange de 1972 et à avoir un accès important au marché intérieur européen, même si ce n'est pas l'accès plein et entier de l'adhésion ou de l'appartenance à l'EEE. Cet accès à la carte est tout de même considérable.

Le risque de la non-participation aux prises de décision est l'assujettissement politique. Mais si pour certains, la question de la reprise autonome du droit permet de garder sa souveraineté politique, pour d'autres, c'est une fiction, et on serait plus souverain en étant membre de l'Union européenne et en prenant part aux décisions. Tel est le grand débat sur la souveraineté.

Un autre risque, c'est celui de l'érosion de la voie bilatérale s'il n'y avait pas un accord institutionnel pour la consolider, parce que cette voie est statique et un tel accord lui amènerait justement du dynamisme.

Chapitre 4. Crises de la voie bilatérale

Deux éléments fondamentaux doivent être évoqués ici : la question de l'accord institutionnel ou accord-cadre et la question de la régulation de l'immigration. Le Brexit a également une influence sur ces discussions et sur ces dossiers.

La voie bilatérale est le chemin finalement mis en œuvre depuis le début des années 2000 pour les relations Suisse-Europe, qui permet un accès certes partiel, mais important au marché intérieur pour les Suisses, et qui permet d'éviter à la fois un isolement économique qui serait dramatique et des solutions d'intégration plus poussées comme l'adhésion à l'Union ou la participation à l'Espace économique européen. Or cette voie royale pour les Suisses est en crise.

Question institutionnelle

Depuis 2008, l'Union européenne relève régulièrement les faiblesses de la voie bilatérale en indiquant que, de son point de vue, elle a atteint ses limites et doit être réexaminée. La question fondamentale est de savoir comment créer un ensemble de règles, un cadre juridique et institutionnel qui permette aux accords bilatéraux de bien fonctionner. Pour reprendre les mots du secrétaire d'État suisse en charge de la négociation finale de l'accord institutionnel, Roberto Balzaretto, les négociations pour obtenir cet accord visaient finalement à ajouter des gouttes d'huile dans les rouages pour permettre un bon fonctionnement de la voie bilatérale.

L'enjeu est donc d'avoir un cadre qui consolide la voie bilatérale et lui permette de pouvoir prendre en compte des évolutions dans le droit, et qui, en posant des fondations solides, permette à la Suisse et à l'Union de négocier de nouveaux accords sectoriels. La Suisse

souhaiterait par exemple un accord sur l'électricité. La question des services et, typiquement, des services financiers, est aussi discutée par certains et crainte par d'autres. L'enjeu est de savoir si la Suisse pourra s'associer plus étroitement encore au marché intérieur pour en tirer plus d'avantages économiques. Actuellement il est clair que pour l'Union européenne il n'y aura pas de nouveaux accords sectoriels d'accès au marché, donc pas d'association plus étroite de la Suisse au marché intérieur, sans ce cadre institutionnel.

Pour l'Union européenne, il est très important d'assurer l'homogénéité du marché intérieur et la sécurité juridique. L'idée est donc que les accords bilatéraux permettent une reprise plus automatique du droit du marché intérieur qui évolue régulièrement, et qu'il faudrait donc davantage d'adaptabilité du côté suisse, pour faire évoluer les nouvelles règles. Il s'agirait d'avoir un *level playing field*, un espace où la concurrence entre entreprises européennes et suisses ne soit pas faussée. Donc pour l'Union européenne, les accords sectoriels avec les Suisses ne peuvent pas être complètement statiques.

Un autre enjeu est la surveillance par les autorités publiques du respect des règles du jeu par les acteurs économiques. Dans l'accord qui a été négocié, la Suisse a obtenu que cette surveillance se fasse pour le côté suisse par les autorités nationales, ce qui est positif.

Pour le règlement des éventuels litiges juridiques, il existe actuellement les comités mixtes formés de fonctionnaires suisses et européens qui discutent pour essayer de trouver des accords, comme dans une sorte de négociation intergouvernementale. S'il n'y a pas d'accord, il n'existe pas de mode d'emploi pour régler ces cas, ce qui peut amener les parties à prendre des mesures unilatérales ou disproportionnées. L'accord institutionnel permettrait de fixer les règles de la médiation et du règlement des conflits, ce qui serait à l'avantage des deux parties. Il s'agirait de voir comment les instances judiciaires pourraient effectivement intervenir.

Ces grands enjeux demandés par l'Union européenne pourraient préoccuper les Suisses parce que la grande question de la Suisse qui n'a pas rejoint une organisation supranationale, c'est de pouvoir continuer à exercer sa souveraineté, et les autorités considèrent que la reprise autonome du droit permet de le faire.

Les Suisses ont obtenu dans l'accord d'éviter que des « juges étrangers » soient appelés à prendre des décisions judiciaires. Ainsi, plutôt que de parler des jugements de la Cour de justice de l'Union qui s'imposeraient en Suisse, l'accord négocié prévoit la création d'un tribunal arbitral. Il serait composé d'un juge nommé par la Suisse et un par l'Union et ces deux juges décideraient ensemble d'un troisième juge neutre. Avec cette solution du tribunal arbitral, la Suisse est finalement impliquée dans les mécanismes judiciaires pour trancher les litiges.

Obtenir ce tribunal arbitral n'allait pas de soi. L'Union européenne voulait d'abord simplement que sa Cour de justice décide en dernière instance du droit applicable à ces accords. Le fait qu'elle ait accepté le tribunal arbitral a été une importante victoire pour les négociateurs suisses.

Les Européens se plaignent depuis 2008 du côté statique des accords existants, conclus alors que la Suisse avait encore pour objectif une adhésion à l'UE. La négociation de l'accord institutionnel commence véritablement en 2014 et va durer près de cinq ans, jusqu'à fin 2018.

Ces négociations n'ont pas été un long fleuve tranquille. A fin 2017, vers le terme des négociations, l'Union européenne a fait monter la pression sur la Suisse en utilisant la menace de ce qu'on appelait la non-reconnaissance de l'équivalence boursière, qui aurait écarté les bourses suisses du négoce des titres européens. Les Européens ont menacé une première fois à fin 2017, puis ont accordé une équivalence boursière pour la bourse suisse pendant une année, renouvelée pour six mois. Mais à mi-année 2019, l'Union européenne a décidé de ne pas renouveler cette équivalence. Ce geste a été vu en Suisse comme l'utilisation par l'Union d'un instrument

de coercition. La Suisse a dû prendre acte de ce non-renouvellement et a pris elle-même des mesures compensatoires qui finalement empêchaient le négoce de titres suisses en Europe et les réservaient à la bourse suisse. Voilà qui est contraire à une certaine idée de la coopération économique et a un effet de cloisonnement sur les marchés financiers.

La dernière ligne droite de la négociation de l'accord institutionnel a été difficile. Le projet a été finalement rendu public en décembre 2018. Le Conseil fédéral a considéré que l'accord était bon à 80 %, mais que plusieurs des lignes rouges qu'il avait fixées à ses négociateurs n'avaient pas pu être respectées. Il a donc décidé de ne pas parapher l'accord et encore moins de le soumettre à la ratification du Parlement et du peuple.

Pour le moment, on en est toujours là. Le Conseil fédéral a ouvert une vaste consultation en Suisse au début de 2019 et, pour différentes raisons, le dossier n'a plus vraiment avancé depuis plus d'une année. On ne sait pas si cet accord institutionnel ou accord-cadre va pouvoir être signé, ratifié, et entrer en vigueur. Et il est très probable que sur ce chemin, il y ait encore un vote du peuple suisse.

Du côté suisse, on considère que trois problèmes résiduels demeurent. Le premier concerne certaines mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. La Suisse avait accepté par le vote du souverain en 2000 les bilatérales I incluant la libre circulation des personnes, mais le consensus politique interne a amené à la compléter par toute une série de mesures d'accompagnement. L'objectif de ces mesures est d'éviter que la libre circulation des personnes n'entraîne une baisse des salaires en Suisse.

Si en Suisse les salaires sont plus élevés qu'ailleurs en Europe, c'est d'une part le résultat de spécificités historiques et structurelles, notamment d'une grande productivité et d'une grande performance économique, mais c'est aussi le corollaire de prix élevés. En Suisse, les salaires sont plus élevés, mais les prix sont aussi plus élevés.

Cet îlot de cherté suisse est un problème récurrent. On a l'impression qu'en Suisse, beaucoup d'importateurs de biens considèrent que puisque les Suisses ont des salaires plus élevés, ils peuvent payer leurs biens et services plus cher, ce qui est un scandale et un problème assez difficile à régler politiquement. Donc les syndicats ont pu obtenir que ces mesures d'accompagnement soient mises en œuvre comme volet interne de l'accord sur la libre circulation des personnes, ce qui a permis de créer un large consensus autour des bilatérales.

Ce consensus regroupait la gauche, le centre et la droite de l'échiquier. L'UDC, de mouvance nationale conservatrice depuis les années 1990, n'a jamais eu une attitude totalement positive envers les bilatérales, et par certains votes provoqués ces dernières années, elle a même souhaité mettre fin à la libre circulation des personnes, ce qui évidemment remettrait en question un pan entier voire l'ensemble des bilatérales.

L'Union européenne a souhaité amoindrir certaines des mesures de ce dispositif suisse, et évidemment les partis politiques de gauche et les syndicats ne peuvent pas l'accepter. Donc actuellement, on est encore en Suisse dans une phase où on discute en vue de demander certaines clarifications aux Européens. L'Union européenne a indiqué qu'elle ne rouvrirait pas le chantier long et laborieux de la négociation de l'accord institutionnel, qui est pour elle le meilleur résultat possible, et qu'il était maintenant nécessaire de le mettre en œuvre pour consolider la voie bilatérale. Mais entre ne pas rouvrir la négociation et ne pas accepter d'évoquer certaines clarifications, il y a évidemment une différence, donc on pourrait imaginer qu'il reste des marges de négociation entre Suisses et Européens, même si elles sont restreintes. Les questions des mesures d'accompagnement que l'Union européenne a voulu limiter sont vraiment cruciales.

Un deuxième thème en suspens concerne la directive citoyenneté, que l'Union européenne avait adoptée il y a plusieurs années et qui visait à donner plus de droits aux citoyens européens, à ne plus seulement les voir comme des acteurs économiques, mais

aussi comme des acteurs politiques qui ont des droits dans une construction politique. Cette directive citoyenneté donne des droits plus importants qui font que certains pays pourraient être amenés à devoir payer plus via un système d'assurances sociales ou via l'aide sociale, pour des ressortissants européens qui ne seraient pas des nationaux, mais qui résideraient durablement chez eux.

Cette directive citoyenneté, en vigueur dans l'Union européenne, n'est pas évoquée dans l'accord institutionnel, mais il y a une crainte en Suisse que l'Union européenne demande à terme que cette directive rejoigne l'acquis bilatéral, ce qui pourrait impliquer l'impossibilité d'expulser certains ressortissants européens qui ne travailleraient plus et coûteraient à la Suisse. Cette dernière voudrait la garantie que l'Union européenne ne lui demandera pas de reprendre cette directive.

L'Union européenne ne veut pas entrer en matière, en disant que ce n'est actuellement pas pertinent, mais on pourrait imaginer qu'elle le demande dans quelques années. Et si les Suisses n'en veulent pas, le cas passerait dans la mécanique du règlement des litiges de l'accord institutionnel et pourrait exercer une pression sur eux. S'ils ne voulaient définitivement pas de cette directive, ils pourraient subir des ripostes proportionnées de la part de l'Union européenne. Les Suisses aimeraient donc qu'on précise que l'Union ne leur demande pas de reprendre la directive, mais les Européens disent que ce n'est pas l'objet de la discussion maintenant.

Le troisième problème en suspens est la question des aides d'État. Pour l'Union européenne, il est important que la concurrence ne soit pas faussée dans le marché intérieur. Or rien de tel que des aides d'État ciblées pour justement créer des avantages pour certaines entreprises au détriment d'autres, ce qui n'est pas conforme avec une juste concurrence. Donc l'Union européenne a introduit une forme de contrôle des aides d'État, mais seulement pour certains accords. En Suisse, on craint que la mesure s'étende et touche d'autres domaines.

Mais l'enjeu est limité puisque la question des aides d'État dans les accords existants n'est pas vraiment controversée. La question devient critique pour la négociation d'autres accords sectoriels, par exemple un accord sur les services financiers. La question va de toute façon resurgir à l'avenir s'il y a négociations sectorielles d'accès au marché européen, mais il semble que des trois thèmes, celui-ci est le moins critique.

La Suisse a mené une vaste consultation et des discussions ont encore lieu en interne, mais l'idéal serait de pouvoir amener un certain nombre de questions et de demandes de clarifications à l'Union européenne. Bruxelles voudrait que cela aille vite, mais la Suisse traîne un peu parce qu'il y a interférence du volet immigration (et bien sûr la crise du coronavirus a encore ralenti les choses au cours des derniers mois). Si rien ne semble bouger depuis plus d'une année, on peut imaginer que dans quelques mois, l'enjeu devrait redevenir actuel.

On verra si sur la base des demandes de clarifications, les négociateurs pourront finaliser l'accord pour être signé puis ratifié. Il est clair qu'en cas de non-signature de l'accord institutionnel, la Suisse n'aura plus de nouveaux accès au marché intérieur et les accords existants resteront, mais s'éroderont, et il n'y aura pas de mécanismes pour assurer leur évolution ni de mécanismes juridiques pour trancher les conflits.

L'érosion de la voie bilatérale nuirait de plus en plus aux Suisses et deviendrait à terme un problème colossal. Entre la voie bilatérale et l'absence d'accord, ce serait pratiquement l'*Alleingang*, qui ramènerait la Suisse en arrière au niveau de l'accord de libre-échange. Une telle évolution se ferait progressivement, mais aurait des effets économiques délétères pour le pays et la situation deviendrait critique.

Pour prendre deux exemples, l'Union européenne a modernisé sa réglementation sur les dispositifs et les équipements médicaux parce que l'objectif est évidemment de protéger les patients et leur santé. Or l'accord contre les obstacles techniques au commerce qu'a

la Suisse est statique, ce qui veut dire que s'il n'était pas actualisé et mis à jour, les articles et dispositifs médicaux produits en Suisse ne seraient plus reconnus dans l'Union européenne et devraient passer par de lourds processus d'homologation comme pour un pays tiers. Cela nuirait évidemment beaucoup à l'industrie des produits médicaux en Suisse, et ferait perdre de la croissance et de l'emploi, entraînant des délocalisations d'entreprises suisses vers l'Union européenne pour être dans le marché intérieur. Les entreprises peuvent se déplacer, mais les travailleurs pourraient être licenciés et connaître de grandes difficultés. L'érosion n'est donc pas juste un concept théorique, mais quelque chose de très critique.

La question de la participation suisse aux programmes de recherche de l'Union européenne qui faisait partie des bilatérales I offre un deuxième exemple. La Suisse a été exclue du programme de recherche entre 2014 et 2016 comme conséquence d'un vote sur les questions migratoires. Cette exclusion du programme-cadre de recherche a beaucoup nui à la recherche suisse, aux hautes écoles et au développement technique, à l'innovation et à la création de start-up.

Il est très important pour les scientifiques suisses de pouvoir être en réseau et de participer à de grands projets de recherche transnationaux. En cas de non-signature de l'accord institutionnel, la question d'une exclusion de la Suisse du futur programme de recherche à partir de 2021 devient possible, voire probable, ce qui serait très grave pour la science suisse.

Le problème de l'accord-cadre négocié en 2018, c'est qu'il ne rencontre pas de consensus politique qui lui permettrait d'être adopté au Parlement et en votation populaire.

L'UDC refuse la perspective d'un accord-cadre pour régler la question institutionnelle, donc elle est de toute façon contre l'accord par principe, et une partie importante de la gauche et les syndicats s'opposent au dépassement des lignes rouges en matière de mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

L'important est donc de trouver une solution qui satisfasse la gauche et les syndicats, et qui soit acceptable par le centre et la droite politiques, mais une solution qui ait aussi l'accord de l'Union européenne. L'enjeu de créer un large consensus politique en Suisse, même s'il ne sera pas total, et d'avoir l'accord de l'Union européenne va être critique dans les prochains mois car le dossier est brûlant.

Régulation de l'immigration

Le deuxième grand thème dans la crise de la voie bilatérale est la question de la régulation de l'immigration. Ce sont les Européens qui ont amené la libre circulation des personnes dans les bilatérales I, et les Suisses ont donné leur accord. Tous les votes qui ont suivi pendant près de 15 ans ont consolidé cette libre circulation et les bilatérales plus généralement, jusqu'à ce que survienne un coup de tonnerre. Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative dite « contre l'immigration de masse » à une très courte majorité populaire de 50,3 % (tandis que la majorité des cantons était de 14½ sur 23).

Le principe de cette initiative était que la Suisse allait en revenir aux principes des contingents et de la préférence nationale pour réguler l'immigration. Il n'allait plus y avoir d'accord automatique avec l'Union européenne, autrement dit l'immigration venant de l'Union n'aurait pu se faire que comme l'immigration de pays tiers du reste du monde.

Ceci est évidemment incompatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes, donc une mise en œuvre de ce nouvel article constitutionnel *stricto sensu* par la Suisse aurait entraîné une résiliation par la Suisse ou par l'Union européenne de l'accord sur la libre circulation des personnes, donc des bilatérales I et peut-être, les choses ne sont pas complètement claires, de la participation suisse à Schengen/Dublin, et aurait pu conduire dans le pire des cas, par un effet de domino, à l'effondrement de toute la voie bilatérale.

Comment assurer la compatibilité entre ces nouvelles règles dans la constitution suisse depuis février 2014 et l'accord européen sur la libre circulation des personnes ? C'était la quadrature du cercle. Il y a eu un véritable risque de déconstruction de la voie bilatérale et l'Union européenne est restée intraitable sur le fait que les bilatérales avec leur accès large au marché intérieur impliquaient la libre circulation des personnes. Sans libre circulation des personnes, pas de « *cherry picking* » ni d'accès partiel au marché intérieur.

Il a fallu en Suisse près de trois ans de discussions de politique interne extrêmement difficiles. Finalement, les Chambres fédérales ont adopté à fin 2016 une loi de mise en œuvre de cette initiative. Cette loi visait à favoriser la main d'œuvre indigène, donc les gens qui sont établis en Suisse, qu'ils aient la nationalité suisse ou pas, mais sans aller jusqu'à introduire des contingents ou la préférence nationale. L'idée est que lorsque dans certaines professions, à certains moments, il y a un chômage important, il existe des mécanismes pour donner une préférence à la main d'œuvre indigène, soit aux personnes qui sont déjà domiciliées en Suisse.

En même temps elle ne force pas les entreprises à recruter de la main d'œuvre indigène ; elles peuvent si elles écartent les dossiers indigènes engager une main d'œuvre établie dans l'Union européenne et qui viendrait en Suisse pour travailler.

Cette mise en œuvre de l'initiative du 9 février 2014 a été saluée par certains et critiquée par d'autres. Ceux qui l'ont critiquée ont dit qu'elle ne respectait pas l'esprit du vote du peuple et des cantons suisses, et qu'elle ne mettait en œuvre ni contingent ni préférence nationale.

Les autres ont relevé que l'initiative avait été adoptée certes à la double majorité, mais avec une majorité minuscule du peuple, 50,3 %, et qu'en outre les partisans de la voie bilatérale ne s'étaient pas bien mobilisés avant ce vote, et avaient sans doute été pris de court.

Les partisans d'une application souple ont relevé que le Parlement avait eu l'intelligence de donner un coup de pouce à la main d'œuvre indigène, en tenant compte de la volonté de l'initiative, mais de ne pas compromettre la voie bilatérale en trouvant un compromis subtil.

Cette loi a été votée fin 2016. Un référendum soutenu par certains, mais pas par l'UDC, n'ayant pas abouti, il n'y a pas eu de votation populaire. La mise en œuvre de cette initiative dite contre l'immigration de masse s'est finalement faite de façon souple.

Le Parlement avait trouvé une solution pragmatique et on aurait pu penser à fin 2016 ou début 2017 que la question de la régulation de l'immigration avait été tranchée, au sens où elle a été définie en l'an 2000 et toujours soutenue jusqu'à la crise de 2014 et l'acceptation de cette initiative.

En fait, ce n'est pas le cas. Pour expliquer le contexte, il faut rappeler que de nombreux votes sur des enjeux européens ont eu lieu, et chacun de ces votes aurait eu vocation à remettre en cause la voie bilatérale ; ce qui veut dire que cette voie est l'objet de beaucoup d'attention dans le débat politique suisse et qu'elle s'en trouve effectivement très fragilisée. Tandis que le maintien et la consolidation de la voie bilatérale demandent une cohérence des votes du souverain dans la durée, il suffit d'un vote négatif à un moment donné pour remettre en cause cette voie.

Le peuple et les cantons ont voté en novembre 2018 sur une initiative populaire de l'UDC qu'on a appelé l'initiative pour l'autodétermination, qui visait à assurer la primauté du droit national sur le droit international. Elle a connu un échec retentissant en votation populaire, avec 66 % de non, et l'unanimité des cantons contre.

En mai 2019, il y a eu un vote pour savoir si le peuple suisse acceptait la révision de la loi sur les armes, dans le sens d'un durcissement. Suite à des actes terroristes, l'Union européenne avait décidé de durcir l'accès des personnes aux armes à feu, dans le cadre de

la gestion de l'espace Schengen. Comme la Suisse est partie prenante de Schengen, soit elle suivait l'évolution du droit européen sur Schengen soit elle quittait la zone. Dans ce choix ultime, un peu massif et binaire, les Suisses ont dit oui à 64 % à la révision de la loi sur les armes, ce qui a évité le risque ou même la probabilité d'une sortie de la Suisse de l'espace Schengen.

En août 2018, l'UDC a déposé une nouvelle initiative qui vise à mettre fin à la libre circulation des personnes, qu'on appelle l'initiative de limitation. C'est la même idée qu'en 2014, mais affirmée plus directement. Le vote sur cette initiative aurait dû avoir lieu le 17 mai 2020, mais à cause de la pandémie du coronavirus et de la crise sanitaire, le Conseil fédéral a décidé de le reporter au 27 septembre 2020.

Cette initiative, que certains ont appelée la mère des batailles, sera très importante. Une conseillère fédérale a parlé de l'équivalent du vote britannique sur le Brexit. Ce serait le « Suixit », parce qu'évidemment, en cas d'acceptation de cette initiative populaire, qui requiert la majorité du peuple et des cantons, il est clair que la Suisse devrait résilier la libre circulation des personnes, donc en revenir au modèle d'avant l'an 2000 d'un pays souverain qui régule l'immigration de façon autonome, en recourant à des instruments comme la préférence nationale et des quotas. Et les Européens seraient alors traités comme les ressortissants du reste du monde.

Il s'agit d'une vision éminemment nationale, et parmi les décisions importantes que prend un État, il y a évidemment l'accession à son territoire. En cas d'acceptation, on en reviendrait donc à un modèle national.

Les partisans de relations économiques étroites avec l'Europe, les personnes qui sont mues par un idéal de principes humains ou de valeurs politiques, ou par la volonté de garder une large ouverture pour préserver les intérêts de la Suisse, considèrent qu'il ne faut pas adopter cette initiative. Elle est importante parce qu'elle pourrait en cas d'acceptation mettre à terre la voie bilatérale et il

deviendrait alors difficile d'imaginer une alternative. Elle est aussi très importante parce qu'elle empêche les autorités suisses de finaliser le dossier institutionnel.

Les dossiers liés à la politique européenne en Suisse n'ont jamais été simples, mais ils sont devenus extrêmement critiques. Depuis 2014, la situation est particulièrement tendue.

Influence du Brexit

Il s'agit en outre de ne pas omettre l'influence du Brexit. Les Britanniques ont décidé par référendum le 23 juin 2016 de quitter l'Union européenne. Dans le système britannique, ce vote était juridiquement consultatif mais il a grippé toute la mécanique institutionnelle, causant la chute des Premiers ministres David Cameron et Theresa May. Il a créé des crises et des tensions considérables, jusqu'à ce que Boris Johnson arrive au pouvoir comme Premier ministre en juillet 2019. Cela a conduit à quelques ajustements dans l'accord de retrait qui était sur la table, à des votes parlementaires, à des élections qui ont été un triomphe pour le parti conservateur de Boris Johnson, et enfin à l'adoption côté britannique et côté européen de l'accord de retrait.

Le Brexit est devenu réalité le 31 janvier 2020, mais on se trouve en 2020 dans une période intermédiaire où le Royaume-Uni a quitté les institutions européennes et continue d'appliquer le droit européen. Il y a un accord sur les conditions du retrait, mais pas encore sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Boris Johnson veut aller vite. Le résultat est que, sans accord cette année, il y aura un *hard* Brexit, et le Royaume-Uni à la fin 2020 ne sera plus du tout lié par les règles européennes. Il existe un risque de ne pas avoir d'accord pour définir la relation future, ce qui peut amener une cassure nette qui aurait des effets économiques dévastateurs pour le Royaume-Uni et pour des pays proches comme l'Irlande, et des effets négatifs sur le plan économique pour les autres pays européens.

Le Brexit en termes économiques, c'est l'histoire d'un *lose-lose*, et en termes politiques, c'est un coup de fièvre nationale, qui finalement crée aussi des risques pour l'intégrité même du Royaume-Uni, puisque les Écossais et les Irlandais du Nord avaient voté contre celui-ci. Et la question irlandaise reste potentiellement une bombe à retardement.

Un Brexit *hard*, sans accord, pourrait mettre très à mal les relations économiques. Les négociations n'ont pas très bien commencé cette année; il semble que le modèle vers lequel on irait serait un accord de libre-échange, du type de celui que l'Union européenne a conclu avec le Canada. Ce serait finalement un modèle d'association économique qui serait moins que l'adhésion, puisque les Britanniques sont partis, moins que l'EEE puisqu'ils n'en veulent pas, et même moins que le modèle actuel de la voie bilatérale, parce que ce sont les Européens qui ne veulent plus recommencer un chantier aussi complexe avec les Britanniques. D'ailleurs, s'ils en avaient su toutes les difficultés à la fin des années 1990, ils n'auraient peut-être pas ouvert ce chantier avec les Suisses. Les Britanniques ne veulent plus de libre circulation des personnes, donc tout tend à converger vers le modèle d'un accord de libre-échange.

La Suisse a développé une voie bilatérale avec l'UE sous-tendue par les accords de libre-échange de 1972. Aujourd'hui, 50 ans plus tard, quand on parle de définir des accords de libre-échange, il s'agit d'une nouvelle génération d'accords plus évolués, et se pose la question des normes. Les Européens auraient des réticences à importer librement des produits du Royaume-Uni qui n'aurait plus les mêmes règles en matière sanitaire, de réglementation des produits chimiques, de protection des consommateurs ou autres.

On a parfois dit de l'Union européenne qu'elle était une puissance normative. Les normes sont très importantes dans l'Union, et les Européens, pour prendre des exemples un peu typés, ne veulent pas manger du poulet au chlore ou du bœuf aux hormones. Sans accord sur les normes, si les Britanniques voulaient par exemple déréguler massivement ou abolir des normes, ou même diminuer la protection des travailleurs, les Européens pourraient décider

que les produits britanniques ne doivent pas avoir accès au marché européen. Dans un tel cas, il n'y a donc plus d'accès garanti et on est considéré comme un pays tiers. Et faute d'accord, ce sont simplement les règles de l'OMC qui s'appliquent.

Il y a encore de grands risques qu'on ne trouve pas d'accord entre Britanniques et Européens, vu les délais, les tensions initiales et les enjeux, et on n'est pas à l'abri d'un *hard* Brexit. Le Brexit a mis les nerfs des Européens à rude épreuve. Les Britanniques ont essayé de diviser pour régner, mais n'y sont pas arrivés, et l'Union européenne à 27 a marqué une grande unité et une réelle cohésion. Elle considère qu'il existe une menace existentielle d'éclatement ou de « détricotage », ce qui la rend particulièrement intransigeante dans ce genre de négociations, parce qu'elle ne veut pas mettre en péril l'acquis, ni de l'Union, ni du marché intérieur.

Dans les négociations parallèles avec la Suisse et le Royaume-Uni, les Européens font montre d'une grande prudence, même d'une sorte de méfiance, et ont peur de faire trop de concessions à l'une des parties, qui pourraient créer un précédent et être invoquées par l'autre partie. On peut donc imaginer que la situation suisse ne favorise pas les Britanniques et que la situation britannique ne favorise pas les Suisses.

La différence, c'est que la Suisse est un pays plus petit, donc c'est surtout la crise du Brexit qui a des effets de grandes complications pour les Suisses et qui rend l'Union européenne moins souple pour trouver des solutions sur mesure. Ces deux négociations sont désormais liées et, clairement, cette situation n'est pas à l'avantage des Suisses.

La bonne coopération entre les autorités suisses et leurs voisins durant la crise du coronavirus, et la solidarité témoignée en accueillant des patients européens en Suisse, pourraient-elles rendre les choses plus faciles? Même si l'espoir est réel, le fond des enjeux pour les pays membres de l'UE ne s'en trouve pas modifié pour autant.

Chapitre 5. Perspectives

Le choix de la Suisse de faire cavalier seul par rapport à l'Europe ne saurait être une option. Les liens économiques entre la Suisse et l'Union européenne sont très forts, et un besoin de concertation entre la Suisse et ses voisins restera important ; il en va de l'attractivité de sa place économique et de son bien-être.

La perspective extrême d'une adhésion à l'Union européenne est extrêmement peu réaliste, et paraît impossible à court et moyen terme.

Cette perspective pourrait regagner en actualité si, et seulement si, il y avait une crise grave et prolongée ayant des effets économiques néfastes en Suisse et/ou si les signes d'un nouveau dynamisme européen laissaient imaginer que l'Union européenne a changé, et qu'elle est redevenue une entité donnant envie aux Suisses d'y participer.

Une plus grande différenciation au sein de l'Union, c'est-à-dire plus de géométrie variable, serait aussi à l'avantage des Suisses qui pourraient en y entrant opter pour certains domaines politiques et avoir des dérogations pour d'autres (on songe à la monnaie). La différenciation, qui a déjà une trentaine d'années derrière elle, est une voie intéressante qui se développe. Une plus grande différenciation dans l'Union pourrait aider, mais les Suisses, vu leurs spécificités, pourraient ne pas avoir envie de faire le pas de leur propre initiative.

L'histoire de la Suisse montre qu'en général, les grands changements se font sous la pression de facteurs externes. Le dernier exemple en date a été l'abolition du secret bancaire en 2009, que les Suisses n'auraient jamais faite de leur propre initiative mais qui leur a été imposée par des pressions extérieures. La Suisse est une puissance européenne et mondiale de taille moyenne, intégrée en Europe, intégrée dans l'économie mondiale et qui évidemment

ne vit pas seule. La voie bilatérale permet de jouir de beaucoup d'avantages économiques dans la relation avec l'Union européenne; mais ce sont les critères politiques qui sont cruciaux dans l'appréciation qu'ont les Suisses de leur positionnement vis-à-vis de l'Union européenne.

La perspective de l'Espace économique européen, qui revient parfois comme un serpent de mer, ne semble définitivement pas recueillir un intérêt en Suisse.

Trois thèmes font partie des grandes spécificités suisses et sont intéressants pour réfléchir en termes de perspectives. Ce sont les questions de la neutralité, du fédéralisme et de la démocratie semi-directe.

Neutralité

Du point de vue juridique, la neutralité ne serait pas un obstacle à une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, parce que l'Union n'est pas un État fédéral avec une politique de sécurité et de défense qui contraindrait les États membres. Il y a d'ailleurs au sein de l'Union quatre États qui ont un statut juridique de neutralité: l'Irlande, l'Autriche, la Suède et la Finlande. Chypre et Malte n'ont pas ce statut, mais sont non alignés, au sens où ils n'appartiennent pas à une alliance militaire et ne sont pas membres de l'OTAN. À part ces 4 neutres et 2 non alignés, 21 des 27 États membres de l'Union européenne font partie de l'OTAN. Il n'est pas nécessaire d'être membre de l'OTAN pour être membre de l'Union européenne et inversement, donc il n'existe pas d'obstacle juridique à une neutralité suisse, mais peut-être une crainte politique. Si l'Union européenne devait approfondir son intégration dans la politique étrangère et la défense, cela pourrait forcer effectivement les Suisses à des choix difficiles. En même temps, ces politiques restent intergouvernementales et un pays qui fait partie de l'Union et qui est à la table des négociations peut toujours négocier des dérogations pour lui-même.

La neutralité est donc plutôt une question identitaire et politique qu'une question juridique. Historiquement la neutralité perpétuelle de la Suisse qui s'est établie progressivement au fil des siècles, lui a été imposée lors du congrès de Vienne en 1815.

Les grandes puissances ont alors voulu d'une Suisse neutre en pensant qu'il était dans l'intérêt de tous de neutraliser ce territoire dont la position géostratégique était si importante au cœur de l'Europe. La Suisse est neutre juridiquement depuis 1815 mais ce concept a évolué au fil du temps. Après une forme de relâchement à l'époque de la SDN, la Suisse est revenue en 1938 à une neutralité dite intégrale. Par la suite elle est toujours restée neutre mais rien ne l'a empêchée d'être plus proche des États-Unis que de l'Union soviétique, et durant la guerre froide, l'anticommunisme était très présent en Suisse. L'affaire Crypto AG a montré une neutralité très relative de la Suisse durant la guerre froide. En 2002, la Suisse a pu rejoindre l'Organisation des Nations Unies et pourrait rester neutre aussi dans l'Union européenne.

Fédéralisme

Le fédéralisme suisse ne serait pas non plus un obstacle fondamental à un hypothétique rapprochement politique avec l'Union européenne, parce qu'il y a dans l'Union des États fédéraux, comme par exemple la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique ou l'Espagne. Mais il est clair qu'en cas d'adhésion, le fédéralisme suisse devrait être adapté et il y aurait des changements à apporter, avec le risque, si on n'y prenait garde, que les cantons perdent encore plus de leurs compétences.

Démocratie semi-directe

Quant à la spécificité de la démocratie semi-directe, si la Suisse était membre de l'Union européenne, il semble que 10 à 15 % des objets soumis à des votes fédéraux ne pourraient plus l'être parce

qu'ils relèveraient de la compétence de l'Union. Ce qui veut dire que pour ces objets la Suisse participerait à la prise de décision dans les institutions européennes.

On en revient toujours à la même question de l'attitude des États par rapport à des délégations partielles et à l'exercice en commun de la souveraineté dans des domaines choisis. Un État va-t-il accepter de déléguer une partie de sa souveraineté à une entité supra étatique ?

En Suisse, comme dans la grande majorité des pays, le droit international prime et a préséance sur le droit interne; c'est un principe très important que certaines visions nationalistes voudraient remettre en question (comme cela vient de se passer en Russie). Dans le cas du Conseil de l'Europe par exemple, quand la Suisse ratifie une convention, elle est liée, et les règles internationales s'imposent et ont préséance sur le droit suisse. Mais la Suisse n'est jamais obligée d'adopter une convention du Conseil de l'Europe, qui est une organisation intergouvernementale qu'elle a décidé de rejoindre en 1963. Donc si elle applique le droit international et que ce droit a préséance, mais que les règles sont adoptées en donnant un droit de veto au pays, elle peut exercer sa souveraineté en décidant d'entrer ou pas dans ce nouveau cadre juridique international et peut toujours résilier la convention. C'est différent de la participation à une organisation supranationale où les prises de décisions peuvent se faire sans qu'il y ait droit de veto d'un État membre. La participation à l'Union européenne ne peut donc pas être simplement considérée comme une participation au Conseil de l'Europe, à l'OCDE ou à l'ONU.

Le débat sur la supranationalité a une dimension politique et identitaire. On peut bien sûr affirmer que la Suisse pourrait être plus forte si elle était à la table de négociations européennes et qu'elle y participait aux décisions. On voit dans le fonctionnement politique des institutions européennes que des pays de taille analogue à la Suisse ont en fait un poids très important et d'ailleurs, les dérives ou les menaces de dérive vers l'intergouvernemental dans l'Union européenne tendent à remettre davantage les États au

premier plan et à mettre un peu en retrait des institutions communautaires supranationales. Donc l'Union européenne avec des dérives intergouvernementales devrait d'autant moins inquiéter un pays très sensible à sa souveraineté.

Mais participer aux décisions européennes impliquerait pour la Suisse une restructuration du fonctionnement des institutions fédérales. On ne pourrait plus avoir un gouvernement avec sept membres étant donné toutes les configurations du Conseil de l'Union, toutes les réunions à Bruxelles; il faudrait étendre le champ gouvernemental suisse. On pourrait augmenter le nombre de conseillers fédéraux ou créer encore plus de secrétaires d'État, mais il faudrait alors leur donner une autorité politique, ce qui n'est pas le cas actuellement puisqu'ils sont des hauts fonctionnaires et non des politiques. Et la question d'une présidence plus permanente du Conseil fédéral pour asseoir l'influence suisse au sein du Conseil européen se poserait certainement. On peut aussi imaginer que l'exécutif, le Conseil fédéral, gagnerait du poids avec le risque que le Parlement en perde. Et dans certains cas, lorsque la souveraineté est européenne, le peuple ne pourrait plus se prononcer.

Lors des votes sur des traités européens, la pratique est nationale. Certains pays font voter le peuple, d'autres pas. Lorsqu'il y a un vote populaire dans des pays comme le Danemark ou l'Irlande, qui sont les pays qui votent le plus au sein de l'Union, cela leur donne évidemment un poids démesuré. S'il y avait un référendum sur un traité européen en Suisse, on peut penser que tous les lobbyistes, tous les milieux politiques, viendraient pour tenter de convaincre le peuple dans un sens ou dans l'autre, ce qui pourrait lui donner un pouvoir démesuré.

Enfin ces restructurations de pouvoir, ces remises en cause et ces changements affecteraient un système dont beaucoup considèrent qu'il marche très bien, et ils n'ont pas envie d'ouvrir un chantier aussi vaste.

Enfin, l'adhésion impliquerait non pas des bouleversements radicaux, mais des changements sérieux dans l'ordre institutionnel suisse, ce qui est de nature à inquiéter et à déstabiliser certaines envies de changement. Une question taboue peut aussi être posée : l'Union européenne et ses États membres auraient-ils en définitive envie de se voir rejoindre par un partenaire politiquement si difficile ?

De ces trois thèmes, neutralité, fédéralisme et démocratie semi-directe, ce dernier est sans doute le plus critique.

Un modèle suisse bien spécifique

Ces considérations à la fois historiques, politiques et structurelles, font vraiment penser que la Suisse est construite selon une trajectoire qui lui est propre, qui n'est ni supérieure ni inférieure à celle de ses voisins, mais qui est différente, et qui rend une normalité européenne et une appartenance à l'Union extrêmement difficiles et pas envisageables pour le moment en tout cas.

En Suisse, le lobby économique est très important. Dans sa grande majorité, le patronat est favorable à l'intégration économique de la Suisse avec l'Europe. Pour lui la voie bilatérale convient bien et l'adhésion est inutile ou même contreproductive. Certains secteurs craignent plus particulièrement cette dimension européenne, comme l'agriculture qui en Suisse est soutenue, jouit d'un niveau de prix supérieur et craindrait un libre-échange agricole. Dans le monde bancaire et financier aussi, les enjeux sont importants, entre ceux qui souhaitent l'ouverture et ceux qui la craignent.

Le monde économique et politique est également très sensible à la question de la fiscalité, parce qu'en cas d'adhésion, de « normalité » européenne, le système fiscal suisse devrait être modifié puisque le taux de TVA minimum devrait passer à 15 %, alors que les taux en Suisse sont bien inférieurs. La Suisse devrait donc augmenter massivement sa fiscalité indirecte ce qui entraînerait des débats sur la nécessité de diminuer en échange la fiscalité directe

afin que la charge fiscale n'augmente pas. On peut penser que la droite soutiendrait cette idée. Ou faudrait-il au contraire profiter de rentrées fiscales plus grandes pour développer l'État social et une politique sociale pour aider davantage les moins favorisés ? On pourrait imaginer que la gauche serait en faveur de cette idée. Il s'agirait en tout cas de trouver de nouvelles majorités et un nouveau pacte politique pour réformer la fiscalité en Suisse et ce serait très compliqué.

En outre, si la Suisse adhère à l'Union européenne, sauf dérogation, et on ne sait pas si elle pourrait l'obtenir, elle devrait reprendre l'euro, ce qui impliquerait une augmentation des taux d'intérêt, pas colossale mais une augmentation quand même, avec toutes les conséquences que cela aurait.

Les bénéfices économiques d'une adhésion seraient donc incertains, difficiles à déterminer et une partie importante de ces gains ont déjà été atteints par la voie des accords bilatéraux. Donc sauf si la voie bilatérale se détricote, ces avantages économiques sont là et le patronat craint fort qu'une adhésion à l'Union oblige la Suisse à reprendre des régulations européennes qui pourraient être lourdes pour les entreprises et pour la compétitivité économique du pays.

Le monde syndical s'interroge aussi. Tirailé entre une volonté de se concentrer sur le niveau des salaires en Suisse et la protection des plus fragiles d'un côté, et de l'autre une vision internationale au sein de laquelle l'idée de contribuer à développer une Europe plus sociale trouverait naturellement sa place, le choix n'est pas toujours aisé. Cela d'autant moins que l'UE a donné l'impression au cours des deux dernières décennies de mettre plus l'accent sur le marché et la dérégulation plutôt que sur le social et la solidarité.

A l'heure actuelle, en Suisse, la grande question est de savoir si on peut maintenir la voie bilatérale. Il semblerait que l'on ne puisse pas la maintenir exactement comme elle est, donc soit elle se développe et va plus loin, soit elle régresse. Et si elle régresse, on va vers l'*Alleingang*, et le risque d'un isolement de la Suisse qui serait

dramatique. Par contre pour qu'elle se développe, restent les problèmes du dossier institutionnel et la question de l'immigration sur le chemin de ce développement.

Le plus grand enjeu actuel est d'éviter une désintégration économique et de voir comment avancer dans la voie bilatérale d'une façon qui soit acceptable par la majorité des Suisses. Finalement les questions politiques qui seraient au cœur des raisonnements sur l'adhésion n'intéressent guère les Suisses. C'est pour cela que des scénarios plus développés de type EEE ou adhésion ne recueillent pas majoritairement leur assentiment.

Si la voie bilatérale allait vraiment mal et si les Suisses ne voulaient pas perdre leurs avantages économiques, s'ils ne veulent pas de l'adhésion, alors peut-être qu'un retour du scénario EEE sur la table serait possible. Beaucoup de personnes pourraient le voir comme une solution intermédiaire, un moindre mal par rapport à l'adhésion.

Ce qui est clair, c'est que le domaine des relations Suisse-Europe est extrêmement dynamique et important et qu'il nous touche toutes et tous en Suisse. Il est donc essentiel, comme citoyen et comme acteur économique, d'en comprendre les grands principes fondamentaux et d'en suivre les évolutions.

Bibliographie sommaire

Altermatt, Claude. *La politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Le savoir suisse », 2003.

Bieber, Roland. « La Suisse en Europe - une désintégration équilibrée? », in : Kämmerer, Jörn Axel ; Kotzur, Markus ; Ziller, Jacques. *Intégration et désintégration en Europe*. Berne, Stämpfli, 2019.

Bois, Pierre du. *La Suisse et le défi européen : 1945-1992*. Lausanne, Favre, 1989.

Bois, Pierre du. *La Suisse et l'Espace économique européen*. Lausanne, L'Age d'homme, 1992.

Bouquet, Jean-Jacques. *Histoire de la Suisse*. Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je? », 10^e éd., 2016.

Fontanellaz, Blaise. « Les partis helvétiques et l'Europe: de l'intégration à la désintégration? ». *Relations Internationales*, no 175, 2018.

Fontanellaz, Blaise. *Entre Sonderfall et intégration: les partis politiques suisses à l'épreuve de l'Europe (1989-2014)*. Genève, Université de Genève, coll. « Publications du Global Studies Institute de l'Université de Genève », no 17, 2019.

Fontanellaz, Blaise ; Saint-Ouen, François. « Suisse-Union européenne, quel avenir? ». *Revue de l'Union européenne*, no 636, mars 2020.

Frey, René L. (dir.). *Le fédéralisme suisse: La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Le savoir suisse », 2006.

Grin, Gilles. *The Battle of the Single European Market: Achievements and Economic Thought, 1985-2000*. London, New York, Kegan Paul, 2003 (published in paperback by Routledge in 2016).

Grünenfelder, Peter ; Schellenbauer, Patrick. *Livre blanc Suisse : Six esquisses d'avenir*. Zurich, Avenir Suisse, 2018.

Kuntz, Joëlle. *La Suisse ou le génie de la dépendance*. Carouge-Genève, Éditions Zoé, 2013.

Miéville, Daniel S. *6 décembre 1992: le non de la Suisse à l'Europe*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Le savoir suisse », 2013.

Mugglin, Markus. *Draussen und doch drinnen: Fakten zu EU – Schweiz*. Bern, SGA-ASPE, 2020.

Nell, Philippe G. *Suisse – Communauté européenne : Au cœur des négociations sur l'Espace économique européen*. Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris, Economica, 2012.

Rencontres suisses. *Suisse-Europe: feux croisés: contribution au débat institutionnel*. Lausanne, Rencontres suisses, 1992.

Schwok, René. *Suisse – Union européenne: L'adhésion impossible?* Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Le savoir suisse », 2^e éd., 2010.

Schwok, René. *Politique extérieure de la Suisse après la guerre froide*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Le savoir suisse », 2^e éd., 2018.

Schwok, René. « Les relations Suisse-Union européenne dans l'incertitude ». *Revue de l'Union européenne*, no 636, mars 2020.

Schwok, René. « Switzerland-EU Relations: The Bilateral Way in a Fragilized Position ». *European Foreign Affairs Review*, 25, no 2, 2020.

Walter, François. *Une histoire de la Suisse*. Neuchâtel, Éditions Alphil - Presses universitaires suisses, 2016.

La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet, concepteur et président de la première Communauté européenne (charbon-acier) et premier citoyen d'honneur de l'Europe, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman et de Jacques Delors, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

A la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un carrefour européen et un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens ; parmi ses lauréats on compte José Manuel Barroso, Emilio Colombo, Mario Draghi, Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Claude Juncker, Helmut Kohl, Romano Prodi, Helmut Schmidt, Martin Schulz, Javier Solana et Herman Van Rompuy. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants. Grâce à un soutien cantonal vaudois, la Fondation a lancé en 2016 une nouvelle activité comme « laboratoire d'idées » autour du travail d'un groupe d'experts, se penchant actuellement sur des enjeux de la société 4.0.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, coéditée avec *Economica* depuis 2007 et qui compte à ce jour 218 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications en open access, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de plus de 500 membres, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1^{er} janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José María Gil-Robles (2009-2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international ; Bronisław Geremek (2006-2008), député au Parlement européen et ancien ministre des Affaires étrangères de Pologne ; et Henri Rieben (1978-2005), professeur à l'Université de Lausanne. La Fondation est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne.

Numéros déjà parus dans la Collection

Ferry, Jean-Marc. *Les voies de la relance européenne*. Numéro 1, avril 2014, 51 pp.

Grin, Gilles. *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*. Numéro 2, septembre 2014, 27 pp.

Cox, Pat. *De la crise économique à une crise politique dans l'Union européenne?* Numéro 3, septembre 2015, 59 pp.

Cox, Pat. *From Economic Crisis to Political Crisis in the European Union?* Issue 3, September 2015, 55 pp.

Gil-Robles, José María. *L'investiture de la Commission européenne: vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne*. Numéro 4, décembre 2015, 43 pp.

Dehousse, Renaud. *Quelle union politique en Europe? Entretien réalisé par Hervé Bribosia*. Numéro 5, mai 2016, 51 pp.

Cox, Pat. *Europe after Brexit*. Issue 6, July 2016, 27 pp.

Grin, Gilles. *Shaping Europe: The Path to European Integration according to Jean Monnet*. Issue 7, March 2017, 34 pp.

Martenet, Vincent. *Un pacte pour réformer et refonder l'Union européenne*. Numéro 8, mars 2017, 54 pp.

Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander; Huberts, Leo. *Mobilité durable: un appel aux décideurs européens*. Numéro 9, mars 2018, 37 pp.

Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander; Huberts, Leo. *Sustainable Mobility: An Appeal to European Decision-Makers*. Issue 9, March 2018, 37 pp.

Fontaine, Pascal. *La méthode communautaire: entretien réalisé par Chantal Tauxe*. Numéro 10, novembre 2018, 28 pp.

Cox, Pat. *A European Parliament Election of Consequence*. Issue 11, December 2018, 15 pp.

Mayne, Richard; Hackett, Clifford P. *The Father of Europe: The Life and Times of Jean Monnet*. Issue 12, March 2019, 248 pp.

Cox, Pat. *Brexit: et maintenant?* Issue 13, juillet 2019, 29 pp.

Grin, Gilles; Nicod, Françoise; Paul, Eva (eds.). *Europe in the World – L'Europe dans le monde*. Issue 14, February 2020, 129 pp.

Preziosa, Pasquale; Velo, Dario. *La défense de l'Europe: la nouvelle défense européenne face aux grands défis européens*. Numéro 15, février 2020, 90 pp.

Paul, Eva; Fanzly, Nathalie; Folcque, Antoine; Federmeier, Mike. *Réinventer les comportements de mobilité. Les villes européennes et la mobilité durable: études de cas*. Numéro 16, mars 2020, 52 pp.

Paul, Eva; Fanzly, Nathalie; Folcque, Antoine; Federmeier, Mike. *Changing Mobility Behaviour. European Cities and Sustainable Mobility: A Study Case*. Issue 16, March 2020, 52 pp.

Zwahlen, Jean. *Multilatéralisme: crises et perspectives*. Numéro 17, juillet 2020, 53 pp.

Sous le titre «Suisse – Europe: une perspective historique», l’auteur nous présente un essai visant à mieux comprendre les spécificités historiques de la Suisse et la complexité de ses relations avec les Communautés européennes devenues Union européenne. La voie bilatérale développée depuis une vingtaine d’années et les difficultés qui lui sont inhérentes sont analysées et mises en perspective.

Gilles Grin est le directeur de la Fondation Jean Monnet pour l’Europe à Lausanne. Il est aussi chargé de cours à l’Université de Lausanne.



Cover: alain kissling / atelierk.org
Inner Layout: atelier Kinkin

Fondation Jean Monnet pour l’Europe
Ferme de Dorigny
CH - 1015 Lausanne
www.jean-monnet.ch

