

Centre Européen de la Culture

Fondé par Denis de Rougemont

Président: Jacques Freymond

Administrateur: Raymond Racine

Mission générale. — Le Centre Européen de la Culture (CEC), a pour mission de contribuer à l'union de l'Europe en ralliant les forces vives de la culture dans tous nos peuples et en leur offrant un lieu de rencontre, des instruments de coordination et un foyer d'études et d'initiatives.

En partant de l'idée que l'Europe ne se fera pas sans le soutien actif de ses intellectuels, savants, artistes, enseignants, chroniqueurs de mass media — et que ce soutien donnerait à l'effort européen une meilleure définition de ses finalités — le CEC prépare des dossiers sur les problèmes de fond et d'actualité en vue de leur débat et de leur diffusion.

Dans le domaine international, le CEC œuvre pour le rapprochement des cultures par l'institution de dialogues intercontinentaux.

Historique. — Fondé par Denis de Rougemont, sous les auspices du Mouvement européen, le CEC est issu des délibérations du Congrès de La Haye (mai 1948).

Depuis sa fondation, le CEC a contribué à la création d'institutions dont certaines sont devenues rapidement indépendantes, telles que le CERN et la Fondation Européenne de la Culture. D'autres en revanche sont restées attachées à la Villa Moynier, siège du CEC, qui continue de les abriter, telles l'*Association Européenne des Festivals de Musique* et l'*Association des Instituts d'Etudes Européennes*, créées l'une et l'autre en 1951. Deux créations plus récentes du CEC enfin, également sises Villa Moynier, sont appelées à un développement important: l'*Institut Universitaire d'Etudes Européennes* (IUEE), fondé en 1963, destiné à approfondir par l'enseignement et la recherche la connaissance des problèmes européens, et la *Fondation Archives Européennes*, créée en 1984 en collaboration avec la Fondation Coudenhove-Kalergi et l'IUEE.

Statuts. — Le CEC n'est rattaché à aucune organisation internationale officielle, ni à aucune instance gouvernementale. Constitué en association régie par la loi suisse, il jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie. Ses ressources sont assurées par des dons et subventions provenant de sources privées et officielles, et par les cotisations de ses membres collectifs et individuels.

Méthodes. — Le choix des objectifs du CEC est déterminé par deux critères: l'urgence d'un problème culturel qui se pose à l'échelle européenne, et ses possibilités de solution pratique. Un budget réduit au strict minimum, un personnel volontairement restreint, une organisation constamment subordonnée à l'efficacité, tels sont les traits distinctifs du CEC.

VILLA MOYNIER, 122, RUE DE LAUSANNE 1211 GENÈVE 21
TÉLÉPHONE 32 28 03 TÉLÉGRAMMES: UNIEUROPA GENÈVE

CADMOS

Cahiers trimestriels du Centre Européen de la Culture
Revue fondée par Denis de Rougemont

DIXIÈME ANNÉE N° 38

ÉTÉ 1987

LA SUISSE DEVANT L'EUROPE

- ANTOINE FLEURY *La Suisse et le Marché commun
A propos du 30^e anniversaire des Traités de Rome*
- FRANZ A. BLANKART *Considérations sur la politique européenne de la Suisse*
- CARLO JAGMETTI *La Suisse et l'Europe
Quatre ans auprès des Communautés européennes à Bruxelles*
- PHILIPPE DE WECK *Les relations de la Suisse avec la Communauté économique européenne sur le plan financier*
- DUSAN SIDJANSKI *La Suisse face à la Communauté européenne*
- CHRONIQUE EUROPÉENNE
- WALTER RÜEGG *Formation de quatrième cycle et éducation permanente en Europe*
- JEAN GUINAND *La promotion de l'esprit d'entreprise
Une contribution de l'Université*

REVUE DES LIVRES

Une amitié littéraire agissante:
Jean-Paul de Dadelsen et Denis de Rougemont



La Suisse face à la Communauté européenne

par

DUSAN SIDJANSKI

Le Centre européen de la culture organisait les 3 et 4 juillet 1987 deux importantes journées d'études, conformément au programme de travail que son président, M. Jacques Freymond, avait soumis à diverses assemblées générales antérieures. Sous le thème général: La Confédération helvétique peut-elle être imitée? le divisionnaire Däniker, les professeurs Ruffieux, Klöti, Sidjanski, MM. Kreis, Fricker, Jean Freymond, Kunz, Kellenberger traitèrent de plusieurs aspects de la situation suisse dans le monde contemporain, des étapes de sa formation institutionnelle, de son système de sécurité collective, du rôle du fédéralisme dans sa pratique de la démocratie, de sa politique extérieure, en particulier à l'égard de la Communauté européenne.

Dusan Sidjanski prend position à l'égard du thème général du colloque, en décrivant les similitudes et les différences de la CE et de la Confédération suisse. Puis il montre à quel point les avis sont partagés sur la question des obstacles de principe à l'adhésion de la Suisse à la CE, signe que le débat est fondamental et touche au statut constitutif même du pays. Peut-on concevoir que la Suisse reste à l'écart des prises de décisions qui la concernent dans sa vie économique? Peut-on concevoir qu'une négociation amène la CE à introduire dans ses institutions la procédure du référendum, qui semble au peuple suisse le fondement et la garantie de ses droits démocratiques? Ce serait un succès diplomatique extraordinaire, une modification fondamentale des institutions communautaires, quasiment impossible il est vrai, qui tempérerait la tendance hégémonique de la CE par l'esprit et l'expérience d'un fédéralisme véritablement jailli de la «base».

La Suisse peut-elle, ou plutôt doit-elle être imitée? Je ne pense pas que la question se pose en ces termes. D'abord, parce que le principe de base du fédéralisme comme l'a souvent rappelé Denis de Rouge-

mont est le respect des diversités qui forment la richesse de l'Europe. Ensuite, parce qu'il s'agit d'un vécu historique unique — comme d'ailleurs celui des autres nations européennes — qui se traduit en institutions et règles impliquant une tradition commune, une mentalité propre et des conditions spéciales telles que la neutralité et l'absence de guerre, la paix sociale, le fédéralisme, la démocratie de concordance, la démocratie semi-directe. Dans ce système complexe, la stabilité du gouvernement collégial — formule magique de coalition — trouve son contrepois dans la dynamique de vote populaire que représentent le référendum et l'initiative.

La Suisse et la Communauté européenne ont suivi des voies d'union différentes en raison des circonstances historiques différentes. Paradoxalement, la Suisse pragmatique a adopté la méthode globale en se dotant, certes après une longue maturation historique, d'une Constitution fédérale en 1848. Cette méthode, consistant en un saut qualitatif, marque le passage de la coopération confédérale à l'Etat fédéral. Ce changement de nature s'accomplit par une décision fondamentale, par un acte global qui provoque une césure. C'est «l'approche fédéraliste» selon le Congrès de La Haye de 1948 qui ne sera pas appliquée lors de la formation de la CE. Celle-ci procédera pas à pas (méthode Zollverein ou Monnet), de manière pragmatique cherchant à unir secteur après secteur afin de parvenir progressivement — selon un de ses pères fondateurs Jean Monnet — à les rassembler sous un toit politique. Je me demande si cette démarche graduelle (s'apparentant aux décisions «incrémentalistes») est une forme de processus d'apprentissage du fédéralisme. Certes, la Suisse devient d'un coup un Etat fédéral, mais à la suite d'un processus d'union de 550 ans. Alors que la CE est mise en place dans les 20 années qu'elle a suivies une guerre meurtrière, maillon «final» d'une longue tradition guerrière en Europe. Le face à face a lieu entre une Confédération helvétique arrivée à maturité et une Communauté européenne «teen-ager» en pleine croissance et mutation.

La Confédération helvétique offre sa riche expérience, délimitée tant par son histoire que par sa personnalité et sa dimension réduite. En réunissant des éléments des trois composantes majeures de la CE dont elle a su préserver l'identité grâce au fédéralisme, son expérience est en elle-même une contribution à l'Union européenne. Peut-on pour autant ériger en modèle la Confédération?

— "intégration sans douleur" selon Raymond Aron —

Il n'y a eu, à ma connaissance, qu'un essai d'imiter la Confédération helvétique. L'Uruguay a repris telle quelle la Constitution suisse. Mais son application a abouti à des résultats surprenants. En suivant à la lettre le principe du gouvernement collégial, les deux partis de la coalition («blanco» et «colorado») ont procédé à la nomination des fonctionnaires selon la proportion des forces politiques qu'ils représentaient. Cet engrenage de nomination a conduit à une bureaucratisation extraordinaire de la société uruguayenne, où le consensus a été remplacé par des conflits violents qui ont culminé dans une dictature militaire. De toute évidence, la Constitution suisse a été transposée dans un milieu extra-européen et il n'est pas juste de lui attribuer tous ces effets pervers. Mais ce cas extrême fait ressortir les difficultés que soulève l'imitation.

Comment, dès lors, aborder les relations et les échanges entre la Confédération helvétique et la CE? Je me propose de passer en revue quelques traits actuels ou en puissance de la CE qui ressemblent à certains aspects de la Confédération helvétique. Puis je rappellerai le défi que représente la CE pour la Confédération helvétique. Si pour y répondre l'on envisage l'hypothèse de l'adhésion de la Confédération helvétique à la CE, il s'agirait de s'interroger sur la portée réelle des principaux obstacles qui s'y opposent, ainsi que sur la contribution que la Suisse est susceptible d'apporter à la CE.

I. Traits fédératifs ou helvétiques de la CE?

La question du fédéralisme dans la Confédération helvétique se pose principalement en termes de la sauvegarde de l'autonomie des cantons face au pouvoir central. La CE étant au début de son processus d'union, la problématique est inverse: l'embryon institutionnel communautaire a des difficultés à affirmer son pouvoir autonome à l'égard des Etats membres, dont plusieurs sont de vieilles nations européennes, mais qui tous exercent leurs attributions étatiques. De sorte que lorsque certains évoquent le pouvoir centralisateur de Bruxelles, il est bon de rappeler que ce pouvoir naissant est bien moins puissant, étendu et centralisateur que celui de la Confédération helvétique. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le Conseil de la CE prenait ses décisions, sauf exception,

selon la procédure «confédérale» à l'unanimité. Ce n'est que maintenant que la procédure plus «fédérale» sera généralisée, à l'exclusion de certaines décisions fondamentales (réforme des traités - constitution - constitutions, admission de nouveaux membres, innovations institutionnelles, etc.). Deux remarques à ce propos: la pondération du vote à la majorité qualifiée favorise les pays membres petits et moyens. Ce principe fédératif de la protection accentuée des minorités ou des petits et moyens se reflète également dans la répartition des sièges au PE (6 parlementaires pour le Luxembourg par rapport aux 81 pour chacun des quatre Grands) et au Comité économique et social. Selon l'expérience des pays fondateurs de la CE tels que la Belgique et les Pays-Bas, une deuxième protection à l'égard de la domination des Grands serait assurée par les propositions inspirées par l'«intérêt européen» de la Commission de la CE.

1. Une Communauté limitée à tendances fédératives

A la différence du pouvoir fédéral, la CE n'assume pas la responsabilité de la défense commune, elle n'est dotée ni d'une armée ni d'une police européenne; d'une politique extérieure, elle ne possède que quelques éléments embryonnaires tels que la (politique commerciale commune, qui comprend la capacité de négociation en la matière, ou sa politique d'aide au développement), d'ailleurs concurrente avec celles des pays membres. Dans le domaine économique même, ses compétences sont limitées, comme en témoigne l'absence d'une politique économique communautaire et d'une politique monétaire, dont le Système monétaire européen (SME) constitue une première ébauche. Or, dans la Confédération helvétique toutes ces compétences sont du ressort du pouvoir central.

Dans les domaines mêmes qui font partie de sa sphère d'action ou de réglementation, les pouvoirs de la CE sont souvent limités.

Ainsi que le constate Franz Blankart, même dans son propre champ de compétences, la CEE n'impose pas aux Etats membres de réglementation cartellaire déterminée; certains Etats membres ne connaissent aucune règle de concurrence ou n'en possèdent que de très fragmentaires. De son côté, le droit de la concurrence de la Communauté limite son champ d'application à des pratiques qui faussent la concurrence dans le commerce entre Etats membres.

XII
Parlement européen

étendue dans le traité sur l'Union européenne

efficace est assurée par la Commission

en Suisse l'Union européenne

XII
6

les relations extérieures sont prises en considération par la procédure confédérale

XII

Dans cette perspective, l'Accord de libre-échange n'a retenu que les principes de concurrence touchant à des pratiques qui entravent les échanges commerciaux entre la Suisse et la CEE¹.

Nous sommes loin d'un Etat fédéral tel que la Confédération helvétique, et encore bien plus loin d'un pouvoir centralisé. Limités, les pouvoirs de la CE s'exercent principalement sous la forme de régulation, d'impulsion et plus rarement dans les domaines de politique commune (ex.: la PAC) ou de gestion de Fonds communautaires. D'ailleurs, dans l'accomplissement de ses tâches de régulation, la CE recourt souvent aux directives qui obligent quant à l'objet qu'elles définissent mais laissent les pays membres libres du choix des moyens. Lorsque la CE utilise les règlements généraux, sorte de «lois communautaires», qui sont directement exécutoires selon une technique bien connue des systèmes fédéraux, elle confie — comme la Confédération helvétique — leur exécution aux Etats membres. Ces quelques exemples confirment que la CE constitue une forme hybride, disposant de pouvoirs limités mais réels en matière socio-économique et technique incomparablement plus réduits que ceux de la Confédération helvétique. Mais la CE est en pleine évolution: elle accroît sa dimension (de 6 à 9, puis de 10 à 12) et comprend près de 320 millions d'Européens; elle approfondit et étend son activité à des domaines tels que l'environnement, les régions, la recherche; et elle se dote, bien que timidement, d'une dimension politique (voir l'Acte unique européen).

Sur quoi repose sa puissance? Sur son marché de 320 millions de personnes, la dynamique des acteurs économiques et sociaux et leur émulation; sur son poids dans le commerce international et son pouvoir de négociation; sur ses ressources humaines et sur la mise en commun des recherches scientifiques et technologiques ainsi que sur la dynamique d'innovations et de rénovation qu'a déclenchée le processus d'union.

2. Un système institutionnel hybride

Les catégories classiques ne permettent pas de saisir la réalité du système communautaire qui, dans une perspective traditionnelle,

¹ Franz A. Blankart «Interdépendance et Intégration» dans *La Suisse et la Communauté européenne élargie*, édité par H. Schwamm, O. Hieronymi et P. Merciai, Genève, IUEE, 1983.

apparaît comme une mixture d'éléments hétérogènes. Ainsi les fragments confédéraux côtoient à la fois des traits fédéraux et internationaux, le tout s'inscrivant dans un système de combinaison et d'imbrication des pouvoirs. Alors que le Conseil européen et le Conseil des ministres, institutions intergouvernementales et communautaires, s'apparentent aux conférences confédérales, l'institution originale qu'est la Commission se profile comme un futur exécutif. Mais celui-ci ne peut exercer pour l'heure le pouvoir «gouvernemental» limité qu'en étroite collaboration avec le Conseil des ministres. A ce titre, comme dans l'accomplissement des tâches normatives, le tandem Commission - Conseil fonctionne selon une règle générale: la Commission propose, le Conseil dispose en consultation avec le Parlement européen. Contrairement aux systèmes nationaux, celui-ci est loin d'exercer pleinement les fonctions législatives dans la CE. Et pourtant, depuis son élection en 1979, il représente le peuple ou les peuples européens de la CE. Sous cet angle, il se rapproche du Conseil national suisse alors que le Conseil — principal organe de décision — où siègent les Etats membres, préfigure le Conseil des Etats.

Ainsi dans le domaine socio-économique, la CE se présente comme une union complexe dont le pouvoir actif repose sur une Commission, institution collégiale de 17 membres qui n'est pas sans rappeler le Conseil fédéral (Exécutif stable, élu par le Parlement, mais sans responsabilité devant celui-ci) et un Conseil, préfiguration du Conseil des Etats qui exerce, en tant qu'émanation des gouvernements membres, à la fois certaines fonctions exécutives et le pouvoir législatif en dernière instance. La question demeure ouverte de savoir quelle sera l'évolution de ce complexe institutionnel. Sur ce point, la participation suisse pourrait contribuer peut-être à modeler ce système en pleine formation. Dès à présent, on constate qu'à la suite de l'Acte unique européen, la CE enrichie de son expérience (succès et échecs) s'oriente vers des solutions décentralisées. Même en matière de législations, au concept des règles communes, uniformes, s'est substitué le concept d'harmonisation et de décentralisation, l'objectif étant d'éliminer les entraves à la libre circulation et à la réalisation d'«un espace européen sans frontières».

Il reste que, dans une vision stéréotypée, la CE continue à apparaître comme une machine bureaucratique géante et un pouvoir technocratique menaçant. L'administration communautaire est relative-

ment modeste — même si l'on tient compte de ses fonctions limitées — par rapport aux administrations nationales. A titre d'exemple, l'administration de la Commission comprend en 1986 des effectifs de 13 570 emplois permanents et 692 emplois temporaires, en regard d'une population de 320 millions d'habitants². Les autres institutions possèdent leurs administrations propres: le Parlement européen, 3213 emplois, le Conseil 2015, la Cour de justice 515 et 14 temporaires, la Cour des comptes 293 et 52 temporaires, et le Comité économique et social 448. Soit un total de 20 054 emplois permanents et 759 emplois temporaires. De surcroît, un nombre proportionnellement assez important de ces emplois est affecté aux services linguistiques, qui se chargent de traduire les documents importants en 9 langues et tous les documents et textes en deux principales langues de travail, à savoir le français et l'anglais.

3. Forces politiques

L'exemple des forces politiques illustrera le degré d'intégration socio-politique dans la CE.

S'il n'existe pas de *partis politiques européens* proprement dits, il en existe des embryons sous la forme d'unions ou de fédérations de partis appartenant aux familles politiques traditionnelles: Union des partis socialistes, Parti populaire européen (PPE - DC), Fédération des partis libéraux. Leur appareil central est très léger et leur activité politique restreinte par comparaison avec celle de leurs partis membres. En cela, ils ne manquent pas de rappeler les formations politiques suisses (ex.: PSS, PDC, Parti radical). Mais, à la différence de celles-ci, ils ne participent pas à part entière au processus législatif en particulier et n'interviennent pas lors de la désignation des membres de la Commission. Les membres du Conseil fédéral sont élus par le Parlement suisse, où la part de nos grands partis assure la continuité de la «formule magique» au Conseil fédéral, où chacun d'eux occupe deux sièges, le septième conseiller fédéral étant issu de

² L'administration fédérale suisse qui exerce des tâches plus vastes comprend 8768 fonctionnaires (1985) pour une population de 6,5 millions. Ce chiffre n'inclut pas 1214 personnes (ambassades, consulats), 3724 (services des douanes), 14 002 (autres établissements). L'ensemble de ces effectifs est de 34 767 personnes. En y ajoutant 56 992 des PTT, 37 109 des CFF et 5451 des entreprises en régie, on obtient un total de 134 319 fonctionnaires et employés fédéraux.

l'Union du centre à prédominance bernoise. Par analogie, on peut observer que les membres de la Commission européenne sont apparentés principalement aux deux grandes familles politiques, socialiste et démocrate-chrétienne, avec un ou deux membres provenant des formations libérales.

Les programmes généraux des formations européennes servent à orienter les campagnes électorales de leurs candidats lors des élections européennes (1979 et 1984) ainsi que de points de référence à leurs groupes parlementaires au Parlement européen³. Par analogie avec les campagnes électorales en Suisse, qui se déroulent principalement au niveau cantonal et local, les campagnes électorales qui ont précédé les deux élections européennes n'ont pas été nourries par des thèmes européens, mais dominées par des débats nationaux ou locaux. D'ailleurs perçues au point de vue national, ces élections semblent avoir été utilisées moins pour promouvoir l'union européenne que pour mesurer, d'après un échantillon grandeur nature, la répartition des forces électorales. Il n'empêche qu'avec l'accroissement du soutien populaire à l'idée européenne, tous les partis, à quelques rares exceptions près (ex.: PCF, Anti-marketeters au Danemark), ont proclamé leurs convictions européennes.

Les autres partis nationaux n'ont pas formé d'union avec leurs partenaires, tout en ayant constitué des groupes parlementaires: groupe des démocrates européens principalement composé de conservateurs britanniques, 63; groupe de communistes et apparentés, 46; groupe des rénovateurs et du rassemblement des démocrates européens (dont le pilier est le RPR), 34; groupe arc-en-ciel (où siègent notamment les Verts), 20; groupe des droites européennes (conduit par Le Pen), 16 et 7 non-inscrits.

Divisés par le clivage traditionnel gauche-droite, avec un léger avantage aux groupes centre droite, les parlementaires européens se rassemblent souvent, par-dessus ce clivage partisan, autour de l'idée et des politiques européennes. Tel fut le cas notamment lors de l'approbation du Projet de traité d'union européenne lancé par le Parlement européen sous l'impulsion de feu Altiero Spinelli, indépendant apparenté au PCI. Le Parlement européen peut compter sur une «majorité européenne», alliée difficile mais fidèle de la Commission.

³ Sur un total de 518 parlementaires, leurs membres se répartissent comme suit: groupe socialiste: 172; groupe de parti populaire européen: 118; groupe libéral, démocratique et réformateur: 42.

Plus de 500 *groupes d'intérêt européens* se sont constitués autour de la Commission par comparaison avec un millier d'associations professionnelles suisses. Ces groupes européens, témoins d'un pouvoir communautaire naissant, dont une vingtaine jouent un rôle de premier plan (ex.: UNICE - Union des Industries de la CE, COPA - Comité des organisations agricoles, CES - Confédération européenne des syndicats), se sont dotés de formes confédérales plus lâches que celles de leurs homologues suisses. A l'exemple suisse où le Conseil fédéral a été le moteur, leur création a été souvent soutenue, sinon directement promue par la Commission, tout en correspondant aux nécessités réelles d'information et de défense des intérêts de leurs membres auprès des institutions communautaires. Ces réseaux de communication et ces nouvelles structures constituent une sorte de fondement social de l'édifice communautaire.

Ainsi avons-nous pu observer qu'au moment des «crises» de la CE, ce sont souvent ces groupes européens qui s'érigent en soutiens et défenseurs de l'œuvre européenne. De même que ce sont ces acteurs sociaux qui, de concert avec les entreprises, centres de recherches, instituts financiers, agissent en faveur de la création d'un espace sans frontière que l'Acte unique européen prévoit pour 1992.

4. *L'opinion publique*

Quant à *l'opinion publique*, il existe dans la Communauté des Douze une très forte majorité, 8 personnes sur 10, en faveur des efforts pour unir l'Europe occidentale. Ce soutien massif est dû avant tout à l'opinion très favorable et très stable dans les six pays fondateurs ainsi qu'à l'augmentation des opinions positives des nouveaux membres. Une structure d'opinion semblable se dégage dans le jugement positif à l'égard de la CE que les Eurobaromètres font apparaître au cours de ces dernières années. Dans la même perspective, 83% des avis exprimés se prononcent en faveur de la libre circulation dans un «espace européen sans frontières». Le niveau de soutien fort proche se manifeste à propos des actions communes à entreprendre dans les domaines de l'aide au tiers monde, de la lutte contre le terrorisme et la pollution, de l'action commune en matière de recherche, voire même dans le domaine de la sécurité extérieure

(plus de 60%). Quant au vote à la majorité, 9 pays sur 12 l'approuvent, alors que le Portugal, et surtout la Grèce et le Danemark lui préfèrent l'unanimité. Dans l'ensemble, l'opinion publique est favorable à l'union européenne et aux innovations de l'Acte unique européen. Dès à présent, l'analyse de l'opinion publique permet de conclure que les citoyens de la CE intériorisent, à des degrés divers, l'allégeance multiple régionale, nationale et européenne — un des traits caractéristiques des attaches qui tissent la solidarité helvétique.

Ces divers éléments modèlent, en bonne partie, *le processus de décision* et le style de comportement dans la CE. Rien d'étonnant que, soumise aux contraintes et aux tensions semblables, bien que plus marquées, à celles que connaît la Confédération helvétique, la Communauté ait mis en pratique un processus de consultation fort proche de celui qui constitue l'axe principal du système helvétique. L'adoption des décisions fondamentales est précédée, dans l'un comme dans l'autre des deux systèmes, par une consultation des administrations des pays membres ou des cantons ainsi que d'experts et d'organisations socio-économiques. Ce processus de consultation vise à susciter l'apport des compétences, mais surtout à rechercher un consensus entre les principaux intéressés. Bien que les rôles de la Commission et de l'Administration fédérale puissent être jugés en principe comparables, il subsiste des différences importantes, liées notamment à l'existence du *référendum* et de l'*initiative*. Ces instruments permettent aux minorités mécontentes ou aux groupes actifs — groupements, partis, citoyens — d'avoir recours à l'arbitrage populaire pour freiner les décisions jugées défavorables ou promouvoir des innovations. Au vu des attitudes observées dans la CE, je me demande si l'introduction de la procédure référendaire au niveau européen ne contribuerait pas à accélérer le processus d'union tout en développant la participation populaire et en rapprochant les citoyens des institutions de la CE. L'avenir est ouvert pour cette Communauté en formation, jeune et embryonnaire, encore malléable par la pratique et sensible aux innovations. Comment la Confédération helvétique peut-elle contribuer à la construction européenne et à son effort vers la formation d'une Communauté fédéraliste?

II. La Confédération helvétique face à la CE

1. La CE est-elle un défi pour la Confédération helvétique?

La création d'un espace européen sans frontières entre 12 pays de la CE, la mise en œuvre de politiques communes notamment en matière de transport et de communication, les diverses initiatives touchant la recherche scientifique et technologique, le renouveau et le dynamisme qui peuvent en résulter, autant de défis qui insensiblement amèneraient la Confédération helvétique à se poser la question de son adhésion formelle à la CE. Car, de fait, la Suisse est un des pays le plus imbriqués dans les activités économiques de la CE, sans pour autant en faire partie intégrante. En effet, près de 60% de ses exportations sont destinées à la CE dont proviennent environ 75% de ses importations. Cette interpénétration commerciale est plus importante que celle existant entre les pays membres de la CE. Selon F. Blankart, «un franc sur trois gagnés en Suisse provient de la CE de ce que nous exportons, investissons et rendons en service dans les Etats membres»⁴. Bien que la Suisse occupe la troisième place en matière d'investissements étrangers dans la CE après la RFA et la France et que son déficit commercial contribue à l'équilibre de la balance des paiements de la CE, l'interdépendance⁵ Suisse-CE est fortement asymétrique: la Suisse investit trois fois plus dans la CE que celle-ci dans son économie; ses importations et ses exportations, vitales pour elle, ne représentent qu'environ 10% et 6% des exportations et des importations de la CE. Presque 75% de personnes qui travaillent en Suisse, soit environ 570 000, sont d'origine communautaire.⁶ Cette «intégration de fait» se reflète aussi dans la participation d'organisations professionnelles suisse dans les groupements européens⁷. Et en définitive elle se traduit pour l'heure dans l'Accord de libre-échange

⁴ *Op. cit.*, pp. 22 et 23.

⁵ «Interdépendance et Intégration» selon F. Blankart.

⁶ Sur une population étrangère active en Suisse de 769 340 à la fin d'avril 1987, 571 243, soit 74,25% sont des ressortissants des pays de la CEE: 278 503 Italiens, 86 101 Français, 85 482 Espagnols, 71 765 Allemands, 49 392 Portugais. Le quart restant se compose de 73 264 Yougoslaves, 29 420 Autrichiens et 27 539 Turcs (Source: Office fédéral des étrangers).

⁷ D. Sidjanski et U. Ayberk, «Le Nouveau Visage des Groupes d'Intérêt communautaires», *Revue d'Intégration européenne*, 1987.

contenant une clause évolutive, complété par une centaine d'accords (acier, transport, horlogerie, textile, etc.). Le rapprochement entre la Suisse et la CE s'est poursuivi par une série d'accords de deuxième génération: assurances, échange d'information (protection de l'environnement, politique économique et monétaire, politique des transports), accords de coopération scientifique et technologie (JET, COST, EURONET)⁸. Grâce à ce réseau institutionnel, la Suisse a réussi à maintenir une coopération intense sans pour autant renoncer à son autonomie de décision. A la longue, sera-t-elle en mesure de participer aux activités de la CE sans envisager l'adhésion?

Un des points les plus vitaux pour l'avenir de l'économie suisse concerne précisément le développement scientifique et technologique. Dans ce domaine, la Commission vient de proposer huit programmes spécifiques d'un montant global de 2,7 milliards d'Ecus: *Esprit II*, recherches en matière des technologies d'informatiques (1,6 milliard + une mise équivalente des firmes industrielles), *fusion thermonucléaire* (911 millions); *Brite*, au titre de modernisation des secteurs industriels classiques (60 millions); *Drive*, sécurité et pollution automobile (60 millions); échanges et informations scientifiques (30 millions); *Delta*, apprentissage au moyen de la technologie avancée (20 millions); *Aim*, informatique médicale et bio-informatique (20 millions) et radioprotection (10 millions), Trois autres programmes, *Race* pour les télécommunications, *Santé et recherches au profit des pays en développement* ont déjà fait l'objet d'une proposition de la part de la Commission.⁹ Le budget global du programme-cadre de recherches 1987-1991 dépasse 6 milliards d'écus.

La politique active de la Suisse envers la CE butte contre plusieurs limites. Certes, cette politique vise à maintenir un équilibre dans les relations Suisse-CE en recourant à des consultations préalables, afin d'éliminer des discriminations issues de l'harmonisation du droit dans la CE et des disparités dans le développement technologique. Mais, en fait, la CE ne dispose que d'une marge étroite de négociation. Quand on sait les difficultés que rencontre la CE dans l'adoption de ses décisions — aboutissement de longues négociations entre ses

⁸ U. Ayberk, *Suisse - Communauté: les péripéties d'une coopération ambiguë*, rapport présenté à la Société québécoise de science politique, 14-16 mai 1986, pp.14, 21-25.

⁹ *Le Monde*, du 25 juillet 1987.

membres — on comprend aisément qu'elle n'est pas disposée à les remettre en question lors des négociations avec la Suisse. On a suggéré que la CE devrait prendre en considération au préalable et de manière informelle les intérêts de ses principaux partenaires lors de l'élaboration de ses politiques et de ses décisions. Est-ce réaliste de penser qu'elle sera en mesure d'en tenir compte en l'absence de ces partenaires lors de la mise au point de ces décisions? Le doute l'emporte aux yeux de tous ceux qui connaissent la pratique du processus de prise de décision dans la CE.

La Suisse poursuit une politique active à l'égard de la CE et cherche à engager les négociations dès que possible. Mais la CE ne peut pas l'admettre à la table de négociation aux côtés de ses membres. Elle n'entame le dialogue avec la Suisse qu'une fois parvenue à une décision en son sein. De la sorte la Suisse demeure à l'écart du processus de décision communautaire. Il en résulte dès lors qu'elle est confrontée à une série d'actes et de politiques qui l'affectent directement mais à l'élaboration desquels elle n'a pas pu contribuer. Dans la pratique, elle est contrainte d'en subir les effets négatifs ou de s'y conformer. La CE n'a que peu de flexibilité, tandis que la Suisse n'a pas de choix: si elle désire préserver ses relations privilégiées avec la CE, elle ne peut que s'aligner sur les décisions communautaires. A la longue, elle risque d'être à la remorque d'un développement européen qui, le cas échéant, entraînerait une perte d'indépendance plus grande que celle qu'impliquerait une adhésion¹⁰. La Suisse serait-elle mise devant un choix inévitable entre adhésion ou satellisation? d'autant que sa marge de liberté de manœuvre se rétrécit par surcroît au fur et à mesure que la CE renforce sa solidarité.

2. *Quels sont les obstacles à l'adhésion?*

Trois obstacles majeurs sont propres à la Suisse: la neutralité, la diminution du fédéralisme ainsi que de la démocratie directe. D'autres obstacles ont une portée générale et concernent tout Etat indépendant. Cette dernière catégorie comprend la diminution des compétences des juridictions des Etats qui adhèrent à la CE, en particu-

¹⁰ Cf. F. Blankart, *op. cit.*, p. 34.

lier du Tribunal fédéral de la Confédération de même que la diminution des pouvoirs des parlements nationaux. Cette question mérite d'être approfondie. Mais d'ores et déjà on peut faire remarquer que cette objection n'a pas empêché les Parlements anglais ou français de ratifier l'adhésion de leur pays à la CE. D'autres problèmes concrets se dressent sur la voie de l'adhésion tels que la politique agricole suisse et la libre circulation des personnes dans la CE.

La *neutralité* est-elle un obstacle majeur à l'adhésion? Reconnue par la Déclaration de Vienne de 1815, elle figure dans la Constitution parmi les compétences du Parlement et du Conseil fédéral (art. 85 et 102) qui se réfèrent au «maintien de son indépendance et de sa neutralité». Cependant, ainsi que le note Paul Guggenheim, «la neutralité suisse n'est pas mentionnée parmi les buts de la Confédération tels qu'ils sont énumérés à l'art. 2 de la Constitution»¹¹. Il n'en demeure pas moins que dans l'application du principe de la neutralité, la Suisse s'abstient de toute intervention dans les conflits internationaux et renonce à conclure des alliances.

En tant qu'Etat neutre, la Suisse cherche à éviter des situations de droit ou de fait qui pourraient l'empêcher de respecter en temps de guerre le droit de neutralité. Pour le reste, elle garde la liberté du choix de sa politique.

Le statut de neutralité est-il incompatible avec une participation à part entière à la CE? Les avis sont partagés. Ainsi par exemple, selon P. Guggenheim, la neutralité et l'ordre juridique suisses sont compatibles avec le transfert de droits de souveraineté à des organisations internationales ou supranationales, la réalisation de leurs objectifs, l'exercice du pouvoir quasi législatif ainsi que du pouvoir de conclure des conventions avec des Etats tiers¹². En marge de ce débat, on doit rappeler que l'environnement politique de la Suisse a beaucoup évolué depuis la Deuxième Guerre mondiale. Autrefois entourée des pays ennemis traditionnels, la Suisse était constamment menacée dans son intégrité. Aujourd'hui, ce sont ces anciens ennemis qui forment la CE dans laquelle la Suisse est fortement imbriquée. De même, la défense de la neutralité face à un assaillant potentiel ne se

¹¹ P. Guggenheim, *Organisations économiques supranationales, indépendances et neutralité de la Suisse*, Société suisse des juristes, 1963, p. 315.

¹² P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 286.

conçoit que difficilement sans une convergence d'efforts avec les pays voisins et la défense occidentale. De toute évidence, la Suisse est largement tributaire de l'Europe occidentale, voire du monde occidental dont elle fait partie. A ce titre, sa politique est franchement engagée.

En examinant cette question, il faut prendre en considération le développement de la dimension politique de la CE. La coopération politique s'est manifestée par certaines prises de position de la part du Conseil européen ainsi que du Parlement européen: Afghanistan, soutien à la Grande-Bretagne dans le conflit des Malouines, etc. Désormais, cette coopération politique se trouve intégrée dans l'Acte unique européen. Elargie au domaine de la sécurité, elle est institutionnalisée et dotée d'un minimum d'infrastructure sous la responsabilité du Conseil européen. Il se pourrait d'ailleurs que, face à l'option double zéro, la question de la défense européenne se repose de manière pressante, comme le laisse entendre l'initiative de création d'une brigade franco-allemande qui formerait l'embryon d'une défense commune. Cette évolution ne manquerait pas de soulever le problème de la neutralité irlandaise qui, bien que différente de la neutralité suisse, fournirait un précédent. Quelle qu'en soit la solution, il est probable qu'à long terme une union européenne ne pourrait pas tolérer la séparation entre l'union de type socio-économique et l'union politique. Bien que préservant encore cette frontière, l'Acte unique européen constitue un pas vers un espace européen politico-économique sans frontières, tout en adoptant une démarche par étapes successives. L'analyse de divers aspects d'une éventuelle adhésion de la Suisse à la CE ne pourrait pas écarter cette hypothèse d'évolution politique à long terme.

L'adhésion entraînerait-elle une *diminution du fédéralisme*? S'il existe en Suisse un large consensus au sujet du fédéralisme helvétique, les principaux défenseurs de cette idée cherchent avant tout à préserver l'autonomie des cantons qu'ils voient menacée par l'extension des pouvoirs fédéraux. Dans cette optique, la participation du Conseil fédéral aux Conseils de la CE conduirait à un renforcement des pouvoirs de l'Exécutif fédéral aux dépens de ceux du Parlement et des cantons. Il en résulterait une réduction des pouvoirs et de l'autonomie des cantons.

Trois observations préliminaires peuvent être formulées à propos de ce problème qui demande un examen systématique tenant compte notamment de l'expérience du fédéralisme de la RFA dans la CE. La CE n'a que de rares compétences centrales exclusives à l'exemple de la fixation des prix agricoles ou de la politique commerciale commune. D'autre part, un nombre considérable de ses décisions prennent la forme de directives qui ménagent un espace d'autonomie aux autorités des Etats membres. Enfin, les risques invoqués peuvent être le résultat aussi bien de l'adhésion que de l'alignement de l'extérieur. Si tel devait être le cas, ne serait-il pas préférable que la Suisse participe au processus de décision communautaire qui de toute façon l'affecte?

Quelle serait l'ampleur de l'impact de l'adhésion sur la *démocratie directe*? Les référendums et les initiatives constituent à la fois le moteur et le frein du processus politique en Suisse. Un aperçu rapide des votations populaires fédérales qui ont eu lieu de 1977 à 1985 donne quelques indications: au cours de cette période sur le total des 76 votations populaires fédérales, 16 concernaient éventuellement les compétences transférées à la CE. Exemple: taxe à la valeur ajoutée (12 juin 1977), économie laitière (3 décembre 1978), régime du blé (30 novembre 1980), droits de douane sur les carburants (27 février 1983), redevance sur le trafic des poids lourds (26 février 1984). Sans être en mesure d'en tirer des conclusions générales, on peut avancer l'hypothèse suivante: dans son état actuel, le processus communautaire n'affecterait pas fondamentalement la démocratie directe en Suisse; son influence pourrait être plus déterminante avec l'élargissement et l'intensification probables des compétences de la CE. Cependant, si la CE devait confirmer son orientation fédéraliste, elle viserait la garantie des autonomies des membres et des régions et la préservation des diversités dans l'Union.

Un exemple intéressant a été fourni récemment par l'Irlande dont la cour suprême a jugé inconstitutionnelle la partie de l'Acte unique européen qui concerne la coopération politique. La ratification de ce pays membre n'a été acquise qu'à la suite d'un référendum populaire. Les Irlandais ont donné leur accord à deux contre un, accord qui a permis l'entrée en vigueur de l'Acte unique le 1^{er} juillet 1987. La

Suisse aurait pu se trouver dans une situation similaire. Quel aurait été dans ce cas l'effet d'un refus populaire?

3. L'opinion suisse face à la CE

Selon un sondage d'opinion récent réalisé par l'Institut MIS du 3 au 6 novembre 1986, les Suisses sont en majorité favorables à l'union européenne, mais partagés quant à l'adhésion de leur pays à la CE¹³. 62% se déclarent favorables à la création d'une confédération européenne, mais seulement 42,8% (Suisses romands 54,6%, Suisses allemands 36,4%) souhaitent que la Suisse rejoigne la CE un jour contre 42,5% (Suisses romands 32,4%, Suisses allemands 48,1%) qui disent non. La CE apparaît comme favorisant les échanges économiques, surtout aux yeux des Suisses romands, mais aussi comme la base d'une future Confédération européenne, à 34,4% de Suisses allemands et 25,9% de Suisses romands. Ils estiment à une majorité des deux tiers qu'en restant hors de la CE la Suisse ne court pas le danger de s'isoler du reste de l'Europe.

Cependant, la majorité des personnes interrogées estiment que l'adhésion de la Suisse à la CE ne pourrait nuire ni à sa neutralité ni à son indépendance politique et économique. La neutralité traditionnelle ne semble pas être un obstacle à l'adhésion pour 56,7% de Suisses, soit 59,2% de Suisses romands et 55,3% de Suisses allemands. Dans une proportion légèrement moins élevée (52,3%), les Suisses ne paraissent pas redouter que l'indépendance politique soit mise en cause par l'adhésion. Ils sont moins nombreux (49,5%) à exprimer la même opinion au sujet de l'indépendance économique. Faut-il rappeler cependant que les sondages d'opinion ne permettent que rarement de faire des prévisions quant au résultat possible d'un référendum, en raison de plusieurs facteurs qui interviennent au moment du vote, et en particulier en raison de la fluctuation du taux d'abstentionnistes. De plus, les résultats du sondage en question font apparaître une opinion moins favorable en Suisse alémanique qui représente plus des deux tiers de la population suisse. Il n'en demeure pas moins que dans l'ensemble les réponses favorables à l'union européenne constituent une surprise en confirmant l'ouverture de la Suisse sur l'Europe.

¹³ Enquête réalisée sur un échantillon représentatif de 1006 personnes âgées de 18 à 75 ans et publiée dans *L'Hebdo* du 13 novembre 1986.

Conclusions provisoires

Bien que la CE ne puisse pas être comparée à la Confédération helvétique, elle contient néanmoins des aspects et des tendances qui se rapprochent des traits fédératifs. D'autant qu'à l'origine de la CE, il y a la convergence d'un *courant fédéraliste* issu de la résistance et du Congrès de La Haye, et d'un *courant fonctionnaliste* incarné par Jean Monnet. La vision fédéraliste recueillie dans le *Manifeste européen* de La Haye (1948) est empreinte de la pensée fédéraliste de Denis de Rougemont — rapporteur de la Commission culturelle du Congrès — et, par son intermédiaire, de l'expérience helvétique. Ces deux courants ont modelé ensemble et chacun à son tour le processus de construction de la CE: le traité de Communauté politique européenne entraîné dans la chute de la Communauté européenne de défense (CED), la CECA qui dans l'esprit de Robert Schuman devait constituer une première pierre d'une fédération européenne, le projet Fouchet d'une confédération d'Etats européens, puis le projet de traité d'union européenne du Parlement européen d'inspiration fédéraliste, qui, bien que passé sous silence par les Etats membres, a contribué à l'adoption de l'Acte unique européen. A travers ce cheminement sinueux, on distingue quelques traits fondamentaux de fédéralisme et d'innovation institutionnelle.

Malgré ses vicissitudes et ses imperfections, la CE a consolidé la paix entre ennemis traditionnels en les associant à l'œuvre commune. En formant un réseau dense de communication et une sphère de dirigeants politiques, de groupes d'intérêt européens, de fonctionnaires et experts, elle contribue à la création de nouvelles structures, au rapprochement des Européens et à l'émergence d'une opinion publique européenne. Sa construction hybride porte des marques de fédéralisme: elle repose sur une association libre d'Etats et partiellement de régions et de peuples européens, tout en mettant en pratique le principe de subsidiarité et de souveraineté partagée dans une Communauté d'Etats complexe. La CE respecte, peut-être trop, les Etats membres, sauvegarde leurs identités diverses et privilégie les minorités. Les tentatives d'intégration juridique sont loin d'avoir abouti à des «codes fédéraux» et relèvent davantage d'une harmonisation des législations nationales. Les allégeances multiples, nationales, régionales et européennes se manifestent à divers niveaux renfor-

çant les tendances fédéralistes qui se prolongent par une régionalisation accrue en Espagne, en Italie, voire en France. Le potentiel fédéraliste existe. Mais quelles en seront l'évolution et la forme à un stade plus avancé? C'est dans cette phase caractérisée par sa malléabilité institutionnelle et matérielle que la contribution de l'expérience suisse — dans ses aspects positifs, mais aussi négatifs — est susceptible d'être la plus significative. D'autant que la Confédération helvétique a constitué le premier noyau européen réunissant les Suisses allemands, français et italiens.

Intégrée de fait dans la CE, la Suisse va-t-elle demeurer à l'écart de son processus de décision tout en subissant ses conséquences? Va-t-elle accepter cette relation de sous-traitance? Pour l'heure, le modèle d'une coopération active donne satisfaction. En sera-t-il ainsi à l'avenir? Certes, l'adhésion passe par une porte étroite en raison des obstacles auxquels elle se heurte. Mais la portée réelle de ces barrières est difficile à évaluer, car elles sont à la fois objectives et symboliques. Elles perpétuent des valeurs traditionnelles comme dans l'exemple de la neutralité qui pourtant, d'après la Constitution, n'est qu'un instrument.

L'effet d'une éventuelle adhésion sur la démocratie semi-directe, bien que limité pour l'instant, a une forte probabilité de s'amplifier avec le développement de la CE. Mais inversement cette expérience pourrait constituer une partie de la dot helvétique que la Communauté serait peut-être amenée à utiliser sous la forme d'initiatives et de référendums européens. Quant aux risques auxquels la Confédération serait exposée en entrant dans la CE, ils dépendent largement de l'orientation que prendrait le système communautaire. Or la présence de la Confédération, qui par sa composition préfigure l'union européenne, serait susceptible d'infléchir le développement de la CE vers un fédéralisme à la Denis de Rougemont, en y apportant expérience et esprit fédéraliste. Dès maintenant, on constate que, malgré leurs différences, la CE et la Confédération helvétique semblent suivre, à des temps et à des rythmes différents, des voies parallèles. A des degrés divers, tant l'une que l'autre connaissent des tensions entre poussées fédéralistes et besoins fonctionnalistes, la Confédération helvétique dans un système consolidé par contraste avec un système communautaire malléable et en pleine formation.

DUSAN SIDJANSKI

CHRONIQUE EUROPÉENNE

Formation de quatrième cycle et éducation permanente en Europe

par

WALTER RÜEGG

En 1986, la ville de Florence fut décrétée par les Communautés européennes «Cité européenne de la culture». Dans le cadre des manifestations liées à l'attribution de ce titre, l'Université de Florence organisa du 9 au 12 novembre des rencontres académiques où se retrouvèrent des dirigeants d'une quarantaine d'universités, tant de l'Est que de l'Ouest.

Partant d'un thème général, «L'Europe des universités», les participants s'attachèrent à en discuter deux aspects fort différents, cela avec l'aide d'une vingtaine d'intervenants, tant italiens qu'étrangers.

En première partie du colloque, la cité d'art et son rôle dans l'Europe d'aujourd'hui furent au centre des débats: comment une ville peut-elle promouvoir et exprimer une volonté culturelle? Entre l'extrême de la ville musée (Tolède ou Venise) ou ville mémoire (Varsovie) d'une part, et, d'autre part, celui de la cité épicerie de la modernité, c'est-à-dire lieu de la modernisation technologique, économique et sociale de notre continent, n'y a-t-il pas de nombreux intermédiaires possibles auxquels l'université se doit de préparer ses étudiants? Elle peut le faire soit par la formation intellectuelle des hommes de culture, au sens traditionnel du terme (architectes, artistes, conservateurs de musée ou écrivains), soit par la préparation humaine des décideurs politiques, économiques et sociaux, soit par l'étude de la ville et de ses monuments en tant que phénomène urbain, soit enfin par l'analyse des effets directs et indirects provoqués par les institutions académiques et leurs membres sur la vie et les structures de la cité.