

# POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

43 FAX 00331/46336121

## La Suisse

### CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,  
René Rémond, Jacques Rigaud,  
Jacques Robert, Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

### SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

### VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Département des Revues  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (43-26-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

### ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1988)	265 F	360 F
2 ans (1988-1989)	530 F	720 F

REVUE TRIMESTRIELLE  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

Jean-François AUBERT. — Introduction historique : La formation du régime politique suisse.....	5
Ernest WEIBEL. — Les institutions et la diversité culturelle.....	17
Blaise KNAPP. — Confédération et cantons.....	31
Thomas FLEINER-GERSTER. — Le Conseil fédéral : Directoire de la Confédération.....	49
François COUCHEPIN. — Coordination des actes d'un Gouvernement collégial.....	65
Charles-André MORAND. — La formation et la mise en œuvre du droit.....	73
Andreas AUER. — Les droits fondamentaux et leur protection....	87
Jean-Daniel DELLEY. — La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes.....	101
Daniel-Louis SEILER. — Enjeux et partis politiques en Suisse....	115
Dusan SIDJANSKI. — La Suisse face à la Communauté européenne.	139

TABLEAU 2. — Composition du Conseil national par cantons (1983)

Cantons	Partis											Totaux	
	PRD	PDC	PSS	UDC	ADI	EV	PLS	FST	POCH	AN	FEPS		PSA
Zurich	9	3	8	5	4	2			1	2	1		35
Berne	5		9	9	1	1			1	2	1		29
Lucerne	3	5	1										9
Uri	1												1
Schwyz	1	2											3
Unterwalden		2											2
Glaris				1									1
Zoug	1	1											2
Fribourg	1	3	1	1									6
Soleure	3	2	2										7
Bâle-Ville	1	1	2		1								6
Bâle-Campagne	2	1	3	1				1					7
Schaffhouse	1		1										2
Appenzell	1	1			1								3
Saint-Gall	4	5	2		1								12
Grisons	1	2	1	1	1								5
Argovie	3	4	4	2	1								14
Thurgovie	1	2	1	2									6
Tessin	3	3	1								1		8
Vaud	7		5	1			3				1		17
Valais	2	4	1										7
Neuchâtel	1		2					2					5
Genève	2	1	2					3	1	1			11
Jura	1		1										2
Totaux	54	42	47	23	9	3	8	1	3	5	4	1	200

DUSAN SIDJANSKI

## *La Suisse face à la Communauté européenne*

La Suisse est de fait profondément intégrée dans la CE davantage que la plupart des pays membres. Cependant, elle reste en dehors de la CE pour les trois motifs principaux : son fédéralisme, sa démocratie semi-directe et sa neutralité. Et pourtant, malgré son étroite coopération avec la CE, cette situation de pays intégré de fait mais non membre de la CE et, par conséquent, n'ayant pas son mot à dire lors de la prise de décisions communautaires qui, de surcroît, l'affectent directement, ne laisse pas de préoccuper de nombreux dirigeants suisses. En effet, pour l'heure, la collaboration Suisse - CE semble donner satisfaction. Mais en sera-t-il de même à l'avenir avec le développement de l'union économique mais aussi juridique et politique de la CE ? L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1<sup>er</sup> juillet 1987 accentue et accélère le processus d'union en prévoyant un « espace européen sans frontières » pour 1992, en généralisant la procédure à la majorité qualifiée, en renforçant les politiques communes (recherche et technologie, régions, environnement, etc.), et en institutionnalisant la coopération politique. Pourra-t-on dès lors s'en tenir au modèle de coopération actuel ou faudra-t-il envisager l'adhésion de la Suisse à la CE ?

### I. — INTÉGRATION DE FAIT ET MODÈLE DE COOPÉRATION

Tout en étant un des pays le plus intimement imbriqué dans les activités socio-économiques de la CE, la Suisse a choisi une voie médiane entre isolement et adhésion, à savoir une participation active

au processus d'union sans pour autant devenir membre à part entière de la CE.

L'Europe occidentale est le centre de gravité des relations commerciales de la Suisse : 80 % des importations proviennent de l'Europe occidentale à laquelle sont destinées 65 % des exportations de la Suisse. Dans ce contexte, la CE forme le principal pôle d'attraction avec son marché de 320 millions de personnes : en 1986, 55 % des exportations suisses ont pris le chemin de la CE dont provenaient 73 % des importations. Le poids de la CE dans les échanges extérieurs de la Suisse tend à croître : au premier trimestre de 1987, 58 % de ses exportations ont été destinées à la CE (1). Selon F. Blankart, secrétaire d'Etat, « un franc sur trois gagné en Suisse provient de la CE de ce que nous exportons, investissons et rendons en service dans les Etats membres » (2). La Suisse occupe la troisième place en matière d'investissements étrangers dans la CE après la RFA et la France. Les 17 compagnies transnationales, regroupées dans le « Industrie holding », emploient dans la CE environ le double des effectifs de leur personnel en Suisse et moins de la moitié de toutes les personnes employées en dehors de la Suisse. Les trois grands de la chimie bâloise avaient en 1985 un effectif de 44 000 personnes dans leurs 132 unités de production et de commercialisation dans la CE et un chiffre d'affaires d'environ 10 milliards de francs suisses. En matière d'assurances, le montant des primes d'une cinquantaine d'agences et de succursales des compagnies d'assurances suisses dans la CE est à peu près deux fois plus élevé que le total du reste du monde : en 1982, les primes ont représenté 11,5 milliards de francs suisses en Suisse par comparaison avec 10,5 milliards pour la CE et 5,3 pour le reste du monde (3). De toute évidence, la situation, l'état d'union et les décisions de la CE ainsi que son développement à l'avenir sont, du fait de cette interpénétration économique, d'importance vitale pour la Suisse. Si la Suisse dépend largement de la CE, elle n'en constitue pas moins, comme le rappelle Jacob Kellenberger, un partenaire important et attractif pour la CE : la Suisse est le deuxième

(1) J. Kellenberger, *Suisse - Communautés européennes (CE). Les défis des années à venir*, exposé du chef du Bureau de l'intégration à l'occasion de l'Assemblée générale de la Fédération des Syndicats patronaux à Genève le 14 mai 1987, p. 11.

(2) F. Blankart, *Interdépendance et intégration*, dans *La Suisse et la Communauté européenne élargie*, édité par H. Schwamm, O. Hieronymi et P. Merciai, Genève, IUEE, 1983, p. 22 et 23.

(3) J. Kellenberger, *op. cit.*, p. 11 et 12 et *Switzerland and European Integration : The challenges of the Future* (Colloque *Can the Confederation Helvetia be imitated*, organisé les 2 et 3 juillet 1987 conjointement par le Gouvernement et l'opposition et le Centre européen de la Culture), p. 1 et 2.

client de la CE après les Etats-Unis et de surcroît, un marché stable et solvable ; en 1986, l'excédent de la balance commerciale en faveur de la CE a atteint les 17 milliards de francs suisses ; la Suisse occupe une position centrale au sein du réseau de communications en Europe occidentale et dans la CE en particulier. Les entreprises transnationales suisses sont d'importants employeurs et investisseurs dans la CE. Elles y exercent non seulement des activités de production et de distribution mais aussi de recherche. A ce dernier titre la Confédération helvétique est aussi un partenaire intéressant qui consacre des ressources substantielles à la recherche et au développement dont les trois quarts sont le fait du secteur privé (4).

Cette interdépendance entre la Confédération de 6,5 millions d'habitants et un grand ensemble de 320 millions est en réalité très asymétrique : la Suisse investit trois fois plus dans la CE que celle-ci dans son économie ; ses importations et ses exportations, vitales pour elles, ne représentent qu'environ 10 % et 6 % des exportations et des importations de la CE. Presque 75 % des étrangers qui travaillent en Suisse, soit près de 700 000, sont d'origine communautaire. Cette « intégration de fait » se reflète aussi dans la participation d'organisations professionnelles suisses dans les groupements européens (5).

La coopération avec la CE emprunte deux voies formelles : une voie multilatérale et une voie bilatérale. La *voie multilatérale* à travers l'AELE vise l'instauration d'un grand espace européen de libre-échange, puis d'un espace économique européen dynamique tel qu'il a été défini lors de la première rencontre ministérielle commune le 9 avril 1984 entre les pays de l'AELE et la CE. Les efforts en vue de la réalisation de cet objectif à long terme portent en premier lieu sur la libre circulation des biens. Dans cette perspective, des mesures ont été prises afin d'améliorer la coopération en matière de normes techniques et de simplifier les formalités douanières. D'autres domaines tels que les services font l'objet d'études préliminaires. Tout ce processus multilatéral se déroule sous la responsabilité, la direction et la haute surveillance d'un groupe *ad hoc* de hauts fonctionnaires représentant les pays de l'AELE et la Commission de la CE. Ce groupe a pour tâche entre autres de formuler des directives pour la poursuite des travaux qui couvrent une grande partie des domaines

(4) J. Kellenberger, *Suisse - Communautés européennes, op. cit.*, p. 12 et 13.

(5) D. Sidjanski et U. Ayberk, *Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires*, *Revue d'intégration européenne*, 1987.

envisagés en 1985 dans le Livre blanc de la Commission et repris dans l'Acte unique européen ?

La coopération bilatérale a pris la forme d'un vaste réseau d'accords dont le foyer central et le cadre sont constitués par l'Accord de Libre-Echange qui contient une clause évolutive (6). Signé en juillet 1982, l'accord a été accepté par le référendum en décembre de la même année : avec une participation de 51,2 %, les électeurs et les électrices l'ont approuvé à une forte majorité de 72,5 %, soit par 1 345 000 de voix contre 509 500 et par tous les cantons. Tous les partis gouvernementaux et les principaux groupes d'intérêt suisses (Vorort, USS, Union des paysans, à l'exception de l'attitude réservée de l'USAM) ont donné leur appui à l'Accord. Le bloc des opposants est constitué principalement à l'extrême gauche par le Parti du travail et à l'extrême droite par l'Action nationale et le Mouvement républicain. Les cantons où le pourcentage de non est plus de 30 % sont les cantons dits primitifs auxquels se sont joints quatre cantons de la Suisse alémanique : Schwyz, Obwald, Nidwald, Uri, Appenzel, Zoug, Lucerne et Argovie. Ils s'y sont opposés au nom de l'indépendance nationale et de la neutralité. Dans l'ensemble, les villes ont été plus favorables que les campagnes et les communes rurales (7). Cet accord général a été complété par un réseau d'une centaine d'accords et arrangements spécifiques (acier, horlogerie, transport, textile, etc.). Le rapprochement entre la Suisse et la CE s'est poursuivi par une série d'accords de deuxième génération : assurances, échange d'informations (protection de l'environnement, politique économique et monétaire, politique des transports), accords de coopération scientifique et technologie (JET, COST, EURONET) (8). Il s'agit d'un processus continu de prénégociations et de négociations d'accords qui, à l'exemple des négociations actuellement en cours, permettent de résoudre coup par coup des problèmes qui ont surgi dans le domaine des textiles ou d'associer la Suisse au développement d'une banque de données terminologiques (EURODICAUTOM) et d'un système de traduction automatique (EUROTA). De même, la possibilité est envisagée d'une participation de la Suisse au système communautaire de stabilisation des prix de matières premières (STABEX). Grâce à ce réseau institutionnel dense d'accords et d'arrangements, la Suisse a réussi à maintenir une coopé-

(6) J. Kellenberger, *op. cit.*, p. 5 et 6.

(7) U. Ayberk, *Suisse - Communauté : les péripéties d'une coopération ambiguë*, Colloque de la Société québécoise de science politique, les 14-16 mai 1986 à Montréal, p. 16.

(8) *Ibid.*, p. 21-25.

ration 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 ?

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 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 ses 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 politique qui l'affectent directement mais à l'élaboration desquels elle n'a pas pu contribuer. Dans la pratique, elle est contrainte d'en subir des 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. Conscient des problèmes que soulève l'intégration juridique de la CE, le Conseil national a invité le Conseil fédéral à inclure dans ses propositions à l'adresse du Parlement, un chapitre indiquant l'état de la législation en Europe. A la longue, la Suisse 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 adhésion (9). La Suisse serait-elle mise devant un choix inévitable entre adhésion ou satellisation ? D'autant que sa

(9) Cf. F. Blankart, *op. cit.*, p. 34.

marge de liberté de manœuvre se rétrécit au fur et à mesure que la CE renforce sa solidarité.

A l'évidence, les décisions prises à Bruxelles affectent directement des domaines de plus en plus nombreux d'activités économiques et sociales en Suisse. Il y a quelques années la politique scientifique de portée limitée est devenue une des préoccupations centrales des milieux officiels et économiques en Suisse. A la suite du compromis qui a mis fin au veto britannique concernant l'enveloppe budgétaire du Programme de recherche scientifique et technologique 1987-1991 de plus de 6 milliards d'écus, l'orientation de la politique de la CE en cette matière aura une influence prépondérante sur les structures de l'industrie et des services en Europe. Dans ce cadre, la commission vient de proposer 8 programmes spécifiques d'un montant de 2,7 milliards d'écus : *Esprit II* (3,2 milliards dont 1,6 de la CE) pour les recherches en matière de technologies d'informatique ; *fusion thermo-nucléaire* (911 millions d'écus) ; *Race* pour les télécommunications ; *Drive* (60 millions d'écus) au titre de sécurité et de pollution automobile (*Le Monde*, 25 juillet 1987). La politique des transports aériens constitue un autre exemple de défi pour la Suisse dont les compagnies aériennes pourraient être contraintes d'opérer dans des conditions de concurrence moins favorables dans un proche avenir (10). Dans le domaine culturel même, des barrières et des discriminations font leur apparition : ainsi, par exemple, les étudiants suisses sont obligés de payer une taxe dans les universités anglaises trois fois plus élevée que celle exigée des étudiants ressortissants des pays de la CE ; le réseau d'échanges d'étudiants dans la CE soutenu par les fonds du projet Erasme risque de porter préjudice aux échanges avec la Suisse. Des problèmes encore plus graves pourraient se poser à la suite de la reconnaissance des diplômes donnant lieu à une plus large circulation de professionnels et de cadres dans la CE.

Face à ces défis multiples et croissants, la Confédération peut envisager trois scénarios en écartant l'hypothèse de la Suisse faisant cavalier seul : 1) Attitude de coopération positive mais plutôt d'alignement ; 2) Attitude de coopération active selon le modèle actuel ; 3) Adhésion pleine ou sous certaines conditions à la CE. En effet, on est fondé à se demander si à la longue le modèle d'accords de coopération sera suffisant pour garantir la sauvegarde des intérêts suisses dans la CE.

(10) J. Kellenberger, *Switzerland and European Integration*, op. cit., p. 7.

## II. — QUELS SONT LES PRINCIPAUX OBSTACLES A 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 particulier 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 fait partie des « valeurs helvétiques » et 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'article 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 tiers (12). 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 constam-

(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.

ment 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 attaquant potentiel ne se 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 qui 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 un 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 croient 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 compé-

tences 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 États 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 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 l'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<sup>er</sup> juillet 1987. La Suisse aurait pu se trouver dans une situation similaire. Quel aurait été dans ce cas l'effet d'un refus populaire ?

L'opinion suisse ne semble pas percevoir les problèmes de la même façon que les milieux dirigeants. 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 CE (13). 62 % se déclarent favo-

(13) Enquête réalisée sur un échantillon représentatif de 1 006 personnes âgées de 18 à 75 ans et publiée dans l'*Hebdo* du 13 novembre 1986.

rables à la création d'une Confédération européenne, mais seulement 42,8 % (Suisse romands 54,6 %, Suisse allemands 36,4 %) souhaitent que la Suisse rejoigne la CEE un jour contre 42,5 % (Suisse romands 32,4 %, Suisse allemands 48,1 %) qui disent non. La CEE leur apparaît comme favorisant les échanges économiques surtout aux yeux des Suisse romands mais aussi comme la base d'une future Confédération européenne pour 34,4 % de Suisse allemands et 25,9 % de Suisse romands. Ils estiment à une majorité des deux tiers qu'en restant hors de la CEE, la Suisse ne court pas le danger de s'isoler du reste de l'Europe.

Cependant, la majorité des personnes interrogées estime que l'adhésion de la Suisse à la CEE ne pourrait pas 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 Suisse, soit 59,2 % de Suisse romands et 55,3 % de Suisse allemands. Dans une proportion légèrement moins élevée (52,3 %), les Suisse 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.

S'il y a accord sur l'intégration de fait de la Suisse dans la CE, il y a divergence sur l'interprétation de cette union de fait : en effet, les uns insistent sur l'interdépendance par opposition à l'intégration, alors que d'autres mettent l'accent sur la dépendance croissante.

Le choix des voies de collaboration entre la Suisse et la CE apparaît ouvert tant que la CE reste principalement une communauté socio-économique en pleine évolution. Néanmoins, le progrès de l'union politique risque de rendre plus difficile l'entrée de la Suisse dans la CE. D'autant qu'en se maintenant en dehors, celle-là n'a que peu de chance d'infléchir le processus d'union de celle-ci. Dès lors, une adhésion éventuelle tardive pourrait avoir un impact encore plus perturbateur sur le système suisse.

Certes la voie médiane de coopération est sage et efficace pour l'heure. Le sera-t-elle à l'avenir ? D'où le besoin d'explorer systématiquement d'autres possibilités et notamment l'hypothèse de l'adhésion, sa forme et son évolution ainsi que son effet sur le fédéralisme, la démocratie et la neutralité. Cette exploration ne prédétermine pas le choix politique d'autant que la réalité réserve souvent des surprises qui démentent nos études et nos prévisions. L'avenir de la Suisse en Europe reste ouvert. Et pourtant, on ne peut s'empêcher de regretter que le pays qui, grâce à son expérience fédéraliste aurait tant à apporter à la construction européenne, demeure en dehors de son courant le plus dynamique.

RÉSUMÉ. — *L'auteur étudie l'intégration économique et sociale de facto de la Suisse à la Communauté européenne (laquelle représente 55 % des exportations suisses et 73 % de ses importations). L'auteur avance l'hypothèse d'une adhésion de la Suisse à la CEE et ses principaux obstacles : le fédéralisme, la démocratie directe et la neutralité.*