

# La Suisse et son Etat à l'épreuve de l'Europe

Dusan Sidjanski  
Professeur à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève

Quel avenir la participation de la Suisse à l'intégration européenne réserve-t-elle à son Etat et à son système politique? Si l'on admet que la Suisse ne peut pas se soustraire à son destin européen en raison même de son imbrication profonde tant dans l'économie que dans le tissu social et culturel européen, on est fondé à se demander si son Etat et ses institutions politiques disposent de la capacité suffisante pour préparer et gérer le destin européen de la Suisse. La question se pose avec d'autant plus d'acuité qu'elle ne concerne pas uniquement son avenir européen mais aussi son avenir tout court. En effet, au défi qu'impose la dynamique de l'intégration européenne qui ébranle plus d'un aspect du mythe du Sonderfall helvétique s'ajoutent des chocs provoqués par les affaires de blanchiment d'argent sale, l'affaire Kopp et l'affaire des fichiers. Et même l'opinion publique pourtant traditionnellement confiante s'en est ressentie. Pour 44% des personnes interrogées, la Suisse est perçue comme une «démocratie de façade»; mais, fait plus inquiétant encore, cette proportion s'élève à 52% pour la catégorie des plus jeunes de 25 à 34 ans. De même, pour 40% des Suisses alémaniques et 50% des Suisses romands, la Suisse traverse une «crise d'Etat». D'autre part, 17% des personnes interrogées estiment que le Conseil fédéral s'est montré «totalement désorienté» et 43% «dépassé» dans l'affaire Kopp et dans l'affaire des fichiers, seuls 22% jugent son attitude «tactiquement habile»<sup>1</sup>.

## Constitution helvétique et intégration européenne

Ces contraintes et chocs intérieurs et extérieurs ne sont que des révélateurs impitoyables de la dégradation de la qualité et de la capacité du système démocratique suisse. Est-il sage dès lors de continuer à louer les vertus générales des institutions suisses, de revendiquer une «Europe helvétique» tout en étant conscients des défaillances du système suisse? De nombreuses voix de tous bords mettent en garde contre une «Suisse entravée» par les abus de la démocratie directe, et proposent des révisions déchirantes afin de s'attaquer aux maux qui érodent l'image idyllique de «la Suisse, démocratie témoin». Si le choc aujourd'hui est frontal, si l'échappatoire devient de plus en plus illusoire, c'est que le processus de dégradation lente est en marche depuis plusieurs décennies. «L'affaire des mirages» mettant en lumière les failles dans le contrôle parlementaire, le «malaise helvétique» souvent diagnostiqué dont le traitement a été confié au temps guérisseur, les conflits à propos de la «pénétration étrangère», l'émergence des mouvements «marginaux» ou la montée des écologistes sont autant de signes de la nécessité d'une meilleure adéquation du système politique aux exigences de la réalité socio-économique et aux valeurs nouvelles. Certes, un effort d'y répondre s'est traduit par une longue procédure de révision de la Constitution. Dans son rapport sur la révision totale de la Constitution de 1985, le Conseil fédéral conclut que cette révision est néces-

saire. Comme le rappelle Raimund Germann, le paragraphe consacré à «la Suisse à la fin du XX<sup>e</sup> siècle» ne comporte aucune allusion au processus d'intégration européenne<sup>2</sup>. En revanche, trois ans plus tard, le message de 1988 sur l'Europe passe sous silence la question de la Constitution alors même qu'il invoque des obstacles constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie semi-directe ou l'argument de neutralité pour opter pour la troisième voie. A-t-on voulu maintenir consciemment ou inconsciemment cette séparation artificielle entre ordre interne et ordre communautaire tout en sachant qu'une participation à l'intégration européenne, jugée par ailleurs indispensable, exige une adaptation de la législation suisse aux règles communautaires, voire une reprise de l'**acquis communautaire**? Pouvait-on dans ces conditions ignorer l'impact de cette adaptation sur les institutions helvétiques et notamment la démocratie semi-directe? A moins que, comme par le passé, on ait continué à nourrir des illusions à propos de l'intégration européenne et du maintien intégral de notre système constitutionnel tout en se déclarant favorable au principe de compatibilité avec les normes communautaires. A quoi peut-on attribuer cette attitude? Au manque de prévision, à un défaut de communication ou de coordination entre départements fédéraux ou à une approche pragmatique et fragmentée aux dépens d'une vision et d'une stratégie d'ensemble.

Depuis le début de l'intégration européenne, l'interprétation du Gouvernement suisse a été biaisée par sa vo-

lonté de préserver le mythe du «cas exceptionnel», îlot de prospérité et lieu de refuge; d'où les erreurs répétées dans le diagnostic et les pronostics sur l'intégration européenne. Ainsi la voie bilatérale et pragmatique choisie en septembre 1988 de préférence à d'autres hypothèses a-t-elle été abandonnée à la suite du discours de Jacques Delors du 17 janvier 1989 faisant appel à une négociation multilatérale CE-AELE. Cette négociation qui a pour objet de former un Espace économique européen (EEE) constitue un revirement de la politique européenne suivie jusqu'alors, revirement qui donne la mesure de l'interdépendance asymétrique qui caractérise les relations de la Suisse et de ses partenaires de l'AELE avec la CE. Ce rapport n'est que légèrement modifié par le grand bouleversement intervenu à l'Est, la CE demeurant le principal pôle économique d'où l'économie suisse retire un franc sur trois.

En raison de l'imbrication profonde de la Suisse dans la réalité communautaire, l'hypothèse d'une Suisse isolée au cœur de la CE n'est qu'un cas d'école. Il a fallu attendre jusqu'en mars 1990 pour assister à un débat enflammé, «surréaliste» selon le terme utilisé par Jean-Pascal Delamuraz, au Conseil national sur un postulat de Gian-Franco Cotti demandant au Conseil fédéral d'élaborer un scénario d'adhésion à la Communauté européenne et de la tenir à jour. L'adoption de ce postulat à une forte majorité ouvre la voie à l'exploration simultanée de deux hypothèses de travail réalistes: formation de l'EEE ou adhésion à la CE. Il est essentiel de noter que dans les deux cas, participation à l'EEE ou l'adhésion à la CE, la Suisse devra procéder à la restructuration de ses institutions. Ainsi, la participation à l'intégration européenne offre une opportunité, une chance pour la révision du système politique suisse devenu lourd, entravé et ingouvernable. C'est aussi l'occasion d'éviter qu'une «crise de l'Etat» ne se mue en une crise de société.

## Une Suisse eurocompatible

L'accélération de l'intégration européenne, son approfondissement par la création d'un véritable marché sans frontières, le renforcement des politiques d'accompagnement (régions, recherche et développement, environnement) ainsi que les progrès de l'union économique et monétaire sont autant de facteurs qui ont incité le Parlement et le gouvernement à adopter le **principe de compatibilité**. Il s'agit d'un effort de rapprochement des lois suisses des normes communautaires, voire de leur adaptation aux règles qui régissent le fonctionnement du marché intérieur de la CE. Selon une formule séduisante de certains hauts responsables, la Suisse doit accroître sa capacité d'adhésion afin d'éviter d'être contrainte à adhérer à la CE. Est-ce une méthode visant à éviter l'adhésion ou, au contraire, une préparation pédagogique à une intégra-

tion progressive «sans douleur»? Toujours est-il qu'à présent tant l'instauration de l'EEE qu'une éventuelle adhésion postulent l'acceptation de l'**acquis communautaire**. En bloc et sauf quelques exceptions réduites au minimum, les normes communautaires devront régir à l'avenir une partie substantielle des activités socio-économiques en Suisse et dans l'EEE. La compatibilité suppose à titre d'exemple l'application des règles de concurrence communautaires et par conséquent une révision et une adaptation de la loi sur les cartels. Cette adoption de l'**acquis communautaire** déjà largement admis en tant que préalable aux négociations EEE aura un effet profond sur notre législation et sur nos institutions. Elle imposera certains choix déchirants mais inévitables si l'on désire préserver les chances de l'économie suisse.

Bien que tous deux exigent un haut degré de compatibilité, des différences marquantes subsistent entre participation à l'EEE et adhésion à la CE. D'un côté, l'EEE exclut l'agriculture au grand soulagement des responsables et des intéressés. Mais tout en restant à l'abri dans un EEE, l'agriculture suisse est sur la sellette au GATT qui demande moins de protectionnisme et moins de subventions. A long terme, son rapprochement de la politique agricole comme de la CE apparaît inscrit dans les faits. A cette première différence sectorielle s'ajoute une différence fondamentale quant à la participation au processus de création des normes communes. Toute forme de **codécision** entre CE et AELE au sein de l'EEE est exclue. Certes, il est prévu des procédures d'information et de consultation, mais la CE rejette toute participation de l'AELE à la décision proprement dite. De fait, la CE ne dispose que d'une marge étroite de négociation en raison même des difficultés inhérentes à son propre processus de décision. Dès lors, elle est peu encline à remettre sur la table de négociation ses décisions difficilement acquises et d'un équilibre souvent fragile. En clair, cela signifie que les pays de l'AELE disposeront d'un certain pouvoir d'influence mais pas de réel pouvoir de décision. Dans de nombreux cas, ils seront amenés dans la pratique à s'aligner, sauf retouches mineures, sur les décisions de la CE. En revanche, dans l'hypothèse d'une adhésion, la Suisse pèserait de l'intérieur sur les décisions communautaires. Dans le premier cas, il s'agirait d'une participation informelle et limitée, alors qu'en devenant membre de la CE la Suisse participerait effectivement et à tous les stades du processus de décision qui réserve une part belle aux petits et moyens Etats membres.

## Une participation efficace exige des réformes institutionnelles

Le fonctionnement de l'EEE et, dans une mesure encore plus grande celui de la CE, implique une participation active et fréquente aux multiples réunions

qui se tiennent à divers niveaux. La présence des conseillers fédéraux sera indispensable dans les réunions ministérielles au sein des institutions de l'AELE et de l'EEE et a fortiori au sein des institutions communautaires. Comment les sept conseillers pourront-ils assurer une participation effective et couvrir chacun des domaines distincts et multiples? De plus, ils devront faire un effort supplémentaire afin de maintenir le contrôle politique sur les agents de la Confédération ainsi qu'un coordination entre les responsables à divers échelons et la mise en œuvre d'une politique générale cohérente. Les problèmes de la surcharge, de l'ubiquité, de compétences distinctes ou de la maîtrise des dossiers souvent évoqués sur le plan intérieur seront fortement accentués par les exigences de participation continue dans les rouages des institutions européennes.

Ces exigences soulignent, s'il en était besoin, l'actualité de diverses propositions de réformes telles que celles avancées par les députés Gilles Petitpierre et René Rhinow. Afin de renforcer la structure gouvernementale, ils envisagent diverses possibilités, soit un Conseil fédéral élargi à une vingtaine de membres avec à sa tête un président élu, soit un Conseil fédéral qui assumerait collectivement la direction politique d'une vingtaine de ministres. Cette structure considérée comme révolutionnaire complétée par des secrétaires d'Etat ou directeurs généraux aurait le grand avantage de permettre aux conseillers fédéraux de se consacrer davantage à l'orientation de la politique générale et au contrôle politique des activités spécialisées. Ce serait aussi une réponse aux besoins de représentation extérieure et de participation active au processus d'intégration européenne. Dans l'hypothèse d'une adhésion future, le président du Conseil fédéral pourrait assurer une participation efficace de la Suisse au Conseil européen composé de chefs d'Etat ou de gouvernement des pays membres. De leur côté, les membres du Conseil fédéral élargi seraient mieux à même de couvrir les réunions et les activités multiples au sein de l'EEE ou de la CE. Les contraintes intérieures et les besoins extérieurs convergent vers un renforcement du Conseil fédéral, une présidence plus forte et continue ainsi qu'une infrastructure de soutien plus solide.

En parallèle, le Parlement fait l'objet d'une série de propositions de réformes afin d'accroître son efficacité et d'accélérer le travail législatif<sup>3</sup>. Ces réformes visent à rationaliser le travail des commissions parlementaires, à ouvrir la porte aux parlementaires professionnels ainsi qu'à les doter de meilleurs outils de travail. La complexité et la diversité d'objets traités appellent cette réforme afin de permettre au Parlement d'exercer sa fonction législative, budgétaire et de contrôle politique. Ce renforcement de la structure parlementaire garantirait non seulement un meilleur fonctionnement à l'intérieur mais aussi une représentation plus efficace dans des institutions européennes dont l'AELE et l'EEE. Contrairement à

une idée reçue, les parlements nationaux des pays membres de la CE témoignent d'une activité croissante en matière communautaire du fait même de l'extension de la directive dans le cadre du marché intérieur, directives qui impliquent le plus souvent leur participation active au processus législatif dans la CE.

### L'avenir de la démocratie semi-directe

La démocratie semi-directe, un des piliers du système politique suisse, soulève des problèmes bien plus graves en regard de la participation au processus d'intégration. En effet, le recours au référendum ou à l'initiative peut constituer un obstacle, voire un veto à l'encontre de la participation suisse. La mise en pratique du principe de compatibilité peut être freinée notamment dans les cas où, comme pour la TVA, le peuple suisse ayant rejeté cette proposition une relance risquerait de se heurter à nouveau à un refus populaire. Un refus réitéré pourrait porter ombrage aux efforts de rapprochement et de collaboration tout en assurant la protection de certains intérêts particuliers. De toute manière, il mettrait en doute la capacité de la Suisse à rendre sa législation eurocompatible.

Mais l'épée de Damoclès d'un vote négatif menace de manière bien plus grave le futur accord instituant l'EEE. Elle reste constamment suspendue au-dessus des négociateurs et risque, dans l'hypothèse d'un refus, de provoquer l'isolement et la marginalisation de la Suisse. Le même cas de figure se présente dans la perspective d'une négociation des conditions d'adhésion à la CE. De la sorte, les négociateurs suisses doivent lutter sur deux fronts à la fois extérieur et intérieur. Cette menace d'un rejet apparaît d'autant plus abusive que dans une combinaison défavorable une minorité «introvertie» de 9% pourrait, selon les estimations de Raimund Germann, opposer son veto dans une matière aussi vitale pour le pays. Mais cet obstacle initial franchi, la Suisse ne pourra plus recourir au vote populaire lors de l'adoption de normes européennes. De ce fait, elle devra imposer des limites au recours à l'initiative et au référendum dans les domaines qui font objet d'une réglementation européenne dans le cadre de l'EEE ou de la CE. L'utilisation en sera réduite dans ces sphères à des niches d'autonomie que prévoient les normes européennes. Si le principe de limitation est applicable aussi bien dans l'EEE que dans la CE, sa portée réelle variera selon l'ampleur des sphères européennes. De ce fait, une adhésion à la CE imposera des limitations plus larges. Selon les estimations, sur une centaine de votations fédérales qui ont eu lieu de 1977 à 1987, une vingtaine concernaient les domaines communautaires. Sans affecter de manière substantielle la démocratie semi-directe dans l'état actuel de l'intégration européenne, deux constatations s'imposent: les limitations ten-

draient à s'étendre aux nouveaux domaines qui feraient partie à l'avenir de la sphère d'activité communautaire; dans ces cas, le référendum et l'initiative au niveau national ne pourraient être utilisés à l'encontre des normes européennes de même qu'en Suisse le vote populaire cantonal ou communal ne peut avoir lieu en matières fédérales. En deuxième lieu et dans ces conditions, les votes populaires qui porteraient sur les domaines européens n'auraient qu'une valeur d'avis ou de propositions à l'intention des institutions européennes.

Il est évident que toute participation à l'intégration européenne exigera un réaménagement du recours au vote populaire en Suisse. A cette occasion, une réflexion plus générale ne serait-elle pas opportune à propos de la pratique de la démocratie semi-directe et de sa réforme? En effet, malgré la valeur fondamentale de ces instruments, de nombreuses critiques se font entendre: au lieu de proposer des options et des orientations, les votations portent trop souvent sur des détails; la complexité des questions abordées dépasse les compétences des électeurs; ceux-ci trop souvent sollicités tendent à s'abstenir laissant le champ libre aux décisions des minorités; leur utilisation est réservée principalement aux groupes puissants qui l'emploient pour promouvoir ou défendre leurs intérêts malgré quelques exemples d'initiatives qui ont permis l'expression institutionnelle de certains groupes «marginiaux»; le recours abusif à ces instruments permet à une minorité d'exercer un pouvoir de veto et d'empêcher des progrès ou des réformes nécessaires. Autant de critiques qui appellent un examen sans préjugés afin d'éviter les abus et de préserver l'essentiel de la démocratie semi-directe qui dans une certaine mesure constitue le contre-poids à la stabilité garantie par la formule magique de gouvernement et le consensus des élites, la démocratie semi-directe qui constitue une raison de fierté à l'extérieur mériterait d'être révisée en fonction des expériences intérieures et des problèmes soulevés par la participation de la Suisse à l'intégration européenne.

### La Confédération helvétique, modèle pour l'Europe Unie?

Par sa nature multinationale et par sa forme fédéraliste, l'expérience suisse sans prétendre être un modèle pour l'Europe en formation peut être une riche contribution à cette construction commune. Certes, elle porte la marque d'un processus historique qui après des siècles de liens confédéraux et d'associations autour d'un noyau fédérateur accomplit un saut en 1848 donnant naissance à l'Etat fédéral. Par contraste, l'intégration européenne en cours reproduit l'accélération de l'histoire en transformant les ennemis d'hier en partenaires de la Communauté européen-

ne. Les deux processus sont cependant à un tournant décisif: l'un devant les choix d'un fédéralisme européen, l'autre devant la tâche de renouveau de son fédéralisme. Les deux sont à la recherche d'un équilibre dynamique entre le pouvoir central, les Etats membres et les régions, entre l'exécutif et le législatif, entre l'efficacité décisionnelle et la participation populaire. Exemple à plus d'un titre, le fédéralisme suisse et ses diverses institutions donnent des signes évidents de vieillissement. La crise de l'Etat ressentie par un nombre croissant de citoyens se double d'une participation en décroissance inquiétante et une forte dégradation de la confiance dans l'Etat et le gouvernement. Pendant longtemps on a écarté le problème de l'abstentionnisme pourtant lancinant en évoquant l'image d'un «peuple heureux» et confiant dans ses institutions et autorités politiques. Aujourd'hui les clignotants s'allument de toutes parts: le capital de confiance connaît une forte érosion et la Suisse tend à devenir ingouvernable. Afin d'éviter qu'elle ne se mue de démocratie témoin en démocratie de façade, une œuvre de renouveau de l'Etat et des institutions politiques s'impose d'urgence. C'est en démontrant sa capacité de renouveau que la Suisse apportera sa dote à l'Europe: son expérience mise à nu, débarrassée de son enveloppe mythique une orientation précieuse quant aux voies à suivre ou quant aux déviations à éviter. A son tour, la Suisse doit être ouverte aux innovations, à la dynamique communautaire qui, de toute manière, affectent directement sa substance même. S'en rapprocher, s'intégrer partiellement par voie de l'EEE en subissant les contraintes extérieures ou s'engager pleinement et participer de l'intérieur à la définition de la fédération européenne naissante. Tel est le dilemme. Quel que soit le choix des responsables de l'Etat et du peuple suisse, l'heure est venue de rénover le système politique suisse afin qu'il soit en mesure de répondre aux demandes pressantes tant extérieures qu'intérieures. Dans cette perspective, l'Etat suisse à l'instar de la CE sera de plus en plus appelé à accomplir des tâches de coordination, d'orientation et de promotion en collaboration avec les agents socio-économiques et les institutions de recherche. Ainsi rajeuni, libéré des hypothèques et des complexes, l'Etat suisse sera à même d'assumer pleinement ses responsabilités à l'égard de ses citoyens et de l'Europe.

<sup>1</sup> Sondage d'opinion du 1<sup>er</sup> au 18 juin 1990 sur un échantillon de 940 personnes dont le résultat a été publié dans *Das Magazin*, supplément hebdomadaire du *Tages Anzeiger* et de la *Berner Zeitung*, 32/90, pp. 16 à 19.

<sup>2</sup> Pour une Constitution fédérale «Euro-compatible», Lausanne, Institut de hautes études en administration publique, 1989, pp. 1 et 2.

<sup>3</sup> J. N. Rey, *La Suisse au pluriel*, Lausanne, LEP, 1990, pp. 221 à 278.