

AUTEURS

---

KARL AESCHBACH  
URAL AYBERK  
EMIL BRAUCHLIN  
HANS PETER BRUNNER  
VICTORIA CURZON-PRICE  
CHRISTIAN DOMINICÉ  
PIERRE DU BOIS  
PHILIPPE FRICKER  
JÜRIG MARTIN GABRIEL  
GASTON GAUDARD  
MADELEINE HÖSLI  
BETTINA HURNI  
CLAUDE KASPAR  
PHILIPPE KENEL  
CHRISTINE MIRONESCO  
CHARLES RICQ  
ROLAND RUFFIEUX  
FRANÇOIS SAINT-OUEN  
HENRI SCHWAMM  
PASCAL SCIARINI  
DUSAN SIDJANSKI  
ANNE-LISE THURLER MULLER  
PAUL VEYRASSAT  
DOMINIQUE WISLER  
MARC ZUFFEREY

Publié sous la direction de  
Roland Ruffieux  
et Annik Schachtschneider Morier-Genoud

# LA SUISSE ET SON AVENIR EUROPÉEN

*Une analyse des positions suisses  
face à  
l'intégration de l'Europe*

Editions Payot Lausanne

## TABLE DES MATIÈRES

*Cet ouvrage rassemble les exposés du 19<sup>e</sup> Séminaire académique suisse organisé par la Maison Stapfer et le Forum Helveticum, qui a eu lieu à Lenzbourg du 7 au 10 mars 1989.*

*Les exposés présentés en allemand et marqués d'un astérisque dans la table des matières ont été traduits par M<sup>me</sup> Annik Schachtschneider Morier-Genoud.*

|   |   |
|---|---|
| Avant-propos, par Annik Schachtschneider Morier-Genoud et Roland Ruffieux . . . . . | 9 |
|---|---|

### PREMIÈRE PARTIE

#### IMPLICATIONS DE LA SUISSE DANS LE PROCESSUS DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: APPROCHES ET SCÉNARIOS

|  |    |
|--|----|
| La Suisse face à l'intégration de l'Europe (1945-1973), par Pierre Du Bois   | 13 |
| La Suisse, le nouvel espace économique européen et la transformation du monde, par Gaston Gaudard. . . . .         | 29 |
| Quelle contribution suisse au système européen du XXI <sup>e</sup> siècle? par Christian Dominicé . . . . .        | 41 |
| Les cantons suisses, les relations transfrontalières et l'Acte unique européen, par Charles Ricq. . . . .          | 49 |
| La politique économique extérieure de la Communauté européenne vis-à-vis de la Suisse, par Henri Schwamm . . . . . | 67 |
| Les échanges technologiques Suisse-CE: ESPRIT, EUREKA, par Christine Mironesco . . . . .                           | 77 |
| Le triangle Suisse-AELE-CE: pour combien de temps encore? par Bettina Hurni . . . . .                              | 87 |

### DEUXIÈME PARTIE

#### PROBLÈMES SPÉCIFIQUES À LA SUISSE DANS LA PERSPECTIVE DE 1992

|  |     |
|--|-----|
| *Réflexions sur une neutralité «apte à l'Europe», par Jürg Martin Gabriel  | 101 |
| *L'importance de la neutralité comme moyen d'affirmer l'indépendance suisse dans une Europe intégrée, par Hans Peter Brunner . . . . . | 109 |
| Sécurité et Communauté: implications pour la Suisse, par Dominique Wisler . . . . .  | 119 |

\*Textes traduits de l'allemand.

Conception couverture: Studio Palmerini, Morges  
Illustration couverture: Peter Studer, Möschi

© Editions Payot Lausanne 1989  
ISBN 2-601-03061-5  
Imprimé en Suisse

|   |     |
|---|-----|
| *Le trafic de transit: un défi pour la politique suisse des transports, <i>par Claude Kaspar</i> . . . . .  | 127 |
| Les conséquences de l'intégration européenne sur la politique en matière de main-d'œuvre étrangère, <i>par Philippe Kenel</i> . . . . .               | 131 |
| Répercussion du Marché unique sur l'agriculture suisse, en particulier de montagne, <i>par Marc Zufferey</i> . . . . .                                | 139 |
| L'obstacle agricole dans la perspective de la troisième voie, <i>par Pascal Sciarini</i> . . . . .  | 145 |
| La Confédération helvétique dans une fédération européenne en formation: l'adhésion sous l'angle du fédéralisme, <i>par Dusan Sidjanski</i> . . . . . | 155 |

### TROISIÈME PARTIE

#### CONSÉQUENCES DE L'INTÉGRATION POUR L'ÉCONOMIE

|   |     |
|---|-----|
| Trois modèles d'intégration: l'AELE, Le Marché commun et le Marché unique, <i>par Victoria Curzon Price</i> . . . . .     | 169 |
| L'économie suisse face à 1992: perspectives et priorités, <i>par Paul Veyrassat</i> . . . . .                             | 177 |
| *Le marché européen vu par les syndicats: dimension sociale et liberté des personnes, <i>par Karl Aeschbach</i> . . . . . | 187 |
| *Comment les entreprises suisses se préparent-elles à la CE de 1992 ? <i>par Emil Brauchlin</i> . . . . .                 | 195 |
| *L'attitude des organisations économiques suisses face à la CE, <i>par Madeleine Hösli</i> . . . . .                      | 203 |

### QUATRIÈME PARTIE

#### LES DIFFÉRENTS SECTEURS DE L'OPINION PUBLIQUE CONFRONTÉS À L'ÉCHÉANCE EUROPÉENNE

|  |     |
|--|-----|
| Les partis politiques suisses face à l'intégration européenne, <i>par François Saint-Ouen</i> . . . . .  | 217 |
| Les leaders d'opinion suisses et les questions européennes, <i>par Ural Ayberk</i> . . . . .   | 227 |
| L'opinion publique face à l'intégration européenne: que disent et ne disent pas les sondages? <i>par Roland Ruffieux et Anne-Lise Thurler Muller</i> . . . . . | 237 |
| La construction européenne et la cohésion nationale suisse: une fois encore le «Sonderfall Schweiz»? <i>par Yves Fricker</i> . . . . .                         | 253 |
| Abréviations . . . . .   | 261 |

## AVANT-PROPOS

Depuis que les chocs pétroliers, puis la conjoncture variable des années 80, ont imposé la relance de l'intégration européenne, le souci de la compétitivité technologique et industrielle de l'Europe face aux Etats-Unis et la montée du Sud-Est asiatique sont devenues les motivations principales des efforts pour une union économique européenne consolidée. Le monde entier s'interroge sur l'issue que prendra cette audacieuse aventure, et les étapes franchies par la CE vers l'ouverture définitive de son Marché unique figurent à la une des mass média suisses.

Dans une Europe où le processus d'unification économique, technologique et politique suit un irréversible cheminement, la Suisse semble être à la recherche d'une nouvelle identité. Ce pays, dont le fédéralisme reste exemplaire pour l'unification européenne, ne participe en effet ni à la construction économique ni au projet politique de la Communauté. Toujours soucieuse de renforcer son identité nationale face à la montée d'un «européanisme», actuellement à la mode, la Confédération a néanmoins placé l'achèvement du Marché unique au centre de ses préoccupations politiques. Mais, face à cette restructuration européenne, peut-elle légitimement continuer à s'appuyer sur les fameux trois piliers du consensus helvétique, à savoir la neutralité, le fédéralisme et la démocratie directe?

Voilà une des questions majeures posée par les auteurs du présent ouvrage. En effet, leurs analyses de la position suisse dans le processus d'intégration européenne sont singulièrement rigoureuses. Les uns cherchent à démontrer avec véhémence les répercussions vraisemblablement dramatiques qu'aura une Europe des marchands sur la Suisse. D'autres, convaincus que l'intégration de fait du pays au sein de la CE l'amènera tôt ou tard à y adhérer, exigent l'abandon des mythes helvétiques. Ils réclament une redéfinition des concepts-clés de sa politique étrangère qui tienne compte des réalités européennes. Dans cette perspective, aucun élément de la mythologie suisse ne fait véritablement obstacle à une adhésion de la Suisse: son fédéralisme s'en trouverait plutôt renforcé et sa démocratie directe y puiserait un nouvel élan. Quant à l'encombrante neutralité helvétique, elle pourrait facilement être rendue «apte à l'Europe» sans que les Suisses aient besoin de l'abandonner définitivement; situation proche de celle de 1920, lorsque la Suisse adhéra à la SDN.

Rappelons que, dans son rapport d'août 1988, le Conseil fédéral lui-même encourageait à développer «l'aptitude de la Suisse à l'Europe» au maximum pour rendre superflue une adhésion à la CE. Mais cela ne revient-il pas à inciter notre pays à une participation de fait au processus d'intégration européenne? L'insertion de groupes socio-économiques suisses au sein de plus d'une centaine d'organisations et programmes communautaires, ainsi que l'intense participation helvétique aux projets européens de recherche et de développement scientifique sont des faits qui parlent d'eux-mêmes.

Soulignons encore le fait que certains auteurs de cet ouvrage ont réussi à dévoiler des aspects cachés de l'identité nationale suisse. D'autres par contre ont su mettre en évidence l'hésitation légitime des Suisses face à l'énorme enjeu politique que représente l'échéance de 1992.

Car le doute ne saurait persister: la dimension européenne dans l'avenir suisse suscite un très vif intérêt parmi les universitaires de notre pays. Lors du XIX<sup>e</sup> séminaire académique suisse, organisé sous les auspices du Forum Helveticum et de la Maison Stapfer à Lenzbourg en mars 1989, vingt-cinq chercheurs romands et alémaniques, ainsi que des invités des milieux politiques et économiques, ont échangé leurs points de vue pendant quatre jours sur les débats déclenchés par l'orientation de la politique étrangère suisse face à l'intégration européenne. Le but du séminaire était de promouvoir l'analyse des différentes positions suisses concernant la CE et l'AELE, à la lumière des développements récents. D'autre part, il devait contribuer à la recherche d'apports positifs de la Suisse à la construction politique de l'Europe. Finalement, le séminaire avait aussi l'intention de favoriser le processus de formation de l'opinion publique, tâche qui se réalise avec la publication de ses Actes sous forme de livre. La problématique Europe-Suisse, véritable sujet de cet ouvrage, a également donné lieu à des débats animés lors du séminaire de Lenzbourg.

Pour favoriser l'accès à ce livre, les exposés ont été regroupés en quatre parties. La première retrace les diverses implications de la Suisse dans le processus de l'intégration européenne, tandis que la deuxième traite des problèmes spécifiques à la Suisse en vue de l'ouverture, en 1992, du Marché unique, problèmes touchant à la neutralité, à la sécurité, au trafic, à l'agriculture et au fédéralisme. Quant à la troisième partie, elle analyse les répercussions de l'intégration européenne sur l'économie suisse. Enfin, la dernière partie évoque les réactions des différents acteurs de l'opinion publique face à l'échéance de 1992.

Selon l'usage, chaque participant du séminaire s'est exprimé dans sa langue. Cependant, les exposés présentés en allemand, ont été traduits en français pour la publication.

*Lausanne, le 30 juin 1989*  
*Annik Schachtschneider Morier-Genoud*  
*et Roland Ruffieux*

## PREMIÈRE PARTIE

# IMPLICATIONS DE LA SUISSE DANS LE PROCESSUS DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: APPROCHES ET SCÉNARIOS

## Notes

<sup>1</sup> Information pour la presse concernant le rapport du Conseil fédéral sur «la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne», DFEP, Service de presse et d'information, 13 septembre 1988, p. 23 (ronéotypé).

<sup>2</sup> Voir en particulier R. SCHWOK, *Horizon 1992 – La Suisse et le grand marché européen*, Genève, Georg, 1989.

<sup>3</sup> On considère généralement que les raisons justifiant le renoncement à l'adhésion sont au nombre de huit, selon un inventaire que l'on doit au secrétaire d'Etat F. Blankart, directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures. Voir notamment F. BLANKART, «Considérations sur la politique européenne de la Suisse», in *Cadmos*, N° 38, été 1987, pp. 24-25.

<sup>4</sup> La première référence des pays de l'AELE et de la CE à cet «espace économique européen dynamique» date de la Déclaration du Luxembourg du 9 avril 1984 (FF 1985 I, p. 375).

<sup>5</sup> Rapport du Conseil fédéral sur «la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne», FF 1988 I 353, p. 131 du tiré-à-part.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>7</sup> On la trouve par exemple présente pendant la négociation de l'Accord de libre-échange de 1972: - «Déclaration de la Suisse lors de la rencontre au niveau ministériel entre les Communautés européennes et la Suisse à Bruxelles le 10 novembre 1970», pp. 11-12, (ronéotypé).

- Rapport du Conseil fédéral du 11 août 1971 sur *l'évolution de l'intégration européenne et la position de la Suisse*, FF 1971 II 621, p. 114 du tiré-à-part.

<sup>8</sup> Rapport du Conseil fédéral du 24 août 1988, op. cit., p. 113.

<sup>9</sup> Source: M. BÖTSCH, «EG 92: Fakten, Entwicklungen, Herausforderungen und Chancen für die schweizerische Landwirtschaft», Arbeitspapier, SBV, 1988, p. 8, (ronéotypé).

<sup>10</sup> Source: R. HORBER, *Landwirtschaftlicher Einkommensrückgang im Falle eines EG-Beitritts der Schweiz*, Office fédéral de l'agriculture, 1988, (ronéotypé).

<sup>11</sup> Voir notamment R. HORBER, «L'intégration européenne, un défi pour l'agriculture suisse», in *La Vie économique*, 9/88, pp. 12-15.

<sup>12</sup> En particulier in «le Livre vert de la Commission – perspectives de la politique agricole commune», Bruxelles, Service de l'économie agricole, juillet 1985, p. VI.

<sup>13</sup> F. BLANKART, «La Communauté européenne: défi de politique intérieure en Suisse», allocution devant le Lion's Club de Genève, 12 avril 1988, p. 4, (ronéotypé).

<sup>14</sup> C'est notamment l'avis développé par le secrétaire d'Etat F. BLANKART in «Die Landwirtschaft im internationalen Spannungsfeld», Vortrag gehalten am 10. Februar 1987 vor der Gesellschaft Schweizerische Landwirte, Zurich, (ronéotypé).

<sup>15</sup> Notamment W. ZELLER, «eine Einfügung der schweizerischen Landwirtschaft in den EG-Agrarmarkt hauptsächlich über die Anpassung der Produzentenpreise erfolgen müsste», tiré de *Zur Europafähigkeit der Landwirtschaft*, in W. Zeller, (hg.), *Europa 92 und die Schweiz*, Zurich, Neuer Zürcher Zeitung, 1988, p. 88.

<sup>16</sup> Voir notamment F. BLANKART, «Die Landwirtschaft...», op.cit., p. 21.

DUSAN SIDJANSKI

Professeur à l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes et  
à l'Université de Genève

## LA CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE DANS UNE FÉDÉRATION EUROPÉENNE EN FORMATION: L'ADHÉSION SOUS L'ANGLE DU FÉDÉRALISME

### I. Introduction

#### 1. Les obstacles sont-ils infranchissables?

L'hypothèse de l'*adhésion* de la Suisse à la Communauté européenne à plus ou moins long terme substitue à l'approche défensive qui dresse des obstacles une approche positive qui met l'accent sur l'apport de la Suisse à l'Union européenne. Dans cette perspective, nous assumons que la plupart des obstacles ou des barrières élevés à l'encontre de toute tentative d'adhésion de la Suisse existaient aussi, à des degrés divers, pour les pays membres de la CE. Peut-on croire que la France, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas sont moins jaloux de leur «indépendance» que la Suisse? Ou doit-on admettre qu'à l'exemple des Cantons suisses, ils ont reconnu que dans la situation nouvelle d'après-guerre, le meilleur moyen de sauvegarder leurs souverainetés était de s'unir, qui plus est, que les progrès de l'union renforcent leur capacité concurrentielle et leur souveraineté commune. D'autre part, à l'instar des parlements et tribunaux cantonaux, leurs parlements et leurs tribunaux suprêmes continuent à remplir des fonctions tout en s'intégrant dans un ordre communautaire en pleine formation. Dans une dimension économique, l'intégration des Cantons dans un marché suisse ne les a pas empêché de développer leurs échanges avec l'Europe et le monde; de même, les pays exportateurs et libre-échangistes tels que la République fédérale allemande, le Royaume-Uni, et en particulier les pays du Bénélux, tout en consolidant leurs économies au sein de la CE ont poursuivi leur expansion sur le marché mondial en entraînant dans leur sillage même les pays moins ouverts tels que la France et l'Italie. Par surcroît, grâce à la CE, les pays membres ont retrouvé leur capacité d'influence dans les relations économiques et commerciales, comme le témoigne leur pouvoir de négociation au sein du GATT. Peut-on

croire que la Suisse dispose d'un «treaty making power» supérieur aux pouvoirs que détenaient la France, l'Angleterre ou l'Allemagne avant qu'ils n'aient décidé de les mettre en commun au sein de la CE? Ces divers problèmes – de même que ceux de l'agriculture ou de la main-d'œuvre – sont susceptibles de solutions pratiques, négociées, la question d'une union politique incluant à la fois les relations extérieures et la sécurité. Sous cet angle, le choix en définitive se situera entre une «neutralité isolée» mais enclavée dans la CE et l'appartenance à part entière à une Communauté politique. Il s'agira là d'une révision déchirante qui devra s'inscrire dans une vision globale, politique, qui prendra en compte l'intérêt général mais aussi les changements intervenus sur les plans européen et mondial.

## 2. Pourquoi l'hypothèse d'adhésion apparaît plausible

L'impulsion donnée à l'intégration européenne par l'Acte unique européen (AUE), conjuguée avec la menace de la concurrence américaine ou japonaise, a secoué la torpeur et le confort du vieux continent. Dans la vague de changement qui touche l'Europe, la CE s'affirme comme le noyau et le moteur de l'union. Par la mise en œuvre de ses quatre libertés et des politiques communes (recherche et développement, environnement, régions) et des politiques d'accompagnement ainsi que par l'ébauche de l'union politique, l'AUE oblige la Suisse à reconsidérer ses relations avec la CE et sa position dans l'AELE. Tout en écartant dans l'immédiat l'hypothèse de l'adhésion, le message du Conseil fédéral adopte une attitude ouverte et évolutive en prônant l'adaptation continue de la Suisse à l'intégration européenne.

De toute évidence, l'intégration de fait de la Suisse dans le processus d'union économique et sociale, exclut dès maintenant l'hypothèse ou la possibilité d'un isolement par rapport à la CE. Bien au contraire, tout laisse prévoir une intensification des échanges ainsi que de l'interpénétration des activités Suisse-CE, comme en témoignent notamment l'insertion des groupes socio-économiques suisses au niveau de la CE (présence dans 150 organisations communautaires). La multiplication des accords sectoriels, l'implantation des entreprises suisses dans la CE ainsi que la participation dans les programmes de recherche et de développement sont autant de confirmations de cette solidarité de fait. L'ombre même d'un isolement hypothétique a provoqué une prise de conscience de la dépendance mutuelle entre la Suisse et la CE.

Sous l'effet du marché intérieur, la Suisse a adopté le *principe de compatibilité* avec l'ordre communautaire et a entrepris un effort d'adaptation aux normes de la CE. Selon certains hauts responsables, la Suisse doit accroître sa capacité d'adhésion afin d'éviter d'être contrainte à adhérer à la CE. Mais cette attitude positive conduit, à notre avis, insensiblement mais sûrement à plus ou moins longue échéance, au rapprochement qui pourrait aboutir à une intégration complète. D'autant qu'entre l'alignement de l'extérieur aux décisions prises par la CE, sans la participation suisse au processus de décision communautaire, et une participation pleine à ce

processus, on serait bien tenté d'opter pour cette deuxième formule en tant que meilleure garante de l'autonomie de la Suisse. Entre l'alignement et la participation, notre choix est fait. La question reste de savoir si cette participation ne va pas entamer la pratique du fédéralisme suisse. Afin d'y apporter quelques éléments de réponse, je me demanderai si la CE s'oriente vers une structure fédéraliste, si cette structure tend à s'appuyer sur des formes et tendances compatibles aux niveaux nationaux et régionaux. J'esquisserai, en dernier lieu, quelques conséquences probables de cette tendance sur le fédéralisme suisse.

## II. La CE sur la voie du fédéralisme

La CE en pleine formation, fondée sur l'association libre d'Etats européens démocratiques (dont plusieurs parmi les plus anciens) est loin de connaître le degré de centralisation qui caractérise la Confédération suisse, l'ampleur et l'intensité du pouvoir fédéral et la capacité de son administration centrale.

### 1. Pouvoir communautaire naissant

Le pouvoir central ou communautaire encore embryonnaire et faible cherche à s'affirmer à l'égard des Etats membres qui conservent et exercent l'essentiel des pouvoirs: la politique étrangère, la défense, la politique économique, la monnaie, la politique sociale. Certes des éléments communautaires apparaissent progressivement dans ces divers secteurs. Ainsi, par exemple, l'AUE complète le marché intérieur par une ébauche de dimension sociale. La politique extérieure a certaines composantes communautaires: la politique commerciale commune, pendant naturel de l'union douanière, qui en faisant parler la CE d'une seule voix au GATT traduit en termes de pouvoir de négociation son poids de la plus grande puissance commerciale du monde; la convention de Yaoundé et l'association des ACP (65), les éléments d'une politique d'aide aux Pays en voie de développement (PVD) ainsi que la Federal Bank of Amerika (FED) sont autant d'instruments qui, malgré leur relative faiblesse, constituent des points d'appui d'une future politique communautaire d'aide au développement; dans la même perspective de rapprochement et de cohérence s'inscrit la règle selon laquelle les matières qui font partie d'une politique ou d'une réglementation commune à l'intérieur de la CE doivent avoir leur prolongement logique à l'extérieur aussi; enfin, l'AUE cherche même à renforcer la consultation en matière de politique extérieure voire même de sécurité afin d'assurer plus de convergence entre les politiques des Etats membres. Ces efforts jalonnent et préparent la voie qui mène vers une politique extérieure commune. Mais ils sont bien loin de la politique étrangère, de défense et de sécurité qui sont le propre de l'Etat fédéral suisse. Dans le domaine de coopération politique comme dans celui de la politique économique ou monétaire (SME et ECU) la compétence naissante de la CE n'est pas comparable au pouvoir effectif de la Confédération

helvétique. Faut-il par surcroît rappeler qu'avant l'entrée en vigueur de l'AUE, le Conseil prenait ses décisions, sauf exception, à l'unanimité selon la procédure *confédérale*? L'AUE marque le retour aux règles originelles du Traité de Rome c'est-à-dire à la procédure plus *fédérale* de la majorité pondérée qui s'applique notamment à la mise en œuvre et à la régulation du marché intérieur prévu pour 1993. Cependant, l'unanimité est exigée pour les décisions fondamentales: réforme des traités-constitutions, admission de nouveaux membres, mise en place d'une politique d'environnement, d'une union économique et monétaire, harmonisation des politiques fiscales, etc. Dans la Confédération helvétique toutes ces matières, à une exception près, sont du ressort du pouvoir central fédéral. Dès lors, 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.

## 2. Sur la voie du fédéralisme

Bien qu'en pleine formation, la CE semble engagée sur la voie du fédéralisme. Toute une série de traits fondamentaux mais aussi de pratiques de la CE nous conforte dans cette opinion. Un premier consiste à reconnaître la diversité et d'en tenir compte dans le processus d'union. Aussi lit-on dans l'introduction au Rapport général de la CE 1988 que «l'interdépendance entre les pays européens impose sa logique de coopération face aux divergences d'intérêts; elle conduit à prendre en charge la diversité en reconnaissant les différences, à apprendre à vivre et à prospérer à douze». Et le président Jacques Delors de renchérir: «Que l'on se rassure: les particularités nationales ne disparaîtront pas plus que ne se sont effacées les spécificités régionales. Il est vrai que pour donner aux Européens le sentiment qu'ils appartiennent à un même ensemble, les gouvernements ont décidé de multiplier les signes d'une Europe des citoyens: passeport européen, échange d'étudiants, compétitions sportives, manifestations culturelles... Mais rien, dans tout cela, ne décèle une volonté d'uniformisation. Après tout, chaque pays pourra cultiver l'héritage de son Histoire, ses traditions, ses coutumes, ses spécificités. Notre Europe ne sera unie que dans la diversité<sup>1</sup>.» C'est le principe de l'*union dans la diversité* qui, Denis de Rougemont se plaisait à le répéter, est inscrit sur le fronton de tout édifice fédéraliste. La CE en porte la marque.

Ce souci du respect des diversités est présent dans les programmes de la CE et en particulier ceux qui concernent la culture et l'éducation. Il est bien reconnu que chaque langue (neuf langues officielles, deux langues nationales – l'irlandais et le luxembourgeois – et de nombreuses langues régionales telle

que le catalan) est porteuse d'une identité et d'une richesse culturelle et qu'il est légitime que les peuples puissent sauvegarder et promouvoir leurs langues. Ce principe admis, le programme Lingua vise à inciter les citoyens à apprendre deux langues autres que leur langue maternelle afin de mieux communiquer et finalement de se tracer un destin commun dans le respect des différences. «En bon Suisse, on appelle ça du fédéralisme. A cent lieues du centralisme trop souvent reproché à Bruxelles pour justifier la position méfiante des farouches Helvètes<sup>2</sup>.»

Si à ses débuts la CE témoignait d'une certaine velléité centralisatrice d'inspiration française – provoquant parallèlement une réaction par l'affirmation de l'«Europe des Patries» par le général de Gaulle – elle a graduellement assimilé la réalité des pays européens et adapté sa ligne de conduite. Réussir l'AUE confirme ce principe de décentralisation et le rôle de promotion plus que de contrainte qui modèle l'action du *pouvoir communautaire*: «En laissant la plus grande marge de manœuvre aux actions décentralisées, la *Communauté de la nouvelle frontière* a plus besoin d'impulsion et d'actions sélectives que d'un surcroît d'interventions et de règlements.» Ces principes d'orientation s'inscrivent notamment dans la politique régionale de la CE et dans l'action du Fond/régional. Ils s'incarnent aussi dans deux innovations introduites par l'AUE: le recours aux *directives* et à la règle de la *reconnaissance mutuelle*. En effet, la mise en œuvre du marché intérieur repose sur un tissu d'environ trois cents directives qui obligent quant aux objectifs qu'elles définissent mais laissent le choix aux Etats membres quant aux moyens. Dans le même esprit compte tenu des diversités et des difficultés réelles, le principe de reconnaissance mutuelle se substitue dans de nombreux cas aux rapprochements des législations nationales et à plus forte raison à des réglementations uniformes. En vertu de ce principe, un diplôme obtenu ou un produit homologué dans un des pays membres sera automatiquement reconnu dans les autres pays membres. C'est aussi la confirmation du respect des diversités et du recours aux actions décentralisées.

Ces différentes formes d'instruments et d'actions communautaires convergent vers une application généralisée bien que parfois imparfaite d'un principe fondamental du fédéralisme, à savoir le *principe de subsidiarité*. Selon ce principe, il ne faut jamais confier à une grande unité que ce qui ne peut être fait dans une plus petite<sup>3</sup>. Dans cet esprit, le Projet d'union européenne du Parlement européen prévoyait que l'Union n'assumerait que les tâches qui peuvent être menées en commun de façon plus efficace que par les Etats séparément ou celles dont la réalisation exige une contribution de l'Union. Le Préambule du Projet d'Union est explicite: «... entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément.» L'AUE, la politique pratiquée par la CE confirment jour après jour ce principe d'action fédéraliste.

Faut-il rappeler que la CE ne possède que rarement des compétences exclusives. La grande majorité de ses compétences s'exercent concurrem-

ment avec les compétences des Etats membres, les institutions communautaires, assumant principalement le rôle de moteur, de centre d'impulsions, d'incitation et de coordination ainsi que celui de régulation et de contrôle. Même lorsque la CE utilise les règlements généraux, sorte de «lois communautaires» obligatoires dans tous leurs éléments et directement exécutoires (effet d'immédiateté qui caractérise un système fédéral), elle confie leur exécution aux Etats membres selon une technique fédéraliste bien connue en Suisse. Ces quelques exemples apportent la preuve de l'engagement fédéraliste de la CE mais aussi de sa nature hybride dont les fragments confédéraux intègrent à la fois des traits s'apparentant aux systèmes fédéraux et au système international, le tout s'imbriquant dans une combinaison originale de pouvoirs et d'institutions.

Alors que le Conseil européen et le Conseil des ministres, institutions intergouvernementales et communautaires à la fois 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 ou en coopération 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. Tant les pouvoirs communautaires et leur répartition que les institutions de la CE sont en pleine évolution. Tout en se rapprochant d'un modèle démocratique et fédéral, elle souffre encore d'un «déficit démocratique» et est loin d'avoir pris la forme d'une fédération accomplie pour l'essentiel. Son avenir bien qu'ébauché demeure ouvert.

### 3. Le processus de décision: consultation des acteurs sociaux et rôle des petits et moyens Etats

Le processus de décision dans la CE offre plus d'un aspect qui n'est pas sans rappeler ceux de la fédération helvétique. Ainsi par exemple la consultation des groupes socio-économiques, organisés au niveau communautaire, constitue un des axes de ce processus qui permet à la Commission de recueillir les avis des groupes communautaires et d'évaluer leur soutien. Dans ces conditions, ce n'est pas un hasard si plus de cinq cents organisations communautaires forment un dense tissu de communications et de relations autour de la Commission<sup>4</sup>. Lors de l'élaboration de ses propositions, la Commission a pris l'habitude de réunir leurs représentants, de s'entourer de leurs avis en parallèle avec les consultations d'experts nationaux. Informelles mais devenues traditionnelles, ces réunions sont complétées par un réseau de comités consultatifs composés de représentants de groupes nationaux. Dans

cet environnement, les acteurs suisses ne se sentiront pas dépaysés d'autant que les groupes d'intérêts suisses sont déjà présents dans plus de cent cinquante groupes communautaires<sup>5</sup>. Ces réseaux de consultation et le Comité économique et social visent à diminuer la distance entre institutions communautaires et acteurs socio-économiques, tout en donnant une image complémentaire de la diversité d'intérêts sectoriels et régionaux dans la CE. La récente création d'un comité consultatif des régions renforce cette tendance.

Un deuxième trait significatif ressort de la surreprésentation des petits et moyens Etats dans les institutions et les processus communautaires. Le principe de la *valorisation des «minorités»* s'inscrit dans la répartition des sièges et des votes au sein des institutions: les petits et moyens Etats disposent d'un membre chacun à la Commission par comparaison avec deux membres pour chacun des cinq grands. Au Conseil chaque Etat membre a un représentant et les petits et moyens Etats sont largement privilégiés dans la pondération des votes à la *majorité qualifiée* (Luxembourg = 2; Danemark et Irlande = deux fois 3; Belgique, Grèce, Portugal, Pays-Bas = quatre fois 5; Espagne = une fois 8; France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni = quatre fois 10) de 54 voix sur 76. Cette pondération évite de donner une place dominante aux quatre grands qui même unis ne peuvent imposer leur volonté dans la CE avec leurs 40 voix. Pour parvenir à rassembler la majorité qualifiée ils ont besoin de l'appui de plusieurs membres petits et moyens. Le poids des petits et moyens Etats est encore accentué lorsque le recours à l'unanimité est exigé pour certaines décisions fondamentales (exemple: union économique et monétaire, harmonisation de la fiscalité). Le Parlement européen comprend aussi une représentation renforcée des petits et moyens Etats par rapport à leur population en millions: Luxembourg (0,36) = 6; Irlande (3,5) = 15; Danemark (5) = 16; Grèce, Portugal (10) = trois fois 24; Pays-Bas (14,5) = 25; par comparaison avec: Espagne (38,5) = 60 et France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni (55 à 61) = quatre fois 81, soit un total de 518 députés européens. La représentation suisse se situerait entre dix-huit et vingt députés. A la Cour, chaque Etat membre a un juge et le Comité économique et social ne fait pas exception à cette tendance à renforcer la présence des conseillers des petits et moyens Etats.

Les petits et moyens Etats ont un rôle important et plus grand que celui qui correspondrait à leur dimension. Quelques exemples permettent d'illustrer la part parfois disproportionnée qu'ils ont eu dans l'orientation des affaires communautaires. Lors de la création de la CECA se sont les pays du Bénélux qui ont proposé et obtenu l'adjonction d'une Cour de justice et d'une Assemblée commune à la Haute Autorité. Après l'échec de la CED, ce sont eux qui avec la RFA proposent la création d'un Marché commun généralisé. On sait le rôle de premier plan joué par Spaak et son Comité d'experts lors de l'élaboration des Traités de Rome. Faut-il mentionner qu'à trois reprises les pays du Bénélux ont assumé la présidence de la Commission: Mansholt (Pays-Bas), Rey (Belgique) et Thorn (Luxembourg). Sans oublier le rôle moteur que leurs représentants ont rempli lors de l'élaboration et de la mise au point de l'AUE: Comité Dondelinger (Luxembourg), chargé de la révision



des Traités de la CE et présidence luxembourgeoise du Conseil européen qui, réuni à Luxembourg les 2 et 3 décembre, a mis un point final à la rédaction de l'AUE. Aujourd'hui, plus d'un petit ou moyen membre est actif dans la mise en œuvre du marché intérieur et de nouvelles politiques, dans le processus de fonctionnement du SME et de l'utilisation de l'ÉCU, ainsi que dans la préparation de l'Union économique et monétaire en commun avec la France. Dans l'ensemble, on constate par ailleurs que dans la pratique communautaire il n'existe pas de coalitions permanentes; malgré une certaine convergence des positions de la France et de la RFA ou des pays du Bénélux ou des pays du Sud sur un certain nombre de matières et de choix politiques, divergences et convergences alternent et évoluent dans le temps en fonction des problèmes et des constellations politiques et économiques. Fait remarquable, les petits et moyens Etats apparaissent, dans la plupart des cas, des fidèles défenseurs de la Commission. En effet, plusieurs témoignages et de nombreuses observations de leurs comportements corroborent cette conclusion. La Commission qui cherche à dégager l'intérêt communautaire dans ses propositions qui sont à la base de la très grande majorité des décisions, constitue une garantie pour les petits et moyens Etats contre une éventuelle velléité de domination des grands Etats membres. Elle est garante du bon équilibre entre les membres en exprimant et en protégeant la ligne et l'intérêt communautaires: lors des négociations qui précèdent une décision qui résulte autant des jeux de procédure que de l'influence et du poids réel des membres, la proposition de la Commission ne peut être modifiée sans son accord qu'à l'unanimité des membres du Conseil. C'est dire que, chose exceptionnelle dans la CE, l'unanimité protège et renforce l'intégrité des propositions de la Commission et le poids de négociation de l'institution communautaire. De ce fait, elle garantit aussi une meilleure protection des intérêts des petits et moyens Etats.

Ces traits fédératifs de la CE se doublent de l'accroissement de sa dimension démocratique. La participation du Parlement européen se développe grâce à plusieurs facteurs: son élection directe, son emprise croissante sur le budget communautaire ainsi que sa coopération au processus législatif dans le cadre de l'AUE. A mesure que son rôle s'accroît, les partis politiques tendent à prendre une part plus active au processus d'union: limités au début à l'activité de leurs groupes parlementaires au Parlement européen, les partis appartenant aux trois grandes familles politiques (socialiste, démocrate-chrétienne et libérale) ont formé des fédérations de partis. Bien qu'encore embryonnaires, ces fédérations ont plusieurs traits en commun avec les partis suisses dont les membres cantonaux constituent la base où se déroule leur activité principale. Sous le chapeau communautaire ou fédéral, c'est la diversité nationale ou cantonale qui s'exprime au sein d'unions de partis.

### III. Evolution fédéraliste au sein des membres de la CE

Peut-on construire une fédération européenne avec les Etats membres dont certains conserveraient leur forme unitaire et centralisée? Le meilleur garant de l'orientation fédéraliste de la CE ne serait-ce pas un développement

des structures fédératives dans ses Etats membres? Telles sont les questions qui concernent le problème de la réalité fédéraliste dans la CE. Or, l'évolution observée dans les pays de la CE s'oriente dans l'ensemble vers des formes d'organisation sinon toujours ou déjà fédératives du moins plus régionalisées ou décentralisées. La tendance générale n'est plus au renforcement du pouvoir central national mais à l'épanouissement des potentiels régionaux.

#### 1. Le rôle de l'Etat fédéral au sein de la CE

Par son poids, sa structure et son expérience fédéraliste, la RFA assume une place centrale dans l'évolution de la CE. Son influence pèse dans le sens du fédéralisme et renforce les tendances dégagées plus haut. Elle apporte aussi la preuve, s'il en était besoin, de l'efficacité de la méthode et de l'organisation fédéralistes. Mais aussi son soutien à la mise en œuvre du principe de subsidiarité. D'autant qu'à l'occasion de la ratification de l'AUE, les Länders ont réaffirmé – sous la forme d'un accord avec le gouvernement fédéral – leur participation au processus communautaire. Tout en affirmant leurs compétences au plan national, ils ont établi des représentations auprès de la CE à Bruxelles afin de faire entendre leurs voix directement au niveau communautaire.

Un deuxième Etat membre est sur le point de se doter d'une structure fédérale: la Belgique qui, tout en ayant évité un éclatement, apporte son appui au «parti fédéral».

#### 2. L'Europe des régions

La politique régionale de la CE est soutenue et prolongée par la régionalisation que mettent en pratique plusieurs Etats membres. Ainsi, au cours des années, l'Italie a vu ses provinces s'affirmer jusqu'à devenir de vrais pouvoirs politiques et économiques. Plus récemment, les régions en Espagne ont connu un épanouissement rapide et constituent désormais des espaces politiques, des centres de développement économique et culturel. D'autres Etats membres se sont engagés aussi sur la voie de régionalisation: la France même, exemple type d'un Etat centralisé, évolue vers une régionalisation économique, voire politique. Autant de signes d'une lente marche vers le fédéralisme bâti désormais à la fois sur les Etats membres et sur les régions. Ainsi émerge à l'intérieur de la CE une *Europe de régions*, chère à Denis de Rougemont. Mouvements parallèles et concomitants, l'un visant à créer une fédération européenne et l'autre ranimant les potentiels régionaux à l'intérieur de la CE et de ses Etats-membres. De la sorte, le principe de subsidiarité s'inscrit dans les faits à divers étages de l'union européenne.

#### IV. Confédération helvétique dans la fédération européenne en formation. Conclusions

##### 1. Effets sur le fédéralisme suisse

Si la tendance fédéraliste de la CE se confirme et se renforce, elle offrira une structure d'accueil appropriée pour les Etats fédéraux tels que la RFA et la Suisse: une construction européenne en étages reposant sur le principe de subsidiarité et de participation qui affecterait principalement les compétences du pouvoir central dont la plupart devraient être exercées concurremment aux compétences de la CE. En revanche, cette répartition affecterait bien moins les pouvoirs des Cantons et des Communes. Dans une certaine mesure, elle pourrait même stimuler la participation des Cantons au processus de décision communautaire et fédéral à l'exemple de l'expérience des Länders allemands. De toute manière, le poids et le rôle du fédéralisme d'exécution n'en seraient probablement pas sensiblement modifiés.

S'il est certain que l'adhésion exigerait une certaine adaptation de l'ordre constitutionnel suisse à la CE – comme ce fut le cas pour plusieurs de ses Etats membres – l'ampleur de l'impact de la CE sur la Suisse ne sera probablement pas aussi dramatique que d'aucuns le prédisent. D'abord parce que l'effet de la CE sur les Etats membres est loin d'être aussi ample et profond pour constituer une menace pour le fédéralisme suisse. Deuxièmement, le processus d'adaptation engagé par les autorités fédérales afin de rendre la Suisse «apte à l'Europe» ne se distance pas substantiellement de l'adaptation requise par l'adhésion: en apparence plus limité et plus autonome, ce processus d'adaptation de l'extérieur implique en fait un alignement de la Suisse sur la CE sans possibilité de participation aux décisions communautaires. Or cet alignement indispensable pour la survie de l'économie suisse va modifier la substance sinon la forme du système politique suisse.

##### 2. Apport du fédéralisme suisse renouvelé

L'adhésion pourrait offrir une occasion de repenser et renouveler certains aspects du fédéralisme suisse. La révision de la constitution en panne, les replâtrages multiples et les changements substantiels en cours (politiques énergétiques, d'environnement, de recherche et développement) appellent une remise à jour et une réadaptation du système politique à la réalité. Le défi que présente l'intégration européenne peut être un motif et un stimulant de l'innovation, du renouveau. A condition cependant d'adopter une attitude positive à l'égard de cet appel extérieur à forte résonance intérieure. C'est une invitation à l'esprit d'entreprise tourné vers l'avenir dont la composante principale est l'union européenne. La dynamique de l'intégration, ranimée par l'objectif 1992, bouscule les structures dépassées, les positions acquises et annonce un renouveau puissant de l'Europe unie. Ce souffle nouveau n'épargne pas la Suisse. Il appelle une réponse *positive*, susceptible de ranimer le potentiel de notre pays; de motiver notre jeunesse en lui proposant

des tâches stimulantes dans une Communauté européenne: participer activement à une œuvre constructive, s'engager dans le renouveau de la société européenne sollicitée par les innovations technologiques, la compétition économique et politique au plan mondial ainsi que par l'équilibre de l'environnement. Autant de tâches incontournables auxquelles sont confrontées la CE et les pays européens. D'une manière ou l'autre, la Suisse doit y prendre part. Entre l'adaptation inévitable de l'extérieur à la CE et les décisions communautaires prises sans la participation directe de la Suisse, d'une part, et la participation au processus d'union en tant que membre à part entière, d'autre part, ma préférence va nettement à la formule d'adhésion. D'autant que l'intégration de fait de la Suisse dans la CE, son effort d'adaptation («aptitude à l'Europe») la conduisent *insensiblement* vers son entrée dans la CE. A plus ou moins long terme, le destin de la Suisse apparaît inséparable de celui de la CE. Dès lors, n'est-on pas en droit de se demander si au lieu de le subir de manière «autonome» il ne vaudrait pas mieux que la Suisse participe à modeler ce destin européen au sein d'une Communauté malléable, en pleine formation. Dans l'état actuel de l'intégration européenne, la participation directe permettrait à la Suisse d'infléchir le cours de l'Union, d'affirmer son influence au sein de la CE et de contribuer par son expérience fédéraliste à la formation d'une Europe fédérative.

#### Notes

<sup>1</sup> J. DELORS, «Europe: les embarras de la souveraineté», in *Politique internationale*, N° 41, automne 1988, p. 295.

<sup>2</sup> Xavier PELLEGRINI, «Aux langues, citoyens», in *L'Hebdo* du 27 avril 1989.

<sup>3</sup> Dusan SIDJANSKI, «Penser avec les mains», in *Denis de Rougemont*, numéro spécial de *Cadmos*, p. 51.

<sup>4</sup> Dusan SIDJANSKI, «Communauté européenne 1992: gouvernement de comités?» in *Pouvoirs*, N° 48, 1989.

<sup>5</sup> Dusan SIDJANSKI et Ural AYBERK, «Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires», in *Revue d'intégration européenne*, N°s 2-3, 1987.