

L'EEE, un échec clairement programmé

DIPLOMATIE Déclassifiés le 1er janvier 2022, les procès-verbaux des séances que le Conseil fédéral a consacrées à l'intégration européenne montrent un gouvernement désorienté et profondément divisé sur le choix à faire entre l'EEE et l'adhésion à la Communauté européenne

BERNARD WUTHRICH, BERNE
@BdWuthrich

Entre l'Espace économique européen (EEE) et l'adhésion à la Communauté européenne (CE, devenue UE en 1993), le cœur (et la raison) du Conseil fédéral n'a cessé de balancer durant l'année 1991. C'est ce que montrent les archives de l'époque, déclassifiées le 1er janvier 2022 et publiées par les Documents diplomatiques suisses (Dodis) sous la direction de l'historien Sacha Zala.

L'année 1991 aura été déterminante mais douloureuse pour la politique européenne de la Suisse, car le Conseil fédéral est désorienté, divisé, en «profond désaccord», relève le directeur des Dodis. On le savait bien sûr, mais ces notes montrent à quel point ses membres se sont déchirés. Des 1700 documents auxquels l'accès public a été ouvert le 1er janvier, le volume 1991 en présente 62. Quatre procès-verbaux confidentiels des séances du Conseil fédéral retiennent particulièrement l'attention.

«On ne peut pas non plus fonder une civilisation sur les banques»

FRANÇOIS MITTERRAND, À L'OCCASION D'UNE VISITE EN SUISSE EN 1991

Les pourparlers autour de l'accord EEE sont conduits par les chefs des Départements des affaires étrangères (DFAE), René Felber, et de l'économie publique (DFEP), Jean-Pascal Delamuraz. A la demande du ministre des Finances, Otto Stich, le Conseil fédéral se réunit en séance extraordinaire le 25 mars 1991 à sept heures pour faire le point sur deux négociations en cours: l'EEE et l'accord sur le transit alpin. Ce dernier avance bien malgré le sentiment que «la CE exige toujours davantage de la Suisse». Il sera conclu durant l'été 1991 et approuvé par le peuple en septembre 1992. C'est une «lueur d'espoir», relève Sacha Zala.

«Avec la plus grande franchise possible»

Pour l'EEE, il s'agit de souper avantages et inconvénients du contrat et d'identifier, parmi les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ceux qui s'intéressent vraiment à ce traité économique. L'Autriche et la Suède privilégient en effet l'adhésion à la CE.

Au lendemain de la réunion du 25 mars, le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) Flavio Cotti, président de la Confédération cette année-là, prend sa plume et s'adresse «avec la plus grande franchise possible» à Jean-Pascal Delamuraz. Il écrit: «Les négociations se sont révélées, il faut bien le reconnaître, une suite ininterrompue de déceptions. [...] On peut finalement se demander s'il ne vaudrait pas mieux [les] interrompre le plus vite possible. [...] J'en viens à imaginer qu'une adhésion pure et simple

à la CE pourrait être envisagée avec davantage de sympathie par le souverain.»

Le Conseil fédéral se réunit le 17 avril pour faire le point. Les tensions sont à leur zénith. Jean-Pascal Delamuraz et René Felber sont conscients des blocages, mais proposent de «poursuivre la négociation, et de préparer la stratégie et les scénarios possibles». «Nous nous dirigeons vers un Etat colonial avec un statut d'autonomie», critique, perplexe, le ministre de la Défense, Kaspar Villiger. Il ne ferme toutefois pas la porte: «L'EEE n'est pas acceptable comme solution durable et ne peut être une solution transitoire que si nous avons la certitude de pouvoir adhérer», analyse-t-il. Il propose d'inclure une «clause d'adhésion» dans le traité EEE.

Otto Stich fulmine: «Au départ, on avait vu dans l'EEE la possibilité de ne pas adhérer à la CE. Maintenant, on le présente comme la préparation à l'adhésion. Or, un mauvais traité ne peut jamais être considéré comme un pas dans la bonne direction. L'EEE tel qu'il se présente aujourd'hui représente une satellisation de la Suisse», dénonce-t-il. Indécis, le Conseil fédéral renonce à informer le public sur le contenu de sa réunion.

Préparer les conditions de l'adhésion

Le collège se revoit le 8 mai. Jean-Pascal Delamuraz est pessimiste. La négociation est «toujours empoisonnée. La CE démontre toute son arrogance. [...] Le Conseil fédéral doit décider aujourd'hui ce qu'il veut à court, mais également à long terme.» Mais le collège ne prend qu'une décision ce jour-là, celle de poursuivre les discussions. On exclut de «faire cavalier seul», on discute de variantes, comme un «EEE light». Jean-Pascal Delamuraz résume: si la solution EEE échoue, il n'y en aura pas d'«autre qu'une adhésion à la CE. [...] Il ne s'agit

pas d'annoncer la candidature de la Suisse, mais bien de dire que les conditions d'une adhésion doivent désormais être préparées.» René Felber acquiesce.

Mais Otto Stich fait barrage: «Ce serait faux de parler déjà aujourd'hui d'adhésion. La CE est trop centralisée et trop peu démocratique», déclare-t-il. Arnold Koller est du même avis. Kaspar Villiger et Adolf Ogi estiment que le Conseil fédéral doit parler d'une voix forte et faire taire le chef négociateur suisse Franz Blankart, qui, par ses déclarations publiques, «a déjà causé beaucoup de tort» en laissant entendre que l'EEE était «mort».

«Un mauvais traité ne peut jamais être considéré comme un pas dans la bonne direction. L'EEE tel qu'il se présente aujourd'hui représente une satellisation de la Suisse»

OTTO STICH, EX-MINISTRE DES FINANCES DE LA CONFÉDÉRATION

Que dire publiquement en ce jour de printemps 1991? Le Conseil fédéral examine plusieurs formules. Il finit par donner mandat à Jean-Pascal Delamuraz et à René Felber de faire une déclaration qui ne parle pas directement de l'adhésion mais la présente comme une option à ne pas écarter.

Le 7 juin, le président français François Mitterrand est en visite en Suisse. Il s'entretient avec Flavio Cotti et Jean-Pascal Delamuraz à Lugano. Le Tessinois lui détaille les problèmes que pose le traité EEE à la Suisse: pas de mécanisme de codécision, transit, question agricole, fonds de cohésion, environnement. François Mitterrand l'interroge: «Si vous restez dans un très bel isolement, les conditions resteront-elles les mêmes?» Flavio Cotti prend l'initiative d'annoncer que la possibilité de l'adhésion de la

Suisse à la Communauté doit être étudiée en priorité.»

François Mitterrand aborde l'intérêt manifesté par les pays de l'Est de se rapprocher de ce «géant qu'est la Communauté». Il les qualifie de «pays quémanté», mais ajoute, avec sa légendaire perfidie oratoire: «Ce n'est évidemment pas le cas de la Suisse, mais on ne peut pas non plus fonder une civilisation sur les banques.»

A la fin de l'été, le groupe de travail Eurovision du DFAE est mandaté par sa hiérarchie pour élaborer un argumentaire en faveur de l'adhésion à la CE. Ce document relativise, s'il ne démolit pas, tout ce qui plaide

cal Delamuraz résume sa position, qui est aussi celle de René Felber. «Il faut donner à notre délégation un mandat précis. Il est vrai que la partie institutionnelle ne peut pas satisfaire la dignité de la Suisse, car on peut parler de satellisation. Si le traité EEE est tout de même acceptable, c'est pour les avantages qu'il apporte à notre pays et parce qu'il est transitoire. En outre, il est un important moyen vers l'adhésion.» Arnold Koller, Adolf Ogi et Kaspar Villiger partagent finalement cette approche.

Mais Flavio Cotti est catégorique: les faiblesses du volet institutionnel sont «amplement» suffisantes «pour refuser le traité». Otto Stich acquiesce: «A la place d'un tel EEE, il serait préférable d'examiner directement et soigneusement la question de l'adhésion et de ses conséquences pour la neutralité et la démocratie directe», ajoute-t-il.

Un oui de «consensus»

Au terme de la discussion, «le Conseil fédéral décide par consensus et sans vote de dire oui au traité EEE et d'autoriser MM. Delamuraz et Felber à annoncer officiellement que le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif une adhésion de la Suisse à la CE.» C'est chose faite durant la nuit du 21 au 22 octobre. La suite est connue. Le Conseil fédéral confirme ses intentions en déposant la demande d'adhésion de la Suisse à la CE le 22 mai 1992. Le 27 septembre, le traité sur le transit alpin est accepté par le peuple. Le 6 décembre, l'EEE est rejeté.

Les doutes, attermoissements et hésitations du Conseil fédéral de l'époque ont une résonance aujourd'hui: le gouvernement actuel, qui a décidé de ne pas poursuivre la piste de l'accord-cadre en mai dernier, est en plein désarroi. Comme ses prédécesseurs d'il y a trente ans. L'histoire est un perpétuel recommencement, disait Thucydide. ■