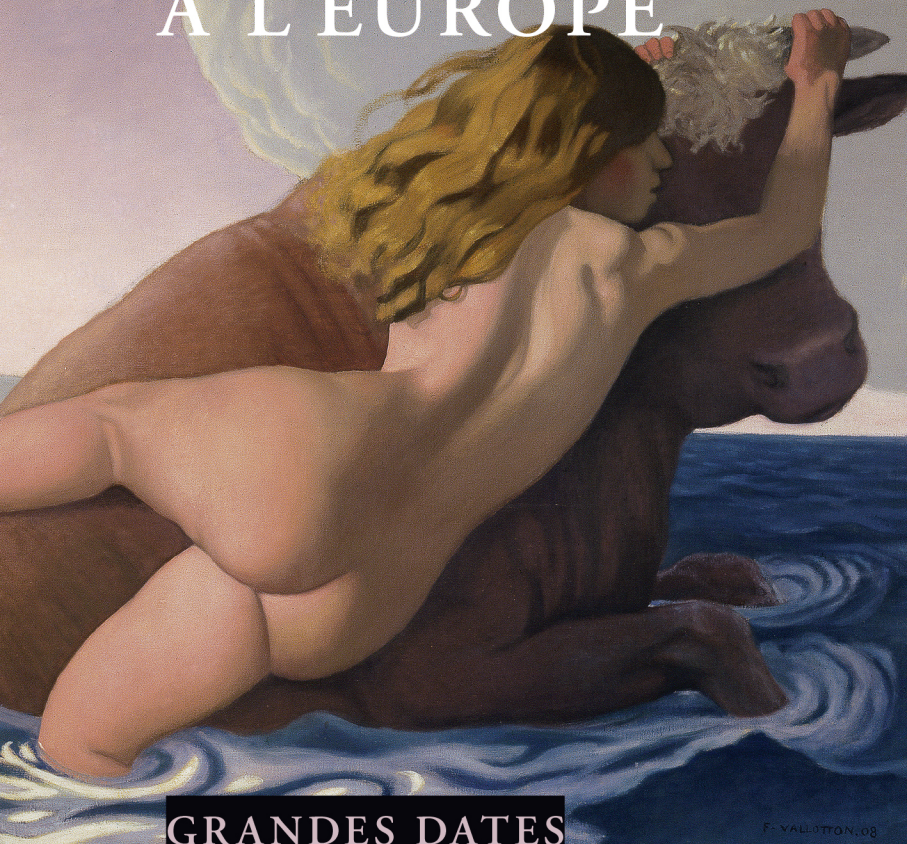


91 Daniel S. Miéville

6 DÉCEMBRE 1992 LE NON DE LA SUISSE À L'EUROPE



GRANDES DATES

F. VALLOTTON, 08

6 DÉCEMBRE 1992
LE NON DE LA SUISSE À L'EUROPE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial. Il représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et il contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend: Jean-Christophe Aeschlimann, journaliste; Robert Ayrton, politologue et avocat; Julia Dao, collaboratrice scientifique aux affaires internationales de l'Office fédéral de la culture, Berne; Giovanni Ferro Luzzi, directeur scientifique au service de recherche en éducation du Canton de Genève; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicole Galland-Vaucher, Neuchâtel, directrice scientifique pour la formation continue universitaire, UNIL-EPFL; Véronique Jost Gara, cheffe de projets à la Fondation Leenaards; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL; membres fondateurs et honoraires: Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud); Nicolas Henchoz, directeur EPFL+ECAL Lab; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne.

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes:

LOTÉRIE ROMANDE – FONDATION FERN MOFFAT DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE –
UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – UNIVERSITÉ DE GENÈVE – UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL – FONDATION
SANDOZ – FONDATION LEENAARDS – FONDATION JUCHUM

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

Daniel S. Miéville

6 DÉCEMBRE 1992
LE NON DE LA SUISSE
À L'EUROPE



Presses polytechniques et universitaires romandes

La série «Grandes Dates» est animée par *Olivier Meuwly*
Conseiller scientifique de la Collection Le savoir suisse pour ce volume :
René Schwok

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection : *Christian Pellet*
Graphisme de couverture : *Valérie Giroud*
Illustration de couverture : «*L'enlèvement d'Europe*» (détail), huile sur toile,
Félix Vallotton, 1908, Kunstmuseum Berne, don de H. R. Hahnloser
Maquette intérieure : *Allen Kilner, Oppens*
Mise en page et réalisation : *Marlyse Audergon*
Impression : *IRL plus SA, Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), fondation scientifique dont le but est principalement la publication des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones.

Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2013

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 978-2-88915-013-7

ISSN 1661-8939 (Collection Le Savoir Suisse)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	9
1 UN CHOIX HISTORIQUE AMBIGU	11
2 L'ARTICULATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES..	14
L'Association européenne de libre-échange perd trois de ses membres – Un accord presque idéal – Dix ans plus tard, une nouvelle avancée de la construction européenne pose des problèmes – Entre l'inquiétude et l'envie. La position du Conseil fédéral en 1988 – Jacques Delors lance l'idée d'un Espace économique européen – L'Histoire prend de vitesse les protagonistes	
3 UN MOMENT DE DOUTE ET DE DÉSARROI.....	21
Ce qui étonne, après coup, n'est pas l'échec du vote de 1992 mais l'ampleur de son relatif succès – La construction européenne invite à une remise en question – Une succession de traumatismes – L'attente d'un « choc exogène » – Une volonté de réforme frustrée – Un moment magique – Une liturgie et un mantra	
4 LA SUISSE CROYAIT AVOIR LE TEMPS DE « VOIR VENIR »	30
L'accélération des événements – Les Suisses concernés mais pas pressés – La Suisse embarquée malgré elle – Les enjeux commencent à se dessiner – Une mauvaise nouvelle – Le moment où l'Europe va diviser	
5 LA NÉGOCIATION DU TRAITÉ SUR L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN.....	38
La solitude du Conseil fédéral – Programmés pour les négociations bilatérales – Un mandat très ambitieux – Premières concessions – Des déceptions à l'apparition de l'hypothèse d'une adhésion – Delamuraz et Felber à trois heures du matin... – Coup de théâtre – Inquiétude et perplexité	

6	LA DEMANDE D'ADHÉSION	48
	Une communication magistralement ratée – Scepticisme des partis – Les illusions de la votation sur Bretton Woods – La peur de rater le train – Le choc de la réalité – Le non danois à Maastricht refroidit l'atmosphère	
7	PRÉLUDE À LA CAMPAGNE POUR LE VOTE DU 6 DÉCEMBRE.....	59
	L'UDC prend tout le monde de vitesse – Un ancien conseiller fédéral brise un tabou – Blocher n'a pas de contradicteur – Offensive contre l'information officielle – Eurolex, un exercice unique – Mécontentement envers le Conseil fédéral	
8	LA CAMPAGNE POLITIQUE SE DECHAÎNE	70
	Des fronts bien dessinés – L'opposition des Verts – Les Arts et métiers créent la surprise – Les partis sont en retard – L'inflation des sondages – L'alarme sonne – Les milieux économiques en accusation	
9	LE DIMANCHE NOIR	82
	La déchirure – Micropuces et chaise à traire – L'heure des explications – Les Suisses ont voté sur l'EEE comme les Danois et les Français sur Maastricht – On se rabat sur la collaboration transfrontalière	
10	NON À L'EEE, ET APRÈS?.....	91
	Les vainqueurs n'ont rien à proposer – Dur à encaisser pour Felber et Delamuraz – Autocritique d'Arnold Koller – Première épreuve pour le Conseil fédéral – Coup de force de l'UDC – Les modérés sont mis sur la touche – L'essor de l'ASIN – Les jeunes reprennent le flambeau – Une initiative problématique – Le réveil des cantons : constitution de la Conférence de leurs gouvernements	
11	GROGGY ET DÉSEMPARÉS.....	105
	Une volonté de tourner la page – Une politique sur trois piliers – Consolation pour l'économie – Un succès ambigu – Gestation difficile	
12	LA LONGUE MARCHÉ DES BILATÉRALES.....	111
	Une formule systématiquement instable – L'alternative à l'EEE – Optimisme helvétocentriste – L'Union européenne se fait prier – Un choc – Les Suisses se compliquent la vie – Gesticulations électorales – Deux ans et une semaine – Encore une votation problématique – L'économie s'impatiente – Une formule subtile – L'œuf de Colomb – Encore trois ans d'attente	

TABLE DES MATIÈRES

13	LA FLAMME S'ÉTEINT.....	128
	Comme un cheveu sur la soupe – Un véritable psychodrame	
14	LES NÉGOCIATIONS BILATÉRALES II.....	133
	Une participation populaire inégalée	
15	VINGT ANS APRÈS LE NON À L'EUROPE	138
	BRÈVE CHRONOLOGIE	140
	ACRONYMES	143
	BIBLIOGRAPHIE.....	145

NOTE DE L'AUTEUR

La Communauté européenne (CE) ne devient formellement l'Union européenne (UE) que le 1^{er} novembre 1993, avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht. Pour respecter l'environnement historique de tous les protagonistes du rendez-vous manqué entre la Suisse et l'EEE le 6 décembre 1992, nous nous en sommes tenu, dans ce livre, au sigle CE pour les événements antérieurs à novembre 1993.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leurs critiques et leurs précieux conseils : Philippe G. Nell, Olivier Meuwly, René Schwok, Martine Brunschwig Graf, ainsi que, pour leur attentive relecture, Bertil Galland et Béatrice Aubert Miéville.

PRÉAMBULE

Sur la plupart des cartes du continent européen publiées depuis la dernière décennie du 20^e siècle, la Suisse apparaît comme une tache blanche. Cette situation n'est pas sans rappeler les années de la Seconde Guerre mondiale au cours desquelles le pays était également un îlot, de paix, au milieu de l'Europe occupée par l'Allemagne nazie. Cette expérience n'a pu que renforcer l'attachement à la neutralité, qui est pour le peuple suisse beaucoup plus qu'un statut de droit international ou un instrument de politique étrangère: un élément essentiel de son identité. Cet attachement a encore été conforté après 1945 par la division du monde en deux blocs. C'est en Suisse, en terrain neutre, que les deux camps négociaient.

Cet attachement à la neutralité, combiné à d'autres particularités d'une histoire et d'une organisation politique singulières, a conduit la Suisse à n'envisager qu'avec une extrême réticence sa participation à des organisations internationales. Elle a pris de longs temps de réflexion pour entrer au Conseil de l'Europe (1963), au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale (1992), à l'Organisation internationale de la Francophonie (1996) et à l'ONU (2002).

Lorsque l'Europe a commencé à se construire, la Suisse s'est logiquement engagée, en 1960, dans l'organisation la moins contraignante, créée à l'initiative du Royaume-Uni, l'Association européenne de libre-échange. L'AELE n'avait pas d'autre ambition que de constituer une vaste zone de libre-échange, sans tarif extérieur commun ni politiques communes, destinée à équilibrer le poids de la Communauté européenne (CE), fondée sur une union douanière et un marché commun.

L'AELE a été fragilisée par le départ du Royaume-Uni en 1973. A la fin des années 1980, le renforcement des institutions de la Communauté européenne et son élargissement menacent de laisser sur la touche, économiquement, les pays membres de l'AELE. Bruxelles leur propose un statut particulier. En devenant membres de l'Espace économique européen (EEE), un espace commun à l'AELE et à la CE, ils sauvegarderaient leurs intérêts économiques, au prix de la perte d'une partie de leur souveraineté. L'Autriche, la Suède, la Finlande acceptent cette solution, provisoirement, tout en optant pour l'adhésion à la CE. La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein deviennent et demeureront membres de l'EEE. La Suisse refuse. Elle parviendra à sauvegarder ses intérêts économiques au moyen de longues et âpres négociations bilatérales avec Bruxelles mais demeure, en marge de la construction européenne, une tache blanche au milieu du continent.

Ce sont les raisons et les circonstances de ce refus, qui constitue un moment extrêmement fort, intense et lourd de conséquences de la vie politique helvétique, que cet ouvrage entend exposer.

1

UN CHOIX HISTORIQUE AMBIGU

Les citoyens suisses sont en règle générale appelés aux urnes quatre fois par année et sont conviés la plupart du temps à se prononcer, par voie d'initiative ou de référendum, sur plusieurs objets. Certains de ces objets sont sans réel enjeu et ne doivent qu'à la subtile mécanique de la démocratie directe d'être soumis au peuple. D'autres touchent aux racines les plus profondes d'une identité collective. Racines dont la sensibilité est à l'image de la complexité d'une construction institutionnelle, d'une histoire et d'une situation géopolitique tout à fait particulières.

Il y a par la force des choses, au soir de chaque journée de votations, des vainqueurs et des vaincus. Ces derniers affichent, même lorsque le scrutin a au cours des semaines précédentes noué les tripes et déchaîné les passions, une étonnante capacité de résilience. Les blessures que s'infligent les Suisses dans l'exercice des droits populaires cicatrisent d'ordinaire vite et bien. C'est la règle du jeu de la démocratie directe, et la vie continue. Le verdict populaire est toujours susceptible d'être remis en question quelques années plus tard, en fonction de l'évolution du contexte et des esprits. Le gouvernement a dû s'y prendre à plusieurs reprises pour faire passer des réformes modifiant de façon significative le cours des choses dans des domaines très sensibles, par exemple l'instauration de l'assurance vieillesse et survivants, l'octroi du droit de vote aux femmes, l'introduction de la TVA, l'entrée de la Suisse à l'ONU.

Sur les dizaines de votations qui se sont succédé au cours du dernier demi-siècle, l'une fait exception à la règle. Les blessures ouvertes par le rejet, le 6 décembre 1992, de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) ne se sont

jamais complètement cicatrisées dans la génération qui s'est engagée pour ou contre ce projet. Cette campagne, relève le professeur René Schwok, spécialiste de la politique européenne de la Suisse, eut une dimension émotionnelle jamais égalée dans l'après-guerre. Et ce choix a entraîné des conséquences irréversibles. En refusant l'adhésion de la Suisse à l'EEE, la majorité du peuple et des cantons ne s'est pas seulement prononcée formellement sur une étape du processus de rapprochement avec l'Europe, engagé avec l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et ce qui s'appelait à l'époque la CE (Communauté européenne). Sa décision a conduit la Confédération helvétique à se placer et à rester à l'écart du processus de construction politique du continent.

Le verdict populaire refusant la participation à l'EEE a désavoué le Conseil fédéral, les partis traditionnels, les organisations économiques et les médias. Il a exercé par ailleurs une profonde influence sur les équilibres politiques du pays. Il a fourni l'élan au mouvement populiste qui s'est développé en Suisse comme dans tous les pays d'Europe. Il a exacerbé la question des rapports entre la Suisse et le monde extérieur et affaibli durablement la position du Conseil fédéral.

Le temps politique est en Suisse particulièrement lent. Les changements doivent mûrir longuement, faire leur chemin dans les consciences, traverser des champs d'obstacles, essuyer des revers, être patiemment remis sur le métier, avant de trouver le soutien d'une majorité. Or la question de l'entrée ou non dans l'EEE a imprimé soudain au processus décisionnel helvétique la même vertigineuse accélération que celle de l'Histoire. Entre la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 et la réunification de l'Allemagne proclamée le 3 octobre 1990, il s'écoule moins de onze mois.

Parallèlement, la construction européenne a pris un tournant décisif. Et les événements ont relativisé la garantie que les Suisses pensaient encore trouver, au début des années 1990, à l'abri des tumultes du monde, dans la certitude que la neutralité les protégeait et en même temps leur interdisait de se mêler des affaires des autres, comme en 14-18 et en 39-45.

Avec la réunification de l'Europe, la chute du communisme et la fin de la guerre froide, le débat sur l'EEE s'inscrit dans un contexte de fin de l'Histoire, où tout peut être remis en question. Pareilles circonstances incitent soit à se cramponner aux vieilles recettes, soit à faire preuve d'audace et d'imagination. C'est en partie sur ce clivage, combiné à d'autres, entre Suisse romande et Suisse alémanique, entre villes et campagnes, entre élites et classes populaires, que se sont constitués face à face les camps pour et contre l'EEE. A cela s'ajoute que le débat sur l'intégration européenne fonctionne comme le catalyseur d'un processus autonome de remise en question. En 1992, la Suisse sort d'une décennie de doutes et d'introspection quelque peu déstabilisante.

C'est une campagne politique à nulle autre pareille, à la fois brève et passionnée, menée par une large majorité à la fois indécise, divisée sur la finalité de l'exercice et maladroite dans sa communication, contre une minorité aussi résolue qu'unie. Ce contraste joue un rôle décisif dans la formation de l'opinion.

Entre le moment où le doute est définitivement levé sur l'acceptation du traité EEE par la Cour européenne de justice, à la mi-avril 1992, dernier feu vert, et la votation populaire du 2 décembre, il s'écoule moins de huit mois. C'est très peu pour un changement de cap aussi fondamental demandé au peuple suisse, d'autant plus que la question posée est loin d'être claire. Une confusion persiste entre la décision d'entrer dans l'EEE et l'adhésion à la CE. Entre une simple participation de la Suisse à l'Espace économique européen et l'intention nette de devenir à terme un nouveau membre de la Communauté, ou future Union européenne.

2

L'ARTICULATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES

*L'Association européenne de libre-échange
perd trois de ses membres*

«Obtenir l'accès le plus large possible au marché européen tout en concédant le moins possible de souveraineté.» On ne peut mieux résumer la situation idéale qu'imagine la Suisse dans ses rapports avec l'Union européenne. L'accord de libre-échange conclu en 1972 entre la Suisse et la Communauté européenne répond parfaitement à cet impératif. Ce premier traité demeure le point d'ancrage des relations entre les deux partenaires. Il est le point fort des interactions qui ont commencé dès l'après-guerre entre les autorités helvétiques et les acteurs de la construction européenne.

Celle-ci prend naissance avec la «Déclaration Schumann». Le ministre français des Affaires étrangères, Robert Schumann, prononce le 9 mai 1950 à Paris un discours proposant la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Il sera considéré comme l'acte fondateur de la construction européenne. En 1957, les six Etats membres de la CECA (France, Allemagne de l'Ouest, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg) signent le Traité de Rome, qui institue au 1^{er} janvier 1958 la Communauté européenne.

La Suisse se range d'emblée dans le camp des Etats réfractaires à tout mode d'organisation présentant une composante supranationale et une velléité d'intégration politique. Elle suit le Royaume-Uni quand celui-ci propose la création d'une vaste zone de libre-échange, au sein de laquelle seront abolis les droits de douane et le contingentement des produits industriels. C'est