

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 32 (1992)

Artikel: La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen : de la rupture à apprentissage
Autor: Sciarini, Pascal
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172921>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Pascal Sciarini

La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen: de la rupture à l'apprentissage

Cet article propose une relecture de la négociation sur l'Espace économique européen (EEE). Il privilégie l'examen de la position suisse et l'inscrit dans une réflexion plus large relative aux stratégies d'adaptations mises en œuvre par la Suisse pour faire face aux changements de son environnement économique. Partant d'une discussion de l'adéquation du modèle «corporatiste démocratique» de Katzenstein au cas suisse, cet article montre en quoi la négociation EEE constitue une «rupture» dans la politique d'intégration. Cette négociation a démontré les limites de la stratégie d'adaptation traditionnelle, mais a aussi favorisé un bénéfique processus d'apprentissage des autorités en charge du dossier. Confirmant plus généralement le manque de flexibilité du système politique, le processus d'intégration européenne offre simultanément à la Suisse l'opportunité de doter l'économie de conditions-cadres optimales et d'insuffler un nouveau dynamisme aux institutions, à condition de dépasser les oppositions internes exacerbées par cette intégration.

Dieser Beitrag schlägt eine Neubewertung der Verhandlungen zum europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vor. Im Mittelpunkt stehen die Untersuchungen des schweizerischen Verhandlungsstandpunktes als Teil weitergehender Überlegungen zu den Anpassungsstrategien der Schweiz an die Veränderungen ihres wirtschaftlichen Umfeldes. Ausgehend von einer Diskussion des «demokratischen Korporatismus» Katzensteins in bezug auf den Fall Schweiz, zeigt der Beitrag auf, inwieweit die EWR-Verhandlungen einen «Bruch» in der Integrationspolitik darstellen. Sie haben die Grenzen der herkömmlichen Anpassungsstrategie sichtbar gemacht, aber auch einen positiv zu bewertenden Lernprozess bei den zuständigen Behörden begünstigt. Obwohl der europäische Integrationsprozess im allgemeinen den Mangel an Flexibilität des schweizerischen politischen Systems weitgehend bestätigt, bietet er gleichzeitig die Gelegenheit, optimale Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen und den politischen Institutionen eine neue Dynamik zu geben; vorausgesetzt, dass die interne, durch die europäische Integration entfachte Opposition überwunden wird.

I. Introduction

De l'avis de nombreux négociateurs impliqués dans les discussions visant à la création d'un Espace économique européen (EEE), cette négociation a été «la plus difficile dont ils aient jamais fait l'expérience» (Wallace 1991: 701). Pour les instances suisses compétentes, confrontées depuis plus de trente ans à l'exigence d'imaginer et de négocier avec la Communauté européenne (CE) des solutions viables respectant à la fois les particularités du pays et les conditions nécessaires à l'épanouissement de son économie, cette négociation constituait un nouveau et formidable défi. Cet article propose une analyse de ce défi et poursuit un double objectif: contribuer, d'une part, à une meilleure compréhension de cette négociation, en privilégiant l'examen de la position suisse et de son évolution – l'abandon de certaines revendications présentées initialement par la Suisse comme des conditions indispensables à la réussite de la négociation mérite, par exemple, quelques éclaircissements. Insérer, d'autre part, l'examen de la politique d'intégration helvétique dans une réflexion plus large relatives aux stratégies d'adaptation mises en œuvre par la Suisse pour faire face aux changements de son environnement économique, en partant d'une discussion de l'adéquation du modèle «corporatiste démocratique» de Katzenstein au cas suisse.

Mon hypothèse de base est que la négociation EEE signale une rupture dans la politique d'intégration helvétique. Une rupture dont l'origine est à rechercher, sur le front extérieur, dans les caractéristiques formelles et substantielles inédites de la négociation, et qui se répercute, à son tour, sur l'organisation économique et politique intérieure. L'idée sous-jacente à cet article est que le processus d'intégration européenne peut être considéré à la fois comme un «révélateur», une «provocation» et une «opportunité» pour la Suisse et son système politique et économique: un révélateur car cette intégration constitue un exemple des stratégies d'adaptation aux changements internationaux élaborées et mises en œuvre par la Suisse; une provocation, car nous verrons qu'à l'ombre de la négociation EEE, qui concrétise l'accélération du rapprochement vers la CE et qui a mis à l'épreuve la stratégie d'adaptation helvétique, c'est tout le mode de fonctionnement politique et économique de la Suisse qui est aujourd'hui en question; une opportunité, enfin, car la Suisse pourrait trouver, dans son intégration à l'Europe, l'occasion d'améliorer les conditions-cadres de son économie et d'insuffler un nouveau dynamisme à ses institutions. Je montrerai que des promesses ont été manifestées dans ce sens durant la négociation, grâce à un bénéfique processus d'apprentissage et à une volonté d'action renouvelée de la part des autorités suisses compétentes.

S'inscrivant dans la tendance croissante de la coopération et des accords internationaux à déborder au-delà des frontières nationales pour affecter les politiques internes,¹ la négociation EEE requiert une prise en compte attentive de l'interaction entre les deux niveaux. Dans la littérature, cette question a d'abord – et le plus souvent – été abordée sous l'angle de l'influence de facteurs internes sur la détermination de

1 Tendance qui affecte autant les secteurs économiques traditionnels, à l'exemple de la négociation agricole dans l'Uruguay-Round du GATT, que les nouvelles sphères de négociation comme la coopération technologique (voir notamment Ostry 1990).

la politique extérieure ou le déroulement des négociations internationales.² Dans un article de synthèse, Almond (1989) montre que l'impact de facteurs internationaux sur la structure et les processus politiques internes a tout de même été traité par une seconde tradition.³ Selon lui, la progression récente vers des modèles analytiques interactifs (relations internationales-politiques internes et aussi politique-économie) améliore de façon appréciable l'explication des processus politiques (p. 257). Considérant les négociations internationales comme un jeu à deux niveaux («two-level-game»)⁴ Putnam (1988) cherche, par exemple, à clarifier les conséquences internationales des contraintes internes et les conséquences internes des négociations et des accords internationaux. Le concept-clé de sa théorie est celui du «win-set» (ensemble gagnant), autrement dit l'ensemble des accords possibles au niveau international qui sont susceptibles d'être acceptés au niveau national (p. 437). La théorie de Putnam souffre malheureusement de certaines ambiguïtés conceptuelles et demeure essentiellement métaphorique.⁵ Il y sera néanmoins fait référence dans cet article afin d'améliorer la compréhension de la position de la Suisse dans la négociation EEE et de clarifier les enjeux associés au processus de ratification.

II. La Suisse: un cas de «corporatisme démocratique libéral»?

Les stratégies d'adaptation déployées par les petits pays européens pour faire face aux changements qui se produisent sur le marché mondial ont été au cœur des études menées par Katzenstein (1980, 1984, 1985a, 1985b). Historiquement, l'exiguïté du marché intérieur des petits pays et les limites de leurs ressources ont favorisé leur ouverture économique, mais aussi leur dépendance extérieure.⁶ Depuis longtemps tributaires des exportations pour assurer leur prospérité, mais possédant simultanément un marché intérieur hautement sensible aux changements internationaux («Mokkatasseneffekt»), les petits pays doivent nécessairement réagir, économiquement et politiquement, afin de se protéger des impacts imprévisibles des bouleversements extérieurs («Nussschaleneffekt») (Czada 1987a). Une grande partie de la recherche qui leur a été consacrée s'est ainsi concentrée sur leurs problèmes d'impuissance et/ou d'insécurité dans les relations internationales, négligeant de ce fait des atouts propres comme la flexibilité d'action, la capacité innovatrice ou l'impact des stratégies volontaristes (Waschkuhn 1990: 138). Katzenstein suggère

2 Pour un exemple dans le cas de la Suisse, voir Dupont, le présent volume.

3 Tradition, certes moins étoffée que la première et dans laquelle, aux côtés d'Otto Hintze, Charles Tilly, Theda Skocpol ou Peter Gourevitch, Almond place justement Peter Katzenstein.

4 Le premier niveau est celui de la négociation internationale, le second celui des discussions, à l'intérieur des pays, relatives à l'opportunité de ratifier l'accord.

5 Ainsi, l'analyse des tensions existant entre la capacité de négociation sur le front externe et la difficulté, résultant des contraintes internes, à aboutir à un accord international, nécessite l'introduction d'une analyse de l'incertitude par la distinction entre incertitude stochastique et information asymétrique (Ilda 1991).

6 Pour une discussion synthétique du concept de dépendance, voir Baldwin (1980). Sur la question de la dépendance de la Suisse, voir notamment Sieber (1981).

même que les petits pays européens sont parvenus à retourner à leur avantage cette situation de rareté des ressources et de dépendance, pour finalement enregistrer des résultats économiques meilleurs que les grands pays dans les années 60 et 70.

1. L'argument de Katzenstein

Le cœur de l'argumentation de Katzenstein est que les petits pays européens ont fait face aux effets économiques et sociaux de leur ouverture sur le marché mondial en développant des institutions et des pratiques politiques qui diffèrent sensiblement des principes libéraux ou étatiques, par lesquels les grands Etats industriels avancés ont organisé leurs politiques économiques. L'ouverture et la vulnérabilité typiques des petits pays favorise le développement d'un sentiment de communauté de destin parmi les principaux acteurs politiques, qui facilite à son tour l'élaboration du consensus, par l'intégration des acteurs publics et privés dans un réseau politique. Réduisant les inégalités entre les acteurs politiques, cette coopération permanente accroît l'efficacité du système et permet, en retour, l'élaboration d'une stratégie d'adaptation flexible aux exigences du marché international en perpétuelle évolution.

Etudiant en détail les politiques industrielles pratiquées en Suisse et dans un autre cas typique – l'Autriche – Katzenstein (1984) interprète le mode de mobilisation du consentement de la société qui prévaut dans les deux pays comme un «corporatisme démocratique». De type «libéral» en Suisse et «social» en Autriche, ce corporatisme démocratique est caractérisé par: une idéologie du partenariat social exprimée au niveau national; un système de groupe d'intérêts relativement centralisé et concentré; et, la coordination volontaire et informelle des objectifs conflictuels par des négociations continues entre groupes d'intérêt, partis politiques et bureaucraties de l'Etat (p. 27). Etendant la comparaison à cinq autres petits pays européens, Katzenstein (1985a) relève qu'à la prédominance politiques des forces patronales des pays à corporatisme libéral (Suisse, Belgique, Pays-Bas), répond la force et la centralisation de la gauche (partis sociaux-démocrates et syndicats) dans les pays à corporatisme social (Autriche, Norvège, Danemark).⁷ En outre, les pays à corporatisme libéral sont orientés vers l'extérieur, s'adaptent de façon offensive et globale sur le marché international, les compensations internes étant, conformément à l'idéologie libérale dominante, opérés selon des mécanismes essentiellement privés. A l'inverse, les pays du second groupe ont une orientation plus défensive et tentent davantage de se protéger de la concurrence internationale; ils dépendent beaucoup, sur le plan national, de l'intervention étatique pour la compensation des conséquences négatives de leur intégration dans le marché mondial.

Au-delà des différences de stratégies, le corporatisme démocratique a garanti dans tous ces pays – et notamment en Suisse – un équilibre fécond entre stabilité politique et flexibilité économique: «Switzerland's economic and political success lies in the capacity to combine economic flexibility with political stability» (Katzenstein 1984:

7 La Suède occupe une place particulière, conjuguant selon Katzenstein des traits du premier groupe et du second.

131). Les différences de pouvoir ne sont elles-mêmes pas un obstacle à la stabilité politique, puisque le besoin de coopération politique ressenti par les acteurs à l'intérieur des opportunités et des contraintes des structures corporatistes conduit, selon Katzenstein (1984: 136; 1985a: 132), à une réduction des inégalités politiques qui facilite, à son tour, la mobilisation du consensus interne. En Suisse, «the political accommodation of different social forces occurs in the consensual framework of a liberal corporatism that enhances the power of the unions and the state, and restricts potential sources of opposition» (Katzenstein 1984: 153). La faiblesse structurelle et institutionnelle de l'Etat suisse est ainsi atténuée par sa participation aux arrangements collaboratifs à l'intérieur du réseau politique, dans une sorte d'«équilibre convergent» affectant simultanément la capacité politique des acteurs forts (1985b).

2. Critique de l'approche

En dépit de l'intérêt et du caractère innovateur de l'approche proposée par Katzenstein, des critiques de nature empirique et théorique lui ont été adressées. Seules sont retenues ici celles qui servent le propos de cet article. Notons d'emblée que l'inclusion de la Suisse au nombre des démocraties corporatistes est très contestable: non seulement elle ne correspond pas à divers travaux antérieurs,⁸ mais elle est difficilement défendable en vertu même des deux premiers critères qu'il retient.⁹ Selon Hicks (1988), cette catégorisation douteuse tient à l'introduction d'un critère idéologique redondant et trompeur dans la définition du corporatisme démocratique: redondant dans la mesure où les deux autres composantes de sa définition suffisent à rendre compte de la réalité de la coopération corporatiste, et trompeur car si on l'élimine, la variante libérale du corporatisme ne fait alors plus de sens.¹⁰ Enfin, l'argument selon lequel la capacité politique de l'Etat est renforcée en Suisse par le processus d'équilibrage propre aux arrangements collaboratifs demande à être complété: sur le plan théorique, en distinguant les différentes dimensions du concept de «force de l'Etat» – en particulier son «autonomie», sa «volonté» et sa «capacité d'action» (Atkinson/Coleman 1989; Grande/Schneider 1991) – et sur le plan empirique, en mesurant les variations de cette «force» d'un secteur à l'autre.

Par ailleurs, les performances économiques des petits Etats n'ont pas été si fameuses pendant la période étudiée par Katzenstein, comme le révèlent d'ailleurs

8 Voir notamment Schmitter (1981), Lehmbruch (1984).

9 Que ce soit du point de vue de la centralisation et de la concentration du système des groupes d'intérêt, ou de la coordination des intérêts, la Suisse apparaît même comme le pays le moins corporatiste de tous ceux étudiés par Katzenstein: elle ne dispose pas de syndicats forts et centralisés, et l'asymétrie du pouvoir entre la gauche et la droite empêche l'établissement d'un réseau politique réellement corporatiste (Kriesi 1982: 150s.).

10 En revanche, l'introduction d'un critère partisan dans la définition du corporatisme «social» (participation d'un fort parti social-démocrate au gouvernement) paraît prometteuse (Hicks 1988: 142, Czada 1987b: 35s.). Il est vrai que le statut et le rôle des partis politiques sont très flous chez Katzenstein. Quand ils ne sont pas négligés, ils sont confondus avec les groupes d'intérêt. Les caractéristiques du lien entre les deux posent dans ce second cas un problème irrésolu, et cette faiblesse n'est pas sans influence sur la pertinence de sa catégorisation.

ses propres chiffres (1984: 21; 1985a: 194). Cette remarque concerne particulièrement la Suisse, dont le taux de croissance réel a été plus faible que tous les autres pays de l'OCDE entre 1960 et 1983, phénomène particulièrement marqué depuis 1970. Certes, ses performances en termes d'inflation et de chômage ont été meilleures que la plupart des autres pays de l'OCDE. Toutefois, on sait que le niveau d'emploi maintenu est en fait largement attribuable à l'«exportation» du chômage, dans le sens d'une forte réduction des effectifs de travailleurs étrangers.¹¹ Ce phénomène est relevé par Katzenstein lui-même (1984: 131), tout comme il note que la stabilité des prix a été tributaire depuis le début des années 70 d'une politique résolument déflationniste ayant elle-aussi bénéficié de ce «tampon»: le choix de la Suisse de renoncer à compenser les conséquences de cette politique par une expansion du soutien public aurait été beaucoup plus contesté si le prix à payer avait été un chômage accru des travailleurs nationaux (1984: 104–108). Enfin, la situation s'est plutôt aggravée dans les années 80 dans les petits pays, ce qui relativise d'autant l'évaluation de leurs performances.¹²

Interprétant les résultats mitigés de la Suisse jusqu'au début des années 80, Hicks (1988: 139) suggère ironiquement que la stagnation suisse a peut-être été provoquée par la fameuse stratégie d'«ajustement global» applaudie par Katzenstein (1985a: 104–125). En matière d'immigration, Kriesi (1986: 120) doute que la «stratégie d'adaptation» ait été le fruit d'une politique étatique consciente. Katzenstein (1985a: 72) remarque lui-même que le reflux des travailleurs immigrés au cours des années 70 ne relevait pas vraiment d'une politique publique mais de décisions prises par les entreprises en réponse aux incitations du marché. A en croire cet important exemple, c'est donc la flexibilité d'auto-régulation de la société suisse en général et de l'économie en particulier qui serait elle-même décisive, et non la contribution de la politique suisse à cette flexibilité (Kriesi 1986: 120). Plus généralement, si l'adaptation de la Suisse s'explique plutôt par la théorie économique classique, et que la compensation interne s'opère avant tout sur le plan privé, la pertinence et l'utilité d'interpréter son «succès» comme une stratégie corporatiste est à nouveau sérieusement remise en cause (Freiburghaus 1988: 9).

3. Le caractère dialectique de la «stabilité politique»

Tout compte fait, en quoi la stabilité politique de la Suisse a-t-elle influencé ses performances économiques? Selon Freiburghaus, le «succès helvétique» est une résultante (heureuse) des blocages familiaux à la démocratie de concordance: en

11 Ce chômage réduit ne résulte en effet pas seulement d'un recul modéré de l'emploi, mais aussi – et surtout – de la contraction de la force de travail (Sheldon 1988: 5).

12 La Suisse n'est pas épargnée: pour la première fois depuis huit ans, l'économie suisse a glissé dans une légère récession en 1991, tandis que le chômage et (surtout) l'inflation sont en hausse. Pour 1992, les pronostics ne sont guères plus favorables, tout au moins jusqu'au milieu de l'année: stagnation du produit intérieur brut, poursuite de l'augmentation du taux de chômage – qui demeure toutefois encore bien inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE et qui touche surtout les cantons latins – et maintien de l'inflation à environ 5% à 5,5% (Arnet 1991: 3–5).

raison des grandes majorités requises pour surmonter la menace référendaire, le système de concordance ne parvient plus à assurer les décisions favorables à de nouvelles interventions, ou exige un temps considérable pour l'adoption des politiques.¹³ Conduisant à une grande stabilité, cette capacité limitée du système constitue simultanément, selon Freiburghaus (1988: 19–20), un frein naturel et bienvenu à l'interventionnisme étatique, garantit un ordre économique relativement libéral, et donc un chômage peu élevé et un niveau de vie acceptable pour tous. Mais dans ce cas de figure, il faut bien conclure que la Suisse n'a pas assuré sa prospérité grâce aux – mais malgré les – procédures de négociation et de coopération politiques.¹⁴ La détérioration récente des résultats économiques tend en tout cas à montrer qu'une stabilité politique qui se réduirait à la défense du statu quo ne garantit pas (plus) le succès économique.¹⁵ Knoepfel (1988: 183s.) fournit une explication complémentaire permettant de préciser les effets du caractère dialectique de la stabilité politique.

D'un côté, la coordination des intérêts entre toutes les forces économiques et politiques dans la formation et l'exécution de la décision assure effectivement la stabilité politique, évitant des changements de direction soudains et contribuant à la prévisibilité de la décision. Cependant, ce mode de fonctionnement signifie simultanément que la capacité d'adaptation à une situation nouvelle est étroite, le changement des conditions-cadres économiques nécessitant des majorités politiques difficiles à trouver. En d'autres termes, quand une facette de la stabilité politique encourage la capacité de concurrence de l'économie, l'autre la met en question. C'est ici qu'intervient un conflit d'intérêts que Katzenstein a bien identifié mais peu traité. Faisant remonter l'origine des arrangements collaboratifs aux compromis de classe des années 30, symbolisés en Suisse par la «paix du travail» de 1937, Katzenstein concentre son analyse sur cette dimension des oppositions entre le mouvement ouvrier et le patronat, fidèle à l'approche néo-corporatiste. De ce fait, il relègue au second plan une autre ligne de tensions, née du caractère dual de l'économie suisse, très pertinente dans l'évaluation du «succès économique de la Suisse» et dans la perspective de son rapprochement à la CE: la ligne sur laquelle s'opposent les secteurs de l'économie tournés vers l'extérieur, soumis à la concurrence internationale, et les secteurs de l'économie tournés vers le marché intérieur, protégés et/ou soutenus. Certes, Katzenstein observe bien, en Suisse (1984: 91), comme dans tous les autres petits Etats européens (1985a: 84), un phénomène sensiblement plus

13 Des études antérieures aboutissent aux mêmes conclusions. Ainsi, le système politique suisse disposait, dans les années 70, d'une capacité limitée à résoudre les problèmes, ne parvenant la plupart du temps qu'à des compromis synonymes de réformes très modérées, et encore sous d'énormes pressions extérieures; seul le recours aux arrêtés fédéraux urgents a permis au système politique de réagir de manière plus ou moins flexible (Kriesi 1980). La faible capacité d'innovation et la lenteur du processus de décision, propres au système de concordance, ont aussi été relevées par Rüegg (1985) et Poitry (1989).

14 Danthine et Lambelet (1987: 150) donnent une explication similaire: selon eux, les politiques conservatrices helvétiques (préservatrices des structures existantes) fonctionnent bien lorsque la robustesse et l'adaptabilité de l'économie se suffisent à elles-mêmes, c'est-à-dire lorsqu'elles n'ont pas besoin d'une intervention politique.

15 Selon Borner et al. (1990), cette stabilité dégénère, au contraire, en un mélange d'immobilisme institutionnel et d'interventionnisme ad hoc.

marqué que dans les grands pays: le développement de deux secteurs économiques différents, l'un orienté internationalement et soumis à la concurrence, l'autre orienté vers l'intérieur et protégé. Cette division de l'économie suisse est aujourd'hui reconnue, bien qu'elle ne soit pas aussi nette que Katzenstein le prétend (1980: 532), les imbrications étant très fortes entre les deux secteurs (Knoepfel 1988: 37). Katzenstein (1984: 86–88) relève également que le trait le plus distinctif du puissant patronat industriel et financier est son orientation internationale et sa conviction dans les principes du libéralisme économique, tandis que la protection et les cartels sont des «mots magiques» pour les défenseurs des intérêts du secteur national (p. 91). Toutefois, sa description d'une économie suisse pour l'essentiel soumise à la concurrence internationale est contestable et ne peut s'expliquer que par sa sous-estimation de la taille du secteur orienté vers l'intérieur et de l'efficacité des mesures qui le protègent (1980: 523; 1984: 91).¹⁶ En réalité, on sait que l'un des effets pervers du «laissez-faire» helvétique est l'absence d'une politique de concurrence efficace, qui a permis la prolifération d'accords associatifs privés – cartels, fixations des prix, partages du marché ou d'autres formules distorsives de la concurrence (Danthine et Lambelet 1987: 173; Rentsch 1988). Contrairement à l'agriculture, qui a bénéficié d'un soutien et d'une protection officiels étatiques, les acteurs de l'industrie, des services et du commerce tournés vers l'intérieur n'ont pas obtenu le niveau de protection publique espéré contre la libéralisation internationale. En contrepartie, ils ont pu profiter d'une législation anti-cartels peu contraignante, qui leur permet de détourner la concurrence extérieure par une «auto-protection» (Knoepfel 1988: 173–174).

Si le manque de concurrence régnant dans certains secteurs tournés vers le marché intérieur a fait l'objet de critiques depuis de nombreuses années, ce sont des rapports officiels récents de l'OCDE et du GATT, de même que la perspective de la reprise des quatre libertés de l'EEE et le climat de récession, qui ont suscité la volonté de s'attaquer à cette situation. Au nom de l'«intérêt national», un sens de solidarité plus fortement développé dans les petits pays a pu favoriser l'acceptation des cartels, des monopoles et du protectionnisme. De plus, le niveau de vie élevé et l'image flatteuse dont a pendant longtemps bénéficié l'économie invitaient à croire à la bonne organisation et à l'efficacité des structures en place (Rentsch 1988: 11–12). Enfin, tant que ses propres intérêts étaient ménagés, le secteur dominant tourné vers l'extérieur trouvait son compte à cette division de l'économie: il profitait de la prévisibilité de la politique économique et surtout de la législation très peu contraignante en matière de commerce extérieure, qui répondait parfaitement à sa conviction que les besoins de flexibilité et d'adaptation de la politique économique extérieure sont mieux satisfaits par l'improvisation pragmatique que par les pénibles procédures législatives (Vogel 1981: 406). Au niveau des associations faîtières, la coordination des divers intérêts – essentiellement représentés, pour les secteurs tournés vers l'extérieur, par le Vorort de l'USCI (Union suisse du commerce et de l'industrie) ou l'Association suisse des banquiers (ASB) et, pour ceux tournés vers

16 Il sur-estime en particulier l'ampleur et les effets de l'accroissement de la compétition ayant fait suite à l'appréciation du franc suisse dans les années 70 sur la force politique des secteurs orientés vers l'intérieur.

l'intérieur, par l'Union suisse des arts et métiers (USAM) ou l'Union suisse des paysans (USP) – n'a, en d'autres termes, pas souffert historiquement de cette dialectique de la stabilité politique.

Avec l'internationalisation économique croissante et le renforcement des pressions au maintien et à l'encouragement de la capacité de concurrence, le dualisme de l'économie suisse devient plus problématique. Les oppositions d'intérêts qui en résultent sont exacerbées au point que ce champ de tensions peut supplanter le conflit traditionnel entre patronat et ouvriers (Knoepfel 1988: 139s.; Rentsch 1988: 18). Économiquement, toute nation qui freine les changements structurels nécessaires à l'amélioration de l'efficacité en accordant, par des protections privées ou publiques, la priorité aux enjeux distributifs, met en danger cette efficacité (Rentsch 1988: 17). Politiquement, Knoepfel (1988: 185) fait l'hypothèse que les conflits pourraient s'accroître au cas où, devant l'impossibilité pour le secteur tourné vers l'extérieur de répondre une nouvelle situation sur le marché international par une adaptation purement privée, une stratégie politique visant à protéger la capacité de concurrence internationale en changeant les conditions-cadres devenait nécessaire mais menacerait sérieusement, par la même occasion, les intérêts du secteur national. À mon sens, le scénario esquissé par Knoepfel identifie un enjeu crucial né de l'accélération de l'intégration européenne de la Suisse.

III. Le processus d'intégration européenne de la Suisse

1. La troisième voie

Avant la perspective de création du marché intérieur, la politique suisse d'intégration garantissait, sans trop de difficultés, l'équilibre entre stabilité politique et flexibilité économique. Son objectif était avant tout d'imaginer et de négocier des solutions respectant à la fois les particularités politiques et culturelles internes du pays et les conditions nécessaires à l'épanouissement de son économie. Le maintien de la stabilité politique dépendait donc, en premier lieu, du respect de la neutralité, du fédéralisme et de la démocratie directe. Ainsi, pour dépasser la stricte alternative entre l'adhésion à la CE – qui se heurtait à des obstacles politiques jugés insurmontables¹⁷ – et l'isolement – synonyme de discriminations économiques – la Suisse a historiquement fait confiance à une politique d'intégration pragmatique, sectorielle et bilatérale. S'inscrivant dans la préférence de ce pays pour des «politiques du centre», garantes du compromis, cette stratégie a, implicitement, rendu possible l'adaptation «globale» et l'expansion des secteurs de l'économie tournés vers l'extérieur, tout en respectant la protection et/ou le soutien des secteurs tournés vers

17 Pour une énumération de ces «obstacles à l'adhésion», voir Blankart (1987: 24–25). Dès les premières discussions relatives aux possibilités d'intégration au marché intérieur, des observateurs nuançaient déjà la portée de ces «obstacles», y compris les aspects institutionnels (voir notamment Sidjanski 1987: 70–76).

l'intérieur.¹⁸ Ne provoquant pas, de ce fait, le dualisme de l'économie, elle a contribué à l'équilibre des intérêts et à la poursuite harmonieuse de leur coordination.

Comme le montrent quelques-unes des périodes-clés de l'intégration européenne, la stratégie d'adaptation mise en œuvre par la Suisse dans ses relations avec la CE en vue d'améliorer les conditions-cadres de son économie doit être qualifiée d'essentiellement réactive.¹⁹ Qu'il s'agisse de la création de l'AELE (Association européenne de libre-échange, en réponse à la création de la CE), de la conclusion de l'accord de libre-échange (en réponse au passage de la Grande-Bretagne et du Danemark de l'AELE à la CE), ou de la négociation sur l'EEE (en réponse à la perspective du marché intérieur), c'est à chaque fois un progrès communautaire – approfondissement ou élargissement – qui a suscité la réaction de la Suisse et de ses partenaires de l'AELE, afin de parer les risques de discriminations. Il est vrai que cette politique des petits pas a permis à la Suisse d'intensifier ses échanges avec la CE: ainsi, le traité de libre-échange de 1972 a favorisé, sur la base de sa clause évolutive, la conclusion de plus de cent-trente accords – la plupart limités et techniques, et a été à l'origine d'une forte augmentation des flux commerciaux avec la CE.²⁰

Pensant pouvoir faire l'économie d'une véritable politique d'intégration, le Conseil fédéral a réitéré, dans son rapport d'août 1988, sa confiance en cette stratégie dite de la «troisième voie» ou «voie médiane» pour répondre au défi du marché intérieur, un choix qui a bénéficié du consensus mou du Parlement (Sciarini 1991a: 416–417). N'offrant que «peu de repères pour une véritable stratégie de la Suisse face à une Europe en mutation rapide» (Germann 1989: 4), ce rapport réitère la volonté officielle de marquer une stricte distinction entre politique interne et politique extérieure, passant notamment sous silence la procédure de révision totale de la Constitution (p. 2). A cet instant, on pouvait déjà fortement douter de la capacité de l'option choisie à répondre au potentiel discriminatoire du marché intérieur (Schwok 1989) et à «mettre la Suisse en position d'adhérer pour ne pas être obligée d'adhérer», selon la formule un temps célèbre du secrétaire d'Etat Franz Blankart. De plus, sous couvert d'une poursuite formelle de la politique traditionnelle, cette option masquait en fait la profondeur de l'intégration à laquelle cette «troisième voie» aurait pu conduire. Au point qu'elle aurait probablement contraint la Suisse à faire, à terme, des concessions majeures sur les «obstacles» au motif desquels elle avait jusque-là refusé d'adhérer à la CE.²¹

18 A l'exemple de l'agriculture, presque totalement exclue des accords de libéralisation. Signalons aussi que l'USAM s'était opposée, au début des années 60, à un accord d'association avec la CE – accord qui, pour d'autres raisons, ne s'est jamais réalisé (Blankart 1980: 65).

19 Un mode de fonctionnement qui semble être une caractéristique générale du système politique suisse, à en croire l'étude de Kriesi (1980). Notons que jusqu'au choix d'adhésion de l'Autriche et de la Suède, l'ensemble de l'AELE était caractérisée par une stratégie consistant à «colmater les brèches provoquées par l'avancement du programme communautaire» (Schwok 1989: 64).

20 Mais aussi de la dépendance commerciale de la Suisse, mesurée en termes de part des échanges commerciaux dans le PNB ou de concentration du commerce (Sciarini 1988).

21 Pour une discussion synthétique sur ce thème, voir Schwok (1989: 147–161). Pour un exemple dans une politique «sensible», l'agriculture, voir Sciarini (1989).

2. La négociation EEE: rupture dans la politique d'intégration

Le processus qui s'est engagé suite à la proposition, formulée par le président de la Commission des CE Jacques Delors²² devant le Parlement européen le 17 janvier 1989, d'associer de façon plus étroite et structurée les pays de l'AELE au marché communautaire, a constitué une épreuve-test de la capacité d'adaptation de la Suisse. La stratégie traditionnelle allait-elle suffire pour relever ce nouveau défi et doter l'économie de conditions-cadres similaires aux économies concurrentes? Politiquement, la «stabilité politique» allait-elle tolérer l'établissement de ces conditions-cadres? Le dualisme de l'économie et l'équilibre concerté des intérêts qui avaient prévalu jusqu'alors allaient-ils être provoqués? La réponse à la première question est connue: précipitant ce qui apparaît, a priori, comme une défaite diplomatique de l'AELE en général et de la Suisse en particulier, ce processus a démontré les limites de la stratégie d'adaptation usuelle. Signalant une véritable rupture dans la politique d'intégration helvétique, il annonce, au-delà, d'importants changements dans l'ordre juridique, économique et politique interne.

a) Une négociation inédite

L'origine de cette rupture est à rechercher dans le caractère en plusieurs points inédits de la négociation EEE, qui a particulièrement perturbé la Suisse. Le secrétaire d'Etat Franz Blankart, négociateur en chef pour la Suisse, a résumé en deux phrases le fond du problème: «Denn bei aller Brillanz der Delors'schen Rede muss doch auch erkannt werden, dass diese eine Absage an den Pragmatismus beinhaltet. Statt induktiv, wie bisher, von Fall zu Fall die anstehenden Probleme zu lösen, werden die EFTA-Staaten aufgerufen, ihre interne Zusammenarbeit zu stärken, nur noch mit einer Stimme zu sprechen und letztlich die mit der EG zu lösenden Fragen deduktiv anzugehen» (1989: 12). Conçue à l'origine comme l'enceinte idéale pour mener une politique pragmatique, l'AELE était subitement confrontée à des défis d'une autre dimension: la CE n'ayant elle-même pas de conception claire de l'architecture future de l'EEE, elle abandonna aux pays de l'AELE, dans la phase des pourparlers exploratoires, la charge de déterminer ce que l'EEE devait englober, comment ils allaient négocier «d'une seule voix», et quelles devaient être leurs stratégies européennes (Wallace 1991: 696).

Si le caractère multilatéral de l'opération n'était pas à proprement parler nouveau – il s'était déjà concrétisé dans le cadre du «suivi de Luxembourg»²³ par la conclusion

22 Il reste à établir si cette initiative personnelle était animée par le désir de J. Delors d'anticiper les vagues de changement qui s'annonçaient en Europe, de refouler astucieusement la demande d'adhésion de l'Autriche, de faire prendre conscience aux pays de l'AELE des réalités de l'intégration, ou encore de préparer leur adhésion future.

23 Réunis à Luxembourg le 9 avril 1984 pour dresser le bilan du libre-échange, les ministres des pays de l'AELE et de la CE avaient affirmé leur volonté d'approfondir et d'étendre leur coopération, dans le but de créer un «espace économique européen dynamique». Si cette Déclaration – d'intention – marque ainsi la première référence à cet espace, celui-ci ne fut toutefois jamais défini concrètement (Schwok 1989: 55–61).

de quelques accords²⁴ annonciateurs de la prochaine désuétude de la métaphore «relation triangulaire Suisse-AELE-CE» (Hurni 1989) – c'est la généralisation de cette forme de coopération et surtout cette exigence imposée à l'AELE de s'exprimer d'une seule voix qui posèrent problème à la Suisse. A ce titre, le dialogue au sein de l'AELE est un élément-clé de l'analyse, tant il est vrai que l'«enchevêtrement» des arènes de discussions – y compris au sein de la CE – peut conduire à une lecture très contrastée des résultats d'une enceinte à l'autre.²⁵ Dès le départ, la Suisse a clairement exprimé à ses partenaires son refus de faire de l'Association une «mini-CE à composante supranationale»,²⁶ ayant historiquement refusé l'adhésion à la CE pour un motif analogue. Sauvant formellement la face, la Suisse n'en a pas moins été contrainte, dans les faits, d'accepter la recherche d'un dénominateur commun rendant bien plus difficile la reconnaissance de ses spécificités et la défense de solutions particulières. Même si la coopération au sein de l'AELE s'est améliorée au-delà des prévisions lors des pourparlers exploratoires, elle n'a pas remplacé une impulsion stratégique cohérente et collective, d'autant plus que les buts des pays de l'AELE étaient différents dès le départ et le sont restés (Wallace 1991: 702).

La faible homogénéité traditionnelle de l'AELE, due en particulier aux divergences d'intérêts existant entre le groupe nordique et les pays alpins (Schwok 1989: 63–64), s'est conjuguée dans cette négociation à l'asymétrie des ressources et des attentes existant entre la CE et l'AELE. Le manque de cohésion – et de solidarité – au sein de cette dernière s'est encore aggravé sous l'effet du revirement suédois en faveur de l'adhésion. Partiellement provoquée par des préoccupations économiques et électoralistes de la coalition au pouvoir, cette décision illustre également l'impact considérable de la «fin de la guerre froide» sur le déroulement de la négociation (Blankart 1991b: 8; Schwok 1992; Wallace 1991: 701). La reconsidération du contexte de la sécurité européenne a incité les pays de l'AELE – et de la CE – à envisager le sens de la neutralité et sa compatibilité avec une adhésion sous un angle nouveau. La Suède rejoignait ainsi l'Autriche – dont la volonté de candidature était connue avant le début des négociations – dans le camp des pays ayant clairement fixé l'objectif ultime de leur stratégie d'intégration. Accepter un Traité déséquilibré était dès lors moins problématique pour ces deux pays, ce déséquilibre promettant de n'être que provisoire. Pour la Suisse en revanche, le Traité EEE était censé constituer une alternative durable, condamnant les négociateurs helvétiques à exprimer davantage de revendications, au risque d'irriter leurs partenaires et d'isoler de plus en plus la Suisse à l'arrière du front AELE.

Je pense que ces circonstances inédites ont exercé des effets d'autant plus importants qu'ils ont pu occuper l'espace laissé vacant par l'absence d'objectif ultime assigné à la politique suisse d'intégration. Cette lacune était sans conséquence lorsque la Suisse pouvait se contenter de négocier de façon pragmatique, inductive

24 Les deux premiers du genre furent signés en 1987 entre tous les pays de l'AELE et la CE (Document administratif unique et Convention relative à une procédure commune de transit).

25 Voir la formalisation de Schneider, le présent volume.

26 «Erstaunlich ist auch der unnötige supranationale Charakter, den gewisse Partner zumindest de facto anstreben. Denn aus der EFTA eine Mini-EG zu machen, ist keineswegs notwendig, um mit der EG zu verhandeln» (Blankart 1989: 12).

et sectorielle. Avec le passage à une négociation globale et déductive, exigeant la coordination préalable des positions au sein de l'AELE, la Suisse s'est retrouvée prise dans un engrenage. Dépossédée de sa liberté de dire non à l'un ou l'autre thème de négociation, elle a finalement été contrainte d'adhérer au caractère exceptionnellement ambitieux de l'objectif défini par l'établissement des quatre libertés. De fait, la négociation est rapidement parvenue à la conclusion que seul un EEE qui reposerait sur l'acquis communautaire conférerait à cet espace l'homogénéité nécessaire (Blankart 1990a: 3).

Que ce soit du point de vue formel ou substantiel, cette négociation EEE marque donc une rupture significative avec une troisième voie de type «suivi de Luxembourg». La coopération fonctionnelle et sectorielle peu contraignante adoptée dans ce cadre – la CE négociait en réalité avec six pays et pas avec l'AELE en tant que telle – s'était révélée couteuse et inadaptée (Laursen 1990: 317). Elle offrait, certes, aux pays de l'AELE la possibilité de pratiquer une intégration «à la carte» en ne choisissant, parmi l'ensemble des domaines d'activités de la CE, que ceux où la coopération leur paraissait souhaitable. Toutefois, ils n'avaient ni le droit ni le moyen de lancer la coopération avec la CE si celle-ci ne le souhaitait pas. De plus, le rythme du processus en cours dans la CE s'avérait fort difficile à suivre par des accords bilatéraux (Blankart 1991a: 3–4) et les résultats limités obtenus à fin 1988 invitaient de plus en plus d'acteurs politiques à douter de la capacité de ce dialogue à produire les résultats voulus (Laursen 1990: 311). Dans ces conditions, présenter un retour au «suivi de Luxembourg» comme une alternative valable à l'EEE²⁷ relève d'un optimisme infondé, d'autant plus que la CE, absorbée par sa propre intégration et par les bouleversements à l'Est, sera de moins en moins disponible pour négocier sous cette forme.²⁸

b) L'AELE contrainte de s'incliner

Faute d'avoir pu imprimer le rythme et l'ampleur de l'intégration, l'unique tactique à disposition des Etats de l'AELE consista à revendiquer des exceptions permanentes à la reprise de l'acquis communautaire dans des domaines jugés trop exposés et à «s'accrocher» – la Suisse surtout – à l'objectif de codécision. Les demandes d'exceptions suisses concernaient la libre-circulation des personnes (pour sauvegarder sa politique de main d'œuvre étrangère, des capitaux (pour épargner la *lex Furgler/Friedrich*), ou des marchandises (problème des normes de sécurité et de santé et d'accès aux marchés publics, au prétexte dans ce dernier cas que la plupart des achats publics relèvent des compétences cantonales), sans parler de la négociation séparée sur le transit. La Commission des CE refusa toute dérogation permanente à l'acquis, pour ne tolérer que des courtes périodes de transitions. Cette rigidité se comprend si l'on songe que la CE était elle-même encore embarquée dans son

27 Freiburghaus, Dieter et Zbinden, Martin, «Ein dritter Weg in der Europapolitik. Nach einem allfälligen Scheitern des EWR». *Neue Zürcher Zeitung*. 18. April 1991.

28 Tant la difficulté à «s'exprimer d'une seule voix» au sein de l'AELE que les limites d'un retour à une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle ont été relevées par le Conseil fédéral lui-même, dans son rapport de 1990 (pp. 101s.).

processus législatif pour 1992: quand les mesures concernées avaient déjà été approuvées, il était difficile de les modifier pour les adapter aux préoccupations de l'AELE; dans le cas inverse, inclure les intérêts de l'AELE avant même que les tractations au sein de la CE soient menées à terme était aussi problématique (Wallace 1991: 697). En outre, le programme de 1992 faisait partie, aux yeux des membres de la CE, d'un acquis communautaire circonstancié ne pouvant pas être dissocié²⁹ (Schwok 1992). Enfin, à l'heure où la CE préparait l'union économique et monétaire, des dérogations aux quatre libertés auraient signifié un recul dans le processus d'intégration.

Quant à la codécision, présentée dès le départ par la Suisse comme une condition sine qua non à la réussite de la création de l'EEE, ses négociateurs étaient en fait bien placés pour savoir que cette question serait la plus épineuse, ayant vécu les tribulations de l'accord assurances. Sous la présidence suisse, l'AELE tenta, mais sans y parvenir, d'infléchir la position de la CE sur cette question en réduisant fortement ses revendications d'exceptions permanentes. Imputer les difficultés des pays de l'AELE à l'inflexibilité de la CE serait pourtant à nouveau réducteur. Sur le volet institutionnel, la CE a inlassablement répété, depuis 1987, qu'elle «doit pouvoir sauvegarder l'autonomie de son processus de décision» dans ses relations avec les pays de l'AELE.³⁰ Promise à l'origine par le président Delors, la codécision était encore concevable, dans un premier stade de la négociation, lorsque l'on tentait de fonder le traité en grande partie sur la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations existantes. «Dès que l'acquis communautaire pertinent est devenu, dans un deuxième stade de la négociation, la base du traité, une codécision au titre de l'EEE serait devenue indirectement une codécision au titre de la CE, ce qui était évidemment impossible» (Blankart 1991a: 6). La décision de reprendre l'acquis communautaire, influencée par la volonté de l'Autriche et de la Suède de préparer leur passage dans la Communauté, constitue bien «le tournant principal de cette négociation».³¹

Les pays de l'AELE ont finalement dû se contenter, dans l'hypothèse d'adoption d'une nouvelle règle de l'EEE, de diverses procédures d'information et de consultation, ainsi que d'une formule compliquée de veto. Pouvant être exercée individuellement, celle-ci produirait des effets collectifs, afin de garantir l'homogénéité de l'espace. En dépit de cette amélioration du processus de décision ou de la possibilité d'invoquer une clause de sauvegarde si de sérieuses difficultés d'application du Traité apparaissaient (par exemple si l'équilibre démographique du pays devait être compromis par la libre-circulation des personnes), celui-ci ne pourra être que provisoire, n'écartant pas, à terme, les risques de satellisation.

29 Comme le résume le secrétaire d'Etat F. Blankart «ce principe de la reprise de l'acquis communautaire pertinent pour les pays de l'AELE, qui rattrapent ainsi d'un seul coup trente-cinq ans de législation communautaire, a parfois contribué à donner à cette négociation le caractère d'une «négociation d'adhésion sans adhésion»» (1991: 5).

30 Ce principe ainsi que trois autres (en particulier le premier «l'intégration de la CE possède une priorité absolue») ont été énoncés pour la première fois le 20 mai 1987 à Interlaken par M. Willy de Clerq, alors Commissaire responsable des affaires extérieures et de la politique commerciale de la CE (Schwamm 1989: 69).

31 Interview de Franz Blankart paru dans *Le Nouveau Quotidien*, 26 octobre 1991.

c) La responsabilité partagée de l'échec

Pour les pays de l'AELE, la proposition Delors présentait – en apparence – l'avantage de remédier simultanément aux risques de marginalisation économique et aux divisions internes de l'opinion publique. Cédant à l'enthousiasme général, le Conseil fédéral a pris le risque d'engager la Suisse dans une négociation dont il devait bien percevoir la complexité. Il est en tout cas raisonnable de penser que la plupart des paramètres évoqués dans cet article étaient connus des plus hauts fonctionnaires. Victimes du pragmatisme inductif qui avait jusque là orienté leur action, ils ont cru pouvoir «prendre le président Delors au mot» sur la codécision.³² Refusant de reconnaître l'originalité de la négociation, ils ont entretenu un certain temps l'illusion que la Suisse pourrait une nouvelle fois faire admettre son besoin de solutions particulières.³³ Outre cette priorité accordée au respect des spécificités internes, la stratégie de la Suisse a toujours témoigné de la volonté de concevoir la politique d'intégration en termes essentiellement économiques. Cette volonté est à mettre en parallèle avec l'existence d'un «double fond» dans la politique extérieure – l'un économique, l'autre politique (Vogel 1981: 442–443). La priorité accordée au «pragmatisme rémunérateur» – favorable aux secteurs tournés vers le marché international – dans la conduite de la politique économique extérieure, a historiquement rendu très difficile son insertion dans un concept global de politique extérieure. Cette séparation devient problématique lorsque, comme c'est aujourd'hui le cas dans le processus d'intégration européenne, l'économie et la politique ne peuvent plus être dissociés. Même après la création du bureau de l'intégration DFAE/DFEP en 1961, le dossier européen est demeuré du ressort de l'Office fédéral des Affaires économiques extérieures. La discrétion des spécialistes de la politique étrangère n'a pas favorisé l'élaboration d'une stratégie politique, qui a finalement fait cruellement défaut pour affronter le défi de l'intégration au marché intérieur. De l'avis de Wallace (1991: 702), la perpétuation de cette pratique dans la négociation EEE – pour la plupart des pays de l'AELE – a d'ailleurs aggravé la difficulté à concevoir des solutions originales.

Toutefois, le Conseil fédéral et l'administration compétente ne sauraient être tenus seuls responsables de l'absence d'une véritable stratégie politique d'intégration discutée et décidée politiquement. En réalité, la grande majorité des acteurs écono-

32 «Die Delors'sche Initiative (...) schafft die Chance, die westeuropäische Konfiguration neu zu strukturieren und hierbei, wenn wir Delors beim Wort nehmen, eine Mitbestimmung im westeuropäischen Raum sicherzustellen» (Blankart 1989: 10). Cette exigence de codécision a été réitérée – comme un «leitmotiv» – par la Suisse, jusqu'à la réunion ministérielle des 13–14 mai 1991 à Bruxelles, lorsque même l'«opting out» individuel a été écarté. Même si la formule finalement retenue à la fin de l'été 1991 constitue une réelle amélioration à mettre au bénéfice de nos négociateurs – elle est proche de ce que la Suisse avait obtenu à l'art. 39 de l'accord assurances – elle ne saurait masquer l'échec de la recherche d'une réelle codécision. D'ailleurs, le Conseil fédéral avait déjà noté dans son rapport sur l'intégration de 1988 (ch. 633) que la codécision n'était possible qu'à l'intérieur de la Communauté.

33 «Notre politique d'intégration reste une voie médiane entre l'option d'une adhésion à la CE et une attitude qui consisterait à se tenir à l'écart. Grâce à la réalisation du projet EEE, nous devrions obtenir un degré d'intégration élevé au marché unique, tout en sauvegardant l'essentiel de nos spécificités» (Blankart 1990a: 3).

miques et politiques concernés trouvait son compte à cette situation. En surface, la négociation EEE a dévoilé l'impréparation générale des autorités politiques à faire face à ce nouveau défi et l'échec de la stratégie d'adaptation traditionnelle. En profondeur, c'est la capacité du système à adopter rapidement de nouvelles conditions-cadres provoquant à la fois les spécificités politiques internes, le dualisme de l'économie, et celui de la politique extérieure, qui était soulevée.

L'impréparation des autorités politiques s'est traduite par un certain flou dans la conduite des négociations, comme si le Conseil fédéral répugnait à assumer le «leadership» politique et subissait les événements. Il est vrai que la Constitution ne favorise pas la prise en charge politique de la stratégie d'intégration: en matière de politique extérieure, son objectif semble être d'établir une coopération et une coordination permanentes entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale (Wildhaber 1975: 254), sans oublier que la ratification de certains traités peut relever de la compétence du peuple (art. 89 al. 3–5 Cst. féd.). En réalité, l'agitation qui a gagné le Parlement depuis 1987 ne fait pas oublier qu'il s'est pendant très longtemps déchargé du dossier européen sur le Conseil fédéral et l'administration (Sciarini 1991a: 411–423), qui agissaient de longue date en étroite concertation avec les organisations d'intérêt (Sidjanski 1966; Keel 1975, 1980; Blankart 1980) au sein d'institutions de type «para-étatique»³⁴: le choix de ce type d'instances répondait moins au désir de prévention des conflits et de coordination des intérêts au sens corporatiste, qu'à celui de disposer d'enceintes de prises de décisions efficaces, flexibles et compétentes, conformes aux exigences du «management moderne» (Vogel 1981: 436). Quant aux partis politiques, qui n'ont joué historiquement qu'un rôle relativement effacé sur les questions d'intégration européenne (Saint-Ouen 1989: 217–225), la campagne électorale de l'automne 1991 a surtout confirmé leur attentisme et leurs divergences internes sur ce thème.³⁵ Enfin, la prise en charge de la politique économique extérieure par des instances para-étatiques s'est conjuguée au faible intérêt pour les questions internationales manifesté par la population pour exclure cette dernière des débats.

Responsable de la définition des objectifs et des plans de la politique extérieure, ainsi que de leur mise en œuvre, le Conseil fédéral a attendu d'épuiser la négociation EEE pour fixer l'objectif ultime de la stratégie d'intégration – l'adhésion à la CE. Pourtant, les relations étroites que le Conseil fédéral entretient avec le patronat – surtout – et les syndicats en matière de politique économique extérieure renforcent, selon Katzenstein (1985b: 243), le pouvoir de l'Etat dans ce domaine. De plus, les conditions propres à la négociation EEE favorisaient un accroissement de l'autonomie du Conseil fédéral vis-à-vis de la société civile. D'une part, cette négociation a permis de transposer à ce niveau toute une série d'enjeux qui étaient auparavant sous contrôle interne.³⁶ D'autre part, les caractéristiques inédites de la

34 Comme la Délégation économique permanente ou la Commission d'experts pour le tarif douanier. Keel (1980) a mis en exergue le rôle fondamental dévolu à la Délégation dans l'élaboration de la politique économique extérieure helvétique et des accords internationaux, à l'exemple de l'Accord de libre-échange de 1972.

35 Le seul parti à prendre clairement position fut l'UDC, qui refuse autant l'adhésion que le Traité EEE.

36 Ce que Putnam décrit avec le concept de «cynnergistic linkage» (1988: 446–447).

négociation ont rendu plus ardu l'intervention des autres acteurs internes. Le Conseil fédéral a, certes, intégré les associations faîtières dans un réseau politique et maintenu la concertation au sein de la délégation économique permanente et d'un «Groupe de liaison», plus souple, créé pour la circonstance. Prenant constamment le pouls de l'économie, il a cherché à s'assurer de la coresponsabilité des associations faîtières. Le Vorort était même présent à titre d'observateur dans le groupe de négociation consacré aux questions institutionnelles.³⁷ Toutefois, le rythme inhabituellement élevé de la négociation, son ampleur et ses caractéristiques formelles inédites, ont incontestablement conféré au Conseil fédéral et à l'administration une autonomie plus grande que sur le plan interne.³⁸

Cependant, il a déjà été souligné que la «force» de l'Etat dépend encore d'autres dimensions comme sa «volonté d'agir» ou sa «capacité à s'imposer». Comme le note Putnam (1988: 448), la procédure de ratification est un déterminant décisif de «l'ensemble gagnant» (win-set): la perspective de soumettre le Traité au référendum a lourdement pesé sur la «capacité d'action» des négociateurs suisses. Pris en étau entre les pressions aux concessions et l'exigence de ne pas dépasser ces fameux «bottom lines» synonymes d'échec quasi-assuré en votation populaire, leur marge de manœuvre était singulièrement réduite.³⁹ Cette «menace référendaire» était d'autant plus significative que le Traité qui se dessinait n'était pas seulement contestable du point de vue institutionnel, mais heurtait également certains intérêts de l'économie. En comparaison, les partenaires de l'AELE disposaient d'une plus grande souplesse pour modifier leur législation, le premier ministre étant, dans un système majoritaire, simultanément le chef du parti de la coalition au pouvoir. Contrairement à l'hypothèse de Putnam (1988: 440), ces contraintes internes n'ont pas été un atout pour les négociateurs suisses: si ces derniers s'appuyaient traditionnellement sur la défense des «particularismes helvétiques» pour faire fléchir les positions adverses, la CE leur a cette fois rétorqué qu'elle ne pouvait plus composer avec le «déficit de modernité» du système politique suisse.

d) Les perspectives de changement exacerbent les tensions internes

Contrairement à leurs homologues autrichiens ou suédois, les autorités politiques n'ont pas disposé du soutien unanime des acteurs économiques. D'une part, le vent de libéralisation accompagnant la négociation EEE a soufflé si fort qu'il a fait frémir les secteurs de l'économie qui avaient pu, jusqu'ici, se soustraire à la concurrence internationale. Cette nouveauté est confirmée dans le rapport Hauser (1991) et constitue l'un de ses principaux enseignements. La majeure partie des gains de prospérité liés à l'intégration – gain de croissance du Produit intérieur brut de 0,4 à

37 La présence du Vorort sur le front de la négociation est une pratique usuelle (Keel 1980).

38 Même s'il est vrai que cet accroissement d'autonomie est allé de pair avec un rétrécissement de sa marge de manœuvre vis-à-vis des partenaires de l'AELE ou de la CE.

39 D'autant plus, il faut le répéter, que ce Traité était censé constituer une alternative durable à l'adhésion. L'acharnement de la Suisse à obtenir la codécision se comprend mieux dans ces circonstances.

0,6% par an sur 10 ans dans les scénarios EEE et adhésion – s'explique par une libéralisation interne des marchés,⁴⁰ y compris celui du travail (p. 4). Or, dans ce mouvement de libéralisation, Hauser (1991: 48–52) relève que les branches les plus affectées seront les branches sensibles aux importations et peu concurrentielles, jusqu'ici protégées, qui perdront très probablement des parts de marché. Actuellement, leur part dans l'occupation est sensiblement plus élevée que dans les pays comparables de la CE, ce qui est révélateur du besoin d'adaptation structurelle qui se traduira, au niveau macro-économique, par une source importante de gains de productivité et de prospérité. A l'inverse, les branches d'exportation sont dans une position plus favorable, ayant déjà connu un certain ajustement des structures: les branches concurrentielles profiteront des nouveaux marchés, tandis que l'intégration soulagera les branches peu concurrentielles en réduisant les discriminations.

On conçoit qu'en dévoilant et provoquant ainsi le dualisme de l'économie, la perspective de reprise de l'acquis communautaire a mis à l'épreuve tant la coordination des intérêts entre les associations faïtières représentant les différents secteurs de l'économie, que l'intermédiation corporatiste des intérêts en leur sein. Ainsi, le comité directeur de l'USAM a manifesté de façon précipitée son opposition au Traité, ce qui a provoqué des remous au sein de l'organisation et suscité la contre-attaque de la branche romande.⁴¹ Si la grande partie des PME membres de l'USAM, qui ne survivent et prospèrent que grâce à la protection contre la concurrence étrangère, ont tout à craindre d'une intégration, la situation est toute différente pour les PME modernes, spécialisées, de haut niveau technologique et pour lesquelles les pays européens représentent des marchés importants (Freiburghaus 1989: 14). Cependant, ces dernières ne disposent d'aucune association qui puisse défendre leurs intérêts au niveau politique, lacune qui devra être comblée si elles entendent se distinguer des positions frileuses de l'USAM.⁴²

Curieusement, même les secteurs de l'économie orientés vers l'extérieur n'ont pas manifesté une attitude unanime, comme en témoignent les divisions qui ont agité le Vorort. Représentant un très large éventail d'intérêts, le Vorort a dû composer avec des avis favorables au Traité, d'autres à l'adhésion pure et simple, et d'autres enfin à une course en solitaire. Du point de vue économique, les divergences internes relevant de l'attitude à adopter vis-à-vis de l'ouverture à la concurrence extérieure ne datent pas d'hier (Wehrli 1975: 13), certains membres du Vorort étant plutôt orientés vers l'économie interne. De plus, il ne faut pas oublier que les exportations ne représentent qu'une face de l'internationalisation de l'économie suisse. Or, les entreprises multinationales, l'autre face, puissantes au sein du Vorort, ne sont pas tellement tributaires du Traité EEE ou de l'adhésion: elles raisonnent davantage en terme de marché mondial (Freiburghaus 1989: 12–13) et elles pourraient toujours, en cas de besoin, intensifier le transfert de leur production vers les pays de la CE. Enfin, au-delà des questions d'ordre économique, le discours hésitant du Vorort a révélé sa difficulté à accepter l'inévitable composante politique accompagnant désormais

40 Le rapport Cecchini aboutissait à la même conclusion pour les pays de la CE (cité dans Hauser 1991: 26).

41 «Rébellion à l'USAM», *Le Nouveau Quotidien*, 6 décembre 1991.

42 Voir l'appel lancé dans ce sens par Peter Tschopp, cité dans le *Journal de Genève*, 13 novembre 1991.

l'intégration. D'une part, le regroupement désormais inévitable de la politique économique extérieure et de la politique étrangère en un seul concept suppose une «déprivatisation partielle» de la politique économique extérieure (Vogel 1981: 442), qui n'est pas forcément du goût des secteurs tournés vers l'exportation. D'autre part, le processus irréversible vers l'adhésion engagé par une acceptation de l'EEE signifie – implicitement – le renoncement à certains traits du «Sonderfall» politique intérieur, qui a manifestement troublé et divisé le Vorort. Finalement, le Vorort a salué le Traité comme une étape «utile et acceptable vers l'adhésion» à la «grande majorité des organisations membres»,⁴³ sans masquer toutefois totalement les divergences internes. En définitive, c'est la représentativité du Vorort qui est aujourd'hui mise à l'épreuve, et donc aussi sa qualité d'interlocuteur du Conseil fédéral.⁴⁴ Enfin, les tensions s'intensifieront encore au sujet de l'adhésion, que ce soit au sein du Vorort ou entre le Vorort et les associations faîtières défendant les intérêts du secteur interne et l'image d'une certaine Suisse-USAM et USP.⁴⁵

e) Les bienfaits de la négociation

Signalant l'échec de la stratégie d'intégration de la Suisse, cette négociation possède simultanément d'indéniables attraits: «cet exercice a conduit à une mobilisation générale de l'administration et de l'économie, qui a amené à une *prise de conscience «européenne»*, à une découverte des inconsistances de notre législation et des protectionnismes plus ou moins larvés. Cette prise de conscience n'aurait jamais eu lieu sans le défi des négociations sur l'EEE» (Blankart 1990b: 15). En plus de l'utile mise à jour des faiblesses politiques, institutionnelles et économiques du système suisse, ces dernières ont déclenché un véritable «processus d'apprentissage», dont les négociateurs et l'administration fédérale ont été les premiers bénéficiaires. Sur le front externe, les négociateurs ont appris à faire entendre la voix de la Suisse dans un concert codécisionniste. Ils ont simultanément eu l'occasion de sensibiliser la centrale à Berne aux réalités européennes. Sur le plan interne, la négociation EEE est à l'origine d'une collaboration d'une rare intensité au sein de l'administration, que ce soit dans le cadre du comité interdépartemental, créé pour la circonstance afin de coordonner les positions des différents départements avant les décisions finales du Conseil fédéral, ou du bureau de l'intégration, dont l'activité a été décuplée. Confrontées à la difficulté croissante d'obtenir des solutions particulières, les autorités fédérales (administration, négociateurs et Conseil fédéral) ont réalisé que la Suisse pouvait, tout compte fait, s'en accommoder. A ce titre, elles ont finalement fait preuve d'une souplesse non-négligeable dans la négociation, profitant du fait que l'abandon des exceptions permanentes s'avérait être, dans bien des cas, «dans

43 «Positives EWR-Urteil des Vororts», Neue Zürcher Zeitung, 7./8. Dezember 1991.

44 «Le politburo du patronat ne représente plus ses membres», Le Nouveau Quotidien, 6 décembre 1991.

45 Si l'USP soutient le Traité qui exclut quasiment totalement le volet agricole, elle a déjà clairement manifesté son refus de l'adhésion. Or, Katzenstein (1984: 113) observait que l'issue des conflits était incertaine lorsque le Vorort s'opposait à l'USAM et à l'USP.

l'intérêt bien compris» de la Suisse. En effet, il existe des convergences heureuses entre les exigences du Traité EEE et les besoins d'ajustement interne. Rétrospectivement, il semble de plus en plus clair que les autorités suisses en charge du dossier ont profité de ce «jeu à deux niveaux» pour manifester leur «volonté d'agir» et engager la redéfinition des conditions-cadres de l'économie, tirant profit d'une configuration du pouvoir plus propice aux réformes que sur le plan interne⁴⁶ – renforcement de l'autonomie de l'Etat. De récentes prises de position officielles ou semi-officielles vont en tout cas dans le sens de cette interprétation.⁴⁷

Cette volonté d'utiliser ce levier externe (l'intégration au marché intérieur) pour dépasser les oppositions d'intérêts internes, remédier au manque de flexibilité et à la lenteur de la réaction politique interne, afin de garantir une libéralisation qui favorisera à son tour les ajustements structurels désirés – y compris dans les secteurs auparavant protégés – est encore plus clairement exprimée en Autriche (Wieser et Kitzmantel: 442–444) ou dans les pays nordiques (Haaland 1990: 399). En Suisse, la question cruciale qui se pose est de savoir si la campagne d'information annoncée saura faire bénéficier la majorité du Parlement, puis du peuple et des cantons, du fameux «processus d'apprentissage» nécessaire à la ratification du Traité. Dans son rapport, Hauser (1991: 68) emprunte une voie différente: une bonne partie des gains d'intégration s'expliquant par des mesures de libéralisation du marché interne qui ne doivent pas forcément être liées à un traité sur l'EEE ou à l'adhésion, une course en solitaire (Alleingang) «dynamique», supposant un certain nombre de mesures autonomes, serait à même d'assurer la qualité de la place économique helvétique.

Cette appréciation personnelle de l'auteur a fait rebondir un débat initié par la parution de programmes néo-libéraux (Leutwiler et al., 1991; Borner et al. 1991) illustrant le fait qu'à l'ombre de l'intégration européenne c'est bien toute l'organisation sociale, économique et politique de la Suisse, qui est aujourd'hui controversée. Ces thèses sont parentes quant à la préoccupation de base (une nouvelle orientation politique et économique est aujourd'hui nécessaire pour sauver la capacité de concurrence de l'économie suisse), aux mesures proposées,⁴⁸ ou aux menaces qu'elles font peser sur la stabilité politique. En s'attaquant au développe-

46 Dans un autre registre, la négociation agricole au GATT gagne également en compréhension si l'on procède à une analyse à double niveau (Paarlberg 1991; Sciarini 1991b).

47 Le Conseil fédéral a déploré, dans son dernier rapport sur la politique économique extérieure, le fait que les forces politiques qui auraient permis l'atténuation du dualisme de l'économie par la mise en pratique d'une politique économique intérieure aussi libérale et axée sur le libre-échange que la politique extérieure lui aient manqué (Journal de Genève, 23.1.1992), tandis que Franz Blankart a fustigé dans une récente conférence à Zurich le «record mondial d'accords cartellaires» détenu par la Suisse, qui ont non seulement abusivement chargé les consommateurs et les contribuables, mais qui ont sérieusement ébranlé la qualité du «Standort Schweiz» (propos relatés dans le «Tages-Anzeiger», 21.1.1992).

48 Dérégulations diverses (dans le social, l'immobilier, l'environnement, l'agriculture, les arts et métiers, le marché du travail); libéralisation de la politique de main d'œuvre étrangère; privatisations des monopoles étatiques; réduction de la taille de l'Etat. Contrairement à Borner, Leutwiler et al. ne réclament pas de mesures relatives à la cartellisation ou les situations de monopoles dans des domaines centraux, comme les banques, les assurances, l'industrie pharmaceutique ou le commerce de voitures. Schäppi (1991: 149–151) voit dans cet «oubli» l'intention des néo-libéraux de légitimer la cartellisation et les situations de monopole dans l'industrie et la finance.

ment de l'Etat social et aux limitations apportées au jeu de la concurrence, responsables selon ces thèses des problèmes actuels de la Suisse, celles-ci attisent l'opposition entre la gauche et la droite et celle qui relève du dualisme de l'économie (la dérégulation de l'agriculture et des arts et métiers est pour la première fois clairement exigée).

La plus grande différence existant entre ces deux programmes relève précisément de leur appréciation de la capacité de la Suisse à procéder de façon autonome aux réformes souhaitées. Borner et al. rendent responsable les instruments de la démocratie directe – en particulier le référendum – des blocages du système politique finalement si coûteux pour l'économie:⁴⁹ c'est parce que les groupes d'intérêts peuvent utiliser à loisir la menace référendaire pour défendre leurs intérêts égoïstes que le libre marché est bafoué. Les réformes étant ainsi rendues problématiques, il n'y a que la pression extérieure exercée par l'intégration européenne qui puisse, à leur avis, garantir le succès du processus de libéralisation interne. A l'inverse, Leutwiler et al. (1991) ne font pas référence à la question européenne. Selon eux, la Suisse a les moyens de créer de façon autonome un îlot hyper-libéral au cœur de l'Europe, pour autant que le Conseil fédéral se décide, enfin, à gouverner.

IV. Remarques conclusives: de la «stabilité» politique à la «flexibilité» politique

Sans juger de leur pertinence, ces deux thèses peuvent servir de point de départ à quelques remarques conclusives.⁵⁰ D'une part, il est indéniable que le rapport Hauser va donner des «munitions» aux partisans de l'«Alleingang». Pourtant, le scénario qu'il présente n'est que la version la plus optimiste de la course en solitaire, qui en compte au moins trois (Schwok 1991: 5–6). D'une part, Hauser fait fi, tant du manque croissant de disponibilité de la CE à négocier des accords particuliers, que du décalage des conditions-cadres qui va s'accroître entre la Suisse et la CE avec la poursuite de l'intégration de cette dernière. D'autre part, les réflexions conduites dans cet article invitent à partager l'avis de Borner selon lequel la flexibilité du système politique suisse et sa capacité à procéder aux réformes de façon autonome sont beaucoup plus réduites que ne le postule Hauser. Les victimes potentielles de la libéralisation ne manqueront pas de s'opposer aux velléités de réformes internes, soit à la fin du processus, soit au début en exerçant leur menace référendaire. La multiplication récente des référendums tendrait à accréditer cette thèse.

49 Voir aussi Borner et al. (1990); Brunetti et Straubhaar (1991).

50 Ce débat entre économistes s'est, entre-temps, poursuivi dans les colonnes de la «Neue Zürcher Zeitung». Voir la réaction de Silvio Borner, Aymo Brunetti et Thomas Straubhaar au rapport Hauser: «Alleingang gut – alles gut? Wissenschaftliche Verharmlosung der Costs of «Non-Europe»», 17. September 1991; la contre-argumentation de Peter Moser: «Beitritt zur EG – alles gut?», 24. September 1991; et la réponse conciliatrice de Heinz Hauser: «Reformbedürftigkeit des Standorts Schweiz unter allen Integrationsszenarien», 23./24. November 1991.

Si la stratégie pragmatique et prudente de la troisième voie s'accommodait des exigences de consensus et de la lenteur du processus de décisions caractéristiques du système politique suisse, la nouvelle dynamique d'intégration de la CE, concrétisée par le programme du marché intérieur, a généré un problème d'une autre dimension politique pour la Suisse (Brunetti et Straubhaar 1991: 442–443). Les besoins d'adaptation aussi rapides que conséquents manifestés par la négociation EEE ont mis à jour la face obscure de la «stabilité politique». Démontrant les limites de la stratégie suisse d'intégration, cette négociation a eu le mérite d'amener les acteurs politiques et économiques à mettre en question tant la valeur du «Sonderfall» et sa pertinence en tant que déterminant de la politique extérieure, que le dualisme de l'économie, ou que le «double fond» de la politique extérieure. Elle a, du même coup, rappelé que seules d'énormes pressions extérieures sont à même de susciter une action rapide du système politique, ou tout au moins d'une partie des acteurs. Quelques exemples permettent d'étayer ce propos. Le rapport Hauser (1991: 21–23) a montré que la réaction du marché du travail à la libre-circulation est le facteur décisif pour la future évolution macro-économique. Contrairement à ce que d'aucuns prétendent, il ne faut pas s'attendre, en cas de libre-circulation des personnes, à un apport migratoire quantitativement important, tandis que l'opportunité ainsi offerte de recourir de façon plus souple à la main d'œuvre qualifiée aboutira à une mutation structurelle accélérée (p. 45). En d'autres termes, l'intégration permettra de remédier aux failles du système actuel – contrôle de l'immigration impossible à atteindre en phase de croissance, structure des qualifications en décalage par rapport aux indispensables adaptations structurelles. Aurait-on pu concevoir, dans l'administration et dans l'économie, un processus d'apprentissage et un démantèlement du système des permis aussi rapides sans le défi européen? Autre exemple, les protections cartellaires: l'accroissement de l'interdépendance entre les secteurs faisant suite à l'établissement d'un marché intérieur exigera une véritable politique de concurrence. Certes, en vertu du principe des effets de la situation, les contraintes ne seront pas très différentes pour les entreprises suisses avant et après l'EEE, puisque seules seront affectées les protections préjudiciables à la concurrence au sein de l'espace. Toutefois, le processus qui s'est ainsi engagé est probablement irréversible. Il en va de même, enfin, pour la libéralisation des marchés publics, notamment en ce qui concerne les adjudications dans la construction.⁵¹ Ici, la reprise des directives communautaires modifiera considérablement les conditions de concurrence à l'intérieur même du pays (Hauser 1991: 52–57). Dans ce cas, la négociation EEE a même stimulé le fédéralisme horizontal et vertical. La réactivation du «Groupe de Contact Cantons-Confédération» n'a pas seulement renforcé la collaboration inter-cantonale, mais la nouvelle approche adoptée – laisser aux cantons le soin de procéder eux-mêmes aux adaptations nécessaires en vue de garantir la compatibilité euro-

51 Ce secteur sera d'ailleurs fortement concerné par la libéralisation, puisqu'il est encore aujourd'hui protégé de la concurrence par des mesures publiques – adjudications cantonales ou régionales, restrictions concernant l'admission à l'exercice des professions, prescriptions relatives aux constructions, répartition des contingents de saisonniers – et privées – ententes cartellaires.

péenne des régimes en vigueur, plutôt que d'imposer leur harmonisation – a limité les transferts de compétences et favorisé un fédéralisme constructif.⁵²

En Autriche, les principaux acteurs économiques ont reconnu avec franchise qu'adhérer à la CE était un moyen unique de surmonter la lenteur et la rigidité du système de partenariat social et de libérer ainsi la formulation des politiques internes. Même les secteurs protégés qui subiront les coûts de l'intégration ont finalement accepté cette perspective, reconnaissant que les divergences d'intérêt demeureraient sans issue si les décisions politiques n'étaient pas transférées, en partie tout au moins, à Bruxelles (Wieser et Kitzmantel 1990: 443). Katzenstein a loué l'équilibre fécond que les petits pays européens avaient su développer entre stabilité politique et flexibilité économique. Avec l'accélération de leur intégration à la CE, il me semble que les termes du dilemme se sont inversés: il s'agit pour eux de retrouver une «flexibilité» politique suffisante pour éviter que leur «stabilité» économique ne soit mise en danger. En Suisse, ce dilemme est d'autant plus aigu que cette flexibilité politique fait généralement défaut: l'accent mis historiquement sur la stabilité politique a conduit à freiner considérablement les changements. Aujourd'hui encore, les secteurs menacés de l'économie tournés vers le marché interne ne manquent pas de s'opposer à l'intégration et feront campagne contre le Traité. Traditionnellement éloignés de la coordination des intérêts qui prévalait dans la détermination de la politique économique extérieure, le Parlement et surtout le peuple auront pourtant, en l'occurrence, le pouvoir de sanction décisif. Cet éloignement, autant que l'absence d'une stratégie d'adaptation à la mesure du défi européen, accroissent aujourd'hui l'incertitude relative à l'issue de la procédure de ratification.

Sur le front externe, «l'exercice (EEE) a démontré ce que les membres de la CEE savaient déjà, à savoir que l'intégration économique et politique sont irrémédiablement et étroitement liées» (Wallace 1991: 701). Les nouvelles données communautaires issues de la Conférence de Maastricht, conjuguées à l'avis de la Cour de justice,⁵³ risquent de précipiter la candidature de la Suisse et des autres pays de l'AELE: «l'adhésion ne constitue pas une fatalité, mais bien le seul moyen – et c'est là le principal enseignement à tirer des négociations EEE – de rejoindre de plein droit les constructeurs de notre environnement européen» (Blankart 1991a: 13).

52 Yves Seydoux, «La Suisse veut affirmer sa place», La Tribune de Genève, 17 décembre 1991.

53 A l'heure où j'écris ces lignes, aucune solution n'a encore été trouvée pour surmonter l'avis de la Cour et rendre le Traité EEE compatible avec la Traité de Rome, ce qui est d'ailleurs bien le signe que les négociateurs avaient épuisé les possibilités offertes par l'EEE.

Bibliographie

- Almond, Gabriel A. (1989). «Review Article: The International-National Connection», *British Journal of Political Science* 19: 237–259.
- Arnet, Beat (1991). «L'économie suisse en 1992: stagnation», *Notices économiques de l'UBS*, Novembre/décembre: 3–5.
- Atkinson, Michael M./Coleman, William D. (1989). «Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies», *British Journal of Political Science* 19: 47–67.
- Baldwin, David A. (1980). Interdependence and Power: A Conceptual Analysis, *International Organization*. 34: 471–506.
- X Blankart, Franz (1980). «Die Stellung der Verbände in der schweizerischen Integrationspolitik», S. 57–67, in: *Verbände und europäische Integration*, hrsg. von Karl Matthias Meesen, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Blankart, Franz (1987). «Considérations sur la politique européenne de la Suisse», *CADMOS* 38: 22–38.
- Blankart, Franz (1989). «Integrationspolitische Lagebeurteilung», Zürich: Vortrag gehalten vor der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, 14. September (Ronéotypé).
- Blankart, Franz (1990a). «La Suisse et l'Espace économique européen: quelles implications sociales?», Lausanne: Exposé présenté à l'Assemblée des délégués de l'Union centrale des associations patronales suisses, 26 juin (Ronéotypé).
- Blankart, Franz (1990b). «La Suisse, l'Europe et le GATT», Porrentruy: Conférence présentée à l'Assemblée générale de l'Association pour le développement économique de Porrentruy, 14 novembre (Ronéotypé).
- Blankart, Franz (1991a). «L'espace économique européen et le GATT: Etat de la situation», Monthey: Conférence présentée à l'Assemblée générale de la Chambre valaisanne de commerce, 30 octobre (Ronéotypé).
- Blankart, Franz (1991b). «The Maastricht Summit and its impact upon the EEA», Geneva: Graduate Institute for International Studies, December 13 (Ronéotypé).
- Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1990). *Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?* Zürich: NZZ-Verlag.
- Borner, Silvio et al. (1991). *Internationale Wettbewerbsvorteile: Ein strategisches Konzept für die Schweiz*, Zürich: NZZ Verlag.
- X Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1990). «Internationalisierung und direkte Demokratie», *Annuaire suisse de science politique* 31: 237–256.
- Conseil fédéral (1988). *Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne* du 24 août, Berne.
- Conseil fédéral (1990). *Rapport d'information du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne* du 26 novembre 1990.
- Czada, Roland (1987a). «Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung», in: *Staatstätigkeit*, hrsg. von Manfred G. Schmidt, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Czada, Roland (1987b). «The impact of interest politics on flexible adjustment policies», pp. 20–53, in: *Coping with the Economic Crisis*, ed. by Hans Keman et al., London: Sage.
- Danthine, Jean-Pierre/Lambelet, Jean-Christian (1987). «The Swiss recipe: conservative policies ain't enough!», *Economic Policy*, October: 149–179.
- Freiburghaus, Dieter (1988). «De la relation entre la stabilité politique et la prospérité économique», *Cahiers de l'IDHEAP* 42, Lausanne: IDHEAP.
- Freiburghaus, Dieter (1989). «Réflexions sur l'attitude de l'économie suisse face à l'intégration européenne», *Cahiers de l'IDHEAP* 54, Lausanne: IDHEAP.
- Germann, Raimund E. (1989). «Pour une constitution fédérale «Euro-compatible»», *Cahiers de l'IDHEAP* 53, Lausanne: IDHEAP.
- Grande, Edgar/Schneider, Volker (1991). «Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten. Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa», in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg., Heft 3: 452–478.
- Haaland, Jan I. (1990). «Assessing the Effects of Ec Integration on EFTA Countries: the Position of Norway and Sweden», *Journal of Common Market Studies* 28: 379–399.

- Hauser, Heinz (1991). *Traité sur l'EEE – Adhésion à la CE – Course en solitaire. Conséquences économiques pour la Suisse*, Berne: Office féd. des questions conjoncturelles.
- Hicks, Alexander (1988). «National Collective Action and Economic Performance: A Review Article», *International Studies Quarterly* 32: 131–153.
- Hurni, Bettina (1989). «Le triangle Suisse – AELE – CE: pour combien de temps encore?», pp. 87–98, in: *La Suisse et son avenir européen*, éd. par Roland Ruffieux, Lausanne: Payot.
- Iida, Keisuke (1991). «Two-level Games with Uncertainty: An extension of Putnam's Theory», Princeton: Departement of Politics (Ronéotypé).
- Katzenstein, Peter J. (1980). «Capitalism in one Country? Switzerland in the International Economy», *International Organization* 34: 507–540.
- Katzenstein, Peter J. (1984). *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1985a). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1985b). Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria, pp. 227–251, in: *Bringing the State Back In*, ed. by Peter B. Evans and al., Cambridge: Cambridge University Press.
- Keel, Guido (1975). «L'influence des groupes d'intérêts politique sur la politique étrangère suisse», pp. 285–309, in: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, hrsg. von Alois Riklin, Bern: Haupt.
- Keel, Guido (1980). *L'Union suisse du commerce et de l'industrie (VORORT) face à l'intégration économique de l'Europe occidentale (1944–1972)*, Berne: Lang.
- Knoepfel, Carlo (1988). *Der Einfluss der politischen Stabilität auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz*, Grüsch: Rüegger.
- Kriesi, Hanspeter (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus.
- Kriesi, Hanspeter (1982). «The Structure of the Swiss Political System», pp. 133–162, in: *Patterns of Corporatist Policy-Making*, ed. by Gerhard Lehmbruch and Philippe C. Schmitter.
- Kriesi, Hanspeter (1986). «Weltmarkt, Korporatismus und <Sonderfall Schweiz>. Rezensionen-Essay», *Widerspruch* 12: 116–122.
- Laursen, Finn (1990). «The Community's Policy Towards EFTA: Regime Formation in the European Economic Space (EES)», *Journal of Common Market Studies* 28: 303–325.
- Lehmbruch, Gerhard (1984). «Concertation and the Structure of Corporatist Network», pp. 60–80, in: *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, ed. by John H. Goldthorpe, New York: Cambridge University Press.
- Leutwiler, Fritz et al. (1991). *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb. Ein ordnungspolitisches Programm*. Zürich: Orell Füssli.
- Ostry, Sylvia (1990). «Beyond the Border: The New International Policy Arena», Paris: Forum de L'OCDE pour le futur, 30 octobre (Ronéotypé).
- Paarlberg, Robert L. (1991). «Why Agriculture Blocked the Uruguay-Round: Evolving Strategies in a Two Level Game», Harvard: Harvard Center for International Affairs, 1 April (Ronéotypé).
- Poitry, Alain-Valéry (1989). *La fonction d'ordre de l'Etat*, Berne: Lang.
- Putnam, Robert D. (1988). «Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-level Games», *International Organization* 42: 427–460.
- Rentsch, Hans (1989). «Cartels and Wealth. A Paradox in the Swiss Economic System?», Bar-Ilan University: International Conference on «Markets and Politicians», July (Ronéotypé).
- Rüegg, Erwin (1985). *Regierbarkeit durch Konkordanz?* Phil. Diss., Zürich.
- Saint-Ouen, François (1989). «Les partis politiques suisses face à l'intégration européenne», pp. 217–225, in: *La Suisse et son avenir européen*, éd. par Roland Ruffieux, Lausanne: Payot.
- Schäppi, Hans (1991). «Der Angriff der neoliberalen Ordnungspolitik», *Widerspruch* 22: 147–154.
- Sheldon, George (1988). «Why Unemployment in Switzerland is so low? A Comparison with West Germany», *Geld und Währung*, 4/1: 5–31.
- Schmitter, Philippe C. (1981). «Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America», pp. 285–327, in: *Organizing Interests in Western Europe*, ed. by Suzan Berger, New York: Cambridge University Press.
- Sciarini, Pascal (1988). «Politique économique extérieure de la Suisse: évolution du commerce

extérieur avec la Communauté européenne depuis 1972», Genève: Département de Science Politique (Ronéotypé).

Sciarini, Pascal (1989). «L'obstacle agricole dans la perspective de la troisième voie», pp. 145–154, in: *La Suisse et son avenir européen*, éd. par Roland Ruffieux, Lausanne: Payot.

Sciarini, Pascal (1991a). «Le rôle et la position de l'Assemblée fédérale dans les relations avec la Communauté européenne depuis 1972», pp. 403–423, in: *Le Parlement – «Autorité suprême de la Confédération»?»,* éd. par les Services du Parlement, Berne: Haupt.

Sciarini, Pascal (1991b). «Agriculture and the Uruguay-Round. The two-level games of international negotiations and internal reform policies», Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 1991 (Ronéotypé).

Schwamm, Henri (1989). «La politique économique extérieure de la Communauté européenne vis-à-vis de la Suisse», pp. 67–76, in: *La Suisse et son avenir européen*, éd. par Roland Ruffieux, Lausanne: Payot.

Schwok, René (1989). *Horizon 1992*, Genève: Georg.

Schwok, René (1991). «Implications de l'Espace économique européen pour l'économie suisse: quelques réflexions», Genève: Banque Populaire Suisse.

Schwok, René (1992). «The European Free Trade Association. Revival or Collapse?», in: *The External Relations of the EC: The International Response to 1992*, ed. by John Redmond, London: Macmillan.

Sidjanski, Dusan (1966). «Les groupes de pression et la politique étrangère en Suisse», *Annuaire suisse de science politique*: 28–45.

Sidjanski, Dusan (1987). «La Suisse face à la Communauté européenne», *CADMOS* 38: 58–76.

Sieber, Margret (1981). «Dimensionen kleinstaatlicher Auslandsabhängigkeit», Zürich: Forschungsstelle für politische Wissenschaft (KSPW 206–207).

Vogel, Hans (1981). «Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik: Domäne halbstaatlicher Verwaltungs- und Entscheidungsformen», S. 401–445, in: *Trennung und Verflechtung von Staat und wirtschaftender Gesellschaft in der Schweiz*, hrsg. von Ackermann, Charbel und Walter Steinmann, Küssnacht (Ronéotypé).

Wallace, Hellen (1991). «Vers un espace économique européen: chances et difficultés d'une négociation au finish», *Revue du marché commun* 11: 694–703.

X Waschkuhn, Arno (1990). «Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates», *Annuaire suisse de Science politique* 30: 137–155.

Wehrli, Bernhard (1975). «Le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie», Zürich: USCI.

Wieser, T./Kitzmantel, E. (1990). «Austria and the European Community», *Journal of Common Market Studies* 28: 431–449.

Wildhaber, Luzius (1975). «Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane», S. 253–273, in: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, hrsg. von Alois Riklin, Bern: Haupt.