

Une demande d'adhésion à l'UE tourmentée

DIPLOMATIE En 1992, le Conseil fédéral signe l'accord sur l'EEE et le soumet au peuple, qui le rejette. En parallèle, il décide d'ouvrir des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Des documents déclassifiés montrent toute la douleur dans laquelle cette décision fut prise

BERNARD WUTHRICH
 @bdwuthrich

Trois pour une postulation immédiate, trois contre, et Adolf Ogi. A l'ouverture de la séance qu'ils consacrent à la demande d'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (CE, future Union européenne), les sept membres du Conseil fédéral sont divisés. Nous sommes le 18 mai 1992. Le procès-verbal de cette réunion est désormais public. Il fait partie des 1700 archives déclassifiées le 1er janvier 2023, au terme du délai de protection légale de trente ans, dont 62 sont publiées par les Documents diplomatiques suisses (Dodis) placés sous la direction de l'historien Sacha Zala.

Discussions après

En ce mois de mai 1992, le Conseil fédéral discute àprement de sa stratégie d'intégration européenne. Il prépare le message sur l'Espace économique européen (EEE) qu'il compte présenter au parlement avant de le faire valider par le peuple. En parallèle, il avait décidé l'année précédente déjà «par consensus et sans vote d'autoriser MM. Delamuraz et Felber à annoncer officiellement que le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif une adhésion de la Suisse à la CE».

Cette annonce avait été faite urbi et orbi le 22 octobre 1991. Elle avait suscité de fortes réactions, dont celle du tribun zurichois Christoph Blocher ne fut pas la moindre. Au printemps 1992, le Conseil fédéral doit prendre une décision formelle sur la concrétisation

de cette annonce, le calendrier et le risque d'interférence entre la demande d'adhésion et le vote sur l'EEE, prévu en décembre.

Le gouvernement consacre trois séances extraordinaires à cette épineuse question, les 8 et 29 avril puis le 18 mai. Le 8 avril, Otto Stich s'étrangle de déceler dans les documents produits par l'administration à propos de l'intégration «une certaine euphorie européenne» selon laquelle «la Suisse ne pourrait plus exister sans adhésion». Pourtant favorable à celle-ci, Flavio Cotti admet le reproche: «Le projet est trop optimiste, même si la conclusion doit être que la Suisse veut adhérer à la CE», lâche-t-il. Le collègue ne prend aucune décision ce jour-là, mais il se convainc que les pourparlers en vue de l'adhésion à la CE seront simplifiés si le peuple suisse accepte d'entrer dans l'EEE. «La négociation sera brève», assure Jean-Pascal Delamuraz.

Entre le 8 avril et le 18 mai, plusieurs événements motivent le Conseil fédéral à aller de l'avant. Le traité sur l'EEE est signé le 2 mai. Le dimanche 17, le peuple valide la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international, Banque mondiale) à près de 56%. Le président de la Confédération René Felber ouvre la réunion du 18 mai tout euphorique: «Le résultat du scrutin est hautement réjouissant [...] Le Conseil fédéral démontre ainsi qu'il est en mesure de prendre des décisions acceptées par le souverain», commente-t-il.

Il veut aller vite et annoncer le dépôt de la demande d'adhésion

sans attendre. Il peut compter sur l'appui de Jean-Pascal Delamuraz et du Tessinois Flavio Cotti. A l'opposé, Otto Stich, Kaspar Villiger et Arnold Koller jugent prématuré d'annoncer que la Suisse veut monter dans le «prochain convoi» d'adhésion en même temps que la Suède, la Finlande et l'Autriche.

René Felber en est convaincu: «Les discussions que le Conseil a tenues jusqu'ici permettent de dégager une tendance favorable à une présentation rapide», lâche-t-il à ses collègues. Jean-Pascal Delamuraz estime que, «en présentant une demande rapide, on clarifie le débat» en vue de la votation à venir sur l'accord EEE. Flavio Cotti partage ce point de vue: «Etant donné que l'EEE présente de graves lacunes dans le domaine institutionnel», il plaide pour la «présentation rapide de la demande d'adhésion».

Trois contre trois...

Otto Stich ne partage pas cet empressement: «Sur le plan de la politique intérieure, un éventuel non à l'EEE pourrait obliger le Conseil fédéral à retirer sa demande d'adhésion.» Arnold Koller tente de tempérer l'enthousiasme de ses collègues latins: «Depuis le vote sur le FMI, les chances d'acceptation de l'EEE ont augmenté. Mais si le Conseil fédéral dépose une demande d'adhésion à la CE avant le scrutin sur l'EEE, il met celui-ci en péril», avertit-il. Pour Kaspar Villiger, ministre de la Défense, la question de la neutralité doit conduire au rejet de l'adhésion à la CE, car les deux «ne sont pas compatibles».

Trois pour agir vite, trois contre. C'est le septième, l'UDC bernois Adolf Ogi, qui va faire pencher la balance. Le ministre des Transports a son propre agenda. Avant le vote de décembre sur l'EEE, il doit gagner le scrutin de septembre sur l'arrêté sur le transit alpin, qui prévoit la coûteuse construction de la Nouvelle ligne ferroviaire alpine (NLFA). «Le conseiller fédéral Ogi craint qu'une demande d'adhésion rapide ne porte préjudice au vote sur la NLFA et aussi sur celui de l'EEE. [...] Une telle demande ne doit être déposée qu'à l'automne», plaide-t-il selon le procès-verbal désormais public.

Cependant, au terme d'une deuxième ronde d'échanges, Adolf Ogi «est d'accord d'abandonner sa proposition de ne présenter cette demande qu'après la votation sur la NLFA. Le Conseil fédéral décide ainsi à la majorité de présenter une demande d'ouverture de négociations pour l'entrée de la Suisse dans la CE avant le vote sur l'EEE. Cette requête doit être déposée le plus tôt possible. La décision du Conseil fédéral doit rester confidentielle et être annoncée mercredi [deux jours plus tard] lors de la présentation du message sur l'EEE et du rapport sur l'adhésion.»

Christoph Blocher tempête

Mais cela ne se passe pas ainsi. L'après-midi même du 18 mai, la nouvelle s'ébruite et sème l'émoi dans les partis comme dans les rédactions. Le Conseil fédéral est désemparé: il a perdu le contrôle de l'information.

Le 10 août, la Commission de l'économie et des redevances

du Conseil national (CER-N) se réunit au Palais fédéral. Christoph Blocher fusille le gouvernement. Opposé à la CE comme à l'EEE, il lui enjoint de choisir une autre voie: «Le seul moyen que le Conseil fédéral imagine, c'est l'EEE. Je ne peux pas soutenir un contrat qui contient autant de dispositions dégradantes pour notre peuple. [...] Nous devons forcer des accords bilatéraux.»

La nouvelle sème l'émoi dans les partis comme dans les rédactions. Le Conseil fédéral est désemparé: il a perdu le contrôle de l'information

Pascal Couchepin, qui n'est pas encore conseiller fédéral, réplique: «On peut parler de la dignité de la Suisse lorsqu'on a trente secondes à la télévision, parce que ça provoque une émotion. [...] Vous prétendez qu'il est encore possible d'avoir des discussions bilatérales. Mais avec qui?», s'interroge-t-il. «Le trend de la CE n'est plus de passer des traités bilatéraux», complète Jean-Pascal Delamuraz. Il ajoute: «Le Conseil fédéral a eu l'honnêteté d'annoncer la couleur et de montrer sa volonté d'ouvrir des négociations avec la CE. S'il avait attendu la fin

de la procédure EEE, vous auriez trouvé un bon clan en Suisse qui l'aurait traité de menteur.»

La suite est connue. La campagne s'enflamme, Christoph Blocher gagne: le 6 décembre, l'EEE est refusé. Le lendemain, le ton est grave au Conseil fédéral. Le vote va au-delà du rejet d'une étape d'intégration européenne. «Il a creusé plusieurs fossés: entre la Suisse francophone et la Suisse alémanique, mais aussi entre la majorité des forces politiques et la majorité de la population», constate Adolf Ogi. Jean-Pascal Delamuraz ne dissimule pas son courroux envers ses collègues: «Il aurait été souhaitable que les sept conseillers fédéraux manifestent tous plus de présence», établissant ainsi une distinction entre «ceux qui ont fait beaucoup [principalement lui-même et René Felber] et ceux qui ont très peu fait ou rien du tout».

Une valse-hésitation

Que faire, désormais, de la demande d'adhésion? «Toutes les options doivent rester ouvertes. Pour le moment, le Conseil fédéral ne doit pas s'engager à donner plus de précisions», résume René Felber ce 7 décembre 1992. Une valse-hésitation qui n'est pas sans rappeler celle du gouvernement après le rejet du projet d'accord-cadre en mai 2021. La demande d'adhésion finira par se perdre dans les tiroirs fédéraux. Au printemps 2016, une motion UDC est adoptée par le parlement: elle considère la demande d'adhésion comme retirée et le Conseil fédéral fait savoir qu'elle est désormais «sans objet». ■