

LE TEMPS

Il était une fois Samedi 1 octobre 2011

Un «Bureau» pour l'Europe

Par Joëlle Kuntz

Le «Bureau de l'intégration» a cinquante ans. Créé dans une période de grande incertitude en 1961, il reste le «service central» des contradictions helvétiques et européennes. Par Joëlle Kuntz

En 1961, le Conseil fédéral créait un «bureau de l'intégration» chargé de suivre le développement des Communautés européennes (CEE) et de trouver les moyens de défendre les intérêts suisses dans les configurations changeantes de l'organisation continentale. Ce «service central» est toujours là. Les problèmes sont désespérément semblables à ce qu'ils étaient il y a 50 ans: comment participer à l'intégration européenne et en tirer des avantages sans renoncer aux postulats sacrés de la Confédération, neutralité et apolitisme.

En 1961, il y avait urgence.

Le Traité de Rome, signé en mars 1957 par six pays, la France, l'Allemagne, l'Italie et les trois du Benelux, laissait sur le carreau les onze autres membres de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), dont la Suisse. Sur quelles bases ceux-ci commerceraient avec les Six? Le projet tant désiré à Berne d'une grande zone européenne de libre-échange étant enterré, les Onze auraient-ils avec les Six un accord global facilitant la circulation des marchandises et des capitaux? Ce fut non, De Gaulle craignant de voir les produits du Commonwealth débouler librement dans le Marché commun. «Avec la Suisse, une entente devrait pouvoir se faire», avait dit le général, en octobre 1958, à l'ambassadeur de la Confédération à Paris, Pierre Micheli, en ajoutant: «La solution consisterait pour les six pays du Marché commun à conclure ensemble des accords séparés avec les pays qui n'en font pas partie, tels que la Suisse, l'Autriche, les pays scandinaves etc.»

Du bilatéralisme? Micheli avait été atterré: «Je rétorquai que de tels accords signifieraient un retour au bilatéralisme d'avant-guerre, avec tous ses inconvénients. Les efforts déployés d'année en année pour en sortir auraient été faits en vain.» En février 1959, le même Micheli avait rencontré Michel Debré qui lui avait laissé entrevoir l'échec du Marché commun: «Je n'y ai jamais cru et n'y crois pas plus maintenant», lui avait confié, à son étonnement, le premier ministre français

En attendant d'y voir plus clair, sept pays, conduits par la Grande-Bretagne, la Suisse et la Suède avaient fondé à toute allure, entre juin et novembre 1959, l'Association européenne de libre-échange (AELE), une façon urgente – mais temporaire pensaient-ils – de résoudre des affaires de commerce sans préjuger de la suite

Or, le 31 juillet 1961, la Grande-Bretagne déposait sa candidature au Marché commun, suivie par le Danemark. Pour la Suisse, le choc était rude, une amie faisait faux bond. Mais d'un autre côté, la Grande-Bretagne dans la Communauté, cela signifiait peut-être une autre Communauté, plus commerçante et moins politique

On en était là en 1961 sur le front européen lorsqu'un important mouvement modifie le Conseil fédéral. Le radical Hans Schaffner, connu pour ses sentiments peu amènes à l'égard du Marché commun mais très au fait des problèmes, est élu au gouvernement et prend le Département de l'économie. Presque en même temps, le Bernois UDC Friedrich Traugott Wahlen, sympathisant avoué d'une union européenne, succède à Max Petitpierre au Département politique. D'emblée, le ton change. Le Conseil fédéral prend acte de l'état d'esprit qui règne à la CEE: «La Suisse est le pays le moins populaire à Bruxelles, avertit l'ambassadeur Agostino Soldati. Si nous ne faisons pas de demande de négociations en même temps que la Suède, nous donnerons l'impression d'être tout à fait allergiques au Marché commun.»

Wahlen et Schaffner entendent. Le 11 décembre 1961, ils créent le Bureau de l'intégration (BI), avec à sa tête Paul Jolles, et le 15 décembre, Wahlen dépose, au nom du Conseil fédéral, une demande formelle d'ouverture de négociations auprès du président du Conseil des ministres de la CEE. C'est un geste formel, le même que font l'Autriche et la Suède. Chacun sait que la réponse est subordonnée à l'adhésion de la Grande-Bretagne.

Les Suisses sont entretenus dans la croyance que celle-ci va entrer dans le Marché commun dans le cadre d'un élargissement général. Le but est donc désormais d'obtenir un accord d'association qui participe de cet élargissement. Une demande en ce sens est faite le 11 mai 1962 par les ministres des Affaires étrangères de Suisse, de Suède et d'Autriche réunis à Stockholm. En septembre 1962, la Confédération est invitée à présenter son point de vue. Wahlen lit devant les ministres des Six une déclaration rédigée après consultation de tout le landerneau helvétique. Elle va très loin. Elle décrit «la part d'obligations et de responsabilités» que la Suisse s'engage à assumer pour le bien du continent; elle pose la neutralité comme n'étant «pas en opposition avec une collaboration économique même très poussée»; elle suggère un mécanisme de consultation paritaire permanent; et surtout, elle prévoit un tribunal arbitral statuant à la majorité en cas de conflits.

Le Conseil fédéral n'a peur de rien. Il n'est d'ailleurs presque pas critiqué. Traugott Wahlen et Hans Schaffner savent convaincre. Il faudra, disent-ils «modifier nos chères habitudes. Nos futurs interlocuteurs ne doivent pas douter de notre volonté d'intégration économique, ni de notre capacité.» Comme dans les années 1990, la Suisse est en mouvement

Mais cette fois-ci, ce n'est pas le peuple qui freine, c'est le général de Gaulle quand il annonce, le 14 janvier 1963, son refus de voir la Grande-Bretagne adhérer au Marché commun. C'est la fin pour dix ans de l'élargissement européen et la fin du projet suisse d'association.

Dix hauts fonctionnaires ont succédé à Paul Jolles à la tête du Bureau de l'intégration. Ils ont tourné et retourné le problème européen dans tous les sens. Le bilatéralisme qui était leur hantise est devenu leur salut. Aujourd'hui Bruxelles n'en veut plus, car «terriblement compliqué et lourd», comme le disait déjà le Belge Paul-Henri Spaak en 1962 à l'ambassadeur suisse à Bruxelles. Alors que faire? Le Bureau réfléchit.

*Documents diplomatiques suisses, www.dodis.ch

LE TEMPS © 2011 Le Temps SA