

Ce qui ne doit pas être dit au peuple

DIPLOMATIE Il y a tout juste 50 ans, la Suisse et l'aïeule de l'UE signaient l'accord de libre-échange qui constitue toujours le socle des relations économiques bilatérales. A cette occasion, divers documents internes sont rendus publics et montrent toute la complexité de l'intégration européenne

BERNARD WUTHRICH
@bdwuthrich

Il y a tout juste 50 ans, le 22 juillet 1972, le conseiller fédéral Ernst Brugger signait à Bruxelles l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté économique européenne (CEE), aïeule de l'Union européenne (UE). Ce traité économique est souvent cité comme référence, notamment par l'UDC, depuis que le Conseil fédéral a décidé en mai 2021 d'enterrer le projet d'accord-cadre.

Les documents diplomatiques (Dodis) rendus publics à l'occasion de ce 50e anniversaire jettent une lumière inédite sur les coulisses de cet accord. On découvre que la question de l'adhésion à ce qui allait devenir plus tard l'UE tout comme celle du règlement de l'aspect institutionnel des relations bilatérales étaient déjà d'actualité.

Le risque de fragmentation économique de l'Europe

La conclusion de ce traité doit être replacée dans son contexte géopolitique. Le Royaume-Uni (ainsi que l'Irlande et le Danemark) s'apprête à rejoindre la CEE le 1er janvier 1973. Cette perspective place l'ensemble des pays non membres face à de nouveaux défis. Il s'agit d'éviter ce que l'historien Sacha Zala, directeur des Dodis, appelle la

«fragmentation économique de l'Europe occidentale».

A l'automne 1970, Ernst Brugger, chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), adresse une note à ses collègues du Conseil fédéral. Dans ce document, il passe en revue les scénarios qui s'offrent à la Suisse pour l'établissement de «liens particuliers» avec la CEE: une «solution proche de l'adhésion», une association conforme à la pratique en vigueur, un accord propre (*sui generis*) complété par des «règlements sectoriels», un accord commercial «préférentiel» ou un accord commercial classique «non préférentiel».

La situation est complexe. Elle n'est pas sans rappeler le projet d'accord-cadre, surtout si l'on lit le 9 novembre 1970, sous la plume de l'ambassadeur Paul Jolles, directeur de la Division du commerce au DFEP, que «le problème le plus difficile sera sans aucun doute l'organisation de la participation institutionnelle de la Suisse au processus d'intégration». Sans surprise, aucune solution institutionnelle n'est trouvée. Le 22 juillet 1972, Ernst Brugger appose sa signature au bas d'un traité qui «ne prévoit aucune participation de la Suisse au processus d'intégration de l'Europe». Cinquante ans plus tard, on n'est guère plus avancé...

Economique, la convention supprime les droits de douane pour

«Il ne s'agit en aucun cas de faire œuvre de propagande, mais essentiellement d'être didactique»

LE CONSEIL FÉDÉRAL, DANS UN RAPPORT INTERNE DÉSORMAIS PUBLIC

environ 90% des produits exportés vers les pays de la CEE. Face à Bruxelles, pour justifier sa retenue, le Conseil fédéral, qui décide de soumettre le texte au référendum obligatoire, brandit la menace d'un échec en votation populaire. Le scrutin est agendé au 3 décembre 1972. Dès le 1er mars 1971, il établit sa stratégie de communication afin de faire accepter l'accord.

Dans un rapport interne désormais public, il juge nécessaire de «créer et de maintenir dans l'opinion publique, à tous les niveaux, mais plus particulièrement à celui de la grande masse, un climat d'intérêt, d'ouverture et de compréhension pour les grands problèmes qui engagent le destin du pays [...]». «Il ne s'agit en aucun cas de faire œuvre de propagande, mais essentiellement didactique. Le Conseil fédéral passe un contrat de droit privé avec le journaliste et publicitaire vaudois Roger Nordmann, fondateur de la Chaîne du Bonheur, afin qu'il «élabore des programmes de communication à la masse des éléments fondamentaux des problèmes tels que ceux de l'aide au développement, de l'intégration ou de l'ONU.»

Dans le contexte de la votation du 3 décembre 1972, une note retient particulièrement l'at-

tention. Rédigée en allemand, datée du 21 mars 1972, elle porte un titre que Sacha Zala qualifie de «savoureux»: «Ce qui ne doit pas être dit dans l'information au peuple sur l'accord Suisse-CEE»! Elle explique comment positiver les enjeux du scrutin. Ce document est révélateur d'une pratique qui accompagne chaque votation et existe encore aujourd'hui.

Certains aspects de l'accord passés sous silence

Ainsi, il faut éviter de dire que l'accord «place notre pays face à un problème politique difficile», mais affirmer le contraire. De même, il ne faut pas laisser entendre que l'ALE représente un «tournant décisif» dans la politique européenne du pays, dont la portée est telle qu'il constitue «un premier pas de la Suisse en direction de l'Europe». Il convient plutôt de souligner qu'il

n'est que «la poursuite de la politique menée jusqu'à maintenant».

Plus loin: il faut bien souligner que la Suisse ne peut pas adhérer à la CEE pour des raisons politiques et économiques et pas uniquement à cause de la neutralité. D'autres considérations ayant trait à ces craintes telles que le remplacement des droits de douane par la TVA ou l'immigration des travailleurs italiens sont mentionnées dans ce vademecum destiné à obtenir l'aval populaire. Le 3 décembre 1972, le peuple, par 72,5% des voix, et tous les cantons approuvent l'ALE. Depuis lors, la Suisse ne s'est pas davantage rapprochée du grand voisin européen. En 1992, elle rejette l'accord sur l'EEE. Elle approuve certes les accords bilatéraux dans les années 2000, mais le Conseil fédéral rejette en 2021 le rapprochement institutionnel souhaité par l'UE. ■