

## Le patronat suisse et l'Europe: du Plan Marshall aux Traités de Rome

par **Antoine FLEURY**  
Université de Genève

Nous nous proposons de présenter la position du patronat face aux initiatives d'organisation économique de l'Europe, notamment à trois moments décisifs de l'histoire de l'intégration européenne:

- le Plan Marshall et la mise en place de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE);
- le Plan Schuman;
- les Traités de Rome et la création du Marché commun.

Les sources que nous avons consultées pour notre étude proviennent essentiellement: des organes d'information des milieux patronaux<sup>1</sup>, de

---

<sup>1</sup> Nous avons utilisé essentiellement:

- a. les procès-verbaux des séances de la Chambre suisse de commerce, documents internes établis par le secrétariat du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, à Zurich;
- b. le *Bulletin de documentation économique* de la Société pour le développement de l'économie suisse (SDES), à Genève;
- c. *La vie économique* et notamment les suppléments trimestriels; *La situation économique*, rapport établi par la Commission de recherches économiques du Département fédéral de l'économie publique, Berne;
- d. les procès-verbaux de la Délégation économique permanente établie par la Division du commerce, déposés aux Archives fédérales, Berne;
- e. la *Revue économique et sociale*, créée en 1943, qui est le *Bulletin de la Société d'études économiques et sociales*, proche de la Chambre de commerce du canton de Vaud.

La consultation de ces sources nous a été facilitée par le secrétariat du Vorort à Zurich et par le secrétariat de la SDES à Genève, dirigé par M. Gilbert Coutau qui nous a libéralement ouvert les archives, et que nous tenons à remercier ici.



procès-verbaux d'associations patronales et des séances de travaux de la Délégation économique permanente de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique, où siègent les représentants de l'Administration fédérale, des affaires étrangères, de l'économie publique, de divers offices fédéraux, les dirigeants de la Banque Nationale Suisse, de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), de l'Union suisse des paysans, de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et de l'Union syndicale suisse notamment.

Autrement dit, nous allons traiter de la position du patronat suisse essentiellement à travers les opinions exprimées au sein d'organisations faïtières, qui possèdent une dimension nationale ou une fonction centrale dans telle branche d'activité, et notamment par leurs dirigeants.

Au préalable, il importe de décrire brièvement l'organisation du patronat suisse<sup>2</sup>. Les nombreuses associations patronales sont regroupées en plusieurs organisations faïtières:

**1. L'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI)** qui a été créée en 1870 et dont le siège est à Zurich. Sa fonction principale consiste à déterminer avec les partenaires politiques et sociaux la politique économique du pays; la politique économique extérieure n'est qu'un des aspects de son mandat. La Chambre suisse de commerce est un des organes de l'Union, mais elle est surtout influencée par le Comité de direction (Vorort) composé de 7-9 membres choisis au sein de la Chambre suisse de commerce; dirigé en fait, de sa création jusqu'en 1935, par la Chambre de commerce de Zurich, le Vorort acquiert ensuite une assise suisse qu'a su imposer son premier directeur, Heinrich Homberger, en fonction de 1939 à 1965. A ce titre et vu ses connaissances étendues, Homberger a reçu le mandat de diriger plusieurs missions commerciales durant la Seconde Guerre mondiale<sup>3</sup>; par sa longue présence en tant que représentant du Vorort au sein de la délégation économique permanente du Département fédéral de l'économie publique, il a exercé une influence considérable sur la conduite de la politique économique intérieure et extérieure du gouvernement fédéral. Ses opinions qu'il exprimait par des interventions fréquentes et toujours

<sup>2</sup> Pour une présentation générale plus détaillée, cf. R. Deonna, *Les grandes organisations économiques en Suisse*, Bulletin de Documentation économique, n° 6/66, octobre 1966, SDES, Genève, pp. 3-16; B. Wehrli, *Le Vorort. Mythe ou réalité. Histoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie 1970-1070*, Neuchâtel, La Baconnière, 1972.

<sup>3</sup> H. Homberger est l'auteur de l'ouvrage *La politique commerciale de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale*, Neuchâtel, La Baconnière, 1972.

bien documentées à l'occasion des assemblées des très nombreuses associations économiques ont eu une influence déterminante sur les prises de positions des milieux dirigeants de l'économie suisse. L'Union suisse du commerce et de l'industrie ne comportait par exemple en 1966, au moment où Homberger quitte la direction du Vorort, pas moins de 136 sections, dont 17 chambres de commerce cantonales, 112 associations professionnelles et 7 autres sections diverses. C'est dire que l'ensemble des branches du commerce et de l'industrie y sont représentées.

En ce qui concerne la conduite de la politique économique extérieure et par conséquent la position des milieux économiques par rapport à l'Europe, c'est dans les rapports, débats et assemblées du Vorort et de l'Union suisse du commerce et de l'industrie que l'historien trouve l'essentiel des opinions exprimées. En effet, les autres associations faïtières ont des liens plus ou moins étroits avec le Vorort et ont statutairement d'autres priorités.

**2. L'Union centrale des associations patronales** créée en 1908, dont le secrétariat est aussi à Zurich, s'occupe avant tout de la politique sociale du patronat suisse. A ce titre, elle constitue un lobby puissant par rapport à tout ce qui concerne la législation et la politique économique et sociale du pays. En 1965, l'Union regroupait 32 associations de branches et 22 associations régionales, représentant 750 000 ouvriers engagés dans les diverses entreprises membres des associations concernées. L'Union s'exprime à travers le *Journal des Associations patronales*.

**3. L'Union suisse des arts et métiers (USAM)**, créée en 1879 et dont le siège est à Berne, regroupe l'ensemble des professions artisanales, du commerce de détail privé, de l'hôtellerie, de la restauration, des services et des transports privés, soit quelque 182 associations professionnelles, 24 unions cantonales d'arts et métiers et 49 organisations professionnelles diverses; elle représente la grande majorité des indépendants, mais la branche la plus importante de l'USAM, c'est l'industrie du bâtiment, au point qu'en 1962, la Société suisse des entrepreneurs devenait également membre de l'Union suisse du commerce et de l'industrie<sup>4</sup>. Elle a un organe de liaison, *Bulletin des Arts et Métiers*.

<sup>4</sup> Cf. G. A. Keel, *Le grand patronat suisse face à l'intégration européenne*, Berne, Peter Lang, 1980, p. 55. Il relève qu'en 1974, 14'291 entreprises se trouvaient être rattachées à la fois à l'USCI et à l'USAM.

4. Enfin, il existe les *organisations centrales de branches*, dont les plus importantes sont les suivantes:

- l'Association suisse des banquiers
- la Fédération suisse du tabac
- l'Association patronale de l'industrie textile
- l'Association suisse de l'industrie du bois
- l'Union des tanneries suisses
- la Société suisse des industries chimiques
- l'Association patronale suisse des constructeurs de machines
- la Chambre suisse de l'horlogerie
- l'Union des centrales suisses d'électricité
- la Fédération des importateurs et du commerce de gros
- l'Association des firmes de transit et du commerce mondial
- l'Union suisse des négociants de gros.

A cela, il faut ajouter les quelques 1200 organisations professionnelles et économiques qui se retrouvent sous une forme ou une autre représentées au sein des organisations faïtières mentionnées.

Evoquons aussi d'autres groupements qui exercent une influence considérable sur la politique économique du pays et qui constituent deux groupes de pression souvent en opposition ou en contradiction avec les organisations patronales, du fait des intérêts qu'ils représentent:

1. Les organisations centrales de salariées, dont la plus importante est l'*Union syndicale suisse*, créée en 1880, qui comptait au début des années 1960 plus de 450 000 membres, regroupés en 15 fédérations professionnelles et d'industries. La *Fédération suisse des syndicats chrétiens-sociaux* atteignait les 90 000 adhérents tandis que l'*Association des employés et ouvriers évangéliques* réunissait quelque 15 000 membres et l'*Union des syndicats autonomes* environ 19 000 membres. La *Fédération suisse des employés* du secteur tertiaire, fondée en 1918 et dont l'importance n'a cessé de croître, comprenait 130 000 membres au début des années 1960.

On peut constater que ces diverses organisations d'employés et d'ouvriers regroupent plus de 800 000 membres sur plus de 2 millions de personnes salariées, donc dépendantes d'un patron<sup>5</sup>.

2. L'*Union suisse des paysans (USP)*, créée en 1897 et dont le siège est à Brugg, est l'association économique centrale de l'agriculture. On constate que le monde paysan s'organise d'autant mieux que les effec-

<sup>5</sup> P. Raymond-Sauvain, *Le syndicalisme en Suisse*, Genève, Editions générales, 1966; *Un siècle d'Union syndicale suisse, 1881-1980*, Fribourg, 1980.

tifs de la population vivant de l'agriculture sont en diminution. De 1930 à 1960, les sections passent de 30 à 66, regroupant pas moins de 17 584 membres. Selon les moments et les intérêts à défendre, il n'est pas rare que l'USP et l'USCI aient réussi à coordonner leurs positions et parfois leurs actions dans la question de l'intégration européenne. On constate cependant une divergence croissante entre ces deux organisations faïtières et ceci dès l'ouverture de ce dossier en 1930, en réaction au Plan Briand d'union fédérale européenne<sup>6</sup>.

Le rôle des organisations économiques et professionnelles vis-à-vis des pouvoirs publics n'a cessé de croître au cours du 20<sup>e</sup> siècle au point que leur consultation par les autorités s'est institutionnalisée. En effet, lors de la votation des articles économiques de la Constitution fédérale par le peuple en 1947, l'article 32, alinéa 3, stipule: «*Les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution*».

Autrement dit, le gouvernement fédéral consulte régulièrement les milieux les plus directement intéressés par les mesures qu'il se propose de décider et notamment en s'adressant aux organisations faïtières ou centrales que nous avons présentées. D'où l'importance de connaître la position de ces organisations par rapport à l'intégration européenne, car elles contribuent pour une part, sinon décisive sous certains aspects particuliers, mais du moins très importante, à définir la politique européenne du Gouvernement suisse.

### Par rapport au Plan Marshall

Au moment où la question d'une réponse suisse à l'invitation du secrétaire d'Etat américain est posée en été 1947, il est intéressant de relever que le Conseil fédéral n'a pas eu le loisir de procéder à une vaste enquête auprès des milieux économiques, étant donné la rapidité des initiatives diplomatiques prises par Paris et Londres, à la fin juin

<sup>6</sup> Cela ressort nettement de la *Stellungnahme zum Memorandum Briand* du Département fédéral de l'économie publique du 16 juillet 1930, dans laquelle il rend compte des prises de position des associations économiques suisses dont l'USP, *Documents diplomatiques suisses*, vol. 10 (1930-1933), pp. 66-72. Pour une présentation générale, voir notre contribution *Switzerland and the Organization of Europa: an Historical perspective in Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, Editions Marko Milivojevic - Pierre Maurer, Oxford, Berg, 1990, pp. 97-109.

<sup>7</sup> Sur la position du gouvernement fédéral par rapport au Plan Marshall, voir notre contribution *La situation particulière de la Suisse au sein de l'organisation européenne de coopération économique (OECE)*, in *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948 - mai 1950)*, Edité par R. POIDEVIN, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 95-117.

1947<sup>7</sup>. On sait que dans un premier temps, les Européens n'ont pas réagi aux propos de Marshall, dont les intentions n'apparaissent pas clairement et dont on ne perçoit pas l'urgence; d'où le peu d'empressement à répondre de la part des Etats européens particulièrement interpellés; à Berne, pas plus que dans les autres capitales européennes, on n'a estimé que cette proposition exigeait une réponse immédiate; à vrai dire, on ne voyait pas ce qu'on pouvait entreprendre de spectaculaire; en Suisse, on est tellement convaincu que les efforts importants exigent du temps et des études soigneusement préparées si l'on veut trouver des solutions de longue durée; toute initiative intempestive paraît à vrai dire suspecte.

Or, en quelques jours, la proposition Marshall prend un rythme inattendu. En effet, après l'échec de la brève réunion tripartite franco-anglo-soviétique, le 3 juillet 1947, les Gouvernements britannique et français invitent le 4 juillet tous les pays européens à se réunir à Paris, dès le 12 juillet; ce sera la Conférence des Seize. On comprend que dans ces conditions, il n'était guère possible de consulter les milieux économiques sur l'opportunité de répondre à l'invitation; c'est le chef de la Diplomatie suisse, Max Petitpierre, qui prit la responsabilité de participer à cette conférence tout en formulant un certain nombre de réserves fondées sur le statut traditionnel de neutralité, sur la détermination de maintenir sa liberté de décision en matière économique et notamment de maintenir les accords commerciaux avec tous les Etats européens, sous-entendu ceux qui ne participeraient pas à la Conférence de Paris.

Cependant, dès la mise sur pied du Comité de coopération économique européenne (CCEE) par la Conférence des Seize en juillet 1947, les organisations économiques sont non seulement sollicitées à donner leur avis, mais surtout à fournir des experts pour épauler la délégation suisse, de manière à assurer une participation suisse aux travaux des divers comités ou groupes d'études. C'est donc à la séance de la Chambre suisse de commerce, du 15 décembre 1947<sup>8</sup>, que le directeur du Vorort, Homberger, expose pour la première fois les enjeux pour l'économie suisse de la participation au Plan Marshall. Après avoir affirmé l'intérêt de la Suisse à s'associer aux travaux du CCEE pour prévenir notamment le risque de voir son pays tenu à l'écart de nouvelles modalités de coopération économique, il recommande cependant de suivre avec beaucoup de prudence le projet américain. Il signale le danger que représente pour la Suisse, qui s'est efforcée depuis la fin de la

<sup>8</sup> Procès-verbal de la 171<sup>e</sup> séance de la Chambre suisse de commerce, Zurich, 15 décembre 1947, pp. 23-55.

guerre d'entretenir des liens économiques avec tous les Etats<sup>9</sup>, la constitution d'un nouveau bloc économique sous l'égide du Plan Marshall; ce dernier ne devrait pas empêcher la Suisse de maintenir sa conception universaliste des échanges commerciaux. Homberger ne cache pas son scepticisme à l'égard des projets d'établir un système européen multilatéral pour les paiements ainsi qu'une union douanière. En tout cas, selon Homberger, la Suisse ne doit pas pousser à l'étude de systèmes irréalistes dans ces deux domaines clés des échanges internationaux. Il conseille que la délégation suisse s'associe à ces travaux, mais avant tout pour y proposer le cas échéant des mesures pragmatiques, donc réalisables, susceptibles d'améliorer les échanges entre économies européennes<sup>10</sup>. Par ailleurs, étant donné l'arrière-plan général que comporte la proposition américaine, à savoir une participation à une action de solidarité européenne, les dirigeants de l'économie suisse, déjà fortement engagés dans les travaux de reconstruction des économies européennes, voient d'un œil favorable la participation de la Suisse aux actions suscitées par le Plan Marshall.

Cependant, la forme que prend ce dernier au printemps 1948 est inattendue. La Convention de coopération économique européenne signée à Paris le 16 avril 1948 et la création de l'Organisation de coopération économique européenne (OECE) qui en découle, ne correspondent pas aux vues que les dirigeants du Vorort entretenaient en ce qui concerne la coopération intereuropéenne. A leurs yeux, une étape importante a été franchie. Dans le procès-verbal d'une séance du Vorort du 26 avril 1948, on parle cependant du caractère «opportuniste», en vue d'impressionner le public américain, de cette nouvelle organisation, souhaitée par les dirigeants de l'*Economic Cooperation Administration* des Etats-Unis. Le directeur du Vorort se demande même s'il s'agit de quelque chose de sérieux<sup>11</sup>. Il se déclare sceptique quant à la mise en œuvre des objectifs relatifs à une union douanière européenne et surtout quant aux modalités d'un système multilatéral des paiements.

<sup>9</sup> Sur la conception des dirigeants suisses en matière d'organisation des rapports économiques, voir notre contribution *La Suisse et le retour au multilatéralisme après 1945* in *La Suisse dans l'économie mondiale*, édité par P. BAIROCH et M. KÖRNER, Zurich, Chronos, 1990, pp. 353-370.

<sup>10</sup> Pour plus de développement, voir notre contribution *Le Plan Marshall et l'économie suisse*, in *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe. Colloque tenu à Bercy, 21-23 mars 1991*, Paris, Ministère des finances, 1993, pp. 549-564.

<sup>11</sup> Dans le procès-verbal de cette séance du Vorort du 26 avril, Homberger parle même de «bluff».

Par rapport à ces deux domaines, Homberger insiste à nouveau, devant la Chambre suisse de commerce le 3 juin 1948<sup>12</sup>, sur la nécessité pour la Suisse de s'abstenir; il faut accorder la priorité à la sauvegarde du franc suisse, seule monnaie saine d'Europe. En cas de libre convertibilité des monnaies en 1948-49, c'en serait fait de la santé du franc suisse. En ce qui concerne le projet d'union douanière, il préfère une politique concertée d'abaissement des tarifs douaniers; d'ailleurs, fait-il remarquer, les patrons des autres pays européens, réunis à Bruxelles en mai 1948, traitent eux aussi d'utopie le projet d'union douanière et économique.

Cependant, la Suisse ne peut se tenir à l'écart de la discussion de ces projets, sinon elle court à l'isolement. Il ne faut pas prendre le risque de se voir refuser, sur la base d'une planification des ressources et des matières premières que les Américains proposent, l'accès aux produits vitaux pour l'économie suisse: denrées alimentaires et matières premières. L'argument maintes fois invoqué par les autorités suisses et développé au sein du Vorort<sup>13</sup>, c'est que la Suisse peut payer les biens qu'elle souhaite se procurer aussi bien en Europe qu'aux Etats-Unis. Ce pouvoir d'achat et de paiement va inciter le Gouvernement suisse à négocier une situation spéciale tant au sein de l'OECE - grâce à l'article 14, de la Convention de Paris, dite «clause suisse» - que par rapport aux Etats-Unis qui tentèrent en vain d'imposer à Berne la convention bilatérale conclue avec tous les Etats bénéficiaires du Plan Marshall<sup>14</sup>.

Au printemps 1948, on n'est pas très satisfait dans les instances dirigeantes du patronat suisse de certains effets escomptés du Plan Marshall sur certaines industries du pays, du fait des contrôles imposés par les Américains, notamment par rapport à la répartition des matières premières américaines<sup>15</sup>. Par ailleurs, les mesures protectionnistes en faveur de l'agriculture suisse, décidées par le Conseil fédéral sous la pression des milieux agricoles, sont dénoncées; Homberger estime que le Conseil fédéral doit au contraire prouver que la Suisse est fondamentalement partisane du libre-échange, non seulement pour elle-même, mais comme base d'un nouveau système international des échanges économiques.

En revanche, le Gouvernement suisse doit insister pour faire prévaloir un traitement spécial, notamment en ce qui concerne l'accès aux «produits rares», que les Etats-Unis utilisent comme un moyen de pression pour ame-

<sup>12</sup> Pour le texte complet de l'exposé de Homberger, cf. procès-verbal de la 173<sup>e</sup> séance de la Chambre suisse de commerce, 3 juin 1948, à Zurich, pp. 15-21.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Pour plus de détails, voir nos contributions citées sous note 7 et 10.

<sup>15</sup> Procès-verbal du Vorort, séance du 31 mai 1948.

ner les Gouvernements européens à accepter de soumettre leur production au contrôle des autorités américaines. A la fin juin, le directeur du Vorort entrevoit une solution qui consisterait à faire accepter par les Américains l'achat par la Suisse des «produits rares» dans le cadre des «courants normaux» et payés en dollars<sup>16</sup>. Il préconise d'attendre, avant de proposer cette formule, que les Etats-Unis aient conclu la convention bilatérale avec tous les autres partenaires du Plan Marshall, de manière à éviter de créer un précédent que d'autres Etats pourraient invoquer. C'est cet avis qui a prévalu<sup>17</sup>.

A l'égard de l'OECE, le directeur du Vorort redoute le développement d'une nouvelle bureaucratie; la Suisse doit résister à la soif de statistiques de certains services, mais elle ne saurait se tenir à l'écart des travaux entrepris au sein des divers groupes dont les résultats convaincront rapidement les représentants des divers secteurs économiques de l'intérêt d'y prendre une part active. Faut-il relever ici que la participation helvétique aux divers rouages techniques de l'OECE a été presque exclusivement confiée à des représentants de l'économie privée<sup>18</sup>.

Après quelques années de coopération intereuropéenne, le bilan qui est dressé dans les milieux économiques suisses est très positif: «*Les mesures prises par l'OECE en matière de libération des échanges ont contribué davantage à la reconstruction économique des pays membres et à l'amélioration du niveau de vie de leurs habitants que n'importe quelle mesure d'ordre économique prise par les autres institutions internationales. Le succès de l'OECE est dû au fait qu'elle a procédé par étapes, en tenant compte, dans un esprit réaliste, des possibilités concrètes et des progrès économiques et financiers des Etats membres et en équilibrant au mieux leurs intérêts respectifs*»<sup>19</sup>.

Il convient enfin d'ajouter que ce succès a pour une part importante été conditionné par des mesures appropriées adoptées dans le trafic des paiements au sein de l'Union européenne des paiements (UEP), créée en 1950 en tant qu'instrument monétaire de l'OECE. En ce qui concerne l'attitude des milieux dirigeants de l'économie suisse à l'égard de l'UEP, nous nous limiterons à l'exposé de deux avis autorisés<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Procès-verbal du Vorort, séance du 28 juin 1948.

<sup>17</sup> Pour un bref exposé de cette négociation américano-suisse qui aboutit en novembre 1948 par l'abandon par les Etats-Unis de leur proposition de convention bilatérale, voir notre contribution citée sous note 10.

<sup>18</sup> SDES, *Bulletin de Documentation économique*, n° 2/55, avril 1955, p. 8.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 19; pour une appréciation générale, cf. Keel, G., *op. cit.* pp. 159-162.

<sup>20</sup> Pour une vue d'ensemble, cf. G. Keel., *op. cit.*, pp. 165 et ss.; pour une étude de la position suisse au sein de l'UEP, cf. G. Schwerdtel, *The Swiss Participation in the European Payment Union 1950-1958*, Thèse de doctorat en cours à l'Institut universitaire des Hautes Etudes internationales de Genève.

Prenons en premier lieu l'avis du directeur du Vorort qui s'est exprimé à de très nombreuses reprises au sujet de l'UEP, notamment lors des assemblées de la Chambre suisse de commerce en 1950, 1951 et 1952. Au moment où la Suisse doit se prononcer sur sa participation à l'UEP, Homberger dénonce le caractère artificiel et arbitraire du nouveau système de règlements des paiements; il oppose à ce système multilatéral de paiements dont il doute de l'efficacité, la pratique bien éprouvée des balances équilibrées pays par pays<sup>21</sup>. Il approuve cependant la participation de la Suisse du fait que l'UEP ne poursuit pas d'objectifs particuliers, n'étant qu'un instrument au service de la mise en œuvre de la libéralisation des échanges qui, elle, profitera au commerce suisse. Autrement dit, pour le directeur du Vorort, participer à l'UEP, c'est choisir le moindre mal. Mais quelques mois plus tard, au printemps 1951, il dénonce les mécanismes en vigueur qui paralysent le commerce extérieur allemand. A son avis, des arrangements bilatéraux auraient permis à l'Allemagne de maintenir ses importations, qu'elle est déclarée par les instances de l'OECE incapable d'équilibrer par ses exportations pour la période de mars à mai 1951. Le directeur du Vorort en vient même à dénoncer le multilatérisme auquel il ne s'est rallié qu'à l'encontre de ses convictions profondes et à ne pas cacher son allergie envers l'UEP et la fausse solidarité européenne qu'elle représente<sup>22</sup>. Pourtant en 1952, dressant le bilan des résultats obtenus par l'UEP, Homberger reconnaît que des bonnes choses ont été accomplies. Même s'il s'agit d'un instrument imparfait, il la considère comme un grand progrès dans la question des paiements inter-européens<sup>23</sup>. Confronté à la question du renouvellement de la participation suisse à l'UEP en 1952, Homberger y est favorable, même si cela coûte de l'argent à l'Etat. Pour sa part, il trouverait logique et fondé que l'économie privée puisse contribuer parallèlement au financement des crédits suisses à l'UEP. Il sera en effet écouté par la grande majorité des représentants des branches industrielles, qui se prononceront pour le renouvellement des crédits à l'UEP et leur prise en charge partielle en vue de soulager l'Etat fédéral; une taxe de paiement a été acceptée qui a permis de réunir la contribution de l'économie privée aux crédits mis à disposition de l'UEP par la Confédération suisse<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Procès-verbal de la 180<sup>e</sup> séance de la Chambre suisse de commerce, Zurich, 1<sup>er</sup> septembre 1950, p. 6.

<sup>22</sup> Procès-verbal de la 183<sup>e</sup> séance de la Chambre suisse de commerce, Zurich, 9 avril 1951, p. 26.

<sup>23</sup> Procès-verbal de la 186<sup>e</sup> séance de la Chambre suisse de commerce, Zurich, 25 avril 1952, pp. 4-5.

<sup>24</sup> *Ibid*, p. 13.

Le deuxième avis est celui d'un homme qui exerça aussi une influence certaine sur l'attitude des milieux économiques suisses, c'est Paul Rossy, vice-président de la Direction générale de la Banque Nationale Suisse. Dans une conférence devant l'Union suisse du commerce et de l'industrie, réunie à Bâle en octobre 1953<sup>25</sup>, il dresse un bilan de l'UEP. Il décrit les mécanismes de cet «*organisme artificiel*» qui comporte des «*vices congénitaux qui n'ont certainement pas échappé à ses promoteurs, mais qui ne compromettent pas moins gravement son fonctionnement*». Ainsi, l'UEP a favorisé la tendance de certains pays à s'installer confortablement dans le déficit et à retarder les indispensables ajustements monétaires. Il dénonce aussi la politique des crédits à court terme qui n'est pas encore à la portée des économies de la plupart des pays européens. Cependant, les recommandations du Comité directeur de l'UEP sur les mesures à prendre pour atténuer les déséquilibres constatés dans les balances des comptes ont eu des effets positifs et ont contraint plusieurs gouvernements à procéder à des réformes. Après avoir exposé la place spéciale qu'occupe la Suisse dans le système de l'UEP, Rossy justifie les crédits accordés par la Confédération, souvent mal compris par l'opinion publique, et se fait l'avocat - contrairement aux propositions d'y associer l'économie privée - de l'octroi de ces crédits par la Confédération, formule qui répond aux statuts de l'UEP. Rossy convient qu'il y a là un problème qui devra être réglé dans la perspective du maintien de l'UEP. Mais, pour sa part, il se montre plutôt favorable à la thèse avancée par les Britanniques, qui prône l'abandon du système UEP pour passer à un système de convertibilité de la monnaie, d'abord partielle, puis totale. Commentant la thèse britannique, Rossy estime que les nouveaux règlements monétaires prévoyant un cours fluctuant de la livre, instrument imparfait reconnaît-on à Londres, auraient l'avantage de s'appliquer au bout d'un certain temps à des échanges totalement libérés. Cependant, avertit Rossy, si le change fluctuant apporte une flexibilité certaine aux échanges totalement libérés, il n'en implique pas moins de gros inconvénients et des dangers. Car dans une économie commerciale libérale, l'élément de flexibilité est le fruit de réserves monétaires (or et devises). Or, déclare Rossy avec insistance, «*nous sommes persuadés que la reconstruction de l'Europe se fera par un assainissement et une consolidation des monnaies, sinon elle ne se fera pas du tout. Le change fluctuant est de nature à introduire dans cette reconstruction un élément peu solide*». D'où une certaine réticence du responsable de la Banque nationale suisse à se rallier sans autre au plan britannique, auquel il reproche le «*totalitarisme*» des

<sup>25</sup> Cette conférence est reproduite dans SDES, *Bulletin de Documentation économique*, n° 5/53, novembre 1953, pp. 5-16.

mesures de libération. Il pense que l'introduction d'un change fluctuant par un ou plusieurs membres de l'UEP affaiblirait son efficacité dans un monde qui ne renoncerait pas pour autant aux dérogations contrôlées accordées au sein de l'OECE, dans le cadre de la libération des échanges en cours. Aussi est-il possible que l'on en revienne à une doctrine plus saine: celle d'un change fixe comportant une marge de fluctuation de 3% de chaque côté. Il s'agit à vrai dire de se rapprocher par des règlements simples du fonctionnement naturel des choses tel qu'il existait avant l'ère des clearings. Enfin, sans sous-estimer les capacités des dirigeants de l'OECE et de l'UEP à imaginer des formules susceptibles de consolider à la fois les efforts entrepris dans la libération accrue des échanges et les fondements monétaires sur lesquels reposent ces échanges, Rossy déclare, sans trop y croire à court terme, qu'une étape importante sera franchie le jour où un ou plusieurs pays passeront à un régime de libre convertibilité monétaire. On sait que ce retour tant désiré à la libre convertibilité des monnaies, comme signe d'un assainissement des économies européennes, bien qu'à l'ordre du jour de nombreuses négociations au sein de l'UEP depuis 1954, ne sera atteint qu'en 1958/59 pour certains pays, au moment de la liquidation de l'UEP.

Par rapport à l'UEP, l'avis et la collaboration des milieux financiers ont été décisifs, surtout de la part des responsables de la Banque nationale dont la politique doit prendre en compte l'ensemble de l'économie du pays, politique qui ne coïncide pas nécessairement toujours avec les intérêts des dirigeants des milieux industriels. Même si les milieux financiers suisses ont trouvé boiteux le système des paiements de l'UEP, ils n'ont cependant pas hésité à y prendre une part active dans la mesure où les solutions mises sur pied dans ce cadre multilatéral en vue de régler les aspects financiers des échanges économiques, ont contribué à intensifier les liens commerciaux de la Suisse avec tous les Etats de l'OECE<sup>26</sup>.

### Par rapport au Plan Schuman

A propos de l'attitude des milieux économiques suisses par rapport au Plan Schuman, nous indiquons un avis extrêmement autorisé, celui de Hans Sulzer, président du Vorort depuis 1935, grand industriel, ancien ministre de Suisse à Washington pendant la Première Guerre mondiale, chef de la délégation économique suisse à Londres en 1942, chargé des négociations avec les Alliés et observateur assidu des affaires politiques,

<sup>26</sup> Pour un bilan détaillé de l'action des délégués suisses au sein de l'UEP et des effets de la coopération avec cette organisation sur les échanges extérieurs de la Confédération, voir la thèse de doctorat de G. Schwerdtel, citée dans la note 20, page 173.

économiques et sociales. S'adressant à l'assemblée des délégués de l'Union suisse du commerce et de l'industrie à Zurich, le 15 septembre 1951<sup>27</sup>, le lendemain de sa démission de la présidence du Vorort, Hans Sulzer relève que le projet «*d'intégration européenne*» est à l'ordre du jour de toutes les organisations politiques et économiques intereuropéennes et que «*la planification de l'économie dirigée est en pleine floraison*». Après avoir évoqué l'existence de plans proposés au sein de l'OECE, plans Stikker, Pella, Petsche, il signale que «*c'est le Plan Schuman qui est le plus actuel en tant que première proposition concrète*». Mais la lecture de ce volumineux document, poursuit-il, a suscité chez lui, «*une impression mitigée*». Certes, Sulzer accorde au plan une portée d'une importance extraordinaire. «*Rarement il nous a été donné de voir dans le domaine du planisme économique un projet aussi accompli et fondé sur des conceptions aussi intelligiblement conçues et développées jusqu'à leurs conséquences ultimes. On ne peut qu'admirer sincèrement la construction qui est d'une logique impeccable. Et il faut admettre qu'il s'agit là d'une tentative hautement louable visant au rapprochement et à la réconciliation des peuples d'Europe, entreprise nécessaire et urgente*». Mais, s'interroge le patron des patrons suisses: «*est-ce que le Plan Schuman pourra réaliser tous les espoirs que l'on met en lui? Malgré toute ma bonne volonté je ne peux pas encore le croire. En tout cas pas dans sa conception actuelle. Elle ne signifie ni plus ni moins qu'un dirigisme totalitaire, une instance superétatiste avec des pleins pouvoirs, d'une ampleur qui prive les Etats membres et leurs économies de toute liberté et les soumet dans toutes les questions vitales qui les intéressent directement, à une dictature que l'on ne peut imaginer; un dirigisme qui impose de profondes modifications à toutes les structures économiques de l'Europe, non seulement en ce qui concerne les Etats membres, mais aussi les outsiders*». Pour sa part, le président du Vorort estime qu'une économie libre ne peut se soumettre à «*une telle tutelle supernational et politique qui la priverait de toute liberté d'action*». A ses yeux, un tel plan ne saurait être un instrument d'apaisement ni économique ni politique, mais il constitue tel qu'il est conçu plutôt un instrument de discord. «*On ne peut apporter la paix au monde avec des prescriptions draconiennes dictées par la haute politique, qui renversent complètement les structures économiques les plus solidement assises, sur un signe de commandement. La paix doit s'appuyer sur la volonté d'entente en venant d'en bas, de l'économie libre. Elle ne peut s'épanouir qu'en s'appuyant sur des accords conclus librement, pareils à ceux qui existent déjà depuis longtemps sur un plan international élargi, et qui,*

<sup>27</sup> Pour des extraits en français de cet exposé, cf. SDES, *Bulletin de Documentation économique*, n° 5/51, septembre-octobre 1951, pp. 5-14.

*comme en ce qui concerne l'EIA (Entente internationale de l'acier), ont donné de bons résultats pendant des dizaines d'années».*

Autrement dit, pour le président du Vorort, il est non seulement inutile, mais dangereux de confier à des organismes dirigistes la politique industrielle et commerciale des pays européens; les méthodes pragmatiques de la négociation entre secteurs intéressés organisés à l'échelle internationale lui paraissent mieux indiquées pour conduire à une véritable solidarité intereuropéenne et intercontinentale fondée sur le respect des intérêts et des valeurs des peuples concernés.

Pour conclure, s'interrogeant encore une fois sur la question de savoir si l'intégration européenne - espèce d'Etats-Unis d'Europe - est un but désirable ou non, question ouverte à ses yeux, il pense *«qu'avec tous ces plans utopiques, économiques et politiques, on ne fait que chercher, comme disent les Français, midi à quatorze heures»*. Pour lui, cette intégration *«ne peut être réalisée, si elle le sera jamais, que successivement et la première étape sur ce chemin fatigant est le rétablissement du trafic libre, tel qu'il existait avant la guerre sur la base de monnaies solides et de traités de commerce à long terme avec des clauses de la nation la plus favorisée. Si les peuples ne parviennent pas à maîtriser cette tâche de toute première importance, comment sera-t-il possible d'atteindre le but final qui requiert un tout autre effort ?»*

Telle est l'opinion exprimée par l'un des leaders de l'économie suisse devant une assemblée de dirigeants des branches les plus diverses, qui n'avaient guère à être persuadés de la pertinence des observations de leur président et qui d'instinct se rallient à la méthode pragmatique qu'il proposait de concertation économique entre partenaires européens tous respectueux des souverainetés respectives, par opposition au caractère supranational du Plan Schuman, puis de la CECA, instituée par le Traité de Paris du 18 août 1951<sup>28</sup>.

Cependant, une fois la CECA instaurée, tant les milieux dirigeants de l'économie suisse que les autorités gouvernementales sont d'avis qu'il faudra bien trouver un modus vivendi avec la nouvelle Communauté européenne, dont ses principaux partenaires et voisins font partie. Certes, le directeur du Vorort, Homberger, demeure réticent à l'égard de cette institution qui inaugure la supranationalité comme modèle de l'intégration en cours des économies européennes. Pour sa part, il trouve dangereux d'une

<sup>28</sup> Pour d'autres développements sur l'hostilité de l'accueil réservé au Plan Schuman par les milieux économiques suisses et sur la perception des incidences sur l'économie suisse de la création de la CECA, cf. G. Keel, *op. cit.*, pp. 228 ss. et H. Stranner, *Nationalité suisse et solidarité européenne*, Lausanne, Editions Vie, 1959, pp. 134 ss.

façon générale de s'en remettre à une organisation à caractère supranational pour s'assurer un avenir économique. Il reste sceptique à l'égard des objectifs pourtant limités au charbon et à l'acier confiés à la CECA: les intérêts nationaux en jeu dans ces secteurs économiques seront-ils vraiment pris en compte par la Haute Autorité ?<sup>29</sup>

A la même époque où Homberger exprime son opinion, on peut lire dans le *Bulletin de la Société pour le développement de l'économie suisse*<sup>30</sup> un exposé beaucoup plus nuancé sur la CECA et la Suisse; on y présente l'origine, les objectifs, les caractéristiques et les premiers résultats de cette Communauté européenne, après une année d'existence. On y relève la motivation essentiellement politique qui est à la base du Plan Schuman et la rapidité de sa mise en place. On souligne aussi les difficultés qu'a dû affronter la Haute Autorité, notamment du fait que *«l'on pense toujours encore national et cela n'est pas étonnant si l'on considère les diversités de structures qui existent dans les industries du charbon et de l'acier des Etats membres»*. Le président de la CECA, père spirituel du Plan Schuman, Jean Monnet, est qualifié *«d'homme extrêmement intelligent, un planificateur qui ne se cramponne cependant pas à des méthodes rigides, mais se laisse guider par son don français de l'improvisation»*. Sous sa présidence, peut-on lire encore, *«la Haute Autorité dirige avec prudence ce processus d'intégration»*. Après avoir décrit le plan d'action et les comités de travail de la CECA, l'auteur de cette présentation analyse les relations entre la CECA et les Etats non-membres, notamment avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Il se félicite que le Conseil fédéral ait décidé lui aussi d'accréditer une représentation auprès de la Haute Autorité quelques mois seulement après son établissement, afin de manifester sa volonté d'entretenir d'étroites relations avec elle<sup>31</sup>.

Toujours selon le Bulletin de la SDES, il est important de suivre effectivement l'évolution de cette nouvelle organisation européenne, car le traité CECA *«recèle maints dangers pour notre économie»* du fait des pouvoirs étendus de la Haute Autorité. Certaines des mesures qu'elle est

<sup>29</sup> Procès-verbal de la 194<sup>e</sup> séance de la Chambre suisse de commerce, Zurich, 23 octobre 1953, p. 12.

<sup>30</sup> SDES, *Bulletin de Documentation économique*, n° 4/53, octobre 1953, pp. 12-20.

<sup>31</sup> Signalons que ce n'est que le 7 mai 1956 que la Suisse et la Haute Autorité de la CECA signent un accord de consultation, qui entrera en vigueur le 26 janvier 1957; cf. *Feuille fédérale*, 1956, II, p. 377. Un accord est signé le 28 juillet 1956 relatif au transit du charbon et de l'acier par chemin de fer à travers la Suisse, mais qui ne sera effectif qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1957, prévoyant en outre l'institution d'une Commission mixte de transports Suisse-CECA; cf. *Feuille fédérale*, 1956, II, p. 380.

habilitée à prendre pourraient aussi entraîner de profondes répercussions sur les Etats non-membres. Aussi faudrait-il envisager de conclure avec elle «des accords sauvegardant nos intérêts vitaux», cependant, on juge qu'il serait prématuré d'entamer des négociations tant que l'on n'a pas encore mesuré les répercussions qu'exerce la CECA sur l'économie suisse. Pour l'instant, les contacts ont été pris entre les milieux concernés, notamment par l'importation de charbon et d'acier. Pour sa part, le Gouvernement suisse, lié pourtant par des traités de commerce comportant la clause de la nation la plus favorisée avec les Etats membres de la CECA, a décidé de ne pas la faire valoir jusqu'à la conclusion de négociations ultérieures. En revanche, la délégation suisse à l'OECE, n'a pas manqué de déclarer que la Suisse «se réservait d'annuler certaines mesures de libéralisation prises par notre pays au cas où celui-ci serait affecté par des allocations insuffisantes ou par un traitement moins favorable quant à la qualité et aux prix des produits provenant de la Communauté européenne».

Cette prise de position du Gouvernement suisse a rassuré, dès la mise en vigueur de la CECA, les milieux économiques concernés par les besoins en charbon et en produits de fer ou d'acier, dont les trois quarts étaient couverts par les importations en provenance de la CECA. D'où la nécessité de trouver avec elle un accord garantissant l'approvisionnement en produits de base, indispensables à l'existence économique de la Suisse. En temps normal, on n'a pas trop de soucis à se faire; mais en tant de crise, qu'en serait-il de l'approvisionnement de la Suisse, étant donné que la CECA est autorisée en temps de pénurie, par l'article 59 du Traité, à fixer des priorités en matière d'allocation des quantités disponibles de charbon et d'acier et à décréter, pour tous les Etats membres, la liquidation de leurs exportations vers les Etats tiers. C'est cette éventualité que l'on redoute par-dessus tout en Suisse, même si jusqu'à présent les mécanismes existants ont parfaitement réussi à procéder à une répartition équitable. Néanmoins, la crainte d'être discriminé persiste, même si le recours aux traités bilatéraux de commerce peut constituer une protection efficace contre un traitement arbitraire de la Suisse de la part de ses partenaires. En plus, l'on ne se cache pas la possibilité de recourir, si nécessaire, à l'arme financière. «Il n'est pas exclu que des emprunts contractés en Suisse, et qui seraient accordés à la Communauté européenne ou à certains de ses membres dans le cadre de leur programme d'investissement puissent également être mis au service de notre approvisionnement».

On évoque aussi le rôle important de plaque tournante de l'Europe «que joue la Suisse dans le domaine des transports de charbon et d'acier à travers le pays. La Suisse pour sauvegarder sa position centrale doit se montrer active au sein de la Conférence européenne des ministres des transports en voie de constitution; il reviendra à cette conférence d'éta-

blir un plan européen des transports qui ne sera pas mis sous le contrôle de la CECA; la Suisse a tout à y gagner. On sait qu'un accord adéquat sera négocié par la Suisse avec la CECA en 1956 pour régler le transit des transports de charbon et d'acier»<sup>32</sup>.

Cette normalisation des relations Suisse-CECA, en dépit des réserves de principe des milieux dirigeants de l'économie, a permis d'assainir les relations de part et d'autres et d'entretenir des liens de confiance: en effet, un premier emprunt CECA de 50 millions de francs suisses a été très facilement souscrit par les financiers suisses. Après quelques années d'existence, la CECA avait su finalement montrer son utilité par rapport à ses objectifs et ses méthodes d'action au point de débarrasser les milieux économiques suisses de la méfiance qu'ils avaient entretenue, surtout au début, à l'encontre de cette organisation, dont on avait redouté le caractère dirigiste, supranational, voire dictatorial.

### Par rapport à la création du Marché commun

Au moment où les milieux dirigeants de l'économie suisse se ralliaient à une collaboration utile et bénéfique avec la CECA, ils allaient être confrontés à un autre défi: la constitution d'un Marché commun qu'annoncent dès 1955 les négociations du Traité qui sera signé à Rome, en mars 1957<sup>33</sup>.

L'événement va être à ce point pris au sérieux, que le directeur du Vorort, Homberger, n'a pas hésité à le qualifier de révolutionnaire. Dans un long exposé qu'il présente devant la Chambre suisse de commerce en mars 1957<sup>34</sup>, Homberger déclare: «Jamais encore, dans l'histoire économique moderne, n'ont été mis sur pied des projets sérieux relatifs à des organisations comportant des buts aussi révolutionnaires que le Marché commun et la zone de libre-échange... Il s'agit dans les deux cas, surtout pour le Marché commun, d'objectifs extraordinairement étendus, qui modifient si profondément les conditions actuelles qu'il faut s'attendre à

<sup>32</sup> Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les accords conclus avec la CECA, du 11 octobre 1956.

<sup>33</sup> Sur la position prise par le Gouvernement suisse, voir notre contribution *La Suisse: le projet de grande zone de libre-échange et la création de la CEE in La relance européenne et le Traité de Rome. Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987*, Ed. Enrico Serra, Milan, Giuffrè, 1989, pp. 393-414.

<sup>34</sup> Procès-verbal de la 204<sup>e</sup> séance de la Chambre suisse de commerce, Zurich, 8 mars 1957. Le texte complet de l'exposé a été diffusé en français sous le titre *Marché commun et zone européenne de libre-échange* par le *Bulletin de Documentation économique* de la SDES, n° 4/57, juin 1957, 20 p. Nos citations sont prises de ce Bulletin.

*des résistances d'autant plus vives que les travaux préparatoires se rapprocheront de la réalisation.» – «Ce qu'il y a de caractéristique dans le mouvement en faveur du Marché commun, c'est que les mobiles résident dans la haute politique et non dans l'économie. L'économie, in concreto la politique douanière, n'est en l'occurrence qu'un moyen pour aboutir à une fin». Après avoir décrit les conséquences de l'établissement d'un marché commun sur la politique économique des pays concernés, Homberger estime que «l'abandon d'une politique indépendante en matière douanière et monétaire aurait inévitablement pour conséquence la fusion toujours plus étroite des institutions économiques et politiques, comme la politique financière, la politique sociale, la politique du marché du travail, la politique des transports, etc. Chaque membre de la Communauté du Marché commun finirait ainsi par être dépouillé de tout ce qui fait la caractéristique d'un Etat, pour remettre ces tâches à la bureaucratie d'une «Haute Autorité» du Marché commun. Et ainsi, la situation serait mûre – et c'est là l'idée maîtresse des auteurs de ce mouvement – pour une intégration totale, c'est-à-dire pour une union politique de l'Europe. Ce programme n'est pas acceptable pour la Suisse.»*

La position de Homberger est clairement exprimée. Dans son analyse, on voit planer le spectre d'une Haute Autorité, telle que celle de la CECA, mais aux compétences élargies, dont la supranationalité et le dirigisme avaient tant été redoutés par les dirigeants suisses. Bien averti des attitudes des milieux d'affaires et aussi politiques des pays européens par rapport au projet d'un Marché commun européen, Homberger est soulagé de constater que la Suisse ne sera pas seule à repousser le projet tel qu'il est proposé par les ministres des six Etats de la CECA à la suite des travaux effectués depuis leur réunion à Messine en février 1955, en faveur de l'établissement d'un marché commun pour relancer le mouvement d'intégration européenne; en effet, une série d'Etats européens, et notamment la Grande-Bretagne, manifestent une réticence non moins radicale à l'encontre de ce projet. Après avoir signalé la nouvelle division qui interviendrait entre Etats européens, au cas où les six Etats de la CECA réaliseraient leur plan, décision qui pourrait être atténuée par l'établissement d'une grande zone de libre-échange qui engloberait à la fois les Etats du Marché commun et ceux qui seraient restés en dehors, par des mécanismes destinés à éviter la discrimination entre les deux groupes d'Etats, Homberger relève que «cette complication est le prix à payer pour les allègements douaniers intervenant à l'intérieur de la zone de libre-échange».

Il est vrai, et Homberger l'atteste, que les milieux économiques ont espéré au moment où les conceptions d'intégration européenne, celle d'un marché commun et celle d'une zone de libre-échange, laissaient apparaître la profondeur de leurs différences, contrairement à ceux qui souhaitaient les combiner, que c'est «le projet de libre-échange, qui est de portée

*moindre et reste sur le terrain économique, qui finirait par l'emporter sur la construction essentiellement politique du marché commun». Or, constate Homberger, «pour le moment, l'idée politique européenne a remporté la victoire. Les six pays de la CECA veulent édifier le Marché commun, avec ses buts hautement politiques». Certes, il demeure sceptique quant à leur réalisation, mais il ne jurerait pas de leur échec. «Même si l'on peut douter à juste titre que ce saut dans l'intégration européenne aboutisse - on est presque tenté de dire un saut les yeux fermés lorsqu'on pense aux conditions intérieures des divers partenaires de l'alliance - on ne doit pas moins prendre connaissance de cette intention et s'organiser comme si une telle réalisation devait intervenir. Un tel comportement s'impose d'autant plus qu'une première, et peut-être même une seconde étape, est parfaitement dans le domaine du possible, même si l'on peut être très sceptique quant à la réalisation du but ultime».*

Cette attitude de prudence et de sagesse, fruit de la très longue expérience de Homberger dans la direction de la politique économique du pays, qui au cours de ce XX<sup>e</sup> siècle a été soumise à plusieurs changements radicaux de l'environnement international et des règles du jeu dans les échanges économiques - Première Guerre mondiale, crise des années trente, accords de compensation, Deuxième Guerre mondiale, reconstruction européenne après 1945 - aide le directeur du Vorort, tout en affirmant avec clareté les principes qui lui paraissent chers et être à même de présider à un ordre économique mondial fondé sur des critères avant tout économiques, à prendre en compte, au moment où il s'agit de définir une position suisse, les contraintes imposées par des considérations ou des desseins politiques qu'il n'est pas à la portée de la Suisse de contrer; cependant, la puissance relative de cette dernière consiste à ne pas devoir se laisser dicter des conditions pouvant résulter de desseins étrangers. Pour sa part, Homberger déplore que la politique économique ne puisse suivre ses propres règles et qu'elle ne soit qu'un moyen entre les mains des dirigeants politiques. Ainsi en est-il, à ses yeux, de la justification économique du Marché commun, qui n'a pas été l'objet, fait-il observer, de sérieuses discussions, simplement parce que les initiateurs poursuivent en définitive un but d'intégration politique. «C'est le privilège de la politique que de se laisser porter par de grandes inspirations, sans se préoccuper exagérément de la technique nécessaire à l'exécution; et c'est pourquoi tant de choses vont si mal dans ce domaine de l'activité humaine, aux frais des peuples qui en supportent les conséquences...» Homberger critique aussi la hâte des initiateurs du Marché commun, hâte motivée pour des raisons exclusivement politiques. Il est intéressant de relever les mobiles d'ordre politique qui ont motivé cette genèse du Marché commun; selon le directeur du Vorort, qui les commente, ils proviennent des cinq sources suivantes:

1. L'échec de la Communauté européenne de défense qu'il s'agit de compenser et dont l'artisan, Paul-Henri Spaak, nommé secrétaire général de l'OTAN, a hâte de mener à bon port son enfant spirituel avant de quitter la politique active de son pays.
2. Attacher l'Allemagne à l'Ouest par son intégration économique, afin de l'empêcher de glisser vers l'Est, au prix de sa neutralisation, qu'une poussée électorale à gauche, redoutée pour l'automne 1957, pourrait inciter.
3. Sympathie du gouvernement Mollet pour l'idée européenne, comme contrepoids à ses problèmes de l'Empire.
4. Débâcle de l'aventure de Suez qui a renforcé en Grande-Bretagne l'intérêt au rattachement à un marché commun européen, par l'intermédiaire d'une zone de libre-échange.
5. Soutien avisé du Gouvernement américain.

Tous ces éléments justifient, aux yeux de Homberger, qu'en Suisse on doive suivre très attentivement ce mouvement d'intégration européenne et s'informer des difficultés réelles que la mise en œuvre d'un tel Marché commun a rencontré et rencontrera encore dans tous les pays concernés. C'est avec une satisfaction certaine que le directeur du Vorort cite des passages de déclarations de responsables européens, qui ont le mérite de mettre les pendules à l'heure par rapport à certaines illusions que la création du Marché commun avait déjà suscitées. Après avoir cité un long passage d'une déclaration de Ramadier, ministre français des affaires économiques, lors de la séance du Conseil de l'OECE, le 13 février 1957, dans laquelle il a souligné la nécessité de clauses de sauvegarde par rapport aux règles générales du Marché commun, qui devraient permettre à certains pays membres en crise, par exemple de la balance des comptes, de prendre des mesures appropriées. Au sujet des dangers d'inflation que l'application du Marché commun pourrait comporter, Homberger se réfère à l'avis du président de la Banque d'émission néerlandaise, Holtrop, qui n'a pas craint d'avertir dans une conférence: *«Même à l'intérieur d'une Communauté européenne, les mêmes problèmes surgissent. Ils prendront une dimension plus angoissante encore, parce que chaque pays membre sera aisément porté à croire, sur la base de la Communauté existante, qu'il peut se payer le même luxe que le plus riche de ses partenaires ou qu'il peut s'aligner sur le pays qui est le moins conscient de ses devoirs. Ainsi, une inflation des dépenses résultant d'une »harmonisation» des dépenses et une inflation des salaires qui découlerait d'une »harmonisation» des salaires et des traitements, pourraient aisément avoir pour conséquence que tous les membres s'aligneraient sur la situation monétaire du pays le plus faible»*. Pour étayer sa position de prudence par rapport au Marché commun, Homberger invoque aussi la réticence du

ministre allemand de l'Economie, Erhard, à l'égard d'une intégration forcée par des moyens dirigistes, et les objections du professeur Röpke.

En dépit de toutes les objections que l'on peut adresser au Marché commun futur, Homberger se montre réaliste et avertit que quoi que nous disions en Suisse, la tentative sera faite. Ce qui lui paraît important, c'est d'éviter qu'elle aboutisse à une nouvelle division de l'Europe, danger que le projet parallèle de mise sur pied d'une zone de libre-échange pourrait contribuer à écarter. Homberger recommande à la Suisse de s'intéresser à ce projet; ce qui aurait le double avantage d'éviter l'isolement et la discrimination dans les échanges économiques. Aussi le directeur du Vorort félicite-t-il le Conseil fédéral d'avoir par l'intermédiaire de ses délégués à l'OECE fait connaître son intérêt à prendre part à la négociation sur la zone de libre-échange. Il avertit toutefois que cette négociation doit être soigneusement préparée du fait que la Suisse est déjà dotée d'un tarif douanier très bas, bien au-dessous de ceux de la plupart des autres Etats. Elle devrait faire valoir cette situation spéciale d'un «taux-plancher» qui devrait échapper aux réductions automatiques convenues, de même que certaines exigences que lui pose l'économie de guerre en tant qu'Etat neutre.

Mais même en ce qui concerne les concessions que la Suisse souhaite obtenir dans le cadre de la zone de libre-échange, Homberger se montre sceptique. Dans une grande négociation multilatérale, la Suisse ne représente qu'un dix-septième ! *«Ce ne serait là qu'un moindre mal, remarque-t-il, si nous avions la certitude que nos partenaires parlent un langage économique, mais la situation est telle que ce sont les Etats les plus influents qui mènent les négociations sous un angle politique»*. Cependant, Homberger se défend d'être négatif à l'égard de la zone de libre-échange, mais pense faire preuve d'un indispensable esprit critique, car conclut-il *«l'attitude de notre pays dans l'économie internationale nous oblige à coopérer activement à tous les efforts qui tendent à supprimer les obstacles au commerce international, de même qu'à faire preuve de vigilance envers les tendances qui voudraient assujettir l'économie à une centralisation, à un dirigisme et à un nivellement antinaturels. Autant nous désirons que le traité sur la zone de libre-échange soit libellé de telle sorte qu'il permette l'entrée de la Suisse, autant n'avons-nous pas l'intention de devenir les esclaves d'une idée fixe, de considérer pour notre pays aucun autre choix que d'adhérer à la zone de libre-échange.»*

Le mérite du directeur du Vorort est bien d'avoir évoqué les diverses voies qui s'offrent au milieu des années cinquante en matière d'intégration économique. Ses interlocuteurs, responsables des divers secteurs de l'économie, sont ainsi éclairés avec beaucoup de précision, mais aussi d'appréciations, sur les enjeux des projets en cours. Conscient aussi des réels

atouts dont dispose l'économie suisse, le directeur du Vorort ne suggère jamais qu'il n'y ait qu'un choix possible, qu'une voie à suivre; bien au contraire, il a l'honnêteté intellectuelle d'analyser aussi bien les éléments qu'il estime positifs dans le Marché commun que ceux qu'il juge néfastes à l'avenir économique de son pays. Il invite surtout les responsables à ne pas ignorer ce qui se prépare dans les capitales européennes et surtout dans les milieux politiques, car leurs intentions pourraient avoir des effets directs sur la politique économique de la Suisse; il donne aussi le conseil que des choses importantes se préparent, certes soigneusement et lentement, mais qu'il faut être attentif à certaines décisions prises dans la hâte et même superficiellement; il faut en tenir compte, car elles entraînent des effets, sinon immédiats, du moins à terme.

A vrai dire, l'information des milieux patronaux suisses au sujet de l'intégration européenne s'intensifie au fur et à mesure que l'on se rapproche de la mise en vigueur du Traité de Rome de mars 1957 et des échéances imposées aux négociations relatives à l'instauration d'une zone de libre-échange, négociations bloquées dès novembre 1958. Ainsi en juillet 1958, le *Bulletin de Documentation économique* de la SDES diffuse un numéro spécial comportant une longue contribution du professeur Wilhelm Röpke, intitulée<sup>35</sup> *Marché commun et zone de libre échange: 28 thèses à titre d'orientation*. Le célèbre professeur, partisan de l'économie libérale, développe une analyse pessimiste des projets du Marché commun et de la zone de libre-échange, au point que l'éditeur du Bulletin a cru bon de prévenir que «si, sur certains points, on peut ne pas partager entièrement les vues pessimistes de l'auteur, il n'en reste pas moins que ses considérations ont l'immense mérite de dire tout haut ce que beaucoup pensent tout bas», en d'autres termes d'oser exposer sans ambages les dangers qu'encourrait l'Europe restée libre au cas où seraient réalisés tels quels certains plans d'intégration économique<sup>36</sup>. Signalons que pour la Suisse, mais aussi pour les Allemands, hostiles au mouvement d'intégration européenne, les thèses de Röpke, reprises sous des formes diverses dans de très nombreux articles et exposés, dénonçant les dangers du dirigisme et du régionalisme opposés au mondialisme, incarnés par le Marché commun, ont fourni des éléments d'analyse et des arguments de choix. Ne pouvant les résumer ici, relevons uniquement l'avertissement qu'il donne dans sa thèse no 1: «que si l'on n'arrive pas à compléter à

<sup>35</sup> SDES, *Bulletin de Documentation économique*, n° 4/58, 28 pp.

<sup>36</sup> Pour d'autres prises de position positives, négatives et nuancées à l'égard des projets d'intégration européenne, cf. H. Stranner, *op. cit.*, pp. 147 ss. et 154 ss.; pour une vue d'ensemble, cf. P. du Bois, *La Suisse et le défi européen 1945-1992*, Lausanne, Favre, 1989.

*temps le Marché commun par la zone de libre-échange, il deviendra au lieu d'un moyen d'intégration, un mode de désintégration de l'Europe, au lieu de mortier, une cartouche de dynamite*». Tout au long de l'exposé de ses thèses, le professeur Röpke est négatif envers toutes les solutions qui pourraient surgir des projets d'intégration régionales auxquels il oppose les principes universels d'une économie libérale, décrivant toutes les conséquences néfastes du renforcement d'une politique économique discriminatoire qu'impliquerait l'instauration d'un marché commun, à l'intérieur de l'Europe occidentale et par rapport au reste du monde. Pour saisir le ton des arguments alors avancés dans ce débat où deux conceptions de l'organisation de l'économie mondiale s'affrontaient avec une violence qu'on n'avait plus connue depuis longtemps, citons encore un extrait de la thèse no 27: «Il faut ensuite rappeler aux optimistes qui voudraient maintenant galoper gaiement, à bride abattue vers le but, les extraordinaires difficultés qui s'opposent à la réalisation de leur projet (à savoir de coordonner Marché commun et zone de libre-échange). Tout d'abord le fait qu'il s'agit là d'une expérience qui n'a jamais encore été tentée n'est guère encourageant. Mais ce qui est bien pire, c'est le fossé qui sépare les principes d'un marché commun et ceux d'une zone de libre-échange, la conception d'un bloc et la conception libérale, reposant sur l'ouverture vis-à-vis du reste du monde et sur une économie internationale sans planification. C'est cette conception qui a incité les pays se trouvant en dehors du sextuor à ne pas participer à ce bloc pour des motifs déterminants d'ordre économique, culturel et politique et qui les empêchera de le faire également à l'avenir. La tentation de combler ce fossé par tous les compromis que peut enfanter l'imagination des hommes d'Etats est aussi grande que le danger d'abandonner de ce fait le principe de la zone de libre-échange.»

Une année plus tard, le *Bulletin de Documentation économique*<sup>37</sup> publie un dossier sur «*Les données essentielles de l'intégration européenne*», afin de permettre au non-spécialiste de «*se rendre compte exactement de la situation de notre pays à cet égard et les conditions qui doivent être réalisées pour qu'il puisse, sans nuire gravement à son économie, participer au renforcement de la coopération économique européenne*», lit-on dans l'introduction. Les objectifs qui doivent être ceux de la Suisse à l'égard des projets d'intégration sont une fois de plus réaffirmés: à savoir que «*la création d'une association multilatérale est indispensable à la fortification de l'Europe*». Car, «*la Suisse est désireuse de maintenir l'unité de l'Europe et de participer au renforcement de la coopération économique... Elle prône l'intégration de tous les pays de*

<sup>37</sup> SDES, *Bulletin de Documentation économique*, n° 3/59, juillet 1958, 17 pp.

*l'OECE, d'une part, parce qu'elle sera plus fructueuse appliquée à un marché de 280 millions de personnes, au lieu des 175 millions du Marché commun, d'autre part, parce qu'une scission économique de l'Europe ne peut que l'affaiblir*<sup>38</sup>. Dans ce cahier, on veut encore croire en la réconciliation des deux voies vers l'intégration européenne, mais on affirme aussi que la Suisse n'est pas dépourvue «*de moyens pour réagir contre la discrimination et pour amener les Six à conclure une association multilatérale*»<sup>39</sup>. On sait que la tâche sera impossible; d'où le début d'une sorte de «guerre froide» entre les tenants du Marché commun et ceux d'une économie libre-échangiste, qui établit en 1960 l'Association européenne de libre-échange.

Désormais, les arguments de plus en plus négatifs à l'égard de l'Europe de Bruxelles sont exposés non seulement dans la presse, mais avec beaucoup plus d'éléments dans le *Bulletin de Documentation économique*, ainsi que dans d'autres publications, notamment dans la *Revue économique et sociale*, publiée à Lausanne, qui consacre un numéro entier en été 1958<sup>40</sup> à la question de l'intégration européenne. Dans l'éditorial, le rédacteur de la revue relève l'importance du débat européen et des transformations économiques en cours qui affecteront «*la structure de notre économie, ... notre conception des rapports entre nations, entre entreprises, entre individus eux-mêmes*». Les points de vue qui y sont exprimés aident à mieux saisir les enjeux de l'intégration européenne; partisans d'une Europe libérale, les auteurs ne s'attardent nullement à pourfendre le Marché commun, mais plutôt à faire valoir l'expérience historique et économique du pays, dont la réussite devrait servir à appuyer la justesse des thèses européennes de la Suisse. «*Combattons le bon combat en vue de l'adoption de solutions raisonnables assurant un avenir meilleur et favorisant le développement économique de l'Europe au lieu de le freiner*» écrit le Secrétaire général de la Société suisse des industries chimiques<sup>41</sup>. «*Je suis persuadé, poursuit-il, que si nous y parvenons, la contribution de la Suisse à l'unification de l'Europe jouira d'une audience égale à celle qu'ont rencontrée les promoteurs du Marché commun. L'histoire montrera peut-être un jour que leurs intentions étaient excellentes, mais qu'en prenant corps leurs idées se sont, hélas, révélées contraires à leurs espoirs*». Ecrite en juin 1958 à Zurich, une telle appréciation est plus ouverte et pondérée que celle d'un Röpke; elle émane d'un porte-parole de la puissante industrie chimique qui n'assiste pas impuissante aux mouvements d'organisation économique de l'Europe.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 14.

<sup>39</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>40</sup> *Revue économique et sociale*, Lausanne, 16<sup>e</sup> année, n° 3, juillet 1958.

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 219.

### Observation finale

Pragmatiques, les dirigeants suisses savent que s'ils doivent choisir entre deux maux, mieux vaut choisir le moindre mal que d'opter pour l'isolement économique. Car, comme l'a écrit André Siegfried, le célèbre auteur de *La Suisse: démocratie témoin*, auquel on se réfère souvent dans les discours et les exposés: «*Privez la Suisse de cette activité extérieure, vous n'avez plus qu'un pays de montagnes, réduit à un niveau de vie médiocre*».

En effet, si l'on étudie plus en détail les positions des diverses branches de l'économie à l'égard de l'intégration européenne<sup>42</sup>, les mesures d'adaptation envisagées, conçues d'une façon pragmatique selon les liens souvent anciens et intenses noués par les entreprises suisses avec leurs partenaires des pays membres de la CEE, l'emportent de loin sur les conceptions qui divisent les protagonistes de modèles souvent théoriques d'intégration européenne. L'atout des dirigeants économiques suisses par rapport au défi de l'union européenne a été, en dépit de leur conviction profondément ancrée de la supériorité d'une économie libre-échangiste, de ne pas s'y être accrochés d'une façon dogmatique, mais de s'être adaptés aux conditions des partenaires européens dans une mesure compatible avec leur propre liberté d'action. Le mot qu'on a souvent prononcé dans les milieux dirigeants suisses par rapport à l'intégration européenne, c'est: «*il ne sert à rien d'avoir raison tout seul*».

<sup>42</sup> Pour une présentation à chaud des prises de position des dirigeants ou porte-paroles de 22 secteurs économiques suisses, cf. *Die schweizerische Wirtschaft vor dem Gemeinsamen Markt und der Freihandelszone*, St. Gallen, Polygraphischer Verlag, 1959, 214 pp.