

Embargo: lundi, 23 septembre 1991, 18.30 h

Seule la version orale fait foi

Allocution du président de la Confédération  
suisse, Monsieur Flavio Cotti, au Collège de  
l'Europe à Bruges, 23 septembre 1991

---

#### 1. Introduction

C'est avec joie que je suis venu à Bruges et que je m'adresse maintenant à vous qui ouvrez solennellement l'année académique de votre prestigieuse institution, le Collège de l'Europe. Permettez-moi d'abord de vous souhaiter à toutes et à tous, maîtres et étudiants, une année d'études à la fois plaisante, fertile et animée. Animée, elle le sera assurément. Car vous aurez à suivre attentivement, à analyser dans toutes leurs dimensions les transformations vertigineuses qui se succèdent dans notre Europe et qui nous donnent tant de

raisons d'espérer, mais quelques craintes aussi.

Après la brillante cohorte des chefs d'Etat et de Gouvernement que vous avez accueilli à Bruges ces dernières années, je ressens très vivement l'honneur que vous me faites, et que vous faites surtout au pays que je préside pour une courte année seulement, en vertu de nos anciennes coutumes républicaines et égalitaires. La Suisse, d'où nos fleuves descendent irriguer les plaines du continent et se jeter dans les mers d'Europe. Un pays né autour du Saint-Gothard, la voie la plus directe entre le nord et le sud, le trait d'union de nos civilisations. Un pays carrefour, plaque tournante, où l'on parle trois grandes langues européennes, et dont la plus grande partie de ses échanges se déroule amicalement avec ses voisins. Mais surtout un pays dont l'histoire est liée tout entière, pour le meilleur et pour le pire, à celle de l'Europe. Un pays qui fête cette année les 700 ans de son histoire, le 700e anniversaire de la première alliance documentée sur laquelle s'est fondée son existence et qui s'enorgueillit par conséquent de sept siècles d'indépendance et de coopération avec les nations d'Europe.

La Suisse vous est sans doute familière, au moins à travers une image, un stéréotype. Elle est familière à tous les Européens par quelques grandes figures de son mythe, de son histoire et de ses cultures (en moins d'une année nous venons de perdre trois grands artistes : Friedrich Dürrenmatt, Max Frisch et Jean Tinguely !); elle est familière par les merveilles de sa nature, par la solidité de son économie, par ses institutions humanitaires, par les organisations et les conférences internationales qu'elle accueille. Mais nous devons souvent constater que la Suisse est passablement méconnue. Méconnue dans la diversité déconcertante de ses cultures et de ses langues. Méconnue surtout dans les singularités, nées de l'histoire, de ses institutions, de ce que j'appellerai sa culture politique.

Me voici donc heureux de l'occasion qui m'est donnée ce soir de rappeler brièvement ces singularités à un auditoire de maîtres et surtout d'étudiants qui se préparent à gérer demain les affaires de l'Europe, et qui donc rencontreront un jour de plus près les réalités helvétiques.

\*

## 2. Suisse et Europe : lien indissoluble

Pardonnez-moi cette constatation d'évidence :  
la Suisse est en Europe, elle en est la fille, elle  
en fait indissolublement partie.

La Confédération est née de la volonté de quelques montagnards de rester maîtres de leurs affaires, de résister aux ambitions territoriales et bureaucratiques des Princes d'assumer leur pleine liberté dans un âge qui l'ignorait encore. A ces premiers cantons alpins se sont jointes bientôt quelques villes du bas pays. Et cette Confédération (qui dut, aux origines, se défendre par les armes) ne fut ensuite pas seulement tolérée par l'Europe, mais peu à peu reçue par elle, voulue comme un facteur d'équilibre et de paix à la charnière de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, comme un espace naturel d'échanges, de rencontre et d'accueil.

\*

De leur présence à l'Europe, les Suisses ont toujours été, eux-mêmes, très conscients. Nos philosophes ont été parmi les artisans les plus décidés de l'idée d'Europe - pensez à Rousseau ou, beaucoup plus près de nous, à Denis de Rougemont, ce personnaliste et ce fédéraliste ardent auquel M. Jacques Delors

rendait hommage, ici même, et dans les mêmes circonstances il y a deux ans. Et nous sommes fiers de nous souvenir que c'est Zurich qu'avait choisi Churchill, en 1946, pour lancer son appel à l'unité dans la réconciliation, "let Europe arise", à la jeunesse, entre temps devenue la génération qui fait, réellement, émerger aujourd'hui l'Europe.

Tout cela signifie que lorsque nous évoquons la Suisse et les singularités de son expérience politique, nous n'entendons pas construire artificiellement un "Sonderfall" (cette incantation trompeuse dans laquelle se complaisent quelques-uns de mes compatriotes). Le "cas d'exception" a pu exister en effet lorsque la Suisse était cernée par les dictatures et les guerres et devait protéger son îlot; il n'était pas à l'abri de toutes les erreurs, mais il restait pourtant, au coeur de l'Europe, un havre de paix et de démocratie. Le "Sonderfall" ne serait aujourd'hui qu'un cas d'exception frileusement retranché derrière ses rochers et ses lacs, dans un orgueilleux repli sur soi. Or, il n'y a pour la politique de mon pays face à l'Europe qu'une seule option : l'impératif catégorique s'appelle ouverture, s'appelle participation active, jusque dans le cadre institutionnel, à la construction de l'Europe. Ouverture signifie aussi communication réciproque de nos expé-

riences séculaires. Notre expérience à nous, c'est celle de notre structure confédérale, de notre pratique concrète du fédéralisme, du respect des petits, des différences, des minorités. Les temps paraissent, avec leurs espérances et leurs malices, particulièrement opportuns pour évoquer les valeurs fédéralistes : tant au service de l'Europe entière dont l'emblème restera sa fascinante diversité, qu'au service des parties que secouent brutalement les tentations de la désunion, de la rupture et de la haine.

\*

### 3. Quelques aspects de la Suisse

Avant de devenir, en 1848 seulement, un Etat fédéral, avant même d'être une "nation", la Suisse n'a longtemps été qu'une fédération d'intérêts entre des cantons disparates et inégaux. Ce fut une alliance, un pacte de sécurité collective; et ce fut aussi une mise en commun de ressources économiques. L'ensemble n'était régi par aucune constitution, soumis à aucun pouvoir central : il s'illustrait par ce que nous appellerions aujourd'hui un "déficit institutionnel". Pourtant, à force de s'y exercer péniblement, et comme souvent dans l'histoire sous la pression de contraintes extérieures,

les cantons ont appris au fil des siècles l'art du consensus, c'est-à-dire de la tolérance mutuelle, du dialogue qui dégage les intérêts communautaires. La fédération d'intérêt s'est muée en cette "nation de volonté" qu'est aujourd'hui la Confédération, pour reprendre la riche expression de Denis de Rougemont.

Le cheminement vers la "nation de volonté" que nous formons aujourd'hui n'a jamais cessé de se fonder sur un attachement profond aux valeurs d'origine, aux valeurs chrétiennes. Divisés sur le dogme, protestants et catholiques de Suisse ont pourtant partagé la même conscience éthique de leur res publica. Républicains bien avant la lettre, les Suisses le sont restés profondément, avec cette note de simplicité, d'austérité même, héritée des "Landsgemeinden", des assemblées de citoyens, et qui imprègne les gestes peu spectaculaires, peu personnalisés, de notre vie politique.

"Nation de volonté" signifie d'autre part que cette nation n'est fondée ni sur l'évidence d'un espace naturellement défini par la géographie, ni sur une communauté de langue et de culture, ni autour d'un pouvoir central, rassembleur des terres et des gens, et moins encore

par la décision arbitraire d'un concert de puissances extérieures.

\*

Ce long apprentissage - il n'a pas manqué d'épisodes pénibles - n'a cependant pu aboutir qu'en respectant scrupuleusement l'équilibre des trois niveaux du pouvoir. Ceux-ci articulent subtilement la pratique helvétique de ce que nous appelons la "démocratie directe".

Le premier niveau est celui du pouvoir communal. Ce n'est pas ici, dans ce fascinant pays d'histoire qu'est la Flandre, que je dois rappeler l'origine, ni souligner le sens du pouvoir communal.

Le pouvoir cantonal est, en Suisse, celui dont l'identité est la plus évidente : c'est là sans doute que notre modèle institutionnel assume le plus clairement son originalité. Le Canton, c'est l'Etat, chargé de tous ses symboles de souveraineté, et qui assume dans sa constitution et ses lois propres les compétences de base dans la gestion de la vie publique, quelles que soient son espace, sa population, ses ressources matérielles et culturelles.

Le pouvoir fédéral, enfin : il ne s'exerce en principe que par délégation des cantons et dans les domaines réservés qu'exige l'intérêt confédéral. Et pourtant les compétences fédérales se sont progressivement élargies. Sous l'effet des besoins, certes, mais aussi sous la pression d'une idéologie centralisatrice à laquelle n'a pu résister même un peuple aussi attaché que le mien à son principe fédéraliste. Et peut-être aussi à cause d'un certain laxisme des cantons dans la défense de leurs autonomies. Cela nous pousse à encourager les efforts qui vont dans la direction contraire, en vue de la conclusion de conventions qui lient les cantons en dehors de tout droit central et fédéral. Cette coopération régionale indispensable déborde heureusement désormais souvent les frontières nationales. Les nouveaux espaces transfrontaliers représentent en toute objectivité une évolution fondamentale. La "regio basiliensis", le bassin genevois, celui du lac de Constance, les liaisons entre la Suisse italienne et la Lombardie et le Piémont ne sont que les exemples actuels les plus manifestes de ce phénomène riche en perspectives.

La répartition des tâches entre les trois niveaux évoqués ne peut se faire que sur la base du principe de subsidiarité, emprunté à la

doctrine sociale de l'église et proposé ici de manière magistrale il y a deux ans par M. Jacques Delors. Un principe qui ne devra bien sûr jamais légitimer une hiérarchie de valeurs entre les différents pouvoirs, ou pire encore, un blocage de ceux-ci, par une bureaucratie toute puissante dans un contexte de déficit démocratique. Subsidiarité signifie au fond complémentarité entre instances égales, associées par l'accord consensuel respectant les diversités. C'est le cadre où se répartissent les tâches en fonction de la nature du mandat et de la capacité du mandataire à les accomplir.

Fédérale et décentralisée en fonction des critères de subsidiarité, fondant sa cohésion de "nation de volonté" sur la conscience d'un peuple plus que sur une unité de cultures qui d'ailleurs n'existe pas, l'édification centenaire de notre société helvétique ne s'est pas déroulée en circuit fermé. Elle s'est faite dans un environnement européen aux multiples liaisons.

C'est ainsi que la Suisse est libérale, par nécessité autant que par conviction. Elle ne survit matériellement, depuis le XVIe siècle, que par ses échanges extérieurs. Elle n'a jamais eu les moyens de puissance d'une politique autre

que celle du libre-échange. Le pouvoir public s'exerce donc en Suisse avec une retenue qui découle de la culture politique plus que de l'évaluation quotidienne des événements. Sans vous imposer ici les grands chiffres de notre économie nationale, je rappellerai, à titre d'exemple, que la Suisse est l'un des pays au monde qui investit le plus dans la recherche scientifique; mais elle est aussi, et de loin, celui dont la quote-part publique est la plus basse par rapport aux investissements privés dans la recherche.

Et la Suisse est neutre, comme chacun sait.

Voilà encore un lieu commun de notre stéréotype. Neutre, elle le fut de fait depuis la défaite de Marignan en 1515, elle le devint formellement au Congrès de Vienne. Les grandes puissances conçurent notre neutralité comme un facteur, hélas souvent insuffisant, de l'équilibre continental. Or, ce fut à tort, que surtout après le choc de la deuxième Guerre Mondiale, l'opinion suisse érigea sa neutralité en tabou, en valeur inaliénable, en pierre de touche de notre identité. Car la neutralité suisse n'a jamais été qu'un instrument, celui de notre sécurité, et celui de la stabilité européenne. Je pense qu'aussi longtemps que cette stabilité ne sera pas solidement établie - et nous voyons combien elle reste menacée -

la neutralité gardera tout son sens. Cela ne nous empêche pas pour autant d'examiner une nouvelle fois, et à fond, la nature, la signification actuelle de notre politique de neutralité. C'est l'examen auquel, vous le savez, procède actuellement le Conseil fédéral. Je n'ai quant à moi aucun doute : la neutralité suisse restera d'autant mieux légitimée, que sa pratique sera activée, dynamisée, mise, si j'ose dire, agressivement au service de la solution des conflits, de leur prévention par anticipation.

#### 4. Visions de notre Europe

Je vous ai parlé, jusqu'ici, Mesdames et Messieurs, de la Suisse, fille de l'Europe, de ses problèmes, de ses acquis historiques les plus significatifs; j'ai essayé de vous communiquer quelques éléments d'un pays qui, pour petit qu'il soit, est multiforme, complexe, difficile à saisir. Je voudrais dans une deuxième partie essayer de dégager quelques idées, quelques espérances, une vision de l'Europe qui s'unit. Quelles sont les qualités, quelles sont les valeurs, qui viendront vivifier notre Europe commune ?

- 1) J'ai la vision d'une Europe qui ait le souci de la diversité, des petits, des différents,

des minorités, et surtout des plus faibles  
parmi elles; une Europe qui sache tirer  
généreusement les conséquences institu-  
tionnelles de cette vision. Une Europe qui  
soit donc décentralisée, fédérale... Mon-  
sieur François Mitterrand a récemment  
développé l'idée d'une ample confédé-  
ration européenne. L'idée ne peut que fas-  
ciner. La Suisse en est parfaitement  
convaincue : l'Europe sera fédérale, ou elle  
ne sera pas ! Bien sûr, la réalisation de  
cette grande perspective requerra une  
ample réflexion et de solides  
approfondissements. Est-ce que certaines  
des institutions déjà existantes, le Conseil  
de l'Europe par exemple, ne pourraient  
pas devenir le tronc sur lequel greffer  
l'idée fédérale ? J'ai donc la vision d'une  
Europe qui confie aux structures décentra-  
lisées le plus grand nombre possible de  
compétences, et même un peu plus.

- 2) Vision ensuite d'une Europe qui ne soit  
plus le bastion avancé de la bataille contre  
le communisme, un bastion si nécessaire  
au cours des précédentes décennies;  
d'une Europe qui sache au contraire re-  
prendre de plus en plus son autonomie.  
Une Europe seule maîtresse et seule res-  
ponsable de sa destinée. On pourrait dire

en d'autres termes : une Europe qui n'accepte plus, comme parfois dans l'après-guerre, d'être considérée comme une sorte d'instrument à la disposition des plus forts; mais qui reprenne toute son indépendance de jadis, bien entendu dans un climat nouveau de paix et de dialogue avec le monde entier;

- 3) Vision d'une Europe où la démocratie sera la plus élevée de ses valeurs. La démocratie, ce doit être un acte de foi affirmé tous les jours sur un continent qui a vu tant des siens la perdre souvent le long de la route, sur un continent qui a compris combien il est difficile de la retrouver une fois qu'elle est perdue. Mais une Europe qui ne se satisfasse pas passivement des acquis de la démocratie. Parce que la démocratie, c'est un processus qui n'est jamais achevé. Je rêve donc d'une Europe qui poursuive systématiquement l'élargissement des valeurs démocratiques, celui des droits et de la souveraineté des peuples.

- 4) J'ai encore la vision d'une Europe réellement, activement écologique. Le constat effrayant de faillite de l'environnement dans les pays d'Europe centrale et orientale, c'est vraiment l'anneau ultime de la

faillite sans condition des anciens régimes de là-bas. Dans leur irresponsabilité ils ont réussi à conjuguer l'inefficacité économique la plus totale avec les atteintes criminelles, sans équivalent, à la nature et à l'environnement. Mais cela ne nous empêche pas de dénoncer aussi les traces sensibles qu'ont laissées dans nos pays industrialisés les attentats à la source même de la vie, les abus de l'homme envers la nature au nom de considérations purement économiques ou hédonistes. Les rapports entre le genre humain et la nature, la conservation et la sauvegarde d'une nature encore capable de se régénérer et de garantir ainsi notre survie et celle des générations futures. Les avertissements et les vibrants appels à ce sujet se multiplient ces derniers temps. Mais je ne vous cache pas que ma vision devient plus trouble à mesure que je constate le décalage entre le discours et les faits, entre les belles déclarations et la médiocrité des actions dans ce domaine de l'écologie. Entre toutes les conventions internationales déjà signées en grande pompe et leur application quotidienne concrète.

La Conférence très attendue qui se tiendra en 1992 à Rio de Janeiro s'annonce

comme la "Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement". Ce sera vraiment l'heure de vérité. Vingt ans après la Conférence de Stockholm, on ne pourra pas en effet éviter de dresser des bilans. Ce ne seront pas, Mesdames et Messieurs, des bilans rassurants malgré quelques progrès certains mais isolés. En matière d'environnement, tout ou presque tout reste à faire. Je ne connais pas d'autre région du monde qui soit mieux désignée que l'Europe, non seulement par sa force économique; mais surtout par sa vocation éthique et culturelle, pour assumer un rôle directeur dans ce domaine existentiel. Je souhaite que l'Europe sache assumer jusqu'au bout sa responsabilité qui est ici plus que jamais universelle.

- 5) Vision encore d'une Europe dont les finalités économiques, si importantes qu'elles restent, ne représentent plus le critère principal ou si vous voulez le moteur essentiel de l'unification. Vision d'une Europe des cultures vivantes et rayonnantes, équivalentes en dignité et reconnues dans un dialogue conscient et tolérant. Vision d'une Europe solidaire, ouverte et sensible au sort désespéré d'une large partie des peuples des autres continents; et d'une

Europe solidaire face à tous les démunis à l'intérieur de ses frontières : car leur nombre reste intolérable.

- 6) Vision d'une Europe qui sache accueillir de manière complète et rapide nos frères et soeurs d'Europe centrale et orientale. Ils nous ont été arbitrairement arrachés pendant des décennies. Nous les retrouvons avec la fascination de leur culture et de leur histoire.
  
- 7) J'ai surtout, Mesdames et Messieurs : la vision d'une Europe qui sache assumer jusqu'au bout sa grandeur. Et ce sera, croyez-le, la seule fois que le Président de la petite Suisse sobre et aux formes dépouillées vous parlera de grandeur ce soir. Mais quand nous la regardons de près cette Europe, nous ne pouvons cacher notre émotion d'y appartenir, d'être nourris et enrichis des comédies divines et humaines qu'ont chantées nos poètes, des épopées de ses peuples bâtisseurs de nos cathédrales, de ses peintres qui par la seule esquisse d'un visage, d'un regard nous ont transmis l'essence du drame de l'existence humaine, de ses penseurs qui ont apporté leurs réponses aux questions que ce drame repose sans cesse. Mais je

rêve en même temps d'une Europe qui n'oublie jamais, jamais!, toutes les trahisons qu'elle a commises envers elle-même au cours des siècles. Quel continent a si souvent détruit ses propres fruits, violé les valeurs mêmes qu'il avait su créer ? Qu'a-t-il fait en trop de circonstances de l'amour chrétien du prochain ? Qu'a-t-il fait souvent des droits de l'homme ?

5. Une fascinante escalade en commun

Mesdames et Messieurs, il n'y a aucun doute : nous partageons tous, pour l'essentiel, ce rêve européen, cette vision qui est désormais et finalement aussi une perspective réaliste et possible. Cette unité de vues nous rend confiants. Une certaine idée de l'Europe se dessine. Elle me pousse pour terminer, à reprendre ce que j'ai déjà défini l'impératif catégorique auquel la Suisse doit répondre.

L'isolement du passé a perdu sa raison. C'est notre participation à la construction de la nouvelle géométrie européenne qui doit prendre relais. Le premier pas a été franchi il y a quelque temps avec l'ouverture des négociations sur un Espace Economique Européen. La Suisse ne s'est pas dérobée à l'appel lancé aux pays de l'AELE par le Président de la

Commission des CE en janvier 1989, lorsqu'il proposait de "rechercher une nouvelle forme d'association qui serait plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs de décision et de gestion". Ces négociations passeront dans l'histoire comme une étape indispensable de notre présence à l'Europe.

Cependant, à la veille de leur conclusion, on ne peut dissimuler qu'une partie seulement des attentes y trouve sa réponse. En particulier, le secteur institutionnel (il devrait être exclu d'obliger quiconque à appliquer de nouvelles normes sans que celles-ci aient été démocratiquement établies par codécision) pose à bien des Suisses des points d'interrogation.

L'EEE contient d'autre part toute une série d'aspects positifs. Le Conseil fédéral l'a déjà déclaré plusieurs fois : il ne procédera à son évaluation finale que lorsque le projet du traité aura été définitivement arrêté, c'est-à-dire immédiatement après la conclusion, que nous souhaitons très proche, de la négociation. Quoi qu'il en soit, la perspective de l'adhésion a nettement gagné en signification.

Voilà pourquoi le Gouvernement suisse est en train de réexaminer les problèmes liés à une éventuelle demande de la Suisse d'adhésion

aux CE. Il l'avait fait une première fois dans le rapport présenté en 1989; il devra aujourd'hui considérer les nouvelles données créées par les bouleversements politiques européens et par le constat des résultats des négociations sur l'EEE.

De toute manière et quelle que soit l'option choisie par le Conseil fédéral et le Parlement, Mesdames et Messieurs, vous le savez : la démocratie directe, ce système affiné et sensible qui soumet au peuple entre autres les grandes décisions stratégiques et politiques du pays, donnera au souverain suisse le dernier mot. Et ce souverain ne se laisse pas bercer d'illusions. Nous savons par expérience que le dialogue avec le peuple souverain requiert, lorsque ce peuple est appelé à trancher en dernière instance, un effort particulier, une confrontation ouverte de tous les arguments, selon les règles les plus classiques de la dialectique.

Mesdames et Messieurs, cette cérémonie qui ouvre l'année académique du Collège de l'Europe, m'a offert une occasion privilégiée de vous soumettre les problèmes qui nous concernent tous, tels que la Suisse les aborde, avec conscience et détermination. J'espère avoir su vous transmettre une certaine image

de la Suisse, et quelques réflexions que nous faisons sans prétendre à aucune exclusivité de l'Europe de l'an 2000.

Je l'ai fait dans le seul espoir que les idées et l'expérience de la modeste Suisse puissent apporter un élément constructif parmi tant d'autres à notre fascinante escalade en commun.