



**La votation helvétique sur
l'immigration : causes et
conséquences d'un scrutin
symbolique**

Axel Marion *

Les citoyens suisses ont surpris l'Europe et le mondeⁱ en acceptant par 50,3%, le 9 février 2014, l'initiative de l'Union démocratique du centre (UDC, droite populiste) visant à limiter l'immigration dite « de masse » dans le pays. En réintroduisant le principe de quotas et de contingents dans la politique migratoire helvétique, les Suisses ont contredit la libre circulation des personnes et par conséquent mis en danger les accords bilatéraux avec l'Union européenne. Cette dernière, mise sous pression par les eurosceptiques à trois mois des élections au Parlement européen, a réagi avec détermination en frappant un premier secteur, celui de l'éducation supérieure et de la recherche. Quelles seront les conséquences de cette décision du souverain suisse et du bras de fer entamé avec l'UE ? Et comment expliquer qu'un pays largement épargné par la crise économique qui frappe l'Europe fasse un pareil geste de fermeture ? Ce sont les éléments que nous souhaitons aborder dans ce papier.

1) Détail de l'initiative et pistes concernant sa mise en œuvre

Il s'agit en premier lieu de préciser plus exactement le sens et la portée de cette initiativeⁱⁱ. Cette dernière entraîne une modification de la Constitution helvétique par l'introduction de deux articles (121 et 121a) concernant la gestion de l'immigration. Celle-ci fait l'objet de plafonds et contingentements annuels pour tous les domaines relevant du droit des étrangers, donc y compris les frontaliers et requérants d'asile. Les plafonds doivent être fixés en tenant compte du double principe des besoins économiques du pays et de la préférence nationale, et également de la capacité économique et d'intégration du demandeur à l'immigration. Le regroupement familial peut être limité.

Sur le plan du droit international, l'initiative précise qu'aucun accord contraire à ces dispositions ne sera conclu. La Confédération dispose d'un délai de trois ans pour mettre en œuvre les lois d'applications (le gouvernement pouvant procéder par voie d'arrêté si la procédure s'avère plus longue) et pour renégocier les traités internationaux en vigueur qui ne respecteraient pas les nouvelles règles. Enfin, aucun traité international ne pourra être conclu en contravention de ces dispositions durant la période transitoire, ces dernières étant directement applicables dans ce cas de figureⁱⁱⁱ.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | April 2014

Au-delà des conséquences en matière de politique étrangère que nous aborderons plus loin, ce scrutin a donc des répercussions importantes sur le plan intérieur. Si l'initiative modifie les paradigmes de la politique migratoire suisse, elle ne donne cependant aucune piste concrète sur le niveau des plafonds et contingents d'immigrés. Les autorités fédérales doivent maintenant s'atteler à trouver la « quadrature du cercle », soit mettre en place un système souple qui respecte la volonté populaire tout en veillant aux besoins de l'économie et sauvegardant autant que possible les traités internationaux. Le Conseil fédéral (gouvernement suisse) a défini le calendrier comme suit : il présentera ses propositions en juin prochain, puis un projet de loi qui sera envoyé en consultation avant la fin de l'année^{iv}. A noter au passage que cette loi pourra faire l'objet d'un referendum populaire le moment venu, cas échéant. La mécanique institutionnelle suit donc son cours sans vraiment sourciller, du moins pour l'instant.

Il n'en va pas de même sur le plan politique. Le soir même de la votation, la consternation dominait dans la classe dirigeante du pays. Il faut rappeler ici que tous les principaux partis du pays à l'exception de l'UDC avaient appelé à refuser cette initiative, de même que le gouvernement et les chambres fédérales^v. Dès lors, les commentaires d'usage ont fusé sur le déroulement de la campagne, l'engagement des uns et des autres, les arguments que l'on aurait dû davantage utiliser, etc. Certaines réactions émotionnelles ont frappé les esprits, comme celle du parti libéral-radical (droite économique) qui demande que le Conseil fédéral nomme Christoph Blocher, ancien ministre de la justice et leader stratégique de l'UDC, comme chef des futures négociations avec Bruxelles^{vi}. De manière plus surprenante, l'UDC elle-même a affiché un profil sobre en ce soir de votations, comme si elle était effrayée par son propre succès et redoutait les conséquences à venir^{vii}.

Dès les premières heures cependant, les idées et prises de position commencent à fuser. Du côté des initiants, malgré l'engagement selon lequel des propositions concrètes seraient énoncées la semaine qui suit^{viii}, aucune piste n'est formulée. Le discours se concentre autour de trois leitmotivs : la volonté populaire doit être absolument respectée ; les conséquences ne seront de loin pas aussi tragiques que décrites par les opposants ; et toute action hostile de l'Union européenne démontrerait que c'est une organisation antidémocratique. L'UDC renvoie la responsabilité de la mise en œuvre au Conseil fédéral, tout en signifiant qu'il serait prêt à prendre davantage sa part si les Chambres élaient un deuxième ministre issu de ce parti^{ix}. Du côté des opposants à l'initiative, deux lignes apparaissent. La première consiste à considérer qu'un nouveau vote est indispensable, les citoyens ayant voté sur un sujet précis, en l'occurrence l'immigration, sans être vraiment informés que l'ensemble des relations bilatérales avec Bruxelles étaient menacées. La population ayant à plusieurs reprises soutenu ces accords avec l'UE, on ne peut admettre qu'un vote sectoriel mette en cause tout l'édifice. Cette position est implicitement étayée par la maigreur du « oui », qui laisse entrevoir la piste d'un vote protestataire (« pour envoyer un signal ») ou d'électeurs mal informés qui auraient fait pencher la balance^x. Cette piste est notamment défendue par Christian Levrat, le président du parti socialiste suisse^{xi}.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | Avril 2014

La seconde ligne est défendue par différentes personnalités politiques de gauche et de droite, dont à nouveau Christian Levrat, ou le député du parti libéral-radical Fathi Derder. Acceptant implicitement la mise en œuvre des quotas prévus par l'initiative, l'idée consiste à prévoir une allocation d'immigrés différenciée en fonction des domaines d'activités (par exemple la recherche, la restauration, l'agriculture, le tourisme) ou des cantons. Ainsi les régions lémanique, bâloise et zurichoise auraient droit à des quotas d'immigrants plus élevés vu l'importance de la main d'œuvre étrangère dans leur système économique. L'attribution se ferait *de facto* au profit des régions ayant refusé l'initiative, au motif que ces dernières ont manifesté leur attachement à la libre circulation^{xii}. Cette piste a été effleurée par certains gouvernements cantonaux^{xiii}, ou fait l'objet de motions dans certains cantons^{xiv}, mais elle reste pour le moment dans les limbes. D'aucuns relèvent qu'une application des initiatives « à la carte » créerait un précédent dangereux, tandis que d'autres craignent qu'une approche de ce type puisse nuire à la cohésion sociale et linguistique du pays^{xv}.

On constate au final que la période qui a immédiatement suivi la votation du 9 février a été marquée par une certaine frénésie des acteurs politiques suisses. Cette agitation s'explique par les enjeux colossaux qui sont désormais sur la table, notamment les relations avec l'Union européenne

2) Les relations avec l'Union européenne, entre défiance et pragmatisme

L'initiative contre « l'immigration de masse » est une importante pierre jetée dans le jardin commun de la Suisse et de l'Union européenne. Dans ses termes, le texte est contraire à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) dont la Suisse est signataire. Celui-ci, suivant la volonté des initiants, doit être renégocié dans le sens de l'introduction de contingents. Le problème majeur est que la libre circulation des personnes fait partie des quatre libertés dites fondamentales de l'Union, avec celles de la circulation des marchandises, des capitaux et des services. La Commission européenne a avisé la Suisse à plusieurs reprises dans le cadre de la campagne que cet élément n'était en aucun cas négociable^{xvi}. Le Conseil fédéral et plusieurs personnalités suisses ont également relevé ce point, mais sans insistance afin de ne pas donner l'impression qu'ils « obéissaient » à Bruxelles. Le risque principal posé par l'acceptation de l'initiative était l'application de la « clause guillotine », qui prévoit que l'ensemble des accords bilatéraux I soit rendu caduc.

En l'occurrence, la Commission européenne a réagi très rapidement au vote helvétique. Le jour même, elle publiait une déclaration dans laquelle elle regrettait le succès de l'initiative, rappelait que cette dernière enfrenait l'ALCP et mettait en garde sur les « implications » du scrutin^{xvii}. Le lendemain, un communiqué plus complet sur les relations UE-Suisse était diffusé, dans lequel la Commission précisait les conséquences prévisibles de l'initiative sur la concrétisation des accords en voie de signature, dont Erasmus+ ou celui touchant à l'électricité^{xviii}. Durant cette première semaine, le Président Barroso a également signifié l'importance des difficultés créées par cette situation, tout en rappelant son attachement personnel à la Suisse^{xix}. Du côté des



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | Avril 2014

capitales européennes, plusieurs responsables ont également fait part de leurs préoccupations, dont notamment la Chancelière allemande Angela Merkel^{xx} et le ministre des affaires étrangères français Laurent Fabius^{xxi}. De manière générale, ces différents acteurs ont relevé que la Suisse s'était mise elle-même dans une situation difficile, et que c'était à elle d'apporter des solutions réalistes au problème, en gardant en tête qu'une renégociation de l'ALCP n'est pas envisageable.

De son côté la Suisse a fait preuve d'une grande activité diplomatique durant les semaines qui ont suivi le scrutin, tant envers les Etats-membres qu'auprès de la Commission. Cette stratégie a porté des fruits très partiels en permettant notamment d'obtenir de l'Allemagne une position plus conciliante, et donc *de facto* de médiatrice^{xxii}. La diplomatie suisse semble en effet avoir compris que les décisions les plus lourdes de conséquences (par exemple l'exclusion de la Suisse de l'ALCP) relèveraient du Conseil européen, et donc des gouvernements nationaux, l'unanimité étant dans ce cas requise. Les problèmes tangibles avec l'Union européenne se sont cependant concrétisés une semaine après le vote, avec la renonciation du Conseil fédéral à signer le protocole sur l'extension de l'ALCP à la Croatie. Considérée comme contraire aux accords en vigueur, cette décision a entraîné de la part de l'UE le gel de la participation de la Suisse aux accords Erasmus+, Horizon 2020 et MEDIA. Le premier concerne l'échange d'étudiants, le second les projets de recherche académique et le troisième la promotion du cinéma. En clair, la décision de l'UE consiste à considérer la Suisse comme un pays tiers, soit le statut qu'elle possédait avant 2011. Cela signifie que pour pouvoir participer à ces programmes, elle doit s'associer à des pays qui en sont membres de plein droit. Ces mesures ont provoqué en Suisse des remous importants (nous le verrons plus loin) mais également une réaction du Conseil fédéral, qui a déclaré vouloir soutenir financièrement étudiants, chercheurs et cinéastes qui seraient préjudicés par cette situation^{xxiii}. Par ailleurs le gouvernement suisse considère que l'Union européenne a fait un lien politique entre la votation et ces thématiques, mais que le lien formel et matériel n'existe pas : dès lors, il est optimiste quant à une évolution positive du dossier^{xxiv}.

Quoiqu'il en soit, la suite concrète qui sera donnée à ces dossiers et aux autres accords en suspens n'est pas encore claire à ce jour. Il est certain cependant qu'aucune décision précipitée ne sera prise. En d'autres termes, l'Union européenne veillera à voir quelles sont les réponses institutionnelles de la Confédération à cette initiative avant d'agir. Sur ce point, la période transitoire de trois ans devrait s'appliquer pleinement, le Conseil fédéral ayant rappelé que les accords existants ne sont en rien menacés durant cette période^{xxv}.

Afin de comprendre l'importance de cette décision dans les relations entre l'Union européenne et la Suisse, il convient de retracer rapidement les relations entre ces deux importants partenaires^{xxvi}. Après avoir signé en 1972 des accords de libre échange avec la Communauté économique européenne de l'époque, la Confédération a accéléré la démarche en 1992 en déposant une demande d'adhésion à la Communauté européenne (gelée entretemps), puis en organisant le scrutin du 6 décembre sur l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE). Ce dernier a été rejeté par les citoyens (également par 50,3% des voix) dans ce



N° 3 | April 2014

qui est devenu le « dimanche noir », selon les mots du ministre de l'époque Jean-Pascal Delamuraz. Cette situation a entraîné une décennie difficile pour la Suisse sur le plan économique^{xxvii}.

C'est dans ce contexte qu'a émergé la stratégie dite de la « voie bilatérale » entre la Confédération et l'UE, soit la conclusion d'accords spécifiques permettant la participation de la Suisse à différents programmes européens. Le premier « paquet » d'accords bilatéraux a été signé en 1999, accepté par le souverain suisse en 2000 et est entré en vigueur en 2002. Il concernait notamment la libre circulation des personnes, mais également les obstacles techniques au commerce, les marchés publics, l'agriculture, les transports aériens et terrestres ainsi que la recherche^{xxviii}. Le deuxième groupe d'accords bilatéraux a été signé en 2004 et accepté par le peuple en 2005. Il comprend notamment les programmes Schengen (surveillance des frontières) et Dublin (politique en matière d'asile), et également plusieurs accord techniques concernant la fiscalité de l'épargne, les produits agricoles transformés, le cinéma (MEDIA), l'environnement, la statistique, la lutte contre la fraude et les pensions^{xxix}. Plusieurs autres domaines ont fait l'objet de conventions sectorielles entre la Suisse et l'UE, portant à plus de 100 le nombre total d'accords entre les deux partenaires^{xxx}.

La mise en œuvre de ces accords n'a cependant pas toujours été simple et plusieurs différends sont apparus dans leur interprétation et leur concrétisation. Le principal problème a concerné la mise en vigueur par la Confédération des « clauses de sauvegarde » en matière de libre circulation des personnes. Celles-ci définissent des délais dans l'ouverture des frontières helvétiques aux travailleurs de l'UE, afin de protéger le marché du travail et de l'adapter progressivement. Ces clauses avaient été prévues unilatéralement par la Suisse, ce qui avait déjà provoqué des tensions avec l'UE. L'activation de cette disposition, pour les pays d'Europe centrale et orientale en 2012 puis pour tous les membres en 2013, pour les contrats de travail de longue durée a suscité des réactions fortes de l'Union, qui considérait cette décision comme contraire au traité sur la libre circulation des personnes^{xxxi}.

Afin de surmonter ces problèmes, la volonté exprimée par le gouvernement suisse ces dernières années était de parvenir à consolider cette stratégie bilatérale en signant un accord cadre ou institutionnel avec l'UE. Celui-ci aurait notamment pour objectif de parvenir à une interprétation et à une mise en œuvre unifiée des différents accords. Cette demande était également formulée par les Etats membres, dans l'idée de simplifier les relations avec la Suisse. Le mandat de négociation du Conseil fédéral a été adopté en décembre 2013, malgré des débats importants lors de la consultation publique sur le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'interprétation des accords. Certains craignaient en effet que des « juges étrangers » n'interfèrent avec la souveraineté suisse. Du côté de l'UE, le mandat de négociation est toujours en discussion au niveau du Conseil. Le 26 février, le Comité des représentants permanents des Etats membres auprès de l'Union (Coreper) a décidé de reporter sa décision sur le sujet, certainement en raison du vote du 9 février^{xxxii}. La Commission, malgré sa déception, est quant à elle partisane d'une avancée dans ce dossier^{xxxiii}.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | April 2014

On constate donc que les relations entre l'UE et la Suisse sont importantes dans leur contenu et leur intensité, mais restent délicates sur le plan politique. Ceci s'explique par la difficulté pour l'UE d'accepter de donner à la Suisse des avantages importants alors qu'elle n'est pas membre à part entière de l'Union, et surtout pour la Confédération de faire coïncider les principes de neutralité et de souveraineté avec la participation active dans des programmes de l'UE. Les autorités fédérales sont en effet mises sous pression par une opinion publique qui, si elle a à plusieurs reprises accepté les accords bilatéraux, reste sceptique à leur endroit comme l'a montré le vote du 9 février dernier.

3) L'opinion publique suisse et les raisons d'un vote hostile à l'UE

Le scrutin sur « l'immigration de masse » a réveillé un important débat au sein de l'opinion publique suisse. Ce dernier oppose, de façon schématique, la Suisse romande^{xxxiv} et les régions urbaines, plutôt favorables à l'ouverture du pays, à la Suisse alémanique et aux régions campagnardes, plus enclines à une neutralité stricte. Ces fronts ont été très marqués lors du vote du 6 décembre 1992, qui a donné lieu au concept du « Röstigraben »^{xxxv} symbolisant la rupture entre Suisse romande et la Suisse alémanique. Par la suite cependant, la différence s'est légèrement atténuée au fur et à mesure que la voie bilatérale se mettait en place. Ainsi, la votation du 4 mars 2001 qui demandait le lancement rapide de négociations d'adhésion avec l'UE a été rejetée par 77% des votants et par tous les cantons, romands y compris. Au contraire, les accords bilatéraux I étaient acceptés en mai 2000 par 67,2% de oui, les accords Schengen/Dublin par 54,6% en juin 2005 et l'extension de la libre circulation aux nouveaux membres de l'Union européenne par 56% en septembre 2005. Ainsi le pragmatisme incarné par ces accords bilatéraux se trouvait validé par ces décisions du peuple suisse, tandis que la cause de l'adhésion à l'Union européenne reflétait dans l'ensemble des régions. Ainsi, le sentiment que la question européenne était « réglée » et n'est donc plus un sujet central en politique suisse prédominait à la fin des années 2000 et au début des années 2010.

Le vote du 9 février a cependant réveillé ces lignes de fracture profondes. Le fait qu'une majorité de la population et des cantons ait refusé une disposition relevant des accords bilatéraux a été un choc dont l'intensité peut être comparée à celui du 6 décembre 1992, au moins en partie. Les lignes de fracture sont restées dans l'ensemble les mêmes, la Suisse romande et les régions urbaines étant plus favorables à l'intégration européenne que les cantons alémaniques, le Tessin et les régions campagnardes (avec toutefois un contraste plus faible qu'en 1992). Au passage, certains ont relevé que les régions qui comptent le plus grand nombre d'immigrants étaient celles qui avaient voté le moins en faveur de l'initiative – en d'autres termes que le taux d'étrangers est inversement proportionnel au rejet que ces derniers peuvent provoquer^{xxxvi}.

Quelles sont donc les motivations des partisans et opposants à cette initiative ? Ces derniers, sans surprise, défendent une Suisse fondée sur l'ouverture aux étrangers, tant pour des raisons de principe que pour des raisons économiques : en effet, selon leur



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | April 2014

analyse, la prospérité de la Suisse se fonde en grande partie sur la présence de personnel étranger qualifié dans les domaines clés de l'économie suisse, notamment les services et le management, la recherche, l'industrie et le tourisme/hôtellerie/restauration. Par ailleurs, la crainte que ce vote ne mette à mal l'ensemble des relations bilatérales avec l'UE a également pesé d'un grand poids dans la balance. Il s'agit donc d'une position qui réunit les « progressistes », partisans d'une Suisse ouverte sur l'extérieur, et ceux que l'on pourrait appeler les « pragmatiques », soit les électeurs qui ont corrélé le succès économique de la Suisse à l'existence des accords bilatéraux avec l'UE. Ces personnes ne nient pas forcément certains aspects négatifs liés à la libre circulation, par exemple la pression sur le logement ou les salaires, mais considèrent que la pesée des intérêts est clairement en faveur du maintien de cet accord. Il faut ici relever que les opposants à l'initiative UDC n'ont pas tous fait une campagne très active, n'étant pas habitués à contrer les arguments populistes^{xxxvii}, et, pour certains, étant convaincus que le risque d'une acceptation était faible. Les sondages d'avant vote laissaient en effet entrevoir une défaite de l'initiative.

La motivation des partisans de l'initiative est plus complexe à définir. On peut considérer que trois grandes « familles » de votants se sont retrouvées *de facto* unies dans ce camp, chacune mettant à jour des motivations différentes mais se rejoignant dans le rejet de la libre-circulation des personnes. La première – la plus classique – consiste dans l'électorat habituel de l'UDC à tendance souverainiste et xénophobe. Ce courant rejette par nature l'Union européenne et les accords signés avec elle, considérés comme contraires aux intérêts nationaux et à l'indépendance helvétique. Pour ces citoyens, la libre-circulation des personnes incarne la disparition de la frontière « protectrice » et une menace pour l'identité nationale. Le rejet n'est pas dirigé ici au premier chef sur les conséquences de la libre circulation mais sur son principe même. Ainsi, l'acceptation de l'initiative permet d'exprimer son attachement à une « certaine idée de la Suisse » et au rejet du « machin » européen. C'est d'ailleurs parmi ces électeurs que l'on trouve le plus souvent la référence à l'UE comme à une « dictature » coupée des citoyens, à un monstre bureaucratique, etc.

Le deuxième courant est plus divers et a généré un soutien autant à gauche qu'à droite : il s'agit des inquiets de l'impact de la libre-circulation des personnes sur le marché de l'emploi. Alors que le chômage en Suisse se maintient à des niveaux extrêmement faibles en comparaison européenne (3,5 % en février 2014^{xxxviii}), la crainte d'une concurrence en provenance de l'Union européenne reste très forte, notamment en raison des risques de dumping salarial. Si les personnes occupant les emplois peu qualifiés (conciergerie, ménages, bâtiment, tourisme) se sentent particulièrement menacées, c'est également le cas de certains emplois qualifiés et des positions de cadres. Des travailleurs hautement formés de l'Union européenne, notamment allemands ou français, sont en effet attirés par les hauts salaires helvétiques. Cette situation particulière a pu conduire des personnes qui votent habituellement en faveur des politiques d'ouverture à choisir une voie restrictive dans ce scrutin, malgré les risques pour la place économique suisse. Sur le plan institutionnel, comme on l'a vu, cette préoccupation a conduit les partis de gauche et syndicats à insister sur les mesures d'accompagnement de la libre circulation



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | April 2014

(contingentements, contrôle des chantiers, etc.) au risque de brouiller le message de rejet de l'initiative.

Le troisième courant est le plus hétérogène et se retrouve sur une idée diffuse mais bien présente dans l'esprit du temps : la défense de la « qualité de vie » helvétique. Il s'agit des travailleurs qui sont pris dans les bouchons autoroutiers ou dans les trains bondés, mais également des familles qui ne parviennent pas à se loger dans de bonnes conditions dans les régions urbaines (en particulier sur l'arc lémanique). Les thématiques de la surcharge des infrastructures et la pénurie de logements ont en effet été très présentes dans ce scrutin. De plus, de nombreuses personnes ont certainement soutenu l'initiative afin d'éviter une « surpopulation » du pays qui entraînerait des conséquences négatives sur le paysage et les réserves naturelles du pays. En ce sens, cette initiative fait écho à un autre texte, dit « écopop », qui demande à ce que l'immigration en Suisse soit sévèrement limitée pour des raisons écologiques^{xxxix}. C'est également la même logique qui a poussé les Suisses à limiter à 20% maximum le nombre de résidences secondaires dans les communes (les stations touristiques des Alpes étant particulièrement visées)^{x1}.

Si aucun chiffre tangible ne démontre la part de ces différents « groupes » dans le résultat du 9 février, il ne fait nul doute, sur la base des arguments échangés pendant la campagne, qu'ils y ont pris part. Seul un cumul de différentes motivations permet d'obtenir plus de 50% des suffrages dans un tel scrutin, particulièrement s'il s'agit d'une initiative qu'ont combattue le Parlement et le Conseil fédéral. Cette courte analyse permet cependant d'imaginer que ce n'est pas le rejet de l'Union européenne en tant que telle qui a mobilisé plus de la moitié des votants, mais bien la crainte de voir la Suisse perdre le contrôle de sa politique, tant sur le plan économique que démographique. En d'autres termes, ce n'est pas le refus des liens avec l'UE que les citoyens helvétiques ont exprimé, mais l'attente que ces liens puissent être renégociés sans que des conséquences négatives (ou présumées telles) puissent en découler pour la Suisse. Le fait qu'un tel programme soit réalisable ou non, ou qu'une pareille renégociation se fasse finalement au désavantage de la Confédération ne semble pas les avoir émus.

Conclusion : quelles conséquences ?

Le vote du 9 février dernier est une date importante dans les relations entre la Suisse et l'UE. A court et moyen terme, il va entraîner une renégociation de certains accords sectoriels, comme on le voit avec Erasmus+ et Horizon 2020. D'autres domaines liés aux accords bilatéraux I pourraient également être touchés, tant qu'une solution acceptable pour les deux parties n'est pas entérinée. A terme, en cas de dégradation de la situation, ce sont les bilatérales II et notamment la participation aux traités Schengen/Dublin qui pourraient être impactées. Enfin il va de soi dans ce contexte que l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE a du plomb dans l'aile, malgré le soutien de la Commission européenne. Des turbulences sérieuses et actuellement imprévisibles sont donc à craindre dans les prochaines années avec nos partenaires de l'Union.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | April 2014

Cette situation assez sombre n'est cependant pas sans issue. Une porte de sortie de crise honorable est souhaitée tant par la Confédération que par l'Union, qui savent quoiqu'il arrive que leurs destins sont liés, en tout cas sur le plan économique. Si la décision rapide du Conseil fédéral de refuser de signer l'extension de l'ALCP à la Croatie était sans doute une erreur – elle a entraîné logiquement une réaction forte de l'UE – la Suisse n'en a pas moins trois ans pour trouver la meilleure manière de concilier l'initiative avec les exigences de la libre circulation. L'Union a clairement indiqué qu'elle attendait des propositions de la Confédération, la balle est donc dans le camp de cette dernière. Il n'est pas exclu par ailleurs que si l'exercice se révélait trop difficile, un nouveau vote englobant l'ensemble des accords bilatéraux ait lieu pour débloquer la situation. En tous les cas, une volonté forte émerge au sein de tous les partis, mise à part l'UDC, pour trouver les meilleures solutions. Quelques lueurs apparaissent donc au bout du tunnel.

Le vrai problème est que la Suisse va certainement devoir sortir à son détriment de la situation actuelle. Tous les acteurs du dossier reconnaissent que la Confédération a négocié à son avantage les accords bilatéraux, en retirant le meilleur des politiques européennes tout en cédant le minimum de ses propres prérogatives. Cet équilibre précaire a vécu. La Suisse devra donc vraisemblablement tirer deux enseignements difficiles de cette crise qu'elle a elle-même provoquée. Premièrement, l'initiative ne sera pas complètement applicable, dès lors que l'UE ne transigera pas sur la libre circulation des personnes : le mythe de la démocratie directe sera écorné. Deuxièmement, elle devra renoncer à beaucoup d'avantages et payer plus pour avoir accès aux programmes européens. Plusieurs voix européennes se sont déjà exprimées dans ce sens. La « relation privilégiée » de la Suisse avec l'UE n'est donc plus d'actualité, et la dynamique des accords bilatéraux est morte au soir du 9 février 2014. A terme, les discussions concernant l'adhésion de la Suisse à l'Union ne pourront donc que revenir sur le tapis.

A court terme, c'est sur le plan politique que les conséquences vont être les plus visibles. En Suisse, cette initiative relance l'UDC, qui restait certes le premier parti du pays mais avait reculé aux dernières élections nationales. Son leader historique, Christoph Blocher, décrit ces derniers temps comme fatigué et proche de la retraite politique, remporte à nouveau une belle victoire. Surtout, ce scrutin laisse à penser que les prochaines initiatives à caractère xénophobe comme « écopop » pourraient être bien accueillies – à moins que les mouvements progressistes ne trouvent la bonne parade. Au final, le vote du 9 février semble apparaître comme un signe avant-coureur des mouvements eurosceptiques qui se renforcent actuellement dans l'Union. Ainsi, ce n'aura pas été le dernier paradoxe de cette initiative, qui se veut anti-européenne, que d'apparaître comme le symbole international d'une Europe en difficulté.

* Visiting Researcher, Centre for the Study of Europe, Boston University



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | April 2014

ⁱ La presse nord-américaine, notamment, a suivi avec attention les jours qui ont suivi le vote. Voir p.ex. l'éditorial du New York Times le 14 février : « False Nostalgia in Switzerland ».

ⁱⁱ Le texte précis de l'initiative est disponible à cette adresse : <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis413t.html>

ⁱⁱⁱ Précision qui ne figure pas dans l'initiative elle-même mais qui a été confirmée par le département fédéral de justice et police (voir : www.admin.ch/aktuell/00726/00727/00737/index.html?lang=fr)

^{iv} Voir le communiqué du 12 février : www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2014/2014-02-120.html

^v Il convient de signaler que le parti socialiste (PS) a eu une position assez complexe dans cette campagne. Afin d'obtenir un renforcement des mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes, il a menacé de refuser l'extension de cette dernière à la Croatie dans le scrutin populaire qui aurait dû venir au cours de l'année 2014 (annulé suite à la votation du 9 février). Ce discours partiellement hostile à la libre circulation a cependant pu créer un doute dans l'électorat socialiste déjà lors de ce scrutin. Plusieurs personnalités engagées à gauche ont critiqué cette stratégie. Par ailleurs, plusieurs cadres du parti ont attaqué les formations de droite au soir du scrutin, précisément sur ces questions des mesures d'accompagnement. Ces attaques ont cependant rapidement cessé pour laisser place à une attitude de rassemblement général face aux défis que crée ce vote.

^{vi} Voir le communiqué du 9 février : www.plr.ch/communication/communiquede-presse/1276-immigration-de-masse-negocier-ensemble-une-bonne-solution-avec-bruxelles.html

^{vii} Leur communiqué de presse du 9 février est relativement sobre comparé au style habituel de ce parti : www.udc.ch/g3.cms/s_page/79910/s_name/communiquedespresse/news_newsContractor_display_type/detail/news_id/3966/news_newsContractor_year/2014

^{viii} *Ibid.*

^{ix} Voir l'interview de Toni Brunner, président de l'UDC, dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 10 février : www.nzz.ch/aktuell/schweiz/ein-wendepunkt-1.18239581

^x L'écart n'est que de 19'526 électeurs.

^{xi} Voir l'interview dans la *Tribune de Genève* : www.tdg.ch/suisse/Christian-Levrat-brandit-la-menace-d-une-nouvelle-votation/story/10575151

^{xii} Voir la lettre ouverte de Christian Levrat dans *Le Temps* du mercredi 12 février et la prise de position de Fathi Derder sur le Politblog du 15 février : <http://politblog.tagesanzeiger.ch/blog/index.php/author/fathi-derder/?lang=fr>

^{xiii} Vaud et Genève demandent par exemple la prise en compte du PIB dans l'attribution des futurs contingents. Voir *24 heures* du 12 mars, p.4

^{xiv} Par exemple la motion du député Jérôme Christen dans le canton de Vaud : www.vaudlibre.ch/communiquede-presse-contingents-dimmigration-le-pouvoir-aux-cantons-19-02-2014/

^{xv} Voir p.ex. l'opinion du député vaudois Raphaël Mahaim dans *Le Temps* du 26 février

^{xvi} La commissaire européenne Viviane Reding l'a notamment rappelé dans une interview à l'hebdomadaire *Schweiz am Sonntag* le 19 janvier.

^{xvii} Texte complet : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-96_fr.htm

^{xviii} Texte complet : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-100_en.htm

^{xix} Voir la déclaration du 13 février : http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-7_fr.htm

^{xx} Selon la déclaration faite le 10 février, « le vote suisse pose des problèmes considérables » : www.romandie.com/news/n/_Le_vote_suisse_pose_des_problemes_considerables_selon_Merkel24100220141446.asp



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 3 | April 2014

^{xxi} Selon sa déclaration du 10 février, « il va falloir renégocier » : www.20min.ch/ro/news/suisse/story/Laurent-Fabius---il-va-falloir-renegocier--14253797

^{xxii} Communiqué de presse de la Confédération suisse suite à la visite de Didier Burkhalter à Berlin: www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=fr&msg-id=52050

^{xxiii} Voir le communiqué du Conseil fédéral du 7 mars: www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=52251

^{xxiv} www.rts.ch/info/suisse/5631381-le-secretaire-d-etat-yves-rossier-a-bruxelles-apres-le-vote-anti-immigration.html

^{xxv} Voir le communiqué du Conseil fédéral du 3 mars:

www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2014/2014-03-03.html

^{xxvi} Rappelons que la Suisse est le 3^e partenaire économique de l'UE derrière les USA et la Chine, devant la Russie et le Japon. L'UE est quant à elle de loin le premier partenaire économique de la Suisse, avec 78% de ses importations et 57% de ses exportations en 2011. Source : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-100_en.htm

^{xxvii} Voir l'interview du Président de la Confédération Didier Burkhalter dans le *Matin dimanche* du 5 janvier 2014 : www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/edache/itv014.Par.0001.File.tmp/140105_Le%20Matin%20Dimanche.pdf

^{xxviii} Détails disponibles sur la page: www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=fr

^{xxix} *Ibid.*

^{xxx} http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-100_en.htm

^{xxxi} *Ibid.*

^{xxxii} http://app.letemps.ch/Page/Uuid/3b3ddc1a-9ef3-11e3-b5ed-5fc5c707a85e/Le_drapeau_suisse_a_flott%C3%A9_au_Parlement_europ%C3%A9en

^{xxxiii} www.letemps.ch/Page/Uuid/2111d706-9d95-11e3-b841-c502a4f05b8b/LUnion_europ%C3%A9enne_ne_tourne_pas_le_dos_%C3%A0_la_Suisse

^{xxxiv} A dessein, je n'utilise pas ici le terme de « Suisse latine » car le Tessin a régulièrement montré une position hostile à l'Union européenne, notamment lors du scrutin du 9 février lors duquel il a accepté à 68.2% l'initiative. Cette position s'explique par une pression importante des frontaliers de la Lombardie voisine.

^{xxxv} Le « fossé de rösti », le rösti étant un plat à base de patates et de lard typique de la Suisse alémanique.

^{xxxvi} Le chercheur Martin Grandjean a proposé une analyse parlante dans ce sens :

www.martingrandjean.ch/suisse-la-votation-sur-limmigration-en-un-graphique/

^{xxxvii} Élément relevé par le président de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Patrick Aebischer :

www.24heures.ch/suisse/La-Suisse-perdra-sa-force-d-innovation/story/26458289

^{xxxviii} Voir la page « marché du travail » sur le site du Secrétariat d'Etat à l'économie :

www.seco.admin.ch/themen/00385/00387/index.html?lang=fr

^{xxxix} Cette initiative demande notamment à limiter l'immigration annuelle à 0,2% de la population totale, soit 14'000 personnes par année. Elle devrait être soumise au vote fin 2014 ou en 2015.

^{xl} Cette initiative a été acceptée le 11 mars 2012 par 50,6% des votants.