

# Participer à l'Union plutôt que de s'aligner sur elle

OPINION



MATTHIAS OESCH

PROFESSEUR À L'INSTITUT DE DROIT EUROPÉEN ET DE DROIT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL DE L'UNIVERSITÉ DE ZÜRICH

**On ne voit pas pourquoi l'Union ferait à l'avenir les concessions qu'elle n'a pas faites à la Suisse jusqu'à présent**

à la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et à son Autorité de surveillance. Au regard des conflits possibles entre la Suisse et l'UE, il ne devrait pourtant pas y avoir de grande différence si c'est la Cour de justice de l'UE ou celle de l'AELE qui décide sur l'interprétation d'un accord bilatéral. Et pour ce qui est de la reprise dynamique du droit – le cœur même de tout accord-cadre – les questions qui se poseraient seraient les mêmes que celles qui ont porté à controverse jusqu'à maintenant. On ne voit pas pourquoi l'Union ferait à l'avenir les concessions qu'elle n'a pas faites à la Suisse jusqu'à présent.

Certains voient le salut dans une nouvelle tentative d'adhésion à l'Espace économique européen (EEE). Malgré le charme d'une intégration complète au marché intérieur, cette option n'est pas désirable pour la Suisse. Elle permet certes la participation à l'élaboration des actes juridiques

européens, mais exclut toute participation à leur adoption. De plus, une entrée de la Suisse dans l'EEE mettrait à l'épreuve le principe de l'unanimité entre les Etats de l'AELE qui sont membres de l'EEE, au risque d'une crise. Les équilibres actuels entre les Etats AELE/EEE – Islande, la Norvège et le Liechtenstein – seraient troublés, de même que la coopération de l'Union avec eux.

L'EEE, pour finir, atteint ses limites comme système. Les nouveaux actes juridiques européens sont parfois lents à être intégrés dans l'Accord EEE (*backlogs*) et les relations compliquées entre les Etats AELE/EEE et les agences européennes inquiètent. Certains milieux proposent de démanteler l'acquis bilatéral pour en revenir à un simple accord de libre-échange. Un tel arrangement permettrait certes de continuer à procéder institutionnellement sur les modèles classiques du droit international public. Il ne répondrait toutefois guère aux besoins de l'économie suisse. Et dans les domaines concernés par les accords Schengen/Dublin, une coopération étroite ne serait presque plus possible.

A plus long terme, la Suisse ne peut pas éviter de repenser ses relations avec l'Union. L'approche bilatérale est perturbée. Elle manque de systématique et de sécurité juridique. Du point de vue démocratique, la reprise du droit européen crée le malaise. L'Europe, d'une manière générale, cherche les réponses aux questions urgentes de notre temps, comme le changement climatique, la digitalisation, la défense des valeurs et des intérêts européens sur la scène internationale. C'est dans ce cadre renouvelé que se pose la question de savoir si une intégration plus poussée de la Suisse ne s'impose pas. S'il ne s'agit pas de passer d'une politique d'alignement sur les évolutions juridiques de l'Union à une participation active et une prise de responsabilité en s'associant aux Etats qui partagent les mêmes objectifs. Dans le cadre des options pour l'avenir, le moment est venu de prendre aussi en considération celle de l'adhésion. ■

# Les nouveaux champs d'action de la diplomatie suisse

INCIDENCES



FRANÇOIS NORDMANN

La diplomatie – la défense des intérêts de souveraineté d'un Etat par la négociation – a depuis longtemps débordé le champ traditionnel de la géopolitique ou du droit international. Elle s'est d'abord élargie à la sphère économique. C'est le premier des grands sujets thématiques dans lesquels la Suisse excelle. Parmi les principales lignes de transformation du système international qu'identifie Thomas Gomart et Martin Briens dans la revue *Politique étrangère* figurent les contraintes environnementales – avant tout, le dérèglement climatique, objet à la fois de coopération internationale et de compétition interétatique, ainsi que l'accélération technologique et le numérique.

Pour ce qui est de l'environnement, l'action internationale de la Suisse s'exerce d'abord depuis le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC); le Département des affaires étrangères a la responsabilité de mettre en œuvre l'Agenda 2030 des Objectifs du développement durable à travers les programmes de la Direction du développement et de la coopération. Dernièrement, sous l'impulsion du conseiller fédéral Ignazio Cassis, le DFAE a pris des initiatives dans le domaine de la science au service de la diplomatie anticipatoire et dans celui de la diplomatie numérique. Deux ambassadeurs chargés de ces questions ont été nommés. Un rapport stratégique sur le numérique a été publié à la fin de l'année dernière. Une nouvelle stratégie pour la diplomatie scientifique est annoncée pour 2022.

Prenez le document sur le numérique: l'Etat veut naturellement utiliser le cyberspace pour y projeter ses intérêts et ses valeurs, en influencer le cours et la gouvernance. Il n'en a pas le monopole: la société civile y est très présente, à la fois l'opinion publique connectée qui

l'utilise et les organisations privées qui cherchent à le policer. La numérisation est devenue un facteur capital de l'activité des entreprises: il s'agit d'assurer l'égalité de traitement entre les acteurs mais aussi la sécurité des échanges. C'est aussi le terrain des cyberattaques, de la désinformation, de la propagande, du cyberespionnage et de la cybercriminalité. L'ONU de son côté mène une action propre à sauvegarder l'accès multilatéral aux technologies de pointe et à en renforcer la diffusion en comblant le fossé numérique (40% de la population mondiale ne dispose pas encore de l'internet).

Le rapport, de grande qualité, expose la nature des problèmes que posent le développement du numérique en général et la position de la Suisse en matière de gouvernance et d'utilisation des nouvelles technologies. On sait que les régimes autoritaires cherchent à contrôler l'accès et le contenu des communications sur internet, tandis que les pays démocratiques sont attachés à la liberté des échanges. L'Union internationale des télécommunications, chargée des infrastructures, est le théâtre de l'affrontement entre ces deux conceptions.

Certains ont proposé une nouvelle Convention de Genève pour réguler l'espace numérique. Berne s'y oppose, car les principes du droit international existant sont suffisants à cette fin s'ils sont appliqués dans leur intégralité. La Suisse plaide pour une approche modérée. Il ne s'agit pas d'entraver l'essor des nouvelles technologies mais de discipliner le comportement des acteurs.

Elle entend exploiter tout le potentiel de la numérisation pour la coopération au développement et la consolidation du système multilatéral, en soutenant notamment les efforts du secrétaire général de l'ONU. Elle veut offrir sa médiation entre les différentes tendances qui se font jour dans la communauté internationale. Elle veut surtout positionner la Genève internationale comme l'un des centres de la gouvernance de l'espace numérique, en facilitant l'action des organisations internationales. C'est une nouvelle dimension qui s'ouvre à la politique extérieure de la Suisse au XXI<sup>e</sup> siècle. ■

# Le Conseil fédéral doit reprendre le leadership en politique européenne

OPINION



PASCAL SCIARINI

PROFESSEUR ORDINAIRE AU DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE ET RELATIONS INTERNATIONALES DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

aussi élevé que sur les objets de pure politique interne.

L'actualité récente en matière de politique européenne offre pourtant une tout autre image de la capacité de pilotage du Conseil fédéral. Avec sa décision, en mai de cette année, de ne pas signer l'accord-cadre avec l'UE par crainte d'un désaveu populaire, il donne l'impression d'avoir perdu sa boussole. Rétrospectivement, on s'interroge toujours sur son choix de mettre fin aux négociations: l'accord était-il si problématique pour qu'il faille l'enterrer de la sorte et mettre ainsi en péril l'avenir de la voie bilatérale? Mais ce qui indispose le plus, c'est l'indécision et – osons le mot – la lâcheté dont le Conseil fédéral a fait preuve depuis décembre 2018. D'abord en choisissant d'ouvrir une procédure de consultation sur le projet d'accord avant d'avoir lui-même pris une position claire à son sujet, puis en tergiversant durant de longs mois sans donner de cap à son action. Non seulement le Conseil fédéral a laissé ainsi le champ libre à l'expression de frustrations en tout genre, voire favorisé une surenchère de cri-

tiques, de droite comme de gauche, mais il a de facto aussi abandonné par avance toute ambition de contribuer à la formation des opinions au sein de la population. Or, nos recherches montrent que l'engagement du Conseil fédéral, et la confiance qu'il suscite auprès des votants, est un puissant facteur explicatif de leur soutien à ses projets de politique européenne, y compris de la part des votants qui y sont a priori peu favorables.

A la suite de l'acceptation de l'initiative UDC «Contre l'immigration de masse», il a fallu, pour sortir de l'impasse, que le parlement vienne au secours du Conseil fédéral. On a pu croire alors à un habile partage des rôles entre gouvernement et parlement: au premier, le soin de démontrer qu'il respectait la volonté populaire en proposant à l'UE de renégocier l'accord sur la libre circulation des personnes; au second, le devoir de tirer la conclusion qui s'imposait, à savoir que la seule solution pour sauver les accords bilatéraux était de se contenter d'une mise en œuvre (très) partielle de l'initiative UDC.

Au vu des profondes divergences existant entre les partis gouvernementaux, il n'y a aucune raison de penser que le salut viendra encore une fois du parlement, ce qui ne serait d'ailleurs pas très sain d'un point de vue institutionnel. Le Conseil fédéral doit se ressaisir et reprendre le leadership sur la politique européenne. Pour redonner, si c'est encore possible, vie à la voie bilatérale, mais aussi – et peut-être surtout – pour éviter que la perte de crédibilité, sur le plan diplomatique, ne se double d'une crise de confiance, sur le plan interne. ■

LECTURES

## Comprendre la politique extérieure suisse

L'Association suisse de politique étrangère publie ces jours-ci un essai sur la situation de la Suisse dans le monde et les défis qu'elle rencontre pour maintenir sa place. Confié à une douzaine d'auteurs allemands et romands, spécialistes des différents domaines de la politique étrangère, l'ouvrage a le mérite de réinterpréter la notion d'«international»: on voit au fil des chapitres thématiques que la politique étrangère a à s'adapter aux nouvelles conditions du monde dans lesquelles les intérêts des Etats ne coïncident plus avec les frontières nationales. Que ce soit dans la finance, l'environnement, les migrations, la sécurité, ce qui était «externe» s'intériorise et ce qui était «interne» s'extériorise. La forme et la dimension de la négociation s'en trouvent profondément modifiées. L'ouvrage montre surtout la centralité de la question européenne

pour la Suisse et les risques majeurs que celle-ci encourt à ne pas savoir trancher entre la tradition intérieure et les nécessités extérieures.

Deux des auteurs du livre, Pascal Sciarini et Matthias Oesch, résumant pour Le Temps leurs vues de chercheurs de sciences politiques et de droit sur cette question que la Suisse se représente comme si complexe. Notre chroniqueur François Nordmann, membre du comité consultatif du livre, joint sa propre réflexion de diplomate sur la politique étrangère. ■ IT



La Politique extérieure suisse au défi du XXI<sup>e</sup> siècle, sous la direction de Thomas Bernauer, Katja Gentinetta et Joëlle Kuntz. Editions Slatkine, 244 pages.

Le pouvoir de codécision sur la définition de la politique extérieure que la démocratie directe confère au peuple fait de la Suisse un cas à part en comparaison internationale. Dans les autres pays, la politique étrangère est la chasse gardée des autorités – et singulièrement du gouvernement. En Suisse, plusieurs réformes des droits populaires ont progressivement étendu le champ d'application du référendum facultatif en matière de traités internationaux. En parallèle, le nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux signés par la Suisse a fortement augmenté. De ce fait, de plus en plus d'entre eux qui étaient auparavant de nature essentiellement interne sont aujourd'hui négociés au niveau international. De plus, de nombreux actes législatifs relevant de la politique interne possèdent en fait une forte composante internationale, à l'exemple des lois qui reprennent à leur compte des règles inscrites dans la législation de l'UE.

Conséquence de ces changements, la part des votes de démocratie directe portant sur des objets «internationalisés» a sensiblement augmenté au cours des soixante dernières années: d'une votation fédérale sur cinq depuis les années 1960 à une votation fédérale sur trois dans les années 2000 et 2010. Le Conseil fédéral s'est assez bien accommodé de cette évolution: il a certes subi quelques échecs douloureux, comme le refus de l'Espace économique européen en 1992 ou l'acceptation de l'initiative UDC contre l'immigration de masse en 2014, mais il a en moyenne gagné trois votations populaires sur quatre portant sur des objets internationalisés, soit un taux de succès