

SUISSE – UNION EUROPEENNE

« Je t’aime ... moi non plus »

+

BREXIT

Conférence

de

Jean Zwahlen

Senior Advisor for Asia, Union Bancaire Privée, UBP SA

a. Ambassadeur

a. Membre du Directoire de la Banque Nationale Suisse

prononcée le **lundi 4 avril 2016**

au Château de Penthes à Genève

pour le **FSPI, Forum Suisse de Politique Internationale**

* * *

Seul le texte prononcé fait foi.

I. INTRODUCTION

Un mot pour me situer :

En octobre 2014, un groupe d'amis auxquels se sont jointes des personnalités de toute la Suisse ont créé une Association « *La Suisse en Europe* » (www.suisse-en-europe.ch), dont le but est de privilégier avec l'UE une qualité de coopération conforme aux étroites relations déjà en place.

Notre Association agit pour :

- mettre en lumière les dangers de marginalisation, d'isolement et de perte de bien-être qu'engendrerait la remise en question des principes sur lesquels repose notre coopération avec l'UE ;
- souligner les effets dévastateurs qu'une implosion de l'euro, voire de l'UE, ferait courir à l'économie mondiale et à celle de la Suisse ; le cas échéant, les rapports de force supplantant la règle de droit, nous serions, en notre qualité de petit pays riche mais isolé, particulièrement vulnérables et corvéables ;
- montrer que notre Continent ne peut prétendre jouer un rôle politique en adéquation avec sa force économique que si l'UE parle d'une seule voix.

C'est la clé de la sauvegarde de notre mode de vie, de nos valeurs, de notre prospérité et de l'avenir mondial de notre Continent.

Malheureusement, notre opinion publique est mal informée sur cette situation car les médias se focalisent sur les imperfections et les échecs de l'UE, mais soulignent rarement ses efforts et succès pour parachever sa construction bancaire, surmonter ses faiblesses et s'attaquer aux nouveaux problèmes que seule une Europe unie peut traiter intelligemment (cybernétique, environnement, terrorisme, immigration, changement climatique, etc.).

Que ce soit clair : notre Association ne vise pas à faire adhérer la Suisse à l'UE. Les temps ne sont pas mûrs et un échec en votation serait aujourd'hui catastrophique.

II. LA SUISSE EST-ELLE RELEGUEE ET ISOLEE ?

Cette interrogation peut vous paraître saugrenue. Pourtant, des indices d'isolement et de relégation sont perceptibles.

Je les évoquerai sous 3 thèmes :

- au plan mondial
- dans le contexte du nouveau multilatéralisme
- dans nos relations avec l'UE.

1. Premier indice de relégation et d'isolement :

Le plan mondial

En 1945, au sortir de la guerre, la Suisse est sollicitée et courtisée. Elle est politiquement stable. Son économie intacte est forte. Sa monnaie est convertible, chose rarissime à l'époque.

Ces atouts nous confèrent un rayonnement international et une place enviable dans l'ordre multilatéral qui se met en place.

La guerre froide, en rehaussant notre position géostratégique, prolonge notre statut privilégié jusqu'à la chute du Mur de Berlin et à l'effondrement de l'Empire soviétique en 1991.

Deux Neuchâtelois pugnaces, Max Petitpierre et Gérard Bauer, ont mis à profit ces atouts pour nous faire adhérer à l'OECE, qui se crée en 1948. Dans cette Organisation, nous jouons un rôle qui dépasse largement notre taille politique et économique.

La rapidité de cette adhésion est une exception historique car, pour toutes les autres organisations internationales, nous avons longtemps tergiversé avant d'adhérer.

Ainsi

- Au GATT / OMC de 1947, nous n'entrons qu'en 1966, après avoir testé l'Organisation, 6 ans durant, en qualité d'observateur. Malgré cela, la communauté internationale nous a accueillis chaleureusement en confiant, de 1968 à 1993, la Direction de cette Organisation à Olivier Long et Arthur Dunkel.
- Ce n'est qu'en 1992 que nous rejoignons les Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale) pourtant créées en 1945. Là aussi, grâce au rôle international de notre monnaie, nous obtenons l'un des 24 sièges du Comité Exécutif et la Direction d'une « *Constituency* » au FMI.
- Mêmes atermoiements à propos du Conseil de l'Europe de 1949, auquel nous n'adhérons qu'en 1963, et attendons même jusqu'en 1974 pour rejoindre sa *Convention européenne des droits de l'homme* de 1950, Convention que M. Blocher aimerait dénoncer.
- *Last but not least*, notre adhésion à l'ONU de 1945 n'intervint qu'en 2002. Malgré cela, Genève a conservé le siège européen de cette Organisation.

C'est le premier temps de la valse « *Je t'aime ... moi non plus* ».

* * *

Ces temps fastes de l'après-guerre sont révolus. Nous ne pouvons plus choisir le moment où nous voulons adhérer à une organisation internationale en étant sûrs d'y être toujours les bienvenus.

Au contraire, nous ne sommes plus nécessairement sollicités ni même parfois désirés. Cette situation nouvelle tient aux bouleversements mondiaux et aux transformations de l'ordre multilatéral.

Nous n'avons pas encore incorporé ces changements de paradigmes dans nos comportements et réflexes politiques.

Un bref rappel des bouleversements internationaux :

- Il n'y a plus de véritable ordre monétaire international depuis les années septante. Les politiques du chacun pour soi sont devenues courantes et la monnaie est fréquemment utilisée comme arme politique, surtout pour déprécier le taux de change.

J'y reviendrai.

- Les autoroutes de l'information se sont vulgarisées. Elles permettent au citoyen lambda d'accéder en temps réel aux mêmes sources d'informations que les dirigeants. Cette révolution a relégué la suprématie des institutions démocratiques représentatives.

Peut-être que l'abus du droit d'initiative en Suisse en est une manifestation.

- La révolution informatique a fait perdre à l'Occident son monopole sur le savoir et la technologie. La société internationale s'est multipolarisée.
- La cohésion européenne s'est fissurée. Des partis nationalistes et populistes sont réapparus au moment où disparaissaient des figures emblématiques de la construction européenne (Kohl, Blair, Giscard d'Estaing).
- Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme s'est fait toujours plus menaçant. Il a essaimé et engendre même, maintenant, des guerres.
- Le monde intègre mal l'émergence de nouvelles puissances, dont le rôle international est pourtant indéniable et irréversible. Du fait de ces changements, les grandes puissances et blocs continentaux gagnent de l'importance au détriment du droit et des petits pays.
- Enfin, le monde peine à sortir de la terrible crise financière de 2008.

* * *

En quoi, me demanderez-vous, la Suisse est-elle reléguée et isolée par rapport à ces changements ?

Laissez-moi vous donner 3 exemples :

a) Premier exemple :

Le franc suisse

Depuis l'effondrement du système international, les monnaies flottent. Leur volatilité s'est accrue notamment sous l'effet des injections massives de liquidités des banques centrales. Ces fluctuations sont dommageables pour toutes les économies, mais surtout pour les petites.

Dans cette constellation, le franc suisse est une exception. Il est en effet une des grandes monnaies internationales dont l'importance est particulièrement disproportionnée par rapport à la taille de notre économie. Celle-ci peut donc être mise à mal sans que la BNS puisse y remédier.

b) Deuxième exemple :

Le pouvoir de conclure des traités ou « Treaty Making Power »

La Suisse a intérêt au bon fonctionnement de l'OMC. Cette Organisation constitue une garantie juridique importante pour un petit pays. Or, l'OMC est mise à mal.

Plusieurs conséquences en découlent :

- ✓ Tout d'abord, faute de pouvoir conclure de nouveaux accords multilatéraux globaux, on assiste à une explosion d'accords bilatéraux et régionaux, dont les règles souvent disparates n'offrent pas les mêmes garanties juridiques que celles de l'OMC.

Ce fait est plus dommageable pour un petit pays que pour un grand.

- ✓ Deuxièmement, dans une négociation bilatérale, il est plus difficile à un pays de la taille de la Suisse d'arracher à de grands partenaires des concessions à peu près équivalentes.

J'en donnerai 3 illustrations :

i) Première illustration : Nous n'avons pas pu obtenir dans notre Accord de libre-échange avec le Japon des dispositions sur les services financiers qui nous tenaient pourtant à cœur. La raison en est que le Japon voulait garder cet atout pour les négociations qu'il allait avoir avec l'UE.

ii) Deuxième illustration : quand bien même nous attendions monts et merveilles de notre Accord de libre-échange avec la Chine, nous constatons à nos dépens qu'il tarde à déployer les effets escomptés.

Certaines voix autorisées disent même qu'en négociant cet Accord, la Chine a voulu se faire la main !

iii) *Troisième illustration* : n'étant pas membre de l'UE, nous ne participons pas aux négociations sur le TTIP (Transpacific Trade and Investment Partnership) que les Etats-Unis ont lancées. Or, si les négociations aboutissent, une refonte fondamentale de l'ordre commercial se produira, puisque cet accord entend harmoniser les réglementations et incorporer les investissements, les services et la propriété intellectuelle.

Avec ce Traité, les Etats-Unis entendent reprendre leur leadership commercial. C'est la démonstration qu'ils se détachent de l'ordre multilatéral d'après-guerre, en se recentrant sur leurs intérêts nationalistes et souverainistes.

Face à ces développements, notre économie a de quoi s'inquiéter car, mal informée sur les négociations en cours, elle pourrait devoir incorporer les règles du nouvel ordre commercial, abruptement, sans avoir pu s'y préparer, alors que nos concurrents européens peuvent les suivre comme membres de l'UE.

2. **Deuxième indice de relégation et d'isolement :**

Le nouvel ordre multilatéral

L'ordre multilatéral d'après-guerre nous a valu 40 années de paix et de prospérité. Toutefois, dans les années nonante, il a commencé à se fissurer.

Quels en furent les facteurs ?

- L'ordre d'après-guerre était conçu par l'Occident pour un Occident mondialisé grâce à ses colonies.

Il y avait alors 74 Etats dans le monde. Il y en a plus de 200 aujourd'hui.

- En 1945, l'Etat était l'épicentre des relations internationales. Or, depuis, de nombreux nouveaux acteurs sont apparus sur la scène internationale. L'Etat, qui n'est plus seul en scène, doit composer avec ces nouveaux acteurs, et notamment les associations professionnelles et syndicales, les lobbies et surtout les ONG. Plus de 2600 ont un siège à Bruxelles, voire même des statuts d'observateurs dans certaines organisations internationales.
- L'extension de la coopération internationale à une série de nouveaux domaines a provoqué une explosion du nombre des organisations internationales. Il y en avait 39 en 1990, il y en a plus de 400 aujourd'hui.
- Les puissances occidentales qui détiennent encore largement les commandes de ce qui reste de l'ordre multilatéral d'après-guerre rechignent à l'adapter pour le mettre au diapason du monde globalisé et multipolaire d'aujourd'hui.

Leurs crispations affaiblissent encore ce qui reste de cet ordre et poussent les pays émergents à créer de nouvelles institutions dans lesquelles ils jouent un rôle en meilleure adéquation avec leur statut.

En conséquence, nombre de décisions sur les grands enjeux mondiaux se prennent maintenant en marge de la gouvernance existante, dans des enceintes ad hoc, dans lesquelles les grandes puissances et blocs continentaux imposent leur volonté, souvent au détriment du droit et des petits pays.

De ce fait, la réalité d'aujourd'hui est celle d'un monde multipolaire qui doit résoudre des problèmes planétaires sans qu'il y ait de véritable gouvernance supranationale susceptible

- d'analyser les problèmes dans leur globalité,
 - d'établir des normes et des règles de conduite au niveau mondial,
 - de veiller à leur application
- et
- cas échéant, d'imposer des sanctions.

* * *

A nouveau, en quoi me demanderez-vous cette évolution relègue-t-elle et isole-t-elle la Suisse ?

J'en donnerai 3 illustrations :

Première illustration de relégation et d'isolement :
Notre non-appartenance au G 20.

Nous ne sommes plus nécessairement sollicités ni même désirés dans les nouvelles Organisations et Groupes ad hoc, dans lesquels se prennent pourtant nombre de décisions qui nous concernent directement.

Je prendrai l'exemple du G 20.

Quand les Etats-Unis en lancèrent l'idée en 1995, ils le configurèrent en fonction de leurs nouveaux intérêts géostratégiques. L'idée originelle était d'y inclure les 20 plus grandes économies mondiales. Nous aurions donc dû en faire partie puisque nous en sommes la 19^{ème}.

Pourtant, n'étant plus géostratégiquement importants pour les Etats-Unis, ils nous en ont exclus de façon assez discourtoise alors que la France parvenait à y faire adhérer l'Espagne et les Pays-Bas, deux pays de l'UE qui n'avaient pas non plus été conviés par les Etats-Unis.

Il y a donc bien eu relégation et isolement de notre pays.

Quand bien même le G 20 n'a pas de véritable légitimité puisqu'il n'a pas de Charte constitutive ni de Secrétariat, il s'est néanmoins autoproclamé « *Forum de référence pour répondre aux désordres de l'économie mondiale* ».

C'est à ce titre qu'il a créé le « Forum de stabilité financière » et lancé l'estocade contre les paradis fiscaux et le secret bancaire. Si nous en avons été membres, nous aurions certainement pu mieux défendre nos intérêts.

Deuxième illustration de relégation et d'isolement :
La nouvelle politique des Etats-Unis.

Alors que les Etats-Unis furent longtemps les chantres d'un multilatéralisme respectueux des uns et des autres, ils changèrent de cap sous l'ère Bush en se recentrant sur leurs intérêts géostratégiques sur fond nationaliste et souverainiste.

Nous avons été une des principales victimes des décisions unilatérales du nouvel impérialisme juridique extraterritorial américain, que ce soit à propos

- des fonds en déshérence
- et
- des lourdes pénalités bancaires conjuguées avec la livraison des noms des clients des banques et de leurs gestionnaires, le tout en violation de notre propre ordre juridique.

Je remarquerais que l'Autriche et le Luxembourg, qui avaient des problèmes assez similaires aux nôtres, ont été beaucoup plus épargnés du fait de leur appartenance à l'UE, et que Singapour, géostratégiquement important pour les Etats-Unis, n'a pas été inquiété, ni non plus Hong Kong à l'abri du parapluie chinois.

Troisième illustration de relégation et d'isolement :
La réforme du FMI.

La décision de réformer le FMI a été prise à l'unanimité en 2010. Toutefois, le Congrès américain l'a stoppée, fort de la minorité de blocage dont il dispose. Il l'a finalement levée en décembre 2015.

Si, finalement, la réforme du FMI s'engage, les principaux perdants en seront les pays européens, qui sont surreprésentés au FMI avec des quotes-parts qui ne correspondent plus à leur poids économique mondial.

N'étant pas membre de l'UE, nous risquons bien d'être la première victime de cette réforme, alors que les pays de l'UE seront mieux protégés par leurs partenaires.

3. Troisième indice de relégation et d'isolement :

Nos relations avec l'UE.

La Suisse a toujours mené une politique pour rester en symbiose avec l'UE, notre principal partenaire non seulement en matière commerciale mais aussi pour les nouveaux domaines de coopération qu'elle a investis en se développant.

Il y a pourtant un bémol à cette politique. Nous voulons bien être proches de l'UE mais tout de même pas trop proches, que ce soit pour des raisons de souveraineté, d'indépendance, de neutralité voire de frilosités nationalistes.

C'est le deuxième temps de la valse « Je t'aime ... moi non plus ».

* * *

Comparons historiquement l'évolution des relations Suisse-UE à celle de l'UE.

Nos relations avec l'UE ont débuté avec l'Accord de libre-échange de 1972 et se sont ensuite développées sous l'égide de la voie bilatérale engagée après l'échec de l'EEE en 1992.

Cependant, malgré les apparences, ce parcours nous a entraînés vers l'isolement et la relégation.

Jugez-en :

- Quand nous adhérons à l'AELE en 1960, l'UE ne compte que 6 membres. L'AELE en a 7.

Avec le Royaume-Uni comme chef de file, l'AELE peut prétendre, dans ses domaines de compétences douanière et commerciale, faire un certain contrepois à l'UE.

- Mais en 1973 l'AELE commence à se désagréger. Le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande la quittent pour rejoindre l'UE, entraînant dans leur sillage le Portugal (1986) puis les 3 neutres : Autriche, Finlande et Suède (1995).
- C'est la perspective de ce quasi-arrêt de mort de l'AELE qui a déterminé le Conseil Fédéral, en mai 1992, à présenter une demande d'adhésion à l'UE, en spécifiant que l'EEE, alors en cours de négociation, en constituerait la première étape ¹.

L'idée était de rester en phase avec nos 3 derniers partenaires de l'AELE, qui voulaient aussi rejoindre l'EEE.

¹ *Le Conseil Fédéral a confirmé en 2000 que l'adhésion à l'UE restait un objectif à long terme, avant de le reléguer en 2006 à celui de simple option et de la retirer en mars 2016.*

- Quoi qu'il en soit, avec notre rejet de l'EEE, l'AELE a perdu sa dernière raison d'être pour régler nos relations avec l'UE puisque la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein accédèrent à l'EEE.
- C'est pour sortir de cette impasse que nos autorités ont imaginé de coopérer bilatéralement avec l'UE. Celle-ci n'y fut pas spontanément acquiescente mais elle s'est laissée convaincre à la condition que nous acceptions de signer l'Accord sur la libre circulation des personnes.

On le voit, dans nos relations avec l'UE, notre parcours nous a aussi conduits vers l'isolement.

Voyons maintenant l'évolution de l'UE pendant la même période :

- Elle s'est étendue géographiquement, passant de 12 à 28 membres.
- Elle a approfondi ses domaines de coopération (Marché intérieur, Union monétaire, etc.).
- Les champs de coopération communautaire se sont approfondis et multipliés avec les Accords de Maastricht (1993) et de Lisbonne (2009).

En voici les principaux :

- Les compétences du Parlement européen ont été étendues notamment en matière de codécision.
- La citoyenneté européenne a été réglementée.
- La coopération en matière de justice pénale et civile s'est développée.
- Un droit d'initiative, requérant 1 million de signatures, a été introduit.
- Une amorce de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a vu le jour.
- Le concept d'une Europe à plusieurs vitesses a pris naissance.
- L'Union économique et monétaire, qui comprend maintenant 19 membres, a pris son essor.
- La BCE a été créée pour conduire la politique monétaire et surveiller les grandes banques européennes.
- Enfin, il y a eu une série de réformes touchant les Institutions européennes (Parlement européen, Conseil, etc.).

La conséquence de cette évolution, que je qualifierais d'ascendante, est d'avoir changé la nature de l'UE. Elle est devenue une entité beaucoup plus politique.

Cette évolution la confronte à la délicate problématique de son avenir : doit-elle ou peut-elle continuer de fonctionner avec des structures essentiellement intergouvernementales, ou doit-elle ou plutôt peut-elle évoluer vers une structure fédéraliste, mieux adaptée au traitement des nouveaux problèmes planétaires dont elle doit s'occuper (immigration, asile, sécurité, défense, politique étrangère, environnement, cybercriminalité, etc.).

En quoi, me demanderez-vous à nouveau, ces développements relèguent-ils et isolent-ils la Suisse ?

Je n'en donnerai qu'un exemple :

L'isolement.

- Avec la dégradation de l'AELE, nous sommes désormais bien seuls et isolés pour gérer nos relations avec l'UE, puisque nos derniers partenaires – la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein – bénéficient maintenant, du fait de leur appartenance à l'EEE, d'une intégration complète et d'un accès à égalité de droits au marché de l'UE avec ses 4 libertés (marchandises, personnes, services, capitaux).

III. LES ACCORDS BILATERAUX

1. Le contexte

La voie bilatérale a été enclenchée après le rejet de l'EEE en 1992.

Ce fut une aubaine insuffisamment appréciée car elle nous a permis de sortir de l'impasse dans laquelle se trouvaient nos relations avec l'UE.

Grâce à elle, nous avons conclu 20 Accords principaux et une centaine d'autres de nature plus technique.

Pour mon propos, je me limiterai aux Bilatérales I, car ce sont elles qui sont concernées par le vote du 9 février.

Les Bilatérales I s'entendent des 7 premiers Accords ² qui sont entrés en vigueur en 2001, après une dizaine d'années de négociation.

Sur ces 7 Accords, 6 – la Recherche fait exception – forment un tout. Ils sont juridiquement liés entre eux. Cela signifie qu'ils sont applicables conjointement et que, si l'une des parties en dénonce un, tous les autres deviendraient caducs après 6 mois. C'est la clause guillotine.

² *Libre circulation des personnes – Obstacles techniques au commerce – Marchés publics – Agriculture – Transports terrestres – Transport aérien – Coopération en matière de Recherche.*

En acceptant l'initiative contre l'immigration de masse, nous avons violé l'ALCP et nous risquons donc que l'UE déclenche la clause guillotine.

2. Les apports des Bilatérales I

On peut les classer sous 2 rubriques :

- Apports généraux
- Apports chiffrables

a) Apports généraux

Grâce à eux

- nous bénéficions, secteur par secteur, d'un accès privilégié au marché européen, soit d'un statut meilleur que celui d'Etat tiers,
- les procédures bureaucratiques sont allégées,
- les coûts de production ont diminué,
- l'innovation et la recherche ont été stimulées, et cela a permis à nos entreprises de pouvoir continuer à produire des biens de haute valeur ajoutée, condition *sine qua non* pour qu'elles soient compétitives en raison des coûts élevés de notre main-d'œuvre.

b) Les apports chiffrables des Bilatérales I

Grâce à eux

- nos exportations à destination de l'UE ont bondi :
(CHF 87 milliards en 2001 / CHF 128 milliards en 2014),
- le taux de chômage a régressé (3,4 % avant les Bilatérales, 3 % après),
- le PIB réel par habitant a progressé de 1,26 % en moyenne, ce qui nous a permis de regagner le peloton de tête, juste derrière la Suède et l'Allemagne, alors que pendant les négociations sur les Bilatérales nous étions en queue de peloton,
- les investissements étrangers ont quintuplé :
(CHF 99 milliards en 2002 / CHF 517 milliards en 2013).

Bref, les Bilatérales I nous ont sortis de ce qu'on a appelé la « décennie perdue » (1991 / 2001), dont je vous en rappelle les affres :

- La croissance moyenne de notre PIB réel a été la plus faible d'un groupe de 15 pays développés * ;
- 130'000 postes de travail ont été perdus ;
- Des fleurons de notre industrie ont dû se restructurer douloureusement (Oerlikon/Bührle , Sulzer, Landis & Gyr, ABB).

Enfin, l'addition de ces apports a freiné la désindustrialisation et les délocalisations dont souffrent généralement plus que nous les pays développés.

3. Evaluation des coûts qu'occasionnerait l'application de la clause guillotine

A nouveau, on peut les classer sous 2 rubriques :

- Coûts généraux inchiffrables
- Coûts spécifiques.

a) Les coûts généraux inchiffrables

- perte d'attractivité de la place économique,
- détérioration de la compétitivité,
- limitation de l'accès aux marchés,
- risque de voir s'ériger de nouvelles barrières commerciales restrictives,
- risque de détérioration de nos relations avec l'UE,
- risque que l'UE remette en question l'égalité de traitement des 480'000 Suisses établis sur son territoire.

* *Voir Annexe N° 1*

b) Les coûts spécifiques

Nos autorités ont chargé deux Instituts de recherche (BAK BASEL et ECOPLAN) d'analyser les conséquences économiques qu'entraînerait, à l'horizon 2035, l'extinction des accords bilatéraux.

Leurs analyses sont assez concordantes :

- Pour ECOPLAN, le PIB diminuerait de 4,9 % (sans tenir compte de l'Accord sur la Recherche), et de 7,1 % pour BAK BASEL.
- Les pertes cumulées jusqu'en 2035 représenteraient un recul du PIB entre 460 et 630 milliards de francs, soit environ 1 revenu annuel actuel de la Suisse.

4. Coopération en matière de recherche scientifique

a) Etat de la question

Notre Accord de coopération scientifique occupe une place à part dans le corps des Bilatérales I, puisqu'il échapperait, cas échéant, à l'application de la clause guillotine.

Cependant, son sort sera quand même fonction de nos négociations avec l'UE car

- A long terme, le sort de la Recherche suisse dépendra de la solution que nous trouverons ou ne trouverons pas à propos de la violation de l'Accord sur la libre circulation des personnes qui s'applique aussi aux chercheurs,
- Plus spécifiquement, à court terme, il nous incombe d'étendre aux ressortissants croates l'Accord sur la libre circulation des personnes, pour qu'ils soient placés sur un pied d'égalité avec les autres ressortissants de l'UE.
- Enfin, suite au vote du 9 février, l'UE a suspendu les négociations sur la participation de la Suisse à « Horizon 2020 », qui est le 8^{ème} programme-cadre de recherche de l'UE pour la période 2014/2020.

En lieu et place, nous avons réussi à bricoler un Accord de durée limitée (décembre 2016), qui permet d'associer nos chercheurs à 3 activités d'Horizon 2020.

L'au-delà dépendra de l'issue des négociations sur la libre circulation des personnes.

b) Domages causés à la coopération scientifique par le vote du 9 février

Premier dommage :

L'accord trouvé en 2014 échera en décembre 2016.

Il en ressort de l'incertitude et de l'imprévisibilité qui découragent déjà les chercheurs étrangers – notamment les meilleurs talents – à venir en Suisse.

Deuxième dommage :

Depuis 2004, la Suisse participait, comme Etat de plein droit, aux programmes de recherche de l'UE.

Mais suite au vote du 9 février, notre statut a été déclassé au rang de Partenaire associé et notre participation limitée à 3 activités d'Horizon 2020 (Excellent Science, Spreading Excellence and Widening Participation, Euratom). Pour les autres activités (primautés industrielles et défis sociétaux), notre statut n'est plus que celui d'Etat tiers qui nous prive de bénéficier des fonds européens pour la recherche.

Troisième dommage :

Immédiatement après le 9 février, les professeurs, étudiants et universités ont réalisé ce que ce vote leur faisait perdre au titre d'Erasmus +.

En outre la Suisse a été déclassée au rang de pays participant pour les appels à projets.

Dès lors,

- Les enseignants et étudiants suisses ne reçoivent plus de bourses des Fonds européens. Or, 25'000 étudiants en ont profité depuis le lancement d'Erasmus en 1992.
- Les échanges d'étudiants et de chercheurs ont été rendus plus difficiles. Ils sont désormais négociés d'école à école.

Quatrième dommage :

- Avant le vote du 9 février, la recherche suisse était une des principales bénéficiaires des programmes européens. Suite à ce vote, sa part a drastiquement chuté passant de 4,2 % pour le programme 2012/2013 à 2,2 % pour celui de 2014/2015.

- De même, le recul de la Suisse dans le Comité de pilotage des projets est tout aussi dramatique (3,9 % / 0,3 %).

- Enfin, au titre du programme 2007/2013, la Suisse avait reçu CHF 1,56 milliard des Fonds européens, soit la 2^{ème} source de financement après celle du Fonds national suisse pour la recherche scientifique.

* * *

Bref, ces déclassements et dommages sont désastreux pour la Recherche suisse, et je m'explique mal dans ce contexte que Mme Blocher, en sa qualité de chef d'entreprise, en minimise les effets en faisant valoir qu'on pourra toujours se procurer les résultats de la recherche à l'étranger.

Cette déclaration est réductrice et contraire à ce que disent de nombreuses entreprises étrangères et multinationales, qui élisent précisément domicile en Suisse à cause de la proximité et de la qualité de la recherche de nos Hautes Ecoles.

En outre, je remarquerai que la Chine fait le contraire de ce que dit Mme Blocher. Elle acquiert à coups de milliards des entreprises pour en acquérir la technologie, qu'elle importe en Chine. Comme nous ne pourrions pas faire en Chine ce que la Chine fait chez nous, car nous avons affaire à des entreprises étatiques ou semi-étatiques, nous ne pourrions pas aller chercher cette technologie chez les Chinois.

IV. AVENIR DE LA VOIE BILATERALE

Après l'échec de l'EEE en 1992, la Suisse a demandé de régler ses relations avec l'UE par la voie bilatérale. C'était, à vrai dire, la seule option possible pour éviter l'isolement économique dévastateur ou l'adhésion dont nous ne voulions pas.

Mais, avec la progression du nombre d'accords bilatéraux, on peut se demander s'il sera possible de poursuivre cette voie longtemps encore, car la concordance de vues entre l'UE et la Suisse se distend.

Pour nous, l'essentiel est de pouvoir accéder librement, secteur par secteur, au marché de l'UE mais il devient plus malaisé de l'obtenir dans les domaines où nous sommes plus compétitifs que nos concurrents européens.

D'autre part, avec le temps, nous sommes devenus davantage demandeurs que l'UE pour conclure de nouveaux accords bilatéraux.

La conséquence est que notre pouvoir de négociation s'effrite, d'autant plus qu'entre temps l'UE a obtenu beaucoup de ce qu'elle voulait, sans avoir eu à négocier, en raison des pressions qu'ont exercé sur nous l'OCDE, le G 20 et les Américains !

Enfin, plus nous nous intégrons à l'UE et plus les questions sensibles de notre souveraineté et de notre indépendance viennent au premier plan. C'est toute la problématique de la reprise du droit communautaire dans notre législation, soit la reprise d'un droit à l'élaboration duquel nous ne participons pas, n'étant pas membre de l'UE.

Pour l'UE, ce sont les questions institutionnelles qui sont devenues prioritaires. C'est légitime car la gestion de si nombreux accords est bureaucratiquement lourde et l'édifice manque d'homogénéité.

C'est pourquoi l'UE nous a fait savoir qu'elle n'était plus disposée à conclure de nouveaux accords tant que des solutions institutionnelles n'auront pas été trouvées pour

- adapter dynamiquement les accords,
 - surveiller leur application,
 - les interpréter uniformément,
- et
- régler les éventuels différends.

Ces questions sont fondées mais sensibles et délicates pour nous, à cause de la conception rétrograde que nous nous faisons de la souveraineté et de l'indépendance. Nous continuons en effet de raisonner comme au temps de l'Etat westphalien. Or, avec l'interdépendance due à la globalisation, le monde a changé. Nous sommes aujourd'hui à peu près dans la situation dans laquelle se trouvaient les Cantons en 1848, quand ils se sont résolus à partager - et non céder - des pans de leur souveraineté avec la Confédération.

C'est de ce partage qu'est née notre prospérité du 19^{ème} siècle.

Quoi qu'il en soit, les négociations sur un accord institutionnel ont débuté en 2014. Tout ce que l'on en sait est qu'elles sont laborieuses.

Dès lors, pourquoi nos milieux nationalistes s'insurgent-ils déjà contre un accord, dont on ne connaît pas la teneur ?

Ne compliquons pas la tâche de nos négociateurs et n'alourdissons pas non plus le climat des négociations.

Quand les résultats seront connus, nous aurons alors les éléments d'appréciation nécessaires pour fonder nos opinions.

Première remarque :

Le vote du 9 février a brisé l'élan de nos relations avec l'UE. Depuis lors, nous vivons dans l'incertitude. Nous sera-t-il possible de régler, avant février 2017, les problèmes relatifs à la libre circulation des personnes et aux questions institutionnelles ?

On doit l'espérer mais on n'en est pas sûr car ces problèmes sont délicats pour les deux partenaires :

- pour l'UE, la libre circulation des personnes* est une pierre angulaire de sa construction ; elle ne pourra donc pas nous faire de concessions ;

et

- pour nous, tant la libre circulation que les questions institutionnelles interpellent nos sensibilités à propos de l'indépendance et de la souveraineté.

Deuxième remarque :

L'UE a mis en mode d'attente le développement de nos relations avec elle. Cette décision signifie que nous ne pouvons plus conclure de nouveaux accords tant que les questions institutionnelles n'auront pas été réglées.

L'accord sur l'électricité, en négociation depuis 2007, est bloqué par cette décision. Or, il est important pour nous car il nous permettrait d'être intégrés au marché européen de l'électricité en voie d'harmonisation. Les avantages que nous en retirerions portent sur une augmentation de la sécurité de nos approvisionnements en électricité et une consolidation de notre fonction de plaque tournante du marché européen de l'électricité.

Dès lors, faute d'accord rapide pour régler les questions institutionnelles, l'UE pourrait finaliser sans nous son intégration sur l'électricité, et nous en subirions une perte de plus d'1 milliard de francs.

VI. QUE FAIRE ?

Ne déduisez pas de mon tableau assez sombre que je suis défaitiste et que notre pays est en train de sombrer. Nous n'en sommes pas là.

Cependant, les temps seront difficiles et il faut s'armer pour les affronter à la fois

- sur le front intérieur
- et
- sur le front extérieur.

* **Voir Annexe N° 2**

a) Le front intérieur

Première piste :

Nous devons avoir à cœur de défendre les facteurs de notre prospérité.

En voici les ingrédients :

Notre système fédéraliste repose sur une économie socio-libérale. N'ayant pas de véritable marché intérieur, nous devons axer notre production sur des biens exportables comportant une forte valeur ajoutée.

Cela suppose que nous ayons des conditions-cadres compétitives, stables et prévisibles et une forte capacité d'innovation en prise avec la recherche de nos écoles polytechniques, universités et HES.

Enfin, ne l'oublions pas, c'est l'entrepreneur qui produit la richesse.

Malheureusement, ces conditions idéales se détériorent.

- De nombreuses initiatives sont anti-économiques, hostiles aux chefs d'entreprises et à toute forme de richesse confondue ;
- Nos conditions-cadres sont moins stables et prévisibles et – est-ce à cause des bienfaits des bilatérales – nous manquons de pugnacité pour mener à bien les réformes structurelles. Tous les projets du Conseil fédéral – AI, TVA, loi sur les cartels – ont été rejetés par le Parlement, souvent grâce à des alliances de circonstance contre nature.

Il faut donc raffermir notre volonté d'agir et, pour y parvenir, resserrer la cohésion nationale.

Deuxième piste : La cohésion nationale

Même si la Nation n'est plus ce qu'elle était du temps de l'Etat westphalien, elle continue d'être le point d'ancrage et de solidarité des citoyens qui la composent.

Mais il ne faut pas se laisser bercer par les chants des sirènes nationalistes et souverainistes qui nous promettent, en nous repliant sur nos frontières nationales, de retrouver le paradis perdu du bon vieux temps. D'une part, ce paradis n'était pas si paradisiaque et, d'autre part, il est illusoire de penser que nous pouvons nous couper du monde sans sacrifier les bienfaits attribuables à la globalisation.

En Suisse précisément, la cohésion nationale se distend faute de repenser et de placer nos valeurs dans le contexte du 21^{ème} siècle.

Elle est un véhicule de liaison, de connaissance et de compréhension. Or, les arguties à propos de l'apprentissage d'une 2^{ème} langue nationale sont rétrogrades. Elles ne tiennent pas compte des nouvelles méthodes d'apprentissage qui ont énormément progressé. Pourquoi donc ne pas en faire usage dans nos écoles ? Pourquoi ne pas faciliter la mobilité scolaire entre régions linguistiques ?

Bref, du fait qu'on se comprend moins on se connaît moins, et comme on se connaît moins on se comprend moins.

Troisième piste : Bien-être et rigueur budgétaire.

Le bien-être et la prospérité sont des biens communs que partagent les Suisses et les lient. Mais, sur ce front aussi, des clivages se font jour.

Ainsi, la discipline budgétaire.

En la matière, la Suisse alémanique est généralement plus orthodoxe que la Romandie. Outre-Sarine, les budgets cantonaux sont plus équilibrés que chez nous. Nous devons donc faire un effort pour mieux contrôler nos dépenses, notamment à propos de la fonction publique qui est plus pléthorique chez nous, et de notre prodigalité dans la distribution et la durée de l'aide sociale.

Evitons de donner l'impression à nos compatriotes que nous développons une mentalité d'assistés.

C'est un problème auquel est confrontée la Belgique, entre Flamands et Wallons.

Quatrième piste : L'application et le respect du droit

Combien de fois lisons-nous dans la presse que la personne arrêtée pour délit était connue de la police ? Cela nous fait une belle jambe, mais nous démontre que les lois sont ou bien trop douces et/ou que leur application laisse à désirer.

Qu'en est-il du droit d'initiative ? Originellement, il avait été conçu pour permettre aux minorités, qui n'étaient pas représentées au Gouvernement, de se faire entendre sur des questions fondamentales.

Aujourd'hui, ce droit est utilisé abusivement à des fins partisans électorales et politiques. C'est ce qui explique son utilisation abusive.

Or, le traitement d'une initiative est administrativement lourd et ce temps est pris au détriment d'autres tâches.

En outre, nombre d'initiatives auraient dû être invalidées par la Chancellerie Fédérale, le Parlement, voire le Conseil Fédéral, parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions requises.

Par exemple, l'initiative « *contre l'immigration de masse* » aurait dû être invalidée au motif qu'elle visait deux objets : « l'immigration de masse » et « la primauté nationale », alors qu'une initiative ne peut avoir qu'un seul objet.

Cinquième piste : Les valeurs

Nos grandes villes sont devenues des sociétés multiculturelles dans lesquelles se côtoient des groupes sociaux ayant des valeurs et des comportements différents. Cela provoque de façon croissante des frictions voire de la violence lorsqu'ils sont l'expression de manifestations dues à l'intolérance et au fanatisme.

Il faut trouver rapidement des solutions car ces problèmes dégradent notre qualité de vie.

Une voie possible serait de constituer un corps de valeurs communes, de les promulguer et de charger les Autorités de les faire appliquer et respecter.

Les religions ne peuvent pas le faire car elles sont en conflit les unes avec les autres, bien qu'ayant beaucoup de valeurs communes. Par contre, les écoles pourraient en être chargées.

A cet égard, j'ai été interpellé en apprenant qu'au Québec, l'enseignement religieux avait été remplacé par un cours intitulé « *Ethique et culture religieuse mondiale* ».

C'est une idée à creuser car elle essaie d'introduire une éthique laïque universelle pour dépasser les clivages religieux.

Cette thématique a donné lieu à une conférence intitulée « *Comment les professeurs peuvent-ils apprendre à penser l'éducation morale sans religion ?* ».

Nous pourrions nous en inspirer en Suisse, où nous constatons aussi une perte du sens des valeurs.

b) Le front extérieur : notre attitude vis à vis de l'UE.

Malgré la globalisation, l'UE restera notre principal partenaire. Elle est ce qu'elle est, avec ses réussites et ses échecs. N'en étant pas membres, tout en y étant très intégrés, notre comportement à son égard devrait s'inspirer des trois considérations suivantes :

- Faire en sorte d'avoir, d'entretenir et de favoriser des relations de bon voisinage avec elle.

- Rester neutre par rapport à ce qu'elle entreprend dans des questions qui ne nous concernent pas.
- Espérer que l'UE réussisse à résoudre ses problèmes et parachever sa construction, car si elle devait échouer ou pire implorer, la Suisse en serait la première victime.

Agir ainsi serait la meilleure manière de défendre nos intérêts et c'est pourquoi je ne comprends pas qu'il y ait en Suisse un courant hostile à l'UE, courant que certains exploitent sournoisement pour la diaboliser et nous faire reprendre des engagements à propos desquels le peuple a été appelé à se prononcer démocratiquement.

Cette manière de faire porte atteinte à nos intérêts, notre crédibilité et à notre fiabilité de sujet de droit international.

VII. CONCLUSIONS

Première conclusion :

La méconnaissance des problèmes

- Chaque fois que j'aborde la thématique de nos relations avec l'UE, et en particulier des bilatérales, je suis frappé par la méconnaissance qu'en a l'opinion publique, et même des parlementaires qui auront à s'en occuper intensément pendant cette législature.

La chose étant, je regrette que l'UDC – mais elle n'est pas seule – se serve de cette méconnaissance en biaisant les faits pour servir sa cause partisane.

Je regrette notamment que ses porte-paroles minimisent les coûts que nous causerait l'application de la clause guillotine. Leur discours est réducteur à plusieurs titres.

Ainsi :

- L'UDC a dit que l'UE n'appliquerait pas la clause guillotine car elle avait besoin de nous. Ce n'est pas nécessairement faux mais risqué. Il est dangereux de jouer avec le feu lorsque les enjeux sont si cruciaux.
- En faisant valoir que la Suisse pourrait aisément renégocier les accords rendus caducs par la clause guillotine, l'UDC escamote deux considérations essentielles :
 - ✓ D'une part, avant de s'engager sur la voie bilatérale, l'UE a voulu que nous signions l'Accord sur la libre circulation des personnes qui chapeauterait les autres accords bilatéraux et la clause guillotine. Je doute que l'UE modifie son attitude. Donc, nous ne pourrions pas renégocier aisément les accords caducs, puisqu'il nous faudrait renégocier l'ALCP.

- ✓ D'autre part, l'hypothèse de l'UDC fait fi du temps que prendrait la renégociation de ces accords. Il s'agirait au bas mot d'une décennie, temps qu'a pris la négociation des Bilatérales I, soit une décennie d'incertitude préjudiciable à notre économie et à ses entrepreneurs : devraient-ils recruter, investir, délocaliser, voire cesser leur activité ?
- L'UDC a prétendu qu'on pourrait vivre sans bilatérales en négociant un Traité de libre-échange global avec l'UE. Le Conseil fédéral a fait examiner cette hypothèse et est arrivé à des conclusions très différentes, prouvant que l'UDC avait lancé cette idée à la légère.

En effet :

- Un tel accord constituerait une régression par rapport aux accords existants, qui nous donnent accès, secteur par secteur, au marché de l'UE comme si nous en étions membres.
- D'autres accords ne pourraient pas s'ajouter à ceux qui existent.
- Un tel accord figerait l'harmonisation du droit.
- Un Accord de libre-échange global ne nous offrirait plus les mêmes avantages que les Bilatérales, car des concessions nous avaient été faites parce que nous envisagions d'adhérer à l'UE.
- Enfin, un tel accord exclurait des domaines de coopération : la sécurité douanière, les transports terrestres et aérien, les assurances, la libre circulation des personnes. En outre, la négociation sur l'électricité deviendrait caduque.
- L'argumentation de l'UDC ne tient pas compte des développements de l'UE depuis 1992. Le nombre de ses membres est passé de 12 à 28. Parmi les nouveaux venus, beaucoup n'ont pas les mêmes affinités avec nous que les 12 de 1992. Or, l'unanimité des 28 est requise pour que de nouveaux accords puissent entrer en vigueur.
- Pour revenir à la méconnaissance, j'ai de la peine à croire que M. Freysinger puisse penser, comme il en a fait état dans la presse, qu'on pourrait facilement renégocier bilatéralement avec chaque Etat membre les accords rendus caducs par la clause guillotine. Ignore-t-il ou feint-il d'ignorer que les Etats membres ont délégué cette compétence à Bruxelles ?

Pour illustrer encore les mauvaises surprises que pourrait nous causer la clause guillotine, je rappellerais l'exemple historique de Swissair. Si nous avions eu l'Accord aérien des Bilatérales I, le *grounding* aurait probablement été évité car notre Compagnie n'aurait pas dû acheter des compagnies européennes de deuxième ordre pour pouvoir continuer de desservir, à égalité de concurrence, les destinations européennes.

Cet exemple nous montre que, pendant le temps que prendrait la renégociation des accords caducs, nos entreprises ne seraient pas à l'abri de mauvaises surprises !!!

Deuxième conclusion :

Intitulé fallacieux de l'initiative « contre l'immigration de masse »

En choisissant cet intitulé, l'UDC a sournoisement amalgamé tous les flux migratoires, sans séparer le bon grain de l'ivraie.

Beaucoup de citoyens, parmi ceux qui ont accepté l'initiative, ne se sont pas rendu compte du caractère anti-européen de leur vote. Ce qu'ils voulaient, c'était lutter contre l'immigration clandestine, illégale, source des nombreux méfaits dont ils souffrent dans leur vie quotidienne : insécurité, vols, drogues, prostitution, comportements inciviques, etc.

Mais, ce faisant, ils ont également voté contre l'immigration communautaire dont nous avons besoin et remis en question l'édifice des Bilatérales I à cause de la violation de l'Accord sur la libre circulation des personnes, qui en est la clé de voûte.

Peut-être que Mme Thatcher n'avait pas entièrement tort quand elle a dit que les référendums étaient *a device of dictators and demagogues*.

Troisième conclusion :

L'interdépendance

Le développement, la diversification et l'approfondissement de nos relations avec l'UE ont créé une interdépendance très étroite, à charge pour les deux parties de respecter scrupuleusement leurs engagements pour ne pas casser l'édifice.

Or, c'est ce que nous n'avons pas fait en acceptant l'initiative contre l'immigration de masse, puisque nous avons violé l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Ce comportement cadre mal avec le respect de nos engagements internationaux.

En outre, si nous devons accepter, comme l'UDC le veut, de faire primer le droit national sur le droit international, nous deviendrions très imprévisibles et peu fiables. Si chacun procédait de même, le monde deviendrait encore plus chaotique qu'il ne l'est.

J'imagine mal le tollé qu'aurait provoqué en Suisse un comportement de l'UE semblable à celui que nous lui avons infligé.

Quatrième conclusion :

La dépendance

Certes, nous sommes un partenaire important de l'UE puisque chaque jour nous échangeons avec elle des marchandises pour plus d'1 milliard de francs.

Toutefois, derrière cette formulation flatteuse se cache une réalité différente, savoir que nous sommes beaucoup plus dépendants de l'UE qu'elle ne l'est de nous, et que cette dépendance s'accroît avec le développement de nos relations.

Je l'illustrerais en chiffres :

Quand bien même nous sommes un des pays les plus globalisés de la planète, l'UE reste incontournable pour nous.

En voici la preuve :

- Nos échanges avec le Bade-Wurtemberg égalent ceux que nous avons avec la Chine, et ceux que nous avons avec l'Italie équivalent à ceux que nous avons avec les Etats-Unis.
- Si l'UE est de très loin notre principal partenaire, nous ne sommes pour elle que son 4^{ème} partenaire après les Etats-Unis, la Chine et la Russie.
- Dans notre balance commerciale, 55 % de nos exportations et 75 % de nos importations sont attribuables à l'UE, tandis que nous pesons beaucoup moins dans la balance commerciale de l'UE : 5,7 % pour les importations et 8,2 % pour les exportations.

En définitive, tout en étant importants pour l'UE, nous sommes le petit partenaire d'un grand ensemble.

Puisse cette vérité interpeller notre raison.

1) **HISTORIQUE**

L'idée du référendum britannique, reprise par Cameron en 2013, était motivée par des questions de politique intérieure.

Après les élections de 2010, Cameron s'est trouvé à la tête d'une coalition composite, regroupant les Libéraux-Démocrates très européens, et un nombre important de Conservateurs eurosceptiques voire europhobes.

La gestion déjà délicate de cette coalition l'est devenue encore plus avec l'afflux des immigrants de l'Europe de l'Est (près de 2 millions dont 700'000 Polonais), venus chercher du travail et s'établir au Royaume-Uni.

2) **LE ROYAUME-UNI et l'UE**

En adhérant à l'UE en 1975, le Royaume-Uni ne partageait pas l'enthousiasme idéaliste et politique des membres fondateurs.

Sa motivation était économique : contribuer au développement du marché intégré. Ses représentants s'y sont employés en militant pour l'élargissement à 28 et former ainsi un marché de 500 millions de consommateurs.

En outre, les Anglais ont toujours défendu âprement les intérêts de la City et lutté contre d'éventuelles ingérences de Bruxelles en matière de surveillance bancaire et des marchés financiers.

Il s'est donc agi d'une adhésion à la carte.

Les Anglais se sont en effet cabrés chaque fois que la coopération européenne prenait une connotation politique. Ils n'ont pas voulu de l'EURO ni de SCHENGEN. Ils n'ont pas ratifié la Charte des droits fondamentaux de l'UE et se sont exclus d'une partie des instruments de coopération en matière de justice et police. Enfin, ils bénéficient d'un rabais sur leur contribution au budget de l'UE.

Il découle de cela qu'au sein de l'UE, les Anglais sont souverainistes, partisans de structures intergouvernementales et réfractaires à tout transfert supplémentaire de compétences à Bruxelles. Au contraire, ils voudraient plutôt rapatrier quelques-unes à Londres : pêche, justice, social.

3. **LES ENJEUX et LES RESULTATS DU CONSEIL EUROPEEN des**

18 et 19 février 2016

La question posée aux citoyens britanniques pour le référendum du 23 juin 2016 est la suivante :

« Le Royaume-Uni doit-il rester membre de l'UE
ou doit-il quitter l'UE ? »

La négociation avec l'UE a porté sur 5 chapitres :

- a) la gouvernance économique
- b) les prestations sociales
- c) la souveraineté
- d) la compétitivité
- et
- e) la clause d'autodestruction.

a) La gouvernance économique

Ce fut une négociation difficile. L'enjeu consistait à trouver un mode de fonctionnement permettant aux pays de l'eurozone de poursuivre l'approfondissement de l'UEM, sans préjudice pour les non-membres tout en faisant en sorte que ces derniers puissent suivre les développements des membres de l'UEM sans les entraver, mais en ayant tout de même la possibilité de faire valoir leur point de vue au cas où des développements les impacteraient.

Résultats des courses :

Pour accommoder la crainte du Royaume-Uni d'être atteint dans ses intérêts par des décisions de l'eurozone, les pays non membres peuvent, moyennant certaines conditions, obliger le Conseil à en débattre.

S'il ne s'agit pas d'un droit de veto, que craignait Hollande, on a tout de même affaire à un droit de regard sur ce que décident les pays de l'eurozone.

Comme le Royaume-Uni n'est plus obligé de s'intégrer davantage, Londres peut garder la Livre Sterling. Cela est consigné dans le communiqué : « Tous les Etats-membres n'ont pas l'EURO comme monnaie ». C'est une dérogation fondamentale par rapport à l'article 3-4 du TUE qui prévoit que « l'Union Européenne établit une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro ».

Cet amendement devrait être inscrit dans le Traité à l'occasion d'une révision, à une date non spécifiée.

Sur ce chapitre, Cameron a donc obtenu satisfaction.

b) Les prestations sociales

Suite à l'élargissement de l'UE à l'Est en 2004 – élargissement voulu par les Anglais – des centaines de milliers d'immigrants de ces pays sont venus chercher du travail et s'installer au Royaume-Uni. Des frictions s'en sont suivies.

Comme il s'agit de ressortissants européens, Londres ne pouvait pas en endiguer l'afflux en recourant à l'Accord sur la libre circulation des personnes. C'est pourquoi on a recouru au stratagème du durcissement des conditions d'accès à certaines prestations sociales (primes pour l'emploi, allocations logement et familiales) pendant les 4 premières années d'établissement au Royaume-Uni.

Cette clause de sauvegarde, baptisée « frein d'urgence », a été étendue à tous les pays membres qui seraient confrontés à des situations exceptionnelles, pendant 7 ans.

En outre, les allocations des enfants de migrants restés dans leur pays d'origine seront fixées en fonction du niveau de vie du pays concerné.

Les principes fixés, il reste à définir les modalités d'application et de contrôle !

Résultat des courses :

Cameron a obtenu d'importantes concessions au titre des prestations sociales.

c) La souveraineté

Londres est exempté de la clause du Traité de Rome de 1957, spécifiant que les Etats membres « déclarent être déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».

Les Anglais, qui ne veulent pas s'intégrer davantage, ont fait valoir que cette clause s'appliquait aux peuples européens et non à leurs Etats et Institutions qui se l'approprièrent en s'appuyant sur une jurisprudence centralisatrice de la Cour Européenne de Justice.

Forts de cette argumentation, les Anglais auraient voulu refondre le Traité de Rome afin d'en retrancher cette clause et profiter de cette révision pour adapter ce Traité au contexte du XXIème siècle.

Cependant, comme personne, à part les Anglais, ne voulait engager une procédure si risquée, les négociateurs ont bricolé un compromis, aux termes duquel le Royaume-Uni est « dispensé de prendre part à une intégration plus poussée dans l'UE, en raison de sa situation particulière au regard des Traités ».

Londres a aussi obtenu un renforcement des pouvoirs de contrôle des Parlements nationaux. Si 16 d'entre eux, parmi les 28, s'accordent pour contester un projet de législation européenne qu'ils estiment contraire au principe de subsidiarité, le Conseil en discutera.

Résultat des courses :

Le Royaume-Uni n'est plus lié par l'objectif de l'UE consistant à coopérer toujours plus étroitement. Il veut donc limiter sa coopération et décider, de cas en cas, s'il veut coopérer ou non.

d) La compétitivité

Dans son discours de 2013, en lançant l'idée du référendum, Cameron avait beaucoup insisté sur « la compétitivité, garante de la prospérité et des emplois de demain ».

Pour les Anglais, le marché unique doit être au centre de l'UE. Or, constatent-ils, il est encore inachevé, notamment dans les domaines des services, de l'informatique et du numérique.

En outre, estiment-ils, son fonctionnement est entravé par une lourde bureaucratie et une commission pléthorique. Il s'agit donc d'alléger la bureaucratie, de dynamiser la croissance et d'alléger les démarches administratives pesant sur les PME.

Ces principes ne sont ni contestés ni nouveaux. Ils avaient déjà fait l'objet d'une déclaration, dans la stratégie de Lisbonne de 2000, dans laquelle il était spécifié de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010 ».

Malheureusement la réalité a démenti cette intention louable.

* * *

e) La clause d'autodestruction

Si l'issue du référendum devait être la sortie du Royaume-Uni de l'UE, l'arrangement conclu le 19 février deviendrait caduc.

Cette clause a pour objectif d'éviter que les Anglais, après leur sortie de l'UE, essaient, par de nouvelles négociations, d'obtenir des conditions encore meilleures.

f) Evaluation

La votation du 23 juin 2016 aura une portée historique considérable pour le Royaume-Uni, pour l'UE ainsi que pour la place et le rôle de notre Continent dans le monde.

Si le Brexit l'emporte, quelles relations entretiendront le Royaume-Uni et l'UE ? Y aura-t-il 2 UE, plus ou moins rivales, naviguant côte à côte ? Que feront les Ecosais ? Que deviendrait l'UE vacillante, amputée de l'un de ses principaux partenaires ?

Ces questions seront-elles débattues dans la campagne électorale qui vient de débiter ? Les électeurs en auront-ils suffisamment conscience pour mettre de côté rivalités partisans, querelles personnelles et slogans populistes réducteurs ?

On peut en douter en voyant les premières escarmouches, mais ne perdons pas l'espoir.

* * *

Je note, non sans malice, que Cameron, eurosceptique modéré, est devenu plus europhile au cours des négociations qu'il a menées avec ses partenaires européens.

Toutefois, il lui faudra une énergie tenace pour mener, 4 mois durant, une bataille quotidienne, face à une opinion publique insulaire divisée, dans laquelle les europhobes et populistes pèsent lourd. Je ne pense pas qu'il pourra utiliser, dans sa campagne électorale, les résultats du Sommet du 19 février 2016. Ils sont trop alambiqués pour emporter des convictions. C'est donc dans d'autres registres qu'il devra puiser pour remporter le vote du 23 juin 2016 :

- ✓ le registre nationaliste
- ✓ le registre économique
- ✓ le registre géopolitique.

i) Premier registre : Les arguments nationalistes

En voici un condensé *:

- Je n'aime pas Bruxelles, j'aime la Grande-Bretagne.
- Le Royaume-Uni ne fera jamais partie d'un super Etat de l'UE. Le pays n'acceptera jamais l'euro.
- Nous ne participerons pas aux parties de l'Union qui ne fonctionnent pas (Euro, Schengen).
- Nous serons dans les parties de l'Europe qui fonctionnent pour nous.
- Nous, la Grande-Bretagne, pouvons réaliser de grandes choses.

Soit un discours nationaliste qui aura plus d'impact sur l'opinion publique que les conclusions du 19 février.

* *Traduction libre*

ii) Deuxième registre : Les arguments économiques *

- La question est de savoir si nous serons plus sûrs, plus forts, en travaillant dans une Europe réformée ou en-dehors d'elle. Je crois que nous sommes mieux en étant dans l'UE pour combattre le crime et le terrorisme.
- En quittant l'UE, nous affronterons une période d'incertitude préjudiciable à l'économie, au secteur financier, à l'emploi et aux investissements.
- Après avoir quitté l'Europe, il sera difficile de renégocier avec elle des relations nous offrant les mêmes avantages que ceux que nous avons en étant membres.
- Si le Royaume-Uni devait suivre l'exemple de la Norvège, membre de l'EEE, il devrait ré-accepter la libre circulation des personnes pour réobtenir le plein accès au marché européen. Il devrait aussi reprendre le droit communautaire, sans avoir participé à son élaboration, et contribuer au budget de l'UE.
- Si le Royaume-Uni devait opter pour négocier avec l'UE un Traité de libre-échange, il risquerait de devoir attendre longtemps, comme le Canada qui en négocie un depuis 7 ans sans grand succès.

iii) Troisième registre : L'argumentation géopolitique *

- Dans l'UE, le Royaume-Uni peut influencer ses partenaires et, grâce à eux, il rayonne davantage dans le monde
- Dans un monde, dont le centre de gravité se déplace, le Royaume-Uni est en meilleure position en étant membre de l'UE.

* * *

4) **CONSEQUENCES D'UN BREXIT POUR LE ROYAUME-UNI**

Les conséquences d'un Brexit toucheraient à de nombreux aspects de la vie des Anglais, de leur économie et de la place de leur pays dans le monde.

Pour les citoyens :

- Beaucoup de prix d'articles seront affectés.
- Les citoyens britanniques perdraient le droit de s'établir et de travailler dans l'UE. Seraient touchés 1,8 million de détenteurs de passeports britanniques dans l'UE.

* *Traduction libre*

Pour l'économie :

- Une période de transition s'ouvrirait, avec son lot d'incertitudes pour l'économie et la City.
- Mise à mal de la Livre Sterling.
- Risque que des banques quittent la City pour Francfort ou Dublin.
- Risque pour la City de perdre l'accès au marché unique qui est vital pour elle.
- Le Royaume-Uni devrait renégocier sa relation avec l'UE : accès au marché pour les entreprises et les citoyens.
- Le Royaume-Uni devrait renégocier ou reconduire plus de 50 accords de libre-échange avec les pays avec lesquels il était lié par l'UE.
- Le Royaume-Uni devrait renégocier avec l'UE et les pays tiers ses relations en matière de transports aériens.
- Le Royaume-Uni pourrait se désunir selon le résultat d'un éventuel référendum écossais.
- Le Royaume-Uni devra renationaliser près de 13'000 réglementations européennes.

* * *

Somme toute, il serait paradoxal que le Royaume-Uni quitte l'UE, plus de 40 ans après son adhésion, alors qu'il en a influencé la construction dans le sens de ses intérêts, et obtenu des accommodements que les autres lui envient.

Par ailleurs, le Royaume-Uni a donné à l'UE des couleurs fédérales conformes à sa philosophie. Il a fait en sorte, en imposant un droit de veto, que les Affaires étrangères et la Défense restent en mains nationales. En outre, suite au Sommet du 19 février, le Royaume-Uni est juridiquement dispensé de s'engager davantage. Le concept d'une Europe à la carte a donc fait son chemin. Cela signifie qu'il y aura dorénavant plusieurs cercles d'Etats évoluant côte à côte, sans objectif commun.

Enfin, les Institutions européennes sortent affaiblies de ces négociations car, devant accommoder des intérêts et points de vue différents, elles auront moins d'autorité pour faire avancer l'UE.

Vu tous ces accommodements, certains ironisent en se demandant si le Royaume-Uni a jamais été membre de l'UE.

POUR L'UE.

Deux hypothèses sont envisageables.

Première hypothèse : Le Royaume-Uni sort de l'UE.

Une sortie du Royaume-Uni serait grave pour l'UE. En voici quelques indices :

- Même si le Royaume-Uni quitte l'UE, il en restera membre pendant encore 2 ans, conformément au Traité, pour permettre aux parties de renégocier leurs relations. Cette période risque de créer des remous sur les marchés.
- Le BREXIT se produirait à un moment où l'UE, affaiblie, court un risque réel d'éclatement.
- Le symbole de désunion consacré par la sortie de l'un de ses principaux membres ternirait le rayonnement, l'influence et la crédibilité de l'UE dans le monde.
- Une sortie de l'UE pourrait inciter d'autres pays à imiter son exemple, notamment chez ceux où les populistes ont le vent en poupe.

Deuxième hypothèse : Le Royaume-Uni reste membre de l'UE.

Même dans cette hypothèse, qui sera plus ou moins positive en fonction de la proportion des « oui », la période post-référendaire risque d'être aussi tourmentée :

- Comme les deux partenaires devront concrétiser les résolutions assez floues du Conseil Européen, il y aura fatalement des conflits d'interprétation.
- Le concept d'Europe à la carte ou à géométrie variable, concédé au Royaume-Uni dans certains domaines, pourrait inciter d'autres membres à les revendiquer pour leurs intérêts nationaux.

6) L'UE A-T-ELLE EU RAISON DE NEGOCIER AVEC LE ROYAUME-UNI AVANT LE REFERENDUM ?

Les pré-négociations menées entre Cameron et l'UE avant la votation du 23 juin ont mis la cohésion de l'UE à rude épreuve, à un moment où, affaiblie, elle doit traiter simultanément de problèmes vitaux pour elle (immigration, Schengen, TTIP, etc.).

Etant donné ce contexte, l'UE a-t-elle eu raison de se laisser entraîner dans ce cycle épuisant de négociations, pour aider Cameron à vendre à son opinion publique qu'il était dans l'intérêt du pays de rester dans une UE réformée ?

Certains se sont demandé si Cameron n'avait pas justement voulu exploiter cyniquement ce désarroi pour obtenir davantage de concessions !

Je ne pense pas que les résolutions du Sommet des 18/19 février inciteront les eurosceptiques britanniques à changer d'opinion le 23 juin.

La lecture du document concernant ces résultats a augmenté mon scepticisme à deux égards :

- Les concessions du 19 février renforcent le particularisme statutaire du Royaume-Uni au sein de l'UE et s'ajoutent à celles, substantielles, dont il bénéficie déjà. Le concept « d'Europe à la carte » dépasse celui « d'Europe à plusieurs vitesses » est accepté. Cette évolution est préjudiciable pour les réformes que l'UE devra entreprendre de toute façon pour l'ensemble de ses membres.
- Juridiquement, les conclusions du Conseil européen du 19 février sont contestables. Elles modifient en effet certaines dispositions du Traité, sans enclencher les procédures de révision requises.

Comme justificatif, Jonathan PRALL, négociateur britannique, a invoqué le précédent de l'*opt out* danois lors de la création de l'euro, en déclarant qu'une « décision des Chefs d'Etats et de Gouvernements au sein du Conseil européen peut constituer un accord valable en droit international et donc être légitimement considéré comme contraignant ».

L'invocation de ce précédent n'est pas convaincante, car l'*opt out* danois avait une portée beaucoup plus limitée que les concessions offertes à Cameron.

C'est pourquoi certains se sont demandé s'il n'eut pas été préférable de laisser voter les Anglais le 23 juin, sans leur avoir offert préalablement des appâts qui affaiblissent l'UE s'ils en restent membres.

Mais l'attitude résignée des partenaires du Royaume-Uni peut aussi se comprendre, en raison de l'état de faiblesse de l'UE. Le Royaume-Uni en est en effet un Membre important et influent :

- Pays démocratique, politiquement stable et économiquement prospère.
- 2^{ème} puissance économique après la RFA.
- 3^{ème} contributeur au budget de l'UE (13 % environ).
- Puissance militaire et diplomatique.
- Voix libérale dans une UE plutôt jacobine.

7) SUISSE – UE – BREXIT

a) Etat de la question

Suite au vote du 9 février 2014, la Suisse doit contrôler l'immigration de manière autonome en limitant le nombre de ressortissants de l'UE et de l'AELE habilités à venir en Suisse.

Cet objectif, inscrit dans la Constitution, viole l'ALCP et l'AELE.

Dans son message du 4 mars, le Conseil Fédéral préconise d'essayer de trouver une solution consensuelle avec l'UE portant sur une interprétation commune de la clause de sauvegarde de l'art.14 al.2 de l'ALCP *.

Si d'ici au 9 février 2017, aucune solution n'a été trouvée, le Conseil Fédéral mettra en application une clause de sauvegarde unilatérale, prévoyant de continger l'immigration.

Ce faisant, la Suisse continuerait de violer l'ALCP. L'UE pourrait alors déclencher la clause guillotine et rendre caducs les Accords Bilatéraux I dans un délai de 6 mois.

Toutefois, dans le message du Conseil Fédéral, figure une clause sibylline selon laquelle, avant de prendre la décision d'enclencher la clause de sauvegarde, le Conseil Fédéral aura pris en considération les intérêts économiques du pays et les recommandations émises par une Commission de l'immigration en voie de création. Que signifie cette disposition ?

Telle est, simplifiée, la quintessence du débat.

b) Difficultés et incertitudes inhérentes à cette solution

- Suite au vote du 9 février 2014, un délai de 3 ans a été imparti pour mettre en œuvre l'article 121a de la Constitution. Deux années se sont déjà écoulées, sans déblocage apparent. C'est inquiétant.
- En outre, pour donner à Cameron toutes les chances d'emporter le vote du 23 juin, Bruxelles a pris des mesures conservatoires pour éviter de fâcher Londres pendant cette période. L'une d'elles nous concerne : nos négociations sont bloquées jusqu'au 23 juin *.

* *Cet article prévoit qu'en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique et social, le Comité mixte, à la demande d'une des parties, peut décider de mesures pour remédier à la situation.*

* *Motif : Eviter de donner l'impression aux Britanniques qu'ils pourraient obtenir une entorse à la libre circulation des travailleurs, tout en n'étant plus membres de l'UE.*

- Ensuite, quel que soit le résultat du référendum britannique, l'UE et le Royaume-Uni devront redéfinir voire renégocier leurs relations.

Pendant cette période - deux ans si le Royaume-Uni sort de l'UE* - les négociations UE / Royaume-Uni auront le pas sur les nôtres, accentuant la possibilité de ne pas parvenir à un accord consensuel jusqu'au 9 février 2017. Cas échéant, le Conseil Fédéral déclencherait sa clause de sauvegarde unilatérale, avec le risque que l'UE actionne à son tour la clause guillotine qui rendrait caducs les Accords bilatéraux I, 6 mois après.

Point n'est besoin de s'étendre sur les dommages que nous causeraient ces développements séquentiels.

- Dans ses pré-négociations avec l'UE, le Royaume-Uni a cherché à obtenir une dérogation au titre de la libre circulation des personnes. Faute d'y parvenir, les négociateurs se sont entendus pour enrayer l'afflux des immigrants intra-européens au Royaume-Uni, en durcissant les conditions et l'accès à certaines prestations sociales, au moyen d'une clause de sauvegarde multilatérale dont la validité a été étendue à tous les Membres de l'UE.

Nous pouvons tirer 2 enseignements de ce qui précède :

- ✓ La clause de sauvegarde négociée avec le Royaume-Uni concerne les prestations sociales et non la libre circulation des personnes. Nous pouvons donc en inférer qu'il sera quasiment impossible d'obtenir quelque chose au titre de l'ALCP. Nous le savions déjà, mais nous en avons une nouvelle preuve.
- ✓ La clause de sauvegarde qui a fait l'objet des négociations avec le Royaume-Uni est multilatérale. Or, ce que préconise le Conseil Fédéral est une clause unilatérale, dont la Suisse déterminerait l'activation de manière autonome. Cela paraît bien aléatoire et arrogant.

* * *

Donc, sans *deus ex machina*, je ne vois pas comment – sur la base du message du Conseil Fédéral – nous allons nous sortir de la situation inextricable dans laquelle nous nous trouvons car, si le Conseil Fédéral devait en venir à déclencher sa clause de sauvegarde unilatérale, nous encourrions plusieurs dommages :

- une détérioration de nos relations avec l'UE,
 - une remise en cause des Accords bilatéraux,
- et
- l'initiative contre l'immigration de masse n'y trouverait pas non plus son compte puisque, même si le Conseil Fédéral reste vague sur les critères qu'il utiliserait pour déclencher la clause de sauvegarde, il violerait certainement l'ALCP.

* ***Le Royaume-Uni resterait membre de l'UE pendant deux ans conformément à une disposition du Traité.***

Le message du Conseil Fédéral n'est pas concluant. Il se limite à esquisser des pistes problématiques en reportant sur le Parlement la responsabilité de trancher. Que fera-t-il ?

Je comprends les difficultés mais le flou des solutions préconisées tranche avec la gravité des enjeux.

Nous sommes en effet à un moment décisif dans nos relations avec l'UE, et il nous faut sortir nos négociations de l'impasse dans laquelle elles se trouvent.

L'incertitude ambiante sape nos intérêts, notre bien-être et notre économie.

Il est temps d'en prendre conscience et d'agir.

Fasse que perdure le réveil de la société civile manifesté à l'occasion des votations du 28 février 2016 !

Et n'excluons pas d'emblée l'idée de devoir revoter, en assortissant cette hypothèse d'un programme de réformes structurelles pour tempérer l'inquiétude des compatriotes qui ont voté pour l'initiative.

* * *