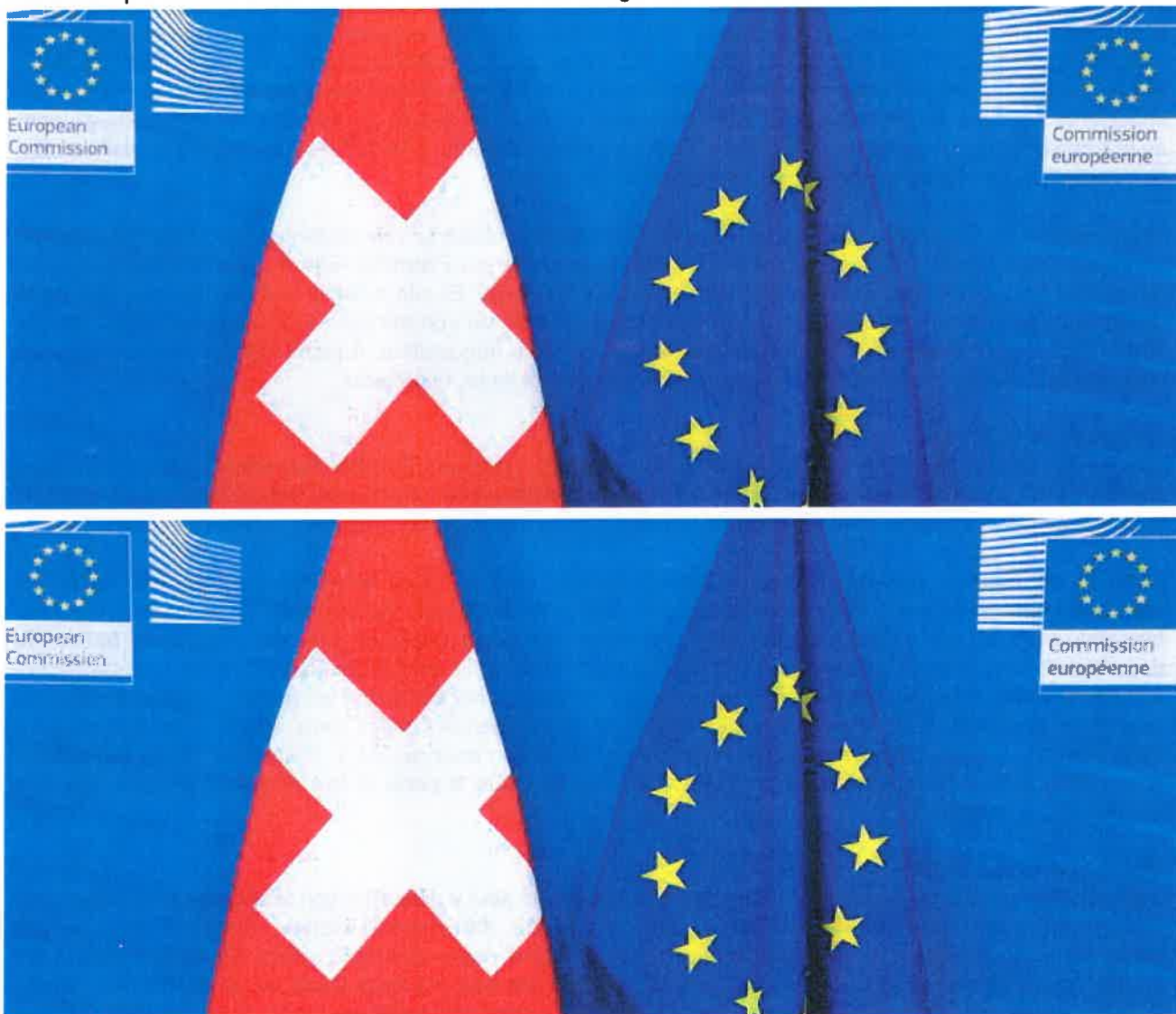


Suisse-UE : c'est quoi le plan B ?

LETTRE DE BRUXELLES. La Suisse tente de briser son isolement en se rapprochant de ses voisins immédiats par la voie bilatérale. Les coulisses d'un beau gâchis.



Les Suisses se sont foutus de nous ! » La sentence sèche de cet officiel bruxellois traduit assez bien le climat qui, dans les couloirs de la Commission, s'est installé entre Bruxelles et les autorités helvétiques. Une bouderie qui peut s'éterniser à l'instar des négociations inabouties sur l'accord institutionnel, commencées il y a sept ans et qui se sont achevées le 26 mai lorsque Guy Parmelin, le président du Conseil fédéral de la Confédération suisse, a clairement jeté le texte avec l'eau du bain lors d'une conférence de presse qui a pris la Commission par surprise. Non pas que l'ambiance était à la fête depuis plusieurs mois, mais la Commission n'imaginait pas que le petit pays allait lui tourner le dos.



En fait, Guy Parmelin a bien tenté de prévenir Ursula von der Leyen que la Suisse allait renoncer à cet accord. « Elle a refusé de le prendre au téléphone », confie-t-on à Bruxelles. La présidente était, en effet, assez « blessée » par la tonalité rude qu'avait prise leur entretien quelques semaines plus tôt, le 23 avril. Parmelin avait exigé le retrait pur et simple du texte des points de divergence. En somme, la Suisse ne souhaitait aucun recul sur la protection des salaires et les « mesures d'accompagnement » qui la garantissent. Elle refusait de traiter les citoyens de l'Union comme des citoyens suisses (notamment à propos de l'aide sociale). Et elle n'entendait pas se conformer à la jurisprudence européenne à propos des aides d'État (une prérogative importante pour les cantons suisses). Pour le dire en un mot : la Suisse souhaitait accéder plus largement au marché unique européen, mais tout en conservant des exceptions profitables. « Ils veulent le meilleur des deux mondes, ce n'est pas possible », peste-t-on à Bruxelles.

Ne parvenant pas à joindre von der Leyen, Parmelin a donc utilisé la voie diplomatique : Livia Leu Agosti, la négociatrice suisse, a pris un avion avec un courrier signé par Parmelin. Elle a atterri à Bruxelles, s'est rendue au Berlaymont (le siège de la Commission européenne). Et elle a remis la lettre du président de la Confédération à Stéphanie Riso, la cheffe de cabinet adjointe de von der Leyen. Et une heure plus tard, la conférence de presse de Parmelin officialisait la rupture de la négociation. À peine le temps de se retourner à Bruxelles... Procédé cavalier ? Il fallait prendre Guy Parmelin au téléphone...

Offensive de charme

Que se passe-t-il depuis ? Un peu embêtées, les autorités suisses ont d'abord promis de verser le milliard d'euros dû à l'Union européenne au titre des fonds de cohésion et en souffrance depuis de longues années. « Ce n'est pas un cadeau, c'est un impayé depuis 2012, » rétorque-t-on à Bruxelles. Un ange passe...

Sentant un courant polaire descendre de Bruxelles, les autorités bernoises tentent, du coup, un rapprochement avec leurs voisins immédiats. Il s'agit d'explorer une façon d'enrichir et conforter la voie bilatérale avec la France, l'Allemagne, l'Italie... C'est en tout cas la consigne qui a été donnée par le chef du département des Affaires étrangères de Suisse, Ignazio Cassis, et aussitôt exécutée par les ambassadeurs à Paris, à Berlin. À Berne, cette offensive de charme repose sur la crainte que les grands voisins se montrent acariâtres et créent, dans les mois qui viennent, des tracasseries inutiles dans une coopération jusqu'ici sans nuages. « Nous n'essayons pas de contourner Bruxelles pour autant », assure un officiel helvétique. N'empêche qu'à la Commission, on surveille. Partir en claquant la porte et revenir par la fenêtre, d'autres ont essayé, à Londres...

Macron pense au Rafale

Selon nos informations, de tous les dirigeants européens, un seul a décroché son téléphone pour s'expliquer directement avec Guy Parmelin. Il s'agit, comme d'habitude, d'Emmanuel Macron. Angela Merkel n'a pas voulu parler au président de la Confédération, estimant sans doute que cette affaire UE-Suisse relève des seules compétences de la Commission. Le chef de l'État français y a sans doute vu un intérêt plus direct : la Suisse envisage l'achat du Rafale . Tout froissement entre Paris et Berne serait assez peu judicieux en cette période.

Dans cette longue négociation, les malentendus politiques n'ont pas manqué. Il faut un peu rembobiner le film pour les pointer un à un. Premier couac : le texte de l'accord est finalisé par une rencontre le 23 novembre 2018 entre Ignazio Cassis et le commissaire autrichien, Johannes Hahn, à Zurich. L'Autrichien était alors chargé de la politique européenne du voisinage. Un bien pâle personnage qui n'a d'ailleurs eu aucune influence notable sur le dossier. À Bruxelles, celui qui tirait vraiment les ficelles n'était autre que Martin Selmayr, le tout-puissant chef de cabinet du président Juncker. C'est cet homme à poigne, animé d'une volonté de fer de passer tout



le monde sous la toise du droit européen, qui était le plus redouté par les autorités bernoises. Contrairement au Royaume-Uni, la Suisse ne demandait pas le divorce, elle réclamait le pacs (en s'accordant, si possible, quelques libertés avec le « level playing field » et la possibilité de refouler une directive par référendum). Ce n'était pas du goût de l'Allemand Selmayr, homme carré, adorant la géométrie juridique des relations soumises au contrôle de la CJUE.

Une suite de malentendus

Néanmoins, dans ce contexte compliqué, les négociateurs, Roberto Balzaretto (côté suisse) et le Suédois Christian Leffler (marié à une Zurichoise, côté Commission), ont bien travaillé ensemble. Mais le texte auquel ils aboutissent excède le mandat du négociateur suisse qui prévient qu'il doit, pour cela, obtenir le soutien de sa hiérarchie. Trop tard, pour Bruxelles, c'est comme si c'était fait ! Ce que la Suisse conteste...

Le 7 décembre 2018, le Conseil fédéral, après analyse du texte de l'accord, estime que, dans une large mesure, il « correspond aux intérêts de la Suisse », mais il renonce à le parapher en raison des trois obstacles à surmonter et déjà décrits : la protection des salaires (dont l'UE demande des assouplissements), et la directive sur les droits des citoyens de l'UE qui pourrait contraindre les Suisses à accorder l'aide sociale aux ressortissants européens sur son territoire. Un tabou en Suisse qui ne veut pas que des gens sans travail (y compris des étudiants) puissent profiter de sa générosité. Sans compter les dispositions sur les aides d'État qui pourraient heurter les prérogatives des 26 cantons. Prudent, le Conseil fédéral ne s'engage pas et ouvre alors un processus de consultation interne, notamment auprès des syndicats.

L'alliance des souverainistes et des syndicats pour tout bloquer

C'est à partir d'ici que les choses prennent un mauvais tour, quasiment irréversible : la vérité crue est que la cartographie politique suisse ne permet plus aucun accord avec l'UE. D'abord, l'UDC (souverainiste) est, par définition, dressé idéologiquement contre tout accord avec l'UE, fût-il excellent. La gauche, quant à elle, va prendre le parti des travailleurs et s'aligner sur la position maximaliste des syndicats, lesquels jouent leur propre partition. Chacun a sa clientèle et aucune ne va dans le sens d'un accord. Dans le dispositif sur la protection des salaires, les partenaires sociaux jouent, en effet, un rôle clé, précisément dans les contrôles exercés sur le détachement des travailleurs. Comme partout en Europe, les syndicats sont en recul dans le monde du travail. S'ils veulent justifier de leur utilité auprès de leurs adhérents, ils se doivent de bloquer toute évolution à la baisse des « mesures d'accompagnement » qui protègent les salaires élevés de leurs adhérents. Pierre-Yves Maillard, président de l'Union syndicale suisse depuis décembre 2018, va imposer sa ligne à la gauche, car il cumule sa fonction syndicale avec sa casquette de membre du Parti socialiste...

De facto, une alliance de la droite souverainiste (UDC) et de la gauche (s'appuyant sur les syndicats) rend tout accord institutionnel avec l'UE impossible. « Pour que ça passe, il aurait fallu que le centre et la gauche s'unissent et défendent cet accord contre l'UDC », observe un officiel suisse. Le Conseil fédéral, qui réunit toutes les sensibilités, n'a aucune marge de manœuvre. Et les consultations vont le confirmer. L'UDC s'est imposé comme le premier parti en Suisse et son discours anti-UE déteint peu à peu sur les autres partis, plus modérés...

Une Europe trop rigide, pas assez politique ?

Si j'étais l'UE, ce n'est pas un milliard d'euros, mais dix milliards d'euros que j'aurais demandés aux Suisses !

Une source proche des négociations

Résultat, personne – pas même au centre de la classe politique, le PLR (Parti libéral radical) – ne va réellement défendre le texte négocié par Balzaretto et Leffler. Ces deux hauts fonctionnaires vont eux-mêmes se montrer discrets et respecter scrupuleusement les consignes politiques. Ils ne rencontreront pas les syndicats quand



[Visualiser l'article](#)

il était peut-être encore possible de les faire évoluer. Balzaretti sera même pris à partie en Suisse pour avoir simplement repris le texte du communiqué du Conseil fédéral évoquant le fait que l'accord, tel quel, correspond « dans une large mesure aux intérêts de la Suisse ». Tout le monde a oublié cette phrase prononcée par le Conseil fédéral... La Suisse devient hémiplegique : d'un accord qu'elle a souhaité, elle ne voit plus que les inconvénients et oublie les avantages. La prochaine votation populaire du 13 juin permettra sans doute à la classe politique helvétique de recueillir un aperçu de l'humeur des Suisses. Ce scrutin est annoncé comme « une claque » pour le Conseil fédéral. À suivre.

De son côté, l'Union européenne ne s'est-elle pas montrée trop rigide ? C'est le point de vue du président de la Fondation Robert Schuman, Jean-Dominique Giuliani, dont on ne peut pas dire qu'il est un eurosceptique. « Quel intérêt y a-t-il à se fâcher avec tout notre environnement pour quelques règles de droit inadaptées aux circonstances particulières de nos voisins ! tonnait-il dans une récente interview au *Point* . Les négociations que mène l'Union avec les « pays de petite taille » que sont Monaco , Andorre et Saint-Marin donnent un exemple caricatural des conséquences de l'intransigeance européenne : il n'y a jamais eu autant d'eurosceptiques dans ces micro-États. » Il y avait une autre méthode pour compenser le « cherry picking » (l'Europe à la carte) des Suisses : leur consentir des exceptions, mais les faire payer plus cher. « Si j'étais l'UE, ce n'est pas un milliard d'euros, mais dix milliards d'euros que j'aurais demandés aux Suisses ! » confie un proche de la négociation.

Où sont les politiques ?

Encore eût-il fallu, pour cela, que les discussions puissent être de nature politique et non technique. Pour piloter le départ du Royaume-Uni, Jean-Claude Juncker a eu la bonne idée d'aller chercher Michel Barnier, un homme politique français respecté, au parcours européen impeccable. Barnier n'a eu de cesse d'incarner « l'homme du Brexit » et de prêcher partout, y compris à Londres, pour un retrait ordonné et une nouvelle relation respectueuse de la concurrence équitable. Le Brexit avait son VRP en Europe. Barnier était capable d'enchaîner les tête-à-tête avec Macron, Merkel, Rutte, Orban, etc. Le Savoyard a vu tout le monde (gouvernements, parlements, syndicats) et a réalisé quatre tours d'Europe sous les projecteurs des médias.

À LIRE AUSSI **Michel Barnier : le grand perturbateur**

Certes, le dossier suisse ne présentait pas la dramaturgie du divorce britannique, mais on aurait pu concevoir un dispositif de négociations plus politiques, impliquant, par exemple, les grands pays voisins, la France, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie. Ces quatre membres de l'UE auraient pu, par exemple, nommer un personnage politique pour mener la négociation au nom de l'UE et au plus haut niveau avec le Conseil fédéral. Ce sont des choses qui se sont vues par le passé. Lorsqu'il s'est agi de négocier l'accord sur les réfugiés avec Erdogan, l'UE a confié cette tâche à Angela Merkel, excusez du peu. Jean-Claude Juncker s'est beaucoup impliqué dans la relation avec les Suisses, là n'est pas le problème. Mais Juncker n'était « que » le patron d'une administration qui fait essentiellement du droit. Ursula von der Leyen qui lui succède confie le dossier à sa cheffe de cabinet adjointe, une fonctionnaire brillante. Mais où sont les politiques ?

La Suisse applique déjà de manière automatique le droit européen

Pourquoi n'a-t-on pas organisé chaque année une rencontre politique au plus haut niveau entre le Conseil fédéral et les quatre grands voisins de l'UE, probablement les plus intéressés à une relation harmonieuse, approfondie et équilibrée avec la Confédération helvétique, ne serait-ce qu'à l'égard des nombreux travailleurs



[Visualiser l'article](#)

frontaliers qui passent les Alpes et le Jura (344 000 personnes). Sans le poids politique des chefs d'État et de gouvernement des pays immédiatement voisins de la Suisse, un long sur-place est à prévoir...

« La Suisse rêve de négocier d'égal à égal avec l'UE, mais ce n'est pas vrai », admet un officiel helvétique, déçu par l'échec des négociations. L'Union européenne est et restera le premier partenaire commercial des Suisses en représentant 50 % de ses relations commerciales. Dans l'autre sens, la Suisse est le quatrième partenaire de l'UE : 7 % de ses exportations et 6 % de ses importations. Le rapport est de fait inégal. Ce n'est pas le droit suisse qui modèle le droit européen, c'est le droit européen qui est d'ores et déjà repris automatiquement par la Suisse à travers l'espace Schengen.

Les socialistes se réveillent après la bataille

« Qu'est-ce que la souveraineté dans ces conditions ? s'interroge-t-on, à Berne. Est-ce le fait de subir une partie du droit européen comme aujourd'hui ou d'entrer dans l'UE pour disposer des droits politiques et décider du droit applicable à la table du Conseil et au Parlement européen ? Bien sûr, on est très loin de la mentalité moyenne des Suisses qui se disent que, après tout, cette neutralité leur a permis de traverser deux guerres mondiales sans problème. Alors, pourquoi changer ? »

Le Parti socialiste se réveille en Suisse, mais après la bataille. Dans l'émission *Infrarouge* de la RTS, diffusée le 2 juin, Roger Nordmann, président du groupe socialiste à l'Assemblée fédérale, relance le débat sur l'adhésion après un constat amer : « On est vraiment dans une situation très compliquée. [...] On est dans une série d'illusions dont la première est de croire qu'on a le choix d'avoir des relations avec l'Europe ou pas. [...] Or, nécessairement, par notre géographie, notre économie, notre histoire, on a des relations avec l'Europe. Si on s'est retrouvés en dehors de l'UE, c'est l'histoire qui l'a fait. Mais, de facto, elle s'est construite sans nous. Et puis, on est un peu devenus un membre passif d'une certaine manière, car on applique, quand même, tout le droit européen très largement, malgré des escarmouches. [...] Dernier point qui frise le délire, c'est de dire qu'en étant isolés, on est davantage souverains. [...] En réalité, on est profondément imbriqués dans l'Union européenne et on ne participe pas aux décisions européennes. En Suisse, on est tellement attachés à la démocratie, à juste titre, et au fond, on refuse de participer à l'endroit où se prennent les décisions. »

Les quelque 120 accords bilatéraux qui régissent actuellement les rapports entre la Confédération et l'UE ont vieilli. Cinquante ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange de 1972. La deuxième série des accords bilatéraux a vingt ans d'âge. Ce sont des accords d'accès au marché qui ne prennent pas en compte l'évolution des besoins, les mutations technologiques, les marchés nouveaux... On ne peut en rester là. « On va réfléchir », indique-t-on à Bruxelles. Définir une nouvelle stratégie vis-à-vis de Berne avec, sans doute, de nouvelles conclusions du Conseil européen à l'automne.

La rédaction vous conseille

Brexit : les petits pas de Boris Johnson

La Suisse tourne le dos à l'accord-cadre avec l'UE

Ce que coûterait à la Suisse l'absence d'accord avec l'Union européenne

Diplomatie : « La Commission se montre de plus en plus psychorigide »