

Septembre 2020

# Länderbericht

Dialogue multilatéral Genève



## Une nette majorité contre le « Brexit Suisse »

**"L'initiative de limitation" de l'UDC échoue nettement - L'avenir de l'accord-cadre entre l'UE et la Suisse reste cependant ouvert**

*Olaf Wientzek*

**L'UE, l'Allemagne et le Conseil fédéral suisse peuvent reprendre leur souffle. Comme cela avait été prévu par les sondages, le peuple suisse a repoussé de façon claire, par 61,7% contre 38,3% des voix, l'initiative de limitation qui, in fine, signifiait la fin de la libre circulation des personnes. Une grave crise dans les relations entre la Suisse et l'UE a ainsi pu être évitée. Ce faisant, les citoyens suisses se sont prononcés de façon claire en faveur d'un partenariat pragmatique avec l'UE.**

**Si l'on considère les futures relations qui doivent recevoir une nouvelle base juridique avec un accord-cadre, ce sont néanmoins de difficiles discussions qui se profilent à l'horizon.**

### Le contexte

Le 27 septembre, la Suisse a voté en tout sur cinq initiatives au niveau national ainsi qu'un certain nombre de propositions cantonales. Était particulièrement en ligne de mire l'initiative soumise par le parti populaire suisse eurosceptique et conservateur nationaliste (UDC) « Pour une immigration modérée », en abrégé « Initiative de limitation ». Le but de l'initiative : la Suisse doit réguler en parfaite indépendance l'immigration des étrangers en provenance de l'UE. Cela signifiait l'abrogation de facto de la libre circulation existant depuis 2007 pour les citoyens de l'EU et de l'AELE. Dans la mesure où l'accord de libre circulation est une partie d'un ensemble de conventions bilatérales avec

l'UE, de nombreux autres accords avec l'UE seraient tombés et auraient dû être renégociés en vertu de ce que l'on appelle la « clause guillotine ». Une approbation de l'initiative aurait ainsi débouché sur une très rude épreuve entre la Suisse et l'UE avec des aléas considérables pour la politique, l'économie et la société. En conséquence, les opposants (l'UDC mise à part, tous les grands partis, les associations professionnelles, les syndicats) avait mis en garde à l'encontre d'une étape qui a souvent été décrite comme un « Brexit Suisse », un « Suissexit », un "Schwexit" ou bien encore un "Schweixit".

Une approbation de l'initiative aurait aussi rendu superflu l'accord-cadre entre la Suisse et l'UE qui a été négocié pendant 4 ans (2014-2018) mais qui n'a pas encore été signé. Celui-ci doit régler la coopération future entre l'UE et la Suisse et remplacerait les 20 accords généraux actuels ainsi que plus de 100 accords sectoriels. La Suisse avait récemment, en vue du projet de convention, demandé à l'UE des clarifications dans le domaine de la protection des salaires, la directive sur les droits des citoyens de l'Union et sur les aides d'Etat<sup>1</sup>.

### Le résultat de la votation en détail

Avec un net rejet de l'initiative par 61,7% au total, les suisses ont envoyé un signal clair en faveur de la continuité des relations entre l'UE et la Suisse. La proposition a fait l'objet d'un net rejet au niveau des Etats aussi, elle n'a recueilli en tout une (très courte) majorité que dans quatre des 26 cantons (Tessin, Schwyz, Glaris, Appenzell-Rhodes

<sup>1</sup> On peut trouver une analyse complète du contexte dans notre [rapport précédent](#)

intérieures)<sup>2</sup>. Le rejet a été particulièrement net dans les cantons de Suisse Romande: dans les cantons de Genève, Jura, Vaud et Neuchâtel l'initiative de l'UDC n'a même pas obtenu un tiers des voix. Le soutien était encore plus faible à Bâle-Ville avec environ 25,4%. De même l'initiative a échoué de façon nette dans quelques cantons de la Suisse du Nord et orientale (Schaffhouse, Thurgovie), qui comptent parmi les bastions de l'UDC aux élections parlementaires. Comme cela était prévu, il y a des différences notables entre les différentes parties du pays, ce n'est qu'au Tessin, canton italophone, que la proposition obtient une courte majorité avec 53,1%. En Suisse alémanique et plus encore en Suisse francophone, elle a été clairement rejetée. Le rejet est particulièrement sensible dans les grandes villes: à Berne elle n'obtient que 16%, à Lausanne et Zurich seulement 21% environ, à Bâle 24,9%, à Lucerne 26,2%, à Winterthur à peine 28% et à Genève 30,3%. Le taux de participation électorale qui s'est située en tout à environ 59,5% a été particulièrement élevé.

Une des raisons de ce résultat sans ambiguïté: contrairement à 2014 alors que l'initiative contre l'immigration massive de l'UDC avait été adoptée de justesse avec 50,3%, il y avait cette fois plus de clarté sur les conséquences du vote. Sans erreur possible l'initiative visait la libre circulation des personnes et, avec pour conséquence, les accords bilatéraux avec l'UE. Quand bien même beaucoup de suisses prônaient une limitation de l'immigration des citoyens de l'UE, les conséquences économiques de l'abrogation de la liberté de circulation et de l'abandon des accords bilatéraux ont eu un effet certainement dissuasif. Il est tout aussi certain que, confronté aux incertitudes liées à la crise du coronavirus, le peuple a opté contre des expériences. Finalement, l'UDC n'a pu mobiliser qu'un soutien très limité pour son initiative en dehors de son propre électorat.

## Réactions émanant de l'UE et de la Suisse

La présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen ainsi que le président du Conseil européen Charles Michel ont immédiatement salué le vote. Dans la foulée, Von der Leyen a exprimé l'espoir que maintenant la signature et la ratification de l'accord-cadre puisse intervenir rapidement. De même, Andreas Schwab, l'euro député européen de la CDU et président de la délégation du parlement européen pour les relations avec la Suisse a salué le résultat et a considéré que c'était une preuve que les citoyens suisses veulent conserver une coopération étroite avec l'UE. Dans le même temps, il a exprimé le vœu que le Conseil fédéral suisse défende et éclaire de façon plus volontaire l'accord-cadre avec l'UE.

Le résultat a été aussi reçu avec soulagement par les opposants à l'initiative en Suisse: ils ont évalué le vote comme une claire confirmation de la voie bilatérale avec l'UE. Au nom du Conseil fédéral qui s'était également exprimé pour le rejet de l'initiative de l'UDC, la ministre de la Justice Karin Keller-Sutter (PLR) a salué la décision: ce scrutin est un vote en faveur de la stabilité et revêt la signification d'une bonne relation avec l'UE, justement en cette période de crise du coronavirus.

Inversement la réaction de l'UDC était empreinte d'un mélange de désillusion et de bravade combative. Le nouveau président du parti originaire du Tessin Marco Chiesa a prévenu sombrement que la Suisse allait perdre sa souveraineté. En même temps les représentants de l'UDC ont annoncé qu'ils allaient combattre l'accord-cadre avec l'UE.

## Les suites pour les relations UE-Suisse

La libre circulation des personnes est conservée tout autant que les accords bilatéraux actuels. Le « non » clairement exprimé à l'encontre de l'initiative de limitation, dont l'acceptation aurait entraîné un « Brexit Suisse », est un signal clair envoyé par la population en faveur d'une coopération pragmatique avec l'UE.

En même temps, il ne faut pas confondre le rejet de l'initiative de l'UDC avec une approbation de l'accord-cadre avec l'UE. De plus en plus d'acteurs

<sup>2</sup> Présentation graphique dans les cartes

émettent des critiques à l'encontre de l'accord négocié il y a deux ans. Vendredi encore, aussi bien des syndicats que l'Union suisse des arts et métiers déclaraient qu'ils ne pourraient approuver l'accord-cadre dans sa forme actuelle - c'est à dire sans retouches. Indépendamment du moment plutôt malheureux de cette annonce (deux jours avant la votation sur l'initiative de limitation!) cela représente un sévère revers pour les perspectives de succès du texte de l'accord dans sa forme actuelle. L'UDC refuse l'accord-cadre de toute façon, des socialistes et des démocrates chrétiens (PDC) émanent des exigences de retouches du contenu. Chez les démocrates chrétiens, soulèvent depuis longtemps des critiques la reprise « dynamique » du droit de l'UE de même que le rôle prévu de la Cour de justice de la communauté européenne (CJCE) dans le règlement des litiges au niveau de l'accord-cadre. Selon le conseiller aux Etats, le PDC Pirmin Bischof, la CJCE se voit confier dans sa version actuelle « une influence directe et trop forte » sur la législation et la jurisprudence. Justement, cette question ne pourra être résolue seule avec les clarifications demandées de Bruxelles par le Conseil fédéral; il s'agit là d'un détricotage fondamental du paquet des négociations. En tout état de cause, le soir des élections, le PLR lui-même n'a que mollement défendu l'accord. A ce propos, un commentateur a jugé que l'accord, dans sa version actuelle, était « plongé dans le coma »<sup>3</sup>.

L'UE, après deux ans d'attente, fait au contraire pression pour une signature rapide du texte; si on est prêt à envisager des clarifications, des renégociations ne constituent pas (encore) une option. Le gouvernement suisse, le Conseil fédéral, face à la large résistance qui s'amplifie contre le texte de l'accord, veut d'abord débattre encore sur sa propre position. Certains experts s'attendent à ce que le Conseil fédéral, confronté à un front de plus en plus large de partis et d'associations, réclame des renégociations. D'autres observateurs s'attendent au contraire à ce que le Conseil fédéral cherche d'abord encore une fois à gagner du temps.

## Les autres votations: un oui de justesse pour les avions de combat, non pour les déductions fiscales pour enfants

Il y a eu aussi des surprises dans les autres votations au niveau national.

1. Le vote sur les avions de combat a été bien plus serré que prévu: il n'a recueilli qu'un court 50,1% pour l'approbation. Le dernier sondage (56% pour, 40% contre) avait pourtant pronostiqué une victoire plus nette.
2. La nouvelle loi sur la chasse a été rejetée de justesse (48,1 / 51,9): celle-ci aurait assoupli la protection des loups et permis les tirs préventifs. Les partisans et les opposants étaient au coude à coude dans les sondages.
3. Le feu vert a été donné comme prévu pour l'instauration d'un congé de paternité de deux semaines, une initiative du PDC. Le soutien se situe à 60,3 contre 39,7% dans le cadre de ce qui était prévu.
4. C'est d'une façon étonnamment nette (36,8 / 63,2%) qu'a été rejetée la possibilité de déduction fiscale pour les dépenses générales et les frais de garde des enfants. Les opposants à la proposition avaient argumenté que cette réglementation profiterait surtout aux familles aisées. Les partisans se trouvaient d'abord en tête, mais finalement une majorité s'est dessinée contre ce qui était également une proposition présentée par le PDC.

## Le dimanche de votation vu sous l'angle du PDC

Pour les démocrates-chrétiens suisses du PDC (parti associé au PPE au niveau européen) ce dimanche de votation est en tout cas un succès partiel. Ils s'étaient positionnés de façon claire contre l'initiative de limitation; la proposition

<sup>3</sup> Un bon aperçu est fourni par l'émission "[ECHO du temps](#)" de la SFR

pour le congé paternité a reçu une large approbation. Le fait que les suisses se soient prononcés – même de façon minimale – pour l'acquisition de nouveaux avions de combat a pu être attribué à l'engagement décisif dans la campagne de la conseillère fédérale PDC Viola Amherd. En revanche la déception est venue du rejet étonnamment clair de la proposition du PDC dénommée « déductions fiscales pour enfants ». Quoiqu'il en soit, le PDC a pu avec ce projet renforcer son profil orienté vers la politique familiale. Le PDC s'était prononcé pour la nouvelle loi sur la chasse qui a été rejetée de justesse.

## Le dimanche de votation pour les autres partis suisses

Les Verts libéraux pouvaient être particulièrement satisfaits, tous les cinq résultats étaient conformes à leurs recommandations. Chez les Verts, les socialistes et le parti évangéliste suisse (PEV) ce fut le cas dans quatre votes sur cinq, chez le parti bourgeois démocratique (PBD) tout de même trois fois enfin chez le PLR et l'UDC seulement deux fois. Dans l'ensemble c'est surtout l'UDC qui peut être considéré comme le perdant de ce dimanche de votation.

Pour l'UDC ce n'est pas seulement la défaite électorale sur l'initiative de limitation en elle-même, mais aussi l'évidence d'un recul conséquent. En fait, après l'élection parlementaire de 2019, décevante selon l'avis de l'UDC, une atmosphère de renouveau devait être générée par le nouveau président Marco Chiesa. En fait Chiesa a échappé de justesse à un revers particulièrement amer – un rejet de l'initiative dans son canton d'origine le Tessin. Malgré tout, ce résultat sans ambiguïté montre de façon évidente que l'UDC, sur deux sujets politiques essentiels (l'immigration et l'euro-scepticisme) pouvait à peine mobiliser au-delà de son propre électorat. A l'avenant, dès le soir des élections de vives critiques se sont élevées au sein de l'UDC à l'encontre de la direction du parti. Quelques observateurs voient le vote – qui n'est pas la seule défaite électorale de l'UDC dans un passé récent – comme un signe de l'affaiblissement de la capacité de mobilisation du parti et, par là, de son « potentiel d'épouvantail » dans la

vie politique suisse. Des observateurs avisés remarquent aussi que l'UDC est bien moins pourvue qu'il y a 5 ou 10 ans tant au niveau de la stratégie qu'en personnel politique.

## Commentaires & perspectives

Le peuple suisse a émis un vote clair pour une coopération pragmatique avec l'UE. Une grande crise a pu être évitée dans les relations entre la Suisse et l'UE. Toutefois, une nouvelle épreuve de vérité va bientôt se faire jour (même si elle ne présente pas la même difficulté que la votation de dimanche). Le résultat renforce le Conseil fédéral suisse et fournit aux deux côtés l'occasion de poursuivre les discussions sur l'accord-cadre sans avoir sur leurs têtes l'épée de Damoclès de l'initiative de limitation. Face aux appels de plus en plus pressants en faveur de retouches (et pas seulement des clarifications) la pression se fait de plus en plus forte sur le Conseil fédéral pour qu'il se positionne sur l'accord.

Si la partie suisse exigeait des retouches, elle serait alors obligée d'expliquer de façon plausible quelles corrections seraient nécessaires pour garantir une large approbation et éviter une nouvelle et longue discussion du texte. Les exigences des différents représentants des partis et associations partent encore absolument dans tous les sens. Le gouvernement suisse devra montrer qu'il est prêt à défendre un accord arguments à l'appui même contre une résistance en Suisse. Des exemples solides selon lesquels la Suisse a vraiment intérêt à une étroite relation à long terme avec l'EU seraient aussi utiles pour infirmer le soupçon de vouloir « un menu à la carte ».

Un accord-cadre est nécessaire : le maintien du statu quo amènerait lentement un développement divergent des deux espaces juridiques et par conséquent rendrait plus difficile la coopération. A long terme, la base juridique actuelle des relations, que l'on nomme les bilatérales, n'est pas pour la Suisse non plus une solution vraiment satisfaisante.

Si le Conseil fédéral devait exiger des renégociations, la colère du côté de l'UE d'avoir à détricoter un texte négocié péniblement pendant plus de

quatre ans serait parfaitement compréhensible – juste après, au vu de la votation d’hier, l’UE s’en était tenue finalement à la demande d’une signature rapide. Des relations étroites (ou plus étroites) seraient pourtant dans l’intérêt des deux côtés, politiquement ou économiquement. Lors de la crise du coronavirus, la partie européenne a prouvé dans un sens positif qu’elle peut être un partenaire très pragmatique de la Suisse. On devra justement dans les prochaines semaines ou les prochains mois encore faire preuve de patience jusqu’à ce que la partie suisse ait «mis de l’ordre dans ses idées». L’UE devrait s’y prendre prudemment et en dosant son action, avec des moyens de pression et des piques (entre autres : participation au programme cadre sur la recherche, équivalences boursières). Le vote clair de dimanche contre la suppression de la libre circulation des personnes et pour le partenariat avec l’UE établit que les cas de la Suisse

et du Royaume Uni se situent à des niveaux différents et nécessitent de ce fait des stratégies différentes.

Mais cela nécessite qu’en Suisse et dans les partis modérés par rapport à la politique européenne il y ait une discussion fondamentale pour savoir dans quelle direction les relations avec l’UE doivent être orientées, non seulement dans les prochaines années mais aussi dans les prochaines décennies. La sécurité et le bien être de la Suisse restent aussi à l’avenir étroitement liés au sort de l’UE.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Olaf Wientzek  
Directeur du dialogue multilatéral à Genève  
Coopération européenne et internationale  
[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[olaf.wientzek@kas.de](mailto:olaf.wientzek@kas.de)



Le texte de cette oeuvre est mis à disposition selon les termes de la licence « Creative Commons: Attribution-partage dans les mêmes conditions que 4.0 international », CC BY-SA 4.0 (disponible sous : <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)