

Limiter l'immigration sans compromettre les bilatérales, une tâche difficile

Le Conseil fédéral est placé devant un défi : il doit mettre en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'immigration tout en préservant et en renouvelant la voie bilatérale. Il est dès lors probable que le peuple sera appelé à se prononcer sur la question des relations entre la Suisse et l'UE. *Henri Gétaz*

Abrégé L'adoption de l'initiative « Contre l'immigration de masse » le 9 février 2014 marque une césure dans les relations entre la Suisse et l'UE. Depuis cette date, le Conseil fédéral poursuit, à plusieurs niveaux, son objectif en matière de politique européenne : concilier une gestion autonome de l'immigration avec le maintien et le développement de la voie bilatérale. Pour y parvenir, il s'emploie à obtenir un résultat d'ensemble dans les négociations avec l'UE, notamment en ce qui concerne la libre circulation des personnes, les questions institutionnelles et d'autres accords portant, entre autres, sur l'accès au marché. Selon toute vraisemblance, les électeurs pourraient être appelés, dans un futur proche, à se prononcer sur l'avenir des relations entre la Suisse et l'UE. Il ne s'agira pas de rétablir le *statu quo* ayant prévalu avant le 9 février, mais de définir une voie durable qui soit conforme aux attentes et aux intérêts de la population suisse.

La Suisse partage avec ses voisins européens des langues, des valeurs culturelles et sociales ainsi que des siècles d'échanges commerciaux et de migrations de travailleurs. Souvent, nous devons faire face aux mêmes défis, concernant par exemple la migration, les transports ou la sécurité sur notre continent. Le partenariat étroit que la Suisse entretient avec les États membres de l'UE nous apporte prospérité et sécurité.

Ces relations intenses entre la Suisse et l'UE reposent depuis près de deux décennies sur les accords bilatéraux, qui assurent à la Suisse un cadre régulé de coopération avec ses voisins et lui donnent, ainsi qu'aux États membres de l'UE,

un droit d'accès réciproque à leurs marchés sectoriels. Ces accords règlent par exemple le commerce transfrontalier de marchandises, le transport terrestre et le transport aérien, et couvrent des domaines comme la sécurité intérieure, l'asile et la migration ainsi que la coopération en matière fiscale. La voie bilatérale permet à la Suisse de conserver une plus large liberté d'action tout en préservant ses intérêts en matière d'économie, de sécurité, de transports et d'environnement ainsi que dans les domaines de la science et de la culture. Les électeurs ont confirmé leur attachement à la voie bilatérale lors de plusieurs votations.

L'adoption de l'initiative « Contre l'immigration de masse » le 9 février 2014 a ouvert une ère d'incertitude. La gestion autonome de l'immigration inscrite dans la Constitution fédérale (art. 121a) constitue, eu égard à l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, un énorme défi. La Suisse et l'UE mènent actuellement des consultations pour trouver une solution sur cette question.

Dans le même temps, la Suisse souhaite développer la voie bilatérale par la conclusion d'autres accords bilatéraux d'accès au marché, notamment dans le domaine de l'électricité (voir

Encadré 1. Accord prévu sur l'électricité

L'accord sur l'électricité prévu entre la Suisse et l'UE répond à leur volonté de régler juridiquement la participation de la Suisse au marché européen de l'électricité et, par là même, de développer les échanges transfrontaliers d'électricité et d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement. La Suisse pourrait ainsi consolider la fonction de plaque tournante de l'électricité qu'elle occupe en Europe grâce à sa position

centrale, à des infrastructures de réseau transfrontalières bien développées et à la flexibilité de son parc de production.

Par ailleurs, le libre accès mutuel aux marchés renforcerait la situation des producteurs suisses de courant sur le marché européen de l'électricité. Le but est de développer ce dernier pour aboutir à un véritable marché intérieur européen de l'électricité. Un accord pourrait permettre à la Suisse de

participer aux innovations techniques liées à un tel développement.

Les négociations sont très avancées, mais certaines questions restent ouvertes. La conclusion d'un tel accord dépend en outre d'une solution sur la libre circulation des personnes et sur les questions institutionnelles.



KEYSTONE

encadré 1), et de nouveaux accords de coopération portant par exemple sur l'échange de quotas d'émission (voir encadré 2).

Des négociations bien avancées sur les questions institutionnelles

L'accord prévu sur les questions institutionnelles devrait renforcer la sécurité juridique des acteurs du marché – et donc celle des ressortissants et des entreprises suisses dans l'espace communautaire.

Les négociations engagées en ce sens par les deux parties en 2014 sont déjà bien avancées. Les délégations de négociateurs des deux parties sont d'accord pour que la Suisse puisse participer au

Le Conseil fédéral s'emploie à obtenir un résultat d'ensemble dans les négociations avec l'UE. La présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga s'entretient avec le commissaire européen Dimitris Avramopoulos.

développement du droit de l'UE et décider elle-même de l'intégration de celui-ci dans les accords bilatéraux. Elle reprendrait ainsi de manière dynamique et non automatique le droit européen pertinent qui entre dans le champ d'application des accords bilatéraux. Tout développement du droit ouvre à la Suisse de nouvelles possibilités sur un marché de plus de 500 millions de consommateurs, sans qu'elle doive à chaque fois négocier des contreparties.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg et les principes du droit international seront déterminants pour l'interprétation de ce droit. Les deux parties doivent surveiller elles-mêmes l'application des

Encadré 2. Négociations sur l'échange de quotas d'émission

La Suisse et l'UE mènent depuis 2011 des négociations en vue de coupler leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de CO₂. Dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission, les entreprises participantes s'engagent à remettre un droit d'émission pour chaque tonne de CO₂ émise. Ces droits peuvent être négociés dans l'UE comme en Suisse au sein de chacun des deux systèmes. Les entreprises qui génèrent moins d'émissions qu'elles ne possèdent de droits peuvent vendre la partie excédentaire. Dans le

cas contraire, elles doivent acquérir les droits manquants. La quantité maximale de droits d'émission disponibles (cap) est ainsi réduite chaque année. L'objectif des échanges de droits d'émission est de contribuer à la lutte contre le changement climatique en réduisant les rejets de gaz à effet de serre là où cela s'avère le plus rentable. Les réductions d'émissions sont donc essentiellement réalisées dans les entreprises où la mise en place d'un dispositif de réduction des émissions est moins onéreuse que l'achat de droits.

La reconnaissance mutuelle des droits d'émission de gaz à effet de serre permettrait de coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen existants. Les entreprises suisses concernées pourraient ainsi avoir accès au marché européen, nettement plus vaste et plus liquide, où elles profiteraient de prix plus bas, en faisant jeu égal avec les entreprises de l'UE, ce qui aurait pour effet de réduire les distorsions de concurrence.

accords sur leur territoire. Lorsque cela s'avère approprié et que la Suisse et l'UE en conviennent explicitement, la Suisse peut reconnaître la compétence directe d'organes de l'UE dans certains domaines techniques – comme c'est déjà le cas aujourd'hui en matière de certification des avions. Il reste encore à se mettre d'accord sur les termes de la procédure de règlement des différends : seul un accord sur cette question permettra de conclure les négociations.

Une solution pour la libre circulation des personnes

D'une manière générale, le Conseil fédéral s'efforce de faire aboutir les négociations avec l'UE sur un résultat d'ensemble. Celles-ci portent sur l'accord sur la libre circulation des personnes, y compris son extension à la Croatie, les questions institutionnelles, la conclusion de nouveaux accords d'accès au marché (voir *encadré 1*), l'élargissement de la coopération (voir *encadré 2*) en matière de recherche, d'éducation et de culture ainsi que la question du renouvellement de la contribution à l'élargissement.

Ainsi, le maintien de la voie bilatérale est compatible avec le nouvel article constitutionnel, en vertu duquel l'accord sur la libre circulation des personnes devrait être adapté. Il est indispensable de pérenniser l'accord pour résoudre la question de l'immigration conformément au mandat constitutionnel.

Un an après la votation sur la limitation de l'immigration de masse, le Conseil fédéral a pris des mesures en vue de la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles. En février 2015, il a ainsi approuvé le projet relatif aux adaptations nécessaires de la loi fédérale sur les étrangers et arrêté diverses mesures d'accompagnement visant à mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre indigène. Il a fait évaluer, jusqu'à

l'automne, les résultats et les réponses de la consultation relative à la loi révisée sur les étrangers. Il devrait transmettre, début 2016, son message sur le sujet au Parlement.

En février 2015, le Conseil fédéral a approuvé, en même temps que le projet de loi, le mandat de négociation pour trouver une solution en ce qui concerne l'accord sur la libre circulation des personnes. La présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga avait convenu auparavant avec le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker de mener des consultations avec l'UE et ses États membres.

Le Conseil fédéral entend apporter une réponse aux préoccupations de la population, en adaptant l'accord de manière à ce que la Suisse puisse gérer et limiter de manière autonome l'immigration, tout en préservant ses intérêts économiques. Dans le même temps, il s'agit de maintenir et développer la voie bilatérale, qui est le fondement des relations avec l'UE, d'où la nécessité de trouver une solution avec l'UE sur la libre circulation des personnes.

Répercussions sur le programme de recherche « Horizon 2020 »

Depuis 2004, la Suisse participait aux programmes-cadres de recherche de l'UE en tant qu'Etat associé, autrement dit en tant que partenaire ayant les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres participants. La participation de la Suisse était régie dans un accord bilatéral renégocié pour chaque programme pluriannuel, sur la base de l'accord sur la recherche conclu en 1999 dans le cadre des Accords bilatéraux I, lequel a été prolongé pour couvrir la période 2007 à 2013.

En raison de l'adoption de l'initiative contre l'immigration de masse, la Suisse a dû s'accommoder d'une solution intermédiaire, qui ne lui

Encadré 3. Résoudre les problèmes migratoires à l'échelle européenne

Comme le révèle la persistance de flux migratoires élevés, il faut, à l'échelle européenne, des solutions communes et une politique solidaire et crédible en matière de réfugiés. C'est aussi dans l'intérêt de la Suisse. Les programmes européens de relocalisation de personnes à protéger marquent une étape importante dans la bonne direction. La Suisse est prête à s'associer à ces efforts.

Le Conseil fédéral a ainsi décidé en septembre dernier de participer volontairement à ces programmes de relocalisation, à condition que toutes les personnes soient correctement enregistrées dans les centres prévus à cet effet. Pour soutenir le système de Dublin, la Suisse œuvrera à long terme pour l'instauration de mécanismes de répartition durables et contraignants au sein de l'Europe. Au-delà de tous les débats sur

la gestion de la situation migratoire en Europe, il ne faut pas oublier que la grande majorité des réfugiés se trouvent dans les pays limitrophes des zones de conflit. C'est pourquoi le Conseil fédéral a également décidé d'augmenter de 70 millions de francs l'enveloppe consacrée à l'aide fournie sur place dans le contexte de la crise syrienne.



KEystone

permet d'être que partiellement associée à l'actuel programme de recherche de l'UE « Horizon 2020 » jusqu'à la fin de 2016. Pour la période 2017 à 2020, elle ne pourra participer automatiquement à l'ensemble du programme en tant qu'État pleinement associé que si une solution est trouvée sur la question de la libre circulation des personnes.

La recherche est l'un des domaines affectés par la décision du 9 février 2014. Pour mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel tout en poursuivant la voie bilatérale, il faudra probablement appeler les électeurs aux urnes dans un avenir proche, afin qu'ils se prononcent sur les relations entre la Suisse et l'UE. Il ne s'agira pas de faire marche arrière, mais de trouver des solutions viables qui répondent aux préoccupations de la population suisse. C'est à cette seule condition qu'une future votation sur le thème des relations entre la Suisse et l'UE pourra être gagnée.

Les électeurs ont leur avenir européen entre leurs mains

Comme le montre l'exemple de la recherche, la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigra-

L'adoption de l'initiative « Contre l'immigration de masse » compromet la participation de la Suisse au programme de recherche de l'UE. Étudiants à l'EPF de Lausanne.

tion de masse dépasse, par son enjeu, la question de l'immigration. Une votation, prévisible, sur la question européenne ne décidera pas uniquement du futur régime d'immigration, mais sera aussi d'une importance décisive pour les chercheurs et la place scientifique, pour le secteur de l'électricité et peut-être pour la place financière, le secteur laitier, l'aviation, l'industrie d'exportation et d'autres sphères d'activité concernées par les accords existant avec l'UE. C'est dire l'importance de l'enjeu que représente la gestion de nos relations avec l'UE.



Henri Gétaz

Ambassadeur, directeur de la Direction des affaires européennes (DAE), Berne