

Un contexte défavorable aux compromis avec l'UE

Endettement, réfugiés, Brexit : les racines de la crise au sein de l'Union européenne sont loin d'être résolues. Elle ne peut donc guère se permettre de faire des concessions à la Suisse. *Klaus Armingeon*

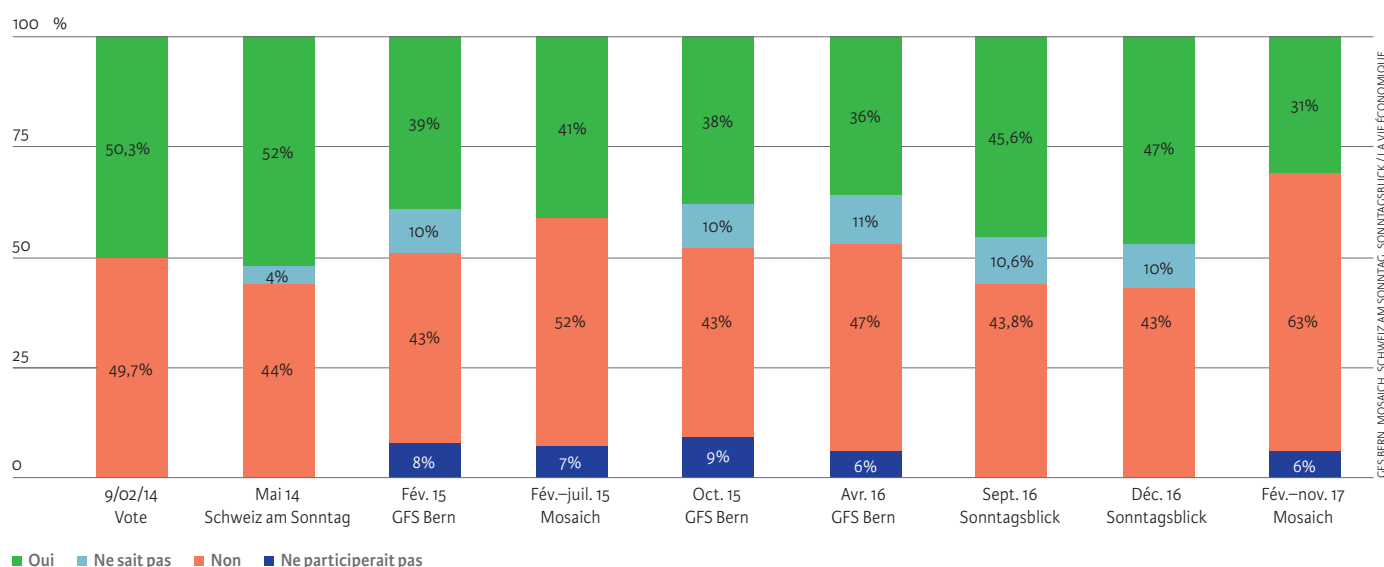
Abrégé L'Union européenne (UE) est confrontée à une série de difficultés qui ne lui permettent guère de faire des concessions à la Suisse. L'un de ses défis majeurs est l'opposition croissante que déploie certains pays membres au processus d'unification européenne. Par ailleurs, une grande partie de la population suisse reste persuadée que l'on pourrait contraindre l'UE à faire des compromis. Le soutien à l'initiative contre l'immigration de masse n'a que faiblement diminué, comme le relèvent les sondages effectués depuis le vote de février 2014. Les problèmes de mise en œuvre n'ont guère modifié la perception de la situation par de larges couches de la population. Le Conseil fédéral doit donc se préparer à affronter des vents contraires en cas de vote sur un accord-cadre avec l'UE.

Le début de l'été s'annonçait sous des auspices relativement favorables pour la politique européenne de la Suisse. L'UE redressait la tête: elle semblait avoir surmonté les crises de l'euro et des réfugiés et retrouvait des eaux plus calmes après le vote sur le Brexit. Les négociations farouches menées avec le gouvernement britannique avaient clairement montré

aux autres États membres qu'il ne suffisait pas de s'en aller en posant les clés sur la table. La Commission a présenté en novembre 2017 les résultats d'une enquête parvenant à la conclusion que l'opinion publique de l'UE se montrait désormais plus favorable à l'intégration. C'est avec une Union apaisée que la Suisse a pu négocier un accord-cadre institutionnel tenant compte des intérêts et des sensibilités des deux parties.

Les apparences, néanmoins, sont trompeuses. Aucun des stigmates de la crise apparue en 2010 n'a été éliminé, ni même en partie effacé. La politique intérieure et européenne, en Suisse comme dans l'UE et dans ses États membres, est le fruit d'interactions complexes qui limitent considérablement les options politiques. L'UE se bat sur de nombreux fronts pour empêcher l'effondrement du système. En Suisse, les tensions nées de la confrontation entre les exigences ma-

Soutien à l'initiative contre l'immigration de masse (enquêtes, 2014–2017)





Les eurosceptiques sont entendus dans de larges couches de la population. Le ministre de l'Intérieur italien Matteo Salvini à Pise.

nifestées par une large frange de la population en matière de souveraineté et les avantages découlant des liens étroits noués avec l'UE après le non à l'EEE de 1992 ne s'est pas résorbé et pourrait même rapidement sonner le glas du projet d'accord-cadre.

Le calme avant la tempête

La crise de l'euro est souvent attribuée au laxisme budgétaire de certains États membres ou à des problèmes structurels fondamentaux de la zone euro. L'accusation de relâchement budgétaire ne s'applique pourtant qu'à la Grèce. Des pays comme l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande – qui ont dû renflouer leurs banques ou solliciter une aide de l'UE – obtenaient avant la crise des résultats budgétaires comparables, voire supérieurs à l'Allemagne. L'argument selon lequel la crise serait due aux divergences de compétitivité et au manque de convergence économique

entre les pays de la zone euro semble donc plus plausible. Dans la réalité des faits, aucun indicateur ne témoigne de l'émergence d'une zone monétaire optimale depuis la planification de l'euro. Les écarts de revenu par habitant tendent même à s'accroître.

Les différences de structure économique sont acceptables au sein d'une zone monétaire pour autant que les systèmes de redistribution mis en place par la politique fiscale soient dotés de capacités suffisantes pour soutenir durablement les régions structurellement défavorisées. Ce n'est assurément pas le cas de la zone euro. Le mécanisme européen de stabilité peut par exemple accorder des prêts d'un montant maximal de 500 milliards d'euros aux États membres se trouvant dans une situation d'urgence et disposés à engager des réformes. De telles actions ne peuvent être que temporaires et la capacité de ce fonds serait insuffisante si un grand pays comme l'Italie se retrouvait en

difficulté. L'Union bancaire européenne, dont la mission est de réduire le déficit réglementaire de la période d'avant la crise, n'est pas encore pleinement opérationnelle puisqu'il lui manque sa clé de voûte : une garantie commune des dépôts. En outre, la capacité de la Commission européenne à imposer des sanctions aux pays déficitaires a été renforcée. Ce genre de mesure n'est, toutefois, guère utile si les déficits ne sont pas la cause des crises monétaires, mais seulement les conséquences d'une architecture déficiente de la zone euro.

La crise a été grandement atténuée par l'attitude de la Banque centrale européenne (BCE) présidée par Mario Draghi qui, par une interprétation généreuse de son mandat contractuel, a lancé un programme de rachat d'emprunts d'État sur les marchés financiers. Une telle politique est toutefois difficile à maintenir sur la durée et son efficacité dépendra également de la direction de la BCE qui sera renouvelée au plus tard l'année prochaine en raison de la limitation de la durée des mandats.

Nous vivons une période de calme avant la tempête. Celle-ci peut survenir soudainement, en raison d'un choc externe – à l'image de la crise des marchés financiers amorcée en 2007 – ou d'une situation d'instabilité politique ou économique dans certains pays membres.

Une politique migratoire peu efficace

La deuxième crise majeure de l'Union n'a pas non plus trouvé d'issue : l'incapacité à faire face à la catastrophe humanitaire provoquée par les flux de réfugiés est le fruit de la politique d'intérêts à la fois compréhensible et impitoyable des États membres. L'UE n'a jusqu'à maintenant pas réussi à mettre au point un mécanisme de répartition acceptable pour tous les participants. Les succès tels que la fermeture de la route des Balkans reposaient sur des auspices favorables comme l'accord sur les réfugiés négocié principalement entre l'Allemagne et la Turquie. Ils pourraient ne pas être reproductibles en cas de nouvelle vague migratoire due à une guerre civile ou à un affrontement entre grandes puissances au Moyen-Orient.

Enfin, on ignore encore comment la troisième crise – la sortie du Royaume-Uni – sera résolue. L'accès de l'industrie britannique au marché intérieur et les contrôles aux frontières ne sont, par exemple, toujours pas réglés.

Les péripéties internes de l'UE limiteront sa disponibilité à faire des concessions à des pays tiers – la Suisse en particulier. Dans des domaines sensibles comme la libre circulation des personnes, toute concession équivaldrait à ouvrir la boîte de Pandore, car les États membres exigeraient alors des conditions au moins aussi favorables que celles offertes aux pays tiers. Sur le plan interne, l'UE devra probablement poursuivre la voie de la différenciation fondée sur un rythme d'intégration distinct selon les États membres. Près de 40 % des règles contractuelles sont déjà différenciées et cette logique à « géométrie variable » ou cette « Europe à plusieurs vitesses » continuera de façonner l'Union. Toutefois, cela ne signifie pas que la Suisse en bénéficiera automatiquement.

Le « projet des élites »

Pourquoi l'UE ne parvient-elle pas à développer une politique uniforme et efficace, même lors de catastrophes humanitaires telles que la crise des réfugiés ? Pourquoi ne pas résoudre les problèmes structurels de la zone euro en introduisant de manière permanente une union budgétaire en faveur des régions structurellement faibles, comme cela se pratique à l'échelon national depuis des décennies ? En Allemagne, par exemple, les régions proches de l'ancien rideau de fer, puis les nouveaux Länder ont bénéficié d'importantes subventions, de la même manière que nous injectons en Suisse des fonds publics dans les régions de montagne.

La réponse se trouve dans la politisation de l'intégration européenne par les partis et les mouvements eurosceptiques ainsi que dans le rejet potentiel d'une nouvelle communautarisation par les citoyens. Jusqu'à la fin des années quatre-vingts, l'unification européenne était marquée par le « consensus permissif » des citoyens. L'Europe était avant tout considérée comme une zone de libre-échange utile, essentiellement apolitique puisque toutes les questions politiques importantes étaient résolues

dans le cadre de la démocratie nationale. Il est ensuite apparu, au plus tard lors de la signature du Traité de Maastricht en 1992, que l'UE était et aspirait à bien davantage.

Des partis de droite comme le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (Ukip) ou le Front national en France ont notamment critiqué cette orientation qualifiée de « projet des élites ». Un peu plus tard, des partis de gauche leur ont emboîté le pas, certes avec une vigueur moindre, à l'image de Syriza en Grèce, qui dénonçait la capitulation de la démocratie nationale face aux réformes exigées par l'UE, ou du parti du centre Cinq Étoiles en Italie.

Jusqu'en 1990, les partis populistes de droite obtenaient en moyenne 2 % des voix aux élections. Cette proportion a augmenté au cours des années suivantes pour atteindre près de 8 % en 2015. Les enquêtes Eurobaromètre menées par la

Commission européenne montrent que 35 % des citoyens de l'UE sont totalement réfractaires à la notion d'identité européenne, alors que 9 % seulement se considèrent comme « avant tout Européens ». La proportion d'« Européens » ayant une identité européenne faible à forte n'a guère varié au cours du dernier quart de siècle.

En conséquence, les partis européens traditionnels ont dû faire face à une concurrence eurosceptique soutenue par une large frange de la population. Étant donné que le pouvoir politique en Europe se constitue toujours à l'échelon national, il est très risqué, d'un point de vue électoral, de mener une politique favorable à l'intégration. Le Conseil européen ou le Conseil des ministres auraient tout intérêt à se demander quels sont les avantages d'une décision allant en ce sens pour les pays membres afin que celle-ci puisse être plus facilement défendue devant l'électorat.

Profils des partisans et des adversaires de l'initiative contre l'immigration de masse (enquête Mosaich de novembre 2017)

	Approuverait l'IIM	Refuserait l'IIM
	En %	En %
Évaluation de la position de la Suisse vis-à-vis de l'UE		
La Suisse aurait tiré un meilleur parti de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse si elle s'était montrée plus ferme dans les négociations.	82	38
La Suisse n'a pas d'atouts en main pour obtenir de réelles concessions de l'UE sur la libre circulation des personnes. Rejet (net).	52	34
Valeurs / idéologie / engagement politique		
Je me situe à droite de l'échiquier politique.	68	37
Je suis très fier d'être Suisse.	58	37
Je suis partisan d'une Suisse qui défend ses traditions.	86	64
Je suis partisan d'une Suisse qui se prémunit davantage contre les influences extérieures.	66	29
Je suis partisan d'une Suisse qui offre davantage de chances aux Suisses.	69	37
Connaissances		
Objet de l'initiative contre l'immigration de masse. Part de réponses correctes.	56	72
Le Conseil européen fixe certains objectifs politiques de l'UE. Part de réponses correctes.	34	35
Démographie		
	Moyenne / médiane	Moyenne / médiane
Revenu du ménage (catégorie médiane)	6300–7500	8900–10 500

Partisans (N = 267 ; 37 %), adversaires (N = 693 ; 63 %).

Sentiment d'appartenance et craintes

De nombreux éléments indiquent que des décisions comme le Brexit sont fortement influencées par le sentiment d'identité nationale et par une forme de scepticisme à l'égard des étrangers et de l'ouverture de son propre pays. L'identité britannique était l'une des variables les plus déterminantes du vote. Ce constat s'accorde avec le fait que les effectifs des partisans et des adversaires du Brexit sont restés stables après le vote, bien qu'il soit désormais évident que la sortie sera semée d'embûches et que ses avantages seront moins faciles à concrétiser que ne le prétendaient les opposants à l'UE. Si l'on abandonne l'hypothèse que des calculs purement rationnels de politique économique ont guidé les électeurs, la réponse s'impose d'elle-même. Il est ainsi plus aisé d'admettre que la volonté de quitter l'Union est essentiellement déterminée par le sentiment d'appartenance nationale et la crainte qu'une plus grande ouverture nuise au pays.

Il en va de même en Suisse. Après le vote sur l'initiative contre l'immigration de masse, l'UE n'a pas tenté d'entamer des négociations avec la Confédération sur la libre circulation des personnes. La mise en œuvre de l'article constitutionnel sous la forme d'une préférence nationale

« allégée » est très éloignée d'une application littérale. Les partisans de l'initiative prévoyaient, sur la base de la compatibilité des accords bilatéraux et de l'article constitutionnel sur l'immigration, que l'UE allait faire des concessions. Bien que cela ne se soit pas produit et que la mise en œuvre d'une politique migratoire strictement respectueuse de la volonté populaire ait échoué en raison des intérêts de l'UE et de l'équilibre des pouvoirs, l'appui à l'initiative n'avait que légèrement diminué à fin 2016 (voir *illustration*). Les premiers signes d'un essoufflement manifeste n'ont été mis en lumière qu'en novembre 2017 par l'enquête Mosaich réalisée tous les deux ans par le centre de compétences national pour les sciences sociales (Fors).

Les enjeux de l'initiative mal compris par la population

Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête confirment les observations faites dans le cadre du processus du Brexit, selon lesquelles les citoyens continuent de soutenir un projet même si sa concrétisation se révèle inapplicable dès les premières étapes. Comme dans le cas du Brexit, tout porte à croire que le succès de l'initiative ne découle pas du projet lui-même, mais d'une opposition de principe à l'ouverture de la Suisse conjugée à un fort attachement émotionnel au pays et à la crainte de ne tirer aucun bénéfice personnel de cette ouverture (voir *tableau*).

L'enquête Mosaich montre, en premier lieu, que la population souffre d'importantes lacunes dans ses connaissances : à peine la moitié des partisans de l'initiative contre l'immigration de masse ont été en mesure d'en décrire correctement le contenu. Ils n'ont – tout comme les adversaires – qu'une faible connaissance du système politique de l'UE. De nombreux défen-

seurs de l'initiative affirment que la Suisse dispose d'un fort pouvoir de négociation vis-à-vis de l'UE et qu'elle aurait pu obtenir davantage de concessions en durcissant le ton. Cette catégorie de citoyens se situe politiquement à droite, vote majoritairement UDC et affiche des valeurs conservatrices, voire isolationnistes. Du point de vue socioculturel, le niveau d'éducation de ces personnes et le revenu de leur ménage sont légèrement inférieurs à ceux des opposants à l'initiative ; elles sont également légèrement plus âgées. La faible connaissance de l'initiative et les positions nettement conservatrices et isolationnistes soutiennent l'hypothèse que les facteurs déterminants ne sont pas les objectifs concrets de l'initiative, mais des valeurs fondamentales peu ou pas influencées par les problèmes de mise en œuvre d'un article constitutionnel.

Comme plus de la moitié des personnes interrogées estime que le Conseil fédéral dispose d'un pouvoir de négociation considérable et en partie inexploité vis-à-vis de l'UE, il est probable que celui-ci devra affronter de forts vents contraires lors de futures votations sur la question européenne. Cette frange de la population pourrait être facilement mobilisée contre un accord-cadre au cas où celui-ci apparaîtrait comme un contrat de capitulation. Aucun signe de détente ne pointe donc à l'horizon de la politique européenne de la Suisse.



Klaus Armingeon

Professeur de politique comparée et de politique européenne, directeur de l'Institut de sciences politiques, université de Berne