

Cet ouvrage analyse les arguments des principaux partis et groupes d'intérêt suisses lors des débats autour du projet d'accord institutionnel avec l'UE, durant la période 2018-2019. Pour les partis, une comparaison est effectuée avec les diverses échéances européennes de la période 1989-2014. D'abord sont rappelées les diverses étapes qui ont mené à ce que l'on appelle aujourd'hui la «voie bilatérale», suivies d'une analyse du contenu du projet d'accord institutionnel et de ses «points chauds». Puis les arguments de l'UDC sont analysés, et rapportés à des évolutions en profondeur des valeurs qui traversent les débats politiques en Suisse. Ensuite sont examinés les tiraillements qui affectent le bloc bourgeois, avec un PLR, des Verts libéraux et une Economieuisse plus favorables, une USAM et un PDC plus réservés. Enfin sont exposées les réticences d'une gauche (PS et Verts) emmenée par les syndicats, qui se bat contre l'affaiblissement des «mesures d'accompagnement» en affirmant l'idée d'une Europe sociale. Les conclusions insistent sur la montée, frappante si l'on compare les périodes 2018-2019 et 1989-2014, du nombre d'arguments de type culturel et identitaire venant s'ajouter aux arguments socio-économiques classiques, et en bonne partie les contredire, sorte de vague de fond nourrissant les hésitations actuelles.

Inauguré en octobre 2016 dans le cadre du Global Studies Institute de l'Université de Genève, le Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes a pour mission d'effectuer des recherches académiques sur des thèmes de pointe liés à la construction européenne. Son Comité directeur est composé des Prof. Nicolas Levrat (Président), Dusan Sidjanski, Sandra Lavenex, René Schwok, et du Secrétaire général de l'Université Dr Didier Raboud. Le Conseil consultatif est composé de: Prof. Micheline Calmy-Rey, Viviane Reding, Dimitris Avramopoulos, Antoine Firmenich, Prof. Ronald Inglehart, John Latsis, Jean-Pierre Roth, Prof. Paul Taylor, Jacques de Watteville. Chercheurs affiliés: Dr. Frédéric Esposito, Dr. Miroslav Jovanović, Dr. Georges Kolyvas, Dr. François Saint-Ouen. Le professeur invité en 2019-2020 est Dr. Sandro Gozi.



ISBN 978-2-8399-2764-2



CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI  
EN ÉTUDES EUROPÉENNES

GLOBAL STUDIES  
INSTITUTE



UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE



*Impressum  
Centre d'impression  
de l'Université de Genève  
septembre 2019*

**SUISSE-UNION EUROPÉENNE**  
***LES DÉBATS AUTOUR DE L'ACCORD INSTITUTIONNEL***

**PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES**

**Titres déjà parus dans cette collection**

**1**

**Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne – Union of Values ? Implementing the values and principles of the European Union (2018)**

Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (éd.)

**2**

**Europe's Existential Crisis (2018)**

Dusan Sidjanski

**3**

**L'avenir de l'Union Européenne, défis et initiatives (2018)**

Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.)

**4**

**L'avenir de la Zone euro (2019)**

Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.)

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

5

BLAISE FONTANELLAZ

FRANÇOIS SAINT-OUEN

**SUISSE-UNION EUROPÉENNE**

**LES DÉBATS AUTOUR DE L'ACCORD INSTITUTIONNEL**



## **Avant-propos**

Le présent ouvrage est déjà le cinquième à paraître depuis 2018 dans la présente collection des publications du *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes*. Il fait suite à une publication en anglais, qui reprend les principaux articles récents de Dusan Sidjanski sur la construction européenne ; à un ouvrage en anglais et français sur la question des valeurs de l'Union Européenne, la capacité de cette dernière à les mettre en œuvre et les faire respecter par tous ses États membres ; et à deux livres en français : l'un sur les principaux défis d'avenir de l'Union Européenne, l'autre sur l'importance d'un renforcement de la Zone euro pour le futur de l'intégration.

Créé au sein de l'Université de Genève en octobre 2016, le Centre de compétences ne saurait oublier la Suisse et sa position originale dans la construction européenne. En témoigne le présent ouvrage qui retrace les débats qui se déroulent actuellement dans ce pays, à propos de l'éventualité de conclure avec l'Union un accord-cadre institutionnel, censé donner à l'avenir plus d'assise aux accords bilatéraux existants. Il y a à ce sujet des échanges d'arguments ainsi que des résistances que les deux auteurs, collaborateurs scientifiques au Centre de compétences, se sont attachés à analyser et à expliquer. Ajoutons qu'un tel livre n'a pas d'équivalent en Suisse aujourd'hui, puisque cette question du projet d'accord institutionnel avec l'UE n'y a guère été traitée jusqu'ici de manière aussi systématique. Mais il est de plus destiné à être distribué largement hors de Suisse, en particulier dans les instances européennes, afin qu'y soient mieux comprises les diverses sensibilités qui agitent la Suisse, au point d'empêcher pour le moment son gouvernement de signer, et même de parapher le texte du projet d'accord qui a été négocié avec l'Union entre 2013 et 2018.

Soucieux de rigueur académique, ce livre n'est ni un plaidoyer pour la Suisse, ni pour l'Union. Son but n'est pas de dire qui a tort ou raison, si tant est qu'une telle question ait un sens, mais de faire sentir et de tenter d'expliquer les prises de position et les types d'arguments qui sont apparus au sein des partis et des grandes organisations socio-économiques du pays, par rapport à ce projet d'accord avec l'Union.

Il nous importe de remercier toutes les personnes qui ont facilité et permis une telle recherche, et notamment M. Patrick Odier, qui a mis à disposition du Centre de compétences une partie des ressources qu'il destine à l'Université de Genève. Toute notre gratitude lui est acquise. Nous remercions aussi Clara Commeau, qui nous a aidés dans la mise en forme de ce livre.



À la dernière page de son livre *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux* (1965), Denis de Rougemont citait cette réflexion de Victor Hugo : « La Suisse, dans l'histoire, aura le dernier mot »... pour aussitôt s'empresser d'ajouter « Mais encore faut-il qu'elle le dise ! »

Cette dernière remarque paraît exemplaire de la situation qui a prévalu jusqu'ici à l'égard de « l'accord institutionnel » avec l'Union Européenne, lequel, démocratie et pouvoir du peuple en dernier ressort obligent, a suscité d'intenses débats dans le pays tout autant que de nombreuses hésitations. Voilà ce que nous avons essayé de cerner en lançant une recherche ayant pour toile de fond la position plutôt originale de la Suisse sur la question européenne, qui semble avoir pour leitmotiv : jusqu'où aller dans l'adoption de normes qu'on n'a pas soi-même élaborées ? Tout ceci n'est du reste pas nouveau : il y a trente ans, on évoquait par exemple, le risque de « satellisation » d'une Suisse qui, n'étant pas membre, ne peut participer à l'élaboration des normes communautaires, mais qui se voit ensuite contrainte plus ou moins de les reprendre, afin de demeurer, comme on avait coutume de le dire, « euro-compatible »<sup>1</sup>.

Comme beaucoup d'autres, nous nous nous sommes rendu compte que le débat à ce sujet, loin de s'apaiser, s'animait au contraire et mettait par là-même en évidence des tensions, voire des divisions ou des fractures qui, sans qu'on les aperçoive toujours aussi clairement en temps ordinaire, traversent le pays. Pour le dire d'une formule, empruntée à Ramuz, cet accord institutionnel n'aura-t-il pas été le révélateur d'une société renfermant en son sein « deux ou trois sociétés ou davantage, cohabitantes, juxtaposées, hostiles l'une à l'autre, mais sans bien le savoir » ?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dusan Sidjanski, « La Suisse face à la Communauté européenne », *Pouvoirs*, 43, 1987, pp. 139-149. C'est ainsi que l'adhésion a pu apparaître à l'époque comme un remède possible à la satellisation, ce qui explique qu'une demande ait pu être faite en ce sens par les autorités suisses... malheureusement en pleine campagne sur l'Espace Économique Européen ! Ce type de raisonnement (adhésion vs satellisation) n'était pas partagé par le peuple.

<sup>2</sup> C. F. Ramuz, *Taille de l'homme* (1933), Genève, Zoé, 2019, p. 52.

Si notre recherche se concentre sur les débats qui ont lieu à l'intérieur de la Confédération, ne l'oublions toutefois pas : le contexte général est marqué par une très forte relation d'interdépendance entre l'Union Européenne et la Suisse, à laquelle s'ajoute un déséquilibre évident avec une UE et ses 512 millions d'habitants (UK compris), qui pèse évidemment beaucoup plus que la Suisse et ses 8,4 millions. Au total ce ne sont pas moins de 52% des exportations suisses qui vont vers l'UE, tandis que 70% des importations suisses sont en provenance de l'UE<sup>3</sup>. Lors d'une conférence donnée à l'Université de Genève le 3 avril 2019, le Secrétaire d'État Roberto Balzaretti rappelait que 1 franc sur 3 gagnés en Suisse, l'est avec l'Union Européenne. On voit à travers de tels chiffres, régulièrement cités par les autorités fédérales depuis 2010, toute l'importance que revêtent pour la Suisse ses relations avec l'Union.

En revanche, du côté de l'UE, on constate que tout ceci ne représente guère que 3,5% de son PIB, ce qui est certes important... mais non considérable. Il n'est par ailleurs que d'aller à Bruxelles pour se rendre compte combien les milieux suisses sont, en dehors de la Mission officielle (l'une des plus importantes d'un « pays tiers » de l'UE, juste après celle des États-Unis), disséminés, noyés dans la masse et relativement peu visibles. Certes, on dira que la visibilité en tant que telle, fatuité du monde moderne, n'est pas forcément un gage de bon lobbying – mais le manque de visibilité ne l'est probablement pas non plus ! Un correspondant alémanique en poste à Bruxelles a cru utile de s'en émouvoir, par comparaison avec la création de la *House of Norway* qui regroupe à Bruxelles l'ensemble des milieux norvégiens qu'il juge beaucoup mieux organisés<sup>4</sup>.

Si l'on ouvre un peu plus largement la perspective, on doit relever que, tout comme l'ancienne *Confoederatio Helvetica*, la Suisse contemporaine fait partie intégrante de la culture européenne. Ainsi, ses trois langues principales ont leur centre de gravité dans les pays voisins. Par ailleurs, ses intérêts économiques convergent avec ceux de l'Union Européenne au sein d'organisations renforçant la collaboration multilatérale, comme hier le GATT ou aujourd'hui l'OMC. La Banque nationale suisse collabore avec la Banque centrale européenne pour éviter des fluctuations de parité entre le franc suisse et l'euro. Dans un monde en profonde transformation, l'Europe est au demeurant l'échelle qui vient presque naturellement à l'esprit lorsqu'il s'agit de relever les enjeux technolo-

---

<sup>3</sup> Voir *La Suisse et l'Union Européenne en chiffres*, Berne, Département fédéral des affaires étrangères, février 2019, p. 11.

<sup>4</sup> Stephan Israel, "Schweizer Lobbyisten fehlen in Brüssel", *Tages-Anzeiger*, 22 décembre 2018.

giques, lutter contre le terrorisme et le crime organisé, défendre un modèle social ancré dans la dignité de la personne, répondre aux défis du réchauffement climatique, de l'énergie ou des migrations, peser d'un poids économique face à de nouveaux géants comme la Chine, ou bien face au rouleau compresseur « *America first* » de l'administration Trump, et pour tenter de contribuer plus efficacement à la paix<sup>5</sup>. Le marché européen offre par ailleurs à la Suisse une certaine sécurité, alors que c'est beaucoup moins le cas par exemple du marché chinois apparemment plein de promesses, mais organisé autoritairement par un pouvoir politique qui, s'appuyant sur de grandes capacités économiques et scientifiques, pourrait être tenté de ne pas respecter les règles de la libre concurrence et qui n'hésitera guère, le moment venu, à réduire ou même arrêter les importations dans les domaines où le pays aura peu à peu réussi à développer sa propre capacité de production.

« Celui qui croit pouvoir trouver en soi-même de quoi se passer de tout le monde se trompe fort ; mais celui qui croit qu'on ne peut se passer de lui se trompe encore davantage », écrivait La Rochefoucauld (maxime 201). Face à un monde imprévisible et chaotique, l'UE représente, avec sa politique commerciale commune, une puissance économique de dimension globale sur laquelle la Suisse semblerait avoir tout intérêt à s'adosser. D'ailleurs, le Secrétaire d'État Roberto Balzaretti, s'est dit persuadé que, « en termes économiques, les accords ont plus d'importance pour nous que pour l'UE » (entretien à *La Vie économique*, juillet 2018).

Le premier accord bilatéral avec la Communauté européenne remonte à 1972 et concerne le secteur industriel et certains produits agricoles transformés. Une autre date-clé est celle de 1992 lorsque s'ouvre la première crise, après le refus par le peuple de l'accord multilatéral de l'Espace Économique Européen concernant l'ensemble des pays de l'UE et de l'AELE. Après quelques années d'isolement marquées par une stagnation de l'économie suisse durant le reste des années 1990, c'est la voie d'accords bilatéraux avec l'UE qui a été retenue, faute d'autre choix réaliste possible, puisque l'isolement eût été coûteux alors que l'adhésion était (et demeure) inenvisageable. Il y a eu ensuite toute une série de ces accords avec l'UE sur des sujets d'intérêt commun au fil des an-

---

<sup>5</sup> Le motif de la paix fait partie des arguments classiquement avancés par les partisans de l'intégration du continent. Toutefois, il existe fort peu d'études qui essaient d'étayer cette hypothèse à la lueur des faits. Citons des conclusions récentes qui paraissent la corroborer : René Schwok, *La construction européenne contribue-t-elle à la paix ?*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2016, 165 p.

nées, tous acceptés par le peuple en 2000, 2005, 2006 et 2009, avec notamment un succès notable sur la libre circulation des personnes.

Mais un refroidissement des relations s'est produit avec l'acceptation de justesse par le peuple, le 9 février 2014, de l'initiative de l'UDC contre « l'immigration de masse » remettant en cause cette liberté de circuler et de s'installer en prônant le retour à un système de quotas d'immigration, ce qui a poussé l'UE à des mesures de rétorsion en suspendant la participation de la Suisse à divers programmes européens.

C'est dans ce contexte que des négociations entre la Suisse et l'UE ont été ouvertes le 18 décembre 2013 dans le but de conclure, sur la base d'un des trois scénarios imaginés dans une « note » (*non paper*) Rossier-O'Sullivan de janvier 2013, un accord « institutionnel » destiné à fournir un cadre général permettant l'adaptation, la mise à jour et le développement des relations bilatérales avec l'Union Européenne. Toutefois, les négociations vont traîner en longueur, et elles ne s'achèveront que cinq ans plus tard, le 7 décembre 2018. À cette date, le Conseil fédéral, de manière inédite, décidait de rendre public et de mettre en consultation le projet d'accord sans même l'avoir paraphé.

Rançon probable de divisions internes au sein du gouvernement, cette absence de direction très claire a certainement pesé sur la teneur des débats qui ont agité le pays, notamment lorsqu'il s'est agi de débattre dans le pays des avantages et des inconvénients du projet d'accord. De son côté, l'UE, aux prises avec la question du Brexit, a été peu enclue à se montrer compréhensive et a fait planer diverses menaces, par exemple sur le non renouvellement de l'équivalence boursière, sur la remise en cause de l'accord sur les obstacles technique, ou de la participation de la Suisse à des programmes européens dans le domaine de l'éducation et de la recherche. Après plusieurs mois de consultations qui lui a révélé une absence de soutien suffisant de la part de certains milieux dont nous avons étudié les positions, le gouvernement fédéral, conscient par ailleurs que l'UE n'était pas prête à renégocier quoi que ce soit, a demandé le 7 juin 2019 des « clarifications » sur trois points jugés particulièrement sensibles : les mesures dites « d'accompagnement » visant à protéger le niveau des salaires suisses, les aides d'État, l'application d'une directive européenne garantissant un certain nombre de droits aux citoyens de l'Union et à leurs familles. Le 11 juin, le Président de la Commission européenne a répondu au Président de la Confédération avec grande courtoisie, mais en fixant un délai très court pour l'aboutissement de ce dialogue de « clarification » : le 18 juin, voire éventuellement le 31 octobre (date fixée également pour le Brexit ; elle

correspond au tout dernier jour d'existence de la Commission Juncker). Inacceptable, a répondu la Chambre haute du Parlement suisse (Conseil des États) qui, dès le 12 juin, a voté (par 22 voix contre 14 et 6 abstentions) une motion demandant une renégociation sur pas moins de cinq points<sup>6</sup> du projet d'accord. De son côté, la Commission a constaté le 18 juin un « manque de progrès » dans le processus de clarification, ce qui a immédiatement soulevé des incertitudes quant au renouvellement de l'équivalence boursière, arrivant à échéance le 30 juin...

Bref, si le calendrier a paru à ce moment plutôt s'accélérer, toutes les questions étaient loin d'être refermées. Ce qui fait l'originalité de notre recherche a été de traiter ces questions en pleine évolution, pour essayer de distinguer des lignes de force permettant d'y voir plus clair.

### **La spécificité du politique**

Si, comme il est couramment admis, l'économie se définit comme le lieu de production, de distribution et de consommation des biens, quelle est, en revanche la spécificité du politique, de l'activité politique au sens le plus large ? Dans une tradition qui remonte à Machiavel en passant par Hobbes et, plus près de nous, Max Weber, Carl Schmitt ou Raymond Aron, Julien Freund a défini, dans un ouvrage qui a fait date, le conflit comme étant ce qu'il appelle *l'essence du politique*<sup>7</sup>. Le conflit et la médiation, l'arbitrage entre visions ou intérêts antagonistes, tout ce qui, traduit en termes helvétiques, rejoint la capacité de dégager et de formuler des consensus et qui forme selon lui la partie la plus noble de l'activité politique. De ce point de vue, on peut aller jusqu'à dire, en adoptant une perspective purement politique, qu'« une idée pour laquelle personne ne lutte est une idée morte »<sup>8</sup> ; de même, « pas plus que l'unité politique, le bien public n'est exempt de tensions, de conflits d'intérêts et d'idées, voire de contradictions »<sup>9</sup>. Or, les relations avec l'Union Européenne, si elles ont une logique économique évidente, apparaissent à n'en pas douter comme un enjeu politique de dimension majeure. C'est de cette manière que nous proposons de les envisager, en reprenant les réflexions de Julien Freund lorsqu'il écrivait que le but de

---

<sup>6</sup> Les trois points soulevés par le gouvernement le 7 juin, auxquels s'ajoutent le règlement des différends et la possibilité pour les citoyens suisses de pouvoir se prononcer tout au long du processus de reprise « dynamique » du droit de l'Union.

<sup>7</sup> Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1965.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 544.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 664. Selon l'auteur, le bien public, ou intérêt général, est l'objet même de la politique, et donc du débat politique.

l'activité politique est de « trouver le juste équilibre entre la multiplicité des activités humaines, sans méconnaître que cet équilibre sera toujours précaire »<sup>10</sup>. Vu de cette manière, le conflit peut jouer un rôle paradoxalement intégrateur, lorsque l'activité politique « permet de dépasser le présent pour affronter la durée »<sup>11</sup>. Avec les débats en Suisse sur le projet d'accord institutionnel avec l'UE, nous avons là d'après nous un cas d'école.

En Suisse comme ailleurs en Europe, la politique est affaire de conflits et de médiation, de recherche d'un consensus intégrateur. En Suisse, ne fût-ce qu'à cause de la diversité du pays et de la pratique intensive des droits populaires (référendums et initiatives), ces éléments revêtent une grande importance qui n'est plus à démontrer. On peut dire que dans ce pays – et c'est peut-être cela qui est difficile à comprendre de l'extérieur – on ne peut guère éviter de faire de la politique, de fabriquer des majorités et des consensus entre intérêts très divers, à grand renfort de patience et de longueur de temps.

Si l'on élargit la perspective au-delà des frontières du pays, on s'aperçoit que les sociétés européennes ont elles aussi été au cours des siècles animées de tensions profondes et de recherches d'équilibres dont les partis politiques et les principaux groupes de la société civile sont largement les expressions. Car ils ne sont pas nés par hasard : ils sont apparus en effet à l'occasion de profonds bouleversements qui ont engendré des clivages transnationaux dans l'ensemble de l'Europe occidentale. Les politologues Seymour Martin Lipset et Stein Rokkan<sup>12</sup> ont analysé ces clivages qui, au cours des derniers siècles, ont porté sur les rôles respectifs de l'État et de l'Église, du centre et de la périphérie, des villes et des campagnes, du monde du capital et du monde du travail – tandis que plus récemment sont apparues des valeurs qualifiées de post-matérialistes par le politologue Ronald Inglehart<sup>13</sup>, d'où est issue pour partie la sensibilité écologiste. Tous ces courants transeuropéens ont traversé la Suisse et y ont laissé leur empreinte à travers les principales forces politiques et sociales que nous connaissons aujourd'hui, depuis les agrariens (ancêtres de l'Union Démocratique du Centre : UDC) jusqu'aux radicaux, en passant par les conservateurs, les libéraux, les démocrates-chrétiens, les socialistes ou les écologistes.

---

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 753.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 755.

<sup>12</sup> Seymour M. Lipset, Stein Rokkan (ed.), *Party Systems and Voters Alignments*, New York, The Free Press, 1967 ; Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetforlaget, 1970.

<sup>13</sup> Ronald Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton University Press, 1977.

Dernier point important : les clivages sociétaux ont engendré des intérêts particuliers comme des discours spécifiques que l'on appelait naguère « idéologie » ou « vision du monde » qui, bien sûr, ne peuvent pas ne pas jouer un rôle lorsque des enjeux importants sont débattus – ce qui est le cas des relations avec l'Union Européenne. En d'autres termes, les prises de position sur une telle question – d'ordre éminemment politique, donc – ne peuvent pas s'interpréter uniquement sous l'angle d'un rationalisme étroit et désincarné qui se contenterait d'imprimer sa logique. C'est là où notre recherche se propose d'intervenir, pour mettre au jour (ou du moins tenter de le faire) un certain nombre d'implicites inhérents aux prises de position qu'adoptent les partis et les groupes étudiés.

Autant que le degré d'acceptation ou de refus du projet d'accord avec l'UE, nous avons pris en compte, à l'aide de la méthode dite des « frames » couramment utilisée dans les recherches en communication politique, la manière dont les enjeux étaient perçus et les prises de position argumentées afin d'identifier les points sensibles. Le *frame*, c'est la manière dont la réalité est perçue et argumentée par un acteur qui la soumet plus ou moins consciemment à un *cadrage* pourvoyeur de sens. Cette perception et cette argumentation peuvent aussi évoluer en fonction de « recadrages ». Nous basant sur une littérature classique<sup>14</sup>, nous distinguerons trois grands types de cadrage :

- Le cadrage culturel, qui mobilise des arguments liés à l'identité, lesquels peuvent se décliner suivant deux grandes orientations différentes : le nationalisme, l'ouverture sur l'autre (universalisme).
- Le cadrage socio-économique, qui mobilise des arguments souvent identifiés au clivage gauche/droite, lesquels peuvent se décliner suivant deux grandes orientations différentes : la prospérité économique, les conditions liées au travail et à la protection sociale.
- Le cadrage post-matérialiste, qui mobilise des arguments liés à la qualité de la vie et à l'écologie.

### **Champ de la recherche et principales hypothèses**

Nous nous sommes concentrés sur les prises de position de plusieurs partis politiques et groupes d'intérêt suisses par rapport au projet d'accord institution-

---

<sup>14</sup> Pour un bref récapitulatif, voir Blaise Fontanellaz, *Entre Sonderfall et intégration : les partis politiques suisses à l'épreuve de l'Europe (1989-2014)*, Bruxelles, Académia L'Harmattan, 2019, pp. 43-47.

nel depuis le début de l'année 2018 jusqu'au 30 juin 2019. En ce qui concerne les partis politiques, la thèse de doctorat d'un des deux membres de l'équipe de recherche, Dr Blaise Fontanellaz, a permis d'avoir un point de comparaison très détaillé par rapport aux positions qu'ils défendaient antérieurement sur le dossier européen, notamment entre 1989 et 2014<sup>15</sup>.

Les partis politiques étudiés ont été l'UDC, le PLR, le PDC, le PS, les Verts et les Verts libéraux, c'est-à-dire les formations représentées au Conseil fédéral, auxquelles s'ajoutent les deux formations écologistes. En ce qui concerne les groupes d'intérêt, nous avons choisi de nous concentrer sur Economiesuisse, l'Union Suisse des Arts et Métiers (USAM), l'Union syndicale suisse (USS) et Travail suisse (les employés)<sup>16</sup>.

Les analyses des prises de position ont été complétées par des interviews, menées principalement en Suisse mais aussi à Bruxelles, auprès d'un certain nombre de responsables de ces organisations (ainsi que des organisations européennes dont elles sont parfois membres), afin de nous guider dans l'interprétation de tel ou tel élément et de voir mieux clair dans certains facteurs qui peuvent être déterminants, comme les tensions internes en particulier.

En fonction des hypothèses que nous avons pu établir, nous avons identifié un certain nombre de partis et de groupes dont l'opinion sur l'accord n'est pas nette et figée, mais au contraire traversée par les hésitations et les tensions, et sujette à débats et évolutions possibles, cristallisant ainsi des enjeux qui peuvent être déterminants. Il s'agit en particulier du PS et de l'USS ; et à l'intérieur du PS (historiquement favorable au rapprochement avec l'UE), les facteurs qui peuvent expliquer certains changements, notamment l'influence de l'aile syndicale. Dans les partis PLR et PDC, nous avons travaillé sur le potentiel d'hésitation qui peut être dicté par la concurrence électorale de l'UDC, ou bien la proximité de certains responsables soit avec l'USAM ou l'USP, soit avec Economiesuisse qui appuie la conclusion de l'accord.

---

<sup>15</sup> Blaise Fontanellaz, *L'argumentation des partis politiques suisses sur l'intégration européenne (1989-2014)*, thèse de doctorat en science politique, Université de Genève, 2016. Elle a donné lieu à une publication en 2019 dans la collection du *Global Studies Institute* de l'Université de Genève, sous le titre : *Entre Sonderfall et intégration : les partis politiques suisses à l'épreuve de l'Europe (1989-2014)*, op. cit. Les graphiques concernant la période 1989-2014 seront repris de cette publication.

<sup>16</sup> Nous ferons aussi état, de façon plus succincte, des positions de l'Union suisse des paysans (USP), celles-ci étant trop peu nombreuses pour pouvoir procéder à l'analyse classique de cadrage (*frame*).

Nous avons également voulu vérifier l'influence exercée par certains acteurs européens comme la Confédération européenne des syndicats (CES), et par certains syndicats de pays européens (Autriche, Roumanie, Bulgarie, Pologne...) sur les positions de l'USS allant dans le sens d'une fermeté sur les acquis sociaux. De même, nous avons essayé de cerner les effets éventuels des liens qui existent entre le Parti socialiste européen et le Parti socialiste suisse, qui en est membre. Pour les autres partis ou groupes d'intérêt, il semble que l'influence européenne soit moindre, voire négligeable, à l'exception notable de BusinessEurope dont est membre Economiesuisse.

Dans un premier chapitre, il sera fait brièvement état de l'historique du développement des relations entre la Suisse et l'Union Européenne ; l'accord institutionnel sera présenté dans ses grandes lignes, ainsi que les principaux points qui font débat en Suisse. Les chapitres suivants exposeront les principaux résultats de la recherche. Nous nous attacherons tout d'abord (chapitre II) au cas particulier de l'UDC (nous n'oublierons pas non plus l'ASIN), dont le discours est depuis près de trente ans très profilé sur les questions européennes. Puis nous verrons comment le reste de ce qu'on nomme le "bloc bourgeois", partis (PLR, PDC, Verts libéraux) et groupes (Economiesuisse, USAM) révèle en son sein des différences, sinon des divergences, dans la manière de se saisir de la question du projet d'accord institutionnel ; nous effectuerons aussi des comparaisons avec la période 1989-2014 (chapitre III). Dans le dernier chapitre, nous ferons de même, s'agissant des forces de gauche : à savoir le PS, les Verts et les deux grands syndicats que sont l'USS et Travail.Suisse. En conclusion, nous récapitulerons les grandes tendances que nous aurons identifiées.



## L'accord institutionnel en perspective

On doit s'arrêter un moment sur le contenu de l'accord-cadre institutionnel, ne fût-ce que parce qu'il se trouve être l'objet de toutes les discussions, de tous les arguments internes à la Suisse qui nous intéressent. Il en est même l'axe central. Mais encore faut-il d'abord le situer dans le prolongement des accords bilatéraux précédents, sachant qu'il a essentiellement pour objet de les stabiliser en leur donnant une meilleure assise, de les moderniser, et d'en renforcer l'efficacité d'une manière qui soit acceptable tant par l'Union que par la Confédération. Ce sera aussi l'occasion d'un bref rappel des liens qui ont pu unir la Suisse aux efforts consentis en vue de la construction européenne<sup>1</sup>.

### La Suisse aux premières loges des débuts de la construction européenne

Même si cela peut sembler étrange aujourd'hui, on n'aura garde d'oublier que la Suisse a été, à la fin de la dernière guerre et durant l'immédiate après-guerre, le théâtre d'événements importants qui ont marqué les débuts de la construction européenne<sup>2</sup>. Dès le printemps 1944, des membres des réseaux de résistance de divers pays se sont ainsi rencontrés à Genève. Ils y ont proposé, dans un *Manifeste de la résistance européenne*, la « création d'une union fédérale entre les peuples européens ». Cet élan initial allait rapidement mener à une rencontre de fédéralistes européens qui sera organisée par Europa-Union Suisse, ancêtre du NOMEs, à Hertenstein (Lucerne) au bord du Lac des Quatre-Cantons, du 15 au 22 septembre 1946. À peu près au même moment, à savoir le 19 septembre, on se souvient que c'est à Zurich que Winston Churchill prononçait un célèbre discours où il proposait « une sorte d'États-Unis d'Europe »<sup>3</sup>. Tout ceci, on le voit, appartient à l'histoire. Et la Suisse, au tout début, était loin d'être absente.

La rencontre d'Hertenstein déboucha sur la création de l'Union Européenne des Fédéraliste (UEF) dont le congrès inaugural eut lieu à Montreux du 27 au 31

---

<sup>1</sup> Nous remercions René Schwok, professeur de science politique à l'Université de Genève, qui a accepté de relire ce chapitre.

<sup>2</sup> Voir Jean-Pierre Gouzy, « Mouvements fédéralistes et grands Congrès d'après-guerre », *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylants, 1994, pp. 402-406.

<sup>3</sup> « a kind of United States of Europe ». Précisons qu'à la différence des milieux réunis au même moment à Hertenstein, Churchill ne fut jamais fédéraliste. Il penchait plutôt pour une coopération entre États européens (*coopération intergouvernementale*, dirait-on aujourd'hui). Il en excluait d'emblée le Royaume-Uni, qui devait selon lui se concentrer sur son Empire.

août 1947. Tout juste rentré des États-Unis où il avait passé toute la période de la guerre, l'écrivain neuchâtelois Denis de Rougemont prononça la conférence d'ouverture dans laquelle, se fondant sur les leçons que l'on pouvait d'après lui tirer de l'expérience historique de la Suisse, il proposa un certain nombre de « principes du fédéralisme » applicables aux enjeux européens<sup>4</sup>. Et quelques jours après, c'est à Gstaad que Richard Coudenhove Kalergi, qui fut le père de l'idée de Pan-Europe en 1923, organisa du 8 au 10 septembre 1947, le premier Congrès de sa nouvelle organisation, l'Union Parlementaire européenne.

Denis de Rougemont jouera à nouveau un rôle central lors du Congrès de l'Europe qui eut lieu à La Haye du 7 au 10 mai 1948. Très médiatisé, créateur d'un véritable élan, il rassembla un millier de participants venus de nombreux pays sous la présidence de Winston Churchill et fut à l'origine du mouvement qui devait mener, le 5 mai de l'année suivante, à la création du Conseil de l'Europe (traité de Londres)<sup>5</sup>. À La Haye, l'écrivain suisse et européen fut le rapporteur de la Commission culturelle et l'auteur de la Déclaration finale, ou *Message aux Européen*, dont les premiers mots sont demeurés célèbres : « L'Europe est menacée, l'Europe est divisée, et la plus grande menace vient de ses divisions »<sup>6</sup>. Puis, c'est à Genève que Denis de Rougemont, en octobre 1950, va créer le Centre Européen de la Culture, en application des décisions prises lors du Congrès de La Haye et de la Conférence européenne de la Culture qu'il avait organisée à Lausanne du 6 au 12 Décembre 1949<sup>7</sup>.

### **Le tournant du libre-échange et le premier accord bilatéral**

Durant les années 1950, lorsque la construction européenne prit un tour plus économique, la diplomatie suisse<sup>8</sup>, d'entente notamment avec la diplomatie britannique, essaya de promouvoir l'idée d'instaurer une vaste zone de libre-échange étendue à l'ensemble de l'Europe occidentale, dans le prolongement du Plan Marshall et de l'activité de l'Organisation Européenne de Coopération

---

<sup>4</sup> Denis de Rougemont, « L'attitude fédéraliste », *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948.

<sup>5</sup> La Suisse n'y adhéra qu'en 1963, pour les raisons exliquées dans la note 8.

<sup>6</sup> Nicolas Stenger, *Denis de Rougemont. Les intellectuels et l'Europe au XX<sup>e</sup> siècle*, Presses Universitaires de Rennes, 2015, pp. 101-117 (le texte du Message est reproduit pp. 116-117).

<sup>7</sup> François Saint-Ouen, « La Conférence de Lausanne (1989) », Genève, Cadmos, 46, été 1989, pp. 129-141.

<sup>8</sup> Il faut rappeler que, dans le sillage de l'idéologie dite de la "Défense spirituelle", le gouvernement suisse refusait à l'époque tout engagement politique dans la construction européenne, au nom de la neutralité, du fédéralisme et de la démocratie directe.

Économique (OECE)<sup>9</sup>. Mais ces projets butèrent sur la volonté d'un certain nombre de pays, organisés autour de l'idée de réconciliation franco-allemande, d'aller plus résolument dans le sens de l'intégration, en fondant le 25 mars 1957 à Rome, une union douanière entre six pays (France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg), connue sous le nom de « Marché commun » et qui est l'ancêtre de l'actuelle Union Européenne. La Suisse, le Royaume-Uni et cinq autres pays (Suède, Norvège, Danemark, Portugal, Autriche) créèrent alors entre eux sept une zone de libre-échange sur les produits industriels, par le biais d'un traité créateur d'une Association Européenne de Libre-Échange (AELE/EFTA) signé à Stockholm le 4 janvier 1960<sup>10</sup>.

La période qui nous intéresse plus directement aujourd'hui commence au tournant des années 1970, lorsque le Royaume-Uni, le Danemark et la Norvège se préparent à rejoindre le Marché commun... et, par voie de conséquence, à quitter l'AELE<sup>11</sup>.

Le premier accord bilatéral de libre-échange entre la Suisse et ce qui allait devenir l'Union Européenne a été signé à Bruxelles le 22 septembre 1972. Son organe de gestion est un *Comité mixte* (art. 29 et sv.). L'objectif à l'époque était d'empêcher le rétablissement des droits de douane sur les produits industriels et quelques produits agricoles transformés avec le Royaume-Uni et le Danemark qui étaient en passe de quitter l'AELE<sup>12</sup>. Outre la Suisse, l'Autriche, la Suède et la Norvège conclurent du reste des accords du même type. Cet accord bilatéral a été accepté par le peuple à hauteur de 72,5% le 3 décembre 1972. Il est toujours en vigueur et entre aujourd'hui dans le champ des adaptations et modernisations prévues par l'accord-cadre institutionnel conclu en décembre 2018, bien qu'il ne soit pas couvert par ce dernier. Il est explicitement mentionné dans les considérants liminaires, ainsi que dans la déclaration conjointe sur les accords liés au commerce et un projet de décision qui figurent en annexe.

---

<sup>9</sup> Alan S. Milward, *The United Kingdom and the European Community*, vol. I: *The Rise and Fall of a National Strategy 1945-1963*, London, Frank Cass, 2002.

<sup>10</sup> Son siège est à Genève. Aujourd'hui, il reste quatre pays-membres : la Suisse, le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande.

<sup>11</sup> Lors d'un référendum organisé en septembre 1972, le peuple norvégien refusera par 53,5% d'adhérer au Marché commun et restera donc finalement dans l'AELE. Pour la petite histoire, la Norvège est à ce jour le seul pays à avoir refusé deux fois d'entrer dans l'UE, avec un autre refus populaire en novembre 1994 (cette fois-ci par 52,2%).

<sup>12</sup> Voir Benedict de Tscharner, « Suisse-Europe : retour sur un accord fondateur », Genève, *Le Temps*, 28 juin 2012. Côté suisse, le négociateur en chef était l'ambassadeur Paul R. Jolles, directeur du commerce extérieur, son adjoint étant l'ambassadeur Pierre Languetin.

## L'échec de l'Espace économique européen et le retour au bilatéralisme

Vers la fin des années 1980, les choses s'accélérèrent lorsque la Commission européenne proposa d'associer, sur une base cette fois-ci multilatérale, l'ensemble des pays de l'AELE au marché intérieur de l'UE<sup>13</sup>. Les négociations entre les États membres de l'UE et ceux de l'AELE furent conclues par un traité signé à Porto le 2 mai 1992, prévoyant la création entre ces deux blocs commerciaux d'un Espace Économique Européen (EEE) qui entrera en vigueur en 1994... sauf pour la Suisse. En effet, au terme d'une campagne particulièrement intense et dramatisée, emmenée par l'opposition résolue de Christoph Blocher et de l'UDC, le peuple refusera le 6 décembre 1992 de ratifier le traité de Porto par 50,3% des votants<sup>14</sup>.

Pour éviter l'isolement, et faute de soutien populaire jugé suffisant pour mener une stratégie alternative, et après l'effet, sans doute dévastateur électoralement, de son annonce d'une demande d'adhésion avant la campagne de l'EEE, le gouvernement suisse se résolut, après quelques temps d'hésitation, à poursuivre et approfondir la voie bilatérale pratiquée depuis 1972<sup>15</sup>. C'est de cette manière en effet que fut partiellement surmonté le coup d'arrêt de décembre 1992, par la signature le 21 juin 1999 de sept accords bilatéraux, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002, puis par la conclusion, le 26 octobre 2004, de neuf autres accords bilatéraux entrés en vigueur à des dates différentes, échelonnées entre 2005 et 2010<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Sur les principales options de la politique suisse à cette époque, voir René Schwok, *Horizon 1992, la Suisse et le grand marché européen*, Genève, Georg, 1989.

<sup>14</sup> Afin de pouvoir un jour participer pleinement au processus de décision de l'UE (chose que l'EEE ne permettait pas), le gouvernement fédéral alla même jusqu'à déposer une demande d'adhésion par lettre du 20 mai 1992, épisode bien oublié aujourd'hui mais qui provoqua un émoi considérable, probablement pas sans conséquences sur le vote du 6 décembre. Vidée de son contenu par le refus de l'EEE, cette demande a été retirée officiellement le 27 juillet 2016.

<sup>15</sup> La voie solitaire (*Sonderfall*) comportait le risque de l'isolement. Le scénario de l'adhésion, relancé par les milieux les plus pro-européens, montra sa faiblesse devant le peuple avec le refus très net en 2001 (76,8%) d'une initiative lancée en 1996 par le NOME. Quant à la voie multilatérale (celle de l'EEE), elle venait précisément d'être rejetée... Le choix s'est donc opéré par soustraction.

<sup>16</sup> Pour une mise en perspective des enjeux de l'accord institutionnel de décembre 2018 par rapport aux deux séries d'accords bilatéraux I et II de 1999 et 2004, voir René Schwok, « La voie bilatérale : succès et fragilité », à paraître sous la direction de Osca Mazzoleni dans la collection, *Le sfide della Svizzera*, Armando Dadò editore, Locarno.

Les sept accords bilatéraux I de 1999 (dont un accord sur le libre établissement dont on reparlera en 2014), soumis à une clause appelée « guillotine » signifiant que le refus d'un seul entraînerait le rejet de tous, ont été soumis ensemble au référendum facultatif le 21 mai 2000. Ils ont approuvés à une assez large majorité de 67,2%, ce qui a conforté la nouvelle stratégie bilatérale adoptée par les autorités suisses après la déconvenue de l'Espace Économique Européen. Sur les neuf accords bilatéraux II de 2004, non liés entre eux par une clause « guillotine », le seul qui ait fait l'objet d'un référendum a été celui sur la participation de la Suisse aux accords de Schengen et Dublin concernant la libre circulation des personnes et l'asile. Après une campagne non dénuée de passion, il a finalement été accepté le 5 juin 2005 par le peuple, à hauteur de 54,6%.

### **La crise de février 2014**

En revanche, beaucoup n'ont pas vu venir l'acceptation (certes de justesse) le 9 février 2014 d'une initiative populaire de l'UDC « contre l'immigration de masse » qui a recueilli 50,3 % des votants et une majorité de 12 cantons et 5 demi-cantons sur 26. Cet épisode un peu inattendu a soudain fortement compliqué les relations avec l'Union Européenne, qui y a vu une remise en cause inacceptable de l'accord préalablement accepté sur le libre établissement des personnes et qui s'est sentie de ce fait autorisée à adopter à l'égard de la Suisse des mesures de rétorsion. Il est vrai que la teneur de l'initiative, fondée sur la mise en place de plafonds et de contingents, visait à introduire dans la Constitution suisse un article incompatible avec l'accord de libre établissement déjà accepté par le peuple en 2000 en même temps que le reste des accords bilatéraux I, tous liés – rappelons-le – par une clause « guillotine ». *Le coup passa si près...* pour citer le poète, car l'UE n'avait aucune intention de renégocier cet accord ! Finalement, un subterfuge fut trouvé par le Parlement fédéral qui adopta une loi d'application sans portée réelle, et ainsi furent probablement sauvés de l'invention du docteur Guillotin toute une série d'accords bilatéraux importants qui étaient en vigueur depuis plus de dix ans. Évidemment, l'UDC trouva cet épisode moins à son goût ; elle s'empressa de revenir à la charge avec une nouvelle initiative, intitulée cette fois-ci « pour une immigration modérée », qui met les points sur les « i » en proposant précisément de renégocier l'accord de libre établissement, ou de le dénoncer si ce n'était pas possible.

Cette initiative, dont on prévoit qu'elle pourrait arriver devant le peuple en 2020 ou 2021, fait peser un élément d'incertitude non négligeable concernant l'avenir des relations bilatérales entre la Suisse et l'Union Européenne, et donc s'inscrit

en toile de fond dans les discussions ouvertes à propos du projet d'accord institutionnel négocié entre les deux parties de 2013 à 2018.

### **Les motifs et la mise au point d'une approche « institutionnelle » des relations bilatérales**

La demande initiale est venue surtout de l'Union Européenne, alors que la Suisse, il est important de le noter, semblait globalement se satisfaire du système mis en place depuis l'échec de l'Espace Économique Européen. Mais du point de vue de Bruxelles, les différents accords bilatéraux sectoriels étaient jugés trop disparates, pouvant donc nuire à ce que les fonctionnaires et les juristes appellent *l'homogénéité du marché intérieur*, idée qui est érigée souvent en pierre angulaire de l'UE. De plus, ils étaient aussi jugés trop statiques, dans le sens où ils ne liaient pas assez étroitement la Suisse aux évolutions du droit européen enregistrées depuis la conclusion de ces divers accords, déjà anciens. L'Union aurait souhaité de la part de la Suisse une reprise automatique de l'acquis communautaire pertinent. La Suisse s'y refusant, on s'accorda en fin de compte sur l'idée de reprise « dynamique », plus flexible.

C'est donc un peu à reculons, semble-t-il, que les autorités suisses se sont lancées dans ce processus, surtout voulu par Bruxelles. En fin de compte, le mandat de négociation a été défini sur la base d'un document de travail confidentiel (*non paper*) du 29 janvier 2013, élaboré côté suisse, par le Secrétaire d'État aux affaires étrangères Yves Rossier, et côté Union, par David O'Sullivan, directeur général au Service de l'Action Extérieure au sein duquel il était plus spécialement chargé des relations avec la Confédération<sup>17</sup>.

Ce document mentionne trois scénarios possibles d'armature institutionnelle pour le développement futur des relations Suisse-UE<sup>18</sup> :

- Faire adhérer la Suisse à la structure existant au sein de l'AELE pour les relations avec l'UE, caractérisées par un système institutionnel à deux piliers (UE /AELE).
- Créer des institutions communes *ad hoc* pour les relations Suisse-UE.
- Utiliser les institutions existant déjà, tant du côté suisse que du côté UE.

---

<sup>17</sup> Les esprits attentifs auront remarqué que, dans les relations bilatérales, le négociateur en chef de la Suisse occupe un rang plus élevé dans l'organigramme de la Confédération que son homologue dans l'organigramme de l'Union.

<sup>18</sup> Yuliya Kaspiarovich, *Le cadre institutionnel pour les accords bilatéraux Suisse-UE : statu quo, perspectives et critiques*, Global Studies Institute de l'Université de Genève, collection Euryopa vol. 85, 2015 (voir en particulier les pp. 25 et sv.).

C'est la dernière de ces options, institutionnellement la moins ambitieuse, qui fut retenue, et qui servit de base à la définition du mandat donné de part et d'autre pour les négociations, qui s'ouvrirent le 18 décembre 2013.

#### **Le projet d'accord-cadre institutionnel du 7 décembre 2018**

Les négociations ont duré pas moins de cinq ans pour s'achever, après 32 rounds, le 6 décembre 2018. Elles ont accouché du projet d'accord institutionnel que nous connaissons, prudemment intitulé *Accord facilitant les relations bilatérales*. C'est un texte assez court, de vingt-deux articles, divisé en quatre parties. On y a adjoint un certain nombre de documents : une annexe sur le transport aérien, trois protocoles (le premier sur la prise en compte des spécificités du marché du travail suisse ; le deuxième sur des dérogations à certaines règles sur la circulation des personnes, le transport terrestre et l'échange de diverses marchandises agricoles ; le troisième sur le Tribunal arbitral), trois déclarations conjointes (sur les accords bilatéraux liés au commerce depuis celui de 1972, sur la participation suisse à la politique de cohésion de l'UE, sur un aspect du transport aérien) et un projet de décision dans le cadre de l'accord de 1972<sup>19</sup>.

Le projet d'accord institutionnel a été mis en consultation interne à la Suisse par le gouvernement fédéral sans avoir été préalablement paraphé, ce qui est un cas de figure assez rare et qu'il ne faut jamais perdre de vue lorsque l'on étudie la dynamique des discussions qui se sont installées autour de ce texte, ou du moins de certains de ces éléments. En fait, pour reprendre les termes de la communication officielle, le Conseil fédéral s'est borné, le 7 décembre, à prendre connaissance du terme des négociations en s'appuyant sur une déclaration de l'UE disant qu'elle ne souhaitait plus les poursuivre.

Ce même 7 décembre, il lançait tout de suite une procédure de consultation des milieux concernés sur le résultat obtenu (soit le texte du projet d'accord, qui a ainsi été mis en circulation). Ces consultations se sont achevées en avril. En fonction de ce qu'il jugera qu'elles auront donné, le gouvernement verra s'il signe directement le texte, ou bien s'il demande à l'UE de prolonger les négociations, soit pour modifier le projet, soit pour y apporter des éclaircissements. Voilà donc le scénario tel qu'il a été mis en place du côté de la Suisse.

---

<sup>19</sup> On trouvera le texte complet de l'Accord, ainsi qu'un document explicatif, sur le site Internet du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le texte déjà cité de René Schwok, « La voie bilatérale : succès et fragilité », en donne un résumé qui aborde notamment certains points controversés.

Ce qu'il est très important de préciser, c'est que l'accord-cadre institutionnel, du moins dans sa version actuelle, ne couvre pas l'ensemble des relations bilatérales entre la Suisse et l'Union Européenne, mais seulement six domaines, clairement identifiés (art. 2 et 3) :

- La libre circulation et le libre séjour des personnes (Accords bilatéraux I) ;
- Le transport aérien (Accords bilatéraux I) ;
- Le transport terrestre (Accords bilatéraux I) ;
- L'abolition d'obstacles aux échanges sur certains produits agricoles (Accords bilatéraux I) ;
- L'abolition d'obstacles techniques au commerce par reconnaissance mutuelle des examens de conformité des produits (Accords bilatéraux I) ;
- Les futurs accords bilatéraux d'accès au marché Suisse-UE (par exemple, sur l'électricité).

### **Le lexique de l'accord institutionnel**

Les ressources de la lexicologie sont assez fréquemment utilisées sur les corpus littéraires, de même qu'en sciences sociales lorsqu'on procède à des analyses de contenu ou de discours appliquées à des prises de position politiques ou sociales, ou bien à l'examen de documents produits par une administration. Il est plus rare qu'on y recoure lors de l'étude de traités ou d'accords internationaux, catégorie à laquelle appartient le projet d'accord institutionnel entre l'Union et la Suisse.

Nous avons donc choisi de sortir un peu des sentiers battus en proposant une visualisation, sous forme de *nuages*, de la fréquence lexicale des termes utilisés dans l'accord lui-même, avec ses vingt-deux articles, ainsi que dans l'accord augmenté de ses annexes, protocoles et déclarations conjointes, qui donne un second nuage que l'on peut comparer au premier<sup>20</sup>.

Souvent, en lexicologie, on utilise une telle méthode pour mettre à jour des *champs lexicaux*. À partir d'un terme que l'on sélectionne (par exemple : « économie », ou « marché »), cela consiste à montrer dans quel environnement il apparaît dans les textes étudiés, c'est-à-dire quels termes lui sont appariés, que ce soit dans un rapport d'association ou d'opposition, ou bien dans une relation

---

<sup>20</sup> Nous remercions Frédéric Glorieux, collaborateur scientifique au Global Studies Institute de l'Université de Genève, pour la réalisation visuelle de ces nuages.

d'inclusion ou d'implication. Nous n'avons pas cru bon d'aller si loin, car le corpus nous est paru trop restreint en volume et trop ponctuel pour nous livrer à ce travail. Aussi nous sommes-nous contentés d'une vue générale – ou plutôt de deux vues générales – en ayant soin de retirer du comptage ce qu'on appelle les *mots vides*, lesquels sont en premier lieu des *mots outils* comme les pronoms, les conjonctions ou certains adverbes qui ne sont pas directement porteurs de signification.

Saute aux yeux, dès l'abord, la prolifération d'une nuée de termes assez peu hiérarchisés, premier indice de la diversité comme de la complexité des sujets abordés par l'accord. Il s'y révèle qu'on s'ancre dans le « présent », terme qui ressort de l'un comme de l'autre nuage de mots, indice d'une volonté de fournir des réponses à des enjeux d'aujourd'hui, ancrés manifestement dans *l'hic et nunc*, l'ici et maintenant. Nulle métaphysique donc, mais de la politique, certainement, du moins si l'on considère que la politique est l'art d'aménager le présent.

La saillance, commune aux deux corpus analysés, du verbe « concerner » et, dans mesure un peu moindre, de la notion d'« application » confirment cette impression d'un ancrage dans l'époque, mais sans notion d'urgence, comme il sied à des textes appartenant au registre juridique, fussent-ils à visée politique. Tout aussi nettement est exprimée, à travers la fréquence de ces termes, la volonté des deux Parties de produire un énoncé *performatif*<sup>21</sup>, c'est-à-dire par lui-même capable de modifier la réalité, qualité que peuvent avoir les textes juridiques lorsque certaines conditions sont remplies<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> La notion de performatif, pointant dans certains cas la capacité de modifier le réel par le langage, est souvent utilisée en analyse de discours. Elle se fonde à l'origine sur les travaux du philosophe du langage John L. Austin, *Quand dire c'est faire* [1962], Paris, Le Seuil, 1970.

<sup>22</sup> Lorsque le Président déclare « la séance est ouverte », ce seul énoncé l'ouvre effectivement. Mais si quelqu'un d'autre le dit, ce seront juste des paroles en l'air et la séance ne s'ouvrira pas. Ici, c'est le mandat de négociation, accepté de part et d'autre, qui crée l'intention performative de l'ensemble de l'accord. Ce caractère performatif demeurera néanmoins latent, dépourvu d'effets concrets sur la réalité, aussi longtemps que le texte ne sera pas signé et ratifié des deux côtés.



### L'accord en nuage

Si l'on en vient maintenant au seul texte de l'accord proprement dit, sans les divers appendices et annexes, on constate une prégnance singulière d'un vocabulaire de type institutionnel, comme « comité » (lié souvent à l'adjectif « sectoriel » pour désigner – art. 3 – les organes de gestion des accords précédents ou futurs qui sont « concernés » par le texte)<sup>23</sup>, « application », « contractant », « parties », « dispositions ». C'est évidemment ce qu'on pouvait attendre d'un accord « institutionnel », mais cela permet de vérifier qu'il en est bien ainsi, eu égard au vocabulaire employé, et ce, même s'il se qualifie seulement – formule délibérément plus vague – d'accord « facilitant les relations ».

On voit que la notion des « aides » (aides d'État) revient assez souvent, peut-être plus souvent qu'on aurait pu s'y attendre (elle est notamment concentrée dans l'art. 8)<sup>24</sup>. En revanche, l'item « marché intérieur » figure plutôt en retrait alors que la raison d'être de l'accord institutionnel est bien de formuler les voies et moyens adéquats pour mieux arrimer la Suisse au marché intérieur de l'UE, et à ses évolutions. Peut-être n'était-il donc pas nécessaire d'y revenir trop souvent dans le corps du texte.

<sup>23</sup> La terminologie adoptée parle des « accords concernés » (art. 3).

<sup>24</sup> Nous verrons que cette question est porteuse d'un certain nombre d'incertitudes qui ont alimenté une partie des interrogations en Suisse.

## **L'accord et l'ensemble de ses annexes**



Si l'on considère également l'ensemble des annexes, on remarque, par rapport à ce que montre l'accord *stricto sensu*, l'arrivée au premier plan du « tribunal arbitral ». L'explication en est simple : il s'agit d'une innovation – institutionnelle – qui a nécessité d'assez longues descriptions (organisation, procédure), lesquelles ont été consignées avec un souci visible d'exhaustivité dans le protocole 3, fort de pas moins de trente-cinq articles, alors que – rappelons-le – le corps du texte de l'accord lui-même n'en comporte que vingt-deux. Nous verrons que le degré d'autonomie de ce tribunal, rouage essentiel en cas de différends à venir, fait débat en Suisse, à cause notamment de l'incertitude qui plane sur sa capacité à rendre des décisions pouvant s'éloigner de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, compétente sur l'interprétation du droit de l'UE.

Le « tribunal arbitral » entraîne derrière lui les notions de « notification », d'« arbitrage » ou de « procédure » qu'on voit nettement se détacher sur le nuage fréquentiel du texte et ses annexes.

### **Les « points chauds » de l'accord**

Immédiatement, les discussions en Suisse se sont organisées autour d'un nombre limité de points névralgiques. Il s'agit notamment de la question du règlement des différends, des aides d'État, du travail détaché, du versement des allocations-chômage aux travailleurs frontaliers, de la libre circulation et du libre séjour des personnes à l'intérieur de l'espace européen.

#### *Le règlement des différends*

Chacun est censé contrôler sur son territoire la bonne application de l'accord (art. 7).

Les deux parties échangent à cet effet des informations, des avis, et discutent « de questions d'intérêt mutuel » (art. 6). En cas de divergences ou de difficultés dans l'interprétation ou l'application, une procédure assez complexe est mise en œuvre (art. 10) ; elle va assez nettement au-delà de la formule des « comités mixtes » en vigueur jusqu'alors dans les accords bilatéraux depuis celui de 1972, puisque ceux-ci ne formulaient que des recommandations sans force véritablement contraignante.

Il s'agit maintenant d'un véritable arbitrage, avec la mise en place d'un Tribunal arbitral paritaire dont les décisions sont obligatoires (protocole 3). Le point sensible, qui a fait débat en Suisse, est que lorsque des notions de droit de l'Union viennent à être impliquées, et c'est bien sûr la règle, celles-ci doivent être interprétées selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) à laquelle le Tribunal arbitral devra donc logiquement se référer, ou alors saisir formellement la CJUE qui rendra un arrêt dont l'accord dit explicitement (art. 10.3) qu'il liera le Tribunal arbitral. D'où la crainte que ce dernier soit en réalité soumis aux décisions des juges de l'UE.

On peut penser, par hypothèse, que les critiques d'ordre général déployeront des arguments de type surtout culturel et identitaire, liés à la crainte que la reprise « dynamique » du droit de l'UE par la Suisse ne se transforme en fin de compte en une reprise quasi « automatique ». En revanche, si des questions précises et sectorielles viennent à être évoquées, on peut penser que s'y ajouteront des éléments puisés dans le registre socio-économique. Les partisans de l'accord devraient quant à eux souligner l'aspect primordial pour la Suisse de rester « euro-compatible » sur le plan économique.

### *Les aides d'État*

L'article 8 A concerne seulement le transport aérien et les futurs accords bilatéraux d'accès au marché intérieur de l'UE qui pourraient être conclus par la Suisse. Il proscrit explicitement les aides d'État qui auraient pour effet de fausser (ou menacer de fausser) la concurrence, en favorisant certaines entreprises ou certains produits. En revanche, les *aides à caractère social*, ainsi que les *aides destinées à remédier aux dommages* (catastrophes naturelles, événements extraordinaire), sont reconnues légitimes.

Reste toute la zone grise des aides qui peuvent être jugées « compatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur ». On y trouve beaucoup de choses : aide au développement régional ou économique, promotion de la culture, conservation du patrimoine, réalisation de projets d'intérêt commun ou d'intérêt européen... Le débat en Suisse, qu'il ne nous appartient pas de trancher, a fait surgir des interrogations venues de divers milieux : par exemple, *quid* des aides aux banques cantonales ou des fonds versés aux paysans, *quid* des aides au logement social ?

Certes, les dispositions de l'accord institutionnel, qui prévoient également la mise sur pied d'une *autorité indépendante* dans ce domaine (art. 8 B), n'ont vocation à s'appliquer dans l'immédiat qu'au transport aérien... mais, dans la mesure où elles devront être incorporées aussi aux accords futurs d'accès au marché de l'UE, quels pourraient en être les effets, directs ou indirects, sur telle ou telle catégorie d'aide publique en Suisse ? Il est difficile de le dire, en dehors d'un examen au cas par cas. En ce qui concerne la politique d'aide au logement, Nicolas Levrat, professeur de droit international et européen à l'Université de Genève, a rendu le 8 mars 2019 un avis de droit sur ce point<sup>25</sup>, à la demande de l'ASLOCA (Association suisse des locataires). Il y rappelle (point 33) que la Suisse n'aurait effectivement plus la possibilité de négocier, comme avant, les modalités de mise en œuvre des accords futurs d'accès au marché intérieur de l'UE, puisque les dispositions de l'accord-cadre s'y appliqueraient, du moins dans leur partie « institutionnelle ». Toutefois, estime-t-il, des marges de manœuvre demeureraient envisageables sur les aides d'État dans certains domaines, notamment dans le domaine de la politique du logement social, avec l'inclusion possible selon lui d'une dérogation la concernant, si la Suisse en formulait la demande.

---

<sup>25</sup> Voir le texte de cet avis de droit, accessible sur le site Internet de l'ASLOCA : <https://www.asloca.ch/wp-content/uploads/2019/03/07-Avis-de-droit-UE-et-aides-logement-NL.pdf>

Par hypothèse, on peut penser que les critiques sur ce point emprunteront au registre socio-économique à travers la défense de certains secteurs d'activité en Suisse.

#### *Les travailleurs détachés*

Cette question a notamment mobilisé la gauche et les syndicats, ainsi que, dans une moindre mesure, les Verts. Elle constitue l'un des points de friction les plus importants, avec des risques non négligeables de blocage<sup>26</sup>.

Qu'en est-il ? Le texte de l'accord-cadre institutionnel prévoit, dans son protocole 1 sur la manière de prendre en compte les spécificités du marché suisse du travail, un délai d'annonce préalable de quatre jours s'appliquant aux entreprises engageant des travailleurs détachés (c'est le cas notamment dans la construction et l'hôtellerie). Ce chiffre résulte d'un compromis. En effet, le délai d'annonce pratiqué jusqu'alors, à la demande des syndicats en tant que *mesure d'accompagnement* à la liberté de circulation des travailleurs, est de huit jours, tandis que l'Union Européenne souhaitait pour sa part annuler ce délai purement et simplement, afin que la Suisse soit alignée dans ce domaine sur ce qui se fait au sein du marché intérieur de l'UE.

D'autres mesures sont envisagées dans le projet d'accord pour encadrer le travail détaché, notamment le versement d'une caution financière par les entreprises déjà convaincues de n'avoir pas versé les prestations sociales qu'elles devaient à leurs travailleurs détachés (cette caution étant destinée à les verser à ces salariés, en cas de défaut de leur employeur). Là encore, il s'agit d'un assouplissement par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui, où cette caution est demandée à *toutes* les entreprises employant de la main d'œuvre détachée, et pas seulement à celles qui auraient déjà été fautives dans le passé. Le problème est qu'il arrive assez souvent que de telles entreprises, peu scrupuleuses, changent de raison sociale, ce qui leur permettrait à l'avenir d'échapper à la nouvelle réglementation. C'est pourquoi la nouvelle formule ne fait pas l'unanimité.

Une piste pourrait être la mise au point, sans s'éloigner du cadre de l'accord institutionnel, de pratiques « euro-compatibles » permettant d'éviter les risques éventuels que pourrait entraîner l'introduction de ces nouvelles dispositions, moins protectrices que les précédentes. C'est ce qu'a essayé de faire notam-

---

<sup>26</sup> C'est ainsi que le Président de la Confédération, Ueli Maurer, a déclaré le 23 mai 2019 au Swiss Economic Forum à Interlaken, que la procédure de consultation avait révélé l'absence de majorité au Parlement pour approuver l'accord-cadre en l'état.

ment le Forum de politique étrangère *foraus*, qui a formulé 10 propositions en ce sens<sup>27</sup>.

Au-delà de ces questions assez techniques, qui *stricto sensu* concernent moins d'1% des travailleurs employés en Suisse (mais dont l'impact pourrait monter à 250'000 personnes si cela venait à influer sur l'ensemble des contrats courts)<sup>28</sup>, il faut aussi bien voir que se profilent des craintes de *dumping social* dans un pays où le niveau des salaires est sensiblement plus élevé que dans ceux de l'Union. Ce qui inquiète par exemple certains milieux de la gauche et des syndicats, c'est la reprise par la Suisse des directives de l'UE sur le travail détaché (2014/67 et 2018/957) qui est stipulée dans le projet d'accord institutionnel, avec à la clé une influence sur ce dossier de la jurisprudence de la CJUE dont ils estiment qu'elle privilégie souvent la liberté économique par rapport à la protection des droits collectifs. Ainsi règne l'inquiétude plutôt que la confiance.

Par hypothèse, on peut penser que ce dossier devrait mobiliser des arguments établis sur l'axe socio-économique, cristallisés plus particulièrement autour du clivage gauche/droite.

#### *Les allocations-chômage des travailleurs frontaliers*

Qui les paie ? Jusqu'ici prévaut le critère de résidence : c'est l'État où est établi le travailleur frontalier qui, s'il perd son emploi, doit verser les allocations-chômage auxquelles il a droit. Ces dispositions relèvent, en ce qui concerne l'UE, d'un Règlement 883/2004/CE... qui se trouve toutefois être en cours de révision ! Or, dans le cadre de cette révision, il apparaît que le Parlement Européen défend pour le moment l'idée que le frontalier puisse à l'avenir choisir entre le pays de résidence et le pays d'exercice de sa dernière activité.

Imaginant que la concrétisation d'une telle hypothèse pourrait coûter assez cher à l'assurance chômage en Suisse, les négociateurs de la Confédération ont demandé, sans succès, à ce que cet aspect puisse être mis à l'écart de la reprise dynamique du droit de l'Union. Dans l'incertitude de ce que sera le nouveau droit européen en la matière, la question n'a pas été explicitement abordée par l'accord institutionnel.

---

<sup>27</sup> Mesures d'accompagnement : dix propositions pour construire un consensus interne en vue d'un accord institutionnel, mars 2019. Voir le texte sur le site du *foraus* : [https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM\\_versionWEB-2.pdf](https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM_versionWEB-2.pdf)

<sup>28</sup> C'est du moins l'opinion défendue par Alessandro Pelizzari, secrétaire régional du syndicat UNIA (un des principaux syndicats suisses), lors d'une conférence organisée à l'Université de Genève le 23 mai 2019.

Néanmoins, en cas de différend sur l'application du futur Règlement de l'UE, le système de règlement des différends prévu dans l'accord institutionnel s'appliquera certainement, sans qu'il ait été besoin d'une mention explicite de cette question, en vertu précisément du principe général de *reprise dynamique* du droit de l'Union. Le risque serait alors élevé que le Tribunal arbitral, lié par la jurisprudence de la CJUE en ce qui concerne le droit de l'Union, demande à la Suisse d'adapter sa législation. En cas de refus de la part du pays, il arrêterait – certes en respectant le principe de proportionnalité – des mesures de *compensation* qui pourraient coûter relativement cher.

Par hypothèse, pour le cas où ce sujet serait significativement débattu, on peut penser qu'il mobiliserait surtout des arguments de type socio-économique, liés en particulier à un coup financier à prévoir pour la Suisse.

#### *L'extension des droits des citoyens de l'Union établis en Suisse*

Jusqu'ici, la Suisse n'a pas repris la directive européenne 2004/38/CE garantissant un certain nombre de droits aux citoyens de l'Union et à leurs familles. Or, l'UE pousse dans cette direction, car elle considère ces droits comme un prolongement de l'accord sur le libre établissement, ce qui n'est pas l'avis de Berne. La Suisse, de son côté, défend l'idée que ces droits sont attachés à la notion de citoyenneté de l'UE et qu'ils excèdent la simple libre circulation des personnes.

Cette divergence de vues explique pourquoi la directive n'est pas mentionnée dans le projet d'accord institutionnel. Celle-ci prévoit le droit à un séjour permanent pour les ressortissants de l'UE au bout de cinq ans, même en cas de dépendance continue à l'aide sociale, alors que les conditions d'octroi des actuels permis C supposent dix ans de résidence continue (cinq ans pour certains pays ayant signé avec la Suisse des conventions d'établissement) et la preuve d'une indépendance économique. Les conditions d'expulsion des délinquants seraient par ailleurs rendues plus difficiles. Enfin, outre qu'elle faciliterait dans une certaine mesure les regroupements familiaux, l'application de la directive renforcerait pour les citoyens de l'UE les droits à l'aide sociale, notamment pour les chômeurs qui pourraient prétendre toucher des allocations après avoir exercé un emploi durant six mois, alors que le délai minimum est actuellement d'une année.

En cas de divergence future sur la reprise de la directive, ce serait logiquement le mécanisme de règlement des différends, instauré par l'accord institutionnel, qui s'appliquerait. Dans une telle hypothèse, il n'est pas sûr que le Tribunal arbitral entende la Suisse sur son argumentation consistant à disjoindre cette question de la libre circulation. Alors, Berne devrait, soit modifier sa législation,

soit acquitter une *compensation* évaluée par le tribunal. Un degré assez élevé d'incertitude plane donc sur ce dossier dont l'avenir reste ouvert.

Par hypothèse, on peut penser que, sur ce dossier, les opposants mobiliseront surtout des arguments de type culturel et identitaire, tandis que les partisans justifieront leur soutien à l'aide d'arguments d'ordre socio-économique.

### **Les rebondissements de juin 2019**

Le 7 juin 2019, le gouvernement suisse tirait officiellement les conclusions de la procédure de consultation qu'il avait lui-même initiée. Il ne signait toujours pas, ne se sentant pas encore en mesure de le faire, faute de consensus suffisant dans le pays. Conscient qu'une demande de renégociation, même très partielle, se heurterait à un refus de l'UE, il se bornait à demander des clarifications sur seulement « trois aspects du texte qui, en l'état ne permettent pas de réunir une majorité », dont aucun ne touche – faut-il le noter – la procédure de règlement des différends qui avait suscité pourtant bien des craintes orientées autour du spectre des juges étrangers :

- les aides d'État : la Suisse voudrait que l'on renonce au dernier considérant du projet de décision concernant l'accord de 1972, pour s'assurer que les dispositions relatives à la régulation des aides d'État ne s'appliqueront pas à cet accord ;
- la reprise de la directive 2004/38/CE sur le libre établissement des citoyens de l'UE et de leurs familles : « la Suisse précise qu'aucune disposition de l'accord institutionnel ne pourra être interprétée comme une obligation pour la Suisse de reprendre ladite directive » ;
- les mesures d'accompagnement visant la protection des salaires et des travailleurs en lien avec le travail détaché.

D'une manière générale, la presse suisse ainsi que de nombreux acteurs politiques ou économiques du pays ont salué le caractère constructif de cette démarche. Il a aussi été soutenu qu'à Bruxelles, la décision du Conseil fédéral avait été accueillie de manière « globalement positive »<sup>29</sup>. Le 11 juin, Jean-Claude Juncker répondait en effet au Président de la Confédération Ueli Maurer : « Je veux y voir un message positif qui nous permettra de signer, ensemble, cet accord fondamental dans les meilleurs délais », mais il ajoutait qu'il fallait clairement exclure toute renégociation, et que le processus de clarification de-

---

<sup>29</sup> Michel Guillaume, *Le Temps*, 8 juin 2019, p. 6

vrait prendre fin si possible le 18 juin, délai très court d'une semaine qui ne sera pas tenu.

De toute façon, dès la réponse de Jean-Claude Juncker, un certain nombre de milieux en Suisse semblait vouloir entrer en résistance, s'indignant d'une sorte d'ultimatum, et demandant toute une série de renégociations. C'est cette voie qu'allait emprunter le Conseil des États, qui adoptait dès le 12 juin une motion appelant à une renégociation de cinq points de l'accord (les trois points soulevés par le gouvernement, ainsi que le règlement des différends et la faculté pour les citoyens de pouvoir se prononcer tout au long du processus de reprise dynamique du droit de l'Union).

Puis, presque immédiatement, les choses se sont apaisées... mais dans l'attente anxieuse d'une décision de l'UE de prolonger ou non, au-delà de son échéance au 30 juin 2019, l'équivalence boursière qui est depuis quelque temps utilisée par l'UE comme un moyen de pression sur la Suisse... Et le renouvellement n'est pas intervenu, l'équivalence expirant donc au 1<sup>er</sup> juillet.

Par ailleurs, dans sa lettre du 11 juin, Jean-Claude Juncker disait souhaiter que l'accord soit finalisé avant la fin du mandat de la Commission qu'il préside, c'est-à-dire avant le 31 octobre 2019, échéance au-delà de laquelle il disait ne pas pouvoir faire de pronostic sur le destin du projet, affirmant notamment : « il m'est difficile de préjuger de ce qui adviendra ».

## L'UDC dans son registre de prédition

L'Union démocratique du centre (en allemand *Schweizerische Volkspartei* SVP)<sup>1</sup>, née du clivage secteur primaire/secondaire de la révolution industrielle, apparut dans certains cantons protestants et principalement alémaniques à partir des années 1917-1918 (d'abord à Zurich et à Berne), avec pour objectif principal la défense de la paysannerie et, secondairement, des artisans et des petits entrepreneurs. Les partis représentant cette mouvance, caractérisée aussi par un rejet absolu du socialisme (ou tout ce qui pouvait lui ressembler) érigé en repoussoir, demeurèrent purement cantonaux jusqu'en 1937, date à laquelle fut créé officiellement au niveau fédéral le Parti des paysans, artisans et indépendants (*Bauern-, Gewerbe- und Bürger Partei* BGB). Depuis 1929, les agrariens ont disposé, en raison de leur poids électoral, d'un représentant au gouvernement collégial fédéral (Conseil fédéral, composé de 7 membres). En 1971, ils furent rejoints par les Partis démocrates (issus de l'aile gauche radicale) des Grisons et de Glaris et le parti changea de nom pour devenir l'UDC.

Jusqu'au tournant des années 1990, elle fut une force importante, mais un peu de second ordre, devancée par les familles radicales, démocrates-chrétiennes, et socialistes. Les choses changèrent au tournant des années 1990, lorsque son leader zurichois Christoph Blocher fit de l'opposition au rapprochement avec l'UE un thème central du mouvement. Ainsi, l'UDC se démarqua des trois autres partis gouvernementaux en 1992 en s'opposant au traité sur l'Espace Économique Européen. Elle bénéficia alors du soutien important de l'*Action pour une Suisse indépendante et neutre* (ASIN/AUNS), dont nous introduirons également les arguments sur l'accord institutionnel dans ce chapitre. Ce parti paysan se transforma rapidement en parti conservateur à forts traits populistes, et gagna une audience véritablement nationale, s'implantant notamment dans toute la partie francophone et progressant en Suisse alémanique et au Tessin au détriment des radicaux et des démocrates-chrétiens, jusqu'à devenir progressivement le premier parti du pays, une évolution sanctionnée par l'attribution d'un deuxième siège au Conseil fédéral en 2003.

Fort de sa victoire de 1992, et après avoir accepté les accords bilatéraux en 2000, l'UDC s'opposa ensuite au développement de ces accords en 2005 (op-

---

<sup>1</sup> Littéralement, « Parti populaire suisse ». La notion de *Volkspartei*, commune aux différents pays de langue allemande, n'est pas facile à traduire. Certains politologues y voient l'équivalent de l'idée de « parti de rassemblement ». Le Parti démocrate-chrétien suisse se présente lui aussi comme *Volkspartei*.

position à l'extension du libre-établissement aux nouveaux États-membres de l'UE et au traité de Schengen), 2006 (contre le milliard de cohésion versé par la Suisse à l'UE), et 2009 (contre la reconduction du libre-établissement des personnes et l'extension de ce libre-établissement à la Roumanie et à la Bulgarie). Le 9 février 2014, le parti obtint un succès de taille, preuve de son impact sur ses thèmes de prédilection, avec l'acceptation de son initiative populaire « contre l'immigration de masse », dirigée assez clairement contre l'accord sur le libre-établissement des personnes conclu avec l'UE.

En 2008, suite à l'éviction de son leader Christoph Blocher du gouvernement fédéral, l'UDC exclut son aile modérée, plus ouverte notamment sur la question européenne et présente notamment dans les cantons de Berne, Glaris et des Grisons. Cette dernière mouvance fonda le Parti bourgeois démocratique, un parti plus centriste. En 2015, l'UDC retrouva son deuxième siège au gouvernement. Entre temps, Christoph Blocher, son leader historique, avait fondé en 2014 un comité *Non à l'adhésion insidieuse à l'Union Européenne*, dirigé contre le projet d'accord-cadre avec l'UE, dont les négociations débutaient alors. Cela indique que l'UDC fut le premier parti en Suisse à se positionner sur cet accord. Enfin, il faut noter que l'UDC Ueli Maurer, alors président de la Confédération, proposait le 5 janvier 2019 une renégociation de l'accord institutionnel, sans être suivi toutefois par l'ensemble du gouvernement.

Il existe par ailleurs une force importante de représentation des milieux agrariens dont nous ne traiterons pas en détail les positions sur l'accord institutionnel, étant donné leur faible nombre qui ne peut donner lieu valablement à un traitement statistique des arguments utilisés. Il s'agit de l'Union suisse des paysans (USP), le syndicat professionnel qui représente spécifiquement le monde agricole depuis sa création en 1897. Il est réputé proche de l'UDC, mais également des radicaux et des démocrates-chrétiens<sup>2</sup>, et n'intervient bien sûr dans le débat public que si les intérêts des membres qu'il représente sont concernés. Il faut noter qu'il s'est prononcé le 24 avril 2019, et ceci quasiment pour la première fois depuis 1992 (si l'on ne tient pas compte du projet avorté d'accord de libre-échange agricole avec l'UE en 2010), contre le processus de rapprochement avec l'UE, au motif que l'accord institutionnel pourrait menacer la politique agricole suisse (qui repose en partie sur des paiements directs aux agriculteurs), car il y serait prévu une limitation des aides d'État. On pouvait notamment lire dans son argumentaire : « les familles paysannes estiment que, sous sa forme actuelle, l'accord institutionnel entraîne une perte considérable de souveraineté de

---

<sup>2</sup> Le Président (depuis 2012) est un PDC saint-gallois, Markus Ritter ; le directeur un PLR fribourgeois, Jacques Bourgeois.

la Suisse et remet en question la poursuite d'une politique agricole indépendante. Elles demandent dès lors au Conseil fédéral de garantir l'autonomie de la politique agricole suisse et le maintien des aides d'État, comme les paiements directs »<sup>3</sup>.

### **Les arguments de l'UDC contre l'accord institutionnel**

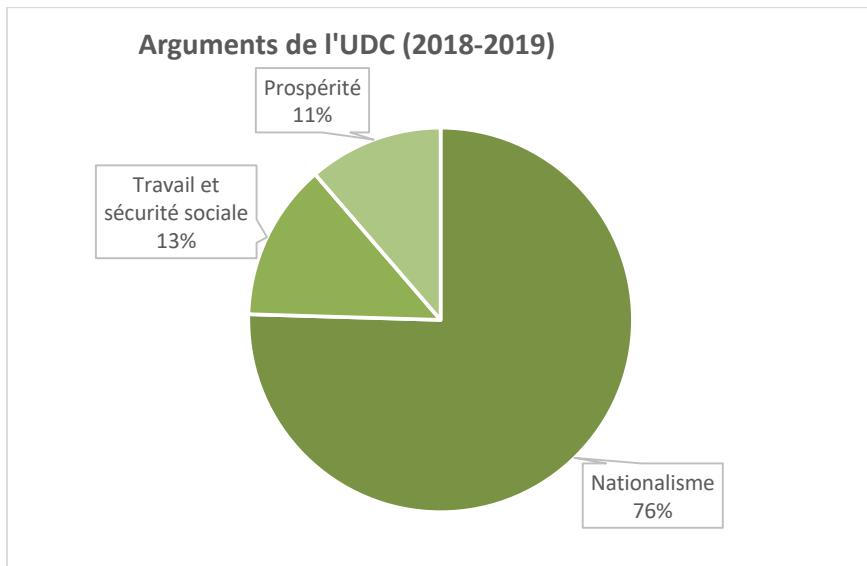
Dans cette section, nous nous proposons non seulement de présenter les principales formes d'arguments de l'UDC sur cet accord durant la période 2018-2019, mais effectuerons également de brèves comparaisons avec le type d'arguments utilisés par l'UDC à l'encontre de l'Union Européenne entre 1989 et 2014.

On le répète, l'UDC s'est constamment opposée à toute signature du projet d'accord-cadre. Le 7 juin 2019, se réjouissant au passage de la décision du gouvernement de ne pas aller de l'avant tant qu'il n'aurait pas eu de clarifications sur trois points importants, elle invitait même le Conseil fédéral à aller plus loin et « à refuser cet accord-cadre qui compromet gravement l'indépendance, la démocratie directe et la prospérité de la Suisse »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Communiqué de presse de l'Union suisse des paysans du 24 avril 2019, disponible sous : <https://www.sbv-usp.ch/fr/institutionnel-avec-lue/>.

<sup>4</sup> Succès partiel de l'UDC : le Conseil fédéral n'a pas signé l'accord-cadre, communiqué de presse de l'UDC du 7 juin 2019.



Rappelons que dans son Programme de politique étrangère, intitulé *Indépendance et autodétermination*, on peut lire dès les premières lignes : « l'UDC s'engage pour la sauvegarde d'une Suisse indépendante et neutre. Le bradage de la souveraineté suisse par les élites politiques doit être stoppé. Il faut donc empêcher le rattachement sournois de notre pays à des structures internationales comme l'UE. » Et un peu plus loin figure une section baptisée *L'adhésion insidieuse à l'UE*, dans laquelle figurent les considérations suivantes : « l'accord-cadre projeté dans le but de rattacher la Suisse aux institutions de l'UE constitue l'attaque la plus dangereuse contre notre auto-détermination. Selon ce traité, la Suisse doit se soumettre au développement du droit et de la jurisprudence de l'UE, donc reprendre des lois UE. [...] Il faut absolument éviter de s'engager sur cette voie de la subordination, voire de la servilité. »

On peut retenir que, sur les 53 arguments tirés des communiqués de presse de l'UDC sur la période allant de janvier 2018 à juin 2019, l'axe culturel se présente comme clairement dominant : on y aborde les relations avec l'UE essentiellement en fonction d'un cadre national-identitaire, soucieux de défendre sans faiblesse ni hésitation les spécificités de la Suisse et de préserver la souveraineté, identifiée largement à celle du peuple et à la démocratie. Comme le montre le graphique ci-dessus, cela représente les trois quarts de l'argumentation de l'UDC sur la période considérée.

Dans cette même tonalité pouvait-on lire, en conclusion des *Exigences concernant l'accord institutionnel Suisse-UE*, adoptées le 30 mars 2019 par l'Assemblée des délégués de l'UDC suisse : « le but de cet accord-cadre institutionnel est de pousser insidieusement la Suisse dans l'UE sans que le peuple ne puisse décider d'une adhésion. L'UDC refuse un traité de ce genre ».

Ce thème de la quasi-adhésion, rampante et silencieuse, est régulièrement repris dans un argumentaire de type nationaliste civique, insistant sur la nécessité démocratique de laisser décider par le peuple suisse la nature des relations qu'il souhaite poursuivre avec l'Union Européenne. « La Suisse d'abord », proclame le communiqué du 18 juin 2019, reprenant une formule utilisée outre-Atlantique. Celui du 30 mai dénonce quant à lui un « traité de soumission », tandis que celui du 5 mars adopte pour titre *L'accord institutionnel détruit la Suisse*.

Il y a aussi un fort parfum de résistance, lorsqu'il s'agit par exemple de refuser le « chantage » de l'UE à l'équivalence boursière, et à proposer qu'en mesure de représailles, les fonds versés jusqu'ici par la Suisse en faveur de la politique de cohésion de l'Union, soient consacrés désormais à financer le système suisse de retraites (AVS).

Dans la même logique, l'idée d'une reprise dynamique du droit de l'UE est absolument refusée, car cette reprise dynamique prévue dans l'accord est identifiée de façon récurrente à une reprise automatique ne respectant pas la souveraineté du pays et le fonctionnement démocratique de ses institutions. C'est même, en juin 2019, l'argument qui apparaît en premier. Dans le fil de cette thématique prend place une dénonciation des « juges étrangers »<sup>5</sup> représentés par la Cour de Justice de l'UE et son rôle supposé déterminant pour dicter les éléments de cette reprise dynamique, notamment en cas de différends et d'arbitrages.

En 2019 apparaissent un certain nombre d'arguments contre l'interdiction que, selon l'UDC, ferait à terme l'accord institutionnel des aides d'État. De manière significative, l'argument ne se déploie pas sur l'axe économique (le parti a une aile néo-libérale assez importante), mais bien sur l'axe culturel-identitaire, avec notamment le raisonnement suivant : « l'interdiction des aides publiques minerait totalement le fédéralisme suisse ainsi que l'autonomie cantonale et communale » (communiqué du 28 mai 2019).

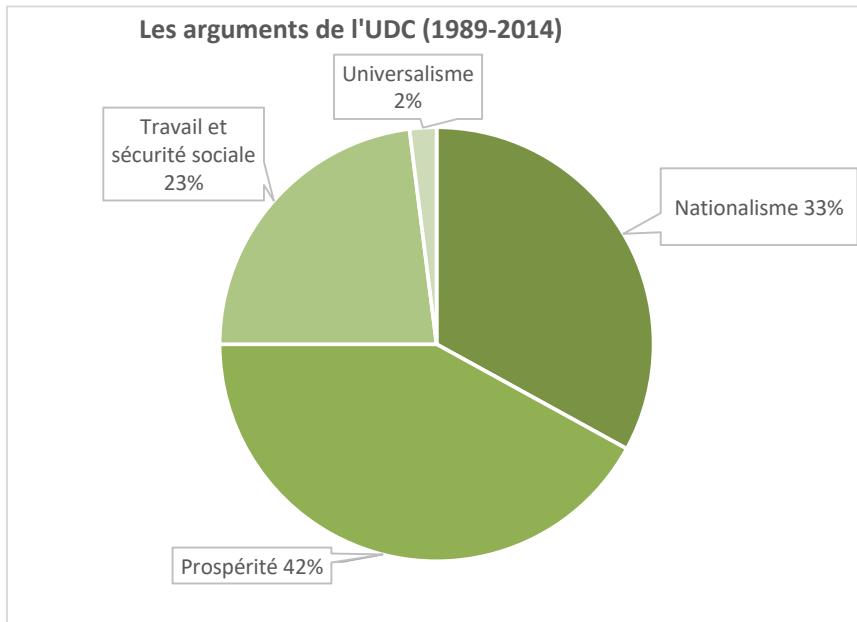
---

<sup>5</sup> Il s'agit d'une figure importante dans l'imaginaire suisse, qui évoque la période du Moyen Age et la lutte des premiers cantons confédérés contre l'emprise des Habsbourg. Dans la légende de Guillaume Tell, la figure du juge étranger est tenue par le bailli Gessler, personnage négatif s'il en est. Même si la référence est très teintée d'anachronisme, elle n'en demeure pas moins agissante dans les esprits.

Sur l'axe économique, sollicité uniquement à hauteur de 24% et qui fait figure de parent pauvre par rapport à l'axe identitaire, on trouve surtout des arguments défensifs tels qu'une remise en cause de la prospérité en cas d'accord, avec notamment une potentielle baisse du niveau de vie des Suisses. Dans le domaine du travail et de la sécurité sociale, cela se rapproche parfois des arguments de "gauche", avec une peur du dumping salarial. Par ailleurs, la potentielle reprise de la directive sur la citoyenneté facilitant le libre-établissement des ressortissants de l'UE et de leurs familles, fait craindre que l'immigration soit une menace pour l'État-providence. Une argumentation appelée *welfare chauvinism* par certains spécialistes du populisme de droite, qui tourne autour de l'idée que les prestations sociales et aides diverses doivent bénéficier en priorité aux nationaux.

Si l'on effectue une comparaison avec les arguments déployés par Economiesuisse à propos de l'accord institutionnel durant la même période, on se rend compte que cela donne pratiquement une image inversée de l'argumentation de l'UDC. Les raisonnements situés sur l'axe économique dominent chez l'organisation faîtière des entreprises dans une proportion équivalente (les trois quarts) à ceux qui sont situés sur l'axe culturel-identitaire chez l'UDC. De plus, ses arguments économiques sont très majoritairement positifs, se concentrant sur les avantages pour la Suisse (l'organisation cherche peu à faire peur), tandis que les arguments économiques de l'UDC sont de nature essentiellement négative et défensive, mettant en avant les risques de concurrence déloyale et de dumping social par exemple. Les deux semblent bien aux antipodes.

Du reste, l'UDC n'a pas hésité à critiquer frontalement Economiesuisse pour son soutien à l'accord, soulignant qu'"en invitant à signer, Economiesuisse brade les valeurs fondamentales de la Suisse" (communiqué du 31 janvier 2019), ou dénonçant « la propagande d'Economiesuisse » (communiqué du 28 mai 2019). En revanche, on remarque une proximité – certes relative, mais sensiblement plus grande – chez l'USAM, où l'axe culturel-identitaire occupe presque la moitié de l'argumentaire, et où l'axe économique recèle un nombre significatif d'arguments négatifs ou défensifs, notamment par rapport aux risques supposés de concurrence déloyale.



Une comparaison dans le temps montre que l'UDC, sur la période allant de janvier 2018 à juin 2019, a recouru à l'égard de l'accord institutionnel à un nombre d'arguments culturels-identitaires (76%) bien supérieur à ce qu'elle faisait en moyenne entre 1989 et 2014 dans ses prises de position concernant l'UE (33%). Cette progression considérable de l'argumentation culturelle-identitaire est frappante. Elle s'inscrit peut-être dans une vague de fond, dépassant la seule UDC, que nous examinerons brièvement dans les pages qui suivent.

Sur l'axe économique, le parti a fait moins appel que par le passé à l'argument (négatif) de la concurrence accrue pour les travailleurs et les entreprises suisses que serait supposé entraîner un rapprochement avec l'Union Européenne, même si cela est resté présent, surtout durant les mois de mai et juin, en écho aux préoccupations persistantes des syndicats.

#### **L'UDC sur fond d'évolution du système suisse**

Toutes ces argumentations, qui viennent d'être explicitées et synthétisées en termes de « cadrage », ne viennent pas de nulle part, mais d'un parti qui s'adresse à des électeurs concrets, membres d'une communauté civique avec

ses tensions et ses aspirations, et qui est devenu, au fil des trois dernières décennies, la première formation politique du pays, en s'appuyant dans une large mesure sur la question européenne.

Il s'agit donc de replacer le discours de l'UDC dans l'évolution du système politique suisse, vu en termes de compétition entre partis et de relation aux valeurs de l'électeur. Le politologue zurichois Simon Bornschier a récemment analysé de ce point de vue l'évolution du système des partis en Suisse entre 1975 et 2011, fournissant des indications intéressantes pour notre propos<sup>6</sup>. Il montre que durant cette période, l'image traditionnelle d'un pays où règne le consensus a de plus en plus été contredite par la réalité d'une polarisation croissante, notamment sous l'angle culturel, avec l'émergence d'une sensibilité nationale et identitaire, qui s'est développée en opposition à une vision universaliste portée surtout par la gauche et la sensibilité post-mai 68 (présente notamment dans l'essor du parti écologiste). Cette polarisation, ajoute-t-il, explique le tassement des forces du bloc modéré, radical et démocrate-chrétien. Par ailleurs, cette activation spectaculaire de l'axe culturel, jusqu'ici assez consensuel et dormant, a rejeté un peu au second plan l'axe économique, naguère dominant avec l'opposition gauche/droite traditionnelle.

Telle est, selon Simon Bornschier, la toile de fond qui a influé sur la manière d'envisager la question européenne, et qui explique dans une large mesure la transformation puis l'ascension de l'UDC à partir du début des années 1990 et sa campagne victorieuse contre l'Espace Économique Européen. L'avantage de cette analyse est de fournir une explication assez convaincante de l'évolution du débat européen en Suisse, et de montrer un processus en cours qui va au-delà du seul cas de l'UDC puisqu'il marque, depuis la situation qui prévalait en Suisse en 1975, une transformation notable à la fois des préférences des électeurs et des positions des partis, au travers de l'importance prise par les débats alignés sur l'axe culturel autour de l'opposition identité/universalisme (notons qu'une évolution comparable a eu lieu dans d'autres pays européens).

Une autre conséquence de cette approche est de lier intimement la position de l'UDC sur la question des relations avec l'UE à d'autres thèmes identitaires défendus par le parti, comme l'immigration et la libre circulation, dont on voit bien aujourd'hui qu'ils convergent le plus souvent. L'argumentation du parti sur le dossier européen se trouve ainsi mieux mise en perspective, ce qui ne serait pas le cas si on l'isolait par trop du contexte politique dans lequel elle se déploie. La

---

<sup>6</sup> Simon Bornschier, "The New Cultural Conflict, Polarization and Representation in the Swiss Party System, 1975-2011", *Swiss Political Science Review*, 2015, 21 (4), pp. 680-701.

force de la “nouvelle” UDC, conclut l’article, a été de se retrouver longtemps seule sur le terrain de l’opposition à l’UE, contribuant à lui donner ainsi, souligne Bornschier, « un profil clair et distinctif ».

### L’UDC, un profil clair et distinctif ?

Ce profil « clair et distinctif », acquis au fil du temps sur un thème particulier (la relation à l’UE), met en jeu le concept politologique *d’issue ownership* qu’il nous faut introduire ici. Cette notion trouve son origine en 1983 dans les travaux du politologue Ian Budge et du mathématicien Dennis Farlie sur les choix électoraux et les préférences partisanes<sup>7</sup>, dans la lignée des analyses d’économie politique en termes d’offre et de demande situant les partis et leurs arguments par rapport aux électeurs, héritées d’Anthony Downs et son ouvrage *An Economic Theory of Democracy* (1957). L’idée de base est que, sur un thème donné, le parti qui arrive à se profiler comme le plus crédible (« best at handling ») jouit d’un avantage par rapport à ses concurrents.

Peu à peu, on en est venu à imaginer, après les travaux de l’Américain John Petrocik sur l’élection présidentielle de 1980<sup>8</sup>, que, dans le chef de beaucoup d’électeurs, certains thèmes pouvaient être assez spontanément associés à certains partis – dans un tel cas de figure, on en déduit que tel parti se voit reconnaître par une frange au moins significative de l’électorat, une sorte de droit de propriété (*ownership*) sur ce thème. On le voit, cela va sensiblement plus loin que ce qu’on désigne usuellement sous les termes de « créneau » ou de « fonds de commerce ». Dans un effort de préciser une notion qui continue néanmoins d’être jugée parfois un peu trop floue, le politologue danois Rune Stubager en a proposé la définition suivante : « *the perception in a voter’s mind that a specific party over the long term is most competent at handling – in the sense of delivering desired outputs – a given issue* »<sup>9</sup>.

L’idée-clé ici, sur laquelle l’auteur insiste à juste titre, est celle de la durée. Il faut que cela opère sur le long terme, et non seulement à certaines occasions particulières. De ce point de vue, l’UDC, constante depuis trente ans dans ses positions hostiles à un rapprochement de la Suisse de l’Union Européenne, et ayant

---

<sup>7</sup> Ian Budge, Dennis Farlie, *Explaining and Predicting Elections*, London, Allen and Unwin, 1983.

<sup>8</sup> John Petrocik, “Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study”, *American Journal of Political Science*, 1996, 40 (3), pp. 825-850.

<sup>9</sup> Rune Stubager, “What is Issue Ownership and How Should We Measure It?”, *Political Behavior*, June 2018, 40 (2), pp. 345-370.

en partie bâti et consolidé là-dessus son socle électoral, peut être considérée comme ayant réussi à s'approprier cette question au-delà de ce que sont parvenus à accomplir ses rivaux sur le même terrain.

Coulant moins de source nous paraît être la satisfaction du second critère, à savoir la reconnaissance d'une compétence et d'une capacité à dessiner concrètement une politique sur le dossier européen. C'est du reste souvent le lot de partis très mobilisés sur un thème, dont on dit parfois qu'ils posent de bonnes questions sans apporter de bonnes réponses... En revanche, l'UDC satisfait bien à ce qu'une équipe de chercheurs belgo-suisses a désigné comme une dimension pouvant être associée à *l'issue ownership*, et qui est définie comme le lien qui est opéré spontanément, dans tel état d'un système politique, entre une question et un parti, phénomène d'identification de l'un à l'autre qui repose dans une large mesure sur l'importance manifestée dans le long terme par ce parti pour cette question<sup>10</sup>.

Cette forme faible de la notion d'*issue ownership* a été appliquée récemment au cas de la Suisse par le politologue Romain Lachat<sup>11</sup>; il en conclut qu'elle ne suffit pas – faute de remplir le critère de compétence – à générer en tant que telle un vote d'adhésion pour le parti. Mais, si l'on doit prendre en compte l'importance qu'a pu avoir la question européenne dans l'ascension électorale, bien réelle, de l'UDC au long des trente dernières années, on ne peut purement et simplement la rabattre sur la forme faible de *l'issue ownership*. Elle se situe donc quelque part entre les deux.

Enfin, certaines recherches sur *l'issue ownership*, axées notamment sur la communication politique et le pouvoir de conviction à travers les médias<sup>12</sup>, tendent à insister sur le fait qu'un parti politique a peu de gains électoraux à faire s'il se contente de labourer son thème de prédilection, car à ce moment il court le risque de prêcher uniquement des convaincus. Il aurait donc intérêt à long terme à diversifier son profil, en essayant également d'occuper d'autres thématiques, même si elles sont l'apanage d'autres formations, ou plus encore si elles semblent un peu délaissées par la concurrence.

---

<sup>10</sup> Stefaan Walgrave, Jonas Lefevere, Anke Tresch, "The Associative Dimension of Issue Ownership", *Public Opinion Quarterly*, 2012, 76 (4), pp. 771-782.

<sup>11</sup> Romain Lachat, "Issue Ownership and The Vote: The Effects Of Associative And Competence Issue Ownership", *Swiss Political Science Review*, 2014, 20 (4), pp. 727-740.

<sup>12</sup> Par exemple, Stefaan Walgrave, Jonas Lefevere, Mikael Nuytemans, "Issue Ownership Stability and Change: How Political Parties Claim and Maintain Issues Through Media Appearances", *Political Communication*, 2009, 26 (2), pp. 153-172.

En tout cas, l'UDC se sent peu concurrencée sur son terrain de prédilection. Elle se vante même d'être seule dans sa défense acharnée du pays. Ainsi, prenant acte du soutien des élus socialistes à la majorité de la Commission de politique extérieure du Conseil national (la chambre basse) qui a approuvé l'accord-cadre, elle affirmait : « il ne reste que l'UDC pour se battre », ajoutant, comme pour confirmer une évidence, que « l'UDC est le seul parti politique qui se bat sans compromis pour notre pays » (communiqué du 27 mars 2019).

Les velléités de reprendre en mai et juin 2019 une part de l'argumentation des syndicats serait-elle un indice d'élargissement de la palette de l'UDC ? Rien ne permet de le dire à plus long terme, d'autant plus que si l'on compare avec la période 1989-2014, on constate tout au contraire que l'UDC tend quelque peu à délaisser l'axe socio-économique dans son argumentation contre l'UE. De plus, même si certains emploient parfois la métaphore, la sphère politique n'est pas un marché à l'égal de l'économie, où les partis pourraient modifier sans trop de contraintes leurs offres pour répondre au mieux aux demandes supposées des électeurs. Sans entrer plus dans le détail, on voit les limites d'un tel raisonnement.

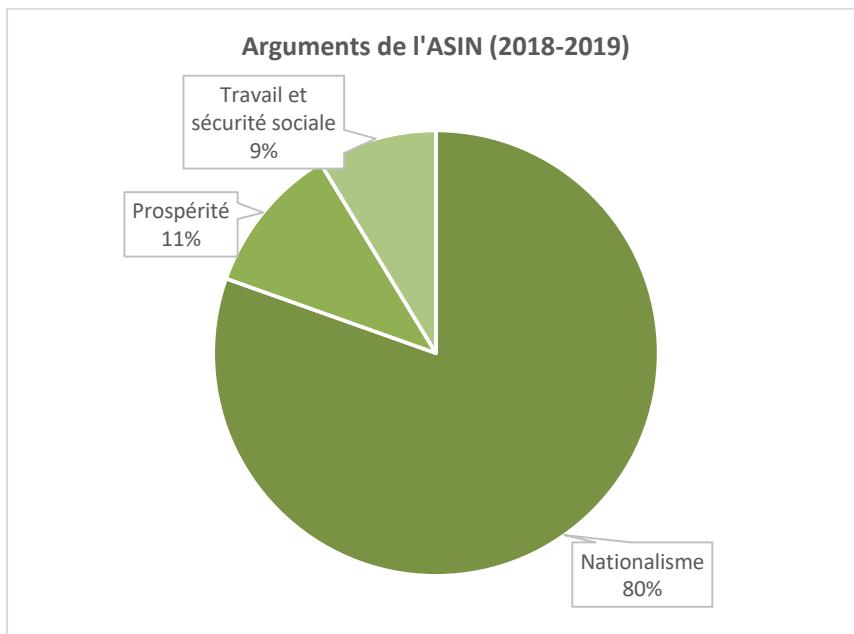
En revanche, il est possible que la vague de fond en faveur des argumentations de type culturel, souvent identitaires ou civiques, puisse amener davantage de partis à chercher à venir de temps en temps sur les brisées de l'UDC. C'est ce que nous pourrons vérifier dans les chapitres suivants.

### **L'ASIN contre un « traité colonial »**

L'UDC a constamment pu s'appuyer dans ses combats contre une emprise supposée de l'UE, sur l'*Action pour une Suisse indépendante et neutre* (ASIN). Cette organisation, fondée par des opposants à l'adhésion de la Suisse à l'ONU en 1986, regroupait à l'origine des politiciens des différents partis bourgeois opposés à une trop grande ouverture internationale du pays. Elle fut cofondée par Christoph Blocher et le radical Otto Fischer, ce dernier ayant été également dirigeant de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et conseiller national. L'ASIN fut longtemps dirigée par Christoph Blocher, lorsqu'il était conseiller national. Depuis les années 1990, elle comprend avant tout des membres de l'UDC.

L'ASIN a lancé des référendums contre les accords bilatéraux avec l'UE quand l'UDC, pour des raisons stratégiques, ne pouvait le faire. Elle peut compter sur environ 40'000 membres et des ressources financières d'une certaine importance. A titre de comparaison, le Nouveau Mouvement Européen de Suisse

(NOMES) – favorable à l'adhésion à l'UE – compte seulement 4000 membres, soit dix fois moins. Sa proposition constitutionnelle (soutenue également par l'UDC), « pour l'autodétermination » prévoyant la primauté du droit suisse sur les traités internationaux, fut largement refusée par le peuple suisse le 25 novembre 2018 (66,2% des électeurs s'étant prononcés).



À la lecture de sa presse, on comprend que pour l'ASIN, le combat contre l'accord institutionnel est pratiquement de l'ordre du religieux. Ses militants emploient un langage missionnaire et comparent souvent ce combat avec celui, victorieux, contre le traité de l'EEE de 1992 auquel l'ASIN avait participé de manière importante. Les arguments de l'ASIN<sup>13</sup> sont également distribués du côté nationaliste de l'axe culturel mais de manière encore plus prononcée que l'UDC. Cela montre bien que l'ASIN, qui se revendique hors parti, est avant tout une organisation conservatrice proche de l'UDC, et qu'il n'y a plus en son sein d'éléments des autres partis bourgeois, et encore moins de gauche. Cela peut expliquer que Christoph Blocher ait fondé un autre comité *Contre l'adhésion*

---

<sup>13</sup> Nous avons analysé 47 arguments tirés des Bulletins de l'ASIN.

*insidieuse à l'Union européenne*, pour élargir la base des opposants à cet accord.

Le traité institutionnel est considéré sans surprise comme une menace pour l'identité de la Suisse. Ainsi dans les propos du conseiller national Michaël Buffat : « Non seulement, ce contrat représente la perte de l'indépendance de notre pays, mais de manière concrète, il enlève le droit aux citoyens de décider eux-mêmes de leur politique<sup>14</sup> ». Par ailleurs, on défend à l'ASIN l'idée que le refus de l'accord améliorerait la situation économique de la Suisse (et l'affaiblirait dans le cas inverse) tout en affichant des préoccupations pour le sort des travailleurs suisses de manière plus sensible qu'à l'UDC : « Aujourd'hui déjà, les travailleurs âgés de plus de 50 ans pâtissent de l'immigration européenne. L'accord-cadre aurait pour effet d'évincer encore plus les travailleurs suisses du marché du travail »<sup>15</sup>. Cela traduit certainement une préoccupation des « petites gens » que cultivent volontiers les formations que l'on associe au populisme.

## Conclusion

Nous n'avions pas formé d'hypothèse particulière concernant les arguments de l'UDC à l'égard du projet d'accord institutionnel, tant le suspense ne paraissait pas planer. De fait, nous avons enregistré des résultats qui inscrivent les positions du parti, de même que celles de l'ASIN, dans la rigoureuse continuité de ce qu'ils proposent depuis leur refus de l'Espace Économique Européen au début des années 1990.

Sur ce thème de l'Europe, le parti s'est incontestablement au fil de bientôt trois décennies construit une image, une *issue ownership* avons-nous dit pour parler comme les politologues anglo-saxons, phénomène que nous avons tenté d'analyser en en faisant ressortir à la fois les points d'appui et les limites. Pour changer de paradigme explicatif et tenter cette fois-ci d'enrichir l'analyse d'une dose d'approche constructiviste, on dira que l'UDC a réussi, au-delà de son opposition constante qui l'a isolée des autres forces politiques sur la question des relations avec l'Union Européenne, à forger un certain discours et à le répandre largement, sinon toujours à l'imposer, pour parvenir en fait à titiller l'imaginaire dans des couches assez importantes de la société suisse. De ce point de vue, on peut compléter les analyses déjà mentionnées de Simon

---

<sup>14</sup> Michaël Buffat, « Non au traité colonial qui soumet la Suisse à l'UE ! », *Bulletin de l'ASIN*, février 2019.

<sup>15</sup> Propos de Lukas Reimann, président, « Débat contradictoire tranchant sur l'accord-cadre de l'UE », *Bulletin de l'ASIN*, Juillet 2019.

Bornschier, qui a étudié l'évolution sur la période 1975-2011, par des considérations tirées d'un article récent allant dans le même sens, centré sur les comportements électoraux lors des dernières élections fédérales de 2015<sup>16</sup>, qui montre là aussi l'existence d'une forte interaction entre l'attrait croissant pour les valeurs alignées sur l'axe culturel-identitaire, et le choix du vote UDC dont c'est, nous l'avons vu, clairement le positionnement.

Pour le dire autrement, l'activisme constant de l'UDC, la réitération de ses thèmes de prédilection dans l'espace public, tout ceci a influé – et continue d'influer – sur les débats qui ont lieu en Suisse par rapport aux objets européens, le projet d'accord institutionnel ne faisant pas exception.

On pourrait être tenté – certains observateurs du moins, ont parfois cru bon de le faire – de rapprocher les hésitations au sein du bloc bourgeois, ou les déchirements de la gauche à propos des mesures d'accompagnement, de l'attitude résolument souverainiste de l'UDC. Nous verrons dans les deux chapitres suivants qu'il n'y a pas matière à confusion, du fait que la gauche justifie son combat actuel par une volonté de faire progresser l'intégration vers plus d'Europe sociale, ce qui n'est pas une approche principalement défensive comme l'est celle de l'UDC. De même, les hésitations qui peuvent se manifester au sein du bloc bourgeois, dans lequel apparaissent des fissures, ne paraissent guère se situer sur le même plan que le refus granitique opposé par le parti de Christoph Blocher.

---

<sup>16</sup> Voir Anna-Sophie Kurella, Jan Rosset, "The Rise of Cultural Issues as an Opportunity for the Right ? Insights from the 2015 Swiss Elections", *Swiss Political Science Review*, 24 (4), December 2018, pp. 381-389.

## Des fissures dans le bloc bourgeois ?

La notion de *bloc bourgeois* est née à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour désigner une stratégie d'alliance entre les principales organisations patronales et paysanne et les principales familles politiques de droite (radicaux, catholiques, agrariens), destinée à limiter l'influence de la gauche sociale-démocrate et des syndicats ouvriers pour continuer d'avoir les moyens de mener une politique favorable à l'économie privée.

Afin de pouvoir s'inscrire dans la durée, une telle alliance impliquait un équilibre entre les secteurs tournés vers le marché intérieur, paysannerie et artisanat d'un côté, et les industries d'exportation de l'autre. Cette constitution d'un "bloc" si particulier aux yeux de nombreux analystes qui se sont concentrés sur l'étude des groupes d'intérêts économiques, leur a fait qualifier le système suisse de *néo-corporatiste*. Qu'est-ce à dire ?... Une spécialiste des groupes d'intérêt, la politologue grenobloise d'origine autrichienne Sabine Saurugger, définit ainsi ce concept : « un système de représentation des intérêts dans lequel les individus font partie d'un nombre limité d'organisations [...]. Celles-ci sont organisées de manière hiérarchique et différenciée par secteur économique. Enfin, elles sont reconnues et parfois créées par l'État, qui leur accorde un monopole de représentation dans leur secteur spécifique en échange de demandes politiques »<sup>1</sup>. Plus précisément, le système politique suisse a été qualifié de *néo-corporatisme libéral*, c'est-à-dire de système d'organisation économique prévoyant des ententes, un règlement des conflits entre l'État, les organisations patronales et syndicales où c'est le patronat qui domine, à la différence des pays scandinaves où ce sont les syndicats (*néo-corporatisme social*)<sup>2</sup>.

Cette organisation consensuelle du bloc bourgeois fut mise à mal avec l'internationalisation des années 1990, lorsque les intérêts des différents secteurs de l'économie (la paysannerie, les PME et les multinationales) commencèrent à être de moins en moins concordants, fragilisant ainsi les bases de cette coalition. Durant cette période, la Suisse s'ouvre davantage économiquement,

---

<sup>1</sup> Sabine Saurugger et Emiliano Grossman, *Les groupes d'intérêt, action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 69.

<sup>2</sup> Voir notamment les travaux de Peter Katzenstein. Et pour une actualisation : Pascal Sciarini, *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT, le cas test de la politique agricole*, Genève, Georg, 1994.

que ce soit dans le cadre de l'intégration européenne, par le biais des accords du GATT, ou encore en raison de l'adhésion du pays au FMI en 1992. Par ailleurs, après le refus de l'Espace économique européen (1992), la Suisse a entamé un processus de libéralisation de pratiquement tous les secteurs de son économie. Cette situation a fait dire au politologue lausannois André Mach, qui l'a étudiée dans le détail, que « le contexte économique et l'écho rencontré par les thèses des industries d'exportation illustrent [...] la perte d'influence des associations représentant les secteurs produisant pour le marché intérieur (USAM, USP) »<sup>3</sup>.

Nous allons donc nous appliquer à vérifier ce que nous avons posé comme hypothèse, à savoir que ce constat de fragmentation du bloc bourgeois et la perte d'influence de l'USAM se manifestent également dans les débats et arguments déployés à l'égard de l'accord institutionnel avec l'UE. Nous supposons en effet que les grandes entreprises d'une part, et les PME d'autre part, vont appréhender cet accord de manière contrastée, alimentant par voie de conséquences des tensions au sein des deux partis bourgeois que sont le PLR et le PDC.

Nous avons fait le choix de ne pas étudier le cas de l'UDC dans le cadre de ce chapitre, mais de lui consacrer un chapitre à part (le chapitre précédent). En effet, bien que faisant historiquement partie intégrante de ce qu'on appelle le *bloc bourgeois*, l'UDC, à partir des années 1990, s'en est fortement démarquée, allant jusqu'à s'opposer aux autres forces bourgeois s'agissant des enjeux internationaux, même si elle reste, pour ces dernières, une alliée de premier plan par rapport à de nombreux autres objets de politique sociale ou économique. En revanche, nous croyons bon de traiter ici des positions des Verts libéraux qui, bien que considérés parfois par les forces de droite comme situés plutôt au centre-gauche, sont résolument libéraux en matière économique, y compris sous l'angle des relations extérieures et des dossiers internationaux.

Nous évoquerons par ailleurs brièvement le recours à des réseaux européens qui a pu entrer, ou non, dans la stratégie des acteurs du bloc bourgeois suisse lors des débats sur le projet d'accord institutionnel (élément de mesure de l'«européanisation» des acteurs).

---

<sup>3</sup> André Mach, *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes : la législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*, Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques, 2001, p. 208.

## **Les soutiens à l'accord institutionnel**

### *Economiesuisse*

Née en 2000 de la fusion de l'Union suisse du commerce et l'industrie – aussi appelée *Vorort* (fondé en 1870) – et de la Société pour le développement de l'économie suisse (1942), *Economiesuisse*<sup>4</sup> se présente comme la principale organisation économique de Suisse. Elle regroupe en effet une centaine d'associations de branches, vingt chambres de commerce cantonales, ainsi que des entreprises individuelles. Ses membres sont traditionnellement plutôt des entreprises concernées par les échanges internationaux. Elle a exercé de longue date une forte influence sur le pouvoir fédéral suisse, qui s'est dans une mesure significative appuyé sur elle pour définir et mettre en œuvre sa politique économique. Récemment, elle a toutefois fait l'objet de certaines critiques pour ne pas avoir, malgré les moyens dont elle dispose, réussi à trouver les arguments permettant de convaincre une majorité de citoyens de refuser l'initiative UDC contre « l'immigration de masse » du 9 février 2014.

Historiquement opposée à une adhésion de la Suisse à l'Union Européenne, *Economiesuisse* a en revanche mobilisé tous ses moyens en faveur de la ratification du traité sur l'Espace économique européen ; elle a, par la suite, constamment et vigoureusement soutenu les accords bilatéraux avec l'UE. Et on peut dire aujourd'hui qu'elle est, en Suisse, l'organisation économique qui se montre la plus favorable au projet d'accord institutionnel, dont elle souligne et explique régulièrement les bénéfices que pourraient, selon elle, en tirer le pays et ses entreprises. Afin que ce bref tableau soit complet, il convient d'ajouter qu'elle dispose d'une représentation à Bruxelles depuis 1989, où elle est hébergée dans les locaux de *BusinessEurope*, la faitière du (grand) patronat européen, dont elle est membre à part entière depuis 1977 (c'était à l'époque l'*UNICE*, ancien nom de *BusinessEurope*).

C'est le 31 janvier 2019 que *Economiesuisse* a annoncé officiellement en conférence de presse son soutien à l'accord institutionnel. Elle l'a fait en ces termes :

« L'accord institutionnel atteint trois objectifs importants pour les milieux économiques :

---

<sup>4</sup> Par souci de simplicité, nous emploierons le terme *Economiesuisse* (orthographié par eux sans majuscule ni accent) pour parler aussi des organisations d'avant 2000, comme le *Vorort* notamment.

- L'accès non discriminatoire des entreprises suisses au marché intérieur de l'UE est assuré. [...]
- Le projet d'accord maintient la possibilité d'un développement futur de la voie bilatérale avec de nouveaux accords. Il prévoit expressément un développement avec d'autres accords d'accès au marché.
- Le projet d'accord améliore la sécurité juridique »<sup>5</sup>.

L'organisation a toutefois exprimé quelques réserves sur un nombre limité de points, mais qui n'affectent en rien son positionnement délibérément favorable, à la différence de ce que l'on a pu constater au sein de l'USAM, nettement plus tiraillée. Il s'agit surtout d'éclaircissements qui sont demandés concernant l'application de la directive sur les droits liés à la citoyenneté européenne, l'encadrement des aides d'État (notamment par rapport aux conséquences éventuelles sur les banques cantonales) ; elle souhaiterait enfin que le système de contrôles paritaires (patronat et syndicat) prévus dans les mesures d'accompagnement actuels, soit maintenu.

Hormis des remarques sur ces quelques points, elle a constamment soutenu le projet d'accord, jugé « vital » pour l'économie du pays. Après la fin de la période de consultation dont elle avait salué l'idée en demandant qu'elle soit substantielle et constructive<sup>6</sup>, elle a souhaité que le gouvernement puisse « rapidement » (*rasch*) envoyer un « signal positif » à l'UE (communiqué du 3 juin 2019), puis, après les demandes de clarifications exprimées par le gouvernement, que l'on parvienne tout aussi « rapidement » à se mettre d'accord avec l'UE. Cela contraste, il nous importe de le dire, avec l'attitude en vigueur une année avant, lorsque par exemple le président d'Economiesuisse, Heinz Karrer, dans une interview à la *Basler Zeitung* datée du 3 avril 2018, estimait que rien ne pressait pour achever les négociations, et qu'il était « possible que rien ne se passe pendant des années »<sup>7</sup>! Au-delà de l'anecdote, il faut y voir selon nous une illustration supplémentaire du décalage qui existe entre le temps de la Suisse et le temps de l'UE, très perceptible à Bruxelles mais moins en Suisse, où l'on n'a pris conscience que tardivement de ce phénomène de décalage, qui demeure à notre avis entre les deux partenaires un facteur important de mécompréhension.

Economiesuisse a par ailleurs, dans la dernière partie des discussions, essayé de peser sur le débat en commanditant des sondages à l'Institut de recherche

---

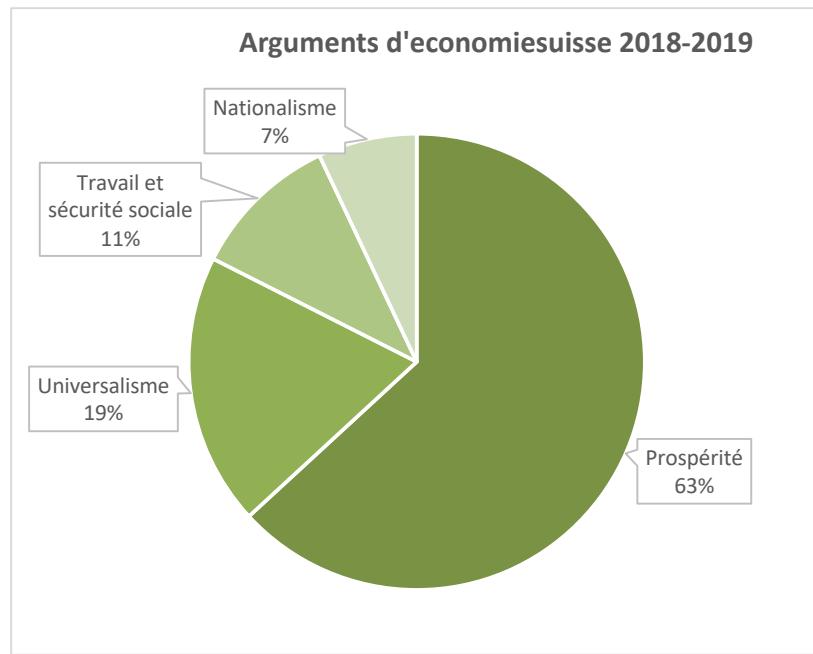
<sup>5</sup> *economiesuisse soutient l'accord institutionnel*, Communiqué de presse du 31 janvier 2019.

<sup>6</sup> Communiqué de presse du 7 décembre 2018.

<sup>7</sup> Heinz Karrer, « Es kann sein, dass jahrelang nichts geht », *Basler Zeitung*, 3 avril 2018.

*gfs.bern* spécialisé dans ce domaine, dont les résultats ont été largement relayés dans les médias : le premier auprès de 2000 citoyens, publié le 31 mars 2019, a fait état d'un soutien à l'accord de 60% contre 35%<sup>8</sup> ; le second, publié le 28 mai et réalisé auprès de 1000 entreprises de plus de 20 employés, montrant un soutien à hauteur de 67%, contre seulement 20% d'entreprises jugeant négativement le projet d'accord. Ces sondages ont été vivement critiqués par l'UDC qui en a contesté le caractère scientifique et la neutralité.

Economiesuisse a aussi tenté d'utiliser sa qualité de membre de *BusinessEurope* pour convaincre l'organisation patronale européenne d'intervenir auprès de la Commission européenne afin d'essayer d'apaiser les tensions montantes entre la Suisse et l'Union. Nous avons été informés de cette initiative, lors d'un entretien à Bruxelles avec le représentant d'Economiesuisse, le 19 juin 2019.



<sup>8</sup> Ce sondage a été commandité par Interpharma, l'organisation faîtière de la pharmacie.

On peut retenir<sup>9</sup> que les arguments utilitaires relatifs à la prospérité sont dominants (près des 2/3), ce qui n'est pas une surprise étant donné la vocation de l'organisation et la qualité de ses membres, qui sont tous des acteurs économiques. Le choix de cet axe se légitime souvent comme étant celui de la vraie rationalité, combattant les idées reçues, mythes ou autres préjugés négatifs et dépourvus de fondements que l'organisation s'emploie régulièrement à démonter<sup>10</sup>. L'accord institutionnel est présenté comme primordial pour les entreprises suisses et les emplois qu'elles offrent en Suisse. Il faut noter l'apparition, venue surtout à la fin de la période étudiée, d'arguments situés sur l'axe travail et sécurité sociale, et qui sont destinés probablement à répondre à des inquiétudes, visant à démontrer que la protection des salaires ne serait pas réellement en danger. L'utilisation de l'axe culturel-nationaliste se fait dans un sens souverainiste sur un point précis qui consiste à dire, pour défendre la création d'une Cour d'arbitrage, que les intérêts de la Suisse y seront garantis par la présence de juristes suisses.

Lorsque que le Conseil fédéral a fait part le 7 juin 2019 de sa position à l'UE, l'organisation l'a alors pressé de ne pas hésiter à ratifier l'accord. L'argumentation, là encore, témoigne d'une approche faisant la part belle à l'économie. En témoigne cet extrait du communiqué de presse diffusé le jour même :

« La poursuite de la voie bilatérale est la priorité de l'économie suisse. Les relations économiques avec l'UE, le principal partenaire commercial de la Suisse, ont fait leurs preuves. Afin que les entreprises suisses puissent continuer d'accéder au marché intérieur de l'UE, un processus rapide en ce qui concerne l'accord institutionnel est indispensable. Aussi Economiesuisse salue-t-elle la décision du Conseil fédéral d'envoyer à temps un signal positif clair à l'UE et de démarrer rapidement le processus en vue de la ratification de l'accord institutionnel. Il est judicieux de ne pas mettre en jeu les bonnes relations commerciales avec l'UE »<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Sur 57 arguments tirés des communiqués et de la littérature produite par l'organisation.

<sup>10</sup> Voir par exemple le message du 1<sup>er</sup> mars 2019, passant en revue les *Sept grands mythes sur l'accord institutionnel à l'épreuve des faits*, pour les démonter un à un (imposition du droit européen sur la Suisse, augmentation de l'insécurité juridique, accentuation de la dépendance à l'égard de l'UE, fin des bilatérales, etc...)

<sup>11</sup> *Accord institutionnel : il faut rapidement apporter des clarifications*, Communiqué de presse du 7 juin 2019.

### *Le Parti libéral-radical (PLR)*

Issu d'une dissidence au sein du mouvement libéral dans les années 1830, le radicalisme suisse a longtemps correspondu, pour reprendre les analyses du politologue Daniel-Louis Seiler<sup>12</sup>, à un courant de type *national-libéral*. En effet, il avait comme objectif une unification étatique à travers la création et le développement d'institutions nationales laïques, un projet qui s'est heurté notamment aux milieux catholiques conservateurs, les radicaux faisant assaut d'anticléricalisme dirigé contre l'Église catholique romaine. On se trouve donc typiquement sur le clivage Église/État identifié par Lipset et Rokkan.

En Suisse, il est admis que la mouvance radicale a bâti et incarné l'État fédéral de 1848, et qu'elle a développé et irrigué ses principales institutions (administration, armée, poste, chemins de fer) et autres associations patriotiques<sup>13</sup>, tout en réussissant aussi à incarner par excellence l'organisation économique du pays, sa prospérité, ses intérêts... Le Parti radical-démocratique PRD (en allemand, *Freisinnig-Demokratische Partei FDP*) a vu le jour au niveau fédéral en 1894 et a dominé le Parlement jusqu'à l'instauration du suffrage proportionnel en 1919.

Longtemps premier parti de Suisse, perçu et se percevant comme le parti de l'État et de l'économie, il a durant des décennies fait corps avec l'idéal d'une "suissitude" nimbée de pragmatisme, qui le conduisit durant la Guerre froide à soutenir le principe d'une participation économique au marché européen, mais sans intégration politique, c'est-à-dire sans toucher aux valeurs jugées indissociables de l'identité suisse, représentées notamment par le triptyque neutralité-fédéralisme-démocratie directe.

Pourtant, avec l'arrivée de la question de l'Espace économique européen, le Parti fit le pari d'une dose de supranationalité, non sans fortes tensions internes avec son aile souverainiste, qui commença alors à se rapprocher de l'UDC qui s'était résolument placée sur ce terrain. Il alla même ensuite, on l'a oublié aujourd'hui, jusqu'à proposer l'adhésion à l'Union Européenne lors d'un congrès à Interlaken en 1995 ! Puis il fut un soutien constant et sans réserves aux accords bilatéraux.

Pour faire face à la montée électorale de l'UDC, il a fusionné avec le petit Parti libéral suisse (PLS) pour devenir le Parti libéral-radical (2009)<sup>14</sup> que nous con-

---

<sup>12</sup> Daniel-Louis Seiler, *Clivages et familles politiques en Europe*, Presses de l'Université libre de Bruxelles, 2011, pp. 118-120.

<sup>13</sup> Permettons-nous une anecdote particulièrement significative : ce sont les radicaux qui ont "inventé" la Fête nationale du 1<sup>er</sup> août, célébrée dans tout le pays depuis 1891.

<sup>14</sup> En allemand, on s'est contenté d'ajouter les mots « Die Liberalen » aux initiales FDP.

naissons aujourd’hui. En 2010, il a abandonné toute idée de future adhésion à l’UE dans son programme et a commencé à réintégrer des slogans patriotiques dans ses campagnes. Après avoir longtemps été la première force politique du pays, il a connu ces dernières décennies une lente érosion, n’obtenant que 16,4% des voix aux élections fédérales de 2015, ce qui ne le situe qu’au troisième rang des forces politiques malgré un léger rebond de 1,3% par rapport à l’élection antérieure de 2011.

Le 22 février 2019, en présence de son conseiller fédéral en charge du dossier européen Ignazio Cassis (mais en l’absence de son autre représentante au sein du collège gouvernemental, semble-t-il moins portée sur l’accord dans sa forme actuelle, Karin Keller-Sutter), son groupe parlementaire a pris position en faveur de l’accord institutionnel. Voici un extrait : « Le groupe exprime un clair *oui* de raison aux résultats des négociations concernant l’accord institutionnel. L’accord institutionnel crée de la sécurité juridique et garantit la pérennité si importante, ainsi que le développement de la voie bilatérale »<sup>15</sup>.

Au mois de mars 2019, la présidente du Parti, Petra Gössi, a précisé en ces termes la position du parti, en critiquant au passage celle des autres forces partisanes : « Dire *oui*, *mais...* à l’accord cadre revient presque à dire *non* [...]. L’accord-cadre entre la Suisse et l’UE garantit le meilleur accès possible au marché intérieur européen et empêche toute érosion de la voie bilatérale. Les bilatérales nous préservent d’une adhésion à l’UE »<sup>16</sup>. On voit que, au contraire de l’UDC si prompte à parler d’adhésion rampante et insidieuse, le projet d’accord-cadre est presque présenté comme son antidote. Signalons qu’au mois de mai 2019, le PLR a proposé que soit soumis au peuple suisse un « paquet » européen comprenant l’initiative UDC dite de « limitation » de l’immigration, l’accord institutionnel avec l’UE, ainsi que des mesures en faveur des travailleurs âgés<sup>17</sup>.

Membre de l’Alliance des libéraux et démocrates en Europe (ALDE), le PLR n’utilise en fait que peu ce canal, et en aucune manière semble-t-il pour les questions de relations Suisse-UE<sup>18</sup>.

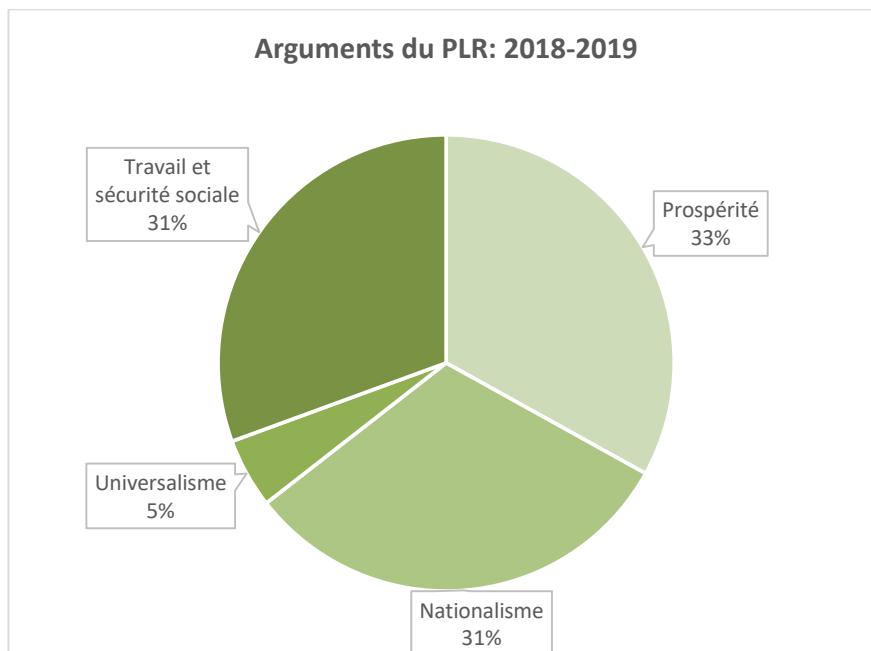
---

<sup>15</sup> *Accord institutionnel : un oui de raison*, Communiqué de presse du PLR du 22 février 2019.

<sup>16</sup> Petra Gössi, « L’accord institutionnel ou les prémisses d’un long processus », 9 mars 2019, disponible sous : <https://www.plr.ch/actualites/blog/detail-des-blogs/news/laccord-institutionnel-ou-les-premisses-dun-long-processus/>

<sup>17</sup> *Le PLR réclame un paquet d’ensemble en matière de politique européenne*, Communiqué de presse du 15 mai 2019.

<sup>18</sup> Entretien avec un élu PLR aux chambres fédérales, le 21 mai 2019.



Après avoir donc connu quelques hésitations, le parti a finalement opté pour un *Oui de raison* à l'accord<sup>19</sup>... ce qui nous amène à essayer de préciser, dans la perspective qui est la nôtre, de quoi ce *Oui de raison* se trouve être l'expression.

On constate que les arguments du PLR<sup>20</sup> sont assez également répartis sur les différents axes que nous avons définis. La prospérité économique reprend notamment l'argumentation d'une meilleure sécurité juridique dans les relations d'affaires avec l'UE, un thème particulièrement développé par Economiesuisse.

L'accord institutionnel est présenté comme nécessaire pour garantir le niveau des emplois en Suisse et pour assurer le succès des entreprises suisses sur le marché intérieur de l'UE. Tel est le sens du communiqué de presse du 7 juin

---

<sup>19</sup> Voir la *Réponse de consultation*, adoptée par le Comité directeur le 4 mars 2019, et le communiqué de presse de la présidente Petra Gössi le 22 février 2019.

<sup>20</sup> Nous avons répertorié 50 arguments tirés des communiqués et papiers de position du PLR.

2019 qui assure le gouvernement fédéral de son soutien dans la volonté de conclure ce projet d'accord-cadre, qui contribue selon le PLR au renforcement de la voie bilatérale : « Les accords bilatéraux sont un succès sans pareil. L'accès, sur mesure, au marché intérieur de notre plus important partenaire commercial a permis, ces dernières années, d'assurer emplois, croissance et prospérité aux Suisses »<sup>21</sup>.

Derrière la quantité respectable d'arguments relatifs au travail et à la sécurité sociale, on pourrait croire trouver l'expression de préoccupations sociales d'ampleur très significative... Mais en fait, il s'agit essentiellement d'attaques contre la position des syndicats doublées de l'affirmation que, contrairement à ce qu'ils prétendent, les mesures d'accompagnement seront bel et bien globalement maintenues dans leur efficacité. Ainsi le communiqué de presse du 28 septembre 2018 dénonce-t-il « les tentatives de sabotage des syndicats qui s'agrippent à un système de contrôle de la protection des salaires pourtant obsolète », ajoutant qu'ils doivent aujourd'hui entrer « dans l'ère numérique » qui, selon l'argumentation du PLR (comme d'Economiesuisse), permettrait des contrôles plus rapides à distance, rendant ainsi moins nécessaire un délai d'annonce aussi long que huit jours.

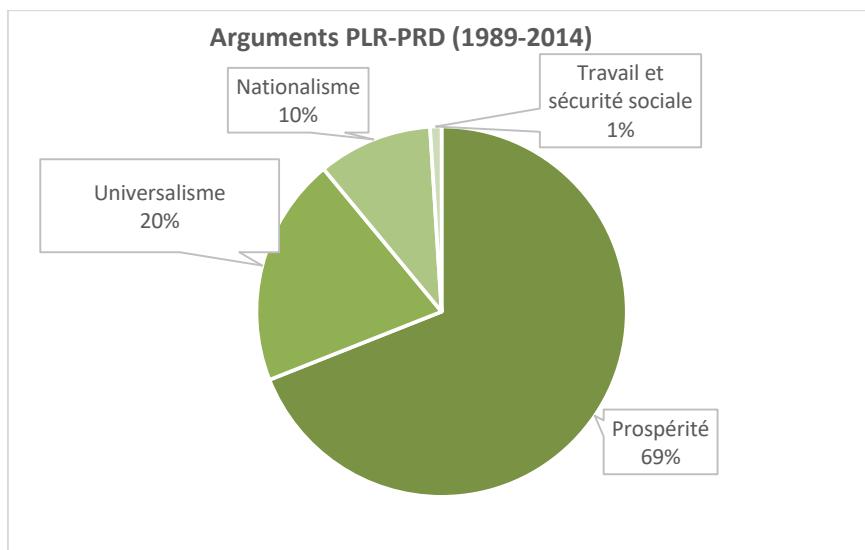
Figurant lui aussi en bonne place, l'argument du nationalisme s'appuie notamment sur le thème de la souveraineté, présent de manière récurrente. On mentionne ainsi à plusieurs reprises que l'accord institutionnel sera le meilleur moyen d'éviter une adhésion à l'Union européenne, comme nous l'avons vu déjà clairement exprimé dans les propos de la présidente Petra Gössi. La toile de fond est le cheminement sinuex du parti sur cette question depuis les années 1990 et, bien sûr, la concurrence électorale de plus en plus rude exercée par l'UDC qui exploite à fond cette thématique, accusant régulièrement le PLR, ainsi que les autres forces politiques, d'être secrètement favorables à l'éventualité d'une adhésion.

Au total, le PLR apparaît comme le parti bourgeois le plus favorable à l'accord, ainsi que le plus proche sur ce dossier des positions et des arguments d'Economiesuisse, avec certes une moindre intensité dans le soutien au projet d'accord, mais une plus grande versatilité dans l'argumentation, moins axée spécifiquement sur l'économie et les entreprises. Il faut aussi ajouter que ses positions se sont peu à peu assouplies au fil des mois, dans un souci affiché de défendre le projet d'accord ainsi que ses deux conseillers fédéraux directement concernés par le dossier. C'est ainsi que les *Grands axes d'une politique euro-*

---

<sup>21</sup> *Les ministres PLR assurent la voie bilatérale*, communiqué de presse du PLR, le 7 juin 2019.

péenne forte, adoptés par l'Assemblée des délégués le 23 juin 2018, excluaient une reprise de la directive "citoyenneté", de même qu'une réglementation des aides d'État, et souhaitaient obtenir des garanties qu'on ne toucherait pas aux mesures d'accompagnement existantes. À l'arrivée, c'est-à-dire au printemps 2019, le PLR<sup>22</sup> voulait réservé l'application de la directive "citoyenneté" au seul marché du travail sans couvrir le droit social ou le séjour ; il n'excluait plus le principe d'une réglementation des aides d'État ; il s'appliquait enfin à démontrer que l'abaissement de certaines contraintes formelles des mesures d'accompagnement ne produirait pas d'effet négatif en raison notamment de l'informatisation des moyens de contrôle. En toile de fond du *Oui de raison* des Libéraux-radicaux, leur refus tant de l'isolement que de l'adhésion, nourrie de leur conviction que la voie bilatérale constitue « notre meilleur bouclier contre l'adhésion »<sup>23</sup>.



<sup>22</sup> Voir sa *Réponse de consultation* du 4 mars 2019.

<sup>23</sup> Cet attachement à la voie bilatérale a aussi conduit le PLR à défendre l'idée que la mise en œuvre de l'accord institutionnel rendrait caduque l'idée de « clause guillotine », dans la mesure elle ne correspondrait plus au souci de proportionnalité attendu désormais des mesures dites de « compensation ». Voir la *Réponse de consultation* du 4 mars 2019, déjà citée.

Une comparaison des deux périodes historiques 1989-2014 et 2018 à l'été 2019, montre que le PLR, probablement pour enrayer la défection d'une partie de son électorat, s'est progressivement réinvesti dans des formes d'argumentation de type culturel-nationaliste, qui passent de 10% à 31% des deux corpus respectifs (le corollaire étant un net recul des justifications de type universaliste, qui passent de 20% à seulement 5%). De 1989 à 2014, cette thématique ne fut présente que jusqu'en 2001 (date du vote sur l'initiative du NOMES « Oui à l'Europe »), avant de totalement disparaître durant la phase des bilatérales les années suivantes, et ceci même pour l'accord de Schengen en 2005. On ne peut pas exclure que ce retour soit en partie dû à la nature même de l'accord institutionnel, qui, notamment par la reprise du droit européen qu'il organise et planifie pour l'avenir, semble plus exposé à l'argument de la souveraineté que les précédents accords bilatéraux, sauf Schengen.

L'argument de la prospérité économique dans le discours européen du PLR est sensiblement moins présent que durant la période antérieure, où il était dominant (69% contre 33% aujourd'hui). En revanche, les préoccupations liées au travail et à la protection sociale, très peu exprimées précédemment (1% du corpus), ont considérablement progressé (31%)... mais c'est en grande partie un trompe l'œil. Nous avons déjà dit en effet qu'il s'agit en majeure part d'un produit des attaques du PLR à l'endroit de la gauche et des syndicats qui ont vu dans le projet d'accord un risque d'affaiblissement de la protection sociale en Suisse, le PLR essayant de démontrer le contraire.

Au total, on trouve une palette d'argumentation plus diversifiée que durant la période précédente, où la nécessité d'approfondir les relations avec l'UE se justifiait essentiellement par la rationalité économique. Aujourd'hui, c'est plus complexe, et dans une certaine mesure un peu moins facilement lisible.

### *Les Verts libéraux*

Les Verts libéraux<sup>24</sup> sont nés et se sont d'abord développés en Suisse alémanique au début des années 2000 sous l'impulsion de dissidents du Parti écologiste suisse nettement favorables à une économie libérale. En Suisse romande, les Verts libéraux, qui n'y ont acquis une certaine audience que tout récemment, sont au contraire issus de personnalités (notamment des membres de

---

<sup>24</sup> Orthographié par eux *vert'libéraux* avec apostrophe et sans majuscule, et parfois avec une feuille verte à la place de l'accent aigu.

l'association *Écologie libérale*) qui ont quitté les partis bourgeois, du fait qu'ils les jugeaient trop peu réceptifs aux idées écologistes et au thème du développement économique durable. Le Parti vert-libéral suisse a été fondé en 2007. Il a obtenu 4,6% des voix aux élections fédérales de 2015<sup>25</sup>, ce qui en fait la sixième formation politique du pays en termes d'audience électorale.

Aujourd'hui, il témoigne d'une certaine proximité avec *Operation libero*, un mouvement de jeunes universitaires qui s'était constitué en opposition à l'initiative UDC du 9 février 2014 « contre l'immigration de masse ». Mouvement de la société civile et non parti politique, *Operation libero* est attaché à l'ouverture internationale de la Suisse et à la promotion de valeurs libérales et progressistes sur le plan sociétal, ce qui attire des jeunes allant du centre-gauche au centre-droite.

Dans le domaine des relations avec l'Union Européenne, le Parti vert-libéral est semble-t-il, avec le PLR, le parti qui apparaît souvent le plus proche des analyses et des positions du gouvernement fédéral, rappelant dans une certaine mesure les positionnements plus anciens du Parti libéral suisse (PLS).

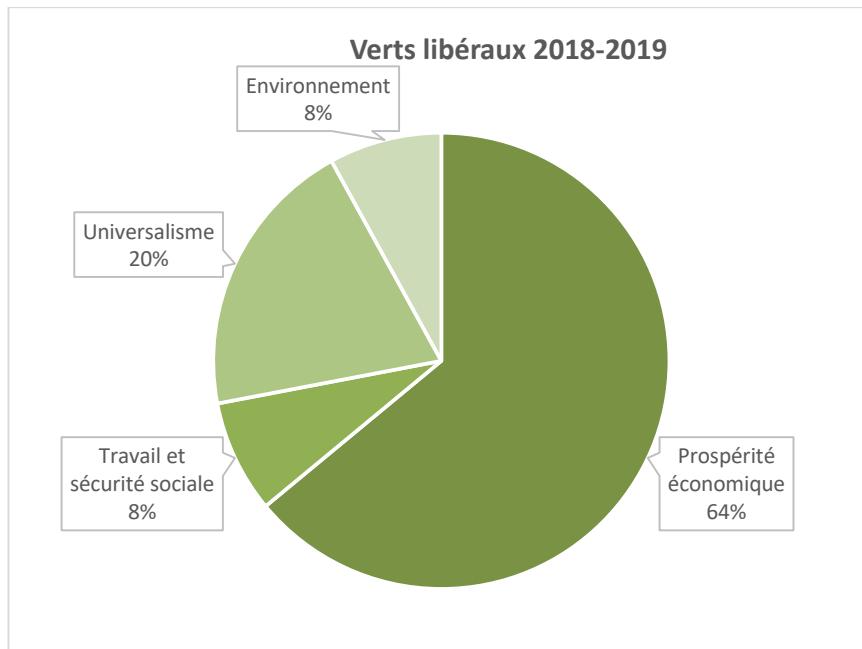
Une de leurs originalités majeures par rapport aux autres forces politiques de Suisse, est de proposer de ratifier l'accord sans devoir attendre le résultat du vote populaire sur l'initiative de l'UDC tendant à une limitation de l'immigration. Ils qualifient en tout cas l'accord obtenu au terme de la négociation – et ce, à plusieurs reprises – de « convaincant »<sup>26</sup>. Par ailleurs, ils pensent que « l'idée qu'un accord-cadre institutionnel avec l'Union Européenne est seulement un mal nécessaire ne doit pas s'installer dans notre pays ». S'affirmant donc résolument pro-européens, ils défendent la voie bilatérale, mais se déclarent également « ouverts à d'autres options, au cas où cette voie ne serait plus possible ».<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Voir l'article du *Dictionnaire historique de la Suisse* : « Verts ».

<sup>26</sup> Voir leurs deux communiqués des 7 juin et 28 juin 2019.

<sup>27</sup> Les deux citations précédentes sont extraites de leur appel en faveur d'*Une Suisse forte avec l'Europe*, du 25 août 2018, cosigné par le président du parti, Jürg Grossen, et la présidente du groupe parlementaire fédéral, Tiana Moser.



Les arguments des Verts libéraux<sup>28</sup> par rapport à l'accord institutionnel ont pour caractéristique, peu répandue chez les autres partis, de comprendre bien sûr un volet écologiste : l'accord institutionnel permettrait d'adopter par la suite un accord sur l'électricité avec l'Union Européenne, qui serait favorable, selon eux, à l'environnement (à noter que les Verts ne voient pas les choses de cette manière).

C'est aussi le seul parti qui parle autant de la mise en danger de la recherche scientifique suisse en cas de non acceptation de cet accord, qui exposerait le pays à être exclu ou suspendu de plusieurs programmes européens dans ce domaine (cet argument est thématisé dans le *frame* "prospérité économique"). Il est vrai que *Operation libero* est assez bien implanté dans plusieurs universités du pays.

Pour le reste, l'argumentation rappelle plutôt celles du PLR (avec moins d'arguments de type nationaliste) et, plus encore, d'Economiesuisse. Par prin-

---

<sup>28</sup> Nous avons répertorié 25 arguments issus des communiqués et papiers de position du parti.

cipe, l'ouverture à l'Europe occupe une place très importante tandis que les mesures d'accompagnement ne semblent pas être une priorité absolue de ce parti de sensibilité libérale affirmée. Sa réaction aux déclarations du gouvernement suisse en juin 2019 a été notamment de plaider pour l'accord, en minimisant cette difficulté au prétexte des progrès effectués par les technologies de l'information et de la dimension sociale de l'UE. On pouvait ainsi lire dans leur communiqué de presse : « Une période d'enregistrement de quatre jours ouvrables pour les travailleurs détachés de l'UE est suffisante à l'époque de la numérisation. Le principe "à travail égal, salaire égal au même endroit" est également explicitement partagé par l'UE. Les Verts libéraux sont donc convaincus que la protection salariale sera maintenue grâce à l'accord-cadre »<sup>29</sup>. Cela confirme selon nous leur ancrage dans la droite libérale, à supposer que ce type de parti soit aisément situable sur un axe gauche/droite<sup>30</sup>.

### **Les « Oui mais... », ou sceptiques**

#### *L'Union suisse des arts et métiers (USAM)*

L'Union suisse des arts et métiers (*Schweizerischer Gewerbeverband SGV*) est née en 1879. Se présentant comme la plus grande organisation économique suisse en nombre d'entreprises (500'000 environ, soit 99,8%), elle regroupe tous les indépendants et PME<sup>31</sup> ainsi que 230 associations qui sont souvent tournées plutôt vers le marché intérieur. Fermement opposée à l'adhésion à l'UE lors des débats du début des années 1990, elle a néanmoins soutenu le traité sur l'Espace économique européen en 1992, mais non sans tensions internes ; elle a de même, par la suite, soutenu les divers accords bilatéraux conclus avec l'Union Européenne.

La votation du 9 février 2014 a révélé qu'une partie significative des petits patrons de Suisse avait soutenu le texte de l'initiative UDC « contre l'immigration de masse ». Il est vrai que, de plus en plus proche de l'UDC et de moins en moins du PLR, elle a cultivé une vision conservatrice et un brin nostalgique de la

---

<sup>29</sup> *Les belles paroles du Conseil fédéral doivent être suivies d'actes : entamer enfin la ratification de l'accord-cadre*, communiqué des Verts libéraux du 7 juin 2019.

<sup>30</sup> Rappelons que le discours écologiste procède du clivage post-matérialiste qui s'est superposé au clivage gauche/droite.

<sup>31</sup> Ce qui correspond à une taille de moins de 250 employés. L'entreprise est gérée par le propriétaire.

Suisse traditionnelle, où la classe moyenne des petits entrepreneurs fonctionnerait comme pilier du pays, sur fond de culte voué à la liberté du commerce et de l'industrie. En témoignent les propos tenus par son directeur Hans-Ulrich Bigler, lors d'un discours à l'occasion de la Fête nationale du 1<sup>er</sup> août 2015 :

« Les Suisses assument également leurs responsabilités dans le cadre du système de milice caractéristiques de notre société : travail éducatif et de prise en charge dans la famille, bénévolat dans des associations ou des services sociaux. En Suisse, le travail non rémunéré crée approximativement autant de valeur que le travail rémunéré. Les petits et moyens entrepreneurs en particulier fournissent une contribution inestimable par le biais de la formation des jeunes professionnels et de leur engagement milicien. La Suisse se porte très bien. Nous le devons au peuple. Ce peuple doit pouvoir, également à l'avenir, décider et agir de manière souveraine. En bref : *oui* à la voie bilatérale, *non* à l'adhésion à l'UE, *oui* à la Suisse, *non* à la tutelle de l'État »<sup>32</sup>.

Il faut rappeler qu'initialement, l'USAM s'était opposée à l'ouverture de négociations sur un accord institutionnel avec l'Union Européenne, en raison de craintes pour l'ordre constitutionnel suisse<sup>33</sup>. Toutefois, par la suite, l'organisation a apporté un soutien, mais souvent critique, au projet d'accord. En décembre 2018, elle exprimait son souhait d'un maintien des mesures d'accompagnement et du système de caution pour les entreprises recourant aux travailleurs détachés<sup>34</sup>. En avril 2019, elle estimait qu'il ne fallait pas se précipiter pour le parapher, car trop de questions selon elle restaient ouvertes, comme le fait que les tribunaux arbitraux se prononceront selon elle sur la base de l'interprétation du droit de l'UE par la CJUE, la directive relative aux droits des citoyens de l'UE dont elle souhaite qu'elle soit explicitement exclue de l'accord, ou la limitation des aides d'État qui serait à son avis de nature à remettre en cause à terme, lors d'une remise à jour de l'accord de 1972, les subventions, allégements fiscaux ou prises de participation publiques dont bénéficient certaines PME, notamment au niveau cantonal<sup>35</sup>.

Ces diverses critiques ont été reprises dans le communiqué du 7 juin 2019 qui a salué la décision du Conseil fédéral de ne pas se précipiter pour parapher l'accord. Selon l'USAM, il faut accorder pour le moment la priorité à l'initiative de

---

<sup>32</sup> *Le peuple porte notre pays*, communiqué de presse de l'USAM du 3 août 2015.

<sup>33</sup> Ce refus initial est rappelé dans l'éditorial de leur organe officiel, le *Journal des arts et métiers*, daté du 14 décembre 2018.

<sup>34</sup> Communiqué de presse du 7 décembre 2018.

<sup>35</sup> *Paraphe de l'Accord institutionnel: pas d'urgence!*, Communiqué de l'USAM du 26 avril 2019.

limitation de l'immigration de l'UDC. Ce qui la conduit à laisser entendre qu'il lui importe d'attendre pour se déterminer ; et qu'elle « prendra définitivement position une fois la version définitive de l'accord connue ».

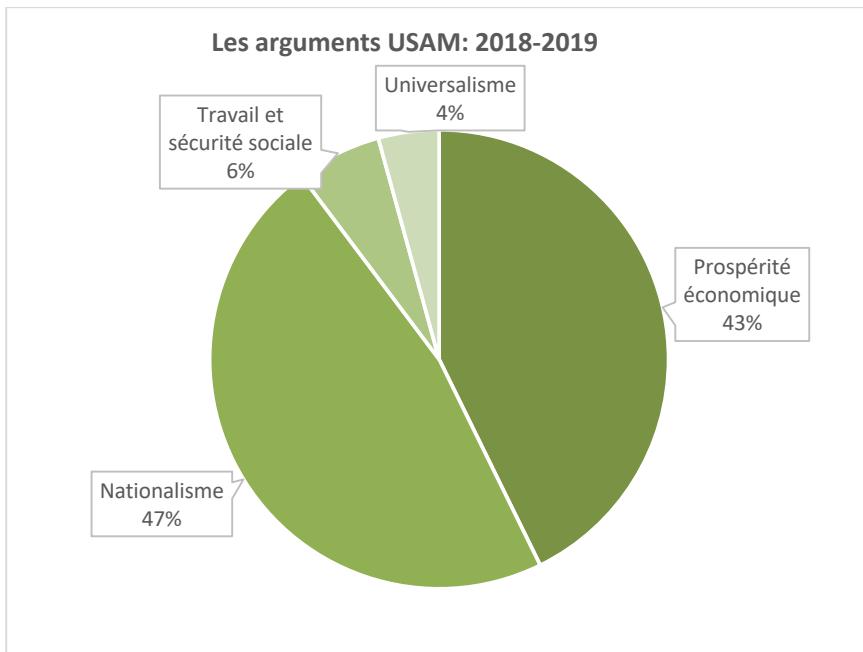
Dans ce même communiqué, par la voix de son directeur Hans-Ulrich Bigler, l'USAM est allée plus loin, en se démarquant franchement d'Economiesuisse : « Par sa décision, le Conseil fédéral défend les intérêts de l'ensemble de la Suisse et non les intérêts particuliers des milieux économiques. Tranchant avec l'attitude réfléchie et modérée du Conseil fédéral, quelques groupes réclamaient avec véhémence une signature immédiate. Leurs tentatives de pression s'appuyaient sur des enquêtes, des expertises, des études et de douteuses manœuvres d'intimidation »<sup>36</sup>. Ces propos, qui traduisent de réelles tensions sur ce dossier entre l'USAM qui représente les PME, et Economiesuisse qui représente les grandes entreprises, constituent un indice supplémentaire de la fragmentation qui affecte, au moins sur la question des relations avec l'UE, le *bloc bourgeois*.

L'USAM a-t-elle cherché à nouer davantage de contacts avec ses consœurs présentes sur le marché intérieur de l'UE ? On relève qu'elle a bien tenté en 2012 de rejoindre l'organisation qui représente les PME à Bruxelles, à savoir l'Union européenne de l'artisanat et des PME (UEAPME, *SME United*) pour des motifs essentiellement de lobbying. Mais nos entretiens nous ont montré que cela ne s'est pas très harmonieusement passé, conduisant l'USAM à quitter cette organisation : à son dire, elle ne se sentait pas à l'aise au milieu de PME subventionnées par les États, ce qui ne correspond pas à son éthique de la libre entreprise ; de plus, elle a jugé que l'UEAPME n'exerçait pas une action suffisamment efficace pour que, malgré ces différences de philosophie, cela vaille la peine de s'y maintenir<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *L'USAM satisfaite de la décision du Conseil fédéral de ne pas parapher l'accord*, Communiqué de l'USAM du 7 juin 2019.

<sup>37</sup> Entretien avec un représentant central de l'USAM, le 11 mars 2019, corroboré par un entretien du 19 juillet 2019 avec un autre représentant central de l'USAM.



Dans son argumentation sur l'accord institutionnel avec l'UE<sup>38</sup>, il est frappant de constater qu'une organisation économique comme l'USAM mette tellement en avant la thématique culturelle-nationaliste, principalement en soulevant des questions de souveraineté et de sauvegarde de la démocratie directe suisse, ce qui traduit une certaine proximité avec l'approche adoptée par l'UDC. L'accès au marché intérieur de l'UE – un objectif central de l'accord institutionnel, rappelons-le – occupe également une place très importante (avec des arguments de "prospérité économique"), mais il est précisé que cela ne doit pas se réaliser au détriment de l'intérêt général suisse.

Par ailleurs, si l'USAM refuse de nouvelles mesures d'accompagnement, elle ne souhaite pas – comme le prévoit le projet d'accord – un affaiblissement de celles qui existent déjà, se présentant au passage comme la plus grande organisation économique du pays :

---

<sup>38</sup> Nous avons répertorié 27 arguments tirés des communiqués de l'USAM et articles du *Journal des arts et métiers*.

« La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse soutient le contenu des mesures d'accompagnement. La protection des salaires ainsi que la caution doivent être maintenues et l'exclusion de la citoyenneté européenne doit figurer de manière explicite dans le texte, afin de protéger les institutions sociales »<sup>39</sup>.

Sur ce point, elle semble être une alliée des syndicats – en tout cas une alliée “objective” –, se démarquant ici assez nettement d'Economiesuisse, comme du PLR.

#### *Le Parti démocrate-chrétien (PDC)*

Le Parti démocrate-chrétien est issu du clivage Église/État qui a été au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle à l'origine de l'État fédéral, porté par les radicaux héritiers de l'esprit des Lumières et cultivant l'anticléricalisme. Ce sont ces derniers qui l'ont emporté. Il s'agit donc originellement d'un *parti de défense confessionnelle*, rassemblant les perdants de la courte guerre civile de 1847. Les catholiques, alors qualifiés politiquement de *catholiques-conservateurs*, se calfeutrèrent alors dans leurs fiefs des cantons alpins dans une forme de “contre-société” catholique, avant de s'intégrer progressivement au fonctionnement de l'État fédéral.

En 1912 fut institué le Parti populaire conservateur suisse, qui devint en 1957 le parti conservateur chrétien-social (1957) pour enfin prendre l'appellation de Parti démocrate-chrétien ou PDC (*Christlichdemokratische Volkspartei*, CVP) en 1970, lorsque, dans le sillage de Vatican II, il abandonna officiellement le conservatisme et cessa de se référer étroitement à l'Église catholique romaine pour s'orienter vers le centre et le social-libéralisme. Véritable parti « attrape-tout » et interclassiste (*Volkspartei* à la mode germanique), et héritier de la doctrine sociale de l'Église, il comptait une aile proche des paysans, et une autre, qualifiée de chrétienne-sociale, proche des employés (et d'un syndicat chrétien les représentant), sans compter bien sûr une aile proche du patronat... Son audience et son influence se sont peu à peu réduites au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, en raison notamment d'une sécularisation croissante de la société.

Le PDC a été en faveur de l'Espace économique européen en 1992, puis des accords bilatéraux successifs avec l'UE. Il s'est même prononcé pour soutenir l'idée d'une adhésion de la Suisse à l'Union, lors d'un congrès à Bâle en 1998. À

---

<sup>39</sup> *Accord institutionnel entre la Suisse et l'UE : un pas dans la bonne direction*, communiqué de l'USAM du 7 décembre 2018.

la différence du Parti radical, les instances dirigeantes du PDC, en désaccord sur ce point avec leur base, ont aussi décidé – qui s'en souvient aujourd'hui ? – d'apporter leur soutien à l'initiative du NOMES (2001) visant à l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'UE. De plus en plus déchiré ces dernières années entre son aile progressiste et son aile conservatrice, le Parti a dû faire alors face à la concurrence croissante de l'UDC sur son électorat conservateur, dont une partie a fini par lui échapper. En 2016, un conservateur est élu à la présidence du PDC, le zougois Gerhard Pfister. Il s'est donné pour objectif de réhabiliter la tradition conservatrice dans les lignes directrices du parti. En 2015, le PDC a obtenu 11,6% des voix aux élections fédérales (en léger recul de 0,7% par rapport à 2011). Quatrième parti du pays, il est le plus petit de la coalition gouvernementale, où il n'est représenté depuis 2003<sup>40</sup> que par un seul membre (les trois partis qui le précèdent en audience électorale en ayant deux).

Sur le plan européen et international, le PDC fait partie de la grande famille démocrate-chrétienne. Il est membre du Parti populaire européen (PPE) et entretient des contacts réguliers avec ce dernier ainsi qu'avec les partis frères germanophones d'Autriche et d'Allemagne, l'ÖVP et la CDU-CSU. Il a notamment utilisé ce canal pour tenter d'expliquer la position suisse sur l'accord institutionnel, mais sans succès toutefois<sup>41</sup>.

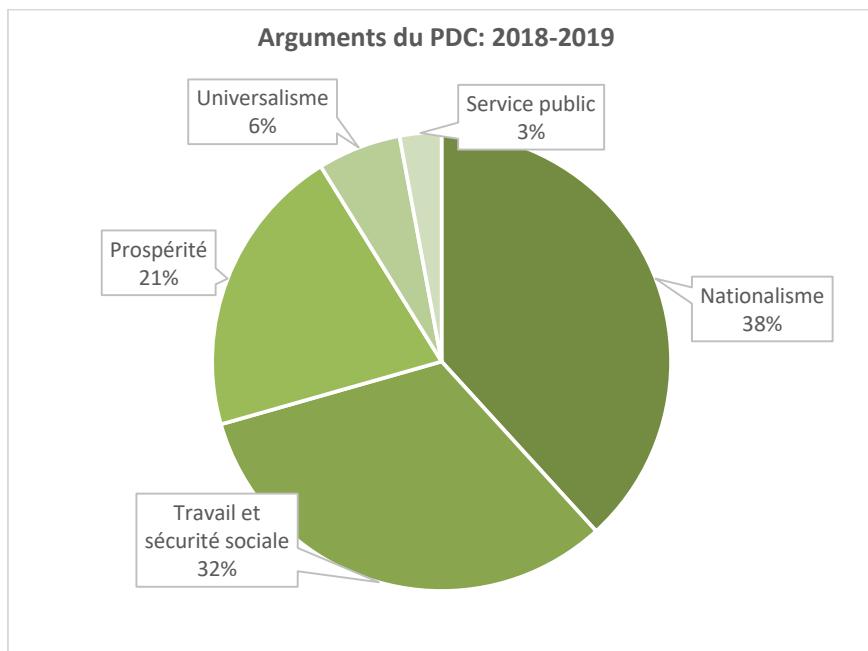
Si le Parti soutient le principe de la nécessité de conclure un accord institutionnel avec l'UE, le résultat des négociations n'a pas satisfait un certain nombre de ses parlementaires. C'est ainsi que le 12 juin 2019, ses représentants au Conseil des États (le Sénat suisse) n'ont pas hésité à voter une motion allant bien au-delà des « éclaircissements » souhaités par le gouvernement suisse, pour réclamer ni plus ni moins (et en dépit de l'hostilité patente de l'UE à cette idée) qu'une ouverture de négociations supplémentaires sur plusieurs points qu'on ne peut pas qualifier de mineurs : la protection des salaires, l'application de la directive sur le libre-établissement des citoyens de l'UE, la limitation des aides d'État, la législation d'exécution, le règlement des différends. Le vote de cette motion est apparu comme une réaction épidermique à la lettre de Jean-Claude Juncker au Président de la Confédération datée du 11 juin 2019, lui proposant

---

<sup>40</sup> Siège attribué à l'époque à l'UDC (élection de Christoph Blocher) qui augmentait ainsi sa représentation gouvernementale d'un siège (sur sept) au détriment du PDC.

<sup>41</sup> C'est ce qui ressort d'un de nos entretiens avec un élu démocrate-chrétien aux chambres fédérales, le 11 juillet 2019.

de régler la discussion sur les points à éclaircir en une semaine, délai très court qui a été perçu comme un ultimatum guère acceptable<sup>42</sup>.



Dans le corpus que nous avons identifié<sup>43</sup>, le PDC met, de manière au premier abord surprenante, l'argument nationaliste et souverainiste en avant. Cela tranche en effet avec la sensibilité pro-européenne propre à la famille démocrate-chrétienne, que le Parti suisse a souvent – certes avec des nuances – lui aussi montrée dans le passé. Ainsi, voilà un résumé d'une partie de la ligne d'argumentation qu'il propose : « Le PDC exige une loi d'approbation et d'application de l'accord-cadre en Suisse. Une telle loi doit garantir en amont un ancrage démocratique de l'accord institutionnel en donnant plus de pouvoir de codécision au parlement et au peuple. Le peuple, et non le Tribunal arbitral ou la

---

<sup>42</sup> Voir « Le bras d'honneur des sénateurs à Jean-Claude Juncker », *Tribune de Genève* du 12 juin 2019.

<sup>43</sup> Nous avons répertorié 34 arguments tirés des communiqués du Parti.

Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) aurait le dernier mot. L'indépendance et la souveraineté de la Suisse seraient ainsi préservées »<sup>44</sup>. Sa philosophie tient du reste en quelques mots, synthétisés par le titre du communiqué de presse du 3 mai 2019 : « Oui au développement des bilatérales, mais pas à n'importe quel prix ».

C'est ainsi que le PDC insiste beaucoup sur la notion de « lignes rouges » (*rote Linien*) à ne pas franchir. On peut y constater la manière dont il applique, dans le cas concret de l'accord institutionnel, les deux principes fondamentaux qui sont censés orienter son attitude dans le domaine de la politique extérieure, à savoir les principes a priori antagonistes, et qu'il souhaite complémentaires, *d'ouverture* d'une part, et de *souveraineté* d'autre part<sup>45</sup>. Côté ouverture, un soutien sans cesse réaffirmé au développement des relations bilatérales avec l'UE. Côté souveraineté, il mentionne que « La participation du peuple suisse aux décisions doit être renforcée. Le peuple doit avoir son mot à dire en matière de développement dynamique du droit »<sup>46</sup> – c'est-à-dire donc sur la mise en œuvre du futur accord institutionnel. On lit dans ces mêmes *Orientations de politique extérieure* que « L'accord-cadre dans sa forme actuelle n'est pas convenable ». Dans les communiqués, le Parti plaide ainsi de manière constante pour une exclusion de la « citoyenneté » de l'accord institutionnel avec l'Union Européenne. Il a aussi construit une argumentation concernant les mesures d'accompagnement.

Le PDC tient fermement aux mesures d'accompagnement qui selon lui ne sont pas négociables, son président, Gerhard Pfister, affirmant même, comme en manière d'avertissement, que leur remise en cause pourrait être fatale à l'accord<sup>47</sup>. Cela nous semble traduire le poids d'une aile chrétienne sociale qui demeure encore importante, proche des employés, ainsi que les contacts réguliers entretenus par le Parti avec l'héritier des syndicats chrétiens d'employés,

---

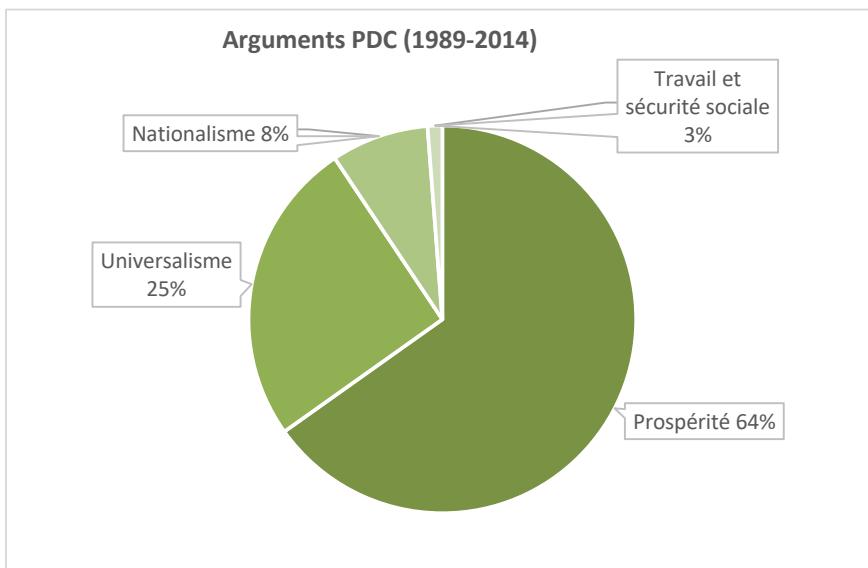
<sup>44</sup> *Accord-cadre institutionnel: le peuple suisse doit avoir le dernier mot*, communiqué de presse du PDC du 12 février 2019.

<sup>45</sup> Voir les *Orientations de politique extérieure* du PDC.

<sup>46</sup> Parfois viennent des choses assez inédites de la part d'un parti revendiquant une fibre pro-européenne, comme l'idée, exprimée notamment dans le communiqué du 28 mars 2018, de faire dépendre le renouvellement de la contribution suisse à la politique de cohésion de l'UE, du renouvellement, par cette dernière, de l'équivalence boursière accordée à la Suisse. Pour être juste, il faut ajouter que le PLR défendra la même idée dans un communiqué du 28 septembre 2018.

<sup>47</sup> *Politique européenne : une discussion constructive s'impose à présent*, communiqué de presse du PDC du 7 décembre 2018. De façon moins catégorique, le communiqué de presse du 7 juin 2019 plaide, s'agissant des mesures d'accompagnement, pour qu'une « solution » puisse être trouvée, qui n'affaiblisse pas la protection sociale (une telle approche se concentre sur l'objectif, plutôt que sur l'instrument).

*Travail.Suisse*. Si le président de ce syndicat d'origine chrétienne est aujourd'hui socialiste (il s'agit du conseiller national Adrian Wüthrich), le président et le vice-président de l'organisation-membre regroupant les salariés du secteur public, *Transfair* (membre de *Travail.Suisse*), sont tous deux conseillers nationaux PDC.



Si on fait une comparaison avec ce que nous avons enregistré durant la période antérieure de 1989-2014, ce qui frappe là aussi, c'est l'inflexion vers un argumentaire de type souverainiste qui avait disparu au début des années 2000, comme du reste chez le Parti radical. On voit que l'argument nationaliste occupait seulement alors 8% du corpus démocrate-chrétien, alors qu'il en représente aujourd'hui 38% selon nos analyses. C'est assez spectaculaire, de même que le bond des préoccupations sociales (le plus souvent des éléments de réticence face à l'accord institutionnel) qui passent de 3% à 32% ! Symétriquement, on voit l'universalisme se réduire comme peau de chagrin (de 25% à 6%), tandis que l'argument de la prospérité économique semble utilisé de façon nettement moins saillante que par le passé (de 64% à 21%, soit une division par trois).

D'autres éléments de réflexion peuvent également être esquissés si l'on prend en compte le fait que le président actuel, Gerhard Pfister, alors simple conseiller national, a émergé sur la scène politique nationale lorsqu'il a été nommé chef de campagne en 2011 pour les élections fédérales, précisément en raison de son profil conservateur capable de concurrencer l'UDC. Parvenu de cette manière à la tête du parti en 2016, on lui voit toutes les raisons – c'est du moins notre interprétation – de poursuivre cette orientation souverainiste pour laquelle il jouit d'une bonne crédibilité, avec toujours l'idée de résister à la concurrence exercée à droite par l'UDC.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les paysans sont bien représentés au PDC. Le président de l'Union suisse des paysans, Markus Ritter est par exemple conseiller national démocrate-chrétien du Canton de Saint-Gall. Et comme on l'a vu au chapitre précédent, il se trouve que cette organisation a pris position contre l'accord institutionnel.

Évidemment, ces positions, ainsi que l'approche nouvelle qui paraît les inspirer, semblent entrer suffisamment en dissonance avec le discours actuel d'Economiesuisse, pour que l'on puisse déceler un potentiel non négligeable de tensions entre cette dernière et le PDC<sup>48</sup>, et plus généralement y voir un élément supplémentaire de fragilisation du bloc bourgeois.

## Conclusion

Ainsi que nous l'avons mentionné, le politologue André Mach, analysant la situation des années 1990, arrivait à la conclusion d'une hégémonie de la coalition néo-libérale sous l'impulsion des secteurs les plus internationalisés, et à la faveur d'un affaiblissement de l'influence des secteurs tournés vers le marché intérieur suisse. Mais ce chapitre nous a montré que le fameux *bloc bourgeois* n'est plus aujourd'hui consensuel, qu'il se fissure et que d'assez fortes tensions le traversent, du moins sous l'angle de l'enjeu européen : d'un côté, Economiesuisse, le PLR et les Verts libéraux, désireux de conclure un pacte institutionnel et évolutif avec l'Union, fût-ce au prix d'une érosion des mesures d'accompagnement protectrices des conditions et du niveau des salaires ; de l'autre, les démocrates-chrétiens et l'USAM qui font entendre une voix différente, plus prudente, plus réservée voire sceptique à l'égard de cet accord, du moins sous sa forme actuelle.

---

<sup>48</sup> Ce que des entretiens nous ont confirmé.

Le néo-corporatisme libéral entamerait donc en Suisse une sorte de mutation face à l'intégration européenne, le consensus néo-libéral des années 1990 n'étant plus partagé par l'ensemble du *bloc bourgeois*. Par ailleurs, il semble que ce soit la première fois (ou la deuxième, si l'on compte le décrochage total de l'UDC durant la campagne contre l'Espace économique européen), que ses acteurs sont si divisés sur l'objet européen. Le Conseil fédéral s'étant jusqu'ici abstenu de parapher l'accord en partie probablement pour cette raison-là, on peut postuler que cette fois, le rapport de force dans le bloc bourgeois semble avoir évolué, à défaut d'avoir totalement basculé. Ce ne serait donc plus, comme précédemment, les secteurs les plus internationalisés qui donneraient le ton, mais davantage ceux tournés vers le marché interne. Dans le même ordre d'idée, on peut souligner que Economiesuisse ne fournit plus l'impulsion décisive à l'ensemble du bloc bourgeois, mais qu'elle y a au contraire perdu en influence, avec une USAM s'affirmant dans sa différence et ne craignant pas de défendre partiellement le point de vue des syndicats, un PDC n'apparaissant plus sur la même ligne que la grande faitière de l'économie...

Dans les années 2000, on avait beaucoup parlé, sous l'impulsion de personnalités comme le conseiller fédéral radical Pascal Couchepin, ou le démocrate-chrétien Raymond Loretan, d'une fusion possible entre le Parti radical (aujourd'hui le PLR) et le PDC, afin de réagir à l'ascension électorale de l'UDC. Les initiateurs d'un tel rapprochement s'appuyaient volontiers sur le fait qu'aux chambres fédérales, les deux groupes parlementaires votaient souvent ensemble sur la plupart des enjeux d'importance significative, et qu'ils adoptaient des mots d'ordre communs lors des votations populaires. La question de l'accord institutionnel nous oblige à dire que des différences subsistent, ou bien qu'elles ont été réveillées, en particulier par l'enjeu européen ; et que ce genre d'initiative semble pour le moment appartenir au passé.

Reste à savoir si, comme les plans de construction des grands bâtiments chez les Grecs anciens, les positions des uns et des autres, et notamment celles du PDC, sont gravées dans le marbre, ou si elles peuvent s'expliquer en partie par le contexte de sondages électoraux peu encourageants et par le poids lancinant de la concurrence exercée par l'UDC, laissant ouvertes certaines possibilités d'évolution après les élections fédérales d'octobre 2019.



## **Une gauche qui s'affirme pour une Europe sociale**

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'étudier les arguments développés en Suisse par les partis de gauche et les syndicats à propos du projet d'accord institutionnel avec l'Union. Pour rendre compte rapidement du contexte, on rappellera qu'historiquement, en Suisse, à part dans certains cantons urbains, qui sont, il faut le dire, demeurés des exceptions, la gauche n'a jamais pu gouverner de manière majoritaire, mais seulement dans une position minoritaire en participant à des coalitions avec la droite. Cela explique aussi que les études internationales situent le Parti socialiste suisse (PSS) comme l'un des plus à gauche d'Europe<sup>1</sup>. Il est par ailleurs d'autant moins concurrencé par une gauche plus radicale que celle-ci est très faible en Suisse, absente du paysage politique de la plupart des cantons, et trop dispersée pour se poser en alternative au Parti socialiste dans les quelques zones urbaines où elle a une audience électorale autre qu'anecdotique. Une partie de la sensibilité fortement marquée à gauche s'exprime ainsi directement à l'intérieur du PSS, comme du reste à l'intérieur des syndicats, où elle entre parfois en discussion assez vive avec l'aile réformiste et sociale-démocrate.

Ce chapitre étudiera tout d'abord l'argumentaire des deux principaux syndicats de Suisse, l'Union syndicale suisse (USS) et Travail.Suisse, durant la période allant de janvier 2018 à juin 2019<sup>2</sup>. Puis, nous nous concentrerons sur les deux partis de "gauche" les plus significatifs, à savoir le Parti socialiste suisse (PSS) et les Verts suisses. La quasi-absence d'élus nationaux de l'extrême gauche nous conduira à ne pas nous intéresser ici aux cas du Parti suisse du travail (communiste) et de Solidarités (extrême gauche).

Notre principale hypothèse est que le PSS s'applique à suivre d'assez près la position des syndicats afin de ne pas perdre le vote des travailleurs, et subir ainsi le sort récent et peu enviable des partis socialistes des pays voisins, que ce soit en France, en Italie et – dans une moindre mesure – en Allemagne. Une autre de nos hypothèses est que, sur ce genre d'objet concernant les relations

---

<sup>1</sup> Voir notamment Andreas Ladner, *Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich : Eine Analyse der politischen Positionen der europäischen Parteien anlässlich der Wahlen des Europäischen Parlaments 2009 mit besonderer Berücksichtigung der Schweizer Parteien*, Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP, 2010.

<sup>2</sup> Le cas de Travail.Suisse sera plus succinctement traité, car cette organisation n'a produit, durant la période considérée, qu'un nombre trop limité de déclarations sur l'accord institutionnel pour rendre vraiment significatif le traitement statistique par *frames*.

bilatérales entre la Suisse et l'UE, les Verts suisses peinent à affirmer leur originalité par rapport à la gauche socialiste et aux syndicats. De façon plus générale, nous formons l'hypothèse, évidemment elle aussi à vérifier, que l'ensemble du positionnement du "bloc de gauche" à l'égard de la conclusion d'un accord institutionnel avec l'Union Européenne – qui, rappelons-le, est destiné à être soumis un jour au verdict d'un vote populaire – se trouve peu ou prou tributaire du fait que, le 9 février 2014, lorsqu'il s'est agi ou non d'approuver l'initiative de l'UDC « contre l'immigration de masse », une majorité des salaires les plus bas de Suisse l'ont acceptée, optant ainsi en faveur d'une limitation de l'immigration étrangère et pour le principe de la préférence nationale.

### **Les syndicats**

Historiquement, les syndicats suisses sont apparus fragmentés en raison de la pluralité des langues, du fédéralisme, des clivages confessionnels ainsi que des diverses catégories de salariés (ouvriers/employés). Pourtant, ils restaient moins nombreux que les organisations patronales<sup>3</sup>. Cette division syndicale expliquait aussi en partie que les syndicats aient été dominés par le patronat dans le modèle néo-corporatiste helvétique, qualifié ainsi de *libéral*.

Dans les années 1990, face à la crise économique et à la libéralisation du marché intérieur suisse qui s'est réalisée sous l'impulsion notamment du patronat tourné vers l'exportation, les principaux syndicats, alors organisés par branches, ont entamé un processus de fusion destiné à leur donner plus de poids dans le système en évolution. Il y a de nombreux exemples, dont on ne retracera que les principaux. Le Syndicat Industrie et Bâtiment (SIB, lui-même issu d'une concentration), fusionna ainsi avec la Fédération du commerce, des transports et de l'alimentation (FCTA), ainsi qu'avec le Syndicat de l'industrie, de la construction et des services (FTMH) pour créer le grand syndicat *Unia* en 2004 qui, aujourd'hui, gère la plus importante caisse de chômage de Suisse. Le syndicat *Unia* est lui-même membre de l'Union syndicale suisse (USS), fondée en 1880, dont il est la principale composante aux côtés du Syndicat des services publics (SSP), du Syndicat de la communication (syndicom) et d'autres plus petites organisations syndicales.

---

<sup>3</sup> André Mach, *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*, Lausanne, PPUR, 2015, pp. 22-23.

Organisation faîtière, l'USS compte environ 380'000 membres dont *Unia*, qui revendique 200'000 membres, représenterait environ la moitié<sup>4</sup>. Du côté des syndicats chrétiens, le même processus de concentration a eu lieu, lorsque la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC) fusionna en 2002 avec un syndicat de cols blancs, la Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE), pour donner Travail.Suisse, qui regroupe aujourd'hui dix Fédérations et compte quelque 150'000 membres actifs.

Si l'USS avait pris position en faveur de l'Espace économique européen sans exiger à l'époque de contrepartie sociale, elle ne soutiendra ensuite les accords bilatéraux avec l'UE qu'après avoir obtenu qu'on y ajoute ce qu'on appelle des *mesures d'accompagnement*, lesquels consistent pour l'essentiel dans la mise en place de mécanismes destinés à éviter que la libre-circulation issue de ces accords ne s'accompagne de phénomènes de sous-enchère salariale et de dumping social. Ce sont donc en quelque sorte des garde-fous en matière de rémunération et de protection sociale.

Tout a basculé au seuil de l'été 2018, lorsque le 13 juin, le conseiller fédéral en charge des affaires étrangères Ignazio Cassis (PLR) fait à la radio alémanique quelques déclarations qui laissent entendre qu'il serait prêt à négocier des aménagements sur les mesures d'accompagnement, chose qu'il avait fermement exclu d'envisager jusqu'ici, comme en témoignent ses déclarations du 5 mars 2018, saluées à l'époque par l'ensemble de la gauche<sup>5</sup>. Or, le 13 juin, après avoir estimé que « cette question a pris un tournant quasi-religieux », il laisse échapper : « Nous devons nous remettre en question des deux côtés, en Suisse comme au sein de l'Union Européenne ». Immédiatement, la presse s'en empare et pointe un revirement<sup>6</sup>. La gauche socialiste et les syndicats s'offusquent et expriment leur méfiance.

Fumée sans feu ? Le 20 juin, cette fois-ci devant l'organisation faîtière des machines, des équipements électriques et de la métallurgie, Swissmem (membre d'Economiesuisse), Ignazio Cassis confirme et précise ses propos, en défendant l'idée que l'on pourrait conserver un même niveau de protection sociale avec

---

<sup>4</sup> Pour tous ces éléments, voir : Daniel Oesch, *Les syndicats en Suisse de 1990 à 2006, stratégies, fusions et évolution de leurs effectifs*. Dossier n°51, Union syndicale suisse, janvier 2008.

<sup>5</sup> Voir par exemple le communiqué du Parti socialiste daté du 5 mars 2018, qui montre combien le ton va changer par la suite : *Le PS salue la décision de politique européenne du Conseil fédéral !*, notamment sa « reconnaissance de la nécessité des mesures visant à lutter contre le dumping salarial ».

<sup>6</sup> Voir, entre autres, Michel Guillaume, « Ignazio Cassis brise un tabou », *Le Temps*, 13 juin 2018.

des moyens légèrement différents (il parle alors de « solutions flexibles »). Et voici que le 25 juin, dans une interview au journal *Aargauer Zeitung*, son collègue alors en charge de l'économie au gouvernement fédéral, Johann Schneider-Ammann, tient des propos semblables, estimant lui aussi qu'il est possible aujourd'hui de garder le même niveau de protection sans avoir un délai d'annonce aussi long que huit jours pour les entreprises souhaitant recourir à de la main d'œuvre détachée.

Dans les semaines qui suivirent, les deux grands syndicats du pays, l'Union syndicale suisse et Travail.Suisse, ont refusé catégoriquement l'idée de participer avec le ministre de l'économie à des discussions concernant les mesures d'accompagnement en vue de la finalisation de l'accord institutionnel. Pour eux, comme du reste pour le Parti socialiste, les mesures d'accompagnement étaient dès le départ exclues du mandat de négociation tel qu'ils l'avaient compris et tel que le gouvernement l'avait présenté ; il n'était pas question d'y revenir et encore moins d'y toucher<sup>7</sup>.

En tout cas, on constate que l'USS a régulièrement pris pour cible Ignazio Cassis, qui « suit pour la première fois une politique européenne qui vise à retourner l'intégration européenne contre les travailleurs et travailleuses »<sup>8</sup> ; elle parle depuis lors couramment de « l'accord-cadre d'Ignazio Cassis »<sup>9</sup> pour souligner les défauts de l'accord institutionnel dans le domaine de la protection sociale. Au-delà de l'anecdote, on peut relever qu'une telle polémique n'a pas poussé à la recherche d'un consensus, les syndicats – nous l'avons dit – refusant même d'aborder la discussion.

On est là devant le cas intéressant de groupes, par ailleurs régulièrement consultés au sein du système politique suisse pour éviter la menace référendaire, qui estiment à un moment donné que leurs intérêts, ou ceux de leurs membres, ne sont pas suffisamment pris en compte par les autorités, et qui décident donc de camper sur leurs positions et d'utiliser d'autres moyens que la négociation. Ainsi, lorsque le gouvernement fera savoir au mois de décembre 2018 que l'accord est mis en consultation, l'Union syndicale suisse a annoncé immédiatement qu'elle serait prête à lancer un référendum, ainsi qu'en avait décidé une majorité des délégués de son congrès : « La ligne rouge de la protection des salaires fixée par le Conseil fédéral et confirmée plusieurs fois par lui a été fran-

---

<sup>7</sup> *Protection des salaires : ne trahissons pas les salariés !*, communiqué de presse de l'USS du 8 août 2018.

<sup>8</sup> Voir le communiqué de l'USS daté du 29 mars 2019.

<sup>9</sup> Voir par exemple le document du 21 janvier 2019, *Accord-cadre et mesures d'accompagnement : position de l'USS*.

chie par la délégation de négociation. Pareil accord-cadre n'a politiquement aucune chance. C'est pourquoi l'USS rejette énergiquement un tel accord-cadre et elle le combattra systématiquement, si nécessaire par référendum »<sup>10</sup>.

En juin 2019, l'USS, comme du reste l'USAM, a donc logiquement salué la décision du gouvernement de ne pas parapher l'accord tant que la question des mesures d'accompagnement ne sera pas réglée<sup>11</sup>. Son organisation faîtière européenne, la Confédération européenne des syndicats, ira dans le même sens quelques jours plus tard avec un soutien total: « The European Trade Union Confederation (ETUC) is pleased to report that the Swiss trade unions (...) have so far been successful in their struggle to protect workers' wages, regardless of their origins or whether they have been posted to work in Switzerland. The Swiss government has not yielded to pressure from the EU Commission and has refused to sign the current draft institutional agreement between Switzerland and the EU »<sup>12</sup>.

Fortement européanisée en conséquence d'un internationalisme originel qui a caractérisé en général le mouvement ouvrier<sup>13</sup>, l'USS a pu tenir et promouvoir sa position tranchée en s'appuyant sur le soutien de la Confédération européenne des syndicats, comme en atteste la déclaration émanant de cette dernière que nous venons de citer. Le CES avait du reste déjà pris position en 2018 pour soutenir les syndicats suisses – l'USS et Travail.Suisse qui en sont membres de plein exercice – dans leur lutte pour le maintien des mesures d'accompagnement. Au mois d'octobre 2018 déjà, elle avait ainsi déclaré : « La Confédération européenne des syndicats (CES) est consciente des pressions exercées par la Commission européenne sur la Suisse pour que les négociations en cours sur un nouvel accord-cadre avec l'UE soient utilisées comme une tentative de démanteler les "mesures d'accompagnement" visant à protéger les travailleurs détachés et les travailleurs suisses du dumping social et du nivellement des salaires par le bas » ; elle « demande à la Commission de veiller au

---

<sup>10</sup> *L'USS combattra systématiquement tout démantèlement de la protection des salaires*, communiqué de l'USS du 7 décembre 2018.

<sup>11</sup> *Un choix important dans la politique européenne*, communiqué de presse de l'USS du 7 juin 2019.

<sup>12</sup> *ETUC Statement on EU-Swiss partnership agreement*, communiqué de presse de la Confédération européenne des syndicats, du 18 juin 2019.

<sup>13</sup> Voir Rebekka Wyler, *Schweizer Gewerkschaften und Europa 1960-2005*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, 2012, 346 p.

respect des garanties et exigences contenues dans la version actuelle des mesures d'accompagnement »<sup>14</sup>.

Les syndicats suisses ont ainsi déployé une stratégie européenne d'envergure pour lutter contre l'accord institutionnel. Ils ont notamment participé à la manifestation en faveur de l'Europe sociale qui s'est tenue à Bruxelles le 26 avril 2019. Par ailleurs, lors du 14<sup>e</sup> Congrès de la CES qui a eu lieu à Vienne du 21 au 24 mai 2019, ils ont agi aux côtés des syndicats tchèques et autrichiens pour faire figurer dans le programme de l'organisation l'objectif d'une meilleure protection des travailleurs détachés contre la sous-enchère salariale<sup>15</sup>. Les syndicats suisses ont donc réussi à convaincre l'ensemble des syndicats européens, et semble-t-il particulièrement les syndicats d'Europe de l'Est, que ces mesures contre le dumping salarial étaient nécessaires pour protéger tous les travailleurs étant amenés à opérer en Suisse, qu'ils soient des nationaux ou des ressortissants de l'Union Européenne. Par ailleurs, les entretiens que nous avons pu conduire durant notre recherche, tant du côté suisse que du côté européen à Bruxelles, nous ont indiqué que la Confédération européenne des syndicats considère désormais les mesures d'accompagnements en vigueur en Suisse comme un idéal à atteindre pour l'ensemble du marché intérieur de l'UE, car elle les juge plus protectrices que les dispositions prévues par la directive de l'UE sur les travailleurs détachés, même dans sa version récemment révisée sous la pression notamment des partis de gauche<sup>16</sup>. Elle critique donc le choix de la Commission d'essayer d'affaiblir les mesures suisses en vigueur, alors qu'il faudrait selon la CES y voir une possibilité d'évolution plus sociale du marché du travail européen.

Les syndicalistes européens sont bien sûr instruits de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, dont ils déplorent qu'elle fasse souvent primer la liberté économique sur les droits sociaux collectifs, comme dans les

---

<sup>14</sup> *La CES soutient les syndicats suisses dans leur lutte pour des mesures de protection des salaires et du travail*, communiqué de presse de la CES du 9 octobre 2018.

<sup>15</sup> Voir le communiqué de l'USS en date du 24 mai 2019, *Les syndicats s'engagent ensemble pour une Europe sociale*. Et le communiqué de Travail.Suisse, daté lui aussi du 24 mai, *Les syndicats suisses s'engagent ensemble au congrès de la Confédération européenne des syndicats pour une Europe sociale*. Les deux présidents respectifs, Pierre-Yves Maillard (USS) et Adrian Wüthrich (Travail.Suisse) étaient présents à Vienne.

<sup>16</sup> Nous nous référons ici à un entretien que nous avons eu avec deux représentants de la CES à Bruxelles, le 19 juin 2019.

arrêts Viking (2007), Laval (2007), ou Čepelnik (2017)<sup>17</sup>. On retrouve cette même appréciation chez les syndicats suisses où les craintes se tournent vers l'obligation qu'auraient, en cas de différends, les cours arbitrales prévues dans le projet d'accord institutionnel de se référer, en matière d'interprétation du droit européen, à la jurisprudence de la CJUE.

Les syndicats suisses redoutent que par ce biais, ne soient rendues possibles de lentes érosions des droits sociaux en Suisse, et pas seulement dans le secteur des travailleurs détachés. Comme leurs homologues européens, ils tiennent plutôt en suspicion les juges européens, dans lesquels ils semblent n'avoir guère confiance, s'agissant de la défense des droits sociaux. À titre d'exemple, l'USS estime que « par le passé, la CJUE a prononcé de nombreux arrêts contre les mesures d'accompagnement d'États membres de l'UE. Elle se considère comme le moteur du marché intérieur et place l'accès des entreprises au marché au-dessus de la protection des salaires »<sup>18</sup>. Une interprétation que ne partage pas le Président de la CJUE, le Belge Koen Lenaerts, qui estime que les droits économiques et les droits sociaux « ont le même niveau de protection, et il faut donc les faire coexister harmonieusement », ce qui lui permet néanmoins de souligner qu'à son avis, « on parle toujours du dumping social, mais il y a aussi un aspect de protectionnisme social »<sup>19</sup>. Une autre cible privilégiée est la Commission – ou, pour reprendre une expression utilisée par l'USS, « les idéologues de la Commission européenne »<sup>20</sup>.

Dans le cadre de cette bonne entente et, on peut le dire, de cette solidarité entre les syndicats européens et les syndicats suisses, on relève que la CES a organisé des rencontres entre l'USS et des représentants de la Commission afin que les syndicalistes puissent mieux leur expliquer la teneur et la raison d'être des mesures d'accompagnement. Lors du congrès de la CES à Vienne en mai 2019, les deux dirigeants des principaux syndicats de Suisse – Pierre-Yves Maillard pour l'USS et Adrian Wüthrich pour Travail.Suisse – ont pris la parole pour re-

---

<sup>17</sup> Dans cet arrêt récent, la CJUE estime que les cautions demandées aux entreprises employant de la main d'œuvre détachée constituent un moyen disproportionné par rapport à l'objectif de protection des travailleurs et de lutte contre les fraudes.

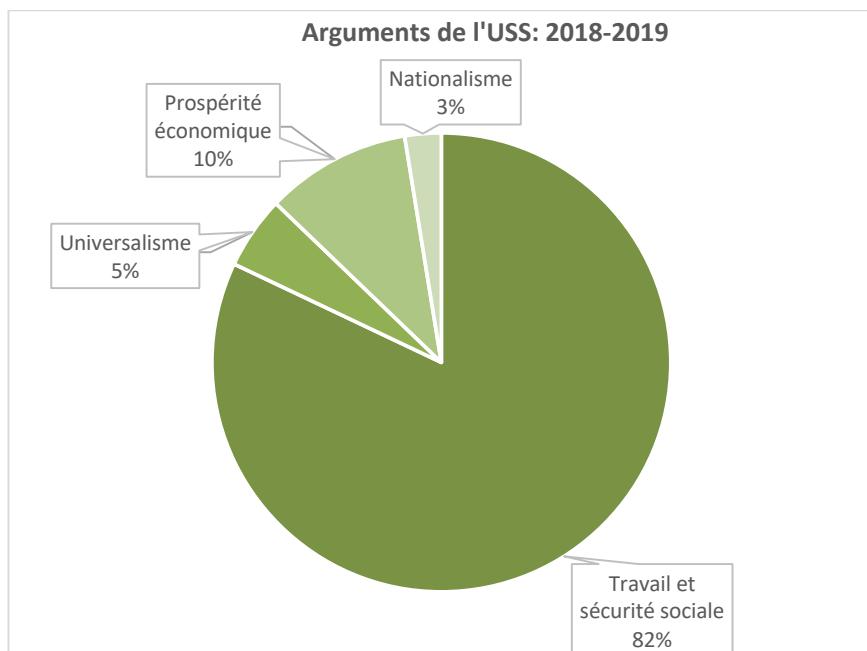
<sup>18</sup> *Pas d'accord-cadre au détriment de la protection suisse des salaires !*, communiqué du 13 mars 2019.

<sup>19</sup> Voir son interview par Guillaume Meyer à la matinale de la RTS, diffusée le 7 août 2019.

<sup>20</sup> Citation tirée d'un article de l'USS intitulé : *La protection des salaires est une affaire européenne : Oui à une Europe sociale !*, 29 mars 2019.

mercier les syndicats européens de leur soutien dans le combat pour le maintien des mesures d'accompagnement<sup>21</sup>.

Nous présenterons séparément les résultats de nos analyses des corpus de l'Union syndicale suisse (USS) et de Travail.Suisse, en commençant par l'USS.



Dans le corpus reprenant les diverses prises de position de l'USS concernant l'accord institutionnel avec l'UE depuis janvier 2018<sup>22</sup>, c'est bien entendu la question de la protection salariale qui ressort très largement (82% des arguments employés), parfois avec des mots assez forts, destinés bien entendu à faire réfléchir avant de le signer précipitamment : « Si la Suisse devait, à cause de l'accord-cadre, réduire le nombre de ses contrôles ou limiter l'usage des

<sup>21</sup> *Les syndicats suisses s'engagent ensemble pour une Europe sociale*, communiqué de l'USS du 24 mai 2019.

<sup>22</sup> Nous avons répertorié 39 arguments tirés principalement des communiqués de presse de l'USS.

instruments à cet effet (caution, annonce préalable des détachements, entre autres), cela aurait de graves conséquences »<sup>23</sup>. L'alignement du futur accord sur les préoccupations sociales et de marché du travail s'affirme ainsi clairement comme une priorité et un axe de lecture privilégié des résultats de la négociation avec l'UE. Le souci de la prospérité économique, qui est l'axe prioritaire d'organisations patronales comme Economiesuisse, n'est pas absent lui non plus, mais on le trouve en quantité bien plus faible (10%). Au total, on constate que les deux types d'arguments se trouvent dans le corpus d'Economiesuisse que nous avons analysé (voir chapitre précédent) en proportion presque inversée, avec une dominante de l'argument de prospérité économique, à hauteur de 63%, et une lecture des enjeux de l'accord en termes de protection sociale à hauteur de seulement 11%.

L'universalisme, argument que l'on retrouve souvent chez les syndicats en raison de leur sensibilité internationaliste et, dans le cas présent, en raison des liens solides existant entre les syndicats suisses et les syndicats européens, comprend notamment la fin du statut de saisonnier, qui a été permise par les accords bilatéraux avec l'UE, comme ils ne peuvent l'oublier. Cela est encore rappelé aujourd'hui, pour montrer que l'USS ne mène en aucun cas un combat nationaliste : « Les accords bilatéraux et la libre circulation des personnes ont entraîné de nombreux progrès pour les travailleurs et travailleuses de ce pays ; par exemple, à travers l'abolition du statut de saisonnier »<sup>24</sup>. De même, elle a eu à cœur de démontrer que ce n'est pas la liberté de circulation des personnes qu'il faut incriminer, comme le fait par exemple l'UDC, mais bien l'affaiblissement des dispositifs sociaux qui doit accompagner le processus<sup>25</sup>. Le titre de l'appel qu'elle a lancé le 15 mars 2019 pour s'opposer au texte de l'accord institutionnel tel qu'il a été négocié, est significatif : *Protégeons les salaires, pas les frontières*<sup>26</sup>. Toutefois, on le constate, l'argument universaliste a été depuis 2018 très peu employé (seulement 5% du corpus de l'USS).

L'argument de type culturel-nationaliste est bien présent malgré tout, comme les entretiens que nous avons pu avoir ont pu du reste le confirmer. Il revient à

---

<sup>23</sup> *Sous-enchère salariale : dès qu'il y a des contrôles, des infractions sont découvertes*, communiqué de l'USS du 23 mai 2019.

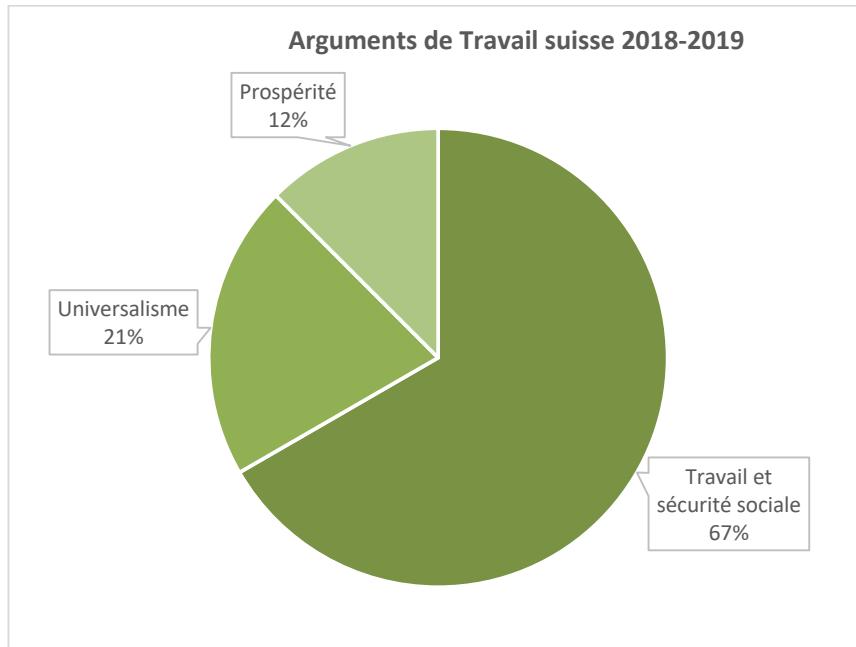
<sup>24</sup> *Pas d'accord-cadre au détriment de la protection suisse des salaires*, communiqué de l'USS du 13 mars 2019.

<sup>25</sup> Voir par exemple le texte intitulé « La libre circulation des personnes : un bouc émissaire tout trouvé », qui figure à la page 32 d'un rapport de mai 2018 rédigé par Daniel Lampart, Enea Baselgia, Franziska Bender, intitulé *Protéger les travailleurs et tous les salaires !*, 44 p.

<sup>26</sup> Cet appel a recueilli à ce jour un peu plus de 2100 signatures.

avancer l'idée que c'est à la Suisse seule, étant donné les caractéristiques particulières de son marché du travail, de décider des modalités de sa protection salariale : « La Suisse doit pouvoir décider elle-même comment elle entend protéger ses salaires, les plus élevés d'Europe, et, par conséquent, comment elle protège aussi tous les salarié-e-s, indépendamment de leur origine »<sup>27</sup>.

Passons maintenant à Travail.suisse...



Si la structuration générale des arguments est relativement proche de celle constatée chez l'USS, Travail.Suisse<sup>28</sup> se démarque toutefois par un recours plus important à des justifications de type universaliste, qu'on retrouve souvent liées à la question de la prospérité économique de la Suisse, que le syndicat fait dépendre de sa capacité d'ouverture sur les pays qui l'environnent : « Pour Travail.Suisse, il est indispensable d'avoir des relations bien réglées avec l'UE,

<sup>27</sup> *Un choix important dans la politique européenne*, communiqué de presse de l'USS du 7 juin 2019.

<sup>28</sup> Nous avons répertorié 24 arguments tirés des communiqués de presse de Travail.Suisse.

comme voisin direct et partenaire commercial le plus important »<sup>29</sup>. Cela nous semble s'inscrire dans un héritage chrétien-social et marquer l'ancrage du syndicat dans une forte tradition réformiste tenant compte également des intérêts des entrepreneurs (on rappellera que la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse avait refusé la grève générale de 1918).

Dans sa réponse à la consultation du Conseil fédéral, le syndicat demeure toutefois très ferme sur les mesures d'accompagnement : « Travail.Suisse ne peut pas accepter le fait que les mesures d'accompagnement entrent dans le champ d'application de l'accord institutionnel et que l'on puisse les remplacer par des réglementations européennes. Des éléments fondamentaux de ces mesures (délai d'annonce et cautions) seront affaiblis d'emblée et il ne sera plus possible de développer les mesures d'accompagnement de manière indépendante ou de les adapter, ce qui remet en cause l'intégralité de son dispositif ».

Le syndicat résume son propos de la façon suivante : « Un accord qui affaiblit la protection des salaires établie de manière indépendante et la remet en cause est un mauvais accord pour les travailleurs et les travailleuses » »<sup>30</sup>. C'est pourquoi il a salué en juin 2019 la volonté du Conseil fédéral de ne pas signer avant d'avoir obtenu les clarifications nécessaires, son idée directrice étant que « sans protection des salaires, il n'y a pas d'accord institutionnel qui tienne »<sup>31</sup>. Une approche à peu près semblable à celle de l'USS et qui est aussi, on va le voir, la ligne adoptée par le Parti socialiste. Les deux syndicats ont formé un front commun très solide<sup>32</sup>, et cela pèse forcément sur le PS.

### **Le Parti socialiste**

Le Parti socialiste suisse (PSS) a été fondé en 1888 dans la droite ligne de l'implantation politique du mouvement ouvrier qui a concerné de nombreux pays d'Europe à cette époque. Il correspond ainsi pleinement au clivage de Lipset et Rokkan possédants/non possédants des moyens de production, en ayant voca-

---

<sup>29</sup> *Pas d'approbation de l'accord-cadre sous cette forme*, communiqué de presse de Travail.Suisse du 13 mars 2019.

<sup>30</sup> *Accord institutionnel seulement avec la protection des salaires*, réponse écrite de Travail.Suisse à la consultation au sujet de l'accord, 5 avril 2019.

<sup>31</sup> *Jalons importants et judiciaires de la politique européenne*, communiqué du 7 juin 2019.

<sup>32</sup> Cela nous a été confirmé lors d'un entretien le 1<sup>er</sup> juillet 2019 avec un haut responsable de Travail.Suisse, qui nous a dit que les deux syndicats sont du même avis : « le souci principal, c'est la protection des salaires ».

tion à représenter spécifiquement les intérêts de ces derniers dans l'espace démocratique.

Historiquement, le PSS épouse les traits développés dans la typologie de Moschonas<sup>33</sup>, d'un parti social-démocrate ayant le monopole de la classe ouvrière, en l'absence de réelle concurrence communiste à gauche (comme en Allemagne et en Scandinavie) et non d'un parti socialiste de classes moyennes flanqué à sa gauche d'un parti communiste médiatisant plus spécifiquement le vote ouvrier (France et sud de l'Europe). Intégré progressivement au système de gouvernement fédéral par les radicaux et démocrates-chrétiens dans une formule de consensus élargi qu'on a appelée en son temps "formule magique", il a connu à partir des années 1970 une évolution sous l'influence des valeurs post-matérialistes, analysées notamment par le politologue américain Ronald Inglehart, qui ont contribué à faire apparaître ce qu'on a nommé une "nouvelle gauche", mutation du reste portée par des cadres et un électoralat de plus en plus majoritairement issus des classes moyennes, et principalement du secteur public. Aujourd'hui, le PSS est le deuxième parti de Suisse, avec 18,8% de suffrages obtenus lors des dernières élections fédérales de 2015 (stable par rapport aux élections précédentes de 2011).

En faveur de l'adhésion à l'Union Européenne dès 1991, le Parti socialiste suisse s'est aussi prononcé pour l'adhésion du pays à l'Espace économique européen au début des années 1990. Cette voie s'étant refermée avec le référendum populaire de 1992, il a ensuite défendu la conclusion d'accords bilatéraux avec l'UE, sur la base principalement, il importe de le noter, d'une argumentation universaliste, plus prégnante dans son discours que le thème de la protection des travailleurs en raison d'une division de l'argument travail et sécurité sociale (l'intégration européenne étant vue à la fois comme positive et négative pour les travailleurs)<sup>34</sup>, ce qui ne l'a pas empêché de lutter avec succès aux côtés des syndicats, pour la mise en place des mesures d'accompagnement que l'on connaît aujourd'hui.

L'accord institutionnel a paru impliquer un changement significatif, avec une montée des préoccupations strictement sociales, au détriment du paradigme universaliste. Mais celui-ci est loin de s'être effacé. C'est ainsi que le dernier programme général du Parti (le septième, succédant en 2010 à celui de 1982) mentionne toujours l'adhésion à l'UE dans ses objectifs, ce qu'il ne faut pas

---

<sup>33</sup> Gerassimos Moschonas, *La social-démocratie de 1945 à nos jours*, Paris, Montchrestien, 1994.

<sup>34</sup> Voir sur ce point précis, Blaise Fontanellaz, *Entre Sonderfall et intégration*, op. cit., p. 122.

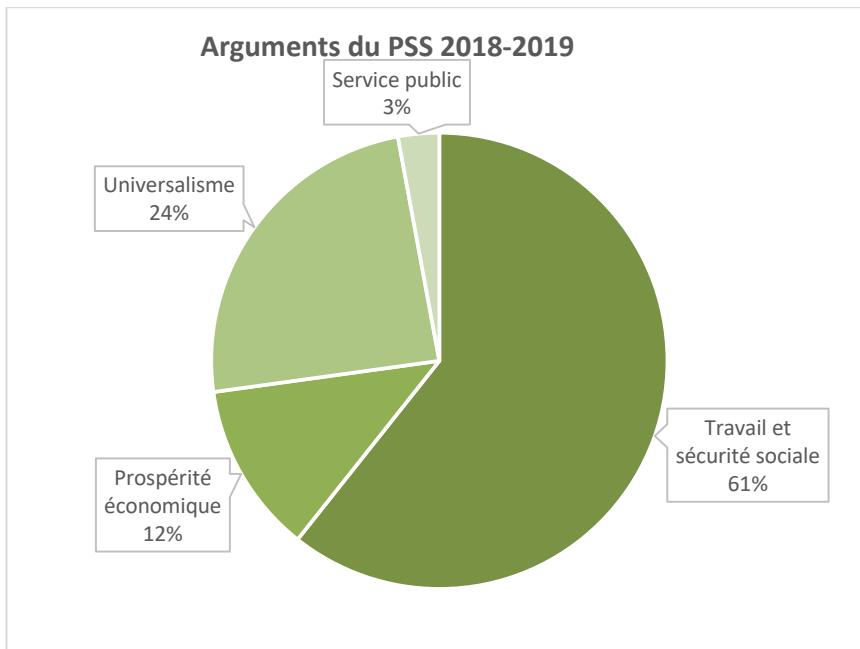
oublier lorsqu'on commente les positions qui sont les siennes actuellement à l'égard de l'accord institutionnel. On peut notamment y lire : « Les avantages de l'adhésion de la Suisse à l'UE l'emportent nettement sur les inconvénients, à condition que l'adhésion soit liée à une série de réformes sur le plan de la politique intérieure»<sup>35</sup>.

Les entretiens que nous avons eus à Bruxelles<sup>36</sup> nous ont indiqué que, contrairement aux syndicats, le PSS n'a guère semble-t-il utilisé le levier du Parti socialiste européen, dont il est membre, et ce, bien qu'il participe régulièrement aux réunions, nous a-t-on dit. Il semble du reste – c'est assez surprenant pour être souligné – que les socialistes européens ne soient pas sur la même ligne que leurs collègues suisses, notamment parce qu'ils estiment (à la différence, notons-le, des syndicats européens et suisses) que la directive révisée de l'UE sur le travail détaché, pour laquelle ils disent avoir beaucoup lutté, leur paraît offrir désormais des garanties suffisantes du côté du droit de l'Union, ce qui les conduit à ne pas bien comprendre pourquoi le PSS insiste tellement sur les mesures d'accompagnement au risque de faire capoter le projet d'accord qu'ils appellent par ailleurs de leurs voeux.

---

<sup>35</sup> Parti socialiste suisse, *Programme du parti, pour une démocratie économique d'orientation sociale et écologique*, octobre 2010. Disponible sous : <https://www.sp-ps.ch/fr/parti/nous-sommes-le-ps/notre-programme>

<sup>36</sup> Entretien avec deux représentants du Parti socialiste européen le 20 juin 2019.



Dans l'analyse que nous avons faite du corpus des prises de position du PSS sur l'accord institutionnel entre janvier 2018 et juin 2019<sup>37</sup>, ce qui peut frapper, c'est la relative modération de l'argumentation par rapport aux interviews du président du Parti et de certains ténors dans la presse. Il ne faut pas oublier qu'en fait, ces communiqués traduisent une position de synthèse savamment dosée entre l'aile syndicaliste, la plus remontée contre les atteintes aux mesures d'accompagnement, et l'aile social-libérale, pour l'essentiel très pro-européenne<sup>38</sup>. Ce travail d'équilibrisme a parfois connu des limites, lorsque par exemple une figure zurichoise de l'aile droite du Parti (Chantal Galladé) a annoncé en février 2019 qu'elle choisissait de quitter le PSS pour rejoindre les Verts libéraux, arguant de son désaccord avec la position du Parti sur l'accord institutionnel, jugée par elle trop négative.

<sup>37</sup> Nous avons répertorié 43 arguments tirés des communiqués du Parti.

<sup>38</sup> La position pro-européenne est par exemple exprimée par Jean-Daniel Delley, qui estime que « La crainte de voir sa souveraineté écornée a fait perdre de vue à la Suisse la possibilité d'agir en toute souveraineté » ; citation extraite de « CH-UE : un accord, ça se négocie, à l'interne comme à l'externe », *Domaine public*, 7 mars 2019.

À la différence de l'USS qui s'est abstenu de le faire, le PSS s'est prononcé officiellement en faveur d'un accord institutionnel avec l'Union Européenne. Mais il a régulièrement mis au premier plan de ses revendications la question de la protection des travailleurs, comme ici en décembre 2018: « Le PS exige du Conseil fédéral un accord-cadre garantissant la protection des salaires et des conditions de travail en Suisse »<sup>39</sup>. Par la suite, le Parti s'est orienté vers une tonalité plus conciliante : « Le PS suisse souhaite toujours la conclusion d'un accord-cadre institutionnel visant à garantir des relations plus stables et plus approfondies avec l'Union européenne, ainsi qu'une meilleure sécurité juridique et la codétermination. Le niveau actuel de la protection salariale ne doit en aucun cas être abaissé »<sup>40</sup>. Le parti a aussi exprimé des craintes que la limitation des aides d'État puisse un jour conduire à un affaiblissement du service public en Suisse.

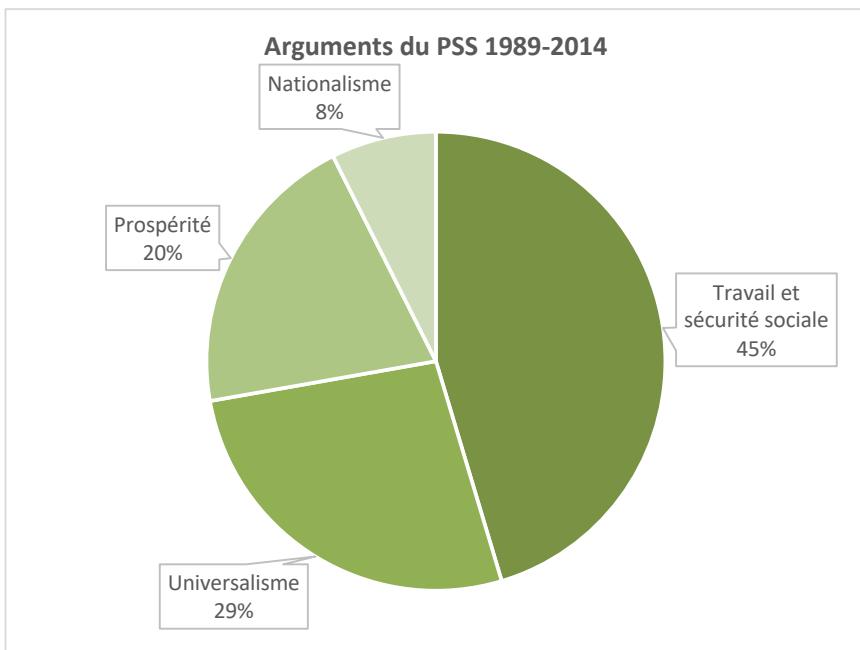
Enfin, le Parti a souvent recouru à des arguments de type universaliste pour dire qu'il lui apparaît absolument nécessaire pour la Suisse de poursuivre un processus de rapprochement avec l'Union Européenne, pour insister aussi sur le fait qu'il considère que le principe d'un accord-cadre lui paraît une bonne chose et qu'il ne le remet nullement en cause, un axe de discours en adéquation avec sa position de longue date ouverte à l'éventualité d'une adhésion. L'argument a aussi été utilisé sur le mode négatif ; ainsi lorsque le président du Parti, le fribourgeois Christian Levrat, déclarait le 7 juin 2019 : « Soumettre à la population l'accord-cadre sous sa forme actuelle serait très périlleux et mettrait en danger l'ensemble de l'intégration européenne de ces vingt dernières années »<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Accord-cadre avec l'UE : le projet qui dépasse la plupart des lignes rouges*, communiqué du 7 décembre 2018.

<sup>40</sup> *Oui à l'accord-cadre, mais le Conseil fédéral doit d'abord clarifier les questions en suspens*, communiqué de presse du PSS du 29 mars 2019.

<sup>41</sup> *Pour un accord-cadre qui garantisse la protection des salaires*, communiqué du 7 juin 2019.



Les résultats sur ces 25 ans montraient une division de l'argumentation travail et sécurité sociale (45%) entre un pôle positif et un pôle négatif, l'intégration européenne étant perçue tour à tour comme pouvant améliorer la protection des salariés du fait de normes sociales jugées plus avancées dans l'UE, ou bien la menacer du fait de normes suisses jugées plus protectrices des salariés que dans une UE convertie au néo-libéralisme. En raison de cette dichotomie qui affectait le discours sur les questions sociales, on peut dire que, sur l'ensemble de la période 1989-2014, c'était l'argumentation universaliste qui, avec 29% de la totalité du corpus, était celle qui jouait un rôle moteur. En revanche, avec l'accord institutionnel, on a vu que c'est désormais sur l'axe travail et sécurité sociale que le PSS a surtout concentré ses arguments, puisque cela représente 61% du corpus de ses déclarations sur l'accord institutionnel en 2018 et 2019.

Au total, on constate que sur la période récente de l'accord institutionnel, le PSS a développé une ligne argumentative proche de celle des syndicats, notamment de Travail.Suisse qui en est presque la superposition exacte (voir graphique ci-dessus), la variable universaliste étant moins présente à l'USS qui s'est très massivement concentrée sur le travail et la protection sociale.

### **Les Verts suisses**

Les Verts suisses (*Grüne Schweiz*) sont le produit historique de deux sources différentes. Il s'agit d'une part des nouveaux mouvements sociaux et politiques issus de mai 68, comme les Organisations progressistes de Suisse (POCH) surtout actives en Suisse alémanique, tandis que la seconde source est venue de dissidents de partis bourgeois préoccupés par l'environnement<sup>42</sup>. Les partis cantonaux issus de la "nouvelle gauche" se sont rassemblés dans *l'Alternative verte suisse*, alors que les modérés ont créé la *Fédération des partis écologistes suisses* qui deviendra en 1986 le *Parti écologiste suisse*. Les deux courants se rassemblent au sein des *Verts suisses* en 1991, et le Parti s'oriente dorénavant plus à gauche sous l'impulsion de la tradition libertaire venue des rangs de "nouvelle gauche". Ce mouvement vers la gauche, comme chez les Verts allemands, créa bien entendu des tensions. Toujours est-il que des militants soucieux d'inscrire l'action écologiste dans un cadre favorable à l'économie libérale finirent par quitter les Verts pour donner naissance au parti des *Verts-libéraux* comme nous l'avons brièvement retracé au chapitre précédent. Aux élections fédérales de 2015, les Verts ont obtenu 7,1% des voix (en recul de 1,3% par rapport à 2011), ce qui les place au cinquième rang des partis suisses, le plus important de ceux qui ne sont actuellement pas représentés au gouvernement fédéral.

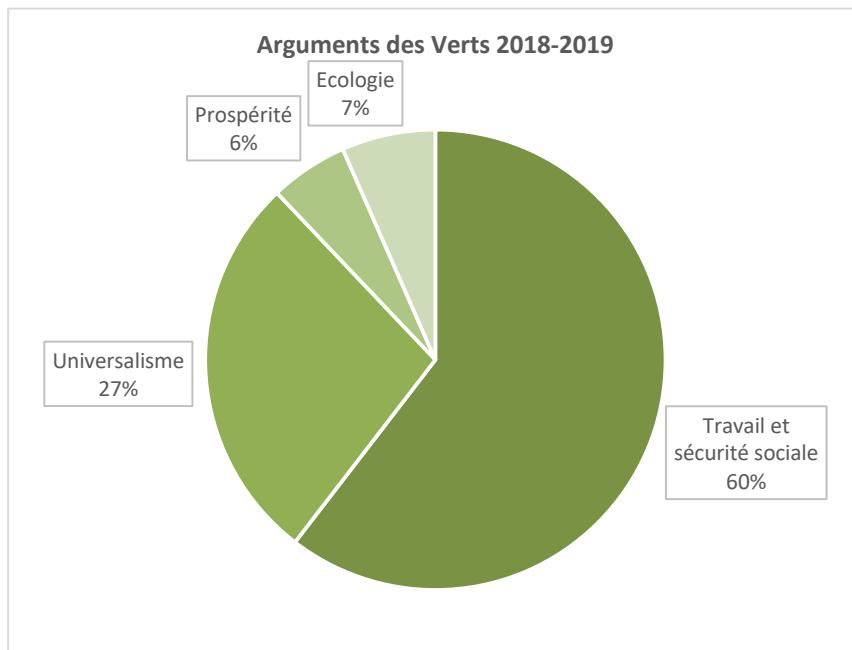
Le Parti s'est opposé au traité sur l'Espace économique européen, dans lequel il voyait l'incarnation d'une « Europe marchande ». Par la suite, il a toutefois soutenu l'adhésion du pays à l'Union Européenne, notamment en 2001 à l'occasion de l'initiative du NOMES. Il a aussi apporté un soutien constant aux accords bilatéraux, sans se distinguer fortement du PSS, son principal concurrent électoral à gauche. Le parti est membre des Verts européens et, lors des débats sur l'accord institutionnel, il a suivi de près un amendement qui a été déposé par un euro-député européen vert allemand, Reinhard Bütkofer, lors du vote d'une recommandation du Parlement en faveur de l'accord institutionnel Suisse-UE. Cet amendement voulait modifier un peu le texte de la recommandation pour souligner le caractère utile des mesures d'accompagnement suisses. Bien que soutenu par la gauche, il a été néanmoins repoussé et la recommandation fut finalement acceptée par le Parlement européen le 26 mars 2019, par 330 voix contre 303. Les entretiens que nous avons eus nous ont confirmé que cette

---

<sup>42</sup>Mathias Baer, Werner Seitz (dir.), *Les Verts en Suisse : leur politique, leur histoire, leur base*, Zürich, Rüegger, 2009, p. 19-20

opération, comme d'autres amendements déposés antérieurement au Parlement européen, a été faite en consultation étroite avec les Verts suisses<sup>43</sup>.

Nous présentons maintenant une figure synthétisant la part respective des principaux axes des arguments utilisés par les Verts suisses à propos de l'accord institutionnel entre janvier 2018 et juin 2019. Il est à noter que le parti écologiste a relativement peu communiqué sur cet objet, ce qui est peut-être un indice qu'il ne s'en est pas emparé totalement. En tout cas, nous n'avons répertorié qu'un nombre d'arguments inférieur au seuil à partir duquel on considère que la représentativité est suffisante pour pouvoir pleinement tirer des conclusions. Il convient donc d'interpréter avec un peu de prudence les données ci-dessous.



<sup>43</sup> Entretien du 13 mai 2019 avec une responsable des Verts suisses.

Ce qui ressort assez bien, c'est que les Verts semblent suivre le type d'argumentation développé par le PSS et Travail.Suisse (un peu moins l'USS), avec dans les trois cas deux axes dominants : travail et sécurité sociale entre 60 et 65%, et l'axe universaliste situé autour de 20 à 25%. L'USS dédaigne en revanche ce dernier axe, et se caractérise par une focalisation presque exclusive (plus de 80%) sur l'aspect du travail et de la sécurité sociale. Ces éléments, joints à la faible production des Verts sur le thème de l'accord institutionnel, semblent pleinement corroborer notre hypothèse d'un parti ayant pour l'essentiel calqué son discours sur celui du reste de la gauche. Comme le reste de la gauche en effet, et notamment le Parti socialiste, la présidente des Verts suisses, la bernoise Regula Rytz, estime que « quiconque affaiblit la protection salariale, menace la voie bilatérale »<sup>44</sup>. De même, ils se disent, eux aussi, « convaincus que le système suisse de protection des salaires doit servir d'exemple et ne doit pas être affaibli – ceci dans l'intérêt du projet européen »<sup>45</sup>.

En revanche, les différences avec les Verts-libéraux sont parlantes. Si les deux partis ont pour caractéristique commune d'avoir été les seuls partis à avoir utilisé, sur l'accord institutionnel, des arguments tirés de l'environnement, et ce dans une proportion à peu près identique (respectivement 7 % et 8%)<sup>46</sup>, on se rend compte que les Verts-libéraux ont axé leur argumentation à 64% sur la prospérité économique, là où les Verts ne le faisaient qu'à hauteur de seulement 6 % ; et qu'ils n'ont produit que 8% de leurs arguments dans le domaine du travail et de la sécurité sociale, là où les Verts y insistaient à hauteur de 60%. Tout cela indique bien que les deux forces écologistes ont choisi des trajectoires politiques complètement différentes.

À noter que, si les Verts ont consacré relativement peu d'arguments à l'accord institutionnel, ils ont tout de même envisagé une proposition en cas d'échec pour pouvoir convaincre l'UE de renégocier l'accord malgré un désaccord sur le volet social. Il s'agirait pour le gouvernement suisse d'offrir à l'UE certaines contreparties dans le domaine de la fiscalité. On pouvait lire ainsi dans leur communiqué de presse du 7 juin 2019 :

---

<sup>44</sup> *Accord-cadre : il est essentiel de clarifier les questions ouvertes*, communiqué du 7 juin 2019.

<sup>45</sup> *Davantage d'harmonisation fiscale au lieu de moins de protection des salaires*, communiqué du 23 février 2019.

<sup>46</sup> Les Verts suisses mentionnent par exemple la protection des Alpes parmi les points positifs du projet d'accord (communiqué du 23 février 2019). Ils souhaitent aussi qu'il n'ouvre pas la voie à un futur accord de libéralisation complète du secteur de l'électricité (communiqué du 5 mars 2018), une opinion différente de celle des Verts libéraux.

« Si, une fois les clarifications obtenues, le Conseil fédéral ne devait pas être en mesure de tenir ses promesses concernant la protection des salaires, alors l'accord-cadre devrait être renégocié. Pour que le Conseil fédéral n'aille pas à Bruxelles les mains vides, il doit soutenir en contrepartie les efforts européens visant à réformer le système fiscal (impôt numérique, imposition minimale) et instaurer une meilleure entraide administrative en matière fiscale. Des salaires dignes et une politique fiscale équitable sont plus essentiels que jamais pour garantir la cohésion européenne »<sup>47</sup>.

Dans leur réponse à la consultation lancée par le Conseil fédéral à propos du projet d'accord, les Verts suisses ont ainsi résumé leur position par la formule : « Oui à un accord, mais avec davantage d'harmonisation fiscale au lieu de moins de protection sociale »<sup>48</sup>.

## Conclusion

Selon l'enquête électorale VOX, 70% des salaires de moins de 3000 CHF et 61% des salariés gagnant de 3000 à 5000 CHF ont voté, le 9 février 2014, en faveur d'une limitation de l'immigration et pour le retour à la préférence nationale sur le marché du travail, plébiscitant ainsi le discours national-conservateur de l'UDC, et désavouant la gauche. Ceci dans un contexte général qui a évolué ces dernières années.

En effet:

« La Suisse est passée au cours des années 1990 d'une politique de l'emploi “national-libérale” à une option “sociale-libérale”, qui tolère de moins en moins le report des problèmes de chômage sur les travailleurs étrangers au bénéfice de permis de travail précaires. L'accroissement des dépenses sociales ainsi que les changements de la politique de l'emploi mettent un accent plus fort sur la dimension sociale des mécanismes de compensation plutôt que sur le “protectionnisme sélectif” traditionnel »<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Accord-cadre : il est nécessaire de clarifier les questions ouvertes, communiqué de presse du 7 juin 2019.

<sup>48</sup> Réponse des Verts suisses à la consultation, 11 mars 2019. C'est la question de la sous-enchère fiscale qui est visée.

<sup>49</sup> André Mach, *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes : la législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*, Zürich, Rüegger, 2006, p.332.

Il faut insister sur le fait que cette évolution s'est accomplie dans le cadre des accords bilatéraux, et ceci avec le soutien des partis de gauche et des syndicats. C'est peut-être une donnée, jointe aux résultats enregistrés le 9 février 2014, qui pourrait expliquer aujourd'hui l'intransigeance des syndicats sur la question de la protection salariale et le fait que les deux principaux partis de gauche leur aient emboîté le pas.

On peut ajouter que plusieurs leaders, comme le président du Parti socialiste, Christian Levrat, ou encore le président de l'Union syndicale suisse, le socialiste Pierre-Yves Maillard, ont exprimé à plusieurs reprises leur crainte que le PSS, s'il venait à se couper de sa base sociale originelle, ne s'effondre comme le Parti socialiste français, ou ne s'érode progressivement comme le SPD. On note aussi qu'est paru en avril 2019, un livre de l'ancien député et syndicaliste jurassien Jean-Claude Rennwald, influent dans le parti, où est fait le procès du social-libéralisme, qui a facilité selon l'auteur la montée du national-populisme en même temps qu'il a affaibli le courant socialiste, ajoute-t-il, en s'attardant précisément sur les cas de la France et de l'Allemagne<sup>50</sup>.

C'est incontestablement un argument qui, sur fond de prochaines échéances électorales fédérales en octobre 2019, tire le parti vers des thèmes plus sociaux, au détriment de l'axe purement économique.

Le fait aussi que les deux grands syndicats suisses soient très actifs (y compris au niveau européen, nous l'avons vu), déterminés et très unis, formant un véritable front commun, est une donnée à ne pas sous-estimer : un des syndicalistes que nous avons rencontrés ne nous a-t-il pas dit que « si les syndicats sont contre cet accord-cadre, le PS ne peut pas dire oui » ?

Toutefois les choses ne sont pas si simples, car le parti comprend aussi une forte aile sociale-libérale pro-européenne qui peut se montrer soucieuse de ne pas aller trop loin, afin de préserver les possibilités de conclure l'accord institutionnel avec l'UE.

---

<sup>50</sup> Jean-Claude Rennwald, *Socialiste un jour, socialiste toujours*, Vevey, L'Aire, 2019, 296 pages.

Cela explique la logique inclusive que semble vouloir développer le PSS sur cet accord, avec le risque un jour de devoir choisir, sachant qu'il a lancé sa campagne en vue des élections fédérales d'octobre en s'efforçant de défendre un double *Oui*: « *Oui* à l'Europe et *Oui* à la protection des salaires »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le discours de lancement de la campagne du PSS, prononcé par le président Christian Levrat dans le canton de Schwyz, le 2 mars 2019.

## **Conclusion**

Nous sommes en août 2019, et apparemment rien n'a vraiment bougé depuis le début de la période estivale, du moins dans l'espace public. Est-ce un effet des vacances ?... en tout cas, on n'entend plus beaucoup parler, en ce mois d'août 2019, du projet d'accord institutionnel avec l'Union Européenne, ce qui contraste avec le bruit du mois de juin, point d'orgue pour le moment d'un processus qui cherche son aboutissement.

Nul doute que la question va bientôt ressurgir, car se profilent en octobre deux échéances majeures : les élections fédérales du dimanche 20, immédiatement suivies, le 31, de la fin du mandat de la Commission présidée par Jean-Claude Juncker qui, dans sa lettre du 11 juin au Président de la Confédération disait souhaiter qu'on aboutisse avant cette date, car « au-delà » écrivait-il , « il m'est difficile de préjuger de ce qui adviendra d'un instrument aussi fondamental pour l'approfondissement et la pérennisation de l'approche bilatérale entre l'Union Européenne et la Suisse ».

Durant l'été, rien n'est donc pourtant advenu de particulier, en dehors du non renouvellement de l'équivalence boursière au 1<sup>er</sup> juillet 2019, échéance à laquelle la Suisse s'était préparée, et qui n'a pas trop semé de trouble, du moins en apparence. Au moment où nous écrivons ces lignes, nul ne peut dire si la fin du mandat de la Commission Juncker sera réellement une date-butoir ou si le processus de « clarification » en cours, sur les points soulevés par le gouvernement suisse, pourra s'étendre au-delà des échéances prévues initialement (après tout, l'Union s'est rompue à cet exercice avec le Brexit). Il est en tout cas certain que l'on entendra de nouveau parler de l'accord institutionnel.

Surtout quand les événements remuent un peu et que les médias logiquement s'en emparent, il peut être tentant de confondre la mer et l'écume de la mer. C'est pourquoi il nous a semblé utile, dans un chapitre liminaire, de retracer, ne fût-ce qu'à grands traits, le parcours historique des relations entretenues par la Suisse avec l'Union Européenne – et antérieurement, avec son ancêtre : la Communauté ou le Marché commun. C'est un long fleuve tranquille, serpentant calmement au fil des ans, mais parfois tout à coup entrecoupé de rapides, lorsque les choses se resserrent un peu trop, avec des remous ou même des accidents de parcours, comme on a pu le voir en 1992 ou en 2014. Car la voie européenne choisie par la Suisse, sous la contrainte (mais est-ce une contrainte ?)

de la démocratie dite « directe », et d'une certaine représentation que le pays se fait de lui-même, se prête à ce genre d'aléas, d'hésitations, d'interrogations, de remises en question ou parfois même de velléités de donner des leçons. Est-ce sur cette pente que l'on glisse aujourd'hui ? Rien ne l'indique, mais rien ne l'exclut. Le dilemme de devoir un jour ne plus avoir le choix que celui de demander à adhérer – option difficile à faire accepter par le peuple, d'autant plus que l'image de l'UE n'est pas aujourd'hui des plus attrayantes – ou d'être contraint de faire bande à part alors que les relations de tous ordres (pas seulement économiques) avec les pays voisins forment une donnée presque existentielle, ressurgit périodiquement en toile de fond pour montrer l'importance qu'il y a à trouver un accord. Car la voie bilatérale, qui avait permis une certaine régulation porteuse d'accalmie, menace à terme de s'assécher, sans que la Suisse ait les moyens d'imposer à l'Union un type de partenariat à sa pleine convenance.

#### *Vers une tache d'huile de l'argument identitaire ?*

Lors de la première enquête d'envergure qui avait été conduite en 1972 par toute une équipe du Département de science politique de l'Université de Genève, créé trois ans plus tôt, auprès des électeurs suisses, les professeurs Ronald Inglehart et Dusan Sidjanski avaient remarqué que certains thèmes pouvaient brouiller le classique clivage gauche/droite de la vie politique, et que la question européenne en faisait partie<sup>1</sup>. Ils ont montré l'importance exercée dans de tels domaines (l'immigration en étant un autre) par une sensibilité qu'ils ont qualifiée de « traditionaliste », portée notamment à l'époque par deux petits partis – les Républicains et l'Action nationale – capables de mobiliser de larges couches de la population lors d'initiatives et de référendums ; et ils ont alors conclu à l'existence d'un clivage opposant « traditionalistes » et « modernistes », clivage qui selon eux se superposait sur de tels objets au clivage gauche/droite dominant la plupart des sujets de politique interne, et articulé surtout autour d'enjeux socio-économiques.

En nous situant quant à nous sur le plan de l'argumentaire des partis et des groupes, nous avons constaté, presque cinquante ans plus tard, la vigueur de l'axe culturel dans les débats sur l'accord institutionnel, nourri en particulier d'arguments identitaires, souverainistes ou nationalistes, qui rappellent assez bien les valeurs traditionalistes identifiées il y a près de cinquante ans par les

---

<sup>1</sup> Ronald Inglehart, Dusan Sidjanski, « Électeurs et dimension gauche-droite », in *Les Suisses et la politique*, Berne et Frankfurt-a-Main, Herbert Lang et Peter Lang, 1975, pp. 83-124. On se reportera plus spécialement au tableau de la page 110 et au diagramme de la page 118.

professeurs Inglehart et Sidjanski auprès des électeurs. Le politologue genevois Pascal Sciarini a récemment fait remarquer, à juste titre, qu'à l'époque, cette sensibilité ne trouvait pas à s'exprimer dans des partis politiques d'envergure (les Républicains et l'Action nationale n'ayant à eux deux que 11 députés fédéraux sur 200), mais qu'elle l'est aujourd'hui par l'UDC qui est devenue le premier parti du pays (65 députés fédéraux sur les 200 élus en 2015)<sup>2</sup>. L'enquête de 1972 montrait du reste que ce parti commençait déjà à se distinguer des autres formations du *bloc bourgeois* par un degré de traditionalisme plus accentué<sup>3</sup>. Nous avons quant à nous choisi de traiter l'UDC dans un chapitre à part, tant ses arguments à propos de l'accord institutionnel, comme ses positions sur les questions européennes depuis les débats sur l'Espace économique européen, tranchaient par rapport aux autres formations du *bloc bourgeois*. Notamment, le nombre d'arguments défensifs et nationalistes y est sensiblement plus élevé (deux fois plus qu'au PDC et au PLR), l'axe culturel-identitaire l'emportant de loin sur l'axe socio-économique.

Mais nous avons remarqué également que cette tendance commençait à faire tache d'huile au-delà de l'UDC. C'est ce que nous a révélé plus particulièrement la comparaison que nous avons pu effectuer, en utilisant les mêmes méthodes, entre les débats de 2018-2019 sur l'accord institutionnel, et les divers débats sur des questions européennes qui se sont échelonnés sur une période antérieure et plus longue, entre 1989 et 2014. En comparant les deux périodes, on se rend compte que le schème culturel-identitaire a conquis récemment d'importantes parts de marché, notamment chez les libéraux-radicaux et les démocrates-chrétiens, passant de moins de 10% de l'argumentaire de ces partis, à environ un tiers aujourd'hui. On comprend mieux ainsi l'embarras du gouvernement fédéral face à un projet d'accord qu'il hésite à signer, constatant un soutien moins clair de formations politiques qui pourtant soutiennent depuis le début la voie bilatérale des relations avec l'UE d'un point de vue économique. Dans les groupes d'intérêts, on voit le même raidissement identitaire au sein de l'USAM. Évidemment, on n'oubliera pas de dire que cela a sûrement été favorisé par le profil même du projet d'accord, plus ambitieux et « institutionnel » que ses pré-

---

<sup>2</sup> Pascal Sciarini, « Immigration et intégration européenne : "Les Suisses et la politique" quarante ans après », in *Liber Amicorum Dusan Sidjanski*, Lausanne L'Age d'Homme, 2017, pp. 287-304 (voir notamment les pp. 292-293). L'auteur fait également remarquer que de nos jours, l'UDC est clairement identifiée à droite, alors qu'en 1972 il y avait plus d'hésitations sur le positionnement des Républicains et de l'AN sur une échelle gauche-droite.

<sup>3</sup> Ce fait est bien mis en évidence par le diagramme de la page 118 de *Les Suisses et la politique*. Rappelons qu'à l'époque, l'UDC venait tout juste d'être créée, succédant en 1971 à l'ancien parti des paysans, des artisans et des indépendants.

décesseurs de la voie bilatérale, ce qui interdit pour le moment de sur-interpréter le phénomène que nous avons néanmoins bel et bien constaté. La manière dont les débats évolueront dans les semaines qui viennent fournira certainement des indications supplémentaires.

Tout ceci appelle une remarque quant à la communication du gouvernement fédéral. Depuis 2010 environ, il mobilise beaucoup de statistiques et de données socioéconomiques, toutes fiables, montrant la grande interdépendance avec l'Union et la nécessité, en quelque sorte *objective*, de développer des relations avec notre grand voisin pour continuer d'assurer la prospérité du pays. De cela, beaucoup sont convaincus aujourd'hui (y compris à l'UDC)... mais ce n'est pas un axe d'argumentation forcément très efficace pour contrer des réserves qui se situent, elles, de plus en plus sur l'axe culturel-identitaire, et non sur l'axe socio-économique, à l'exception des réticences des syndicats et du PS portant sur un point précis du résultat des négociations en cours plutôt que sur le principe même d'un tel accord.

En bref, les milieux gouvernementaux suisses vont devoir faire face à la montée, évidente dans le corpus que nous avons dépouillé, d'une crainte de *dépendance* trop grande à l'égard de l'UE, nourrie d'une prise de conscience croissante de l'inégalité de la relation (les deux partenaires ne sont pas de même échelle) et de sentiments d'incertitudes quant aux perspectives d'évolution à l'avenir, perçues presque autant désormais sous l'angle de la menace que de la chance à saisir<sup>4</sup>. Peut-être qu'une argumentation plus attachée à développer une approche politique non défensive, mettant mieux en perspective le fédéralisme suisse dans l'ensemble européen, et insistant notamment sur les idées de souverainetés partagées et coopératives, familières de la culture politique de ce pays, serait efficace pour accompagner un argumentaire économique qui convainc, certes, mais seulement dans un ordre de réflexions devenu trop limité par rapport aux enjeux soulevés actuellement.

#### *Retour sur nos quelques hypothèses*

Nous avons formé l'hypothèse d'un processus de fragmentation du *bloc bourgeois*, qui devait s'exprimer au moment des débats sur l'accord institutionnel, et cela même en mettant à part l'UDC pour les raisons que nous avons déjà don-

---

<sup>4</sup> Un haut responsable d'une grande organisation socio-économique, certes réservée sur l'accord, nous confiait par exemple, en juillet 2019, que ne pas signer pourrait certes « nous causer des ennuis » à court terme ; mais qu'à long terme, si l'accord est mauvais, « ce serait encore pire ».

nées. Nous pensions que ce phénomène pourrait trouver son explication d'une part à cause de la concurrence, au sein des partis politiques, exercée sur de tels thèmes par l'UDC à l'égard du PLR et du PDC, tendant à y nourrir des arguments soucieux de se situer sur le même terrain, et pour l'essentiel teintés de méfiance vis-à-vis de l'UE et d'un souci de l'indépendance du pays capable de contrebalancer, du moins chez certains, la logique de l'économie, ceci pouvant alimenter des tensions internes au sein de ces deux formations traditionnellement favorables à un rapprochement raisonnable vis-à-vis de l'Union. Si nous n'avons pas pu mesurer exactement le degré de division interne, nous avons toutefois constaté deux éléments qui confirment l'hypothèse, tout en la précisant. Le premier élément, que nous avons déjà évoqué, consiste dans une montée assez spectaculaire par rapport à la période antérieure de 1989-2014 (multiplication par 3 ou 4), de l'argument culturel-identitaire, porteur de réticences dans ces deux partis (un peu plus au PDC qu'au PLR), qui occupe désormais une part importante de leur message (autour de un tiers des arguments), mais toutefois non dominante comme à l'UDC où la proportion y est presque écrasante. Cela s'accompagne d'une fragmentation de leur discours, distribué autour d'un plus grand nombre d'axes que par le passé, lorsque leur approche de la voie bilatérale était faite de plaidoyers surtout économiques, visant essentiellement la prospérité du pays. Ce relatif éclatement du discours est selon nous, outre une conséquence de la tache d'huile venue de l'UDC dont nous avons parlé, certainement aussi un indice d'une moindre cohérence interne de la part de ces partis sur l'enjeu européen.

S'agissant d'autre part des deux principaux groupes d'intérêt du *bloc bourgeois* que nous avons étudiés, on constate – ce qui corrobore notre hypothèse – une divergence de plus en plus marquée entre les grandes entreprises tournées vers des marchés autres que le marché national, représentées par Economiesuisse, très favorable à l'accord en poussant l'argument traditionnel de la prospérité, et les PME et autres secteurs tournés vers le marché intérieur, représentés par l'USAM, dont non seulement les positions (moins favorables à l'accord), mais aussi les arguments sont assez différents. L'argument culturel-identitaire y fait désormais plus que jeu égal avec celui de la prospérité, alors qu'il joue un rôle négligeable chez Economiesuisse ; en outre, l'argument universaliste y est extrêmement réduit, alors qu'il occupe une place respectable dans le discours d'Economiesuisse.

À gauche, nous avons évidemment constaté la forte mobilisation qui s'est exprimée notamment sur la protection des salaires et les mesures dites *d'accompagnement*. Nous étions allés un peu plus loin en formant l'hypothèse que, d'une manière générale, les syndicats (USS et Travail.Suisse) jouaient un

rôle moteur dans cette fronde, et que le PS suivrait, du moins pour le moment, la même ligne, à cause de son aile syndicale assez importante et dans le souci de ne pas se couper du monde du travail, surtout après l'avertissement du 9 février 2014 qui avait vu nombre de salariés modestes voter pour l'initiative de l'UDC ; par ailleurs, le déclin des partis socialistes en France ou en Allemagne rappelle la nécessité de ne pas perdre l'électorat populaire. Quant aux Verts, nous pensons que, faute de discours très personnel sur l'accord institutionnel, ils suivraient plus ou moins la ligne adoptée par le reste de la gauche, ce qui s'est vérifié dans les grandes lignes.

L'hypothèse d'un rôle moteur des syndicats à gauche a finalement été confirmée, notamment à cause de leur capacité à mobiliser l'échelon européen tout autant que l'échelon national, ce qui a été sensiblement moins le cas au PS ou chez les Verts, ceux-ci ayant principalement essayé de mobiliser les groupes de leurs familles politiques au Parlement européen<sup>5</sup>. Cette *européanisation* assumée des deux grands syndicats suisses est un point assurément à relever<sup>6</sup>. Pour l'essentiel, à gauche, les arguments ont été majoritairement défensifs et orientés vers la protection sociale, avec le contre-coup de la déception de voir que les mesures d'accompagnement avaient été mises dans les négociations et qu'elles étaient revues à la baisse. Il y a eu une certaine incompréhension que la Suisse obtienne des concessions de l'Union Européenne en matière de dispositif de règlement des différends, mais que l'on accepte de reculer sur les mesures destinées à protéger les salaires. De ce point de vue, les syndicats, comme le gouvernement et Economiesuisse, ont également produit un certain nombre de chiffres et de statistiques. Le but était, sur une question assez précise comme celle-ci, de fournir une illustration très parlante du très haut niveau de salaires en Suisse par rapport aux pays voisins, et donc de la nécessité de conserver des mesures de protections particulières. Dans le texte exprimant sa position, le 13 mars 2019, sur l'accord-cadre et les mesures d'accompagnement, l'USS précise ainsi qu'un artisan qualifié gagne en moyenne 6200 CHF en Suisse contre 3700 en Allemagne et seulement 800 en Pologne et, chiffres d'Eurostat à l'appui, qu'en 2014 le salaire moyen y était de 7200 CHF contre 4100 en Allemagne, 3600 en France, 1100 en Pologne, et 700 en Roumanie... ceci pour conclure : « sans protection des salaires, même notre main-d'œuvre qualifiée risquerait de se retrouver à l'aide sociale »<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cela a notamment été le cas lors du dépôt de l'amendement Büttikofer en mars 2019 (voir chapitre précédent).

<sup>6</sup> Economiesuisse a utilisé un peu les mêmes leviers, avec BusinessEurope, mais l'a moins montré.

<sup>7</sup> *Accord-cadre et mesures d'accompagnement*, Position de l'USS, Berne, 13 mars 2019.

On relève aussi, à gauche et chez les Verts, environ un quart de propositions de nature universaliste, qui se lient au thème de la défense d'une *Europe sociale*, bannière sous laquelle les arguments opposés au projet d'accord institutionnel sont souvent exprimés. Ce souci de l'Europe dans les discours, et pas seulement de la Suisse, est à noter, même s'il y entre peut-être une part de stratégie. Ce qui est sûr, c'est qu'il va de pair, surtout chez les syndicats, avec les éléments d'europeanisation déjà relevés. Il s'alimente en général d'une opposition à la direction jugée trop néo-libérale de l'Union Européenne et vise en particulier la Commission, marquant aussi des inquiétudes quant à l'évolution du droit de l'Union, qu'on accuse de donner la priorité à la libéralisation au détriment de la protection, considérée souvent comme une entrave à la libre concurrence au sein du marché intérieur.

#### *Vers quel épilogue ?*

L'un des points à retenir nous paraît être que les débats qui agitent la Suisse à propos de l'accord institutionnel témoignent avant tout, au-delà des positions des uns et des autres, d'une espèce de relation particulière qui s'est créée entre ce pays et l'Union Européenne. À Bruxelles, il ne faudrait pas l'oublier, même si l'impatience semble parfois vouloir prendre le dessus. Certes, il s'avérerait malhabile d'invoquer Vauvenargues qui soulignait que « la perfection d'une pendule n'est pas d'aller vite, mais d'être réglée ». Bien sûr, la Suisse n'est pas parfaite, mais en tout cas elle débat, et avec assez de passion de son avenir européen, ce qui témoigne d'une indéniable proximité avec l'Union. Dans d'autres pays tiers, il n'est pas sûr que des échanges aussi nourris, mobilisant les milieux les plus divers, puissent se manifester à propos de l'Union.

Le projet d'accord sera-t-il bientôt signé, ouvrant un processus interne se terminant probablement par un verdict populaire dont l'état actuel des débats ne permet pas d'entrevoir à coup sûr une issue favorable<sup>8</sup> ? Ou peut-être le processus sera-t-il repris par la nouvelle Commission entrée en fonctions en novembre 2019 ? Ou bien le projet d'accord deviendra-t-il simplement lettre morte, faute précisément d'accord sur tous les points ? Il est trop tôt pour le dire...

Ce qui semble se dessiner chez la plupart des milieux que nous avons analysés et rencontrés, c'est de laisser passer un peu de temps (mais Bruxelles l'acceptera-t-il ?) pour affronter d'abord, et avec un front plus large et plus uni, l'initiative déposée par l'UDC visant à réduire l'immigration qui, si elle venait à

---

<sup>8</sup> Pourquoi ne pas le dire en alexandrin ? « L'issue en est douteuse, et le péril certain » (*Cinna*, de Pierre Corneille, vers 27).

être acceptée, donnerait bien sûr un coup très dur aux relations avec l'Union. Telle est l'urgence du moment qui semble se dessiner pour après les élections fédérales d'octobre : voter sur l'initiative UDC d'abord, et laisser le vote populaire aujourd'hui très incertain sur l'accord institutionnel en attente. Reste une dernière inconnue : comment l'opinion suisse aura-t-elle perçu les débats sur l'accord institutionnel, qui sûrement laisseront dans l'imaginaire quelques traces ?

Genève, 25 août 2019

## **Les auteurs**

### **Blaise Fontanellaz**

Chercheur post-doctoral au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève (*Global Studies Institute*). Diplômé en science politique de l'Université de Lausanne, en études européennes de l'Université de Genève, ainsi qu'en histoire de l'Université Paris Nanterre, il a obtenu en 2016 son doctorat en science politique à l'Université de Genève avec une thèse sur *L'argumentation des partis politiques suisses sur l'intégration européenne (1989-2014)*. Il vient de publier en 2019, dans la collection du *Global Studies Institute* de l'Université de Genève, un ouvrage intitulé *Entre Sonderfall et intégration : les partis politiques suisses à l'épreuve de l'Europe (1989-2014)*, Bruxelles, Académia L'Harmattan.

### **François Saint-Ouen**

Chargé de cours et collaborateur scientifique au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes et au *Global Studies Institute* de l'Université de Genève, secrétaire général du Centre européen de la culture. Docteur en science politique avec une thèse sur les partis politiques et l'Europe, puis d'un volume publié sur ce thème aux Presses Universitaires de France en 1990. Spécialiste de l'œuvre de Denis de Rougemont, il a rédigé plusieurs ouvrages et de nombreux articles sur le fédéralisme, la gouvernance multi-niveaux, l'évolution des idéologies et des systèmes de valeurs, les processus culturels en Europe et le « dialogue des cultures ». Auteur de *L'avenir fédéraliste de l'Europe, du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* en 2011, il a édité en 2014 l'ouvrage *L'Europe de Denis de Rougemont*. Il a aussi été co-éditeur de plusieurs volumes récemment parus dans la présente collection.



## **Table des matières**

<b>Avant-propos</b>	7
<b>Introduction</b>	9
<b>L'accord institutionnel en perspective</b>	
<b>19</b>	
<i>La Suisse aux premières loges des débuts de la construction européenne</i>	19
<i>Le tournant du libre-échange et le premier accord bilatéral</i>	20
<i>L'échec de l'Espace économique européen et le retour au bilatéralisme</i>	22
<i>La crise de février 2014</i>	23
<i>Les motifs et la mise au point d'une approche « institutionnelle » des relations bilatérales</i>	24
<i>Le projet d'accord-cadre institutionnel du 7 décembre 2018</i>	25
<i>Le lexique de l'accord institutionnel</i>	26
<i>Les « points chauds » de l'accord</i>	30
<i>Les rebondissements de juin 2019</i>	35
<b>L'UDC dans son registre de prédilection</b>	
<b>37</b>	
<i>Les arguments de l'UDC contre l'accord institutionnel</i>	39
<i>L'UDC sur fond d'évolution du système suisse</i>	43
<i>L'UDC, un profil clair et distinctif ?</i>	45
<i>L'ASIN contre un « traité colonial »</i>	47
<i>Conclusion</i>	49

<b>Des fissures dans le bloc bourgeois ?</b>	
<b>51</b>	
<i>Les soutiens à l'accord institutionnel</i>	53
Economiesuisse	53
Le Parti libéral-radical (PLR)	57
Les Verts libéraux	62
<i>Les "Oui mais..." ou sceptiques</i>	65
L'Union suisse des arts et métiers (USAM)	65
Le Parti démocrate-chrétien (PDC)	69
<b>Conclusion</b>	74
<b>Une gauche qui s'affirme pour une Europe sociale</b>	
<b>77</b>	
<i>Les syndicats</i>	78
<i>Le Parti socialiste</i>	87
<i>Les Verts suisses</i>	93
<b>Conclusion</b>	96
<b>Conclusion</b>	99
<b>Les auteurs</b>	107
<b>Table des matières</b>	109
	110



