



Le Conseil fédéral doit reprendre le leadership en politique européenne

OPINION



PASCAL SCIARINI

PROFESSEUR ORDINAIRE AU DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE ET RELATIONS INTERNATIONALES DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Le pouvoir de codécision sur la définition de la politique extérieure que la démocratie directe confère au peuple fait de la Suisse un cas à part en comparaison internationale. Dans les autres pays, la politique extérieure est la chasse gardée des autorités – et singulièrement du gouvernement. En Suisse, plusieurs réformes des droits populaires ont progressivement étendu le champ d'application du référendum facultatif en matière de traités internationaux. En parallèle, le nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux signés par la Suisse a fortement augmenté. De ce fait, de plus en plus d'enjeux qui étaient auparavant de nature essentiellement interne sont aujourd'hui négociés au niveau international. De plus, de nombreux actes législatifs relevant de la politique interne possèdent en fait une forte composante internationale, à l'exemple des lois qui reprennent à leur compte des règles inscrites dans la législation de l'UE.

Conséquence de ces changements, la part des votes de démocratie directe portant sur des objets «internationalisés» a sensiblement augmenté au cours des soixante dernières années: d'une votation fédérale sur cinq depuis les années 1960 à une votation fédérale sur trois dans les années 2000 et 2010. Le Conseil fédéral s'est assez bien accommodé de cette évolution: il a certes subi quelques échecs douloureux, comme le refus de l'Espace économique européen en 1992 ou l'acceptation de l'initiative UDC contre l'immigration de masse en 2014, mais il a en moyenne gagné trois votations populaires sur quatre portant sur des objets internationalisés, soit un taux de succès

aussi élevé que sur les objets de pure politique interne.

L'actualité récente en matière de politique européenne offre pourtant une tout autre image de la capacité de pilotage du Conseil fédéral. Avec sa décision, en mai de cette année, de ne pas signer l'accord-cadre avec l'UE par crainte d'un désaveu populaire, il donne l'impression d'avoir perdu sa boussole. Rétrospectivement, on s'interroge toujours sur son choix de mettre fin aux négociations: l'accord était-il si problématique pour qu'il faille l'enterrer de la sorte et mettre ainsi en péril l'avenir de la voie bilatérale? Mais ce qui indispose le plus, c'est l'indécision et – osons le mot – la lâcheté dont le Conseil fédéral a fait preuve depuis décembre 2018. D'abord en choisissant d'ouvrir une procédure de consultation sur le projet d'accord avant d'avoir lui-même pris une position claire à son sujet, puis en tergiversant durant de longs mois sans donner de cap à son action. Non seulement le Conseil fédéral a laissé ainsi le champ libre à l'expression de frustrations en tout genre, voire favorisé une surenchère de cri-

tiques, de droite comme de gauche, mais il a de facto aussi abandonné par avance toute ambition de contribuer à la formation des opinions au sein de la population. Or, nos recherches montrent que l'engagement du Conseil fédéral, et la confiance qu'il suscite auprès des votants, est un puissant facteur explicatif de leur soutien à ses projets de politique européenne, y compris de la part des votants qui y sont a priori peu favorables.

A la suite de l'acceptation de l'initiative UDC «Contre l'immigration de masse», il a fallu, pour sortir de l'impasse, que le parlement vienne au secours du Conseil fédéral. On a pu croire alors à un habile partage des rôles entre gouvernement et parlement: au premier, le soin de démontrer qu'il respectait la volonté populaire en proposant à l'UE de renégocier l'accord sur la libre circulation des personnes; au second, le devoir de tirer la conclusion qui s'imposait, à savoir que la seule solution pour sauver les accords bilatéraux était de se contenter d'une mise en œuvre (très) partielle de l'initiative UDC.

Au vu des profondes divergences existant entre les partis gouvernementaux, il n'y a aucune raison de penser que le salut viendra encore une fois du parlement, ce qui ne serait d'ailleurs pas très sain d'un point de vue institutionnel. Le Conseil fédéral doit se ressaisir et reprendre le leadership sur la politique européenne. Pour redonner, si c'est encore possible, vie à la voie bilatérale, mais aussi – et peut-être surtout – pour éviter que la perte de crédibilité, sur le plan diplomatique, ne se double d'une crise de confiance, sur le plan interne. ■