

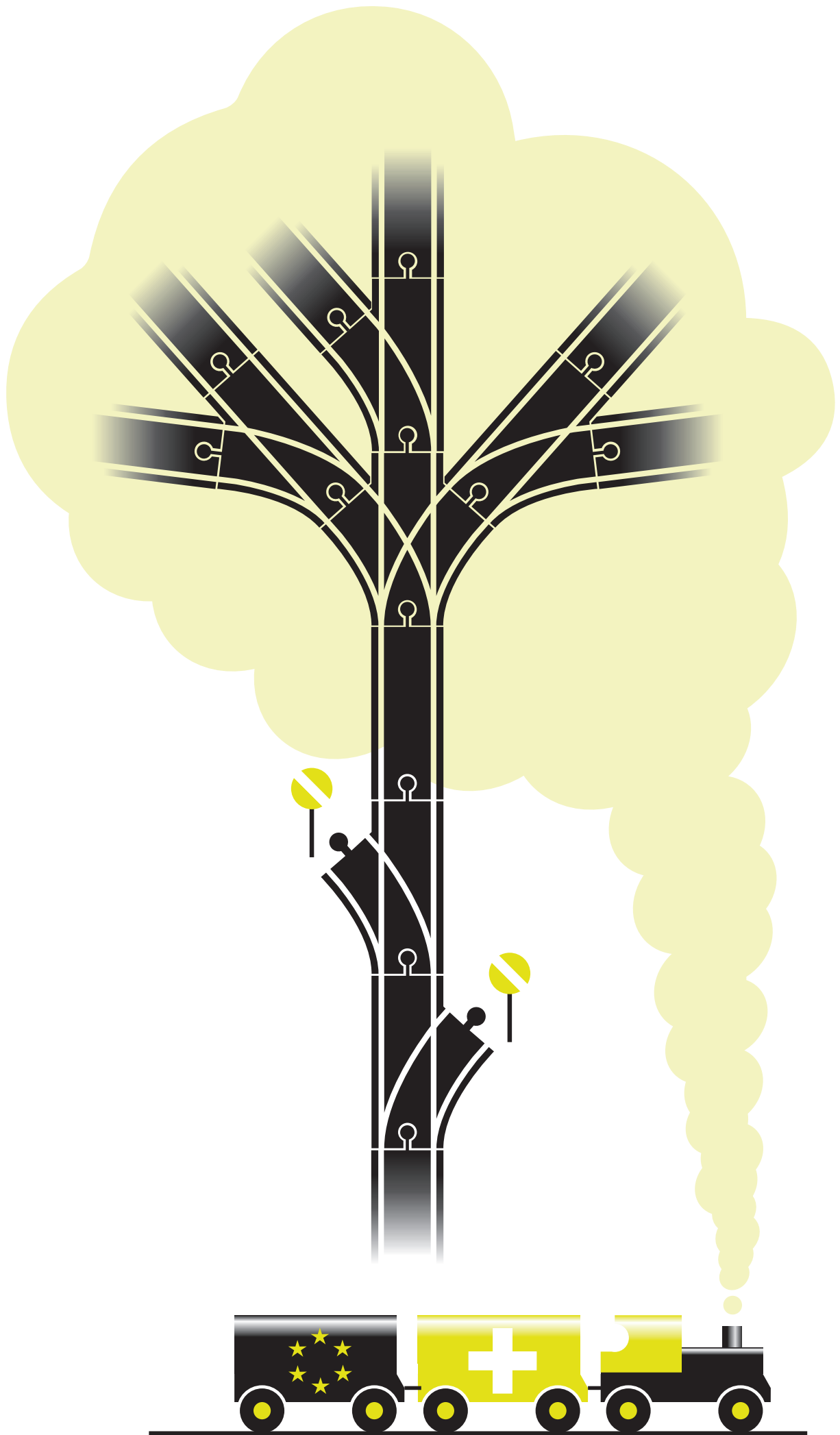
La Suisse et l'Union européenne

*Pour une association
active et flexible*

J'ai compris que tout le malheur des hommes
venait de ce qu'ils ne tenaient pas un langage clair.

Albert Camus, *La Peste* (1947)

foraus-Papier de discussion Nr. 29 / Juin 2016
Programme Europe



Le 9 février a joué un rôle de révélateur de l'état critique du débat européen en Suisse. 25 ans après le vote sur l'EEE, nous sommes toujours prisonniers d'un débat tournant autour de l'adhésion – le terme honni qui structure tous nos débats politiques. Tant que les principales questions des débats politiques seront « êtes-vous pro-européen ? » ou « êtes-vous pour l'adhésion ? », nous serons prisonniers entre « résister » ou « s'intégrer ». Et si les questions étaient plutôt : « comment la Suisse devrait s'associer à l'UE pour défendre ses intérêts ? » ou « quels principes la Suisse devrait-elle être prête à accepter pour s'associer au marché commun ? ».

Ce papier de réflexion vise à promouvoir une refonte de la façon dont nous parlons des relations entre l'UE et la Suisse. Les mots que nous utilisons dans le débat public fonctionnent comme autant de grilles d'analyse, il s'agit donc de proposer un nouveau « framing » du débat européen.

Nous sommes toujours prisonniers d'un débat tournant autour de l'adhésion – le terme honni qui structure tous nos débats politiques.

La réflexion se porte au niveau du discours

politique et, à ce titre, elle complète une discussion juridique et politique axée sur l'institutionnalisation de solutions politiques.

Un nouveau mot-clef : l'association

Sur la base de cette stratégie, ce papier défend l'idée que les relations entre la Suisse et l'UE doivent être appréhendées grâce au concept d' « association ». La Suisse n'entend pas être un Etat-tiers comme pourraient l'être Israël, la Thaïlande ou le Canada: elle souhaite être étroitement *associée* au projet européen.

L'idée d'association porte en elle trois dimensions essentielles. Tout d'abord, la nécessité de se voir et de se percevoir mutuellement en tant qu'associés. L'UE est aujourd'hui forte de 28 Etats membres et de 500 millions de citoyens qu'il importe de comprendre en tant qu' « associés » et non en tant qu'ennemis potentiels ou simples clients pour nos produits d'exportation. De son côté, l'UE voit depuis longtemps la Suisse comme un associé spécial et privilégié. Deuxièmement, partant de cette perception commune, l'idée d'association s'inscrit dans une coopération ancrée dans la durée, caractérisée par une certaine solidité institutionnelle. Chacun des associés poursuit ses intérêts dans un environnement stable et fonctionnel. Finalement, l'idée d'association porte sur les intérêts et les valeurs communs. De par sa proximité géographique, son histoire commune et ses valeurs partagées, l'UE est un partenaire privilégié pour promouvoir un projet politique commun face aux réalités d'un monde globalisé.

Décrire, puis inspirer

Dans le discours politique, cette idée d'association remplit une double fonction. Elle permet de rendre compte de l'état actuel des relations entre la Suisse et l'UE. A ce titre, elle a une valeur descriptive et explicative en offrant une clef de lecture générale pour l'état actuel des relations. *L'association passive* permet de mettre en exergue les faiblesses structurelles de notre relation avec l'UE quant aux options de codécision. A l'exemple de Schengen et Dublin, la Suisse doit reprendre ce que d'autres décident. L'association passive permet de mettre en lumière ce que beaucoup souhaitent cacher : une profonde soumission.

A l'inverse, *l'association active et flexible* devient source d'inspiration pour un débat politique à renouveler. *Active* car elle place en première ligne la défense

Il ne s'agit plus de défendre une compétence vidée de sa substance pour se donner l'illusion d'un choix indépendant, mais plutôt de défendre ses intérêts là où les décisions sont prises.

des intérêts suisses. Il ne s'agit plus de défendre une compétence vidée de sa substance pour se donner l'illusion d'un choix in-

dépendant, mais plutôt de défendre ses intérêts là où les décisions sont prises. *Flexible* car elle prend acte de la réalité européenne. La Suisse ne cherche plus l'approche monolithique (systématiquement liée à l'idée d'un super-Etat européen), mais une approche capable de rendre justice aux différentes sphères d'intégration de l'UE et à leur diversité d'acteurs politiques.

- La Suisse doit être représentée partout où les décisions la concernent : à Bruxelles, auprès des Etats membres, au Parlement européen, à la Cour de justice.
- La Suisse doit exploiter les différentes sphères d'intégration pour s'assurer un accès au marché commun et une coopération poussée dans les domaines où la Suisse et l'UE font face à des défis communs (Schengen/Dublin/recherche/zone euro).

Dès aujourd'hui, toutes les forces politiques constructives doivent imposer une question dans le débat européen : « comment la Suisse devrait s'associer à l'UE pour défendre ses intérêts ? » Ce nouveau « framing » politique permettra de faire bouger les lignes du débat national. Les compétences propres à la Suisse pourront avoir voix au chapitre.

La Suisse est une experte des compétences nécessaires pour suivre l'évolution d'une UE multiple et complexe et pour s'associer au plus près à chaque sphère d'intégration : expertise dans la recherche du consensus, habitude de l'intégration des voix disparates, compétences du travail politique en milieu pluriculturel.

Der 9. Februar 2014 führte uns gnadenlos vor Augen, wie verfahren der Diskurs um die Europapolitik der Schweiz ist. Auch 25 Jahre nach der Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sind wir noch immer Gefangene einer Auseinandersetzung über den «Beitritt» und damit über einen aufgeladenen Begriff, der unseren gesamten europapolitischen Diskurs vorzeichnet. Wir drehen uns um die Gegenpole «Distanzierung» und «Integration»

Sind wir noch immer Gefangene einer Auseinandersetzung über den «Beitritt» und damit über einen aufgeladenen Begriff, der unseren gesamten europapolitischen Diskurs vorzeichnet.

und fragen danach, ob man ein «EU-Turbo» ist oder sich «gegen den Beitritt» ausspricht. Viel wichtiger wäre

aber, die richtigen Fragen zu stellen – zum Beispiel: «Wie kann die Schweiz ihre Beziehungen zur EU so gestalten, dass ihre Interessen gewahrt werden?» oder «Welche Prinzipien ist die Schweiz bereit, für diese Beziehungen zu akzeptieren?». Die Begriffe, welche wir im öffentlichen Diskurs verwenden, haben grossen Einfluss auf unsere politische Denkweise. Das vorliegende Diskussionspapier präsentiert eine neue Art des Diskurses über die Beziehung der Schweiz mit der EU. Es ist als ein Beitrag zum politischen Diskurs zu verstehen, der den Schwerpunkt auf Kommunikation legt und damit juristische und politische Lösungen für die institutionalisierten Beziehungen zur EU ergänzt.

Ein neues Framing: die Allianz

Die vorliegende Studie führt ein neues Konzept in die Schweiz-EU-Debatte ein: Die Idee der «Allianz». Die Schweiz ist nämlich kein normaler Drittstaat, wie es beispielsweise Israel, Thailand oder Kanada sind: Die Schweiz sucht eine enge Allianz mit dem Europäischen Projekt.

Das Konzept der Allianz beinhaltet drei Dimensionen: (1) Die Notwendigkeit, sich gegenseitig als Partner zu sehen und zu verstehen. Die EU besteht heute aus 28 Mitgliedstaaten und 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern, welche die Schweiz als Partner und nicht als potentielle Feinde oder einfach als Abnehmer von schweizerischen Exporten verstehen sollte. Die EU ihrerseits versteht die Schweiz schon seit Längerem als besondere und privilegierte Teilhaberin am Europäischen Projekt. Aus dieser gemeinsamen Wahrnehmung folgt (2) eine lang anhaltende und nachhaltige Zusammenarbeit, welche sich durch solide Institutionen auszeichnet. Jeder Allianzpartner verteidigt seine Interessen in einem stabilen und funktionalen Umfeld. Schliesslich wird (3) die Idee der Allianz von den gemeinsamen Interessen und Werten getragen. Durch die geographische Nähe, die

gemeinsame Geschichte und die geteilten Werte ist die EU für die Schweiz eine privilegierte Partnerin, um ein ambitioniertes und weltweit einzigartiges, gemeinsames politisches Projekt voranzutreiben.

Beschreiben und dann inspirieren

Im politischen Diskurs erfüllt die Idee der Allianz eine doppelte Funktion. Einerseits erlaubt sie es, den aktuellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU Rechnung zu tragen. In diesem Sinne hat sie einen beschreibenden und erklärenden Wert. Sie ermöglicht eine neue Lesart des EU-Schweiz-Verhältnisses und inkludiert auch die strukturellen Schwächen der bilateralen Beziehungen (wie zum Beispiel die beschränkten Möglichkeiten zur gegenseitigen Beteiligung an den internen Entscheidungsprozessen).

Andererseits ermöglicht es die Idee einer aktiv und flexibel verstandenen Allianz, verschiedene politische Optionen für die Europapolitik der Schweiz zu skizzieren.

Anstatt die vermeintlich eigenständige Entscheidungskompetenz weiterhin zu überhöhen, gilt es die Interessen der Schweiz dort aktiv zu verteidigen, wo wichtige Entscheidungen gefällt werden.

ren. Im Unterschied zum Konzept des «Bilateralen Wegs» öffnet die Allianz das Feld institutioneller politischer Beziehungen.

Die Idee der Allianz unterstreicht die Notwendigkeit, zwischen verschiedenen Arten der Zusammenarbeit mit der EU zu differenzieren, die je nach Integrationsbereich unterschiedliche Formen annehmen können.

Die «Allianz» ist *aktiv*, weil sie die Interessen der Schweiz an allererster Stelle verteidigt. Anstatt die vermeintlich eigenständige Entscheidungskompetenz weiterhin zu überhöhen, gilt es die Interessen der Schweiz dort aktiv zu verteidigen, wo wichtige Entscheidungen gefällt werden. Die «Allianz» ist *flexibel*, weil sie sich der europäischen Realität anpasst. Die Schweiz fixiert sich nicht mehr auf eine monolithische Herangehensweise (die sich von der realitätsfernen Idee eines europäischen Superstaats ableitet), sondern sie erkennt, dass die Integrationsbereiche und politischen Akteure der EU sehr vielfältig sind und einer differenzierten Betrachtung bedürfen.

- Die Schweiz muss überall dort vertreten sein, wo Entscheidungen gefällt werden, die sie betreffen: In Brüssel, in den Mitgliedsstaaten, im europäischen Parlament und am Europäischen Gerichtshof.
- Die Schweiz muss das Potential der unterschiedlichen Integrationsbereiche ausschöpfen, um sich einen Zugang zum gemeinsamen Markt zu verschaffen und um sicherzustellen, dass sie in denjenigen Bereichen mit der EU gemeinsame Sache macht, in denen auch gemeinsame Herausforderungen anstehen (Schengen, Dublin, Wissenschaft, Eurozone).

Ab heute sollten sich alle konstruktiven politischen Kräfte folgende Frage stellen: «Wie können die Schweiz und die EU eine Allianz bilden, um ihre jeweiligen Interessen zu verfolgen?» Diese Frage stellt die Interessen und das Know-How der Schweiz in den Vordergrund. Die Schweiz ist bestens ausgerüstet, um der Entwicklung einer komplexen und multipolaren EU zu folgen und in verschiedenen Bereichen mit ihr eine Allianz zu bilden. Dabei kommt ihr ihre Erfahrung in der Konsensfindung, bei der Berücksichtigung verschiedener Meinungen während Entscheidungsprozessen und im Umgang mit Vielfalt zugute.

Auteur



Johan Rochel, Dr.

Philosophe et docteur en droit, Johan Rochel est vice-président du *foraus*. Il est l'auteur de plusieurs papiers de discussions. Chargé de cours dans plusieurs universités, il s'est spécialisé sur les questions d'immigration et sur l'Union européenne. Il a fondé le projet « Ethique en action » où il poursuit des projets d'éthique appliquée.

Copyright

Citation

foraus – Forum de politique étrangère, 2016, La Suisse et l'Union européenne: Pour une association active et flexible, Papier de discussion, Genève.

Remerciements

L'auteur remercie Franz von Däniken, Jakob Kellenberger, Axel Marion, Cenni Najy, Emilia Pasquier, Antoine Schnegg et Grégory Licker pour leurs commentaires critiques et éclairés. Enfin, l'auteur remercie l'agence *eyeloveyou* GmbH pour le travail graphique.

Disclaimer

Le contenu du papier de discussion suivant n'engage que son auteur. Il ne représente pas nécessairement les positions du *foraus* en tant qu'organisation.

www.foraus.ch

1	Introduction.....	1
2	L'association : un nouveau « framing » pour les relations Suisse-UE.....	2
3	L'association aujourd'hui : passivité et souveraineté factice	3
	3.1 Une association passive : le régime de Schengen.....	3
4	L'association demain : active et flexible.....	5
	4.1 Activer l'association : défendre concrètement les intérêts.....	6
	4.2 Flexibiliser l'association : prendre acte d'une Europe multiple.....	8
	4.3 L'UE et la Suisse, associés pour la promotion d'un modèle européen.....	10
5	Epilogue : la Suisse et son expertise des associations fructueuses.....	11
6	Epilogue <i>bis</i> : l'adhésion, reine des associations ?.	13

1. Introduction

Nous pensons en mots et en concepts et notre façon d'appréhender le monde est dépendante de ces outils. Tous les débats politiques sont marqués par l'usage de certains « framing »¹. Ces framing sont utilisés comme des grilles de lecture nécessaires à l'appréhension de la réalité. Selon la formule du linguiste Georg Lakoff, un framing met en exergue certains traits de la réalité, alors que, simultanément, il en dissimule d'autres². Ces framing prennent souvent la forme d'une métaphore qui permet d'illustrer l'idée la plus importante. L'exemple de la « voie bilatérale » conduisant à une « impasse » d'où il importe de sortir est typique de cet usage métaphorique. En effet, quelles images réveille en nous le concept de « voie bilatérale »? Les relations avec

Quelles images réveille en nous le concept de « voie bilatérale »?

l'Europe seraient comparables à une route bien tracée (« une voie »), allant nécessairement dans une seule direction et ne permettant pas de sortir des sentiers battus. Le « pipeline » plonge à Berne pour ressortir à Bruxelles et tenter de défendre ses intérêts. C'est sans surprise que cette « voie » peut conduire à une « impasse », le « pipeline » se retrouvant bouché par un obstacle infranchissable³. De manière plus ou moins consciente, cette image de nos relations avec l'UE influe notre façon de penser les défis que nous devons affronter. Elle conditionne notre approche et

nos réponses. Nous cherchons avec acharnement à libérer la « voie ». Mais si le problème se trouvait dans cette idée même de voie ? Plutôt qu'une « voie » bidirectionnelle, bloquée dans un goulet de communication, la politique n'est-elle pas plutôt une sorte de « cloud » dans lequel les acteurs cherchent sans cesse de nouvelles options politiquement réalisables ?

Ce papier de réflexion a pour objectif de promouvoir l'idée d'*association* comme terme générique permettant de penser les relations entre la Suisse et l'UE. Sur le plan du « framing » politique, cette idée permet à la fois de rendre compte de la réalité actuelle de ses relations, de leurs chances et de leurs défis, et d'inspirer les citoyennes et citoyens en vue de débats politiques à venir. La Suisse ne veut pas devenir un Etat-tiers comme le serait Israël, la Thaïlande ou le Canada. De par sa proximité géographique, son histoire commune et ses valeurs partagées, la Suisse et l'UE sont naturellement enclines à se percevoir et à interagir comme des associées.

Le premier chapitre explicite l'objectif général de reposer les bases du débat européen en Suisse. Il s'agit ici de s'intéresser aux termes mêmes avec lesquels nous menons débat, acceptant ainsi certains présupposés et limitant notre horizon politique. Le deuxième chapitre se concentre sur la fonction descriptive de l'idée d'association. A ce titre, l'association passive qui marque aujourd'hui les relations Suisse-UE permet de mettre en lumière les faiblesses structurelles de notre relation, notamment sous l'angle de nos options de participation à la prise de décision. Le troisième chapitre vise à tirer le meilleur de cette idée d'association en plaidant pour une association active et flexible. Nous verrons que cette idée ouvre de nouveaux horizons politiques, sans toutefois résoudre certains défis

1 Le terme anglais de « frame » est difficile à rendre en français. Ce « cadre » fait tout à la fois référence au « narratif » dont est porteuse un mot, au « filtre » qu'un mot applique sur la réalité politique et aux « œillères » conceptuelles que porte en lui un mot.

2 Lakoff/Wehling, *Auf leisen Sohlen ins Gehirn*, 2009, Carl-Auer Verlag, p. 16 et ss.

3 C'est exactement le genre d'images que le comité d'initiative de RASA ("Raus aus der Sackgasse") veut mobiliser en axant l'entier de sa communication sur le concept d'"impasse", c'est-à-dire une voie sans issue.

inhérents à l'association. Sous forme d'épilogue, l'idée d'association permet finalement de mettre en lumière les compétences helvétiques essentielles au réaménagement, à la poursuite et au développement d'une association prospère.

2. L'association : un nouveau « framing » pour les relations Suisse-UE

Depuis 1992, l'effet structurant de la question de l'adhésion continue à marquer le débat. Les termes utilisés témoignent de cette emprise, à l'exemple des concepts de « pro-européen », « euro-turbo » mais également, à l'autre extrême du champ politique, d'un comité comme « NO ». La voie bilatérale elle-même se justifie avant tout par opposition à l'option de l'adhésion. 25 ans après le vote sur l'EEE, nous sommes toujours prisonniers d'un débat tournant autour de l'adhésion. La façon dont nous posons le débat doit évoluer.

En guise d'analogie, on peut penser à l'engagement suisse au sein de l'ONU. Longtemps, la neutralité a été présentée comme un argument décisif contre la

Grâce à cette idée de « neutralité active », le champ politique s'est ouvert sur de nouveaux horizons.

participation de la Suisse à l'ONU. Aujourd'hui, le concept de « neutralité active » soutient une autre vision de l'engagement suisse dans les instances onusiennes. Le framing général du débat public s'est peu à peu transformé. Grâce à cette idée de

« neutralité active », le champ politique s'est ouvert sur de nouveaux horizons⁴.

L'idée d'association peut remplir ce rôle de nouveau framing général des relations Suisse-UE. Cette idée convoque trois éléments. Premièrement, cette idée porte en elle une exigence de respect vis-à-vis du partenaire avec lequel on espère établir une relation prospère. Deuxièmement, cette idée suppose un geste volontariste, une volonté politique de se mettre en relation. Trop souvent, les discussions autour de la « voie bilatérale » présupposent une certaine fatalité : les relations entre la Suisse et l'UE seraient comme un mal nécessaire auquel il faut bien se résoudre. A l'inverse, l'association remet au premier plan la volonté politique de coopérer. Troisièmement, l'association reflète clairement la capacité des deux partenaires de poursuivre des objectifs communs. L'UE et la Suisse ont un intérêt marqué à œuvrer en commun pour relever des défis qui les dépassent et où, ensemble, ils défendent ce que nous appellerons un « modèle européen ». Cet aspect est largement négligé dans les discussions suisses.

Il est intéressant de souligner que cet effort de langage politique est particulièrement nécessaire du côté suisse. Dans la façon dont elle conduit le débat politique, l'UE a reconnu depuis longtemps le statut particulier de la Suisse dans la grande famille des « Etats tiers »⁵. De plus, l'UE travaille souvent avec l'idée d'association, comme le prévoit le Traité sur le fonctionnement de l'UE à son Art. 217. Ces associations sont le plus souvent thématiques. A titre d'exemple, le programme de recherche « Horizon 2020 » parle ainsi d'Etats associés.

4 Pour le dernier traitement systématique de la question, Alexander Spring, *The International Law Concept of Neutrality in the 21st Century An Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland*, Dike, 2014.

5 Voir notamment dans le Rapport sur les relations avec les pays AELE, décembre 2014.

En Suisse, l'idée d'association n'est pas une nouvelle venue dans le débat européen. Comme le rappelle Jakob Kellenberger dans un chapitre qu'il consacre à l'association, la Suisse est confrontée à cette idée en 1961 déjà⁶. L'alternative proposée à l'époque par les Etats fondateurs de la Communauté européenne était la suivante : adhérer ou s'associer⁷. Dans sa relation avec la Communauté européenne, le gouvernement suisse observe attentivement l'association conclue par l'Autriche. Sceptique, le Conseil fédéral remarque que cette association ne permet que peu d'améliorations en termes de codécision, tout en provoquant une relation de dépendance⁸. Pour Kellenberger, ce scepticisme fait office de fil rouge à travers l'histoire de l'intégration européenne en Suisse, comme le montre la façon dont l'idée d'association est traitée dans les différents rapports dédiés au sujet⁹.

Ce scepticisme historique quant à l'idée d'association invalide-t-il l'hypothèse de ce papier ? L'idée d'association doit être mobilisée à neuf pour rendre compte des circonstances actuelles. Les décisions de la Suisse et de l'UE, mais également les tensions aggravées dans le débat européen en Suisse, doivent être prises en compte au moment d'évaluer la pertinence du recours à l'idée d'association. Ce papier défend l'idée que ces évolutions – notamment les

Le régime de Schengen offre une excellente illustration des aspects « passifs » des relations actuelles qu'entretient la Suisse.

discussions post-9 février – renforcent l'intérêt de se focaliser sur l'idée d'association comme framing général du débat politique¹⁰.

3. L'association aujourd'hui : passivité et souveraineté factice

Le concept d'association peut être utilisé pour décrire nos relations actuelles avec l'UE. Dans ce cas, nous verrons que ces relations peuvent être interprétées à l'aune du concept d'association « pas-

sive », surtout lorsque la Suisse est soumise au bon vouloir de l'UE, placée à la « merci » des

décisions que d'autres prendront. Dans un deuxième temps, il s'agira de plaider pour une association « active et flexible » qui permettra de rendre compte d'un potentiel d'améliorations.

3.1 Une association passive : le régime de Schengen

Le régime de Schengen offre une excellente illustration des aspects « passifs » des relations actuelles qu'entretient la Suisse. La Suisse ne participe pas à la prise de décision commune et elle n'a qu'une possibilité largement théorique de ne pas reprendre les évolutions européennes. En bref, cette Suisse ressemble à une caisse d'enregistrement soumise au bon vouloir de ses partenaires.

6 Kellenberger, *Wo liegt die Schweiz? Gedanken zum Verhältnis CH-EU*, Verlag NZZ, 2014.

7 Voir le dossier des Documents diplomatiques suisses dédié à la demande du 15 décembre 1961. <http://www.dodis.ch/de/thematic-dossiers/ewg-assoziationsgesuche-1961> [4.04.2016].

8 Kellenberger, op. cit., p. 68 ss.

9 Voir notamment le Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne du 24 août 1988, p. 241 (discutant le cas de l'Autriche), les réflexions de la Commission de politique étrangère du Conseil des Etats du 18 mars 2002 (02.033), p. 5885-5886, le rapport Europe du Conseil fédéral du 28 juin 2006, p. 6482. De manière intéressante, l'option de l'association disparaît du rapport sur l'évaluation de la politique européenne du 17 septembre 2010.

10 Cette stratégie discursive n'est elle aussi pas nouvelle. Le rapport de la Commission de politique étrangère du Conseil des Etats du 18 mars 2002, la mentionne en ces termes : « Selon ses partisans, cette démarche permettrait de sortir d'une fixation sur certaines options, qu'ils jugent stérile, et de progresser dans le rapprochement avec l'UE sans pour autant devoir prendre une décision définitive dans l'immédiat. » (p. 5885).

Le traité de Schengen inscrit la Suisse dans un espace européen sans contrôle systématique aux frontières intérieures, avec un contrôle commun aux frontières extérieures et une coopération renforcée des polices et des services de lutte contre la criminalité transfrontalière. La Suisse s'est engagée à accepter les règles existantes au moment de la ratification et à reprendre, en principe, les évolutions du droit du régime de Schengen. Le point sensible se trouve dans la spécification du terme « en principe ». La Suisse reste libre de reprendre ou non les évolutions dans son droit national. Dans son message de 2004 sur les Bilatérales II, le Conseil fédéral note que « la Suisse conserve toute son autonomie de décision: elle décidera en toute indépendance si elle souhaite ou non reprendre un nouveau développement de l'acquis de Schengen et de Dublin »¹¹. Cette rhétorique politique ne cache toutefois pas la double passivité forcée de la Suisse.

Premièrement, le Conseil fédéral se garde bien d'expliquer dans toute sa clarté que la Suisse n'a aucun droit de participer à la codécision¹². En tant qu'associée, la Suisse a le droit d'être informée, d'être consultée et de participer à l'élaboration des nouvelles normes (*decision-shaping*). Elle ne peut ensuite participer au vote (*decision-taking*). Même la phase de *decision shaping* est institutionnellement faible. Dans cette catégorie de participation à l'élaboration de la norme, les Etats membres de l'UE ne

sont pas obligés de tenir compte de l'avis exprimé par la Suisse. Cet avis peut ainsi simplement rester lettre morte.

Deuxièmement, l'engagement à reprendre les évolutions d'un droit décidé par d'autres met la Suisse devant des défis importants en termes d'autonomie de choix. Dans le cas d'une nouvelle modification décidée par les Etats de l'UE, le Conseil fédéral a 30 jours pour notifier aux instances européennes la décision de la Suisse de reprendre ou non les changements (application immédiate ou transposition nécessitant des changements donnant lieu à un referendum). Durant cette période (par ex. délai référendaire), la nouvelle norme doit être appliquée de manière provisoire.

La Suisse a certes le droit – « en principe » – de refuser une évolution du droit européen. Dans le cas du régime de Schengen, une telle décision a pour conséquence que l'accord cesse d'être applicable dans un délai de 3 mois, à moins que le comité mixte (organe politique de résolution des conflits composé de représentants des deux parties) n'adopte une autre position. Un chiffre illustre à merveille cet état de passivité. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen, la Suisse a adapté son droit suite à un changement de droit européen à 174 reprises¹³. Parmi ces développements, 26 portent sur des normes dont la reprise exigeait l'approbation du Parlement. « En principe » toutefois, la Suisse était libre de ne pas reprendre ces évolutions.

Cette idée d'association passive ne caractérise pas seulement le régime officiel d'association qu'est

De manière générale, la Suisse cherche à se trouver une place qui serait entre celle d'un Etat tiers et celle d'un Etat membre.

11 Message du 1er octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»), p. 5749.

12 Jakob Kellenberger rappelle avec intérêt que cette codécision, exercée à égalité avec tous les autres membres, a longtemps été l'argument clef pour justifier l'objectif d'adhésion à l'UE : « agir à l'échelon où se prendraient les décisions décisives pour l'avenir du continent. » Jakob Kellenberger, *Nos priorités face à l'Union européenne*, in *Le Temps*, 16 octobre 2014.

13 Chiffre en date du 16 février 2016. Sources :DFAE <https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/schengen/schengen-weiterentwicklung.html> [4.04.2016].

Schengen¹⁴. En effet, de manière générale, la Suisse cherche à se trouver une place qui serait entre celle d'un Etat tiers et celle d'un Etat membre. Le concept de « reprise autonome » du droit européen dans le droit suisse illustre cette approche. La Suisse est prête à modifier ses propres lois (« reprise ») sans qu'aucune demande spécifique n'ait été formulée par l'UE et de manière « libre » et « volontaire » (« autonome »), le tout pour tenter de garantir le meilleur accès possible aux débouchés économiques que représente l'UE.

Cette « reprise autonome », et avec elle toute la logique d'association passive, ne devrait-elle pas être considérée comme un exemple du pragmatisme intelligent dont font preuve les Suisses ? Sommes-nous pragmatiques et malins ou contraints par une dépendance de fait et dans l'incapacité de faire valoir nos intérêts ? La Suisse est dépendante sur un plan économique, sur un plan sécuritaire et sur le plan de la gestion commune des défis partagés, à l'exemple des défis de l'asile. Cette dépendance profonde n'est pas métaphysique ou idéologique. Elle relève du domaine des faits que personne ne conteste, même si bon nombre d'acteurs politiques essayent de les passer sous silence. Reconnaître cette dépendance profonde ne signifie pas nier que l'UE a également un intérêt à entretenir de bonnes relations avec la Suisse. La Suisse est un partenaire économique important et l'UE ne manque jamais de souligner les valeurs communes que partagent les deux partenaires.

Cette dépendance de fait agit comme un facteur aggravant et se traduit par une dépendance politique très poussée lorsqu'il s'agit de mettre en place les modalités d'une association. Dans nombre de dossiers, la Suisse est dépendante de la bonne volonté

de l'UE. A nouveau, le discours ambiant en Suisse ne doit pas nous tromper. Comme expliqué plus haut, l'UE dont nous parlons aujourd'hui n'est plus le club des vieux amis d'antan. Elle compte aujourd'hui 28 pays divers, avec leur lot de défis et la nécessité essentielle d'appliquer leurs propres choix et décisions politiques à l'interne d'une Union en construction permanente.

4. L'association demain : active et flexible

L'association passive a mis en lumière les faiblesses des modalités de codécision de la Suisse vis-à-vis de ses partenaires européens. L'association de type Schengen n'offre-t-elle aucune ressource intéressante pour la Suisse ? L'exemple de l'affaire des visas libyens nous rappelle que le régime de Schengen offre toutefois des droits à ses membres. Ainsi, la Suisse a-t-elle pu faire pression sur la Lybie en empêchant certains ressortissants d'avoir accès à la zone Schengen (par le recours aux mécanismes communs d'autorisation des visas). Cet exemple illustre que s'associer peut aussi faire apparaître de

Les associés font partie d'une même « communauté » d'intérêts créée par l'acte d'association et soudée par des engagements et des valeurs qu'ils portent au-delà de leurs frontières.

nouveaux outils de défense des intérêts suisses. En tant qu'associée, la Suisse est plus forte et se trouve en position d'exercer une certaine puissance.

Premièrement, cet exemple illustre les avantages dont peut être porteuse une association, à condition qu'elle soit conçue et exercée de manière active. Deuxièmement, il souligne l'idée du front commun dont l'association est porteuse. Les associés

¹⁴ Il faut noter que Dublin est également un régime d'association.

font partie d'une même « communauté » d'intérêts créée par l'acte d'association et soudée par des engagements et des valeurs qu'ils portent au-delà de leurs frontières.

Partant de cet exemple, il est pertinent de mettre en lumière les dimensions positives d'une association qui serait vécue comme « active et flexible ». Active car elle place en première ligne la défense des intérêts suisses. Il ne s'agit plus de défendre une compétence vidée de sa substance pour se donner l'illusion d'un choix indépendant, mais plutôt de défendre ses intérêts là où les décisions sont prises. Flexible car elle prend acte de la réalité européenne. La Suisse ne cherche plus l'approche monolithique (systématiquement liée à l'idée d'un super-Etat européen), mais une approche capable de rendre justice aux différentes sphères d'intégration de l'UE et à leur diversité d'acteurs politiques.

4.1 Activer l'association : défendre concrètement les intérêts

L'association active et flexible devrait se concentrer sur la défense concrète des intérêts suisses. Ces intérêts sont de plusieurs ordres, à la fois substantiels et procéduraux.

Une première catégorie d'intérêts recouvre les intérêts substantiels de la Suisse dans son association avec l'UE : assurer sa prospérité, coordonner les réponses à des défis régionaux et globaux, défendre des valeurs communes. Premièrement, il s'agit pour la Suisse de promouvoir sa prospérité. A ce titre, l'intérêt économique est certainement l'intérêt le plus prépondérant, même si nous aurions tort d'y limiter le débat. Cet intérêt se traduit dans la nécessité pour la Suisse de s'assurer un accès optimal au marché commun, si possible sans subir de discriminations qui rendraient le commerce difficile.

Deuxièmement, la Suisse a un intérêt marqué à

coordonner avec l'UE ses réponses nationales aux défis régionaux et globaux. A titre d'exemples, la Suisse travaille de concert avec l'UE sur la question de l'asile (dans le régime de Dublin) et sur les questions liées à l'environnement (participation à l'Agence européenne pour l'environnement). De plus, la Suisse promeut ses intérêts de sécurité auprès de l'UE, notamment dans la prévention de la criminalité transfrontalière (dans le régime Schengen) ou, plus généralement, de la politique de défense¹⁵. Ces défis ne peuvent être relevés par des Etats esseulés et seule l'Union européenne peut espérer peser d'un certain poids.

Troisièmement, la Suisse a un intérêt marqué à travailler de concert avec l'UE dans la défense globale des valeurs communes. Cela concerne en priorité l'engagement pour un monde pacifié (politique de paix et de défense des droits de l'homme), promotion de la gouvernance mondiale par le droit (renforcement des instances multilatérales) et défense de valeurs communes au sein des organisations de la gouvernance mondiale. Avec la Genève internationale et son nombre très important d'acteurs de premier plan, la Suisse possède une plateforme extraordinaire.

Ces intérêts substantiels restent lettre morte si la Suisse n'est pas en mesure de mettre en place les canaux institutionnels qui vont lui permettre d'amener ces intérêts auprès de l'UE. Pour parer à cette relation de dépendance aggravée, une deuxième catégorie d'intérêts procéduraux met en exergue la capacité de la Suisse à faire entendre sa voix. Cette réflexion sur les canaux institutionnels s'inscrit dans la réforme des faiblesses de l'association passive mises en lumière plus haut.

¹⁵ Voir les propositions des auteurs du *foraus* pour améliorer la participation de la Suisse au régime européen de défense et de promotion de la paix. Graf/Hunold, *La sécurité par la coopération avec l'UE*, papier de discussion *foraus*, 2011. <http://www.foraus.ch/#!/themen/c!/content-393-Sicherheit-durch-Kooperation-mit-Europa> [4.04.2016].

Premièrement, la Suisse doit s'assurer des conditions stables et solides dans son accès aux différentes sphères d'intégration qui caractérise l'UE aujourd'hui. Cela signifie poursuivre un objectif de stabilité et de prévisibilité. Cet intérêt est particulièrement sensible sur l'accès au marché commun. En effet, les relations économiques dépendent d'une certaine stabilité et prévisibilité quant aux conditions-cadres. A ce titre, la période d'incertitude qui s'est ouverte à la suite du vote du 9 février 2014 touche au cœur de ces intérêts procéduraux, entraînant dans la tourmente politique la coopération scientifique via Horizon 2020, l'accord sur l'électricité et les discussions sur un accord-cadre englobant l'ensemble des traités bilatéraux et sectoriels. Sur ce point, l'idée d'association semble naturellement encline à englober l'ensemble des coopérations entre la Suisse et l'UE¹⁶.

Deuxièmement, la Suisse a un intérêt à la mise en place de mécanismes de résolutions de conflits éventuels. Comme la discussion actuelle autour de l'interprétation de l'ALCP le montre (clause de sauvegarde « unilatérale »), ces conflits éventuels pourraient provenir d'une interprétation divergente des engagements pris par les parties. Ces mécanismes de résolution de conflits sont essentiels pour garantir la sécurité du droit, la prévisibilité des décisions et le climat de confiance entre les partenaires.

Troisièmement – faisant le lien avec nos réflexions sur l'association passive - la Suisse doit renforcer sa capacité à codécider des règles qu'elle devra ensuite, *de facto* ou *de jure*, respecter. Cette capacité est essentielle pour garantir à la Suisse la possibilité de formuler et défendre ses intérêts dans la prise

de décision. Partout où elle ne peut pas codécider, la Suisse se retrouve forcée de respecter des règles que d'autres ont choisi. L'exemple du régime de Schengen a clairement montré à quoi ressemblait une situation où cet intérêt n'était pas garanti : la Suisse n'a d'autre choix réel que de reprendre des

Partout où elle ne peut pas codécider, la Suisse se retrouve forcée de respecter des règles que d'autres ont choisi.

règles décidées par d'autres. Il est essentiel de prendre conscience que la pleine participation à la décision restera le fait exclusif des membres. A défaut, il nous reste à déterminer comment la Suisse peut améliorer sa capacité à être partie prenante du « décision shaping ».

En combinant ces intérêts substantiels et procéduraux, c'est l'image d'une Suisse véritablement souveraine qui se dessine. Cette Suisse est souveraine car elle identifie et défend clairement les intérêts qui seront capables d'assurer sa prospérité, tout en travaillant à la mise en place des mécanismes institutionnels qui lui permettront de faire valoir ces mêmes intérêts. Les intérêts substantiels sans les mécanismes nécessaires restent sans effet, tandis que les mécanismes sans intérêts substantiels restent sans substance. Le tout nécessite une forte volonté politique. Maîtrisant l'art du timing politique, la Suisse doit se donner les moyens d'agir rapidement. La force de frappe d'une association active réside finalement dans la capacité de la Suisse à faire valoir ses idées au bon moment, s'assurant la coopération de son associé. La crise du système de Dublin face à l'arrivée de nombreux demandeurs d'asile pourrait représenter l'une de ces opportunités :

¹⁶ Cette dimension est soulignée par la Commission de politique étrangère du Conseil des Etats en mars 2002 déjà : « Le terme d'« association » est utilisé pour décrire une solution institutionnelle réunissant dans un accord-cadre tous les traités bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. » (p. 5885).

la Suisse pourrait saisir l'occasion de se profiler comme acteur proactif, constructif et pragmatique dans la refonte d'un système plus juste et plus solide¹⁷.

4.2 Flexibiliser l'association : prendre acte d'une Europe multiple

En plus d'être active, l'association se doit d'être plus flexible. La Suisse doit reconnaître la diversité institutionnelle de l'UE et chercher à agir partout où ses intérêts l'exigent. Cette approche flexible a marqué la réalité des relations entre la Suisse et l'UE. La doctrine du bilatéralisme traduit l'ambition de chercher à tirer le maximum

possible des différents domaines d'activités économiques. A l'inverse, *le discours politique* suisse se ferme de nombreuses options en restant bloqué dans une vision où Bruxelles la centralisatrice représente un ennemi potentiel. Prenant acte de cette Europe multiple, la Suisse doit exploiter autant que possible les potentialités des différentes sphères d'intégration et leur logique propre.

L'idée d'association flexible repose sur la réalité d'une UE à plusieurs sphères d'intégration. Le grand projet européen se compose de projets distincts qui forment chacun une sphère d'intégration spécifique. A titre d'exemple, les participants au marché commun ne coïncident pas avec les participants à la zone euro. Ces sphères d'intégration se développent selon un rythme qui leur est propre, incluant parfois des Etats non-membres de l'UE. On a ainsi souvent parlé d'une Europe à « plusieurs vitesses » pour appréhender ce phénomène. Cette dénomination laisse toutefois entendre que l'objectif d'intégration est similaire et que seule la vitesse pour atteindre ce but change. Les logiques d'intégration à l'œuvre

dans chacune des sphères sont parfois différentes et d'importantes tensions ne sont pas exclues. Dans le cadre de la présente réflexion, les sphères d'intégration les plus importantes sont les suivantes : l'espace de liberté, de sécurité et de justice (citoyenneté), le marché commun, l'Union monétaire (zone euro), l'espace Schengen, l'espace Dublin, l'espace européen de la recherche (Horizon 2020). Certaines sphères d'intégration ont été créées très récemment et sont en train d'émerger, à l'exemple de l'Union bancaire. L'argument présenté ici permet d'intégrer aisément ces sphères d'intégration à venir.

Prendre acte de cette UE multiple et composée de différentes sphères d'intégration signifie pour la Suisse la nécessité de flexibiliser son approche. Suivant les thématiques abordées, les alliés de la Suisse seront différents. La Commission est certes l'interlocutrice principale de la Suisse au moment des négociations, mais il serait faux de délaissier les Etats-membres. A ce titre, la stratégie de renforcement des contacts avec les capitales européennes – notamment nos voisins immédiats - décidée par Didier Burkhalter participe de cette stratégie de flexibilisation. Ces options ne doivent pas être vues comme des alternatives : cet intérêt porté à nos voisins est complémentaire à une présence renforcée à Bruxelles.

De plus, il importe d'affiner l'analyse des instances européennes pour préciser les moyens de promotion des intérêts suisses. A ce titre, les Etats membres doivent être clairement distingués de l'autre pouvoir législatif de l'Union, le Parlement européen. Sur la plupart des sujets, le Parlement est aujourd'hui colégislateur à égalité avec les Etats membres. La Suisse devrait clairement renforcer sa présence auprès des Parlementaires européens. De

17 Johan Rochel, « Respect et portemonnaie : osons une vraie réforme de Dublin ! », *L'Hebdo*, 17 septembre 2015.

manière intéressante, le Parti Socialiste a proposé via une motion de créer un bureau de liaison permanent entre le Parlement fédéral et le Parlement européen, encourageant un monitoring des objets touchant la Suisse et la promotion des contacts formels et informels¹⁸. Participant d'une même idée, les contacts avec la Cour européenne de justice au Luxembourg – une instance européenne jouant un rôle essentiel – pourraient être intensifiés.

De manière générale, l'idée d'une association flexible

La Suisse devrait clairement renforcer sa présence auprès des Parlementaires européens.

devrait trouver une pertinence bien plus large dans le cadre du débat public suisse. Trop souvent, celui-ci est exclusivement helvético-suisse. La qualité du débat, le carnet d'adresses de nos décideurs et la sensibilité des acteurs européens pour les réalités suisses sortiraient gagnants d'une présence plus marquée dans les débats publics, les médias ou les conférences. L'action suisse gagnera en puissance par une plus grande systématique et cohérence. Il n'est plus possible de réaliser cet effort de représentation des intérêts par le biais de manifestations ou rencontres ponctuelles.

En plus de cette présence renforcée, la flexibilisation se décline également sur le plan des principes qui s'appliquent à chacune des sphères d'intégration. Il est clair que ces sphères ne peuvent être considérées comme strictement séparées. Des principes communs s'appliquent à ces différentes sphères, ces principes reflétant le fonctionnement de base de l'UE. Ces principes marquent les conditions minimales qu'il faut remplir pour être considéré comme membre de plein pied d'une sphère d'intégration spécifique. La Suisse a pu s'en aperce-

voir au lendemain de la votation du 9 février 2014 : l'accès de la Suisse à l'espace européen de la science et de la création (Horizon 2020) dépend, au moins partiellement, d'un accord de principe sur la libre circulation et la non-discrimination au sein des Etats membres (le cas de la Croatie).

L'UE considère la libre circulation des personnes comme l'un des principes de son marché commun (l'une des quatre libertés fondamentales). Le message politique envoyé par l'UE brille par sa constance : celui qui veut participer au marché commun doit accepter ses principes de base. Le principe de non-discrimination entre les membres de l'UE et ses citoyens fait également partie de ces fondamentaux sur lesquels repose l'essence du projet européen. Ces principes marquent la limite aux solutions d'intégration *ad-hoc*. Même si l'Etat associé n'est pas membre, l'UE exige de lui qu'il reprenne les éléments clefs de la sphère d'intégration visée.

De manière plus générale dans les relations avec la Suisse, cette question des limites de l'intégration *ad hoc* a pris une importance fondamentale par le biais de la condition d'accord-cadre formulée par l'UE à la ratification de nouveaux accords sectoriels. Par cet accord-cadre – discuté en Suisse sous le terme de « questions institutionnelles » – l'UE a formulé ses exigences transversales en vue de poursuivre des relations bilatérales et sectorielles avec la Suisse. Ces exigences transversales portent sur des éléments très similaires aux intérêts procéduraux que la Suisse devrait renforcer : la reprise dynamique du développement du droit européen pertinent, surveillance de l'application des accords, interprétation uniforme des accords, mécanisme de résolution des conflits éventuels. Outre le contenu exact de ces revendications, la Suisse doit constater que l'Union considère que le mode de relation bi-

¹⁸ Motion PS, 14.3646, Accord-cadre entre la Suisse et l'UE. Création d'un bureau de liaison parlementaire à Bruxelles.

latérale et sectorielle entretenu avec la Suisse pour les Bilatérales I et II ne correspond plus aux standards de relations que l'Union souhaite avoir avec un Etat-tiers aussi intégré que la Suisse. Cet élément essentiel permet de souligner le potentiel de conflit que porte en elle l'idée d'association flexible. L'UE ne goûte pas cette flexibilité lorsqu'elle remet en question ses intérêts et ses principes fondamentaux.

4.3 L'UE et la Suisse, associés pour la promotion d'un modèle européen

Une association active et flexible reconnaît pleinement l'intérêt d'une défense globale des intérêts communs. L'UE et la Suisse ont des intérêts et des valeurs communs à défendre et à promouvoir vis-à-vis de leurs autres partenaires internationaux. Il faut un effet de zoom arrière pour prendre conscience que le « projet européen » ne peut se permettre le luxe de gaspillage interne. Dans le débat suisse, ces valeurs et intérêts communs sont presque toujours mobilisés pour justifier un rapprochement avec l'UE. Mais c'est manquer que l'UE et la Suisse pourraient perdre l'influence dont elles jouissent – encore - au niveau global. L'idée d'association porte de manière essentielle sur la promotion commune et globale des valeurs d'un « projet européen ».

Ce « projet européen » pourrait s'articuler autour de trois ensembles de valeurs fondamentales: l'Etat de droit, la démocratie et le pluralisme politique, et l'Etat social¹⁹. Premièrement, l'Etat de droit vise à assurer les éléments essentiels d'un Etat respectueux des individus. L'UE

met au cœur de son action le respect de la dignité humaine (article premier de la Charte des droits fondamentaux). Elle vise à prévenir l'arbitraire des autorités sur les individus. Deuxièmement, la démocratie et le pluralisme politique caractérisent un système politique capable de rendre compte de la diversité des valeurs, des opinions et des objectifs parmi les citoyens européens. Sur la question de la démocratie, l'UE est révolutionnaire car elle pose les bases d'une démocratie transnationale. En effet, tous les citoyens de l'Union partagent les mêmes droits politiques au niveau régional et au niveau de l'Union. Un Italien établi en Allemagne peut voter aux élections régionales, tandis que tous les citoyens européens votent directement pour l'élection du Parlement européen. Troisièmement, le modèle européen défend l'idée que l'Etat social représente un complément essentiel à l'économie de marché. L'effort de solidarité porté par les membres d'une société assure l'existence d'un filet social capable de soutenir les membres les plus faibles.

Pris ensemble, ces trois ensembles de valeurs caractérisent le projet politique, social et économique européen. Fermement intégrées dans la Charte des droits fondamentaux, ces valeurs représentent les standards

de légitimité en vigueur dans l'UE. Les différents acteurs politiques sont jugés à l'aune de ces standards. On peut regretter

que les sanctions prises contre un politicien comme le Hongrois Viktor Orbán ne soient pas plus sévères. Il n'en demeure pas moins que les standards utilisés pour le juger reflètent le cœur politique de l'Union.

Placé dans une perspective plus globale, le modèle européen apparaît alors pour ce qu'il est : un projet véritablement historique à l'échelle de la modernité politique. L'Union engage la coopération politique

19 Pour une lecture similaire, voir l'Appel « La Suisse en Europe ». http://www.suisse-en-europe.ch/2015/wp-content/uploads/2015/09/Appel_La_Suisse_en_Europe_FR_DOC.pdf [4.04.2016].

et économique par-delà les frontières nationales en faisant le pari qu'ensemble, les Etats membres seront plus forts pour résoudre leurs défis communs et plus puissants pour affirmer leurs spécificités auprès des autres acteurs internationaux. L'UE pose les bases d'un ordre politique basé sur la conscience historique que la paix est un bien qu'il faut protéger par-dessus tout, que le libéralisme économique et politique est un vecteur de liberté et de prospérité pour tous et que la défense d'un modèle social fort est une condition de succès dans le moyen et le long terme.

Avec une vue à court terme, la Suisse pourrait être tentée de marchander ces valeurs communes pour faire valoir un avantage comparatif supposé. Comme les négociations sur l'accord de libre-échange avec la Chine l'ont montré, la Suisse est prête à baisser ses propres standards en termes de durabilité environnementale ou de défense des droits de l'homme vis-à-vis de ses autres traités de libre-échange (cohérence interne), mais également vis-à-vis des standards adoptés par l'UE (cohérence avec ses partenaires les plus naturels)²⁰. En effet, l'UE adopte sur ce point une politique exigeante avec l'introduction de clauses de protection dans tous ses traités de libre-échange²¹. L'exemple de l'accord de libre-échange avec la Chine nous renvoie à la question de nos alliés naturels : la Suisse est-elle plus proche d'un pays communiste et autoritaire ou d'une Union de 28 Etats démocratiques et libéraux ? Par-delà les calculs à court terme, la Suisse ne devrait perdre de vue la promotion de ses

valeurs sur le plan global. L'idée d'association rappelle avec force qu'ensemble, les associés sont plus forts et plus crédibles.

5. Epilogue : la Suisse et son expertise des associations fructueuses

L'idée d'association permet de faire apparaître de nombreuses compétences suisses au grand jour. Coincées dans une rhétorique dichotomique entre « adhésion/isolement » ou délaissées par le mantra de la « voie bilatérale », ces compétences ne demandent qu'à s'exprimer. La Suisse est une experte des compétences nécessaires pour suivre l'évolution d'une UE multiple et complexe et pour s'associer au plus près à chaque sphère d'intégration : expertise dans la recherche du consensus, habitude de l'intégration des voix disparates, compétences du travail politique en milieu pluriculturel. La Suisse a toujours su défendre ses intérêts avec pragmatisme en jouant habilement des rapports de force et de dépendance. Comme le montre l'excellente formule de Joëlle Kuntz, la Suisse a développé son génie de la dépendance²². Selon la thèse de l'auteure, la Suisse a toujours su exploiter à son avantage les contraintes extérieures qui pesaient sur elle, profitant avec un certain bonheur des situations que d'autres créaient pour elle.

Ces compétences sont d'autant plus intéressantes que l'histoire de la Suisse comprend de nombreux points communs avec l'histoire du projet politique européen. La Confédération moderne de 1848 est basée sur des valeurs en tous points similaires à

20 Sur ces dimensions de cohérence, Rochel/Justiniano/Lammers, *Légitimer la politique économique extérieure*, papier de discussion *foraus*, 2013, <http://www.foraus.ch/#!/fr/themes/c!/content-302-Lgitimer-la-politique-conomique-extrieure> [4.04.2016].

21 Sur les pratiques de l'UE, voir par exemple Bartels, *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 24/2012.

22 Joëlle Kuntz, *La Suisse ou le génie de la dépendance*, Zoé, 2013.

celles de l'UE. Les deux projets font largement référence aux valeurs et aux convictions libérales. Ils visent à assurer la prospérité des citoyens par

La Suisse est une experte des compétences nécessaires pour suivre l'évolution d'une UE multiple et complexe.

l'amélioration des libertés individuelles et la garantie d'une autorité publique respectueuse de ses citoyens. La Confédération moderne représente le dépassement politique d'un système uniquement basé sur les cantons. Ceux-ci reconnaissent – sous la pression internationale, faut-il le rappeler – que l'Union des cantons sera plus forte. Les Valaisans, les Bernois et les Saint-Gallois ne seront plus seulement citoyens de leur canton respectif, ils seront également porteurs d'un passeport à croix blanche et auront le droit de libre circulation à l'intérieur des frontières nationales. La discussion sur les compétences partagées entre communes, cantons et Confédération rappelle les discussions en cours entre les Etats membres, la Commission et le Parlement européen autour des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Malheureusement, la façon dont la Suisse parle d'Europe passe ces points communs entièrement sous silence. Dans l'état actuel du discours, la mise à disposition de l'expérience politique et culturelle de la Suisse ne peut donc pas être présentée comme un possible service à rendre à ses partenaires européens.

Il ne s'agit pas d'affirmer que les compétences de nos diplomates et décideurs politiques ne sont pas mobilisées. Elles le sont sur le terrain et il est fascinant d'imaginer les représentants suisses à Bruxelles et dans les pays membres chargés de faire avancer les dossiers sur le terrain tout en tenant compte du climat européen moribonde « au pays ». C'est avant tout dans le discours politique que ces compétences ne peuvent se développer. Tant que les principales questions des

débats politiques seront « êtes-vous pro-européen ? » ou « êtes-vous pour l'adhésion ? », les compétences suisses ne pourront pas être mises en avant. L'idée phare du débat sera « résister » ou « s'intégrer ». Il en va tout autrement avec les questions : « comment la Suisse devrait s'associer à l'UE ? » ou « quels principes la Suisse devrait-elle être prête à accepter pour s'associer au marché commun ? ».

Le pragmatisme constructif que certains auteurs veulent voir dans l'histoire suisse n'est pas inscrit dans le marbre. Poussé à bout par certaines forces politiques, cet art de gérer la dépendance pourrait déboucher sur une décision funeste qui mettrait la Suisse au pied du mur. L'avenir nous dira si la décision du 9 février 2014 nous a mis au pied du mur ou si elle représentait un avertissement sérieux. Les tenants d'une ligne pragmatique sont efficaces quant aux résultats, ils sont par contre presque invisibles au moment des débats publics. En effet, les promoteurs d'une souveraineté vide de sens mais forte de symboles revendiquent le succès suisse, alors qu'ils en sont les détracteurs. Les pragmatiques peinent à formuler leur approche car ils ont trop longtemps délaissé le terrain des concepts et des idées, par souci de préserver « le travail de dossier » ou par candeur politique²³. Aujourd'hui, aucun d'eux n'a clairement intérêt à affirmer que la Suisse est très dépendante de l'Europe, qu'elle ne peut et ne pourra jamais gérer seule les défis qui se posent à elle et que Bruxelles n'est pas un monstre administratif, mais bel et bien le lieu de gouvernance de nos principaux partenaires et notre partenaire le plus naturel au moment de relever des défis communs.

²³ De manière intéressante, le débat sur l'histoire de la Suisse permet à ces nouveaux « narratifs » d'émerger. Voir notamment les travaux d'André Hollenstein, *Mitten in Europe, Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Hier und Jetzt, 2014.

6. Epilogue *bis* : l'adhésion, reine des associations ?

Le lecteur attentif se demandera à raison si l'argument pour une association active et flexible ne conduit pas vers l'adhésion. En effet, la Suisse pourra-t-elle jamais être plus active et flexible qu'en étant membre de l'UE ?

L'ancien secrétaire d'Etat Jakob Kellenberger n'a-t-il pas raison de dénoncer que le

concept d'« association » entretient une illusion de « la juste proximité et de la juste distance »²⁴ ?

25 ans après le refus de l'EEE par les citoyens suisses, la question de l'adhésion continue à exercer une emprise tentaculaire sur le débat européen. Toutes les options politiques sont justifiées par opposition à l'adhésion, présentée par la grande majorité des forces politiques comme une menace grave pour le modèle suisse. On peut regretter cet état de fait, sans nier la réalité des opinions politiques de la majorité et ses conséquences pour le débat européen. En 2016, vouloir remettre l'adhésion à l'ordre du jour, c'est faire abstraction d'un quart de siècle de travail de fond des forces nationalistes-conservatrices. Les « framing » politiques ont été profondément modifiés, rendant notamment les débats des années nonante quasiment inaccessibles à la nouvelle génération. Un véritable travail de traduction est nécessaire pour réouvrir les archives du débat européen et les rendre audibles.

La stratégie de la confrontation ne fait que durcir les camps. A l'inverse, le concept d'association permet de faire bouger les lignes du débat. Le centre de gravité de la question européenne se détourne de l'adhésion pour se porter sur la promotion des intérêts suisses en partenariat avec une UE multiple. Si par le miracle du jeu politique, la discussion revient ensuite vers l'adhésion comme *moyen* de promouvoir ses intérêts de manière active et flexible, la qualité

du débat européen aura réalisé un bond qualitatif non-négligeable. A ce moment-là, il y a fort à parier que la question de l'adhé-

sion sera abordée très différemment. Comme dans le cas de la neutralité active, la question de l'adhésion à l'ONU a été posée sur une base conceptuelle nouvelle. En poussant le concept d'association dans le débat européen, le pari consiste à libérer de nouvelles idées dans le débat public. A voir où celles-ci nous mèneront.

24 Jakob Kellenberger, op. cit, p. 65.

S'engager pour *foraus*

En tant que membre

Chacun(e) peut devenir membre de notre unique réseau et peut s'engager en tant que bénévole comme il/elle le souhaite. En tant que membre, tu as l'occasion d'accéder à un environnement international dynamique et à côtoyer de près des personnalités d'envergure. Tu peux également donner un écho médiatique à tes idées et défendre tes convictions dans des débats ouverts.

En tant qu'auteur

foraus te donne la possibilité de répondre concrètement aux challenges que doit affronter la politique extérieure de la Suisse en t'offrant une plateforme d'expression sans équivalent. En effet, tu as l'occasion de développer tes perspectives et idées innovantes dans le cadre de papiers de discussion ou d'analyses courtes publiées par *le foraus*.

En tant que donateur

Notre Cercle des Donateurs (CdD) contribue grandement au développement du *foraus*. En tant que membre du CdD vous soutenez durablement les différentes activités du *foraus*.

Dernières publications

foraus Policy Brief

Plan B after Brexit. What Britain Can Expect Negotiating a Swiss-Type Arrangement with the EU.

foraus Policy Brief

TTIP: Switzerland at the Table or on the Menu? The Impact of the Transatlantic Trade Agreement on Switzerland and its Relations with the EU.

foraus Diskussionspapier Nr. 28

Der Konkordanzartikel. Ein direkter Gegenentwurf zur Initiative «Raus aus der Sackgasse» RASA.

www.foraus.ch

Zürich | *foraus* - Forum Aussenpolitik | Röschibachstrasse 24 | 8037 Zürich
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Geneve | *foraus* - Forum de politique étrangère | c/o IHEID | CP 136 | 1211 Genève 21
bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 908 44 56

Compte postale: 60-176892-9