

# La Suisse schizophrène

---

**Base de travail**

de la

conférence

de

**Jean Zwahlen**

*Senior Advisor for Asia, Union Bancaire Privée, UBP SA*

*a. Ambassadeur*

*a. Membre du Directoire de la Banque Nationale Suisse*

prononcée le 20 juin 2014

au Forum Suisse de Politique Internationale, FSPI, à Genève

\* \* \*

## **BOULEVERSEMENT DES CONDITIONS-CADRES MONDIALES**

- 1.** Le système multilatéral de l'après-guerre était conçu pour un monde non globalisé à dominance occidentale, dans lequel l'Etat-nation tenait les premiers rôles car, alors, les problèmes se limitaient essentiellement au périmètre national.

Comme les échanges internationaux se concentraient alors sur la monnaie, le commerce, et les relations Nord-Sud, il fut logique de construire une architecture adaptée à cette situation et d'en confier la gestion aux Institutions de Bretton Woods, au GATT/OMC et à l'ONU.

- 2.** Avec les progrès de la libéralisation, les avancées de la globalisation et l'émergence de nouvelles puissances économiques et politiques, les problèmes à traiter sur le plan international se sont multipliés et naturellement aussi les organisations internationales. Il y en avait 37 en 1990, il y en a plus de 400 aujourd'hui.

Quant à l'essence des problèmes, elle s'est aussi mondialisée. En raison des interconnexions qui se sont tissées entre eux, il a fallu modifier la manière de les aborder. On les traite désormais non plus verticalement, en silos comme on dit, mais horizontalement, pour mieux en appréhender les interconnexions.

- 3.** Comme le multilatéralisme d'après-guerre n'a pas évolué au diapason de ces transformations, il est entré en crise. On en voit une manifestation dans le nombre de décisions qui sont maintenant prises dans des enceintes ad hoc, dans lesquelles les grandes puissances et blocs continentaux imposent leur volonté.

- 4.** La multipolarisation du monde a encore aggravé la crise du multilatéralisme car il y a désormais, à la table des négociations, davantage de pôles de puissance, davantage de points de vues, davantage de valeurs et d'intérêts à prendre en compte, et donc davantage de difficultés à dégager des consensus acceptables pour les uns et les autres mais néanmoins efficaces pour solutionner les problèmes.

- 5.** En bonne logique, ces développements devraient conduire à échauffer une gouvernance adaptée aux besoins et enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle, mais on ne voit pas qui pourrait en prendre l'initiative.

Les Chefs d'Etats en seraient probablement les meilleurs protagonistes mais la plupart d'entre eux ne sont pas prêts à s'immoler pour une cause amputant leurs prérogatives nationales.

Le monde est donc en rupture et les quelques palliatifs qui ont été mis en place au plus fort de la crise ne sont pas très concluants. Je pense notamment au G20 qui, de surcroît, manque de légitimité.

- 6.** La réalité d'aujourd'hui est donc celle d'un monde multipolaire confronté à des problèmes planétaires, sans véritable gouvernance supranationale susceptible
- d'analyser les problèmes dans leur globalité ;
  - d'établir des normes et des règles valables au niveau mondial ;
  - de veiller à leur application
  - et, cas échéant, d'imposer des sanctions.
- 7.** Dans cet environnement, même si l'UE n'a pas une autorité comparable à celle des toutes grandes puissances mondiales, en raison notamment de l'inachèvement de sa construction, elle est tout de même un acteur important, et même majeur, dans les domaines où elle dispose de compétences exclusives. Et ceci est important pour nous.

### **REPERCUSSIONS DE CES BOULEVERSEMENTS SUR LA SUISSE**

**1<sup>ère</sup> répercussion :** La Suisse est une nation européenne par excellence : position géographique, histoire, culture, langues et valeurs.

Dans l'ordre international d'après-guerre, d'essence américano-européenne, la Suisse a occupé une place enviable à cause de sa stabilité politique, son économie solide et intacte dans une Europe dévastée, sa monnaie forte et convertible. En outre, au temps de la guerre froide, la Suisse était géostratégiquement importante.

Dans la nouvelle constellation mondiale, ces atouts se sont relativisés.

**2<sup>ème</sup> répercussion :** La Suisse, petit pays densément peuplé, sans ressources naturelles, a toujours dû commercer avec l'étranger. Il n'est donc pas étonnant qu'elle soit plus globalisée et qu'elle n'éprouve pas les mêmes inhibitions que beaucoup de ses voisins à propos de la mondialisation.

Et pourtant, en raison de son poids relatif et de son déclassement géostratégique, la Suisse n'occupe plus la même position internationale.

Elle n'est plus invitée ni admise dans les nouvelles enceintes mondiales ouvertes aux grandes puissances et blocs continentaux, voire aux pays dont l'importance géostratégique a crû.

Indéniablement, ces évolutions ont marginalisé et fragilisé la Suisse.

## LA SUISSE ET L'UE

Que représente l'UE pour la Suisse ?

L'UE, c'est 60 % de nos exportations et 80 % de nos importations.

Au fil des ans, nous avons tissé un réseau de quelque 120 accords bilatéraux avec l'UE.

Après les Etats-Unis, nous sommes le 2<sup>ème</sup> partenaire de l'UE en matière d'investissements directs. En 2012, nos investissements directs dans les pays de l'UE ont atteint Euros 505 milliards (USA : Euros 1'531 milliards). Ceux de l'UE en Suisse se sont montés à Euros 679 milliards (USA : Euros 1'655 milliards). Le Japon, 3<sup>ème</sup> partenaire, vient loin derrière avec respectivement Euros 161 milliards et Euros 98 milliards.

Autres comparaisons illustrant notre étroite imbrication économique avec l'UE :

- Si nos échanges commerciaux avec la Chine atteignent CHF 18 milliards, ils sont 2 fois moins importants que ceux que nous avons avec le Bade – Wurtemberg (CHF 39 milliards).
- Notre commerce avec la RFA (CHF 97 milliards) est 5 fois plus important qu'avec la Chine.
- Avec CHF 33,8 milliards, notre commerce avec l'Italie équivaut celui que nous avons avec les Etats-Unis (CHF 34 milliards).

Enfin, notre dépendance économique vis-à-vis de l'UE dépasse le cadre des échanges commerciaux au sens étroit puisque tous nos approvisionnements extra-européens transitent par le territoire de l'Union. Pensons simplement à ce que représentent le pétrole et le gaz pour la Suisse.

Vivre en symbiose avec l'UE est donc crucial.

Plusieurs conséquences découlent de cette étroite imbrication politico-économique.

### 1<sup>ère</sup> conséquence :

Pour vivre en symbiose avec l'UE, il faut mieux connaître ce qu'elle est et ce qu'elle fait.

Or, ce n'est pas ce que font la plupart de nos médias et bon nombre de nos hommes politiques qui se plaisent plutôt – souvent avec condescendance – à rapporter les insuccès de l'UE.

Il est regrettable par exemple qu'il ait fallu le vote du 9 février 2014 pour que le sursaut des étudiants, des chercheurs et des universités, révèle à bon nombre de nos concitoyens les bienfaits que nous tirons de notre coopération scientifique avec l'UE.

J'espère que nous n'assisterons pas à l'effondrement des bilatérales I pour nous éveiller à ce que nous perdrons.

Il y a donc un effort à fournir pour sensibiliser l'opinion publique sur les bienfaits de notre coopération avec l'UE, et l'informer sur les progrès de sa construction et non seulement sur ses succès.

## **2<sup>ème</sup> conséquence :**

Tout en demeurant un partenaire de poids, notre importance s'érode au fur et à mesure que l'UE étend et approfondit ses champs de coopération voire s'élargit.

Il en est résulté pour la Suisse une dépendance accrue, asymétrique. Alors que l'UE est de plus en plus cruciale pour nous, nous sommes de moins en moins importants pour elle.

On en a eu une manifestation lorsque l'UE a changé son concept de négociation il y a quelques années. C'est maintenant uniquement le droit communautaire qui est utilisé dans la négociation et inscrit ensuite dans le contenu des accords.

En outre, avec la densification de notre réseau d'accords, il est logique que l'UE veuille donner plus de cohérence à ses relations avec la Suisse en les coiffant par une architecture institutionnelle plus structurée. Or, cet effort bute sur nos réticences, dont la plupart tiennent à des positions passéistes en porte-à-faux avec la réalité d'aujourd'hui.

Prenons l'exemple de la souveraineté pour l'illustrer.

Larousse la définit comme « *le caractère d'un Etat ou d'un organe qui n'est soumis à aucun autre Etat ou organe* ».

Dans le monde d'aujourd'hui, ce type de souveraineté absolue n'existe plus, de même que les concepts d'autonomie et d'indépendance fréquemment utilisés en Suisse comme synonymes de souveraineté.

Tout Etat doit en effet composer avec ses pairs, en concluant notamment des accords internationaux, et composer aussi de plus en plus avec les nouveaux acteurs que sont les lobbies, les associations professionnelles et syndicales, les ONG (il y en a plus de 2600 à Bruxelles).

Certains partis et politiciens suisses semblent ignorer cet état de fait. Ils font en effet accroire à l'opinion publique que l'alternative à la souveraineté absolue qu'ils professent est la perte de souveraineté néfaste pour nos intérêts, et qu'il faut donc résister contre l'intrusion de l'étranger qui attente à notre souveraineté nationale.

Cette argumentation est réductrice car la perte de souveraineté peut être aussi bien négative que positive.

En voici la preuve :

Dans les relations internationales, en cas de guerre, le vainqueur impose sa loi au vaincu et lui fait perdre sa souveraineté. Cette perte-là est négative.

Mais la perte de souveraineté due à l'arrimage du franc suisse à l'euro, en septembre 2011, a été positive. Cet arrimage équivalait bien à une perte de souveraineté puisque la BNS a été contrainte d'aligner sans condition sa politique monétaire sur celle de la BCE et d'engranger par ses interventions des réserves sans commune mesure avec l'économie du pays. Cette perte de souveraineté, qui nous a été imposée par les perturbations internationales, était justifiée pour sauver notre économie.

Je remarque que nos souverainistes invétérés ne se sont pas insurgés contre cette capitulation sans condition !

Dans nos relations avec l'UE, ce n'est pas de perte mais de transfert, ou mieux encore, de partage de souveraineté dont il faut parler.

Un exemple pour l'illustrer : quand la Suisse est devenue Etat Fédéral en 1848, les cantons ont transféré des pans entiers de leur souveraineté à la Confédération : la monnaie, la défense, les postes, la législation civile et pénale.

Ces transferts de souveraineté ont valu à la Suisse une ère de prospérité, car ils ont fait éclater les frontières cantonales au moment où l'industrialisation naissante dynamisait les échanges intercantonaux.

Aujourd'hui, ce sont les frontières nationales qui ont éclaté, et c'est donc à un transfert de souveraineté à l'échelon continental que nous convient nos relations avec l'UE. Ce partage de souveraineté n'a donc pas la connotation négative que lui attribuent nos souverainistes. Il nous est au contraire bénéfique.

C'est pourquoi je trouve que le débat sur la reprise autonome ou automatique de l'acquis communautaire ne correspond pas à l'état de fait. En effet, on ne peut pas geler cet acquis à la date d'entrée en vigueur d'un accord et ne reprendre ensuite que ce que l'on souhaite de l'acquis subséquent.

C'est dichotomique et schizophrénique car il y a d'une part une entité, l'UE, qui continue d'évoluer, alors que, d'autre part, une autre entité, la Suisse, peut geler ou décider de ne prendre que des bribes de l'acquis subséquent.

Cette prétention est démesurée car la Suisse demande une exception déniée aux membres de l'UE, exception que certains ne manqueraient pas de revendiquer si on nous l'accordait.

En outre, un tel mécanisme serait compliqué à mettre en place et à faire fonctionner.

Enfin, dans l'hypothèse où ce mécanisme verrait le jour et nous entraînerait à rejeter des pans importants du nouvel acquis communautaire, nous nous enfermerions dans une forme d'apartheid qui nous appauvrirait.

Au menu européen, on ne mange pas à la carte.

J'exprime là un avis qui n'est pas celui de nos Autorités. J'espère toutefois qu'elles parviendront à résoudre ce sac de nœuds et trouver un compromis pour ce que l'on appelle maintenant la reprise « dynamique » de l'acquis communautaire et le système de surveillance de l'application des accords.

\* \* \*

Pour revenir au titre de ma conférence par rapport à ce que je viens d'exposer, en quoi la Suisse est-elle schizophrène ?

- a) Notre imbrication à l'UE est telle que nous en sommes un membre de facto, sans pouvoir toutefois participer à l'élaboration et à l'évolution du droit communautaire duquel découlent pourtant toujours plus de décisions qui nous touchent directement.

Or, comme nous ne voulons pas envisager l'hypothèse d'une adhésion même à terme, tout en voulant continuer à nous imbriquer encore davantage à l'UE, il y a vassalisation schizophrénique.

- b) Etant toujours plus happés par la dynamique communautaire à cause de la multiplication des accords que nous concluons ou désirons encore conclure avec l'UE, nous devrions logiquement faire ressortir les avantages que nous procure cette intégration, sinon à quoi bon vouloir poursuivre cette politique !

- c) Autre dichotomie schizophrénique.

Nous avons

- d'une part, des autorités qui veulent poursuivre la politique de la voie bilatérale qui nous a bien servis mais dont on perçoit toujours plus les limites sans oser les évoquer, en raison des conséquences qu'il faudrait en tirer à propos d'une éventuelle adhésion

et

- d'autre part, une opinion publique assez hostile à l'UE parce qu'elle n'en voit que les aspects négatifs sans mesurer les plus grands dommages que nous causerait la voie solitaire de l'Alleingang.

N'est-ce pas de la schizophrénie !

- d) A cause de la nouvelle configuration institutionnelle mondiale qui se substitue progressivement au multilatéralisme d'après-guerre, la Suisse est davantage marginalisée et isolée.

Elle est ainsi devenue une proie convoitée par des prédateurs qui se sentent beaucoup plus libres d'assouvir leurs appétits que les règles du droit sont moins respectées et que nous nous défendons mal.

C'est ce qui nous a valu de devoir céder en peu de temps, sans négociation et sans contre-prestation :

- le secret bancaire,
- l'échange automatique d'informations,
- la livraison des noms de clients des banques ainsi que les noms des responsables de leurs comptes bancaires.

De plus, la liste des pressions est loin d'être close. Sont en jeu

- notre système fiscal,
- les forfaits fiscaux,
- les régimes d'imposition cantonaux,
- les holdings,
- les sociétés de service,
- les sociétés de négoce,
- les multinationales,

soit des joyaux de notre prospérité.

Réalise-t-on ce que cela signifie pour l'emploi et les rentrées fiscales ?

Réalise-t-on aussi les efforts déployés par nos concurrents pour attirer et héberger, à des conditions plus favorables que les nôtres, les personnes et sociétés qu'on avait courtisées ?

Un seul exemple : l'octroi de passeports européens contre investissements comme le pratiquent notamment Malte, Chypre et le Portugal.

N'est-ce pas schizophrénique !

Mieux ancrée dans une assise institutionnelle plus charpentée, la Suisse serait certainement moins exposée à ces pressions.

N'y a-t-il pas un brin de schizophrénie à ne pas vouloir le reconnaître !



## LES CONDITIONS-CADRES

### **I. Généralités**

Si la Suisse souhaite conserver une pseudo-marge d'indépendance par rapport à l'UE et au monde, elle devrait notamment veiller à maintenir des conditions-cadres à la hauteur de leur réputation internationale, c'est-à-dire être accueillantes, stables, fiables et prévisibles pour que notre économie puisse rester dynamique, innovatrice, performante et compétitive.

Or, au regard de cet impératif, une certaine dégradation des conditions-cadres se fait jour en ce qui concerne la fiscalité, la compétitivité et surtout en ce qui concerne leur prévisibilité à cause de l'augmentation d'initiatives, souvent démagogiques et populistes, réfractaires à l'économie au sens large.

Dès lors, n'est-il pas schizophrénique de prétendre vouloir conserver un semblant d'indépendance sans combattre résolument la détérioration des conditions-cadres qui mine précisément la pseudo-indépendance que l'on souhaite maintenir ?

### **II. Evolution et dégradation des conditions-cadres depuis le rejet de l'EEE**

a) Le refus de l'EEE en 1992 nous a été préjudiciable.

Ainsi

- La Suisse a connu une période de faible croissance, le dynamisme des chefs d'entreprises a été miné et l'économie mise à mal.
  - Le *grounding* de Swissair. Ne disposant pas de la liberté des services de l'UE ni de l'accès à l'espace aérien européen, Swissair a tenté de surmonter ces obstacles en acquérant des participations risquées dans des compagnies aériennes européennes de 2<sup>ème</sup> ordre et, ce faisant, a scellé sa perte.
  - Avec l'EEE, l'aéroport de Zurich n'aurait pas dû céder aux pressions allemandes sur le trafic aérien.
  - Avec l'EEE, nos banques auraient le passeport européen, lequel nous éviterait, aujourd'hui encore, bien des mécomptes : désaffection de la place financière, délocalisations, pertes d'emplois.
- etc.

b) Heureusement, nous nous sommes repris en main et lancés dans un programme de réformes structurelles courageuses, dont le frein à l'endettement et la conclusion d'une série d'accords de libre-échange pour ouvrir de nouveaux marchés à nos entreprises.

Dans nos relations avec l'UE, les efforts ont porté sur la conclusion des bilatérales I (2002). Nous devons certaines dispositions avantageuses de ces accords à la bienveillance de l'UE qui a pu croire, alors qu'on les négociait, que la Suisse adhérerait à l'UE comme on le lui avait fait miroiter.

Grâce à la conjugaison de ces efforts, nous avons pu traverser la crise de 2008 sans dommage. Qui d'autre en Europe peut exhiber un palmarès aussi alléchant : une croissance honorable, un chômage négligeable (3 %), une dette publique de 35 % du PIB.

Malheureusement, nous assistons à une infiltration de germes pernicioeux : nous doutons de nous-mêmes, nous nous défendons mal et, plus insidieusement, un état d'esprit réfractaire à l'économie et à toutes formes de richesse se fait jour.

- c) Nos conditions-cadres sont réputées accueillantes, stables, fiables et prévisibles. Les rehaussent encore notre stabilité politique et macro-économique, la force de notre monnaie, une fiscalité transparente et non-confiscatoire, ainsi qu'une main-d'œuvre qualifiée et motivée.

Au regard de cette réputation, plusieurs études relèvent des indices de détérioration.

Ainsi,

- Le Cabinet Boston Consulting Group (BCG) met en lumière la dégradation de la compétitivité internationale de la Suisse. Sur les 25 pays examinés – certes les plus performants – la Suisse vient au 24<sup>ème</sup> rang. Elle était encore 23<sup>ème</sup> en 2004.
- Suite à l'initiative Minder et à l'incertitude qui plane sur la révision de la loi de 2008 sur la fiscalité des entreprises, le nombre des nouvelles entreprises s'installant en Suisse a reculé de 20 % en 2012 et encore de 5 % en 2013.

Par contraste, nos principaux concurrents – le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas, Singapour, Hong-Kong, Dubaï – enregistrent une augmentation de nouvelles entreprises attirées par des conditions-cadres améliorées et attractives.

- Selon l'Etude « *Paying Taxes* », en comparaison internationale, la Suisse est encore bien placée au point de vue fiscal mais son avance s'érode et certains pays nous devancent.

Avec une charge fiscale de 29 % pour les PME, la Suisse se classe au 16<sup>ème</sup> rang des 189 pays analysés.

Luxembourg : 20,7 %

Irlande : 25,7 %

RFA : 49,4 %

France : 64,7 %

Italie : 65,8 %.

## LE DROIT D'INITIATIVE

### **I. Généralités**

Nous sommes fiers, avec raison, de notre droit d'initiative que beaucoup nous envient.

Néanmoins, on en fait aujourd'hui un usage abusif, sans qu'il y ait encore, comme pour les conditions-cadres, de volonté manifeste d'endiguer cette dérive.

Originellement, le droit d'initiative avait été conçu pour permettre aux minorités politiques de se faire entendre sur des problèmes fondamentaux.

Aujourd'hui, par contre, le droit d'initiative est largement utilisé pour occuper le terrain politique à des fins partisans, électorales et populistes.<sup>3)</sup>

### **II. Dérives du droit d'initiative**

Le seul intitulé<sup>1)</sup> de quelques initiatives récentes est révélateur de ce que j'avance :

- ✓ Initiative Weber « *pour en finir avec les constructions envahissantes* »
- ✓ Initiative Minder « *contre les rémunérations abusives* »
- ✓ Initiative « *1:12* » pour des salaires équitables
- ✓ Initiative « *halte aux privilèges fiscaux des millionnaires* »
- ✓ Initiative « *pour la protection d'un salaire équitable* »
- ✓ Initiative « *pour un revenu de base inconditionnel* »
- ✓ Offensive contre la loi de 2008 sur la fiscalité des entreprises
- ✓ Initiative ECOPOP « *Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles* »
- ✓ Initiative « *Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)* »
- Révision de la loi de 2008 sur la fiscalité des entreprises

Si les tergiversations à son sujet se poursuivent et si un impôt plus élevé devait être finalement retenu, nombre de multinationales pourraient se délocaliser.

Or, grâce à la révision dont elle avait fait l'objet en 2008, cette loi avait valu à la Suisse une augmentation de 59 % de nouvelles holdings et multinationales entre 1999 et 2011 et de juteuses recettes fiscales.

<sup>1)</sup> cf. Annexe 1 pour plus de détails

### III. Initiative « contre l'immigration de masse »

Je me servirai de l'initiative « *contre l'immigration de masse* » pour illustrer les dérives schizophréniques de l'utilisation de ce droit.

1. Juridiquement, une initiative ne doit avoir qu'un seul objet. Or, cette initiative en a deux : « *l'immigration de masse* » et la « *primauté nationale* ». Elle aurait donc dû être invalidée.

En l'acceptant et en lui ouvrant la voie de la votation, avec toutes les conséquences dommageables prévisibles, y a-t-il eu amateurisme, démission démocratique, couardise ou schizophrénie ?

2. En amalgamant des genres très différents de migrants dans une même rubrique péjorative « immigration de masse », l'initiative a mis dans le même panier les immigrants communautaires – dont les flux sont déjà bien encadrés – et toutes sortes de migrants plus ou moins désirables – les illégaux, les faux requérants d'asile, les vendeurs de drogue, les glandeurs, tous ceux qui attentent à la sécurité, à la propriété et profitent abusivement d'allocations sociales généreuses – soit des catégories qui insurgent notre population et l'ont incitée à voter pour l'initiative.

Le biais schizophrénique provient de ce que la très grande majorité de ces migrants douteux n'émane pas des pays communautaires. Dès lors, ces problèmes auraient dû être traités par les autorités suisses en appliquant le droit suisse. Cas échéant, il est vraisemblable que l'initiative aurait été rejetée.

En bref, l'initiative nous a fourvoyés. Elle nous a fait voter contre l'UE pour des problèmes largement suisso-suisses !

3. L'initiative a instillé un flottement sur deux modèles différents de libre circulation, celui de l'UE et celui que nous avons négocié avec l'UE.

Le modèle de l'UE lie la libre circulation à la citoyenneté européenne conférée par le Traité de Maastricht.

Tout citoyen européen a le droit

- de circuler librement sur tout le territoire de l'UE,
  - de s'y installer librement,
- et
- d'y être traité, presque dans tous les domaines, comme un citoyen originel.

En bref, la libre circulation européenne déploie une dynamique d'intégration politique supranationale.

Notre libre circulation avec l'UE est d'un genre différent. Elle est plus restrictive puisqu'elle se limite essentiellement aux travailleurs. Ont le droit de s'établir en Suisse les travailleurs de l'UE qui y exercent une activité professionnelle.

En bref, la libre circulation que nous avons avec l'UE est d'essence économique, tandis que celle de l'UE est d'essence politique.

La difficulté de réconcilier ces deux modèles se corsera au fur et à mesure de la progression de l'intégration de l'UE. En effet, la dimension politique des nouveaux domaines de coopération primera toujours plus la dimension économique.

Dès lors, la Suisse parviendra-t-elle à dissocier dans la reprise de l'acquis communautaire l'aspect politique de l'aspect économique ? Sera-t-elle contrainte à en rejeter ou en accepter toujours plus ?

Je ne vois pas comment nous réussirons à trancher ce nœud gordien ni comment nous parviendrons à défendre nos intérêts valablement sans coopérer davantage avec l'UE sur les plans économique, politique et institutionnel.

4. L'initiative « *contre l'immigration de masse* » instaure la primauté du droit national sur le droit international public et met le Conseil Fédéral sous tutelle puisque « *les traités internationaux contraires à l'article 121a doivent être renégociés* » et « *qu'aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu* ».

#### Deux constatations :

- Comment le Conseil Fédéral a-t-il pu se laisser mettre pareillement sous tutelle sans réagir ? Je ne connais pas d'autre Etat au monde dans lequel les prérogatives de l'exécutif sont pareillement émasculées.
- Quelle est désormais la fiabilité de nos engagements internationaux s'ils peuvent être invalidés par une simple initiative faisant prévaloir le droit national ? Quid de la règle « *pacta sunt servanda* » ? On se met au ban des nations.

C'est d'ailleurs pour prévenir de telles éventualités que la plupart des Etats se sont dotés de Cours Constitutionnelles ou organes similaires pour encadrer le droit national dans les engagements internationaux. Ne devrait-on pas faire de même et résoudre enfin ce lancinant problème ?

Ou même, ne pourrait-on pas, cas hypothétique je l'avoue, compte tenu de l'état d'esprit ambiant, limiter le champ d'application du droit d'initiative aux seules affaires nationales ? Ce serait dans l'ordre des choses car le droit d'initiative a été introduit à une époque à laquelle il n'y avait que des problèmes nationaux à résoudre.<sup>2)</sup>

Le précédent créé par l'initiative à propos de la libre circulation pourrait faire école. En effet, l'UDC semble maintenant vouloir mener campagne contre la Convention Européenne des droits de l'homme. L'idée serait de la dénoncer et d'essayer ensuite de la renégocier en y incluant des dérogations pour la Suisse. Si cette campagne devait aboutir, il faudrait compter avec de vives réactions du Conseil de l'Europe, lequel pourrait même proposer de nous exclure.

Sommes-nous déjà dans un état si avancé de schizophrénie ?

<sup>2)</sup> cf. Annexe 2 *Dérives et corrections envisageables du droit d'initiative*

5. L'initiative, en mettant sournoisement le doigt sur l'idée que nous regagnerons notre « souveraineté » en contrôlant l'immigration, est une invitation à la fermeture, qui va à contre-courant de ce que nous avons toujours fait et anachronique par rapport aux multiples interdépendances qui nous relient au reste du monde.

L'immigration est un problème mondial à géométrie variable, ingérable isolément, et dont l'UE s'occupe de plus en plus. Pourquoi ne pas avoir privilégié la voie de la coopération avec elle plutôt que celle de la belligérance?

On peut reprocher vertement aux opposants à l'initiative de n'avoir pas montré les bienfaits de nos relations avec l'UE ni les bénéfices que nous retirons d'une immigration déjà bien contrôlée en provenance des Etats membres de l'UE.

Il est donc coupable, notamment de la part des autorités, d'avoir laissé le champ libre aux partisans de l'initiative pour des enjeux aussi cruciaux !

## CONCLUSIONS

- I. Suite aux bouleversements mondiaux et à la crise du multilatéralisme d'après-guerre, la Suisse a perdu des atouts qui lui avaient assuré une place enviable dans le concert des nations.

Elle est aujourd'hui plus isolée et fragilisée sur l'échiquier mondial.

Nous en prenons insuffisamment conscience dans nos réflexions et prises de position.

- II. L'UE est de loin notre principal partenaire économique et politique. Si, comme il y a tout lieu de le penser, nous continuons à nous intégrer davantage à elle, la nature de nos relations se modifiera car, au fur et à mesure que s'étendront et s'approfondiront les domaines de coopération, l'importance de l'UE croîtra pour nous alors que notre importance se relativisera pour elle. Il y a donc une évolution asymétrique qui joue contre nous.

Dans ces conditions, vouloir limiter à la seule voie bilatérale – qui marque déjà des signes d'essoufflement – nos relations avec l'UE est réducteur et périlleux.

En outre, la voie bilatérale consacre notre vassalisation parce qu'elle nous oblige à reprendre toujours plus d'acquis communautaires sans nous offrir la possibilité de participer à l'élaboration et à l'évolution du droit européen.

- III. Les négociations engagées avec l'UE, suite à la votation du 9 février, seront âpres et incertaines car elles mettent en jeu des principes fondamentaux : la libre circulation pour l'UE, le droit d'initiative pour nous.

On ne peut donc pas présumer l'issue de ces négociations ni le temps qu'il faudra – au maximum trois ans – avant de percevoir les éléments constitutifs d'un éventuel accord.

Pour les décisions que doivent prendre investisseurs et chefs d'entreprises, ce temps est très long. Doivent-ils temporiser pour y voir clair avec le risque d'être devancés par la concurrence ? Doivent-ils délocaliser pour se couvrir contre le risque d'échec des négociations ? Obtiendront-ils la main-d'œuvre dont ils ont besoin ? A quelles lourdeurs bureaucratiques seront-ils confrontés ? etc...

Je crains fort, comme ce fut le cas après l'échec de l'EEE, que notre économie sorte affaiblie de ces épreuves.

- IV. Face aux arguments spécieux dont nous abreuvent certains, revisiter et dépoussiérer quelques postulats et tabous mythiques pour les mettre au goût du XXI<sup>e</sup> siècle serait bienvenu.

J'ai évoqué

- la souveraineté
- l'abus d'utilisation du droit d'initiative
- les limites de la voie bilatérale dans nos relations avec l'UE.

J'aurais pu évoquer

- la neutralité
- la politique de sécurité et de défense.

Il y a un réel travail de mise à jour à faire pour éclairer notre opinion publique.

- V. Pour un pays pauvre en ressources naturelles et un marché domestique restreint, maintenir une économie performante, dynamique, innovatrice et ouverte sur le monde, est impératif.

Or, j'ai évoqué quelques fissures :

- une certaine dégradation des conditions-cadres.
- la déviance démagogique de l'utilisation du droit d'initiative,
- l'apparition d'un état d'esprit réfractaire à l'économie,
- l'incertitude que fait peser sur l'économie l'issue incertaine des négociations,

J'aurais pu évoquer :

- l'impératif d'un système d'éducation haut de gamme dans un monde où la compétitivité se joue toujours plus sur la connaissance.

Un important travail de redressement est à faire.

- VI. Si nos autorités envisagent de nous faire revoter sur l'initiative « contre l'immigration de masse », elles feraient bien au préalable de démontrer qu'elles vont empoigner sérieusement et avec urgence les problèmes qui ont incité nombre de citoyens à voter pour l'initiative.

Parmi ceux-ci :

- la sécurité, sous tous ses aspects : violence etc.
- le traitement des profiteurs en tous genres,
- la congestion des transports, etc.

soit des problèmes qui ne sont pas causés pour l'essentiel par les immigrants communautaires mais par d'autres catégories de migrants – souvent douteux – qui n'auraient pas dû être amalgamés à une initiative anti-européenne.

Ce faisant, les probabilités d'un rejet de l'initiative lors d'une deuxième votation seraient grandement améliorées. A défaut, vouloir revoter aux mêmes motifs pourrait à nouveau aboutir à une acceptation de l'initiative qui nous mettrait dans une situation encore plus précaire vis-à-vis de l'UE.

- VII. Pour l'UE, nous sommes un Etat tiers important mais difficilement accommodable car, faute d'être membre de l'EEE, elle doit nous traiter comme un cas sui generis.

Comme il y a d'autres Etats tiers dont l'UE doit s'occuper – la Turquie et l'Ukraine aujourd'hui, peut-être le Royaume-Uni, l'Ecosse et la Catalogne demain – il se pourrait qu'elle donne consistance à certaines voix qui l'incitent à construire un mécanisme institutionnel applicable à tous ces cas.

La défense de nos intérêts en pâtirait certainement.

- VIII. Vous avez peut-être déduit de mon exposé que je suis un ardent partisan de l'adhésion à l'UE. Détrompez-vous. Je suis certes pour l'adhésion, mais vouloir s'y précipiter sans s'y être mûrement préparé équivaldrait à un échec dommageable pour la Suisse et l'UE.

C'est pourquoi j'aimerais que nous commencions au moins à réinscrire la problématique de l'adhésion dans nos réflexions, ne serait-ce que pour le cas où les négociations actuelles déboucheraient sur un échec.

Cela dit, je suis persuadé que nous finirons par adhérer

- soit, dans la meilleure des hypothèses, après un examen qui nous persuadera des avantages de l'adhésion, comme nous l'avons souvent fait avant de rejoindre des Organisations internationales,
- soit, hypothèse défavorable, contraints par les événements.



Selon le scénario qui déclenchera la demande d'adhésion, l'UE se montrera plus ou moins réceptive à nos desiderata. Souhaiterait-on par exemple rester en dehors de l'Euro ?

Vous m'objecterez probablement que la crise de l'UE la rend peu attractive, que les Eurosceptiques ont gagné beaucoup de sièges au Parlement européen et que les risques d'implosion de l'Euro, voire de l'UE, persistent. Dès lors, pourquoi envisager d'adhérer ?

Je mesure bien la pertinence de ces arguments. Cependant, à nouveau, de deux choses l'une :

- ou bien l'euro éclate et/ou l'UE implose. Nous avons alors une crise mondiale, des dévaluations en chaîne, une guerre des monnaies, des contrôles des changes, du protectionnisme, une résurgence de nationalismes belliqueux, une dénaturation du modèle démocratique, etc. Ce scénario nous serait particulièrement néfaste.
- ou bien, au contraire, l'UE continue de se ressaisir, et c'est à ce scénario que je veux croire, aussi par rapport à nos intérêts.

D'ailleurs, en dépit des apparences, le chemin parcouru depuis l'éclatement de la crise de 2008 est impressionnant.

A plusieurs reprises, l'Euro a failli imploser mais il a été sauvé in extremis, au terme d'âpres négociations dans lesquelles la raison et la solidarité se sont imposées. Soyons reconnaissants aux responsables politiques européens d'avoir réussi ce tour de force. Depuis lors, l'Euro va mieux et l'eurozone a même passé de 15 à 18 membres, voire à 19 l'an prochain.

En outre, je crains que les citoyens européens et suisses ne réalisent pas l'importance des mesures prises depuis 2008 pour consolider l'architecture et la gouvernance européenne.

En voici, pêle-mêle, quelques-unes :

- 2011      Semestre européen.  
Coordination renforcée des politiques économiques de l'UE, et amélioration de la gouvernance économique.
- 2012      Euro Plus Pact.  
Renforcement de la discipline budgétaire et de la compétitivité par le biais d'une meilleure coordination des politiques économiques.
- 2012      Six Pack.  
Pacte pour la croissance et l'emploi qui renforce le Pacte de stabilité et de croissance.  
Il vise les déficits structurels des dépenses publiques et la surveillance des déséquilibres macro-économiques.

- 2012      Mécanisme Européen de Stabilité (MES).  
Remplace le FESF et le MESF.  
Il est destiné à venir en aide aux pays en difficulté.  
Il peut lever Euros 700 milliards sur les marchés financiers.
- 2012      Union Bancaire.  
En voie de réalisation avec :
  - mécanisme de surveillance unique confié à la BCE
  - autorité supranationale de gestion des risques
  - système unifié de gestion des dépôts.
- 2013      Two Pack.  
Surveillance budgétaire et amélioration de la gouvernance.
- BCE      avec une large panoplie de mesures, dont les dernières datent du 5 juin.

L'ensemble de ces mesures est impressionnant. Elles renforcent considérablement l'architecture et la gouvernance de l'UE, en particulier celles de l'eurozone.

Même si la construction n'est pas terminée, il y a de quoi être plus serein quant à la résilience de l'UE face à d'éventuels nouveaux chocs extérieurs.

- IX.** Après le rejet de l'EEE en 1992, nous nous sommes lancés dans le bilatéralisme qui est devenu, en raison de ses succès et faute d'alternative, la voie royale de nos relations avec l'UE.

L'envers de la médaille est d'avoir ostracisé toute réflexion, même hypothétique, sur la question de l'adhésion.

Cependant, même si on ne se l'avoue pas, il est évident que plus on progresse sur la voie bilatérale plus on en voit les limites. Faudra-t-il aller jusqu'à l'échec pour réfléchir à ce qu'on aurait dû ou pu faire pour l'éviter ?

- X.** Une réflexion géopolitique mettant en évidence les changements profonds qui se sont opérés dans nos relations avec l'UE depuis une vingtaine d'années mériterait d'être faite.

En voici quelques rappels :

- a) Depuis le rejet de l'EEE en 1992, l'UE s'est élargie de 15 à 28 pays. Les nouveaux membres nous connaissent bien moins que les 15. Nos relations économiques et commerciales avec eux sont plus distendues que celles que nous avons avec les 15.

Pour se hisser à la hauteur des standards de l'UE, les nouveaux membres ont dû fournir de gros efforts. Pourquoi dès lors concéder des avantages à un riche Etat tiers sans lui soutirer quelques concessions ? Or, leurs voix comptent puisque tout nouvel accord bilatéral négocié avec l'UE doit être ratifié à l'unanimité des 28 pour entrer en vigueur.

- b) Plus nous nous intégrons à l'UE, plus les domaines de coopération dépassent le cadre commercial des accords de la première génération.

Ce faisant, la question de la reprise autonome de l'acquis communautaire deviendra toujours plus malaisée et épineuse et, finalement, par la force des choses, beaucoup plus automatique.

C'est pourquoi je vois mal comment nous pourrions accommoder cette problématique dans l'accord institutionnel qu'on essaie de négocier avec l'UE pour donner plus de cohérence à nos relations.

- XI.** Pour vaincre la schizophrénie ambiante qui nous masque l'essence des problèmes et - qui sait - pour provoquer peut-être un sursaut salutaire, j'appelle de mes vœux la création d'un groupe d'experts indépendants pour étudier avec urgence, de manière dynamique et prospective, la gamme des questions de nos relations avec l'UE, voire de notre positionnement dans le monde.

Les conclusions de ce groupe d'experts permettraient de susciter et clarifier le débat intérieur qui fait largement défaut.

Ces conclusions fourniraient aussi des pistes pour le cas où les négociations engagées avec l'UE n'aboutissaient pas à satisfaction.

Il nous faut agir sur deux fronts :

- le front extérieur auquel il faut consacrer toutes nos énergies pour que nos négociateurs arrivent à contourner les écueils qui jalonnent les négociations, Je nourris quelques inquiétudes sur leurs possibilités d'y parvenir.
- le front intérieur qui est fracturé. D'un côté, il y a des forces organisées et galvanisées qui veulent encore élargir la brèche ouverte par l'acceptation de l'initiative « *contre l'immigration de masse* », sans qu'il y ait de véritable contrepoids de l'autre côté. Les forces y sont en effet dispersées, insuffisamment structurées et présentes sur le champ médiatique.

Or, ne pas avoir un véritable débat sur des enjeux aussi cruciaux pour le devenir du pays me paraît indigne d'une démocratie qui se dit éclairée.



ANNEXE ILISTE D'INITIATIVES RECENTES

Le seul intitulé des initiatives suivantes traduit non seulement des finalités partisans mais un relent d'hostilité qui frappe indistinctement toutes formes de richesse et l'économie libérale au sens large :

- Initiative Weber « pour en finir avec les constructions envahissantes » (résidences secondaires), acceptée en mars 2012.  
Fallait-il une initiative fédérale pour un objet qui ne touchait que 5 cantons ?
- Initiative Minder « contre les rémunérations abusives », approuvée en mars 2013.
- Initiative « 1:12 » pour des salaires équitables, rejetée en novembre 2013. Cette initiative visait à plafonner les salaires des « top managers ».
- Initiative « halte aux privilèges fiscaux des millionnaires ». Le Conseil National et le Conseil Fédéral viennent de la rejeter, en laissant la compétence de décider aux cantons. Ne connaissent les forfaits fiscaux que 6 cantons.
- Initiative « pour la protection d'un salaire équitable ». (Salaire minimum : CHF 4'000.-).
- Initiative « pour un revenu de base inconditionnel », à CHF 2'500.-.  
Votation en 2015 ou 2016.
- Offensive contre la loi de 2008 sur la fiscalité des entreprises, au motif que la baisse des recettes fiscales annoncée par le Conseil Fédéral au moment de sa votation s'est avérée plus importante que prévue.

Le Conseil National l'a rejetée mais il appartient au Conseil Fédéral de se prononcer maintenant sur une demande d'annulation de ce vote, au motif que les chiffres annoncés au moment de la votation n'étaient pas « réalistes et qu'il y avait donc une violation de la liberté de vote ».

En cas de refus du Conseil Fédéral, un recours au Tribunal Fédéral est possible.

La loi de 2008 a eu des effets très positifs pour l'établissement de holdings et de multinationales en Suisse, et a produit des rentrées fiscales substantielles.

- Initiative ECOPOP « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles ». Aux termes de cette initiative, le solde migratoire net ne devrait pas dépasser 0,2 % sur une moyenne de 3 ans. Votation d'ici 2015.
- Initiative « Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale) ». Il s'agit de percevoir un impôt de 20 % sur les successions de plus de CHF 2 millions et les donations de CHF 20'000.- par an et par personne (déposée en avril 2013).



ANNEXE 2Dérives du droit d'initiative

- Le nombre d'initiatives a quintuplé en quelques décennies. Le temps requis pour les traiter est pris sur celui que les autorités doivent à leurs agendas politiques.
- La fréquence des votations engendre de la lassitude. Elle pèse sur les taux de participation aux votations et est donc préjudiciable à la démocratie représentative.
- L'utilisation abusive du droit d'initiative biaisant l'économie crée de l'incertitude chez les investisseurs et chefs d'entreprises. Va-t-on se tenir aux objectifs fixés ou ceux-ci vont-ils être modifiés au gré d'initiatives démagogiques ? Telle est la question qu'on commence de se poser à l'étranger. En d'autres termes : la Suisse est-elle toujours aussi fiable ?

Corrections envisageables

- Augmenter le nombre de signatures pour tenir compte de l'accroissement de la population et des nouvelles technologies de récolte des signatures ;
- Réduire le temps imparti à la récolte des signatures, de 18 à 9 mois par exemple ;
- Instaurer une Cour Constitutionnelle pour examiner la recevabilité d'une initiative par rapport à nos engagements internationaux.