

Les partis helvétiques et l'Europe : de l'intégration à la désintégration ?

Blaise Fontanellaz

DANS **RELATIONS INTERNATIONALES 2018/3 n° 175**, PAGES 137 À 152
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130802327

DOI 10.3917/ri.175.0137

Date de mise en ligne : 14/11/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-relations-internationales-2018-3-page-137?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les partis helvétiques et l'Europe : de l'intégration à la désintégration ?

Le 9 février 2014, le peuple helvétique, à une courte majorité (50,3 % des votants, 12 et 5 cantons et demi sur 26), acceptaient l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » lancée par l'Union démocratique du centre (UDC), parti national-conservateur dont le but est de continger l'immigration au lieu qu'elle soit gérée selon l'accord sur le libre-établissement des personnes (appelé parfois libre-circulation des personnes), compris dans les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne¹. Ce vote a suscité une grave crise entre les deux partenaires, avec le risque que tout l'édifice des accords sectoriels entre la Suisse et l'UE ne tombe si l'une des deux parties dénonçait un de ces accords, principe surnommé la « clause guillotine ». Il nous paraît donc intéressant de poser un regard diachronique sur cette relation unique au niveau continental.

Nous nous proposons dans cette recherche de nous intéresser aux partis qui, aux côtés des associations d'intérêts, sont les principales forces politiques des démocraties contemporaines et qui participent traditionnellement à la formation de l'opinion publique en régime de démocratie semi-directe. En effet, la particularité de la Suisse est que sa politique étrangère peut être en partie décidée par les citoyens lors de référendums, ce qui en fait un cas presque unique en Europe. Ce travail traitera donc de la manière dont les partis helvétiques appréhendent l'intégration européenne grâce aux sources partisanes : programmes, services de presse et entretiens². Il examinera plus précisément la position des partis formant depuis 1959 une coalition gouvernementale au sein du Conseil fédéral, selon la fameuse « formule magique » qui commande, de 1959 à 2003, la répartition des 7 sièges du gouvernement en fonction du poids politique des partis principaux : le Parti radical-démocratique suisse (PRD), parti fondé en tant que parti moderne en 1894 et qui appartient à la famille libérale européenne

1. Hanspeter Kriesi, Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland, Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, 2008, pp. 51-52.

2. Nous avons réuni ce matériel durant notre recherche doctorale.

dans une variante national-libérale³ ; le Parti démocrate-chrétien (PDC), fondé en 1912 comme parti de défense confessionnelle, son adversaire historique bien que proche dans ses positionnements contemporains ; le Parti socialiste suisse (PSS), incarnation historique depuis 1888 du mouvement ouvrier helvétique et version suisse de la social-démocratie ; enfin l'Union démocratique du centre (UDC), anciennement Parti des paysans, artisans et indépendants, fondée en 1917 au niveau cantonal (parti zurichois), puis en 1937 au niveau fédéral. Ce parti conservateur agrarien, issu d'une scission à droite du PRD au début du xx^e siècle, est devenu en vingt ans la première force politique du pays, ayant supplanté le parti radical et le parti socialiste en s'emparant, entre autres, de la question européenne⁴. Trois thèmes nous retiendront, ceux de l'adhésion à l'Espace économique européen, de l'adhésion à l'Union européenne, puis du premier volet des accords bilatéraux, l'accent étant mis sur la libre-circulation des personnes, sujet de l'initiative populaire du 9 février 2014 dite « Contre l'immigration de masse ». Cette histoire politique du temps présent nous permettra de comprendre le résultat de cette dernière votation.

LES PARTIS HELVÉTIQUES FACE À LA QUESTION DE L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN (1992)

Aux débuts de la construction européenne, la Confédération helvétique, désireuse de sauvegarder son indépendance, sa démocratie semi-directe, son fédéralisme et sa neutralité armée, s'est méfiée de la Communauté économique européenne (CEE). Elle a d'ailleurs créé avec le Royaume-Uni une organisation économique concurrente, l'Association européenne de libre-échange en 1960 (AELE). Puis, Londres s'appêtant à adhérer au marché commun, elle a conclu un premier accord de libre-échange avec la CEE sur les biens industriels en 1972 et entamé un rapprochement avec la Communauté européenne (CE) après l'invitation que lui a lancée Jacques Delors en janvier 1989 devant le Parlement européen.

Le président de la Commission européenne plaidait pour la création d'un Espace économique européen (EEE) qui serait une structure commune à l'AELE et à la CE et où s'appliqueraient les quatre libertés (commerce, services, finances et personnes). Mal à l'aise dans les négociations multilatérales, constatant la défection de plusieurs partenaires de l'AELE, les pays scandinaves et l'Autriche ayant déposé une demande d'adhésion à la CE, se sentant satellisé dans une telle structure, le gouvernement suisse demanda l'ouverture d'une négociation

3. Daniel-Louis Seiler, « Liberal parties in Switzerland », in Emil J. Kirchner (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 359-375, en particulier p. 361.

4. Jusqu'en 2003, le gouvernement a compté ainsi deux démocrates-chrétiens, deux radicaux, deux socialistes et un UDC. Puis deux UDC contre un PDC de 2003 à 2007, puis à nouveau depuis 2015.

d'adhésion à la CE au mois de mai 1992, hypothéquant ainsi, selon plusieurs analystes, la campagne de votation sur l'EEE⁵.

Pourtant, lors de la campagne référendaire de 1992⁶, les rapports de force semblent favoriser les associations économiques, les médias et l'ensemble des partis politiques ainsi que le gouvernement, tous partisans du traité sur l'EEE. Mais ses adversaires, très minoritaires certes, sont aussi très organisés. Dans les deux camps, on mobilise des arguments émotionnels, anti-EEE en Suisse alémanique, pro-EEE en Suisse romande. La campagne se déroule dans un climat très tendu⁷. Elle commence vraiment à l'été, avec l'entrée en scène du tribun et conseiller national UDC zurichois Christoph Blocher, qui fait figure de premier opposant à l'EEE⁸. Les 200 discours, pas moins, qu'il aurait prononcés connaissent un grand succès populaire. La section zurichoise de l'UDC se prononce contre l'EEE par 435 voix contre 4. Cette section a connu une évolution marquée vers le *Conservatism New Right*, inspiré en partie par les figures de Margaret Thatcher et Ronald Reagan et les économistes néo-libéraux de la révolution conservatrice des années 1980 comme Friedrich Hayek et Milton Friedman⁹. Elle adoptait en même temps une stratégie de communication agressive, axée notamment sur l'immigration et la sécurité, ce qui conduit beaucoup d'observateurs à l'accuser de populisme¹⁰.

Dès lors, elle cherche à imposer son leadership, ses méthodes et ses préoccupations au Parti tout entier. Christoph Blocher, son leader, peut s'appuyer, en dehors de la section zurichoise, sur les conservateurs de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), une organisation fondée lors du vote sur l'adhésion (refusée) à l'ONU en 1986 pour militer contre toute ouverture internationale trop importante de la Suisse. Le congrès national de l'UDC adopte en octobre 1992 la ligne préconisée par la section zurichoise, refusant le traité sur l'EEE par 289 voix contre 119, sans susciter de fortes tensions avec son conseiller fédéral pro-européen, Adolf Ogi, ni avec l'aile libérale plus consensuelle du parti, puissante dans ses fiefs bernois, vaudois et grisons, ainsi que parmi ses députés au Parlement. « C'était presque une guerre sainte contre la domination de Bruxelles », déclare même l'ancien conseiller national zurichois anti-EEE, Hans Fehr¹¹.

5. Daniel S. Mieville, *Le 6 décembre 1992, le non de la Suisse à l'Europe*, Lausanne, PPUR, 2013, p. 48.

6. Le référendum est obligatoire pour toute adhésion à un traité supranational.

7. Blaise Fontanellaz, *Les Droites vaudoises à l'aune de l'intégration européenne (1986-1992), une passion suisse ?* vol. 73, Genève, euryopa, 2012, pp. 80-87.

8. Fils de pasteur, formé d'abord pour devenir agriculteur, puis docteur en droit, officier, entrepreneur à succès, milliardaire, il prend en main la section zurichoise du parti à la fin des années 1970.

9. Andrew Heywood, *Political Ideologies, an Introduction*, Basingstoke, Palgrave/MacMillan, 2003, pp. 98-101.

10. C'est notamment le cas du politologue Oscar Mazzoleni : Oscar Mazzoleni, *Nationalisme et populisme en Suisse, la radicalisation de la "nouvelle UDC"*, Lausanne, PPUR, 2008.

11. Entretien avec Hans Fehr, ancien conseiller national, ancien directeur de l'ASIN et ancien secrétaire général de l'UDC du canton de Zurich, Berne, 23 juin 2014.

Gardien du *Sonderfall*, des « valeurs helvétiques » d'indépendance et de neutralité durant la Guerre froide ainsi que des principales institutions du pays (État, Poste, Chemins de fers, armée, économie privée) le parti radical-démocratique n'apprécie guère, dans un premier temps, ce traité supranational¹². Cependant, la plus-value économique promise par l'EEE et l'engagement actif en sa faveur de son conseiller fédéral, Jean-Pascal Delamuraz, finissent par convaincre les militants. Le traité reçoit le soutien massif des délégués du PRD réunis à Berne en octobre 1992. Les opposants, qui se concentrent chez les paysans, sont moins de 30 pour plus de 330 partisans du oui. Toutefois, une aile plus eurosceptique, emmenée par les héritiers d'Otto Fischer, le fondateur radical de l'ASIN, se place bientôt sous le contrôle de l'UDC, tandis qu'à l'opposé, se dégage une aile maximaliste, réunie autour d'un noyau de professeurs d'université, qui, tout en militant pour l'EEE, appelle de leurs vœux une adhésion rapide à la Communauté européenne. L'argument principal avancé en faveur du traité est avant tout celui de l'accès au marché européen pour les entreprises suisses et l'atout que cela représente pour l'emploi en Suisse, comme le souligne le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz :

Pour la Suisse, cette perspective d'ouverture est une aubaine, car elle permet un libre accès des hommes, des produits, des services et des capitaux suisses au marché communautaire. Elle apporte des concurrences nouvelles – et la concurrence est le fouet unique de l'économie libérale¹³.

De leur côté, les anciens catholiques-conservateurs, devenus démocrates-chrétiens au début des années 1970, ont déjà évoqué la question d'une adhésion à la CEE auparavant, lors d'un congrès en mai 1990 dans le canton de Soleure, où avaient même été rappelées les racines européennes de la Suisse. Au congrès de l'année suivante, à Fribourg, dans un contexte de fort déclin électoral après les élections fédérales de 1991, certains orateurs du PDC appellent à se focaliser davantage sur l'EEE, perçu comme un accès au marché européen, mais aussi comme une communauté de droit et de paix à laquelle la Suisse doit s'associer par universalisme. Le projet européen est également identifié, non sans raison, avec l'histoire de la Démocratie chrétienne :

[...] ce sont surtout les représentants des partis démocrates-chrétiens qui se sont engagés dès la fin de la Deuxième guerre mondiale pour l'unification européenne, choisissant la voie de la démocratie et usant de moyens

12. Le *Sonderfall* est une notion selon laquelle la Suisse serait un cas particulier par son histoire et ses caractéristiques institutionnelles comme le fédéralisme, la démocratie semi-directe, la neutralité permanente et armée et le multilinguisme, qui l'empêcheraient de mener une politique étrangère trop active et l'obligerait à suivre une voie solitaire (*Alleingang*). Sur les « valeurs helvétiques » pendant la Guerre froide : Erik Ebnetter, *FDP und EWR, Geschichte einer "Liaison fatale"*, mémoire de licence en histoire, université de Zurich, 2010.

13. Jean-Pascal Delamuraz, « Le point sur les négociations, la contribution suisse et l'intérêt suisse à l'intégration européenne », *Service libre d'information PRD*, n° 17, 2 mai 1991, p. 1.

non-violents. De par nos racines culturelles, un nouvel « esprit européen » a soufflé, un esprit que la Suisse se doit de ne pas ignorer¹⁴.

À l'instar de Jean-Pascal Delamuraz du PRD, c'est cependant le ministre socialiste qui dirige les affaires étrangères du pays, le Neuchâtelois René Felber, qui incarne le combat du Conseil fédéral pour l'EEE. Les socialistes du PSS acquiescent en effet au traité par 521 voix contre 62 lors de leur congrès d'octobre 1992. Le sentiment qu'avec lui, on peut attendre davantage de progrès sociaux peut expliquer cette adhésion massive :

Grâce à l'EEE, l'assurance maternité, actuellement inexistante bien que prévue dans la Constitution fédérale devra être introduite et un congé-maternité devra être prévu pour une durée minimale de 14 semaines. L'égalité entre les sexes est très formelle en Europe communautaire comme « chez nous », mais elle a un tout petit peu plus de réalité « chez eux »¹⁵.

Après l'échec de l'EEE, le Parti continua à se présenter comme le parti pro-européen par excellence en Suisse. Il perçoit toujours l'Europe comme une communauté de droit et de paix à laquelle la Suisse se doit d'adhérer.

Finalement, le traité fut rejeté le 6 décembre 1992 par 50,3 % des votants et 16 cantons sur 23. Le clivage apparu entre villes et campagnes et surtout entre francophones et germanophones, surnommé *Röstigraben* (barrière ou rideau des Röstis), du nom donné aux beignets de pommes de terre si populaires en Suisse alémanique, est vécu comme un véritable traumatisme national¹⁶. Cette votation montre également un clivage entre la classe politique et les médias, d'une part, et le peuple d'autre part, lequel annonce, comme on le verra, la fracture populiste¹⁷.

Les réactions du côté européen sont particulièrement négatives. La presse européenne, par exemple, dénonce l'égoïsme des Suisses qui refusent de partager le destin d'un continent en marche, préfèrent l'isolement et veulent « le beurre et l'argent du beurre »¹⁸. Quant aux institutions européennes, pour le moins discrètes, elles se bornent à constater le rejet du traité et ne font rien pour retarder l'entrée en vigueur de l'EEE. De plus, comme le précisait le commissaire Frans Andriessen,

14. « Journée de l'Europe du PDC – oui à une initiative pour un service civil », non signé, *Service de Presse PDC*, 17 mai 1990, pp. 153-154.

15. Nils de Dardel, « EEE : un oui critique, mais résolu », *Service de presse PSS*, 20 octobre 1992, p. 5.

16. René Schwok, « Le clivage entre Suisses romands et Suisses alémaniques par rapport à l'intégration européenne », *Revue d'Allemagne*, Paris, juillet-septembre 1994, pp. 501-528 ; Christophe Buchi, *Mariage de raison, Romands et Alémaniques, une histoire suisse*, Carouge, Zoé, 2015, pp. 304-306.

17. Hanspeter Kriesi, Claude Longchamps, Florence Passy, Pascal Sciarini, « Initiative populaire "Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen" », pp. 4-60, in *Analyse des votations fédérales du 6 décembre 1992, Analyse des votations fédérales*, VOX n° 61, gfs. Berne, université de Genève, février 1993, pp. 4-14.

18. Grégoire Carasso, « La Communauté européenne face au rejet helvétique de l'Espace économique européen et à l'avenir de ses relations avec la Suisse (1992-1993) », *Relations internationales*, 2, 130, 2007, pp. 111-133.

elles sont assez réservées devant l'idée de concéder bilatéralement des avantages refusés par les Suisses sur un plan multilatéral¹⁹.

LE DILEMME DE L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE (2001)

La décision du gouvernement d'entamer la procédure d'entrée dans la CE au mois de mai 1992 introduisit d'importants éléments de division au sein des partis helvétiques. Chaque camp comprenait dans ses rangs un ministre de chaque parti et la majorité n'a été obtenue à ce sujet qu'à quatre contre trois, avec le conseiller fédéral UDC, Adolf Ogi, en position d'arbitre.

Du côté de la société civile, après l'échec d'une première initiative émanant d'acteurs médiatiques en 1990, une deuxième initiative populaire sur l'adhésion est lancée le 20 février 1995 par cinq mouvements pro-européens qui fusionnèrent pour devenir le Nouveau mouvement européen de Suisse (NOMES)²⁰. Déposée en juillet 1996, elle recueillit finalement plus de 106 000 signatures valides ; « La Suisse, stipule-t-elle, participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'Union européenne » ; « La Confédération, selon l'alinéa 2, engage sans délai des négociations avec l'Union européenne en vue d'y adhérer »²¹. Or, l'initiative connaît un sort funeste au Parlement, le Conseil fédéral refusant le texte, et l'idée d'un contre-projet est finalement refusé par les chambres²².

La campagne sur l'initiative « Oui à l'Europe » commence au début de 2001. Le comité en faveur du texte comprend principalement des parlementaires de gauche ainsi que des cantons romands²³. Certains partis se sont prononcés sur le sujet avant même cette date. Ainsi, lors d'un congrès du PRD consacré à la politique étrangère à Interlaken en avril 1995, les sections genevoises et vaudoises, portés par des personnalités universitaires romandes, mécontentes du texte proposé au congrès qu'elles trouvent trop général et peu ambitieux, proposent de soutenir l'initiative « Oui à l'Europe », et d'introduire l'amendement suivant au programme : « L'entrée dans l'UE est un but stratégique à long terme ». Ce dernier obtint 108 voix, recueillies notamment dans les sections romandes, les jeunesses radicales alémaniques et une partie des représentants germanophones, contre 81, ce qui, aux yeux du conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, signifiait que le PRD appuyait le gouvernement. Ce changement d'orientation spectaculaire du « Parti du *Sonderfall* » ne va pas pourtant jusqu'à un

19. *Ibid.*

20. Une initiative populaire doit être soutenue par 100 000 signatures valides. Elle propose une modification de la constitution qui passe ensuite en votation populaire.

21. <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis254t.html>

22. *Année politique suisse*, université de Berne, 2000 (ressource électronique).

23. Pour une modification de la constitution, il est en effet demandé une double majorité, celle des cantons et celle du peuple.

soutien à l'initiative du NOMES. En effet, le Parti radical refusa ensuite d'approuver l'initiative NOMES, tout en précisant : « Cela ne remet pas en cause l'objectif stratégique de l'adhésion²⁴ ». Le congrès du parti, réuni à Olten se prononce par 133 voix contre 98 opposé à l'initiative en question. Toutefois, quatre sections cantonales – trois romandes (Genève, Vaud, Neuchâtel) et le Tessin – l'ont soutenue.

Le Parti démocrate-chrétien s'engage plus activement encore pour la cause de l'adhésion à l'Union européenne, fidèle en cela à l'engagement européen de la Démocratie chrétienne²⁵. Après consultation de la base qui se prononce en faveur de l'adhésion, la question est au centre de l'assemblée des délégués restée fameuse, tenue à Bâle au début d'avril 1998, où le principe de l'adhésion est voté par 411 voix contre 48, après cinq heures de débats. C'est une véritable révolution pour le conservatisme catholique helvétique qui défendait jusque-là le *Sonderfall*, à l'instar des radicaux. Les deux conseillers fédéraux démocrates-chrétiens sont néanmoins toujours sur des longueurs d'onde différentes : Arnold Koller ne partage pas totalement l'enthousiasme de son collègue Flavio Cotti non plus que du parti. Quant au groupe parlementaire du PDC, il rejette l'initiative « Oui à l'Europe » et lui oppose sans succès un contre-projet plus souple, lors du vote des chambres. Face à ce refus, l'assemblée des délégués engage un long débat sur l'initiative qu'elle finit par accepter par 189 voix contre 14. Les indécis ont fait basculer le score, en insistant sur le fait qu'un oui aux négociations n'est pas encore un oui à l'adhésion. Il s'agit d'un tournant stratégique de première importance : à la différence du PRD, le PDC ne se contente pas en 1998 d'inscrire l'adhésion à son programme ; il soutient également l'initiative populaire du NOMES. Toutefois, cet appui est démenti par la base. Pas moins de 18 sections cantonales désavouent finalement ce vote, sauf quelques sections comme Vaud, Genève, Fribourg et le Jura, autrement dit les sections romandes comme chez les radicaux.

Du côté de l'UDC, le refus de l'EEE a fourni l'occasion à Christoph Blocher et ses proches de prendre le contrôle du parti suisse et de le convertir aux thèses de la section zurichoise. La première étape est l'absence totale de référence à l'adhésion à l'Union européenne dans le programme du parti, lequel, se voulant au contraire le champion des négociations bilatérales et de l'opposition de l'adhésion à l'UE, indique clairement sa nouvelle orientation dans le passage suivant : « l'extension des relations de la Suisse avec l'Union européenne doit fait l'objet de négociations bilatérales. L'adhésion à l'UE n'est pas un objectif de la politique extérieure de la Suisse²⁶ ». Or, cette adhésion avait déjà été imposée dans un congrès au début de l'année 1995 contre l'avis des sections romandes, bernoise,

24. « Le Parti radical garde sa ligne en matière de politique d'intégration », *Service de presse PRD*, 15 juin 2000.

25. Notamment : Mario Telo, *L'État et l'Europe : histoire des idées politiques et des institutions européennes*, Marcinnelle, Cortex Université, 2005. pp. 121-125, et Philippe Chenaux, *De la chrétienté à l'Europe, les catholiques et l'idée européenne au XX^e siècle*, Tours, CLD, 2007.

26. Union démocratique du centre, *Programme des priorités politiques '95*, p. 20.

du conseiller fédéral Adolf Ogi et des femmes du parti, qui avaient alors tenté d'introduire dans la phrase un terme qui en infléchissait le sens : « L'adhésion à l'UE n'est pas un objectif *actuel* de la politique extérieure de la Suisse ». Tel quel, ce programme est adopté en 1995 par 131 voix contre 111, soit à une courte majorité de 20 voix. Logiquement, une assemblée des délégués du parti réunis à Martigny s'oppose donc en janvier 2001 à l'initiative « Oui à l'Europe » par 326 voix contre 2. L'UDC interprète évidemment ce résultat dans un sens eurosceptique et demande au Conseil fédéral de retirer incessamment la demande d'adhésion, désormais une constante à chaque votation populaire : « Ce vote est une indication claire : le Conseil fédéral doit immédiatement retirer sa demande d'adhésion²⁷ ! ».

Pour sa part, dès mars 1991, le congrès du PSS avait fait le choix, relativement inattendu, de l'adhésion à la CE, compte tenu de son désintérêt pour l'intégration européenne pendant la Guerre froide. Après ce congrès, un « Manifeste pour une Europe sociale » voit le jour, le PS lançant ainsi son premier manifeste européen. Ce texte préconise des réformes pour la CE mais également en Suisse, et donne sa vision de l'Europe : « Le PSS s'engage [...] pour une Europe sociale, démocratique, fédéraliste, ouverte sur le monde et écologique²⁸ ». Malgré des réserves concernant la démocratie directe, le fédéralisme, l'environnement et les salaires, les socialistes semblent tabler sur les effets bénéfiques d'une adhésion de la Suisse à la CE, par exemple une baisse des prix, des politiques d'égalité pour les femmes, la formation²⁹. Des réformes internes sont prévues dans des domaines sensibles comme l'agriculture et les migrations ainsi que l'exercice de la démocratie directe. Toutefois, les droits sociaux des travailleurs inspirent des craintes sérieuses, ce qui rend ce soutien socialiste quelque peu paradoxal. Cet engagement européen du PSS se traduit encore par le soutien à l'initiative dite des jeunes « Oui à l'Europe » en mars 1995. Six ans plus tard, lors du vote populaire de février 2001, le Parti soutient toujours avec force l'adhésion à l'UE.

Le texte de l'Initiative populaire « Oui à l'Europe » est soumis au vote du peuple et des cantons le 4 mars 2001. Les Suisses refusent l'adhésion pour 76,8 % d'entre eux, avec un taux de participation de 55,8 % ; le clivage linguistique est moins sensible dans ce vote, les Romands ayant rejoint en partie les Alémaniques dans leur euroscepticisme. C'est seulement chez les sympathisants socialistes que l'initiative recueille la majorité des suffrages³⁰. Ce résultat va durablement affaiblir le camp pro-européen en Suisse et geler la cause de l'adhésion qui devint bientôt un sujet dangereux voire tabou pour les élites politiques, ce qui, pour l'UDC, représente un succès majeur.

27. Yves Bichsel, « Un signal clair au Conseil fédéral : il faut retirer la demande d'adhésion », *Service de presse UDC*, 5 mars 2001.

28. Parti socialiste suisse, *Manifeste pour une Europe sociale*, 1991, p. 6.

29. *Ibid.*

30. Hans Hirter, Wolf Linder, « Initiative populaire "oui à l'Europe" », *Analyse des votations fédérales du 4 mars 2001*, VOX n° 73, gfs. Berne, université de Berne, 2001, pp. 7-9.

LA FIN DE LA TROISIÈME VOIE HELVÉTIQUE ?

À la suite du rejet de l'EEE, des négociations bilatérales s'étaient mises lentement en place. En effet, si l'UE s'est déclarée prête sur le principe à les signer dès la fin de l'année 1993, les accords ne l'ont été que le 21 juin 1999 et ne sont entrés en vigueur qu'au début de juin 2002. Le libre-établissement des travailleurs, une exigence de Bruxelles, s'étant avéré un point particulièrement épineux à régler pour les négociateurs suisses et européens, c'est principalement cette question qui va nous intéresser ici³¹.

L'accord final prévoit le libre établissement entre la Suisse, d'une part, et l'UE et l'AELE, d'autre part, pour les ressortissants de ces pays disposant d'un contrat de travail ou des moyens de vivre dans le pays. La Suisse a obtenu des périodes dérogatoires avant l'application d'une liberté d'établissement totale entre elle et l'Union européenne. Ainsi la fin des contrôles et de la préférence nationale est-elle prévue en 2004 ainsi qu'une augmentation des quotas d'Européens jusqu'en 2007, date de l'instauration véritable du libre-établissement. Un référendum sur la reconduction de cet accord est également prévu en 2009, ce qui en dit long, selon René Schwok, sur la compétence des négociateurs suisses³². Soulignons que les accords bilatéraux I sont liés par une clause « guillotine ». Entendons par là qu'ils sont tous solidaires : si l'un des accords est dénoncé, par exemple celui sur le libre-établissement des personnes, ils deviennent tous nuls et non avenue. Cette mesure a été imposée par les négociateurs européens afin d'éviter que les Suisses, forts de leur démocratie référendaire, n'opèrent des choix en fonction de leurs intérêts dans un paquet bilatéral qui tient également compte des besoins européens³³.

Au Parlement, le vote sur les accords bilatéraux réserve peu de surprises. On ne décompte en effet au Conseil national, la chambre du peuple, que 11 voix d'opposition, celles de quelques ténors de l'UDC et de députés d'extrême-droite, pour 183 oui, alors qu'au Conseil des États, la chambre des cantons, règne l'unanimité. Christoph Blocher s'est prononcé contre l'accord sur la libre-circulation mais a renoncé à combattre l'ensemble des accords bilatéraux. Inversement, la gauche et les syndicats ont obtenu, contrairement à ce qui s'est passé pour l'Espace économique européen, de vraies mesures d'accompagnement contre le dumping salarial : lutte contre les travailleurs détachés, salaires minimaux éventuels dans les cantons frontaliers et facilités pour étendre les conventions collectives de travail entre syndicats et patronat.

31. Les autres accords prévoient une mise à égalité des compagnies aériennes suisses et européennes, l'ouverture réciproque des marchés publics communaux, la participation des chercheurs suisses aux programmes de recherches de l'Union européenne et, inversement, la diminution des droits de douane sur certains produits agricoles, l'abolition d'obstacles techniques au commerce, soit la reconnaissance mutuelle des examens de conformité. René Schwok, *Suisse-Union européenne, l'adhésion impossible ?*, Lausanne, PPUR, pp. 27-28.

32. *Ibid.*, pp. 34-37.

33. *Idem.*

Puisque le Conseil fédéral considérait que la souveraineté du pays n'était pas en jeu, le référendum sur ces accords bilatéraux n'était que facultatif³⁴. Autrement dit, la majorité du vote des cantons n'est pas requise³⁵. La votation a néanmoins été lancée par les Démocrates suisses, un petit parti d'extrême droite, soutenu ensuite par la base de l'ASIN contre sa direction et enfin par certaines sections cantonales de l'UDC. Les analystes ont montré que la campagne a été bien moins clivante que celle pour l'EEE. Les enjeux étaient plus clairs, le contexte international plus apaisé et la question de l'adhésion ne l'a pas perturbée³⁶. Le oui triomphe à nouveau avec 80 % de voix en Suisse romande et réalise des progrès importants en Suisse alémanique. L'accord, refusé par les seuls cantons de Schwyz et du Tessin, est finalement accepté par 67,2 % des voix contre 32 %³⁷. À la suite de ce résultat, le Conseil fédéral a lancé un nouveau cycle de négociations avec Bruxelles sur, par exemple, la fraude douanière et fiscale, la coopération en matière de justice et de sécurité intérieure et surtout les accords de Schengen et de Dublin, des questions dont nous ne parlerons pas ici.

Les accords bilatéraux sont défendus avec enthousiasme par les partis politiques suisses du centre, comme les radicaux et les démocrates-chrétiens qui mettent en avant leur intérêt économique, ainsi que par les socialistes, sous condition qu'on leur adjoigne des mesures d'accompagnement assurant la protection des travailleurs contre le dumping salarial. C'est à l'UDC que le soutien est plus controversé... Bien que les interventions des participants aient été en majorité négatives, l'assemblée des délégués du 15 avril 2000 suivit en effet le mot d'ordre favorable du groupe parlementaire, après un débat de plus de trois heures. Les délégués se prononcèrent finalement pour ces accords bilatéraux par 297 voix contre 201. En revanche, le leader de l'UDC, Christoph Blocher, a voté contre les accords, tout en refusant de faire campagne afin de ne pas susciter un vote de soutien au principe du libre-établissement dans les accords bilatéraux. Enfin cet appui de l'UDC peut paraître relatif car pas moins de 14 sections cantonales, dont la section zurichoise, se sont prononcées contre ces accords ainsi que, selon l'enquête électorale auprès des votants, 76 % des sympathisants UDC³⁸.

Comme on l'a vu, l'accord sur le libre-établissement prévoyait son extension aux nouveaux membres de l'UE. La question s'est donc posée avec l'élargissement de l'UE à dix nouveaux États-membres en 2004, dont huit pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Le gouvernement suisse a obtenu, non sans peine, l'instauration d'une période de transition

34. Un référendum est obligatoire lorsqu'il y a une modification de la constitution. Un référendum facultatif peut-être demandé par plus de 50 000 citoyens et ne requiert qu'une majorité populaire (et non en plus celle des cantons).

35. *Ibid.*, pp. 38-39.

36. Hans Hirter, Wolf Linder (dir.), « Analyse des votations fédérales du 21 mai 2000 », *Analyse des votations fédérales*, VOX n° 70, gfs. Berne, université de Berne, Berne, 2000.

37. Université de Berne, *Année politique suisse*, 2000 (ressource électronique).

38. *Ibid.*

et l'ouverture progressive du marché du travail suisse aux dix nouveaux États, l'UE ne tolérant aucune discrimination entre ses États-membres. Ce référendum sur l'extension du libre-établissement aux dix nouveaux pays membres a eu lieu le 25 septembre 2005, après celui sur les accords de Schengen et de Dublin qui avait vu l'UDC et l'ASIN s'opposer sans succès en juin à la levée du contrôle physique aux frontières. Le gouvernement a voulu assurer le oui en séparant les deux objets, les sondages laissant augurer qu'un résultat favorable serait plus facile à obtenir pour les accords de Schengen³⁹. L'accord sur l'extension du libre-établissement prévoyait une augmentation graduelle des permis de séjour jusqu'en 2011, date de l'instauration d'un libre-établissement total, et la possibilité de réintroduire des contingents en cas de trop forte immigration, et ce jusqu'en 2014 : il s'agit de la fameuse « clause de sauvegarde »⁴⁰. Le référendum, lancé par les Démocrates suisses et la Lega, un parti populiste du canton du Tessin, est soutenu par l'assemblée des délégués de l'UDC, qui est malgré tout divisée : ses conseillers fédéraux, dont Christoph Blocher (obligé de défendre l'accord par collégialité⁴¹), et son aile économique militent pour le oui, l'ASIN et des fractions de l'extrême gauche pour le non.

Le Parti radical se fait à nouveau l'avocat des accords bilatéraux qu'il estime de nature à assurer la prospérité économique suisse, et ce malgré sa méfiance envers les mesures d'accompagnement perçues comme néfastes à cette économie. En attestent les propos du conseiller national Charles Favre : « Nous soutenons cette libéralisation économique, source de croissance, construite dans un cadre précis et transparent, condition d'harmonie sociale⁴² ». Il est suivi par les démocrates-chrétiens. Quant aux socialistes, ils se font les défenseurs et les gardiens des mesures d'accompagnement. Le parti se prononce en leur faveur par 161 voix contre 3 en juin 2005 à Fribourg, non sans tensions entre les tenants de l'aile syndicale, qui veulent mettre davantage en avant la question de la lutte contre la sous-enchère salariale, et ceux qui se prononcent avant tout en faveur de l'« ouverture » par principe universaliste. Sur ce point, l'UDC doit faire face à une fronde interne. Un tiers de ses élus au Parlement, réuni notamment dans une alliance entre son aile économique entrepreneuriale et les paysans, soutient cette extension ; certains envisagent même de fonder un comité UDC pour le oui sous la direction de Peter Spuhler, entrepreneur à succès dans le domaine ferroviaire. La direction du parti parvient finalement à imposer qu'aucun comité ne soit fondé.

Pour finir, les accords ont été acceptés par 56 % des votants avec une participation de 53,8 %, tandis que le clivage linguistique appelé

39. René Schwok, *Suisse-Union européenne...*, op. cit., p. 40.

40. Laura Kopp, Thomas Milic (dir.), « Analyse des votations fédérales du 25 septembre 2005 », *Analyse des votations fédérales VOX*, gfs. Bern, université de Zürich, 2005, p. 5.

41. Christoph Blocher, élu au Conseil fédéral en décembre 2003, s'est opposé à l'accord. Entretien avec Christoph Blocher, Carouge, 31 août 2015.

42. Charles Favre, conseiller national, « Libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement », *Service de presse PRD*, 20 janvier 2005, p. 3.

Röstigraben s'amenuise, les Alémaniques se montrant plus pro-européens et les Romands un peu moins enthousiastes envers l'intégration que par le passé⁴³.

En 2009 a lieu cette fois le référendum sur la prolongation de l'accord de libre-établissement, ainsi que son extension à la Bulgarie et à la Roumanie. Ces deux objets ont été réunis dans un même paquet au grand dam de l'UDC qui n'était opposée qu'à l'extension. Le référendum est lancé à nouveau par les Démocrates suisses et la Lega, l'UDC préférant s'abstenir avant de refuser le paquet sous la pression de sa base et ce, malgré son aile économique. La campagne s'est concentrée étonnamment sur la question des travailleurs, frontaliers, français notamment à Genève, avec le Mouvement citoyen genevois, parti populiste qui a participé à la campagne avec des affiches chocs, et à Neuchâtel, et sur la question des Allemands à Zurich, des Italiens au Tessin. Les radicaux-libéraux, fruits de la fusion en 2009 du Parti radical avec le petit Parti libéral suisse, ainsi que les démocrates-chrétiens ont à nouveau défendu les accords bilatéraux par des arguments économiques. Les socialistes eux avancent celui du renforcement des mesures d'accompagnement comme dans ces propos du conseiller national Jean-Claude Rennwald : « Mises en place en même temps que la libre circulation des personnes, ces mesures ont été améliorées de manière conséquente grâce à l'action conjointe du PS et des syndicats⁴⁴ ».

Comme signalé plus haut, l'UDC avait demandé dans un premier temps un vote séparé sur les questions de la prolongation et de l'extension, car s'il ne s'opposait pas à la reconduction, il l'était à l'extension et menaçait de s'opposer à ces deux questions si elles se trouvaient réunies dans le même paquet, ainsi que l'a précisé Christoph Blocher⁴⁵. La direction du parti annonce fin juin qu'elle ne lancera pas le référendum, suivie par l'assemblée des délégués début juillet, laissant le champ libre à la Lega puis aux Démocrates suisses et aux jeunes UDC pour le faire, avant de soutenir finalement le oui au référendum par la voix de sa direction à la fin d'octobre⁴⁶. Un tiers du groupe parlementaire – des députés issus avant tout de l'aile économique dont Peter Spuhler et les paysans, qui vont même cette fois fonder un comité UDC pour le oui avec 26 parlementaires – se prononce en faveur de cet accord.

Ces revirements sont à comprendre dans un contexte particulier. En effet, le Parti a perdu son conseiller fédéral Christoph Blocher, non réélu le 12 décembre 2007, victime d'une alliance parlementaire entre démocrates-chrétiens, socialistes, écologistes, et quelques radicaux, qui lui ont

43. Laura Kopp, Thomas Milic (dir.), *op.cit.*

44. Jean-Claude Rennwald ; « Il n'y a pas eu de plombier polonais, il n'y aura ni métallo bulgare ni vendeuse roumaine », *socialistes.ch*, décembre 2008, p. 5.

45. Interview de Christoph Blocher par Ron Hochuli, « Si la libre circulation se résume à un seul vote, nous la combattons », *Le Temps*, 11 juin 2008.

46. « La direction de l'UDC est opposée au paquet de la libre-circulation des personnes », communiqué de presse, *Service de presse UDC*, 3 novembre 2008.

préféré la représentante d'une section « modérée », celle des Grisons, qui est en opposition permanente avec la ligne du parti, notamment sur les enjeux internationaux⁴⁷. Mais Mme Widmer-Schlumpf, non reconnue par son parti, est exclue ainsi que les sections modérées. Face à cette situation, la direction, désarmée, oscille entre le récent héritage de la participation gouvernementale et l'opposition totale, ce qui peut expliquer ses hésitations d'ordre stratégique.

En réaction à l'acceptation de ces accords par la population, la secrétaire générale de l'UDC, Sylvia Bär, lance l'idée d'une initiative populaire contre la libre circulation des personnes si le parlement ne parvient pas à limiter l'immigration, proposition rappelée en novembre par Christoph Blocher⁴⁸. De fait, en mai 2011, l'UDC annonce le lancement d'une initiative populaire, celle qui eut lieu en 2014, prévoyant que « le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels », et que les traités internationaux contraires doivent être dénoncés : « Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu » ; « Les traités internationaux contraires à l'art. 121a doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons »⁴⁹. Après la collecte des signatures et leur validation, le débat est ouvert par une campagne d'affichage de la principale organisation patronale suisse, Economiesuisse : un pommier chargé de fruits illustre les bénéfices de la croissance du fait des accords bilatéraux. L'UDC réplique avec le même pommier, mais doté de racines qui attaquent le sol national. Le parti mène cependant une campagne mesurée reprenant des arguments de gauche sur la sous-enchère salariale, l'augmentation des loyers, et le bétonnage du paysage qui nuit à la qualité de la vie : « Chaque année, pour loger les nouveaux arrivants, déclare son président, on a besoin de 4 500 terrains de foot. Nous voulons que les gens puissent vivre à des prix raisonnables. La qualité de vie, c'est aussi une identité suisse⁵⁰ ».

Il est difficile de comprendre l'apathie de ses adversaires. La volonté de certains démocrates-chrétiens de soutenir le principe de la préférence nationale ou celle de certains Parti libéral radical de réduire l'immigration extra-européenne restent sans suite, tandis qu'à gauche, on entend avant tout renforcer les mesures d'accompagnement. Le gouvernement semble s'être peu impliqué dans la campagne, se contentant au début de relativiser l'importance de l'immigration, alors que celle-ci se montre à près de 80 000 personnes par année. La conseillère fédérale Simonetta

47. L'un des principaux protagonistes de l'affaire, conseiller national socialiste grison, a donné un compte-rendu intéressant de cet épisode : Andrea Hammerle, *L'Élection : l'envoi-la chute*, Glarus, Rüegger, 2011.

48. Sylvia Bär, « Le PS, les Verts et certains éléments du PRD montrent maintenant leur visage : ils veulent pousser la Suisse dans l'UE », *Service de presse UDC*, 9 février 2009.

49. <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis413t.html>

50. Interview de Toni Brunner, par Yves Petitgnat, « Nous ne voulons pas fermer totalement les frontières », *Le Temps*, 3 janvier 2014.

Sommaruga minimise également la sous-enchère salariale : « Des études du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche ont montré que la libre circulation n'avait pratiquement pas entraîné de pression sur les salaires⁵¹ ». Le gouvernement rappelle l'importance de l'immigration pour la croissance helvétique, en appelle au sens de la responsabilité des entreprises et n'annonce que trois semaines avant la date de la votation des mesures plus substantielles comme la transparence sur les loyers et la lutte contre les abus auxquels donne lieu l'aide sociale. Il est secondé dans sa campagne par les universités qui craignent de rencontrer des difficultés pour recruter leur personnel ou d'être empêchés de continuer de participer à des programmes de recherche internationaux.

La surprise est que la première fois depuis 2000, il se dégage une majorité de votants opposée au principe du libre-établissement des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, ce qui illustre sans doute le clivage gagnant/perdant du processus de globalisation théorisé par Hanspeter Kriesi⁵². Ce concept postule que les électeurs des formations dites « populistes » votent de manière rationnelle : souffrant de l'ouverture des frontières et de la globalisation (ici l'européanisation) car moins bien formées, ne parlant pas les langues étrangères, les anciennes classes moyennes (paysans et artisans) et les classes populaires seraient les plus touchées par la concurrence des travailleurs étrangers et voteraient avec des motifs protectionnistes. À l'inverse, les (nouvelles) classes moyennes, bien formées et plus compétitives, profiteraient du processus de modernisation issu de la globalisation. Et, de fait, l'enquête Vox nous apprend que 70 % des salariés gagnant moins de 3 000 francs suisses par mois et 61 % des salariés gagnant entre 3 000 à 5 000 francs ont voté oui à l'initiative, contre 40 % pour ceux dont les salaires dépassaient les 9 000 francs⁵³.

Ce vote populaire (50,3 %) a entraîné à une grave crise entre la Suisse et l'Union européenne. La libre circulation est en effet perçue comme un principe européen fondamental comme l'ont rappelé à cette occasion les autorités européennes. Les réactions chez les voisins de la Suisse furent particulièrement virulentes. En France, *Libération* titrait par exemple « Le Virus suisse » en soulignant l'impact négatif de ce résultat sur les relations de ce pays avec les Européens : « Mais ce vote est également une mauvaise nouvelle pour les Européens, pour la libre circulation des travailleurs et pour les relations étroites nouées de très longue date entre la Suisse, l'Allemagne et la France⁵⁴. »

Cet article avait pour but de montrer que la politique internationale fait bien l'objet de vifs débats au sein des forces partisans suisses. Le sujet

51. Interview de Simonetta Sommaruga par Denis Masmejan et Valérie de Graffenried, « Les contingents ne sont pas une solution », *Le Temps*, 11 janvier 2014.

52. Hans Peter Kriesi *et al.*, *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

53. Pascal Sciarini, Alessandro Nai, Anke Tresch, *Analyse de la votation fédérale du 9 février 2014, Analyse des votations fédérales*, VOX, gfs Bern, université de Genève, 2014, p. 45.

54. Éric Decouty, éditorial « Indignation », *Libération*, 11 février 2014, p. 2.

européen a été et reste particulièrement clivant pour les partis politiques comme on a pu le voir pour l'EEE, qui a suscité notamment l'adhésion des radicaux et des démocrates-chrétiens. Il pose en effet la question de l'ouverture de la Suisse sur le plan international, une question qui recoupe dans l'électorat des tensions entre les valeurs traditionalistes et universalistes.

Un consensus s'est pourtant dégagé dans le système des partis au tout début des années 2000 en faveur des accords bilatéraux avec l'Union européenne. L'intégration européenne était alors considérée comme favorisant la prospérité économique ; la Suisse se devait aussi d'y participer par universalisme. La résistance de l'UDC au libre-établissement, non exprimée dans un premier temps, révèle à la fois des divisions internes et une opposition de plus en plus forte à ce principe qui aboutit au succès d'une initiative populaire visant à l'abolir, démontrant par-là l'incapacité du gouvernement et des autres partis à anticiper l'évolution de l'opinion. Actif dans la campagne mais pauvre en contre-propositions, le gouvernement n'a pas su rassurer les sceptiques de la libre-circulation alors qu'il avait réussi à combattre avec succès une initiative du même type dans les années 1970, avec, il est vrai, une marge de manœuvre plus grande⁵⁵. Pourtant, l'UDC s'était déjà opposée au libre-établissement en 2005 et en 2009, date où le parti a déjà annoncé une initiative visant à mettre fin à ce principe. Les partis politiques, les groupes d'intérêt, et le gouvernement disposaient donc de temps pour mettre en place des mesures montrant qu'ils prenaient en compte les préoccupations grandissantes de la population concernant l'immigration. Sans doute peut-on trouver des explications à cette apathie dans la faiblesse des partis politiques (un système de milice basé sur des politiciens non professionnels, un faible nombre de permanents dans les centrales des partis, la concurrence des mécanismes de démocratie semi-directe), des *think tanks* encore balbutiants et non partisans à la différence de l'Allemagne ou des États-Unis, et un gouvernement en partie déconnecté de la population, notamment de sa composante la plus défavorisée.

Blaise FONTANELLAZ
Université de Genève

55. Étienne Piguet, « Immigration de "masse" : tirer les leçons de Schwarzenbach », *Le Temps*, 14 février 2014.

