

Politique européenne: le poids des cantons face à la volonté populaire

La situation de départ est limpide: le Conseil fédéral propose au parlement de soumettre les Bilatérales III au référendum facultatif. La double majorité du peuple et des cantons n'est donc pas une nécessité juridique, mais un choix politique. Par 15 voix contre 10, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'est elle aussi prononcée contre un référendum obligatoire. Un peu paradoxalement, la majorité des cantons s'est ainsi opposée à une règle qui leur est pourtant favorable. Cela s'explique: en politique extérieure, les cantons exercent de plus en plus leur influence en amont; lors des négociations Suisse-UE, ils ont participé à huit des quatorze groupes de travail et pris part à plus de 150 séances.

À l'inverse, la double majorité est un levier qui, de l'avis des cantons eux-mêmes, a perdu en importance au cours du temps. En 1848, cette disposition – qui accordait un droit de veto aux petits cantons ruraux et catholiques – conservateurs – a favorisé leur intégration dans l'État fédéral nouvellement créé. Cette logique subsiste, mais le contexte a profondément changé. Alors que les frontières cantonales sont restées stables, la population s'est fortement concentrée dans les zones urbaines. Il en résulte une tension croissante entre majorité populaire et majorité des cantons: à l'origine, la voix d'un Urnais valait celle de dix-sept Zurichois; elle en vaut aujourd'hui plus du double (quarante). Dès lors, la logique fédéraliste (un canton, une voix) s'oppose de plus en plus au principe démocratique (une personne, une voix). Selon l'analyse des scrutins marqués par une collision entre majorité du peuple et majorité des cantons, cette règle désavantage non seulement les grands cantons urbains, mais aussi les minorités latines, ainsi que les femmes et les jeunes. Elle favorise en outre des stratégies de contournement: les campagnes se concentrent sur quelques cantons clés, susceptibles de faire pencher la balance vers le oui ou vers le non.

Les cas de conflit entre majorité du peuple et majorité des cantons ont augmenté au cours des dernières décennies. Conçue comme un facteur d'intégration, la seconde majorité peut ainsi se transformer en instrument de blocage de la volonté populaire. À ces situations de collision s'ajoutent les cas de quasi-collision, où le conflit a été évité de justesse. L'exemple emblématique reste le vote du 6 décembre 1992 sur l'EEE: rejeté par une très courte majorité du peuple (50,3%), mais par une très forte majorité de cantons (seize contre sept); en supposant une hausse uniforme du soutien à l'EEE dans l'ensemble du pays, il aurait fallu 59,6% de oui pour obtenir également la majorité des cantons. S'agissant des Bilatérales III, en cas de référendum obligatoire, on estime qu'une majorité populaire d'au moins 55%

serait nécessaire pour obtenir également la majorité des cantons – les 54,6% enregistrés en 2004 lors du vote sur l'association aux Espaces Schengen et Dublin (Bilatérales II) ne suffiraient probablement pas. Un résultat plus serré augmenterait considérablement le risque de divergence entre les deux majorités. Les proposi-

La ratification des Bilatérales III est un enjeu crucial pour la politique européenne de la Suisse et, plus largement, pour la politique suisse dans son ensemble. Le choix du type de référendum n'est pas une simple question technique: il implique un arbitrage entre principe fédéraliste et principe démocratique.

tions de réforme de la double majorité ne manquent pas: il a par exemple été proposé de revoir la pondération des cantons ou, en cas de divergence entre le vote du peuple et celui des cantons, de faire prévaloir la majorité «la plus forte». Joli exercice d'ingénierie institutionnelle, mais dont la faisabilité reste à démontrer, car une telle réforme nécessiterait elle-même un référendum obligatoire à la double majorité. La ratification des Bilatérales III est un enjeu crucial pour la politique européenne de la Suisse et, plus largement, pour la politique suisse dans son ensemble. Le choix du type de référendum n'est pas une simple question technique: il implique un arbitrage entre principe fédéraliste et principe démocratique. Plaider en faveur de la double majorité au nom d'une prétendue légitimité accrue revient à ignorer le problème plus sérieux de légitimité que cela pourrait provoquer: le non-respect de la volonté populaire.

	Pascal Sciarini <div>Université de Genève</div>
	Rahel Freiburghaus <div>Université de Lausanne</div>
	Adrian Vatter <div>Université de Berne</div>

Ignazio Cassis défend bec et ongl es les Bilatérales

Conférence à Genève Pour le conseiller fédéral, stabiliser les liens avec l'Europe n'est pas seulement vital pour le commerce suisse. C'est aussi une nécessité pour la sécurité du pays.

Ignazio Cassis, conseiller fédéral suisse, et son épouse, à l'occasion de la conférence des Bilatérales III à Genève.

Sophie Davaris
Marc Bretton

Ignazio Cassis était de passage à Genève, lundi soir. Invité par la Fédération des entreprises romandes (FER) et la Chambre de commerce, d'industrie et des services (CCIG), le conseiller fédéral chargé des Affaires étrangères a expliqué pourquoi l'économie avait besoin des Bilatérales III. Mais il ne s'est pas arrêté là.

Saluant en «Genève la ville où le monde se donne rendez-vous et où l'on ressent ses secousses avant les autres», le patron du DFAE a souligné combien une alliance avec nos voisins était devenue essentielle à la sécurité de la Suisse.

«Le monde a changé», résume-t-il. Il y a peu, la globalisation semblait irréversible: les mêmes règles allaient s'imposer à tous. «Aujourd'hui, la force est de retour, les règles sont contestées et les conflits se rapprochent.» Dans «ce monde qui s'est rétréci, une chose est claire: la Suisse ne peut pas rester seule». On peut certes continuer à y voir une île, mais c'est néanmoins «une île au cœur de l'Europe». «La géographie est la politique», insiste Ignazio Cassis.

L'ouverture, clé de la prospérité

La richesse de ce pays, dénué de ressources naturelles, a toujours reposé sur son ouverture, poursuit-il. La Suisse produit des biens de grande qualité. Encore faut-il les vendre. Alors qu'«un franc sur deux de notre prospérité vient de l'exportation», les Bilatérales III offrent «un accès au marché européen à la carte, sans adhésion. Mais avec des règles claires et la sécurité juridique», plaide le conseiller fédéral.

Impossible d'ignorer évidemment l'initiative de l'UDC qui appelle à freiner l'immigration pour éviter «une Suisse à 10 millions». Les inquiétudes liées à l'augmentation de la population, Ignazio Cassis ne les nie pas: les Suisses ont du mal à se loger, les infrastructures ne suivent pas, les transports sont engorgés. Mais freiner l'immigration n'embellira pas la vie des gens. Parce que les «entreprises cherchent de la main-d'œuvre qualifiée» et que «notre population vieillit». Sans

immigration, la croissance s'es-soufflera et la prospérité s'éloignera. «La souveraineté, ce n'est pas l'isolement, avertit l'êtu, mais la capacité à gérer intelligemment nos interdépendances.»

«La souveraineté, ce n'est pas l'isolement, mais la capacité à gérer intelligemment nos interdépendances.»

Ignazio Cassis
Conseiller fédéral chargé des Affaires étrangères

Un propos qu'appuiera plus tard Ivan Slatkine, président de la FER et patron des Éditions Slatkine, qui craint que notre démographie déclinante ne fasse perdre à la Suisse la capacité d'innovation qui fait sa force. Idem pour Isabelle Harsch, présidente de la Chambre de commerce et CEO de l'entreprise de déménagement Harsch: «Si nous voulons continuer à nous développer, il faut approuver ces accords. La Suisse aura besoin de 400'000 employés d'ici à dix ans. Il faudra les trouver.»

«Nécessité stratégique»

Au moment des questions, le conseiller fédéral fait passer le message plus directement encore. Sous la première présidence d'Ursula von der Leyen, rappelle-t-il, l'Union européenne (UE) parlait de «*green deal*». Désormais, «l'UE nous dépasse sur la droite en matière de dérégulation sur cette question». Lorsque les guerres resurgissent, «le choix de relations calmes, solides avec nos voisins est une nécessité stratégique pour le Conseil fédéral». Et justement: «La sécurité de la Suisse dépend de la qualité de ses relations avec ses voisins.»

Malgré l'urgence, Ignazio Cassis rappelle que la messe n'est pas dite. Il a fallu dix-neuf ans pour que la Suisse arrive à ce paquet d'accords. Il revient désormais aux parlementaires de faire leur travail et au peuple de «dire oui ou non».

«C'est tout simple: nous voulons une bonne relation avec

Relations Suisse-UE Chef du Département des affaires étrangères, Ignazio Cassis répond à nos questions sur les Bilatérales III.

L'êlu PLR explique pourquoi voter en faveur des Bilatérales III est un choix pragmatique.

La votation sur les Bilatérales III sera compliquée, passionnée. Comment convaincre Monsieur et Madame Tout-le-monde de voter en faveur d'un sujet aussi complexe, technique et juridique? En parlant une langue simple, factuelle, en disant la vérité, qui est toute simple: nous voulons avoir une bonne relation avec nos proches voisins en termes d'économie et de sécurité. Si on adhère à ces objectifs, alors il faudra voter oui.



Ignazio Cassis, conseiller fédéral suisse, et son épouse, à l'occasion de la conférence des Bilatérales III à Genève.

Bilatérales I, II et III: que disent ces accords?

Ces traités visent à régler les relations économiques et politiques entre la Suisse et l'Union européenne (UE).

Bilatérales I

Signés en 1999, entrés en vigueur en 2002, ces accords forment le socle de la relation, axée sur l'ouverture mutuelle des marchés. La libre circulation des personnes facilite l'accès au marché du travail, le droit de sé-

jour et la reconnaissance des diplômes. Les obstacles techniques au commerce sont réduits, l'accès aux marchés publics est ouvert, le commerce de produits agricoles facilité. Les accords régissent la circulation des poids lourds et le fret international. La Suisse est intégrée dans le marché unique européen du ciel. Elle participe aux programmes de recherche de l'UE. Ces accords sont liés; si l'un est dénoncé, l'ensemble du paquet tombe.

Ignazio Cassis, conseiller fédéral suisse, et son épouse, à l'occasion de la conférence des Bilatérales III à Genève.

reste suspendu, jusqu'au moment où le plus fort, l'UE, en a assez et fait pression en nous sanctionnant. Avec le nouveau paquet d'accords, nous aurons cette fois un tribunal arbitral. La Cour européenne de justice tranchera pour ce qui concerne le droit européen, le Tribunal fédéral pour ce qui concerne le droit suisse.



Le conseiller fédéral Ignazio Cassis en interview. Laurent Guiraud

nos voisins proches»

questions sur les Bilatérales III.

Ignazio Cassis, conseiller fédéral suisse, et son épouse, à l'occasion de la conférence des Bilatérales III à Genève.

à protéger les salaires suisses dans le cadre des Bilatérales III. En ce qui concerne la continuation de l'accord sur la libre circulation des personnes, il faut toujours se rappeler qu'il s'agit des salariés. On ne peut s'installer en Suisse que si l'on a un contrat de travail.

La contribution suisse de solidarité envers l'Europe est de 145 millions par an. Elle devrait doubler d'ici à 2030. C'est un rançon? C'est un geste de solidarité. Nous payons aujourd'hui 130 millions, 350 millions à partir de 2030, à mettre en regard des échanges annuels qui repré-

Bilatérales II Suisse participe aux programmes de l'UE sur l'environnement, au système statistique européen et au programme MEDIA (soutien de l'audiovisuel). Il est prévu de sanctionner la fraude (douanière et TVA) et les atteintes aux fonds publics, en laissant les impôts directs hors champ.

Bilatérales III

Les Bilatérales III ont été négociées en 2024. Après l'aban-

don des discussions en 2021, il s'agissait de conclure de nouveaux accords (électricité, sécurité alimentaire, santé) et d'actualiser l'existant. Il est prévu un mécanisme de règlement des différends et la reprise dynamique du droit de l'UE dans les domaines couverts par les accords. La Suisse protège ses intérêts essentiels, notamment en matière de libre circulation, et garde son droit au référendum (voie parlementaire).

Les accords incluent des règles sur les aides d'État dans les transports terrestres, aériens, l'électricité ainsi que la participation de la Suisse aux programmes européens. Des accords «à la carte», selon Ignazio Cassis, car le Conseil fédéral donne au parlement la possibilité d'approuver la seule stabilisation des Bilatérales I, puis de voter séparément sur chaque accord (électricité, sécurité alimentaire, santé). (SDA)

«Le modèle suisse est plus intéressant»

Nicolas Jutzet Cet ancien PLR est membre du comité de l'initiative Boussole, qui vise à empêcher «l'adhésion passive» de la Suisse à l'Europe en introduisant le référendum obligatoire (double majorité du peuple et des cantons) pour les traités internationaux. «L'initiative vient d'entrepreneurs qui jugent le modèle suisse plus intéressant que le modèle européen. Il ne faut pas sacrifier ce qui a fait notre succès. Faire des compromis trop larges avec l'UE ne vaut pas le coup. L'avenir se joue ailleurs: en Asie, aux États-Unis.»

Nicolas Jutzet, ancien vice-président des Jeunes PLR, vice-directeur de l'Institut Libéral. Jean-Paul Guimard

«Se battre contre la solitude»

Samuel Bendahan «Si nous voulons que l'Europe respecte nos choix, nos droits, nous devons respecter les siens, estime le conseiller national socialiste vaudois. Il ne s'agit pas d'une violation de notre souveraineté.» L'êlu souligne que via ces accords, avantageux économiquement, il ne s'agit pas seulement de défendre l'industrie d'exportation suisse. Il s'agit surtout «de se battre contre la solitude: l'isolement international a un coût colossal. Avoir des partenaires fiables et démocratiques est notre seul salut.»

Céline Amaudruz, conseillère nationale UDC.

«Une question de coût, pas d'idéologie»



Céline Amaudruz, conseillère nationale (UDC/GE). Yvain Genevaï

«La Suisse ne fait plus le poids»

Simone de Montmolin «Les Bilatérales III ne sont pas un saut dans l'inconnu, mais la continuation de ce que l'on a construit patiemment pendant plus de vingt ans.» Aux yeux de la conseillère nationale PLR genevoise, «la Suisse ne fait plus le poids dans le monde. La vraie bascule en termes de coûts serait de perdre la stabilité avec notre plus grand partenaire: l'Union européenne. Il faut être réaliste! Sans ces accords, nous organisons notre propre impuissance. Il faut voir la tendance à la marginalisation de notre pays.»

Simone de Montmolin, conseillère nationale (PLR/GE). Laurent Guiraud

«Le modèle suisse est plus intéressant»



Nicolas Jutzet, ancien vice-président des Jeunes PLR, vice-directeur de l'Institut Libéral. Jean-Paul Guimard

Samuel Bendahan, conseiller national (PS/VD), coprésident du groupe socialiste. Nicole Philipp

«Se battre contre la solitude»



Samuel Bendahan, conseiller national (PS/VD), coprésident du groupe socialiste. Nicole Philipp