

## 2 Débats

## Suisse-UE, une feuille de route pour sortir de l'impasse

OPINION

Pour une certaine classe politique suisse, l'Union européenne est la forme ultime de l'abandon, avec des ailes de géant qui l'empêchent de marcher. Une évidence cependant s'impose: il est temps de mettre un terme aux atterrissements et dialogues acrimonieux qui, lentement, débilitent la politique européenne de la Suisse. C'est pour la fin de cette année, au plus tard pour le printemps prochain, qu'une base de négociation avec l'UE crédible est requise. Débloquer le dossier suisse est impératif. Seule une volonté politique, au plus haut niveau en Suisse, doit être clairement exprimée.

Deux considérations liminaires. En premier lieu, l'UE, dont l'image est quelconque en Suisse, n'est ni malaisante ni hégémonique, et certainement pas plus exigeante que la Suisse. On lui reproche son mutisme et son arrogance bureaucratique. Pour se rapprocher de l'un des plus grands marchés du monde, il faut comprendre et accepter son système de valeurs, dont la libre circulation des personnes. Négocier et valeurs vont de pair.

L'UE est disposée à conserver la place privilégiée, taillée sur mesure, qu'a la Suisse. Elle est prête à améliorer sa coopération avec un partenaire exigeant, en temps voulu, mais pas à n'importe quel prix. Le passage du temps à aucune prise sur l'UE. L'amertume de l'UE à l'égard de la relation suisse a une explication. La Suisse a brutalement quitté la table de négociation – ce que l'UE ne fait jamais. Claquer la porte a des conséquences. La Suisse demande à être pleinement réintégrée dans l'orbite communautaire. Tant bien que mal, la Suisse tente un frêle retour à la normalité.

Deuxième constatation: la fiabilité de la Suisse a été mise en question et, avec elle, la confiance de l'UE à l'égard de la Suisse. L'UE ne se lancera dans une nouvelle approche vers une négociation que si la valse-hésitation de ces huit dernières années s'arrête. Les récentes déclarations de la secrétaire d'Etat à la presse, en partie fautes mais sèches et peu amènes, ont confirmé un état d'esprit qui déroute et déçoit Bruxelles et les Etats membres. Que pourrait-on envisager de suffisamment réaliste qui permette une sortie par le haut? En vérité, il est inconcevable de commencer une vraie négociation avant quatre à six mois. Et donc exclu de conclure une négociation en 2023. On pourrait néanmoins progresser si la Suisse acceptait de définir une base, même partielle, à la négociation plutôt que de s'égarer sur l'impossibilité de s'entendre sur la totalité des éléments essentiels d'une possible négociation. Le plan présenté par



JEAN RUSSOTTO  
AVOCAT, BRUXELLES

### Une déclaration du Conseil fédéral destinée à l'UE serait un instrument adéquat

la Suisse en février n'est pas mauvais mais insuffisant. Les progrès dans la phase exploratoire actuelle sont réels. La prochaine visite à Bruxelles de Livia Leu, le 12 octobre, devrait le confirmer.

Plusieurs éléments sont acceptés de part et d'autre. Ainsi, la Suisse ne s'oppose pas au principe du respect de l'homogénéité du marché intérieur de l'UE, puisqu'elle y participe largement. Un alignement dynamique de l'acquis communautaire pertinent en droit suisse est acceptable, moyennant le respect des mécanismes constitutionnels suisses, le référendum entre autres. Une participation de la Suisse aux mécanismes de prise de décision du droit communautaire ne devrait plus être un obstacle pour l'UE. Autre élément de poids: la Suisse accepte de pérenniser sa contribution financière aux efforts de l'UE pour réduire les disparités sociales et économiques dans l'Union. Enfin, la Suisse et l'UE ne sont plus loin de s'entendre sur une nouvelle base institutionnelle, dite de la «verticalité», en lieu et place de l'accord institutionnel désavoué par la Suisse, celle-ci propose l'insertion, dans chaque accord d'accès au marché, d'une clause de règlement des conflits identique.

Restent en suspens les questions épineuses du règlement des différends et du rôle de la Cour, de la protection des salaires, de la sauvegarde du système de sécurité sociale de la Suisse au regard de la directive sur les droits des citoyens de l'UE et, dans une mesure moindre, des aides d'Etat. La participation de la Suisse à Horizon Europe,

aujourd'hui suspendue, pourrait peut-être trouver un dénouement positif au cours de cette future négociation. Exiger une participation suisse à ce stade est cependant inutile car l'UE n'en veut pas, ni la France. Un veto que la Suisse ne comprend guère. Le levier est peu ragoutant.

En bref, cet ensemble d'éléments d'entente pourrait figurer dans une feuille de route, un document échangé entre la Suisse et l'UE, sans force juridique contraignante. Mieux encore, une déclaration du Conseil fédéral destinée à l'UE serait un instrument adéquat. L'objectif de l'approche proposée ici serait de signaler et faire officiellement constater l'intention de la Suisse de progresser, et de consigner simultanément les premiers points préliminaires sur lesquels il y a entente. Un objectif complémentaire serait de conserver ce nouvel état de fait tel quel, pendant 2023, élections obligent, et ouvrir une négociation officielle en 2024, une fois un mandat de négociation obtenu du Conseil fédéral.

L'aspect clé et décisif de cette marche vers une négociation est la mise en place d'un accord politique préliminaire, sur les points déjà agréés par les deux parties. Cette méthode permettrait de consolider la base de la future négociation, sans toutefois la geler. L'UE devrait être persuadée de la volonté du Conseil fédéral d'aboutir. Pour en donner la preuve, une réunion entre MM. Sefcovic et Cassis serait le déclencheur que l'on attend pour le démarrage de la négociation à venir, étant entendu que le ministre des Affaires étrangères de la Confédération parle au nom du Conseil fédéral. Plus d'arlésienne, même si pas de mariage en vue.

L'aspect moins satisfaisant de cette approche est son caractère incomplet et, en arrière-fond, l'écoulement dommageable mais inexorable du temps – 2023, une autre année où l'UE serait aux abonnés absents. Cela ne semble pas déranger la Suisse. Cependant, à un certain moment, c'est-à-dire maintenant, la raison d'Etat doit l'emporter et il faut choisir entre deux solutions. S'entendre sur un socle pour la future négociation, et préparer un mandat de négociation. Ou alors, laisser la marmite communautaire en fermentation. Alternative, qui pourrait vite devenir dilemme. Le choix est pascalien. Si le Conseil fédéral est rationnel, il a intérêt à croire en l'UE, juste ce qu'il faut et à parler sur son existence. Il n'y a pas d'autres divinités plus accommodantes pour la Suisse. Mais si l'on conclut que rien ne presse, il faut alors décider de voyager temporairement en classe solitaire, en Europe. ■

## Une nouvelle phase de la guerre contre l'Ukraine

INCIDENCES



FRANÇOIS NORDMANN

Arrêtons-nous sur le discours à la nation prononcé par le président Vladimir Poutine le 21 septembre dernier. Divers think tanks britanniques en font une analyse pointue. Le président de la Fédération de Russie a décrété la mobilisation partielle au lendemain du cuisant revers que lui ont infligé les troupes ukrainiennes dans la région de Kharkiv. Pour la première fois, la population sera directement confrontée à la guerre (qui n'est pas nommée comme telle). Vladimir Poutine motive son action par la grave menace qui pèse sur la Russie, qui risque le démembrement, la dislocation, voire la destruction du fait de ses ennemis de l'Ouest. La patrie est en danger.

Jusqu'ici, le dirigeant russe avait refusé d'appeler des contingents supplémentaires, sachant que la mesure serait impopulaire. Elle s'accompagne d'ailleurs d'un renforcement de l'appareil répressif, ce qui n'a pas empêché des mouvements de protestation d'émerger dans plusieurs grandes villes. Le chef de l'Etat a dû céder aux «faucons» de son entourage, qui préconisaient avec insistance le recours à des forces plus nombreuses. Certains se demandent si cette décision n'est pas tardive: le temps de former ces nouvelles recrues récalcitrantes, qui rejoindraient des unités démotivées, sous-équipées et commandées par des chefs à l'incompétence démontrée, la situation peut encore se dégrader significativement. On peut même douter que l'armée soit capable de maîtriser la logistique inhérente au recrutement d'au moins 300 000 hommes. Ces renforts semblent davantage destinés à défendre les positions occupées par l'armée russe qu'à lancer de nouvelles offensives. Le cas échéant, ils lui permettraient de tenir au-delà de 2023 et de «geler» le conflit.

Dans la deuxième partie de son discours, Vladimir Poutine s'en prend aux Occidentaux, qui arment l'Ukraine et à ses yeux prolongent la guerre. Au fond, les Ukrainiens lui apparaissent comme les jouets des événements, se trouvant au cœur de l'affrontement entre deux civilisations, la russe et l'occidentale. Le président Zelensky n'a que peu d'influence sur le cours de la guerre, ce sont les Occidentaux qui décident. Cette approche qui paraît ménager les responsables ukrainiens favoriserait-elle à terme l'ouverture de négociations entre les belligérants?

Dans une troisième partie, Vladimir Poutine lie l'annonce des «référendums» dans les provinces de Louhansk et Donetsk à une nouvelle menace d'emploi de l'arme nucléaire. Autrement dit, la Russie va annexer ces deux provinces en majorité russophones, bien qu'elle ne les contrôle pas entièrement. La défense de ces territoires volés aux Ukrainiens pourrait inclure le manquement de l'arme atomique. C'est la troisième fois que Vladimir Poutine utilise cette rhétorique, qui peut annoncer aussi bien l'utilisation de l'arme «tactique» sur le champ de bataille que des frappes de plus longue portée visant les pays de l'OTAN. Mais une telle provocation ne resterait pas impunie et entraînerait la participation active des pays de l'Alliance à la guerre; certains experts parlent même d'attaques préventives sur les sites nucléaires russes... Ce n'est sûrement pas à l'avantage de la partie russe, déjà affaiblie militairement, diplomatiquement et économiquement. Faute de pouvoir réaliser ses objectifs en Ukraine, le maître du Kremlin veut pousser les Occidentaux à faire pression sur Kiev pour arrêter le combat: mais ces derniers restent mobilisés, conscients des enjeux et du rapport de force. Les menaces russes n'ont guère entravé la fourniture d'armes américaines et européennes aux forces ukrainiennes ni la réorientation de la politique énergétique.

Le fait est que nous sommes entrés dans une phase plus dangereuse et plus imprévisible du conflit. Les Occidentaux maintiennent leur unité, même au prix des difficultés rencontrées dans les domaines économique et énergétique. L'apaisement n'est pas une option, en dépit des campagnes de désinformation et de manipulation qui vont sans doute augmenter avec l'hiver. Pour la Suisse, cette situation devrait déboucher sur une prise de conscience plus structurée et plus ferme de la communauté de destin qui nous unit aux pays voisins et à l'Union européenne. ■

## Projet de budget 2023 à Genève: comment éviter la faillite?

OPINION

Deux documents importants pour l'avenir immédiat de notre canton viennent de sortir, presque main dans la main. D'un côté, la 9e étude fiscale de la CCIG «Comment éviter la faillite de Genève?». De l'autre côté, le projet de budget du Conseil d'Etat pour 2023, déficitaire à presque 420 millions de francs. Nos élus ont joué le difficile exercice d'afficher un front uni. Mais le document publié laisse transparaître une réelle inquiétude ici et là. Voyez plutôt: «L'augmentation importante des charges année après année soulève des inquiétudes quant au caractère sain et pérenne des finances publiques [...] [Le maintien] des prestations publiques [...] correspond à notre capacité à financer nos charges autrement que par un mécanisme consistant à multiplier les déficits.» On imagine la vivacité des discussions à la Tour Baudet pour accepter un consensus sur une telle prose.

Genève se classe sur le podium des cantons les plus dépensiers. Les charges sont en augmentation régulière (+496 millions en 2023) et génèrent des déficits de plusieurs centaines de millions à chaque exercice. La dette actuelle, qui s'élève à 12,4 milliards, pourrait passer le seuil du premier frein à l'endettement (13,3 milliards) en 2026. C'est très embêtant puisque alors les contraintes pour investir dans les crédits d'ouvrage s'en trouveront compliquées, comme si les freins actuels entre la gauche et la droite sur les questions de finances publiques et de fiscalité ne suffisaient pas! On craint pour les milliards prévus pour la transition environnementale et le plan climat.

Les dépenses par habitant sont à Genève parmi les plus élevées de Suisse. Zurich dépense un



MARIE-CLAUDE SAWERSCHTEL  
PRÉSIDENTE DES VERTS LIBÉRAUX GÉNEVOIS,  
CANDIDATE AU CONSEIL D'ÉTAT

### Les dépenses par habitant sont à Genève parmi les plus élevées de Suisse

tiers de moins pour une dette qui se monte à tiers de celle de Genève. La prochaine course d'école de nos élèves pourrait peut-être passer par là-bas.

Que l'augmentation régulière des charges concerne la santé, le social et la formation n'est pas un problème. Genève est généreuse avec sa population, mais elle se montre dure avec sa classe moyenne et carrément vorace avec sa classe moyenne supérieure et les plus aisés de notre canton qui pourraient finir par passer la Versoix pour aller voir si l'herbe n'y est pas plus verte.

Comment le futur Conseil d'Etat pourra-t-il garder ces deux rênes entre les mains – une économie et une fiscalité florissantes et une poli-

tique sociale généreuse – tout en assainissant ses finances?

En deçà des charges mécaniques et contraintes, on pourrait réfléchir à la gouvernance qui, dans plusieurs départements, devrait être rendue plus efficiente et moins coûteuse par une autonomie plus grande non pas donnée mais rendue aux échelons inférieurs. On allégerait ainsi les états-majors tout en redonnant du sens au travail des fonctionnaires, ce que les psychologues, dont l'engagement est prévu pour lutter contre l'absentéisme des fonctionnaires, auront du mal à faire.

Le Grand Conseil de son côté pourrait suivre plus rigoureusement les crédits d'investissements qu'il octroie pour libérer les tranches budgétaires d'année en année de manière à s'assurer que les crédits accordés ne s'enlisent pas au beau milieu de nulle part dans l'indifférence générale. Il pourrait lui-même veiller à se doter d'un mécanisme qui évite l'engorgement de ses dossiers qui génèrent des coûts directs et indirects.

Plus concrètement encore, le Conseil d'Etat devrait avoir à cœur de ne pas appliquer la seule règle arithmétique de trois pour élaborer son budget: plus de besoins donc plus de dépenses. Mais qu'en est-il des tâches, des services et des missions devenus non prioritaires, dépassés, inutiles, obsolètes? Procède-t-on régulièrement à de telles évaluations? Qu'en est-il de la formation continue et des possibilités de reconversion vers des tâches nouvelles au sein de l'Etat?

Une députée interviewée sur un plateau de télévision disait qu'il faudrait vraiment procéder à une analyse de la situation. Que n'est-elle en cours... ■