

CRISE DE LA DETTE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ SUISSE

La crise de la dette s'accompagne de changements importants dans le contexte européen de la Suisse. Du fait de l'affaiblissement de l'UE, le Conseil fédéral gagne un peu de temps dans les difficiles négociations avec l'UE quant à l'avenir de la voie bilatérale. Sa marge de manœuvre continue cependant de se réduire dans la question. Les intersections entre la Suisse et ses voisins européens s'agrandissent par contre en matière de politique de sécurité, en particulier en ce qui concerne les tâches de défense, les concepts de promotion de la paix et la coopération en matière d'armement.



Réunion de travail tendue: Mme Widmer-Schlumpf, présidente de la Confédération, et M. Barroso, président de la Commission européenne, à Bruxelles le 20 mars 2012

La crise de la dette a frappé l'Europe de plein fouet. De nombreux Etats se sont vus forcés de prendre de fortes mesures d'austérité. Le taux de chômage dans l'UE est passé à plus de 10%, à peu près un jeune sur quatre étant à la recherche d'un emploi. La pauvreté augmente rapidement surtout en Europe du Sud et de l'Est. Sur le plan politique, l'insatisfaction croissante des populations se manifeste sous forme de protestations de masse, de changements de gouvernement anticipés et d'une perte de confiance marquée dans les institutions politiques. Elle s'accompagne d'une montée des parties populistes à travers l'Europe.

L'UE se voit confrontée dans ce contexte à la plus grande crise de son histoire. La monnaie unique, projet clé du processus d'intégration, est devenue une pomme de discorde économique et politique. La gestion correspondante de la crise euro-

péenne s'avère extrêmement difficile et son efficacité est jusqu'à présent limitée. Les injections de liquidité de la BCE ont certes calmé temporairement les marchés financiers, mais cela a simplement transformé un problème aigu en problème chronique. Il faudra encore des années pour surmonter la crise de l'euro et les nerfs de l'UE vont être mis à rude épreuve.

La position économique de la Suisse est aujourd'hui remarquablement bonne par rapport au reste de l'Europe. Alors que le fardeau de la dette de nombreux Etats continue d'augmenter malgré de grands remèdes financiers, la Confédération a enregistré des excédents ces dernières années. Mais la crise de la dette a touché la Suisse indirectement. On discute beaucoup à ce sujet d'une part de la forte pression internationale sur le secret bancaire qui a poussé le Conseil fédéral à une nouvelle stratégie de l'argent propre et à un

meilleur échange d'informations selon la norme de l'OCDE dans le cadre de l'assistance administrative fiscale. Les répercussions négatives du franc fort sur l'industrie d'exportation et le tourisme suisse sont d'autre part au cœur des débats.

Les effets de la crise de la dette sur la politique étrangère et de sécurité suisse ont en revanche été peu discutés jusqu'à présent. Ils sont expliqués dans la suite. Il s'agira de montrer qu'en matière de la politique européenne, la crise ne renforce pas durablement la position de négociation de la Suisse vis-à-vis de l'UE, comme on pourrait le supposer à première vue. La crise implique plutôt une résolution du conflit entourant l'avenir de la voie bilatérale. Dans le domaine de la politique de sécurité par contre, la mutation du contexte régional a pour conséquence une certaine convergence entre la Suisse et d'autres Etats européens.

Le contexte européen en mutation

La crise de la dette et de l'euro est devenue un phénomène marquant pour l'Europe. Il n'est pas nécessaire de décortiquer ici les multiples causes de cette double crise (cf. à ce sujet [Strategic Trends 2012](#)). Les conséquences de la crise et la mutation du contexte européen de la Suisse dont elle s'accompagne sont bien plus intéressantes. Trois aspects sont à l'avant-plan:

Premièrement, l'UE se présente aujourd'hui affaiblie dans son rôle d'ancre de stabilité en Europe. Des transferts de pouvoir à l'intérieur de l'Europe ont engendré de *nouveaux déséquilibres* entravant l'unité européenne. Le rôle dirigeant accentué de

l'Allemagne au sein de l'UE, que Berlin n'a pas recherché en tant que tel, suscite des malaises en maint endroit et ravive de vieux ressentiments, en particulier dans des Etats secoués par la crise à la périphérie de l'Europe. Le clivage entre le Nord et le Sud de l'Europe ne s'est pas seulement accentué sur le plan économique. Au sein de l'UE, les conditions se sont en outre modifiées au détriment des petits Etats, Berlin et Paris dominant plus que jamais la formulation des politiques. Les institutions européennes, à commencer par la Commission, ont simultanément perdu de l'importance. Dans l'esprit d'une renationalisation de la politique européenne, ce sont de nouveau les Etats membres qui font la pluie et le beau temps à Bruxelles.

Les tendances à la *fragmentation politique* évoquent d'autres fissures dans la fondation européenne. L'auto-marginalisation de la Grande-Bretagne à Bruxelles, le pacte fiscal qui n'est pas soutenu par tous les Etats membres et le renforcement de la dynamique propre de la zone euro signalent une hétérogénéité croissante de l'UE qui rend les concepts comme une Europe à plusieurs vitesses ou une Europe des cercles concentriques difficile à interpréter d'une manière positive. A cela viennent s'ajouter les *déficits de légitimité* de plus en plus grands de l'UE. L'accent est mis ici sur la perte massive de confiance subie ces dernières années par l'UE dans la population. 57% des personnes interrogées en 2007 dans un sondage Eurobaromètre indiquaient qu'elles faisaient confiance à l'UE; elles n'étaient plus que 34 % à le faire en 2011. Rien ne met davantage en péril le projet européen que la hausse d'eurosepticisme que l'on peut observer sur le continent.

Deuxièmement, l'UE a continué à perdre sa capacité d'agir en politique étrangère à la suite de la crise de la dette. On ne peut cependant nullement constater des grandes lignes d'évolution aussi négatives dans tous les domaines de la politique extérieure. L'UE continue par exemple à faire preuve de solidarité dans sa politique de sanction à l'encontre de l'Iran ou de la Syrie. Mais des instruments centraux de l'UE servant à transformer le contexte

régional comme les politiques d'élargissement et de voisinage ont encore perdu de l'efficacité en raison de la crise. L'UE a simultanément plus de mal que jamais à parler d'une seule voix sur le plan mondial. La renationalisation de la politique étrangère européenne s'accompagne d'une focalisation intensifiée de nombreux Etats membres sur les accords économiques bilatéraux, surtout avec des Etats émergents. De ce fait, les Etats de l'UE entrent de plus en plus en concurrence non seulement les uns avec les autres mais aussi avec les institutions européennes qui pondèrent encore et toujours fortement les intérêts normatifs de la politique étrangère.

Troisièmement, la crise de la dette a aussi des effets sur la défense européenne. La poursuite de la réduction des dépenses de défense de nombreux Etats qui s'annonce ébranle graduellement la crédibilité militaire de l'Europe, d'autant plus que la réduction des capacités militaires se déroule de manière largement non coordonnée. Cette tendance parfois qualifiée de «démilitarisation» est surtout alarmante parce que l'Europe se verra confrontée à l'avenir à une autonomie stratégique nettement plus grande dans le contexte de la réorientation américaine vers l'Asie du Sud. Les signes d'une hausse de la volonté politique en faveur d'une coopération accrue surtout dans le développement et la mise à disposition de capacités militaires se multiplient cependant étant donné la misère actuelle de la politique de défense. Le concept de *pooling and sharing* a reçu une impulsion significative depuis que les ministres européens de la défense ont pu se mettre d'accord fin novembre 2011, dans le contexte de l'initiative de Gand, sur 11 domaines de coopération prioritaires dans l'Agence européenne de défense (AED).

Les répercussions de la crise de la dette sur l'Europe ne sont en aucun cas exclusivement négatives. Moins d'argent peut entraîner des priorisations et des gains de synergie opportuns. Justement dans le cas de l'UE, les crises ont en outre toujours eu pour corollaire des réformes importantes et de nouvelles étapes d'intégration. Il est acquis que les conséquences négatives de

la crise actuelle vont nettement prédominer dans un avenir proche et que des années très difficiles attendent l'UE. Une fin de la monnaie unique ou même du projet d'intégration ne s'annonce cependant pas. L'intérêt économique et politique propre des Etats à l'unification de l'Europe est trop grand pour qu'ils puissent renoncer aux mesures de sauvetage actuelles et à un minimum de solidarité.

Politique européenne: moins de marge de manœuvre

Dans la politique étrangère suisse, la crise de la dette a tout d'abord (et en plus des désaccords bilatéraux à cause des conflits sur les impôts) des conséquences pour la politique européenne. Il se peut certes que la Suisse gagne, en raison de la crise, un peu de temps dans son conflit avec l'UE quant à l'avenir des accords bilatéraux. Mais la marge de manœuvre du Conseil fédéral continue de se rétrécir tant sur le plan de la politique extérieure qu'intérieure. Il faut donc s'attendre dans l'ensemble à une intensification des polémiques sur les «questions institutionnelles» et donc l'essence des relations suisses avec l'UE.

L'exigence de Bruxelles d'une superstructure institutionnelle des accords bilatéraux en vue de la reprise accélérée du droit européen et de l'interprétation uniforme, de la surveillance et de l'application légale des accords est déjà sur la table depuis des années. Elle met la Suisse face à de gros problèmes de politique intérieure (cf. analyse du CSS n° 81 [☞](#)). Les entretiens pour l'instant infructueux ont montré combien les positions de la Suisse et de l'UE diffèrent en ce qui concerne le développement de leurs relations. Selon l'interprétation suisse dominante, deux partenaires égaux recherchent une solution de compromis respectant la souveraineté mutuelle. L'UE traite de plus en plus, quant à elle, la Suisse comme un participant au marché intérieur dont le statut privilégié ne se justifie plus par rapport aux autres participants à l'UE et à l'EEE. L'UE ne parle plus d'ailleurs aujourd'hui d'accords bilatéraux mais d'accords sectoriels avec la Suisse. Ce point de vue ne laisse pas beaucoup de place pour des compromis.

Comme la Commission européenne a été affaiblie par la crise de la dette et que les Etats membres sont distraits par la gestion de la crise de l'euro, la pression sur la Suisse concernant les «questions institutionnelles» est dans l'ensemble restée

Endettement des Etats: comparaison entre la Suisse et les Etats de l'UE

	CH	EU-27	DEU	FRA	ITA	AUT	GBR	ESP	GRE
Dette publique 2007 % PIB	43,4	59,0	65,2	64,2	103,1	60,2	44,4	36,2	107,4
Dette publique 2011 % PIB ¹	36,6 ²	82,2	81,8	85,2	119,6	71,6	85,2	66,0	159,1
Déficit 2010 % PIB	0,2 ²	-6,6	-4,3	-7,1	-4,6	-4,4	-10,3	-9,3	-10,6
Chômage 2/2012	3,4	10,2	5,7	10,0	9,3	4,2	8,3 ³	23,6	21,0 ³

¹ Au troisième trimestre; ² Estimation; ³ 12/2011

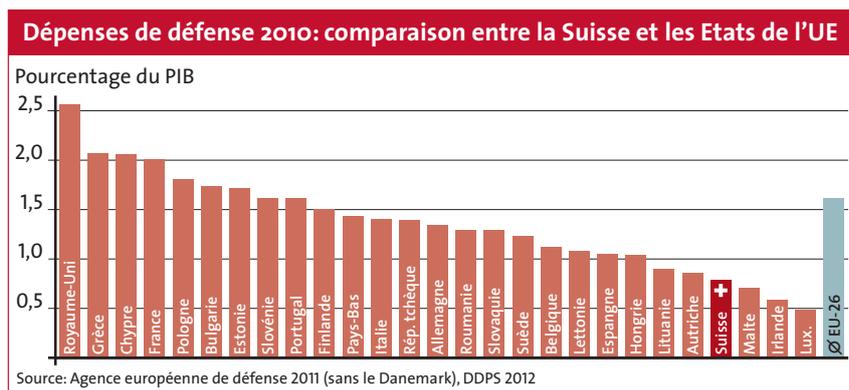
Source: Eurostat, AFF, SECO 2012

modérée ces derniers mois malgré l'intensification des discours. Le Conseil fédéral n'a, pendant ce temps, abordé le fond des demandes européennes que de manière incomplète. C'est pourquoi la Suisse doit s'arranger avec un blocage continu des négociations sur de nouveaux accords d'accès au marché, par exemple dans le domaine du transit de l'électricité et du marché énergétique. Les anciens accords continuent par contre à fonctionner dans le cadre normal malgré les perturbations atmosphériques.

Il se pourrait cependant que la position de négociation de la Suisse continue de se détériorer dans un avenir proche. La Commission ne pourra plus guère se permettre, justement à cause de son affaiblissement, de présenter aux Etats membres un résultat de négociation accordant à la Suisse de nouvelles concessions. Les Etats membres veilleront simultanément, étant donné la fragmentation et l'hétérogénéité croissantes de l'UE, à protéger plus qu'auparavant le marché intérieur en tant que projet central du processus d'unification. Malgré toutes les divergences concernant l'avenir de l'Europe, l'intérêt commun pour un marché intérieur fonctionnel et homogène est grand au sein de l'UE. C'est pourquoi la pression de conformité exercée sur la Suisse va probablement augmenter. Si le conflit entre Berne et Bruxelles devait un jour avoir aussi des répercussions négatives sur les accords existants, la pression sur la Suisse pourrait rapidement augmenter.

Le nouveau rôle dirigeant de l'Allemagne ne simplifie nullement la tâche à la diplomatie suisse. L'époque où le Conseil fédéral trouvait en l'Allemagne un intercesseur compréhensif susceptible de plaider le cas spécial de la Suisse en Europe est révolue. Le scénario d'une Europe à plusieurs vitesses ne présente actuellement aucune solution pour la Suisse en matière de politique européenne. Les contours de cette Europe sont d'une part encore difficiles à identifier actuellement. Il est d'autre part douteux que la Suisse puisse préserver ses intérêts centraux dans le domaine de la politique européenne si elle est positionnée à la périphérie de pareille structure.

A moyen terme, la Suisse ne pourra par conséquent guère éviter de céder, comme d'autres Etats, davantage de souveraineté comme prix d'accès au marché intérieur qui revêt pour elle une importance existentielle. Les conditions cadres de politique intérieure nécessaires pour des conces-



sions correspondantes de la Suisse se sont cependant encore détériorées dans le contexte de la crise de la dette, l'image de l'UE dans le pays étant plus mauvaise que jamais. La tâche principale des décideurs politiques et administratifs consistera donc, dans les prochains mois, à améliorer le terrain politique intérieur pour favoriser une solution intégrale future avec l'UE. Cela ne réussira pas avec les discours politiques qui exagèrent la souveraineté actuelle de la Suisse, exacerbent l'euro-scepticisme, représentent la Suisse comme étant «sur un pied d'égalité» avec l'UE pour ce qui est de la politique de négociation et renvoient sans cesse la balle à Bruxelles. Sans objectivation du débat européen dans la politique intérieure, la politique européenne suisse risque de se retrouver dans une impasse.

Malgré sa crise de la dette, l'UE continue de revêtir pour la Suisse une importance économique et politique éminente. Se tourner davantage vers des partenaires extra-européens aux dépens de la politique européenne n'est pas une option qui va dans le sens des intérêts de la Suisse (cf. analyse du CSS n° 106). Le DFAE a par conséquent, dans sa stratégie pour la législature 2012–15, déclaré comme prioritaire l'approfondissement des relations de la Suisse avec l'Europe.

Mais il est aussi vrai que la marge de manœuvre de la Suisse en politique extérieure en dehors de l'Europe recommence à s'agrandir étant donné la crise de la politique étrangère de l'UE. Il faut cependant aussi constater à ce sujet que les déficits de l'UE en tant qu'acteur de la politique mondiale ne sont pas fondamentalement dans l'intérêt de la Suisse. De nombreux souhaits de la Suisse en politique extérieure ne seront pas réalisables sans une UE capable d'agir. Il faudra donc, justement dans la politique de paix, étudier plus soigneusement que jamais où la

Suisse peut générer une plus-value de manière autonome ou avec des partenaires. Simultanément, le Conseil fédéral fera bien d'explorer sans cesse les possibilités de coopération avec l'UE dans les domaines où cette dernière peut se mettre d'accord sur des mesures de politique extérieure. L'alignement actuel sur la politique de sanction de l'UE paraît ici tout aussi indiqué que la participation au cas par cas aux opérations de paix de l'UE.

Politique de sécurité: une voie spéciale relativisée

La Suisse a aussi, ces dix dernières années, accentué dans la politique de sécurité sa voie spéciale en Europe comme elle l'a fait dans la politique européenne. Elle a transformé ses forces armées dans une moindre mesure et dans un autre sens que ses voisins européens. Sa participation à la production de la sécurité internationale a par conséquent été modeste. Son imbrication (*Vernetzung*) dans la politique de sécurité est elle aussi restée minime en raison de réticences intérieures envers une mise en œuvre systématique du principe stratégique de «sécurité par la coopération». A la différence de la politique européenne, il n'y a cependant pas, dans la politique de sécurité, de risque d'une nouvelle aliénation des relations entre la Suisse et son contexte régional en raison de la crise de la dette. Il y a plutôt des signes que le fossé de politique de sécurité entre la Suisse et l'Europe se rétrécit à trois égards.

Premièrement, la Suisse évolue dans le sens de la majorité des Etats européens en matière de dépenses de défense. La Suisse avait dépensé ces dernières années une part moins importante de son PIB pour la défense que le reste de l'Europe. Mais le parlement a approuvé en 2011 une augmentation du cadre budgétaire pour l'armée à 5 milliards de CHF sur la base des bonnes recettes de la Confédération. Les dépenses de la Suisse pour la défense

militaire du pays passeraient donc de 0,79 % actuellement à 0,9 % en 2014. Les dépenses militaires de nombreux autres Etats, tant absolues que par rapport à leur PIB, baissent simultanément, certaines de manière prononcée, à la suite de la crise de la dette. Il se peut donc que la Suisse quitte sa position de lanterne rouge dans les classements européens. Les directives de planification financière pour l'armée du côté de la conduite politique en Suisse sont cependant très volatiles pour le moment (comme dans d'autres Etats européens), ce qui complique la planification du développement des forces armées.

Deuxièmement, le modèle suisse de promotion militaire de la paix s'est fait une place en Europe dans le contexte de la crise de la dette. Depuis le Rapport sur la politique de sécurité 2010, l'armée suisse mise principalement sur des contributions de niche apportées par de petits détachements ou des individus non armés possédant des expertises et des capacités particulières dans la promotion de la paix. Elle s'oriente d'une part sur les lacunes en matière de capacités identifiées par l'ONU et d'autre part sur la plus-value que peuvent générer les professionnels suisses dans le cadre du principe de milice. Thématiquement parlant, la Suisse s'engage par exemple dans la réforme du secteur de la sécurité, le déminage humanitaire, la mise sur pied de capacités locales de promotion de la paix ou la sécurisation des dépôts de munitions. Si elle a longtemps été sous une certaine pression de légitimité avec son approche axée sur la qualité au lieu de la quantité, de plus en plus d'Etats rongés par l'austérité et lassés d'intervenir envisagent actuellement de se concentrer davantage sur des offres de niche dans le cadre de leurs stratégies de promotion de la paix.

Le fait que la Suisse fasse école dans toute l'Europe avec son modèle a cependant aussi des inconvénients. Elle se verra par exemple confrontée à l'avenir à davantage de concurrence dans sa politique de niche. La sécurité en Europe diminue aussi dans l'ensemble si trop d'Etats négligent les tâches centrales de promotion de la paix assumées par des contingents militaires. C'est justement pour cela qu'il est important que le Conseil fédéral s'en tienne à sa volonté, réaffirmée dans le Rapport sur l'armée 2010, d'augmenter aussi les capacités de la promotion militaire de la paix du point de vue quantitatif et de pouvoir utiliser pour cette tâche jusqu'à 500 membres de l'armée à partir de 2015. Avec ce chiffre

cible, la Suisse se rapprochera dans ce domaine aussi des valeurs européennes moyennes – qui baisseront au cours des prochaines années. Le cadre financier pour la promotion militaire de la paix de 100 millions de CHF par an offre au DDPS la sécurité de planification nécessaire pour réaliser les consignes politiques.

Sur le plan de la politique intérieure, la promotion de la paix sous forme de contingents militaires reste un thème très controversé. L'adhésion renforcée du DFAE à des missions de l'armée à l'étranger sous le nouveau chef du département ouvre cependant aussi des perspectives pour une direction politique élargie dans cette question. Il est ainsi tout à fait concevable que des activités de médiation intensifiées dans le Caucase dans le cadre de la présidence suisse de l'OSCE en 2014 puissent entraîner une participation militaire de la Suisse à une éventuelle opération de paix.

Le troisième domaine d'un rapprochement entre la Suisse et l'Europe en politique de sécurité concerne la coopération multilatérale en matière d'armement. L'accord de coopération de la Suisse avec l'Agence européenne de défense de mars 2012 a eu lieu à un moment favorable, puisque l'initiative de Gand pourrait insuffler une nouvelle vie à l'AED après des années de stagnation. Il reste à voir dans quelle mesure la pression croissante des coûts entraînera

effectivement davantage de *pooling and sharing*. Mais il est vrai que quelques-unes des initiatives de l'AED à ce sujet (p.ex. le soutien médical et la formation) pourraient aussi s'avérer importantes pour la Suisse. L'armée suisse voudra cependant d'abord définir dans le cadre d'un concept de *pooling and sharing* quelles capacités et technologies il convient de développer à l'avenir conjointement avec des partenaires – et quelle intensité de coopération doit viser la Suisse dans l'éventail, du développement coordonné de capacités aux spécialisations des rôles.

L'imbrication de la Suisse dans la politique de sécurité risque de s'éroder encore si l'OTAN fait désormais dépendre, dans le cadre de la réforme de sa politique de partenariat, l'ampleur du flux d'informations aux Etats du Partenariat pour la paix (PpP) de leur participation aux opérations otaniennes. C'est aussi pourquoi la Suisse ferait bien d'exploiter systématiquement les canaux de coopération qui s'ouvrent à elle, comme l'AED, et d'activer l'intensification prévue de ses contributions à la production de la sécurité internationale même en cette époque de crise de la dette.

Editeur/Expert: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire