

Session d'hiver des Chambres fédérales : deuxième semaine

Accords bilatéraux II et libre circulation des personnes au Conseil national

13 décembre 2004

Numéro 47/1

dossierpolitique

Session d'hiver des Chambres fédérales : deuxième semaine

Les principaux thèmes traités au cours de la deuxième semaine de la session étaient les accords bilatéraux II, y compris la libre circulation des personnes, le budget 2005 et le plan financier 2006-2008 ainsi que l'élimination des divergences de la loi sur les douanes.

Deuxième oui aux accords bilatéraux II

Après le Conseil des Etats, le Conseil national a adopté à l'unanimité les accords bilatéraux II. Comme prévu, c'est le dossier Schengen/Dublin qui a suscité les débats les plus animés. La proposition de non-entrée en matière de l'UDC a été rejetée à deux contre un. Une proposition d'ajournement de l'UDC concernant le dossier de la lutte contre la fraude a connu le même sort. Le Conseil national a accepté à une large majorité l'accord Schengen/Dublin et sept autres accords (lutte contre la fraude, fiscalité de l'épargne, produits agricoles transformés, statistiques, médias, Agence pour l'environnement, pensions).

Scepticisme envers Schengen

Lors du débat général, le National a jugé positifs pour la Suisse les résultats des accords bilatéraux II. D'une part, ils accroîtraient la sécurité et la croissance et, d'autre part, ils sont susceptibles de garantir des emplois et de réduire le nombre de demandeurs d'asile. C'est surtout l'UDC qui s'est montrée sceptique par rapport à l'accord Schengen/Dublin. L'UDC estime que cet accord implique une perte de souveraineté pour la Suisse. De plus, elle considère qu'il n'accroît pas la sécurité. Ce parti considère que l'abolition des contrôles systématiques de personnes en l'absence de soupçon aux frontières signifie que la situation contrôles aux frontières et liberté à l'intérieur sera inversée, à savoir que les contrôles seront effectués à l'intérieur et que la liberté régnera aux frontières. Indépendamment de cela, l'abolition des contrôles systématiques de personnes en l'absence de soupçon aux frontières ne pourrait être compensée par des contrôles mobiles à l'intérieur. L'UDC estime, par conséquent, qu'il ne faut pas entrer en matière sur ce dossier. Les partisans de l'accord ont estimé qu'il n'y avait pas de solution de rechange à l'adhésion à Schengen. D'après eux, les accords de Schengen et de Dublin amélioreront la sécurité. Ils soulignent que si l'adhésion présenterait un intérêt pratique, elle n'est pas obligatoire. En outre, la possibilité d'accéder directement au système d'informations SIS et à la banque de données électronique Eurodac reviendrait à doter la Suisse de nouveaux instruments de lutte contre la criminalité et les abus en matière d'asile. Par ailleurs, les accords permettraient de pré-

server les intérêts de la place financière du fait que le secret bancaire y est inscrit.

Rejet de la proposition de non-entrée en matière

Avec la multiplication des contrôles à l'intérieur du pays et l'accès au système de recherche SIS, l'accord de Schengen permettrait, selon le conseiller fédéral Christoph Blocher, de garantir la sécurité. Il a expliqué que la tâche majeure des cantons, ces deux prochaines années, serait de réorganiser les contrôles de personnes à l'intérieur de manière à impliquer le corps des gardes-frontière. La proposition de non-entrée en matière a été rejetée par 121 voix contre 56.

Contre un référendum obligatoire

Contrairement au Conseil fédéral et au Conseil des Etats, l'UDC a exigé la tenue d'un référendum obligatoire pour la participation à Schengen/Dublin. Au motif que l'accord n'implique pas d'adhérer à une communauté supranationale ou à une organisation chargée de la sécurité collective, le Conseil national a décidé par 120 voix contre 57 de soumettre Schengen/Dublin au référendum facultatif au lieu du référendum obligatoire. Lors du vote d'ensemble, le National a approuvé l'accord Schengen/Dublin par 126 voix contre 58 et 5 abstentions.

Autres dossiers concernant les milieux économiques

L'accord sur les produits agricoles transformés, grâce auquel les producteurs de denrées alimentaires suisses pourront mieux exporter leurs produits vers l'UE, n'a pas fait l'objet de controverses majeures. L'accord a été approuvé par 177 voix contre 1, au vote d'ensemble. Le Conseil national a accepté les accords sur la fiscalité de l'épargne et la lutte contre la fraude par, respectivement, 146 voix contre 11 et 71 voix contre 29. Les accords bilatéraux II retournent maintenant devant le Conseil des Etats pour l'élimination des divergences. En effet, des divergences subsistent en ce qui concerne la loi sur la fiscalité de l'épargne ainsi que la mise en œuvre des accords Schengen/Dublin sur la police et sur l'asile. La principale divergence concerne la réglementation de la coopération entre la police et le corps de gardes-frontière.

Le Conseil national soutient aussi l'extension de la libre circulation des personnes

Deuxième Chambre à traiter ce dossier, le Conseil national a accepté, par 184 voix contre 3, d'examiner le protocole additionnel en vue de l'extension de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Chypre et Malte). Il a rejeté une proposition de l'UDC visant à repousser l'examen du dossier jusqu'en 2009. Lors de la révision des mesures d'accompagnement, le Conseil national a couplé les deux projets séparés en raison de considérations liées au vote. Lors de l'examen des mesures d'accompagnement pour l'extension de la libre circulation des personnes, le National, en accord avec le Conseil des Etats, a approuvé par 110 voix contre 62 la simplification de la déclaration de force obligatoire des conventions collectives de travail (CCT), un point controversé. Au début de la dernière semaine de la session, la Chambre du peuple terminera les débats sur les mesures d'accompagnement et votera le dossier de la libre circulation des personnes.

Le protocole additionnel prévoit une ouverture progressive (d'ici à 2011) et contrôlée (priorité aux nationaux, contingents croissants, mesures protectrices d'accompagnement pour le marché indigène du travail) en faveur des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE. Il introduit également un régime transitoire séparé équivalent à celui qu'applique l'UE à ses nouveaux membres et renforce les mesures d'accompagnement décidées dans le cadre des bilatérales I (développement des contrôles, aggravation des sanctions, allègement des conditions de déclaration de force obligatoire des CCT).

Contre un ajournement du protocole additionnel

Lors du débat d'entrée en matière, les sénateurs étaient divisés sur l'ouverture progressive de notre marché du travail à la main-d'œuvre des nouveaux Etats membres de l'UE. Le plat de résistance était les mesures d'accompagnement. L'extension de la libre circulation des personnes a suscité des oppositions de principe dans la mesure où l'UDC a exigé l'ajournement du dossier jusqu'en 2009. L'UDC considère qu'il faut prendre le temps de tester la libre circulation avec les quinze premiers pays membres de l'UE. D'un autre côté, les partisans ont clairement indiqué qu'il n'existait pas de solution de rechange à la voie bilatérale. Si elle refuse, la Suisse court le risque que l'UE résilie

l'ensemble des accords bilatéraux. Les entreprises ont surtout souligné les conséquences positives pour la place économique suisse que devrait produire l'extension de la libre circulation des personnes. Selon elles, la Suisse ne doit pas prendre le risque de voir des obstacles au commerce et autres tracasseries entraver les exportations suisses sur les marchés européens. Les entreprises estiment que la Suisse a besoin des nouveaux marchés pour stimuler sa croissance économique. En effet, les mesures d'accompagnement négociées avec les partenaires sociaux permettraient notamment de contrecarrer les délocalisations d'entreprises. Enfin, les mesures d'accompagnement, relativement poussées, peuvent être acceptées dans le sens d'un compromis. Les syndicats ont clairement fait comprendre qu'ils ne reviendraient en arrière sur aucun point du compromis négocié, qui constitue à leurs yeux un minimum. Enfin, le Conseil national a accepté d'entrer en matière sur le protocole additionnel à l'unanimité moins trois voix et il a rejeté la proposition de renvoi et d'ajournement de l'UDC par 139 voix contre 51.

Pour une simplification des conditions de déclaration de force obligatoire

La Chambre du peuple a accepté par 135 voix contre 53 d'entrer en matière sur la révision des mesures d'accompagnement. Lors de l'élaboration concrète des mesures, il a accepté par 110 voix contre 62, à l'instar du Conseil des Etats, le compromis des partenaires sociaux, proposé par le Conseil fédéral, de simplifier les conditions de déclaration de force obligatoire des CCT. Désormais, il suffira que 50% des travailleurs d'une branche soient concernés par une CCT, mais il renonce à exiger un quorum des employeurs.

Après bataille autour de la nouvelle loi sur les douanes

Lors de l'élimination des divergences sur la nouvelle loi sur les douanes, le Conseil des Etats a maintenu, à raison, le principe d'équivalence pour le trafic de perfectionnement actif ; ce principe implique une simplification des importations et des exportations de biens en vue de leur perfectionnement. Pour ce qui concerne le trafic de perfectionnement passif, le Conseil national a très justement refusé le mécanisme de protection introduit.

Encourager les structures concurrentielles

En lien avec le trafic de perfectionnement actif, le Conseil des Etats s'est prononcé une nouvelle fois en faveur du principe d'équivalence par 23 voix contre 13. Ainsi, les biens suisses qui sont réexportés ne doivent pas être identiques, mais leur quantité, leur nature et leurs qualités doivent être les mêmes. Le Conseil des Etats a également insisté sur une réduction des droits de douane pour le trafic de perfectionnement passif, lors duquel des biens sont exportés pour être transformés à l'étranger, puis à nouveau importés. Le délai de transition devrait courir jusqu'à fin 2011. Les deux décisions de la Chambre des cantons contribuent à rendre l'industrie de transformation suisse plus compétitive.

Sur la question de la prescription de la dette douanière, le Conseil des Etats a suivi le Conseil national à une nette majorité. Désormais, la dette douanière sera prescrite après 15 ans seulement au lieu de 8 ans. Le projet retourne maintenant au Conseil national.

Budget 2005 : les divergences

Le Conseil national a terminé la délibération de détail sur le budget 2005 et l'a adopté par 86 voix contre 66 au vote d'ensemble. Dans la version de la Chambre prioritaire, le budget se solde par un déficit de 1 895 mio.fr., autrement dit il ne respecte pas les exigences du frein à l'endettement. Toutefois, le Conseil des Etats a ramené le déficit à 1 816 mio.fr., un montant conforme au frein à l'endettement.

Frein à l'endettement : en bonne voie

Lors de l'examen de détail, le Conseil des Etats s'en est tenu dans les grandes lignes aux propositions de sa commission des finances. Le Conseil national est revenu sur un grand nombre des augmentations de dépenses qu'il avait introduites – notamment dans le domaine du trafic régional, des contributions à l'exportation des produits agricoles transformés et pour le poste des intérêts passifs. La version du Conseil des Etats respecte les exigences du frein à l'endettement : le déficit de 1 816 mio.fr. (Conseil fédéral : 1 809 mio.fr.) laisse une réserve de 32 mio.fr. Au vote d'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le budget 2005 par 33 voix contre 1. Le projet est maintenant soumis au Conseil national pour l'élimination des divergences.

Plan financier 2006-2008

Les deux Chambres ont accepté tacitement le plan financier 2006-2008. En vertu de ce plan, les déficits structurels pourront être supprimés d'ici à 2007. Les excédents indispensables selon le frein à l'endettement en 2007 et 2008 seront même dépassés de quelque 120 mio.fr. à 200 mio.fr., avec des résultats de 618 mio.fr. et 715 mio.fr. Ces perspectives budgétaires favorables reposent sur deux conditions : premièrement, le Parlement doit accepter le PAB04 sans supprimer d'allègement, et deuxièmement, il faut que les prévisions conjoncturelles sur lesquelles se fondent le plan financier se réalisent. Or à ce chapitre, il règne une grande incertitude...

Hans Kaufmann, economiesuisse Berne
hans.kaufmann@eonomiesuisse.ch