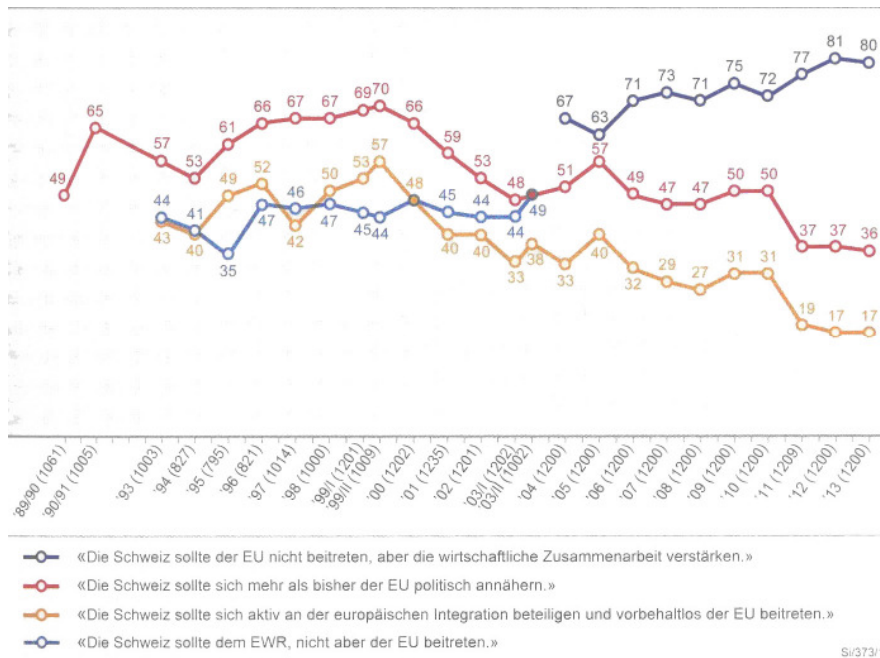


En matière de politique européenne, desiderata et exigences divergent

Le « Center for Security Studies » de l'EPFZ publie chaque année une étude sur la formation de l'opinion en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. L'édition publiée récemment révèle que l'acceptation par la population suisse d'une adhésion à l'UE continue à plafonner au plus bas. Cela ne s'explique pas uniquement par le climat politique dans le pays mais surtout par la crise de la dette en Europe et la réputation entamée de l'Union qui s'ensuit. Mais aussi les partisans d'un rapprochement politique différent sont dans la minorité puisqu'ils n'obtiennent que 36% d'approbation. On devrait en conclure que la population suisse souhaite le statu quo, voire une coopération moins étroite avec l'UE. Qu'une majorité de 80% des sondés estiment que la coopération économique devrait être renforcée ne laisse donc pas d'étonner. Or nous savons tous qu'un développement de la coopération économique, notamment par rapport au marché intérieur européen, ne peut être réalisé qu'au travers d'une intégration politique plus poussée. Comment s'expliquer cette divergence ? Il se trouve que, ces dernières années, tout rapprochement de l'UE au plan politique a été systématiquement tabouïté et l'Union a servi de bouc émissaire pour toutes sortes de problèmes. Des efforts en vue d'approfondir la coopération sont trop souvent taxés d'attaque contre la souveraineté, la démocratie et le fédéralisme.

S'agissant de la politique européenne, il apparaît que la Suisse se trouve à un tournant. La voie bilatérale est obstruée depuis longtemps. Pour débloquer la situation, nous avons besoin sans plus tarder d'une discussion ouverte, proactive, sans a priori avec l'opinion où l'on pourra s'expliquer sur les avantages et les inconvénients des différentes formes de coopération avec l'UE. C'est là le seul moyen de colmater la brèche qui existe entre l'opinion publique et ce qui est possible en matière de politique étrangère.

«Selon vous, comment la Suisse peut-elle le mieux défendre ses intérêts, tout en contribuant à garantir la sécurité dans le monde ?»



Source : Sicherheit 2013, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Tibor Szvircsev Tresch / Andreas Wenger, Center for Security Studies, ETH Zürich

Relations Suisse-UE d'un coup d'œil: état des lieux et évolution

Résumé : relations générales Suisse-UE

- Le Conseil fédéral a prolongé la clause de sauvegarde pour l'UE-8 (24.04) et l'a réactivée pour les anciens Etats membres (15.05). Ne sont concernés que les permis à long terme. Ces décisions ont provoqué l'irritation de l'UE et des gouvernements des Etats membres qui d'ailleurs mettent en question la base du calcul appliqué par la Suisse.
- Le groupe de travail de la Confédération, composé de représentants de l'administration fédérale et des cantons, a présenté les mesures en vue de régler le litige à propos de la fiscalité des entreprises (17.05) : baisses d'impôts, solutions «boxes» et éventuels paiements compensatoires par la Confédération. L'UE attend des résultats concrets jusqu'au 21 juin, faute de quoi elle prendra des mesures de rétorsion. Le secrétaire d'Etat Ambühl a présenté les propositions à Bruxelles (29.05).
- Les ministres des finances de l'UE ont donné un mandat à la Commission en vue de négocier avec la Suisse et d'autres Etats tiers la fiscalité de l'épargne (et l'échange automatique d'informations) (14.05). En outre, les chefs de gouvernement des Etats membres de l'UE ont réaffirmé l'objectif qui vise à étendre, à l'avenir, les règles d'imposition des revenus provenant d'assurances vie, de fondations et de dividendes (22.05).
- Désormais, l'UE fera dépendre des accords sur l'accès au marché intérieur d'une solution des questions institutionnelles. A l'heure actuelle, il n'existe ni une autorité d'arbitrage de différends, ni un tribunal d'arbitrage ou une interprétation uniforme du droit. Un papier élaboré en commun par le secrétaire d'Etat Rossier et son collègue de l'UE, David O'Sullivan, et dont les médias ont récemment pris connaissance, contient trois propositions de solution : un arrimage aux institutions de l'EEE, une autorité juridictionnelle et de surveillance obligatoire ou une sorte de recours préjudiciel auprès de la Cour de justice européenne. Ces propositions font l'objet de discussions au Conseil fédéral.
- Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie deviendra le 28^e Etat membre de l'UE. Cela signifie que l'accord sur la libre circulation des personnes, s'il est censé continuer à exister sous sa forme actuelle, devra être élargi à ce pays des Balkans.
- L'an prochain (vraisemblablement en mai), le peuple sera appelé à voter sur l'Initiative contre l'immigration de masse. Elle figure à l'ordre du jour du Conseil national au cours de la session d'été (jeudi 20.06). A l'instar de l'initiative de l'UDC, le Conseil fédéral s'est prononcé contre l'initiative ECOPOP (29.05), elle ne sera pas encore soumise au parlement cet été.

Commentaire : en prolongeant et en étendant l'application de la clause de sauvegarde, la Suisse hypothèque gratuitement la relation difficile avec l'UE. Et cela juste au moment où est bloquée la voie bilatérale en raison de l'absence d'une solution institutionnelle et où des négociations ardues sont en cours sur les dossiers fiscaux. En outre, le litige fiscal avec l'UE – ainsi que l'arrangement avec les Etats-Unis qui fait beaucoup de bruit en ce moment – montrent à l'envi qu'il n'est pas opportun d'esquiver une discussion jusqu'au moment où l'on perd la chance d'avoir voix au chapitre et où l'on n'a plus que le choix de reprendre des solutions préfabriquées. Une politique ouverte, proactive, permettrait en tout cas d'obtenir de meilleurs résultats qu'essayer de gagner du temps !

Fiscalité des entreprises

- **Rétrospective** : l'UE critique depuis 2007 les régimes qui dans certains cantons permettent de privilégier les revenus d'entreprises étrangères («ring fencing»). Au cas où la Suisse ne serait pas en mesure de prouver, jusqu'au 21 juin, sa détermination à réformer le système en vigueur, elle risquerait de se retrouver sur une liste noire. Un groupe de travail composé de représentants de l'administration fédérale et des cantons a présenté des propositions de solution. Il suggère une combinaison de privilèges fiscaux compatibles avec l'UE et une baisse générale des impôts sur les entreprises. Par ailleurs, le groupe de travail et le DFF se sont prononcés contre une harmonisation fiscale matérielle. En outre, les pertes de recettes des cantons (1 à 3 milliards de francs selon le DFF) entraînées par cette solution seraient partiellement compensées par la Confédération. En vue d'alimenter ces paiements compensatoires, on envisage une augmentation de la TVA ou l'introduction d'un impôt sur le bénéficiaire en capital (17.05). Le secrétaire d'Etat Ambühl a présenté ces propositions au groupe de travail interne de l'UE sur la fiscalité des entreprises et a parlé d'un écho «dans l'ensemble» positif (29.05).
- **Evolutions prévisibles** : les ministres des finances de l'UE attendent les premiers résultats jusqu'à la réunion de l'Ecofin agendée le 21 juin. Jusqu'à cette date butoir doivent être visibles des efforts tendant à modifier ou à supprimer les régimes fiscaux controversés. Selon le DFF, la mise en œuvre de cette réforme fiscale prendra au minimum cinq ans. D'autre part, l'OCDE est également en train de préparer une directive destinée à faire cesser des pratiques fiscales controversées. On estime que quelques pratiques, monnaie courante dans certains pays membres de l'UE, pourraient aussi en faire les frais.
- *Commentaire* : la controverse sur la fiscalité des entreprises montre à quel point les politiques extérieure et intérieure sont liées dans le contexte de la question européenne, tout en constituant un défi pour le fédéralisme. La souveraineté fiscale cantonale et la Nouvelle péréquation financière sont directement concernées par cette question. Le conflit met aussi en lumière l'impossibilité pour la Suisse, non-membre de l'UE, en raison de ses étroits liens économiques, d'échapper aux régulations au niveau européen.

Fiscalité de l'épargne

- **Rétrospective** : les ministres des finances de l'UE ont donné un mandat à la Commission de négocier la révision de la fiscalité de l'épargne et l'échange automatique d'informations avec la Suisse (14.05). Les pays membres de l'UE connaissant le secret bancaire, l'Autriche et le Luxembourg, avaient par le passé fait dépendre leur accord pour l'échange automatique d'informations de solutions équivalentes négociées avec la Suisse. Etant donné les concessions faites aux Etats-Unis dans le cadre de FATCA, lesdits pays ont décidé d'adopter l'échange automatique d'informations, tout en donnant leur accord pour un mandat de négociations élargi avec la Suisse.
- **Evolution prévisible** : on s'attend à ce que l'UE envisage des négociations avec la Suisse, ayant comme base du mandat de négociations du côté de l'UE la directive élargie sur la fiscalité de l'épargne proposée par la Commission, y compris le passage à l'échange automatique d'informations. On estime que d'ici la fin de l'année, l'UE élargira la fiscalité de l'épargne aux dividendes et aux revenus provenant d'assurances vie et de fondations. Le Luxembourg a toutefois lié son accord à des progrès réalisés dans les négociations avec la Suisse.

- *Commentaire : quand en 2004, au cours des négociations sur les Bilatérales II, fut conclu l'accord sur la fiscalité de l'épargne, on parlait de l'idée que le secret bancaire serait garanti à long terme. Des progrès dans ce dossier ayant été bloqués pendant des années à l'intérieur de l'UE, les événements se sont précipités ces derniers mois, en changeant les paramètres de fond en comble, notamment en raison du facteur FATCA. Dès lors, il faut s'attendre à ce que la pression sur la Suisse s'accroisse dans un proche avenir, en particulier au vu de la référence de la chancelière Angela Merkel et du président du Parlement européen Martin Schulz au rythme imposé par les Etats-Unis dans le dossier fiscal avec la Suisse. Entre-temps, des représentants du milieu bancaire font remarquer que l'accès au marché intérieur européen, menacé d'érosion, est plus important qu'un secret bancaire absolu. A défaut d'une solution des questions institutionnelles, un accord sur l'accès au marché intérieur, en échange du passage à l'échange automatique d'informations, ne semble toutefois guère possible.*

Questions institutionnelles

- **Rétrospective :** comme on sait, de nouveaux accords sur l'accès au marché intérieur ne sont plus possibles à défaut d'une solution des questions institutionnelles. Un papier interne au DFAE, publié récemment dans les médias, envisage trois solutions : 1) L'arrimage aux institutions de l'EEE ; 2) Une nouvelle autorité juridictionnelle et de surveillance commune ; 3) Une coopération lors de la jurisprudence avec un recours préjudiciel, étant entendu que le Tribunal fédéral consulterait une expertise de la Cour de justice européenne sur l'interprétation du droit et sur des cas litigieux. De même, on envisage aussi d'appliquer les nouveaux mécanismes aux accords existants.
- **Evolution prévisible :** désormais, les deux partenaires ont déplacé le dossier de la diplomatie vers le niveau politique. Or il s'agira de déterminer quelle partie privilégiera lesquelles des solutions et si l'on peut se mettre d'accord sur l'ouverture de négociations. Côté suisse, les propositions ont déjà été discutées au Conseil fédéral, mais n'ont pas été commentées en public.
- *Commentaire : le papier interne révélé par les médias montre noir sur blanc l'ampleur des démarches nécessaires à la poursuite de la voie bilatérale. Dès lors, on doit s'affranchir de l'illusion qu'à moins d'accepter les procédures juridiques qui en font partie, il sera possible à la longue de participer au marché intérieur européen. A ce propos, on doit se rendre compte que des mécanismes garantissant la sécurité juridique et une procédure de conciliation réglementée protègent opportunément de pressions dont la Suisse pourrait être l'objet et qu'ils sont donc dans son intérêt bien compris. Pour autant, au regard des démarches nécessaires à la poursuite de la voie bilatérale, le Conseil fédéral serait bien inspiré de ne plus reculer devant la perspective de reconsidérer sérieusement les avantages et les inconvénients d'une adhésion à l'EEE ou à l'UE.*

Libre circulation des personnes

- Rétrospective : le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'application de la clause de sauvegarde et de l'étendre, restreignant ainsi pendant une année l'immigration de personnes originaires de tous les pays membres de l'UE. Quant aux initiatives contre l'immigration de masse et Ecopop, il recommande de les rejeter (07.12.2012 / 29.05.2013). La commission CIP-N s'est prononcée contre l'initiative de l'UDC (03.05., 18 contre 7). Un papier de position du PDC (19.04) exige une clause de sauvegarde durable.
- Evolution prévisible : dans les années à venir, trois votations sur des sujets incompatibles avec l'accord sur la libre circulation des personnes seront soumises au peuple : les initiatives mentionnées et le référendum prévisible contre l'extension de la libre circulation à la Croatie. L'Initiative contre l'immigration de masse sera discutée pendant cette session au CN (20.06).
- *Commentaire : en activant la clause de sauvegarde – un instrument absolument impropre à piloter l'immigration –, le Conseil fédéral a, indirectement et involontairement, mis en question la libre circulation des personnes. Cette attitude contradictoire est dangereuse. L'acquis que constitue la libre circulation des personnes doit être préservé résolument et durablement ! Elle est indispensable à la population suisse et à notre économie et, qui plus est, liée par la clause guillotine aux autres accords des Bilatérales I. Sa déchéance entraînerait à coup sûr la résiliation des Bilatérales I et une longue période empreinte d'insécurité juridique.*

En bref :

- Schengen : la Commission européenne, les Etats membres de l'UE et le Parlement européen se sont mis d'accord, dans le cadre d'une réforme Schengen, sur un mécanisme relatif à l'introduction temporaire de contrôles aux frontières (30.05). L'application de ce paragraphe est conditionnée à la reconnaissance d'un cas d'urgence par la Commission qui devrait alors présenter une proposition aux Etats membres, proposition que ceux-ci devraient approuver à la majorité qualifiée. Le nouveau règlement s'applique aussi à la Suisse.