

L'initiative de l'ASIN nuitrait à l'économie

dossierpolitique

5 mars 2012

Numéro 4

Initiative sur les accords internationaux.

Ouverte sur le monde, l'économie suisse a besoin de conditions-cadre stables et fiables. Ces conditions sont garanties par un réseau dense d'accords internationaux conclus avec de nombreux États dans le monde entier. Le 17 juin 2012, la population suisse devra se prononcer sur l'initiative « Accords internationaux : la parole au peuple ». L'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) a déposé ce projet afin d'étendre le référendum obligatoire à la quasi-totalité des accords internationaux : tous les accords de droit international touchant des « domaines importants » devraient automatiquement être approuvés par le peuple et les cantons.

Position d'economiesuisse

▶ La compétitivité internationale de l'économie suisse doit être renforcée. L'initiative de l'ASIN rendrait la politique économique extérieure de la Suisse inutilement compliquée alors que celle-ci est dynamique et réussit à notre pays.

▶ En politique extérieure, les droits démocratiques sont déjà garantis. L'initiative de l'ASIN est inutile : elle modifie un système qui fonctionne bien et a fait ses preuves. La légitimité démocratique de la politique extérieure doit rester garantie par l'implication des principaux acteurs à un stade précoce – et non via des votations automatiques qui interviennent tard dans le processus.

L'initiative populaire demande l'instauration du vote automatique sur les accords internationaux

► Ce que l'initiative demande : étendre le référendum obligatoire aux accords de politique extérieure.

L'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) a lancé l'initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux : la parole au peuple !) » dans le but de rendre obligatoire le référendum sur les accords internationaux dits « importants ». Elle souhaite introduire un vote obligatoire sur tous les accords internationaux touchant des domaines importants ; et ce, qu'un projet soit politiquement controversé ou non.

L'initiative populaire modifie l'art. 140, al. 1 Cst. comme suit :

¹Sont soumis au vote du peuple et des cantons :

d. les traités internationaux qui :

1. entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants ;
2. obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants ;
3. délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants ;
4. entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs, ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs.

Réglementation actuelle :

Le peuple se prononce sur un accord international s'il le souhaite

► La participation du peuple à la politique extérieure est déjà garantie.

Aujourd'hui, la Constitution (art. 140 Cst.) règle quels accords internationaux doivent obligatoirement être soumis au vote du peuple et des cantons. L'adhésion à une organisation supranationale comme l'UE serait concernée, par exemple. De la même manière, la Constitution fixe pour quelles catégories de traité le référendum facultatif doit être appliqué (art. 141 Cst.) : ceux-ci doivent être soumis au peuple sur demande de 50 000 citoyens ayant le droit de vote ou de huit cantons. Il s'agit de tous les accords internationaux qui :

- sont d'une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ;
- prévoient l'adhésion à une organisation internationale comme l'OMC ;
- contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

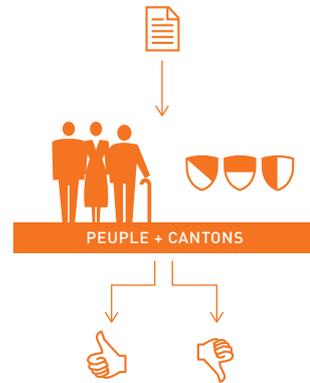
Le Conseil fédéral peut conclure seul tous les autres accords internationaux qui n'ont pas une portée particulière. Cela décharge le Parlement et le peuple.

Graphique 1

► La Constitution règle les compétences de manière claire.

Ouverte sur le monde, l'économie suisse a besoin du meilleur accès possible aux marchés

ACCORDS SOUMIS AU RÉFÉRENDUM OBLIGATOIRE

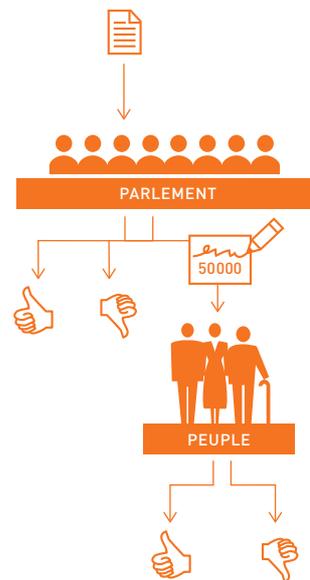


Les accords impliquant l'adhésion de la Suisse à une organisation supranationale ou de sécurité collective, comme l'UE et l'OTAN, sont soumis au référendum obligatoire. Ces accords requièrent la majorité du peuple et des cantons.

Exemples :

- EEE, refusé, 1992
- Adhésion à l'ONU, refusée, 1986
- Accord de libre-échange Suisse-UE, accepté, 1972

ACCORDS SOUMIS AU RÉFÉRENDUM FACULTATIF

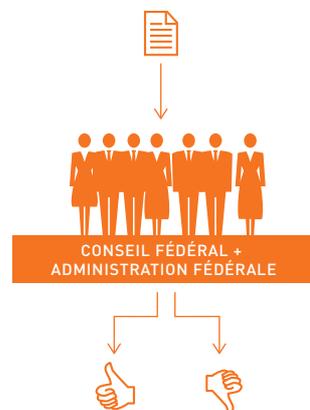


Les accords internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales, sont soumis au référendum facultatif. Les accords qui satisfont ces critères sont examinés par le Parlement qui décide s'il les soumet au référendum facultatif. Une vingtaine d'accords sont concernés chaque année. 50 000 citoyens ayant le droit de vote et huit cantons peuvent demander un référendum. Ces cinq dernières années, quatre référendums ont été demandés. À défaut, l'accord international entre en vigueur.

Exemples :

- Pas de référendum demandé pour :
- l'arrêté fédéral portant approbation de la Convention des Nations unies contre la corruption, 2009
- Un référendum a été demandé pour :
- l'extension de la libre circulation des personnes à la Roumanie et à la Bulgarie, 2009

ACCORDS NON SOUMIS AU RÉFÉRENDUM



Les accords internationaux que le Conseil fédéral ou l'Administration fédérale sont habilités à conclure en vertu d'une loi spécifique ne sont pas soumis au référendum. Cela vaut aussi pour les accords internationaux de portée limitée. Près de 75 % des accords internationaux conclus chaque année tombent dans cette catégorie.

Exemples :

- Accord de coopération scientifique et technique entre la Suisse et le Brésil, 2010
- Accord entre la Suisse et la Géorgie relatif aux services aériens réguliers, 2010

Ouverte sur le monde, l'économie suisse a besoin du meilleur accès possible aux marchés

► L'économie suisse vit en grande partie du commerce international.

L'économie suisse gagne un franc sur deux à l'étranger. Notre prospérité dépend en grande partie du commerce international de biens et services ainsi que des investissements internationaux. En réaction à la crise économique et financière mondiale et à l'intensification de la concurrence entre places économiques, de plus en plus d'États tentent de cloisonner leur marché. Ils augmentent les droits de douane, introduisent des clauses favorisant les produits indigènes, subventionnent leurs industries exportatrices et limitent les investissements. Ces trois dernières années, plus de 1000 mesures de ce genre ont été introduites à l'échelle mondiale. Quelque 200 mesures touchent directement la Suisse.

► L'économie suisse bénéficie grandement d'un réseau dense d'accords internationaux.

La Suisse doit rester un partenaire de négociation crédible

De bonnes conditions-cadre et la sécurité juridique dans le domaine du commerce international sont de la plus haute importance pour les entreprises suisses. Ces conditions sont assurées par un tissu très dense de traités internationaux. La Suisse doit rester un partenaire de négociation attrayant et crédible. En ce qui concerne la négociation d'accords, la politique extérieure doit continuer de tirer sa légitimité démocratique de l'implication des principaux acteurs à un stade précoce, et non de votations qui interviennent tard dans le processus. Si plusieurs accords venaient à être refusés alors qu'ils sont le fruit d'années de négociations et qu'ils sont signés, la Suisse serait considérée comme un partenaire contractuel imprévisible et serait affaiblie sur la scène internationale.

Les 500 accords internationaux que la Suisse conclut chaque année couvrent des domaines très divers – du libre-échange aux accords multilatéraux de protection de l'environnement. L'économie attache une importance particulière au réseau dense formé par les 82 conventions de double imposition (CDI), les 120 accords de protection des investissements et les 28 accords de libre-échange. Une douzaine d'accords de libre-échange et 20 CDI sont actuellement en discussion ou en cours de négociation.

► Les accords internationaux, comme les accords de libre-échange, permettent aux entreprises suisses de rester compétitives par rapport à la concurrence étrangère.

L'économie suisse est compétitive grâce aux accords internationaux

Grâce aux accords de libre-échange, il est possible de supprimer en grande partie les droits de douane et autres entraves au commerce, tels que les prescriptions spéciales en matière d'emballage et d'étiquetage. Cela accroît la compétitivité de nos entreprises sur les marchés d'exportation. Selon une étude du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), les exportations suisses destinées à des partenaires de libre-échange extra-européens ont enregistré une croissance près de deux fois plus forte que l'ensemble des exportations au cours des quatre années suivant l'entrée en vigueur de l'accord (10,5 % contre 5,7 %). De plus, ces accords permettent aux entreprises industrielles helvétiques qui exportent de réaliser des économies considérables au titre des droits de douane. Leur montant dépasserait les 100 mio.fr. par an. Cela profite aussi aux consommateurs : les économies réalisées sur les importations en provenance de l'UE seulement avoisinent 2 mrd fr. par an.

► Les accords bilatéraux de protection des investissements soutiennent également les activités des entreprises suisses à l'étranger.

► Les entreprises suisses sont tributaires de bonnes relations avec l'étranger.

► La Constitution définit quels accords internationaux sont soumis au référendum obligatoire ou facultatif.

Outre les accords de libre-échange, les accords bilatéraux de protection des investissements soutiennent également l'activité des entreprises suisses à l'étranger. Ces derniers visent à protéger les investissements suisses réalisés à l'étranger contre les pratiques contraires au droit international du pays concerné. La Suisse possède le plus grand réseau d'accords, après l'Allemagne et la Chine (état : fin 2010). Au cours des dix dernières années, le montant des investissements directs de la Suisse à l'étranger a doublé et atteint près de 880 mrd fr. De plus, notre économie a besoin de la coopération internationale dans les domaines de la formation et de la recherche.

Il faut accroître et non affaiblir la compétitivité de la Suisse

En particulier dans la situation économique actuelle, les entreprises suisses sont tributaires de bonnes relations avec l'étranger. L'évolution du cours de change en 2011 a été dramatique : les entreprises exportatrices et celles focalisées sur le marché intérieur pâtissent toujours du franc fort. Ce dernier a entraîné une baisse des commandes et une pression concurrentielle encore plus forte de la part des pays voisins. Seules les entreprises qui restent compétitives peuvent prospérer dans une telle situation. Si l'entrée en force d'accords internationaux importants était retardée ou refusée, cela pénaliserait inutilement les entreprises helvétiques par rapport à la concurrence étrangère et menacerait des emplois.

L'initiative modifie un système équilibré qui a fait ses preuves

l'économie suisse soutient sans restriction le système efficace et éprouvé de la démocratie directe. La distinction entre le référendum obligatoire et facultatif a aussi fait ses preuves. Elle garantit que le peuple ne vote que sur des accords internationaux quand il le souhaite réellement. En cas d'acceptation de l'initiative, des accords ne faisant pas l'objet de contestations seraient également soumis au vote. Au lieu de renforcer la démocratie directe, l'initiative l'affaiblirait au contraire. Une succession de votes inutiles et donc inintéressants détériorerait notre démocratie sur le plan qualitatif.

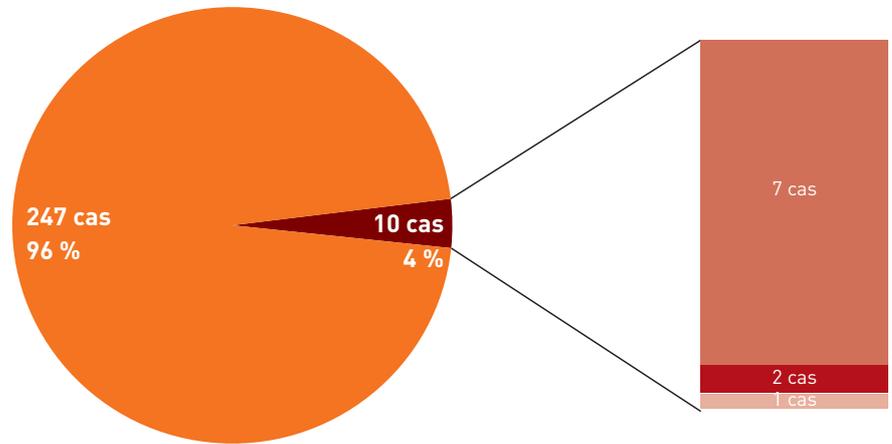
Par le passé, la tenue d'un référendum sur des accords internationaux n'a été demandée que ponctuellement, en l'occurrence, dix fois pour un total de 250 cas environ. L'une de ces demandes de référendum n'a pas abouti. Et les citoyens ont approuvé sept des neuf accords qui leur ont été soumis.

Graphique 2

► Ces 90 dernières années, 96 % des accords internationaux étaient incontestés.

Vue d'ensemble des référendums facultatifs en lien avec des accords internationaux

Un référendum a été demandé pour dix accords seulement



- Pas de référendum
- Accord accepté
- Accord refusé
- La demande de référendum n'a pas abouti.

Introduction du passeport biométrique	2009	Accord accepté
Extension de la libre-circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie	2009	Accord accepté
Libre circulation des personnes avec les nouveaux États membres de l'UE en Europe centrale et orientale	2005	Accord accepté
Accords d'association à Schengen et Dublin	2005	Accord accepté
Accords bilatéraux I	2000	Accord accepté
Breton Woods	1992	Accord accepté
Convention entre la Suisse et l'Italie au sujet de l'utilisation de la centrale hydraulique du Spöl	1958	Accord accepté
Arrêté fédéral concernant la conclusion d'un accord entre la Suisse et l'Association internationale de développement (IDA) relatif à un prêt de 200 mio.fr	1976	Référendum accepté, accord refusé
Arrêté fédéral ratifiant la Convention entre la Suisse et la France réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les cantons suisses limitrophes	1923	Référendum accepté, accord refusé
Arrêté fédéral portant approbation des accords internationaux conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales conduites sous l'égide du GATT (cycle d'Uruguay)	1995	La demande de référendum n'a pas abouti.

Source : economiesuisse

► L'initiative ne précise pas quels domaines sont « importants ».

La notion de « domaine important » n'est pas clairement définie

Une autre faiblesse de l'initiative est sa formulation floue. Les auteurs de l'initiative demandent que les accords internationaux portant sur des domaines dits importants soient automatiquement soumis au vote. Mais que faut-il entendre par « domaines importants » ? Il n'existe pas de procédures ou de critères communément admis permettant de classer des domaines politiques entiers en fonction de leur importance. La Constitution ne considère pas que certains thèmes soient plus importants que d'autres et n'établit donc pas de priorités entre des thèmes. En cas d'acceptation de l'initiative, le Parlement devrait décider si un accord qui fait l'objet de contestations doit réellement être soumis au référendum obligatoire. Ces décisions susciteraient inévitablement des critiques et des débats.

L'ASIN interprète les droits populaires de manière unilatérale. Elle exige que le peuple se prononce obligatoirement sur chaque traité qui entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de 1 mrd fr. ou de nouvelles dépenses récurrentes de 100 mio.fr. Par contre, les auteurs de l'initiative n'ont que faire de votations obligatoires sur les dépenses relatives à l'armée, l'agriculture, aux assurances sociales, etc.

Conclusion : l'initiative nuit à la Suisse

► **L'économie suisse est tributaire d'un réseau dense d'accords internationaux.**

Pour notre économie ouverte sur le monde, des conditions-cadre stables et la sécurité juridique sont de la plus haute importance. Des accords internationaux, comme des accords de libre-échange, des conventions de double imposition ou des accords de protection des investissements, sont essentiels pour la compétitivité des entreprises suisses.

► **Aujourd'hui, les accords internationaux importants sont déjà soumis au référendum obligatoire et doivent être soumis au peuple.**

En outre, une votation populaire peut être demandée sur des accords internationaux controversés via le référendum facultatif. Ce système, qui garantit que le peuple ne vote que sur des accords internationaux quand il le souhaite, a fait ses preuves.

Pour toutes questions :

peter.flueckiger@economiesuisse.ch
mirjam.matti-gaehwiler@economiesuisse.ch
delphine.jaccard@economiesuisse.ch