

# Sélection d'article sur la politique suisse

processus

**La loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (MCF  
04.021)**

# Imprimer

## Éditeur

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Contributions de

Burgos, Elie

## Citations préféré

Burgos, Elie 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: La loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (MCF 04.021), 2005 - 2006*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), téléchargé le 16.04.2025.

# Sommaire

<b>Chronique générale</b>	<b>1</b>
<b>Politique étrangère</b>	<b>1</b>
Relations avec l'UE	1
Politique du développement	4

## Abréviations

<b>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EVD</b>	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

---

<b>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
<b>UE</b>	Union européenne
<b>DFE</b>	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères

# Chronique générale

## Politique étrangère

### Relations avec l'UE

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 15.12.2005  
ELIE BURGOS

Les incertitudes ayant été levées suite à l'acceptation en votation populaire des deux accords bilatéraux avec l'UE durant l'année sous revue, la question du **financement du milliard de francs destiné à soutenir l'effort de cohésion de l'UE élargie** s'est posée concrètement. Le Conseil fédéral a proposé, en 2004, dans son message sur la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, de compenser ce montant dans les budgets du DFE et du DFAE (500 millions chacun), afin de ne pas faire gonfler le budget fédéral. Parmi les diverses options possibles, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-CE) s'est prononcée contre la création d'une loi spécifique pour encadrer la contribution en question. Elle a par contre proposé de prendre pour base légale de la contribution la nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, qui prolonge l'arrêté alors en vigueur (voir infra). La CPE-CE n'a ainsi pas cédé aux exigences de l'UDC, qui souhaitait une loi spéciale, afin que le peuple puisse se prononcer en cas de référendum. Pour la commission, qui reprenait au passage les inquiétudes exprimées par les œuvres d'entraide, le milliard de francs promis à l'UE ne devait pas se faire sur le dos de l'aide au développement (Tiers-Monde notamment). Elle a en effet estimé que l'opération ne devait pas faire supporter aux populations pauvres d'Afrique les conséquences de l'aide apportée à des gens moins pauvres de l'Europe de l'Est. La CPE-CE n'a en outre pris aucune décision concernant la façon de compenser le milliard de francs promis à l'UE. Elle a demandé au gouvernement de revoir sa copie et lui a laissé le soin de trancher cette question (la piste consistant à puiser en partie dans les revenus générés par les Bilatérales II, soit les recettes des Accords de Schengen/Dublin et de la fiscalité de l'épargne étant toutefois évoquée). Député UDC et vice-président de l'ASIN, le conseiller national Luzi Stamm (AG) a déclaré en fin d'année qu'un référendum sur le milliard destiné à soutenir la cohésion de l'UE élargie serait lancé en 2006, dès que les chambres auraient adopté la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Le PS a également menacé de lancer le référendum si la question était réglée au détriment de l'aide au développement.<sup>1</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 24.03.2006  
ELIE BURGOS

Faisant suite à son examen par le Conseil des Etats fin 2005, le projet de **loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est** a été examiné par le Conseil national lors de la session de printemps. La poursuite de cette coopération au développement n'a pas été contestée. En revanche, la base légale au milliard de francs destiné à soutenir l'effort de cohésion de l'UE élargie a été contestée. Quatre propositions de minorité se sont opposées de manière différenciée au projet de loi en question. Une minorité Wobmann (udc, SO) a proposé de ne pas entrer en matière, ce que demandait également le conseiller national Bernhard Hess (ds, BE). Deux minorités ont demandé au plénum de renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral, en le chargeant toutefois de tâches différentes. La minorité Schlüer (udc, ZH) a proposé de renvoyer le projet au gouvernement en le chargeant de demander à l'UE des contre-prestations pour le paiement de ce milliard de francs : 1) éviter toute discrimination de l'aéroport Zurich-Kloten par rapport aux autres aéroports internationaux européens, notamment en ce qui concerne l'exploitation et les possibilités d'approche ; 2) respecter, sur le long terme, le secret bancaire suisse tel qu'il est fixé dans le cadre de l'accord sur la fiscalité et l'épargne (refus de l'échange automatique d'informations) ; 3) respecter la souveraineté de la Suisse en matière fiscale, en particulier celle des cantons. Le député Zisyadis (pdt, VD) a, quant à lui, demandé le renvoi au Conseil fédéral, en chargeant ce dernier de revenir avec une proposition de loi qui respecte les objectifs fondamentaux des fonds structurels européens de tous les pays de l'UE (25 Etats). De nombreux orateurs des autres partis politiques s'étant inquiétés du financement du milliard de francs, la conseillère Micheline Calmy-Rey a déclaré que le Conseil fédéral donnerait des précisions sur son financement et soumettrait deux demandes de crédits : l'une pour l'aide aux pays de l'Est proprement dit et l'autre pour le financement du milliard de cohésion. Elle a en outre confirmé que ce dernier serait compensé sans incidence budgétaire auprès du DFE et du DFAE, et que l'aide au développement des pays les plus pauvres n'en pâtirait pas. Les propositions de non-entrée en matière ont toutes deux été refusées par 129 voix contre 45, l'UDC étant le seul parti gouvernemental à rejeter l'entrée en matière en bloc. Les propositions Schlüer et Zisyadis ont, quant à elles, été rejetées au plénum par 127 voix contre 48, et 143 voix contre 9, respectivement.

Lors de la discussion article par article, le plénum a émis quelques petites divergences par rapport au Conseil des Etats. Il a par exemple suivi la proposition de la majorité de la commission visant à faire de la loi, de manière explicite, un outil de politique extérieure et de politique économique extérieure. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 116 voix contre 40, l'UDC dans sa grande majorité se prononçant à nouveau contre celui-ci.

Bien que le Conseil des Etats ait émis des critiques concernant la distinction opérée par la chambre basse entre politique extérieure et politique économique extérieure, il a éliminé les dernières divergences qui les opposaient. Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet de loi par 37 voix contre 1, et le Conseil national par 127 voix contre 53, l'UDC se prononçant toutefois massivement contre le projet de loi.<sup>2</sup>

#### RELATIONS INTERNATIONALES

DATE: 17.06.2006

ELIE BURGOS

Les choses n'ont toutefois pas été si simples que cela non plus du côté suisse, puisque la question du **financement du milliard de francs** n'a pas été sans soulever problèmes et interrogations. L'UE ayant aplani les dernières divergences, le Conseil fédéral a approuvé le Mémoire d'entente entre la Suisse et l'UE concernant la contribution helvétique à la fin février. Il a notamment prévu que **la nouvelle loi sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est servirait de base légale à la contribution suisse**. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey s'est rendue quelques jours plus tard à Bruxelles, afin de signer le Mémoire d'entente avec les instances européennes. Le Conseil des ministres de l'UE a dès lors ratifié quatre des accords bilatéraux en suspens. La question du financement de la contribution suisse, ouverte depuis deux ans, n'en a pas été réglée pour autant. En effet, des difficultés sont apparues sur la question du partage de la compensation du milliard de francs entre le DFE et le DFAE, les deux départements ne parvenant pas à se mettre d'accord sur celle-ci jusqu'au mois de juin. Le parlement s'est ainsi prononcé en faveur de la contribution financière sans connaître véritablement le mode de financement et de compensation de celle-ci. A la mi-juin toutefois, le Conseil fédéral est parvenu à finaliser la clé de financement du don à l'UE : 300 millions de francs seront pris en charge par le DFE, 300 millions par le DFAE, et les 400 millions restants seront prélevés sur le budget général de la Confédération. Environ 60 millions de francs seront ainsi compensés chaque année en parts égales entre le DFE et le DFAE au détriment de l'aide traditionnelle aux pays de l'ex-bloc communiste et des Balkans. Suivant le vœu du parlement, le gouvernement a cependant prévu de ne pas toucher à l'aide aux pays du Sud.<sup>3</sup>

#### OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 10.08.2006

ELIE BURGOS

La Lega dei Ticinesi a annoncé le lancement d'un **référendum** à l'encontre de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est avant même le vote final des chambres. Les Démocrates suisses se sont joints à la Lega, alors que l'ASIN a prudemment annoncé attendre la décision de l'UDC sur un soutien éventuel au référendum. Après plusieurs tergiversations, les démocrates du centre ont finalement décidé, début avril, de lancer également le référendum. L'UDC ne s'est toutefois pas véritablement associée à la Lega et aux DS, car elle s'opposait à la loi fédérale pour des raisons différentes des deux partis précités. L'UDC n'a en effet pas développé, sur ce dossier, un argumentaire anti-européen, comme elle avait pu le faire auparavant, mais remettait en cause le manque de transparence dont le Conseil fédéral avait fait preuve dans le cadre du financement de la contribution de cohésion. Le référendum a été déposé à la mi-juillet par l'UDC, qui a récolté environ 70 000 signatures. Tenant à se distancier de la Lega et des DS, les démocrates du centre ont déposé leurs signatures séparément des 10 000 signatures récoltées par les deux petits partis d'extrême-droite. La date de la votation populaire a finalement été agendée au 26 novembre de l'année sous revue.<sup>4</sup>

#### OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 02.09.2006

ELIE BURGOS

La **campagne** sur la votation a été lancée par le Conseil fédéral au début du mois de septembre, et n'a duré que deux mois environ. Elle a opposé deux camps distincts. Le Conseil fédéral a pu compter, dans le camp des **partisans** de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est – qui constituait la base légale à la contribution suisse à la cohésion de l'UE – sur la plupart des partis politiques et sur les principales associations et groupes d'intérêts : PS, PRD, PDC, Verts, PdT, Parti libéral, PEP, ainsi que les syndicats, Economiesuisse, l'USAM, l'USP et hotelleriesuisse. Le camp des **opposants**, qui soutenait le référendum, comptait dans ses rangs l'UDC (à l'exception de la section du canton des Grisons), les DS, l'UDF, la Lega dei Ticinesi et

l'ASIN.<sup>5</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**

DATE: 27.09.2006  
ELIE BURGOS

Les **arguments** des opposants ont été différents suivant les acteurs. En effet, l'UDC a décidé de combattre le milliard francs destiné à financer l'effort de cohésion au sein de l'UE élargie, avant tout en raison du mode de financement choisi par le Conseil fédéral, c'est-à-dire officiellement pour des raisons de pure politique financière (cette vision des choses n'a pas été unanime au sein de l'UDC, l'aile dure du parti évoquant des arguments plus anti-européens et s'opposant au principe même de la contribution à la cohésion de l'UE). A ce titre, les démocrates du centre ont plaidé pour un financement de la contribution de cohésion qui soit entièrement compensé par des baisses dans les budgets du DFAE et du DFE, afin que celle-ci ne coûte rien aux contribuables. Les DS et l'ASIN ont avancé des arguments plus anti-européens : pour ces derniers en effet, il était stupide d'aider des pays qui deviendraient les concurrents de la Suisse dans le futur. Le Conseil fédéral, qui a mené campagne avec 3 conseillers fédéraux (Micheline Calmy-Rey, Doris Leuthard et Hans-Rudolf Merz), n'a pas manqué de réfuter ces divers arguments. Les trois conseillers fédéraux ont en effet vanté les mérites politiques et économiques du projet. Ils ont notamment insisté sur le fait qu'il n'en découlerait pas de charge supplémentaire pour le contribuable suisse, ni de nouvelle dette pour l'Etat. Les partisans de la contribution suisse à la cohésion de l'UE ont insisté plus particulièrement sur l'intérêt que représentaient les nouveaux membres de l'UE pour l'économie suisse, tout en soulignant que la menace que constituerait un refus de cette contribution : il mettrait en effet en danger des années de négociations bilatérales avec l'UE, mais également les négociations à venir (dans le domaine de l'électricité notamment).<sup>6</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**

DATE: 26.11.2006  
ELIE BURGOS

La loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est a été acceptée par 53,4% des votants. Les cantons de Suisse centrale et orientale, ainsi que le Tessin l'ont toutefois rejetée.

**Votation du 26 novembre 2006**

Participation: 44,98%  
Oui: 1 158 494 (53,4%)  
Non: 1 010 190 (46,6%)

Mots d'ordre:

- Oui: PS, PRD, PDC, Verts, PL, PdT, PEP; Economiesuisse, USS, USAM, USP.
- Non: UDC (1\*), DS, Lega, UDF; ASIN.

\*Recommandations différentes des partis cantonaux<sup>7</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**

DATE: 27.11.2006  
ELIE BURGOS

L'**analyse VOX** a montré que si le chiffre d'un milliard de francs a marqué les esprits, le facteur le plus déterminant a été celui de l'orientation politique des votants. En effet, alors que 86% des sympathisants du PS et tout de même encore 71% des partisans du PRD et 65% de ceux du PDC ont approuvé la loi fédérale, 90% des sympathisants de l'UDC ont rejeté celle-ci. Cette votation a d'ailleurs permis de confirmer deux constatations faites lors des deux votations populaires de 2005 sur l'Europe (Schengen/Dublin et extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE) : c'est en premier lieu l'affinité avec un parti qui détermine le plus fortement le comportement de vote sur ce sujet ; ensuite, il apparaît que le fossé entre l'UDC et les autres partis bourgeois s'est massivement creusé par rapport à autrefois (la votation de 1992 par exemple). Les partisans de l'aide ont motivé leur décision de manière plutôt altruiste : 61% d'entre eux ont indiqué qu'il s'agissait pour eux de mettre à disposition des Etats d'Europe de l'Est les moyens de lutter contre la pauvreté. Les éventuels avantages économiques pour l'économie suisse sont arrivés seulement en deuxième position. Une grande majorité des opposants à l'aide à la cohésion (78%) ont motivé leur décision par le fait que la Suisse avait elle-même plus besoin du milliard de francs, afin de soutenir ses propres ressortissants disposant de ressources financières modestes. L'argument de l'UDC qui avançait que le financement de ce milliard n'était pas assuré a également souvent été mis en avant par les opposants.<sup>8</sup>

## Politique du développement

En tant que premier conseil, le Conseil des Etats a examiné, en fin d'année, la **loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est**. Cette loi devait aussi servir de base légale au milliard de francs destiné à soutenir l'effort de cohésion de l'UE élargie. L'entrée en matière n'a pas été contestée. La plupart des intervenants ont approuvé l'argumentation du président de la commission compétente (CPE-CE), Peter Briner (prd, SH), qui a réaffirmé qu'il ne fallait pas réduire les aides aux plus démunis des pays en voie de développement pour donner à ceux, moins pauvres, des nouveaux Etats membres de l'UE. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a défendu, dans ce contexte, deux principes clairs: l'aide au développement ne doit pas contribuer au financement de la cohésion européenne, d'une part, et l'aide aux pays de l'Est doit rester crédible malgré les réductions compensatoires, d'autre part. Elle a ajouté que la structure exacte et le financement de la contribution suisse à la cohésion européenne pourront être examinées par les chambres fédérales en relation avec le message que le Conseil fédéral présentera en 2006 sur les crédits d'engagement pour l'aide aux pays de l'Est. Au vote sur l'ensemble, les conseillers aux Etats ont adopté le projet à l'unanimité.<sup>9</sup>

---

1) FF, 2004, p. 1803 ss.; Lib. et LT, 19.10.05; LT, 22.10.05; 24h, 8.10.05.

2) BO CN, 2006, p. 165 ss. et 514 ss.; BO CE, 2006, p. 197 ss. et 301.

3) Lib., 23.2.06; presse du 28.2.06; LT, 6.4.06; presse du 17.6.06.

4) Bund, 15.3.06; 24h, 16.3.06; TG, 16.3.06; Lib. et LT, 17.3.06; LT, 25.3.06; presse du 13.7.06; Exp., 10.8.06.

5) LT, 2.9.06; SGT, 24.11.06.

6) Presse du 27.9.06.

7) FF, 2007, p. 425 ss.; presse du 27.11.06.

8) Hirter, Hans / Linder, Wolf, Analyse VOX des votations fédérales du 26 novembre 2006, Berne 2007.

9) FF, 2004, p. 1803 ss.; BO CE, 2005, p. 1165 ss.