

Session d'automne des Chambres fédérales

Présentation

12 septembre 2011

Plusieurs thèmes d'actualité sont au programme de la session d'automne : les Chambres ont la possibilité de trouver une solution acceptable pour la politique climatique et énergétique de la Suisse. Dans sa forme actuelle, la loi sur le CO₂ révisée, qui prévoit une compensation des émissions de CO₂ en Suisse exclusivement, ne permet pas d'atteindre cet objectif. Lors de la session extraordinaire sur les énergies nucléaires et renouvelables, le Conseil des États a la possibilité de corriger la décision précipitée du Conseil fédéral et du Conseil national de sortir du nucléaire et de donner à la politique énergétique suisse la bonne orientation en élaborant une stratégie globale.

Un autre thème qui devrait susciter passablement d'attention fait l'objet d'une session extraordinaire dans les deux Chambres : le franc fort et le train de mesures du Conseil fédéral. economiesuisse soutient les mesures dans les domaines de la technologie, de l'innovation, de la recherche et de l'assurance chômage (pour le chômage partiel). Elle rejette en revanche fermement les mesures dans le domaine des infrastructures. En ce qui concerne le projet relatif au « too big to fail », l'économie soutient le « swiss finish », tout en indiquant que des réglementations plus strictes ne seront pas sans conséquences pour l'économie en termes de coûts.

La politique en matière de formation est abordée avec les délibérations relatives à la loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles. Bien que certains points du projet aient été améliorés, il présente toujours des défauts majeurs. La mise en œuvre passe notamment par de nombreuses mesures planistes et le monde du travail, qui embauche de nombreux diplômés, n'est pas suffisamment impliqué. Au final, rien ne contribue à renforcer le domaine suisse des hautes écoles en comparaison internationale.

Session extraordinaire sur l'immigration, l'asile et la politique en matière de migration

- La concurrence mondiale pour attirer les talents s'intensifie

Au cours de la session d'automne, les deux Chambres tiendront une session extraordinaire sur le thème de l'immigration, de l'asile et de la politique en matière de migration. L'économie suisse a besoin de main-d'œuvre étrangère. Au cours de ces deux dernières décennies, le recrutement international de travailleurs qualifiés a pris de l'ampleur et revêt désormais une importance encore plus grande pour la place économique suisse. La politique suisse en matière de migration doit en tenir compte de même que de l'intensification de la concurrence mondiale pour attirer les talents. D'un autre côté, elle doit veiller à ce que l'immigration reste digeste pour la société et accorder l'importance qu'il convient à l'intégration des immigrés.

La politique actuelle en matière de migration a largement fait ses preuves. Elle mise avant tout sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE pour l'immigration de main-d'œuvre et autorise, à titre complémentaire, des contingents de travailleurs originaires d'États tiers. Sept rapports de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes Suisse-UE et six rapports sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement montrent que la libre circulation avec l'UE a permis de renforcer considérablement le marché du travail helvétique et qu'elle a contribué de manière décisive à la croissance économique ces dernières années. Les arguments invoqués contre la libre circulation des personnes (éviction de travailleurs indigènes, augmentation du chômage, pression salariale, abus du système social) ont été réfutés presque complètement par l'évolution effective.

- Éviter de mettre en jeu des avantages stratégiques de l'immigration et de la libre circulation des personnes

Aux yeux de l'économie, les avantages stratégiques de l'immigration et de la libre circulation des personnes sont si grands qu'ils ne peuvent être mis en jeu en raison de quelques effets secondaires négatifs. Il convient de rejeter fermement les initiatives et les interventions parlementaires visant à restaurer des contingents pour l'immigration en provenance des pays de l'UE et la priorité aux travailleurs nationaux. Elles provoqueraient un retour à la planification dans le segment de migration de loin le plus important et remettraient en question non seulement l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, mais l'ensemble des accords bilatéraux I en raison de la clause guillotine. Il est juste de combattre les effets secondaires de l'immigration. Cependant, l'immigration a pour effet principal de renforcer des problèmes existants. Cela vaut pour la saturation des infrastructures et du marché de l'immobilier dans certaines régions, par exemple. Les mesures d'accompagnement constituent déjà un bon dispositif pour lutter contre les conséquences négatives de la libre circulation des personnes sur le marché du travail. C'est pourquoi, il importe de renoncer à des interventions sur le marché de l'emploi qui ne seraient pas justifiées par des problèmes liés à l'immigration ou qui paraissent disproportionnées par rapport aux problèmes effectifs.

Managed care : la tenue d'une conférence de conciliation probable

- Les modèles de managed care améliorent la qualité et l'efficacité des prestations médicales

Le projet relatif au « managed care » vise avant tout à améliorer les conditions générales du système de santé pour les modèles de soins intégrés. Un tel réseau est formé de fournisseurs de prestations qui se regroupent afin de coordonner les soins médicaux. Alors, le processus thérapeutique est piloté

au sein du réseau. Les prestations obligatoires selon la loi sont garanties dans tous les cas et le réseau a la possibilité de proposer des prestations supplémentaires. Dans ces réseaux de soins intégrés, les fournisseurs de prestations doivent assumer la responsabilité budgétaire convenue avec les assurés. L'économie salue pour l'essentiel le projet. Les modèles de managed care améliorent la qualité des soins et l'efficacité de la fourniture.

► Faut-il obliger les assureurs à proposer des réseaux de soin intégrés ?

Le projet se trouve au dernier stade de l'élimination des divergences. Le Conseil national se penchera dessus pour la dernière fois au cours de la session d'automne. Si ce dernier maintient l'ultime divergence, une conférence de conciliation sera organisée. L'une des divergences majeures concerne l'opportunité d'obliger les assurances à proposer des réseaux de soins intégrés. Le Conseil des États était jusqu'ici opposé à l'instauration d'une telle obligation – le Conseil national et le Conseil fédéral y sont favorables. Au cours de la session d'été et dans l'optique d'un compromis, le Conseil des États s'est déclaré prêt, en cas de besoin (c'est-à-dire si les réseaux ne se développent pas de manière satisfaisante), à donner au Conseil fédéral la compétence d'obliger les assureurs à proposer des réseaux de soins intégrés. Cependant, il ne voulait pas d'une obligation générale – comme celle prévue par le Conseil national et le Conseil fédéral. Sur ce point, l'économie suisse soutient le Conseil des États, estimant qu'il est inutile d'obliger les assureurs à proposer de telles formules d'assurance. D'après elle, il est possible de promouvoir ces modèles en créant des incitations adéquates, alors que l'obligation pourrait aboutir à la création de modèles qui ne sont pas efficaces. Le compromis proposé par la Commission de la Chambre des cantons mérite d'être soutenu. La CSSS-N insiste maintenant pour introduire, en automne, une disposition obligeant les assureurs à proposer des réseaux de soins intégrés.

► Participation aux coûts : pas de solution en vue

La participation aux coûts constitue une autre pierre d'achoppement. Le Conseil national souhaite une participation aux coûts de 10 % pour les personnes affiliées à un réseau de soins intégrés et de 20 % pour tous les autres assurés. Il estime que seuls ces taux permettront d'éviter une envolée des primes d'assurance maladie. Au cours de la session d'été, le Conseil des États a également proposé un compromis : un taux de 7,5 % pour les assurés affiliés à un réseau de soin et de 15 % pour les autres. La Chambre des cantons souhaitait ainsi récompenser les assurés ouverts au changement avec un taux inférieur au taux actuel (10 %) s'ils adhèrent à un réseau de soins intégrés. Initialement, le Conseil des États prévoyait des taux de 5 % et de 15 %. Lors des travaux préparatifs en vue de la session d'automne, la CSSS-N a choisi de maintenir la version de son plénum, selon laquelle les personnes affiliées à un réseau de soins intégrés participent aux coûts à hauteur de 10 % et les autres à hauteur de 20 %.

La CSSS-N est prête à suivre le Conseil des États uniquement sur la question du plafonnement de la participation aux coûts et d'inscrire les montants arrêtés dans la loi. Elle propose que le montant maximal soit fixé à 500 fr. pour les assurés affiliés à un réseau de soins intégrés et à 1000 fr. pour les autres. Aux yeux de l'économie, il serait souhaitable que les Chambres trouvent un accord. Cette révision partielle permettra de faire un pas important vers une amélioration du système de santé suisse uniquement si elle est acceptée dans sa totalité.

Droit comptable : pas de charges supplémentaires pour les entreprises

La révision du droit comptable se trouve aussi au stade de l'élimination des divergences au Conseil des États. Le but du projet est d'uniformiser les dispositions pour toutes les sociétés régies par le droit privé.

► Établir des comptes selon une norme internationale crée d'importantes charges administratives supplémentaires

Un point important qui concerne en particulier les PME est l'obligation d'établir des comptes consolidés selon une norme reconnue. Le Conseil national souhaite limiter cette obligation aux entreprises suivantes : les sociétés ouvertes au public (lorsque la Bourse l'exige), les sociétés coopératives comptant 2000 sociétaires au moins et les fondations que la loi soumet au contrôle ordinaire. Cela pourrait alléger considérablement les charges des PME principalement – le Conseil fédéral et le Conseil des États souhaitent en effet que les comptes consolidés soient obligatoirement établis selon une norme comptable reconnue. Economiesuisse s'oppose rigoureusement à l'introduction d'une telle obligation. Cela reviendrait à imposer de nouvelles obligations aux PME, obligations dont l'utilité est sans rapport avec les charges supplémentaires. Rendre obligatoire l'utilisation de principes comptables internationaux reviendrait à abandonner la comptabilité selon le CO et les principes suisses de la précaution commerciale, ce qui entraînerait une détérioration des conditions-cadre administratives pour les entreprises familiales organisées comme des groupes : la charge administrative augmenterait et entraînerait des coûts supplémentaires se chiffrant en dizaines voire centaines de milliers de francs pour les entreprises concernées. Cela aurait des conséquences de taille pour de nombreuses entreprises familiales dans toute la Suisse. Près des deux tiers des 1000 plus grandes entreprises selon la liste de la Schweizerischen Handelszeitung sont des entreprises familiales potentiellement concernées. Le projet du Conseil fédéral aurait donc des conséquences énormes. Le Conseil des États serait bien inspiré de se rallier au Conseil national.

► Obliger les entreprises à fournir des informations sur leurs perspectives dans le rapport annuel n'a pas beaucoup de sens

Outre les arguments déjà évoqués contre une comptabilité établie selon une norme internationale, les milieux économiques préconisent tout particulièrement de rejeter le projet du Conseil fédéral et du Conseil des États selon lequel le rapport annuel doit aussi contenir des informations sur les perspectives de l'entreprise. Dans l'optique d'un allègement des charges administratives, il importe de suivre le Conseil national et de biffer cette disposition. Ces informations ne sont pas d'une grande utilité puisqu'elles ne contiendront vraisemblablement aucune information pouvant faire l'objet d'une requête. De plus, cette disposition accroîtrait le risque de procès pour les entreprises suisses. Il existe aussi un risque que les informations soient déjà dépassées au moment de la publication.

Projet de loi sur le CO₂ : inacceptable pour l'économie

► La loi sur le CO₂ est controversée : elle se trouve au stade de l'élimination des divergences

Le débat sur la révision de la loi sur le CO₂ promet d'être houleux. Traité au Conseil national lors de la session d'été 2010 et au Conseil des États lors de la session de printemps 2011, le projet se trouve au stade de l'élimination des divergences et passera d'abord devant la Chambre du peuple, puis devant celle des cantons. La loi sur le CO₂ en vigueur jusqu'à la fin 2012 exige que le Conseil fédéral soumette en temps voulu au Parlement des objectifs plus poussés en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre à partir de

2013. C'est ainsi que le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message relatif à la révision de la loi sur le CO₂, qui définit la politique climatique suisse après 2012. Cette révision de loi est proposée en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « pour un climat sain ». Cette dernière demande une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 30 % au moins par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020, et ce par des mesures mises en œuvre en Suisse.

D'ici à 2020, les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse doivent être réduites de 20 % au moins par rapport à 1990. Le Conseil fédéral est disposé à porter l'objectif de réduction à 30 % par rapport à 1990, en fonction du résultat des négociations internationales. Dans son contre-projet indirect, le Conseil fédéral prévoit aussi d'autoriser, dans certaines limites, l'utilisation de certificats d'émission étrangers afin d'abaisser les coûts économiques. Cette approche est plus complète que celle de l'initiative : le champ d'application de la loi couvrira désormais toutes les émissions de gaz à effet de serre et tous les puits de carbone réglementés à l'échelle internationale ainsi que l'adaptation aux changements climatiques. *economiesuisse* soutient le projet du Conseil fédéral.

► Imposer la compensation des émissions de CO₂ en Suisse uniquement est contre-productif au regard de la politique climatique et sur le plan économique

Les Chambres sont d'accord pour ce qui concerne les objectifs d'émission de CO₂ : d'ici à 2020, la Suisse doit réduire ses émissions de CO₂ de 20 % par rapport à 1990. Contrairement au projet du Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des États souhaitent que les émissions de CO₂ soient compensées uniquement par des mesures réalisées en Suisse et donc exclure les possibilités de compensation à l'étranger. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) souhaite maintenir cette décision également après les événements de Fukushima et la décision du Conseil fédéral de sortir du nucléaire. La réduction des émissions de CO₂ en Suisse uniquement a ainsi été décidée. Aux yeux d'*economiesuisse*, cette décision est des plus discutables. L'économie suisse est confrontée à l'un de ses plus grands défis de l'après-guerre : l'appréciation excessive du franc affaiblit la capacité des entreprises à exporter et la compétitivité des sous-traitants par rapport à leurs concurrents étrangers. La crise monétaire et budgétaire internationale étant loin d'être surmontée, on ne peut tabler sur une stabilisation rapide et durable de la situation. Face à la persistance de la problématique du franc fort, il convient de renoncer à tout aventurisme qui renchérirait davantage la Suisse en tant que site de production. Contrairement à une idée souvent répandue, l'exclusion de mesures de compensation réalisées à l'étranger ne bénéficierait pas à la protection du climat, ni à la population suisse ou à l'économie. En effet, conserver la flexibilité de réaliser des mesures en Suisse et à l'étranger permettrait une réduction nettement supérieure des émissions. L'exclusion des mesures réalisées à l'étranger est contre-productive au regard de la politique climatique et sur le plan économique ; cela est d'autant plus vrai avec le franc fort. De plus, une nouvelle étude de l'EPFZ le dit clairement : dans le domaine du cleantech, l'économie suisse tire un maximum d'avantages de l'existence d'objectifs de réduction coordonnés à l'échelle internationale comme ceux prévus par le Conseil fédéral dans son projet. Un cavalier seul serait négatif pour la place économique suisse.

► Divergence d'opinion entre les deux Chambres en ce qui concerne la taxe CO₂ sur les carburants

Le Conseil fédéral propose de prélever une taxe CO₂ sur les combustibles et sur les carburants si cela se révélait nécessaire pour atteindre l'objectif. Le Conseil national a rejeté la taxe sur les carburants, tandis que le Conseil des États l'a acceptée. La CEATE-N a confirmé son refus et donc la position de son plénum. La mise en œuvre du projet de loi sur le CO₂ implique dans tous les cas l'introduction d'une taxe sur les carburants très lourde. Un accroissement substantiel du prix des carburants se traduirait en outre par une baisse

significative des recettes de la Confédération en raison du recul du tourisme à la pompe, ce qui aurait pour effet de menacer le financement à long terme de nos infrastructures de transport.

La CEATE-N demande plusieurs modifications des prescriptions relatives à la compensation des émissions de CO₂ liées aux carburants, la promotion de l'assainissement des bâtiments et la compensation des émissions de CO₂ des centrales à gaz.

► Le projet dévalorise les mesures volontaires de l'économie

Le projet de loi sur le CO₂ dévalorise les mesures efficaces prises jusqu'ici volontairement par l'économie et les efforts déployés en matière de protection du climat et soutenus par plus de 2100 entreprises. Il sape les fondements de l'Agence de l'énergie pour l'économie et de la Fondation Centime Climatique, financée par le trafic routier, alors que celle-ci a agi avec succès. Ces deux organisations et l'industrie du ciment ont à ce jour dépassé leurs objectifs et fournissent la plus grande partie des réductions d'émission dont la Suisse a besoin. En outre, s'ils sont maintenus, ces instruments (en particulier le centime climatique) permettraient à la Suisse d'atteindre l'objectif global découlant du protocole de Kyoto – malgré un écart temporaire avec les objectifs dus à la croissance économique. Si la loi sur le CO₂ était adoptée dans sa forme actuelle, particulièrement rigide, ces instruments éprouvés mis en place par l'économie ne seraient plus en mesure de jouer leur rôle. La Suisse ne serait dès lors même pas certaine d'atteindre ses objectifs découlant du protocole de Kyoto d'ici à fin 2012.

► economiesuisse rejette le contre-projet dans sa forme actuelle

Malgré des perspectives économiques incertaines, l'économie suisse reste convaincue qu'il est plus important que jamais de prendre des mesures de protection du climat et de l'environnement. Le dernier rapport du programme des Nations unies pour l'environnement PNUE atteste une fois encore que la Suisse est le pays qui sait le mieux concilier la recherche de la prospérité et la protection de l'environnement. L'économie peut revendiquer une large part de ce succès. Elle est en première ligne et n'a pas à rougir de ses performances en matière de protection de l'air, de l'eau, du climat et de recyclage. Ce sont des domaines où elle contribue au quotidien à améliorer la situation. La Suisse doit donc rester sur cette voie fructueuse, qui lui a notamment permis de développer des avantages économiques. Cette capacité à concilier la prospérité et la protection de l'environnement fait même de la Suisse un exemple pour d'autres pays. Le projet de loi sur le CO₂ actuel rompt malheureusement avec la voie suivie jusqu'ici avec succès. Cela est très regrettable. economiesuisse rejette ce projet, car il renferme trois défauts qu'il n'est presque pas possible de corriger : premièrement, la focalisation exclusive sur une compensation des émissions en Suisse est contre-productive au regard de la politique climatique et sur le plan économique ; deuxièmement, l'étatisation des mesures volontaires de l'économie remet en question les fondements sur lesquels reposent ces mesures et donc leur succès futur ; troisièmement, un renchérissement massif du prix des carburants via l'obligation de compenser les émissions dans le cas des importations ou l'introduction d'une taxe CO₂ sur les carburants sera inévitable – que ce soit la version du CN ou celle du CE qui l'emporte. Aux yeux de l'économie, ce contre-projet n'est plus défendable. economiesuisse s'engage néanmoins pour une politique climatique efficace et réaliste. Le Parlement a la possibilité de prolonger la loi sur le CO₂ et d'adapter l'objectif de réduction.

Loi sur l'aide aux hautes écoles : un projet peu satisfaisant

► Premières délibérations : un résultat décevant

Au cours de la session d'automne, le Conseil des États procèdera à l'élimination des divergences pour le projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE). La Chambre haute l'a déjà examiné en automne 2010. Le Conseil des États et le Conseil national ont nettement amélioré le projet par rapport au projet du Conseil fédéral. D'une part, ils ont amélioré la procédure d'accréditation et affaibli quelque peu les éléments planistes, d'autre part, ils ont reconnu que l'employabilité des diplômés constituait une tâche essentielle des hautes écoles et intégré des représentants du monde du travail dans les organes. Le projet de loi reste toutefois peu satisfaisant : la loi renferme toujours des faiblesses considérables et ne contribuera guère à renforcer les hautes écoles suisses. Le pilotage penche toujours vers l'économie planifiée, les organes sont grands et dominés par les intérêts régionaux et l'économie ne possède pas de droit de vote alors qu'elle embauche un nombre important de diplômés de hautes écoles. Le principe économique de la compensation régionale pourrait supplanter celui de la concurrence, ce qui entraînerait un nivellement vers le bas. Les EPF se retrouveraient dans la sphère d'influence des cantons et devraient craindre pour leurs privilèges. La planification en cascade prévue risque de se muer en piège. Dans le processus, nous risquons de perdre l'autonomie des hautes écoles. Au vu de son importance pour la Suisse en tant qu'espace de formation et de recherche, l'économie aurait salué le renvoi du projet au Conseil fédéral en vue de sa révision. Le projet est devenu un patchwork intégrant des éléments planificateurs et des principes libéraux – qui risque de nuire sensiblement à la qualité des hautes écoles suisses.

► Le Conseil des États doit absolument améliorer le projet

La Commission du Conseil des États a refusé plusieurs améliorations considérables apportées par la Chambre basse. Aux yeux d'economiesuisse, les modifications ci-après sont impératives :

Premièrement, la LAHE ne saurait avoir pour but de charger la Confédération et les cantons de veiller à la qualité et à la compétitivité des hautes écoles, comme le proposent le Conseil fédéral et le Conseil des États. Seules les hautes écoles peuvent le faire. La Confédération et les cantons doivent néanmoins créer les conditions (accréditation, financement suffisant, etc.) afin que les hautes écoles soient de qualité élevée et compétitives à l'échelle nationale et internationale. Ensuite, la version du Conseil national indique clairement que la Confédération et les cantons doivent veiller à la coordination *entre les autorités*. S'ils étendent la coordination – conformément à la version du Conseil fédéral et à celle du Conseil des États – à l'offre des hautes écoles, pour parvenir à une coordination planiste entre les hautes écoles, ils affaiblissent inévitablement la compétitivité, l'efficacité et la qualité des hautes écoles, ce qui est diamétralement opposé aux préoccupations du Conseil fédéral, du Conseil des États et du Conseil national.

Deuxièmement, selon le projet du Conseil fédéral et du Conseil des États, la Conférence des hautes écoles définit des priorités pour encourager le développement de profils et prend des mesures correspondantes. Ce serait un désastre si les autorités s'immisciaient dans le développement du profil. Cela nécessiterait dans de nombreux cas des concessions par rapport à la voie choisie, la plus prometteuse, pour satisfaire également d'autres intérêts au-delà de ceux à long terme de la formation au niveau des hautes écoles. C'est pourquoi economiesuisse propose de supprimer le développement des profils dans l'article concerné.

Troisièmement, contrairement au Conseil des États, le Conseil national souhaite que l'État soit responsable de la définition des priorités. Il ne faut pas prévoir la définition de priorités en général, mais seulement dans les domaines particulièrement onéreux.

Quatrièmement, en ce qui concerne l'assurance qualité des hautes écoles, il serait judicieux d'évaluer l'employabilité des diplômés, comme le propose le Conseil national.

Plus de moyens pour la formation dans l'intérêt de l'économie

► Le Conseil national demande plus de moyens en faveur de la formation pour 2012 que le Conseil des États

Au cours de la session d'automne, les Chambres s'efforceront d'éliminer les divergences subsistant dans le message FRI pour 2012. Lors de la session de printemps, le Conseil des États avait déjà augmenté les ressources allouées à la formation, à la recherche et à l'innovation ; le plafond de dépenses prévu dans l'arrêté fédéral relatif au financement de la formation professionnelle (arrêté fédéral A) a été porté à 711,25 mio. et le crédit d'engagement à 83 mio. En ce qui concerne le financement des hautes écoles spécialisées (arrêté fédéral D), la Chambre des cantons a approuvé un relèvement à 439,4 mio. Au cours de la session d'été, le Conseil national avait à nouveau relevé les ressources consacrées à la formation professionnelle (arrêté fédéral A) par rapport à la version du Conseil des États : elles sont augmentées à 757,6 mio. et le crédit d'engagement est porté de 83 à 88 mio. En ce qui concerne les hautes écoles spécialisées, le Conseil national a approuvé la hausse décidée par le Conseil des États.

Le projet passera d'abord devant le Conseil des États. Sa Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-E) est favorable à cette nouvelle augmentation de l'enveloppe et du crédit d'engagement. Avec la voix prépondérante de son président, elle rejette aussi la décision du National de consacrer 0,9 mio. du crédit d'engagement en faveur des organisations faîtières à la formation continue. Elle considère que cette mesure ne s'appuie sur aucune base légale. La CSEC-E a également balayé la proposition du Conseil national, selon laquelle des moyens devraient être garantis de manière contraignante aux universités pour 2012.

Le relèvement des moyens destinés à la formation professionnelle se justifie, la Confédération ne fait que tenir ses engagements. Bien qu'elle estime que les moyens alloués à la formation, à la recherche et à l'innovation sont insuffisants, Economiesuisse recommande d'accepter le message intermédiaire 2012. Economiesuisse soutient aussi la décision du Conseil national de relever le plafond de dépenses et le crédit d'engagement pour le financement de la formation professionnelle à respectivement 757,6 mio. et 88 mio.

► Les moyens correspondants devront être mis à disposition dans le prochain message

Si l'on considère la multiplication des exigences et le nombre croissant d'étudiants, force est d'admettre que la hausse proposée par la CSEC-E ne permet en aucune manière de répondre à toutes les attentes. Dans le prochain message FRI 2013-2016, il faudra s'assurer que cette augmentation des moyens ne se fasse pas aux dépens du financement des hautes écoles. Comme le nombre d'étudiants augmente au niveau des hautes écoles, un accroissement correspondant des dépenses est nécessaire pour maintenir le statu quo. Si la Suisse entend conserver un espace de formation et de recherche de qualité, il convient de mettre à disposition les moyens nécessaires dans le message 2013-2016, en particulier dans le domaine de la recherche ainsi que pour les hautes écoles spécialisées et les EPF.

Train de mesures pour atténuer les effets du franc fort et améliorer la compétitivité

► Le franc fort pèse sur l'ensemble de l'économie

Le franc fort affecte considérablement l'économie suisse et représente un défi existentiel pour de nombreuses entreprises. Les statistiques des semaines et mois écoulés ne révèlent guère de signes de ralentissement conjoncturel. Les exportations continuent d'augmenter même si les exportateurs gagnent beaucoup moins sur chaque euro encaissé et qu'ils subissent passablement de pression du côté de leurs marges. De nombreuses entreprises exportatrices produisent à perte. Les signes d'un ralentissement conjoncturel sont désormais clairs : les commandes dans l'industrie enregistrent un recul net pour la première fois depuis le début de la crise des marchés financiers. Quelles entreprises sont touchées ? Le franc fort n'affecte pas toutes les entreprises de certaines branches ni exclusivement des secteurs exportateurs. Le franc fort n'est donc pas uniquement le problème des entreprises exportatrices, il pèse sur l'ensemble de l'économie.

À court terme, seule la Banque nationale suisse (BNS) est en mesure d'atténuer sensiblement les effets du franc fort. Economiesuisse salue la décision de la BNS d'agir fermement contre la surévaluation du franc fort et de fixer un taux plancher de 1,20 franc pour 1 euro. Cependant, avec ce taux, le franc suisse reste surévalué. Aujourd'hui, il faut partir du principe que le franc restera fort encore un certain temps, de sorte qu'il faut miser avant tout sur des mesures à long terme qui améliorent les conditions-cadre pour l'ensemble de l'économie.

► Le Conseil fédéral entend soutenir l'économie suisse avec des mesures axées sur le court et le long termes

À l'occasion d'une session extraordinaire, le Conseil national et le Conseil des États débattront du train de mesures récemment adopté par le Conseil fédéral en vue d'atténuer les effets du franc fort et d'améliorer la compétitivité. Le Conseil fédéral demande des mesures, d'une part, pour soutenir l'économie à court terme et, d'autre part, pour améliorer les conditions-cadre dans divers domaines. Deux trains de mesures doivent permettre d'atteindre ces objectifs. Le premier train de mesures (2011) comprend une contribution exceptionnelle à l'assurance chômage ainsi que des mesures à court terme visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité. Concrètement, il s'agit d'accroître les ressources à disposition dans les domaines du transfert de savoir et de technologie, du tourisme, de la promotion des exportations et des infrastructures de transport. Ces mesures pourront être appliquées en 2011. Elles sont soumises au Parlement sous la forme de deux actes législatifs : il est prévu que les modifications de lois nécessaires à la mise en œuvre soient regroupées dans la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets de la force du franc et à améliorer la compétitivité, édictées sous la forme d'un acte modificateur unique. Le financement des mesures se fera par le biais d'un arrêté fédéral concernant l'inscription anticipée d'un supplément IIa au budget 2011.

Le Conseil fédéral a annoncé un deuxième train de mesures (2012), d'un montant maximal de 1 mrd de francs, qui sera soumis séparément au Parlement, sous la forme d'une inscription tardive au budget 2012 et intégré au plan financier de la législature 2013-2015. Le Conseil fédéral a également annoncé oralement un troisième train de mesures, constitué de mesures fiscales axées sur le long terme. Dans ce cadre, il s'agit en particulier de mettre en œuvre la réforme de l'imposition des entreprises III.

► L'échelonnement des mesures est une bonne solution

L'économie salue l'échelonnement des mesures avec un premier train de mesures et éventuellement un second. L'expérience faite avec les mesures de stabilisation conjoncturelle était positive. L'adoption de plusieurs trains de mesures décalés dans le temps permet un examen détaillé des mesures

prévues et un meilleur calibrage en fonction de facteurs externes. Dans ce contexte, il est regrettable que le Conseil fédéral n'ait pas encore adopté la réforme de l'imposition des entreprises III en discussion depuis plusieurs années. Des allègements sensibles du côté de l'imposition des entreprises émettraient un signal important pour un renforcement durable des conditions-cadre de la place économique suisse et pour le maintien des entreprises en Suisse. La majorité des mesures proposées dans le cadre du premier train de mesures sont axées sur le long terme, ce qui est une bonne chose. Les mesures dans les domaines de l'assurance chômage, du tourisme et surtout de la technologie, de l'innovation et de la recherche agiront bien au-delà de 2011. En particulier les moyens supplémentaires accordés aux EPF et aux instituts annexes constituent une bonne nouvelle. À cet égard, il est décisif que le Conseil fédéral renonce à verser des subventions non praticables et discriminatoires en faveur d'entreprises individuelles ou d'entreprises de certaines branches.

► Le diable se cache dans les détails – il importe d'observer les conséquences des mesures

Un examen des différentes mesures prévues révèle que le diable se cache dans les détails. Dans l'éventualité d'une détérioration massive du marché du travail, l'instrument éprouvé des indemnités pour chômage partiel apportera une aide précieuse. Toutefois, l'augmentation des moyens ne doit pas saper le principe d'assurance ni étouffer toute volonté de réformer le système. Compte tenu de l'importance de la recherche-développement, l'économie salue l'augmentation du budget de la Commission de la technologie et de l'innovation (CTI), mais estime que si ses moyens sont doublés, il faut garantir la qualité et l'efficacité des procédures. Les arguments évoqués pour justifier des mesures en faveur de régions et du domaine des transports, qui induiraient une distorsion de concurrence en faveur des autres fournisseurs de prestations, ne convainquent pas du tout. Aux yeux de l'économie, il serait en outre plus efficace de renforcer rapidement et de manière ciblée la promotion de la Suisse à l'étranger que d'accroître les moyens en faveur de la Société suisse de crédit hôtelier. Lors de la recherche de mesures possibles dans le domaine du tourisme, une solution simple a été éludée : la suppression des protections douanières pour les produits agricoles. Cela ferait baisser fortement le coût des matières premières pour l'hôtellerie. Le tourisme de consommation perdrait aussi de son attrait. La volonté politique semblant faire défaut pour s'atteler au problème du prix excessif des denrées alimentaires en Suisse, nous comprenons la décision d'accroître les moyens à la disposition de la « loi chocolatière ». Celle-ci soutient l'industrie suisse de l'alimentation et réduit les désavantages économiques liés au prix élevé des denrées alimentaires.

► Il convient de s'atteler enfin à la réforme de l'imposition des entreprises III qui se traduirait par des allègements fiscaux

Il est regrettable qu'il n'y ait pas encore de propositions concrètes en vue du renforcement nécessaire de la compétitivité. On déplore l'absence de mesures visant à éviter une forte hausse des prix de l'énergie notamment. Par ailleurs, il importe d'enfin s'atteler avec fermeté aux allègements fiscaux dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III. La motion de la Commission des finances « Programme de relance pour l'économie suisse » demande l'élaboration dans les plus brefs délais de mesures, « en premier lieu la réduction de l'impôt sur le bénéfice des entreprises et la mise en œuvre de la réforme de l'imposition des entreprises III ». Elle demande également au Conseil fédéral de renoncer à accroître les charges au titre de l'énergie. L'économie soutient fermement cette revendication. Il s'agit en outre d'introduire un taux de TVA unique, lequel se traduirait par un allègement des charges administratives supérieur à 300 mio. par an. C'est au Parlement de réaliser ces allègements dans le cadre de la révision de la loi sur la TVA pendante.

Projet « too big to fail » devant le Conseil national

Dès lors qu'une entreprise est économiquement trop grande et trop importante pour sombrer, elle peut compter sur le soutien de l'État en cas de crise. Elle est dans ce cas « too big to fail ». Le projet du Conseil fédéral soumis à discussion vise à résoudre cette problématique. Il se fonde sur quatre mesures clés qui se recoupent et sont solidaires les unes des autres : un « renforcement de la base de fonds propres », le « durcissement des exigences en matière de liquidités », une « diversification accrue des risques » et des « mesures organisationnelles ». Après la crise, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a déjà introduit par des décisions une grande partie des adaptations demandées. Ces modifications sont maintenant dotées de bases légales. D'autres points sont nouveaux et ne s'appliqueront qu'après l'adoption définitive de la réglementation. L'économie soutient sur le principe la révision de loi proposée afin de résoudre la problématique du « too big to fail ». Le durcissement des prescriptions aura toutefois aussi un coût pour l'économie suisse.

► Il ne faut pas exiger plus de 19 % de fonds propres au niveau des groupes

Au cours de la session d'été, le Conseil des États a apporté quelques modifications au projet. Il a notamment refusé une proposition précisant que les prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités s'appliquent au niveau du groupe et non au niveau des établissements individuels. Cette décision est regrettable. Les exigences de fonds propres au niveau des établissements individuels représentent un durcissement supplémentaire considérable. Le Conseil national a la possibilité de corriger cette décision de la Chambre haute. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a renoncé à ancrer dans la loi une disposition relative aux exigences de fonds propres aux niveaux des groupes et des établissements individuels. Dans la mesure où l'avant-projet d'ordonnance prévoit que la FINMA peut octroyer des allègements lorsque les exigences au niveau des établissements individuels aggraveraient la situation à l'échelle du groupe, la majorité pense qu'une réglementation par la loi n'est pas nécessaire. Le Conseil fédéral entend par ailleurs soumettre le projet définitif d'ordonnance au Parlement, pour approbation. Ainsi, la commission pourra veiller à ce que ce point soit dûment pris en compte. L'économiesuisse soutient une formulation claire pour garantir la sécurité juridique aux banques concernées. Au-delà de ce point, la CER-N demande d'autres modifications qui seront débattues devant le Conseil national.

► L'économiesuisse soutient le « swiss finish »

L'économie soutient sur le principe la révision de loi proposée afin de résoudre la problématique du « too big to fail ». Le Conseil fédéral a tenu compte de réserves importantes qu'elle a émises lors de la procédure de consultation et supprimé des écarts par rapport à la ligne du rapport de la commission d'experts. Les milieux économiques soutiennent le « swiss finish » bien que le niveau de fonds propres requis (19 %) en Suisse soit bien plus élevé que ne l'exige la norme internationale. Cette différence tient compte de l'importance particulière des grandes banques et de la place financière helvétiques pour l'économie suisse. Il faut néanmoins garder à l'œil l'évolution internationale dans l'intérêt de la compétitivité de la place financière. Si des places financières étrangères décidaient de revoir à la baisse leurs réglementations, il faudrait également adapter les exigences de la Suisse.

► Face à l'incertitude entourant l'évolution de la réglementation internationale applicable au secteur bancaire, la clause de réexamen est sensée

Pour l'économie, il est également essentiel que les ordonnances et dispositions d'exécution appliquent les principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme le demande la commission d'experts. La subsidiarité et la proportionnalité impliquent aussi que les banques puissent satisfaire les exigences en matière de fonds propres avec l'instrument de leur choix, dans la

mesure où il est équivalent aux CoCo (« Contingent Convertibles ») au regard du droit de surveillance. Du point de vue de l'économie, il est à saluer que le Conseil des États ait repris la clause de réexamen (« review clause ») de sa commission : face à l'incertitude entourant l'évolution de la réglementation internationale applicable au secteur bancaire, il est judicieux de confier au Conseil fédéral la tâche de vérifier les effets de la loi trois ans après son entrée en vigueur, puis tous les deux ans et de faire rapport au Parlement sur les éventuelles modifications à apporter aux lois et ordonnances. Si la réglementation de Bâle III n'est pas reprise par les autres pays et que les grandes banques ne doivent pas satisfaire des exigences supplémentaires à l'étranger, alors le « swiss finish » sera vraiment très strict. Cela pourrait menacer la compétitivité des établissements suisses.

Soutien étatique pour l'exportation de bétail : une revendication controversée

En décembre 2009, le conseiller national Bigger a déposé une initiative parlementaire intitulée « Maintien des exportations suisses de bétail », qui réclame la réintroduction des contributions à l'exportation pour le bétail. Son auteur explique que, en supprimant toutes les aides pour l'exportation de produits agricoles, le Conseil fédéral abandonne à la légère un instrument et une marge de manœuvre pour le maintien et la promotion de l'agriculture indigène.

► Il faut refuser la réintroduction de contributions à l'exportation de bétail, car elles induisent des distorsions de concurrence sur le marché

economiesuisse s'oppose fermement à la réintroduction des contributions à l'exportation de bétail. La Suisse les a très justement supprimées à la fin 2009. Ces contributions ou subventions à l'exportation induisent des distorsions de concurrence considérables sur le marché. Elles sont également inefficaces par rapport à l'objectif poursuivi. C'est la raison pour laquelle les États membres de l'OMC y ont renoncé dans le cadre du cycle de Doha. Il ne serait pas sensé de réintroduire une subvention qui a été supprimée sans causer de dommages importants. L'agriculture serait bien inspirée d'axer davantage sa production sur le marché. Si le prix des produits helvétiques est trop élevé pour leur exportation, il s'agit de baisser le niveau des prix et non de le maintenir artificiellement via des subventions. L'agriculture doit se confronter aux prix effectifs afin que les agriculteurs puissent prendre leurs décisions en matière de production en fonction du marché et ne produisent pas trop. Dans le cas contraire, les prix élevés les inciteront à produire davantage et à continuer de réclamer des subventions. Il convient d'éviter absolument ce cercle vicieux.

► Attitude contradictoire du Conseil national

L'initiative est également controversée au Parlement. Elle a ouvert la voie à l'élaboration, par le Conseil fédéral, d'un projet de loi qui a été soumis au Conseil national lors de la session spéciale de 2011. Si la Chambre basse s'est prononcée en faveur de la réintroduction des aides à l'exportation de bétail, il n'a toutefois pas atteint la majorité qualifiée nécessaire de 101 voix pour lever le frein à l'endettement (98 voix contre 65). Contrairement à l'avis de sa commission (CER-E), le Conseil des États a décidé d'entrer en matière au cours de la session d'été. Le projet est donc retourné à la CER-E pour les délibérations de détail. La commission recommande à son plénum de ne pas modifier le projet. Au vote d'ensemble, l'initiative a été adoptée de justesse : 4 voix contre 4 (2 abstentions) et la voix prépondérante du président. Au cours de la session d'automne, le projet passera d'abord devant le Conseil des États, puis devant le Conseil national.

Le Conseil national examine le statut des médecins généralistes

Le Conseil national se penchera sur la question de l'amélioration du statut des médecins généralistes. Trois initiatives exigent une révision du statut des médecins de premier recours. Le corps médical déplore que la méthode appliquée par les assureurs pour examiner le caractère économique des prestations discrimine en particulier les médecins qui prennent en charge beaucoup de patients atteints de maladies chroniques graves et complexes. Les initiatives parlementaires veulent instaurer une procédure modifiée d'évaluation du caractère économique, tenant compte de la morbidité, pour améliorer le statut des médecins généralistes. Elles critiquent la méthode employée aujourd'hui par les assureurs.

► La mise en œuvre des initiatives pourrait être l'élément déterminant

Pour l'économie suisse, il est indispensable que la procédure d'évaluation de l'économicité reste dans le domaine de compétence des assureurs. Rien ne s'oppose au développement de la méthode existante sur la base d'un partenariat tarifaire, mais une procédure statistique axée sur la morbidité nécessite des données additionnelles à fournir par les prestataires si les initiatives devaient passer la rampe. Pour que la méthode puisse être poussée dans la direction voulue, ce genre d'informations spécifiques doit être mis à la disposition des assureurs. La démarche risque de buter sur les actuels problèmes que rencontre la mise en œuvre du nouveau financement hospitalier. Si les initiatives parlementaires ne permettent pas d'aboutir à un consensus et partenariat, il faudra continuer avec le système existant.

► Désaccord sur la durée de la période de transition

Le projet soumis à discussion prévoit de modifier en conséquence la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal). Une divergence oppose la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), qui a élaboré un projet, et le Conseil fédéral : le Conseil fédéral demande la prolongation de la période de transition à 24 mois, alors que la CSSS-N maintient sa proposition initiale, soit 12 mois. Le Conseil national se penchera sur cet objet au cours de la session d'automne.

Éviter sur surcharger la loi sur l'aménagement du territoire avec des réglementations détaillées

► La Suisse a besoin de bonnes conditions-cadre pour sa croissance économique

Un environnement intact est essentiel pour la qualité de vie en Suisse. Il accroît aussi l'attrait de la place économique. Dans le contexte de la concurrence entre places économiques, la Suisse doit certes protéger son environnement, mais aussi garantir la croissance économique indispensable à la prospérité. Ainsi, les fondements présidant à l'aménagement du territoire doivent offrir dans toutes les régions des solutions praticables aux principaux problèmes auxquels les entreprises achoppent le plus souvent lors de la construction de nouveaux bâtiments, de travaux, d'agrandissements ou de la reconversion de locaux (en tenant compte de la législation relative à l'environnement, aux transports et à l'agriculture). Ces problèmes sont l'insuffisance des terrains à bâtir disponibles dans les zones constructibles, les restrictions croissantes pour l'utilisation d'un terrain, les entraves juridiques lors de l'agrandissement d'une exploitation et de sa reconversion, les exigences élevées en ce qui concerne le raccordement à un bon réseau de transports publics, la coordination formelle et matérielle insatisfaisante de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) avec la législation relative à l'environnement et la longueur des procédures d'autorisation et de recours. La modification de la LAT vise à répondre à ses besoins.

La révision s'articule en deux parties. La première se limite au développement de l'urbanisation, car elle prend la forme d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature » (initiative pour le paysage). La deuxième, qui traite les autres points, se trouve en phase d'élaboration. L'initiative elle-même ne sera pas traitée au cours de la session d'automne. Les Chambres se prononceront tout au plus sur une dernière prolongation d'un an du délai de traitement.

Au cours de la présente session, le Conseil national, deuxième chambre délibérante, examinera le contre-projet indirect à l'initiative sur le paysage du Conseil fédéral. Celui-ci contient des indications pour les plans directeurs cantonaux en vue d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation. Les projets qui ont un impact important sur le territoire et l'environnement devront désormais y être intégrés expressément. L'initiative populaire ancre dans la Constitution une disposition prévoyant que la Confédération et les cantons veillent « à l'utilisation judicieuse et mesurée du sol, à l'occupation rationnelle du territoire, à la séparation entre le territoire constructible et le territoire non constructible et à la protection des terres cultivables ». En outre, elle prévoit que la surface totale des zones à bâtir ne pourra être agrandie pendant vingt ans.

► Les problèmes d'aménagement du territoire ne doivent pas être résolus au niveau cantonal

Le Conseil des États a balayé l'initiative pour le paysage, adopté la révision partielle de la LAT en automne dernier et n'a apporté que quelques modifications par rapport à la version du Conseil fédéral. L'une d'elles, le point de divergence principal, veut que les cantons soient tenus de prélever une taxe sur la plus-value lors du classement de terrain agricole en zone à bâtir. Cette taxe doit correspondre à un quart au moins de la plus-value résultant du changement. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) entend obliger les cantons à prélever une taxe sur la plus-value ou à introduire une obligation de compenser les surfaces. Elle souhaite également introduire une taxe en cas de reclassement ou d'accroissement du degré d'utilisation d'un terrain).

► Les cantons doivent décider eux-mêmes s'ils souhaitent introduire une taxe sur la plus-value

l'économie suisse ne souhaite pas que ces instruments soient ancrés dans la LAT dans la forme rigide qui est proposée. La loi demande déjà une compensation adaptée des avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Il serait plus juste de laisser aux cantons le soin de régler la compensation des avantages ou des surfaces. En outre, des prélèvements excessifs au titre de la taxe sur la plus-value ne feront qu'augmenter encore plus les prix de l'immobilier. Enfin, une plus-value considérable est déjà prélevée sous la forme de l'impôt sur les gains immobiliers lors de l'aliénation d'un terrain. Au vu de ce qui précède, il convient de rejeter la taxe sur la plus-value et l'obligation de compenser les surfaces dans la forme proposée. Il en va de même de la taxe pour reclassement et de l'augmentation du degré d'utilisation, laquelle anéantirait presque complètement l'incitation à densifier les zones construites. En outre, des mesures d'aménagement du territoire ne devraient pas être définies au niveau cantonal, car les problèmes de cette nature ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales. La loi actuelle sur l'aménagement du territoire réclame déjà une collaboration intercantonale, mais elle est compliquée par des normes obligatoires.

► Un cadre rigide et centralisé nuirait à la place économique suisse

Il est juste sur le plan matériel que le Conseil fédéral oppose un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage qui se limite (comme l'initiative) au développement de l'urbanisation. Il importe d'entrer en matière sur le projet, mais il faut se garder de surcharger le projet avec des réglementations détaillées. La loi sur l'aménagement du territoire est une

loi-cadre et doit le rester. Il revient aux cantons d'établir les réglementations détaillées. Ceux-ci ont besoin de flexibilité pour le développement sur leur territoire. Des prescriptions trop rigides et centralisées vont à l'encontre des besoins de la population et de l'économie.

Interdire la publicité en faveur des petits crédits entraverait le libre jeu du marché

L'initiative parlementaire Aubert «Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits» demande une interdiction de la publicité en faveur des petits crédits et des crédits à la consommation et une modification correspondante de la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) entrée en vigueur il y a quelques années seulement, voire de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD). L'initiative est motivée par des efforts de prévention dans le cadre de la lutte contre les problèmes d'endettement des jeunes. Le Conseil national, Chambre prioritaire, se penchera sur cette initiative parlementaire lors de la session d'automne. Sa Commission de l'économie et des redevances (CER-N) n'entend pas donner suite à l'initiative.

► L'économie rejette fermement l'initiative

économiesuisse préconise aussi de rejeter cette initiative qui porte sur des questions de principe relatives à la publicité pour des produits légaux. Elle veut ainsi s'attaquer, au moyen d'interdictions, à ce que d'aucuns ressentent comme des abus, souvent dans la conviction que cela ne peut pas faire de tort. Ce qui peut paraître plausible de prime abord passe en réalité à côté de l'effet escompté et entraîne en fin de compte de très graves conséquences. La publicité est en effet un instrument indispensable de l'économie de marché, car elle seule permet la concurrence entre les prestataires. La publicité garantit ainsi, directement et indirectement, des dizaines de milliers d'emplois, non seulement auprès des agences publicitaires et des médias, mais surtout chez les prestataires. Toute personne qui postule des interdictions publicitaires d'une manière générale entrave le marché libre. De nombreuses lois et ordonnances limitent déjà la marge de manœuvre de la publicité. Le degré de précision des dispositions légales est parfois si élevé qu'il entrave non seulement la pratique publicitaire mais nuit aussi à l'exécution desdites dispositions, ce qui ne peut en fin de compte pas être dans l'intérêt des destinataires de la publicité. Toutes les restrictions en matière de publicité constituent des interventions directes dans l'économie de marché et la liberté de consommation. Elles mettent le citoyen sous tutelle.

► L'initiative manque son objectif et restreint la liberté économique

L'initiative manque également d'objectivité. Les prescriptions strictes contenues dans la loi fédérale contre la concurrence déloyale ont déjà barré à des abus dans la publicité en faveur des crédits à la consommation. Quant à la loi sur le crédit à la consommation, elle a institutionnalisé le contrôle strict de la solvabilité. Seules les personnes qui en ont les moyens ont le droit de contracter un crédit à la consommation ; cette règle s'applique aussi à l'octroi de crédits aux jeunes adultes. Des prescriptions strictes d'examen de la solvabilité sont également applicables pour les contrats de leasing et les cartes de crédit. Les dispositions de la LCC et de la LCD vont d'ailleurs plus loin que les lois sur les crédits à la consommation promulguées par les pays voisins et que la directive européenne correspondante. La demande relative à l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits et des crédits à la consommation manque donc tout à fait la cible. Les prescriptions actuelles ont prouvé leur efficacité. Une restriction massive de la liberté d'entreprise, qui est garantie par la

Constitution, au moyen de mesures rigoureuses telles que l'interdiction publicitaire, n'est ni utile ni légitime.

Le droit suisse en matière d'insolvabilité sera revu

Après le « grounding » de Swissair en octobre 2001, de nombreuses interventions parlementaires ont exigé que soit examiné le besoin de révision du droit suisse en matière d'insolvabilité. Le Conseil fédéral a constaté que le droit suisse en matière d'insolvabilité était certes adapté et praticable, mais qu'il présentait certaines faiblesses s'agissant de l'assainissement des entreprises, qu'il convient d'éliminer. Il a ensuite élaboré un projet en vue d'une révision partielle de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). Le projet du Conseil fédéral se limite à une révision de ladite loi. Malheureusement, le Conseil fédéral ne prévoit pas pour l'instant d'adapter le droit régissant la procédure d'assainissement dans le Code des obligations (CO). Le Conseil national, Chambre prioritaire, se penchera sur ce projet au cours de la session d'automne. Sa Commission des affaires juridiques (CAJ-N) lui recommande de ne pas entrer en matière.

► La place économique suisse a besoin d'un droit de l'assainissement efficace et complet

La place économique suisse a besoin, pour les entreprises en déséquilibre financier, d'un droit de l'assainissement efficace et complet qui soit dans l'intérêt de toute l'économie et qui contribue au final à maintenir l'emploi en Suisse. Aussi economiesuisse salue-t-elle une révision du droit d'assainissement. Aux yeux de l'organisation, il est indispensable d'entrer en matière. Refuser équivaldrait à refuser la discussion et réduirait à néant les efforts menés durant presque dix ans pour créer un droit d'insolvabilité moderne.

► Le projet doit être complété par des dispositions à intégrer dans le CO

L'organisation soutient l'objectif visé : faciliter l'assainissement des entreprises tout en améliorant les droits des créanciers. À titre d'exemple pour les différentes améliorations apportées au droit d'insolvabilité, mentionnons simplement la suppression du privilège en cas de faillite des créances de TVA. Dans l'esprit de l'égalité de traitement des créanciers, la suppression de ce privilège fiscal en faveur de la Confédération est, à notre sens, absolument incontournable et ne doit pas être remise à plus tard. L'économie regrette que le message du Conseil fédéral se limite à la procédure concordataire et donc aux améliorations possibles dans le cadre de la seule LP, car la nécessité pratique d'améliorer le droit de l'assainissement dans le cadre du Code des obligations a été établie. Une décision du Parlement demandant au Conseil fédéral d'élaborer rapidement un projet de dispositions d'assainissement à intégrer dans le CO est fort souhaitable aux yeux de l'économie – en particulier au vu des turbulences économiques prévisibles. Pour une réelle amélioration du droit de l'assainissement, le projet doit être renvoyé avec le mandat de compléter la révision de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite avec une procédure d'assainissement établie dans le Code des obligations.

Poursuite des débats sur le contre-projet indirect à l'initiative Minder

C'est l'heure de l'élimination des divergences au sujet du contre-projet à l'initiative Minder (initiative populaire « contre les rémunérations abusives »).

Au cours de la session d'été, le Conseil national avait adopté un contre-projet indirect. Le Parlement a ainsi montré qu'il est toujours décidé à trouver une solution constructive. L'économie suisse considère aussi que des améliorations ciblées sont nécessaires du côté du droit de la société anonyme et réclame sans relâche un contre-projet compatible avec les besoins de l'économie. La balle se trouve maintenant dans le camp du Conseil des États. Sa Commission des affaires juridiques (CAJ-E) continue de soutenir l'adoption de réglementations spéciales pour les rémunérations très élevées dans le droit fiscal et dans le droit de la société anonyme. À l'encontre du Conseil national, la Commission recommande de maintenir la décision relative à l'entrée en matière sur le projet 2 (« modèle mixte »).

► Un « impôt sur les bonus » ne serait pas sa place dans ce projet

Le projet 2 associe des dispositions de gouvernance d'entreprise, soit les dispositions sur les « rémunérations très élevées » avec des éléments de droit fiscal. Les dispositions relevant du droit de la société anonyme sont particulièrement problématiques. Le conseil d'administration et la direction sont investis de la compétence de fixer la rémunération des collaborateurs. Rendre obligatoire un vote de l'assemblée générale sur les rémunérations qui dépassent 3 mio. par exercice mettrait un terme à cette répartition claire des tâches et des responsabilités. Cela va à l'encontre de tous les principes de gouvernance d'entreprise en vigueur à l'échelle internationale. Aussi convient-il de renoncer au projet 2 (« modèle mixte »).

► Le Conseil des États peut adopter un contre-projet compatible avec les besoins de l'économie

En ce qui concerne le projet 1, qui ne prévoit pas d'« impôt sur les bonus », la CAJ-E demande toujours que l'assemblée générale se prononce sur la rémunération des membres de la direction à moins que les statuts n'en disposent autrement (« opting-out »). Afin que le contre-projet indirect à l'initiative Minder soit à peu près compatible avec les besoins de l'économie, il importe de tenir compte des cinq points ci-après dans le projet 1 du contre-projet indirect : il ne saurait être question de prévoir des votes obligatoires et contraignants sur la rémunération des membres de la direction. Une solution d'« opting-in », telle que celle prévue dans le contre-projet direct, serait judicieuse. En outre, il ne faut pas prévoir de vote sur les bonus versés par les sociétés de services financiers. Le règlement de rémunération doit se limiter à établir des lignes directrices et des principes. Enfin, il convient de supprimer les dispositions pénales et de renoncer à instaurer un vote obligatoire pour les institutions de prévoyance.

Oui à la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions

Le Conseil des États, chambre prioritaire, se penchera sur la question de la ratification de la Convention internationale sur les armes à sous-munitions et la modification connexe de la loi sur les matériels de guerre (LMG). Les armes à sous-munitions seraient ainsi soumises à une interdiction totale. La Convention sur les armes à sous-munitions (Convention on Cluster Munitions, CCM) a été adoptée le 30 mai 2008 lors de la Conférence de Dublin. Le Conseil fédéral l'a signée à Oslo le 3 décembre 2008. L'économie soutient sa ratification et sa mise en œuvre. La convention instaure une interdiction totale de l'utilisation, du développement et de la production, de l'acquisition et du transfert ainsi que du stockage d'armes à sous-munitions. Elle interdit également tout acte facilitant ou favorisant toute activité précitée.

► Le Conseil fédéral demande que l'interdiction du financement soit ancrée explicitement dans la loi

La Convention internationale ne prévoit pas d'interdiction explicite quant au financement d'activités illégales en lien avec des sous-munitions. Et, la majorité des États parties ont jusqu'ici renoncé à établir le principe d'une interdiction explicite du financement. D'après le projet de révision présenté, le

Conseil fédéral souhaite néanmoins insérer dans la loi une telle interdiction. Ainsi, la loi interdirait explicitement de financer directement le développement, la fabrication ou l'acquisition de matériels de guerre prohibés. Quant au financement indirect, il serait également interdit si le but visé est de contourner l'interdiction du financement direct. La Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) entend définir ces termes dans la loi.

► Dans la pratique, il n'est pas possible de contrôler l'interdiction du financement indirect

Aux yeux d'économistes suisses, il ne faut interdire dans la loi que le financement direct. Comme l'a relevé très justement le Conseil fédéral, des moyens importants devront être déployés, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, pour établir si des fonds placés dans des actions étrangères ne servent pas indirectement à financer des activités interdites par la LFMG. La place financière helvétique serait pénalisée par rapport à d'autres centres financiers, car aucun autre pays au monde n'interdit explicitement le financement indirect. La CPS-E a maintenu l'interdiction du financement indirect et discuté longuement de la définition du financement direct et indirect. Seule une définition claire permettra de mettre en œuvre l'interdiction dans la pratique. L'économie soutient une clarification de la définition au niveau de la loi même s'il serait plus judicieux de renoncer à interdire le financement indirect. Afin d'instaurer la sécurité juridique, il importe d'employer des notions claires et non équivoques dans la loi pour que les entreprises puissent identifier avec certitude les activités punissables et prendre les mesures préventives qui s'imposent.

Initiative de l'ASIN nuit à la place économique suisse

► L'initiative populaire ne devrait pas non plus avoir de chances au Conseil des États

Pendant la session d'automne, le Conseil des États se penchera sur l'initiative populaire « Accords internationaux : la parole au peuple ! » (initiative de l'ASIN) et le contre-projet qui lui est opposé. L'initiative propose d'étendre le référendum obligatoire en matière de traités internationaux afin que ceux portant sur des « domaines importants » soient obligatoirement soumis au vote du peuple. Cela concernerait aussi les traités qui entraînent des dépenses élevées. Le Conseil fédéral estime que cette initiative va trop loin et qu'elle limiterait inutilement la marge de manœuvre de la Confédération. Il lui oppose cependant un contre-projet direct. Ce dernier prévoit l'obligation de soumettre au référendum les traités internationaux qui exigent une modification de la Constitution ou qui sont d'importance constitutionnelle. Lors de la session spéciale d'avril 2011, le Conseil national a fermement rejeté l'initiative de l'ASIN et adopté le contre-projet direct du Conseil fédéral. La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) s'oppose également clairement à l'initiative populaire. Cependant, elle rejette aussi le contre-projet et propose de recommander au peuple et aux cantons de refuser l'initiative sans y opposer de contre-projet.

► L'initiative rendrait obligatoire des votes sur des projets qui ne sont pas controversés

L'économie suisse ouverte sur le monde entier a besoin de conditions générales d'activité stables et prévisibles. En politique économique extérieure, ces conditions sont assurées par un tissu très dense d'accords internationaux, tels les accords bilatéraux avec l'UE, les accords de libre-échange, les conventions de double imposition ou autres accords de protection des investissements. Il importe que ces accords aient l'assentiment de la population. Aujourd'hui, l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des collectivités supranationales est déjà subordonnée à l'approbation du peuple et des cantons. Les autres accords internationaux sont soumis au référendum facultatif. En tant que moyens d'intervention directe de la population, ces instruments ont jusqu'ici largement fait leurs preuves dans la pratique. Une extension du référendum obligatoire nuirait cependant à cet

équilibre des instruments de la démocratie directe. L'automatisme qu'exige l'initiative aboutirait à convoquer chaque année le peuple à de nombreuses journées de votation supplémentaires sur des accords internationaux peu ou pas contestés sur le plan politique. Outre l'insécurité qu'elle créerait en matière de ratification d'accords, une telle sollicitation du souverain aurait pour conséquence d'encourager l'abstention et d'engendrer des frais supplémentaires pour la Confédération et les cantons. Les auteurs de l'initiative parlent d'accords internationaux portant sur des « domaines importants ». Il s'agit là d'une définition imprécise laissant une large marge d'interprétation. L'introduction de consultations populaires automatiques risque fort de restreindre la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique extérieure. L'initiative aurait pour effet de retarder l'acceptation et la mise en œuvre d'accords internationaux. Selon le Conseil fédéral, la légitimité démocratique de notre politique extérieure serait mieux défendue si l'on impliquait davantage les principaux acteurs politiques dans l'élaboration des mandats de négociation. La crédibilité internationale de la Suisse auprès de ses partenaires contractuels serait entamée si de nombreux projets d'accords devaient échouer devant le peuple ou la majorité des cantons.

► Le contre-projet codifie une pratique courante à l'heure actuelle

Selon le contre-projet, les accords internationaux dont l'importance les met sur le même pied qu'une norme constitutionnelle fédérale sont soumis au référendum obligatoire. Aujourd'hui déjà, les autorités reconnaissent et appliquent l'usage qui consiste à soumettre volontairement au peuple et aux cantons un accord international d'importance constitutionnelle (« référendum obligatoire extraordinaire »). Le contre-projet ancrerait donc dans la Constitution ce « référendum obligatoire extraordinaire ». Sous l'angle de la politique économique, rien ne s'oppose au présent contre-projet du Conseil fédéral. Il codifie la pratique actuelle du parallélisme et du référendum obligatoire extraordinaire et renforce ainsi indirectement le législatif. Toutefois, l'économie soutiendrait le Parlement si celui-ci décidait de soumettre l'initiative populaire de l'ASIN au peuple et aux cantons sans y opposer de contre-projet, comme le propose la CIP-E. Ce qui compte pour l'économie, c'est que l'initiative de l'ASIN soit rejetée. Elle est imprécise et restreint la marge de manœuvre de la Suisse sur les questions de politique extérieure et de politique économique extérieure.

Davantage de moyens pour le trafic d'agglomération

Les infrastructures suisses arrivent de plus en plus aux limites de leurs capacités. Dans ce contexte, le Conseil des États traitera le premier, au cours de la session d'automne, une motion qui réclame une augmentation du crédit global pour le fonds d'infrastructure et de la somme consacrée à l'aménagement des infrastructures du trafic d'agglomération privé et public. Cette modification doit permettre la réalisation à temps de projets qui ne sont pas financés mais promettent de nombreux effets.

► Octroyer des moyens supplémentaires n'est pas la solution aujourd'hui

Les moyens financiers alloués aux transports sont limités. Il est également vrai que divers goulets d'étranglement existent, en particulier dans les agglomérations, et qu'y remédier coûte extrêmement cher. De même, il est judicieux, du point de vue de la politique des transports, de considérer la route et le rail dans le cadre du fonds d'infrastructure. Néanmoins, du point de vue d'économiesuisse, le crédit global du fonds d'infrastructure ne doit pas être augmenté à l'heure actuelle. Le financement de l'infrastructure ferroviaire (et son aménagement) a été mis en consultation au printemps 2011 dans le cadre d'un projet détaillé. Concernant l'infrastructure routière, des questions

relatives à la redevance autoroutière et à l'impôt sur les huiles minérales ont été débattues dans le cadre d'une consultation distincte. Même si les projets sont traités, à tort, indépendamment l'un de l'autre, il serait donc prématuré d'augmenter les sommes allouées au fonds d'infrastructure. Il est vrai qu'il faut encourager les projets très rentables susceptibles d'avoir des effets réels. Pour l'instant, la solution ne consiste toutefois pas à octroyer des moyens supplémentaires mais à repenser l'ordre des priorités des crédits alloués.

Au Conseil des États de se prononcer sur la politique énergétique future de la Suisse

► Il faut commencer par examiner les conséquences d'une sortie du nucléaire

Les événements survenus au Japon ont provoqué, aussi en Suisse, un débat politique et de société sur l'approvisionnement énergétique futur. Le 25 mai 2011, le Conseil fédéral a pris une première décision de principe sur cette question. Il souhaite sortir du nucléaire et revoir le système d'approvisionnement énergétique de la Suisse. Il en a décidé ainsi alors qu'on ignore encore quand et par quoi l'énergie nucléaire pourra être remplacée et la hauteur des coûts engendrés par une refonte du système actuel. Au cours de la session d'été, le Conseil national s'est pour l'essentiel contenté de confirmer les décisions du Conseil fédéral relatives à une sortie progressive du nucléaire, à la mise à disposition de moyens supplémentaires pour la rétribution à prix coûtant du courant injecté et à l'interdiction du chauffage électrique. Il a en revanche rejeté d'autres propositions en vue d'une refonte du système énergétique. Heureusement, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a fait un premier pas important vers une clarification de la future politique énergétique de la Suisse. Elle a adopté, sans opposition, une motion chargeant le Conseil fédéral d'établir les conséquences primaires d'une sortie du nucléaire pour l'économie, la sécurité de l'approvisionnement et les changements climatiques. De plus, la CEATE-E ne souhaite pas que de nouvelles technologies plus sûres soient interdites. Au cours de la session d'automne, le Conseil des États tiendra une session extraordinaire sur les énergies nucléaire et renouvelables.

► Il serait irresponsable de décider une sortie du nucléaire sans disposer de bases de décision solides

Avec sa décision de sortir du nucléaire et de repenser le système énergétique, le Conseil fédéral menace la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse et impose des charges supplémentaires massives à la population et à l'économie avec des prix de l'énergie, et en particulier de l'électricité, supérieurs. L'économie juge irresponsable et rejette cette décision qui repose sur des études contradictoires et lacunaires. Les solutions proposées par le Conseil fédéral ne sont pas crédibles et reposent sur des hypothèses irréalistes. L'économie a toujours plaidé pour la mise au point d'une stratégie énergétique globale avant que des décisions soient prises. Il est regrettable que, au cours de la session d'été, la majorité du Conseil national n'ait pas attendu de disposer de bases de décision fondées pour prendre une décision aussi importante que la sortie du nucléaire. Aux yeux d'économistes suisses, les propositions du Conseil fédéral comportent principalement les défauts suivants : premièrement, la baisse de la consommation prévue est surestimée, les chiffres sont irréalistes. Deuxièmement, les conséquences pour l'ensemble de l'économie n'ont pas été examinées. Troisièmement, les conséquences pour le climat n'ont pas été prises en compte. De plus, le potentiel des énergies renouvelables et des importations a été surestimé. Enfin, les coûts totaux d'une sortie du nucléaire devraient être bien plus élevés que supposé.

► Il faut absolument éviter un problème d'approvisionnement abrupt

La CEATE-E a ainsi corrigé les décisions précipitées du Conseil fédéral et du Conseil national. *economiesuisse* salue cette décision. Continuer d'exploiter les centrales nucléaires existantes, aussi longtemps que leur sécurité est garantie, évite un problème d'approvisionnement abrupt aux conséquences imprévisibles pour l'économie et la société. Il revient maintenant au Conseil fédéral d'indiquer, dans le cadre de la stratégie énergétique, comment il sera possible de garantir, à l'avenir, un approvisionnement électrique respectueux de l'environnement et tenant compte des besoins de l'économie. La décision de ne pas interdire le développement de technologies nucléaires nouvelles et sûres constitue un autre point positif : la CEATE-E entend obliger le Conseil fédéral à suivre en permanence l'évolution des technologies énergétiques et de tenir le Parlement informé. Par sa décision, la CEATE-E a largement satisfait les préoccupations de l'économie en matière de politique énergétique. Son approvisionnement électrique sûr et avantageux constitue un atout de la place économique suisse. 60 % de l'électricité sont consommés par les entreprises et les emplois qu'elles fournissent. En Suisse, la consommation d'électricité augmente inlassablement chaque année et a ainsi progressé de 4 % en 2010. Cette évolution s'explique par les croissances économique et démographique, mais aussi par des exigences de confort accrues des ménages et la multiplication des appareils électriques dans tous les domaines de la vie. À l'avenir aussi, l'économie et la société suisses auront besoin d'un approvisionnement énergétique et électrique sûr, concurrentiel, indépendant et respectueux du climat. Pourtant, cela risque d'être sacrifié dans le débat actuel sur l'énergie. L'économie lance donc un appel au Parlement afin qu'il ne prenne pas de décisions irréalistes, précipitées ou irrémédiables, qui menaceraient la sécurité de l'approvisionnement et un approvisionnement électrique bon marché. Comme la CEATE-E, elle recommande plutôt de développer une stratégie énergétique globale permettant de coordonner des décisions nécessaires à court terme avec les impératifs et les opportunités du long terme. Dans le cadre d'une stratégie énergétique globale, il importe d'évaluer l'approvisionnement énergétique et électrique de la Suisse sur la base des critères de la rentabilité durable, de la sécurité de l'approvisionnement, du respect de l'environnement et de la diversification. La place économique suisse doit rester attrayante également à l'avenir. La concurrence et l'innovation resteront aussi les moteurs décisifs à l'avenir pour l'évolution de l'approvisionnement énergétique.

Autres sujets traités sous la Coupole

economiesuisse recommande aux Chambres fédérales d'accepter :

Conseil national

- 06.490. Iv. pa. Leutenegger Oberholzer. Renforcement de la protection des consommateurs. Modification de l'art. 210 CO
- 10.3954. Mo. Stähelin. Projets d'agglomération. Favoriser davantage le développement durable lors de la répartition du fonds d'infrastructure
- 08.314. Iv.ct. Saint-Gall. Constructions hors des zones à bâtir

Conseil des États

- 10.3946. Mo. Groupe libéral-radical. Extension de la cyberadministration. Économies par millions pour les PME
- 11.3284. Mo. Hutter. Terminaux du trafic combiné. Action de la Confédération
- 11.3490. Po. Savary. Camions sur rail. On peut le faire !
- 10.480. Pa.lv. CEATE-N. Pas de bureaucratie inutile dans le domaine des réseaux électriques

economiesuisse recommande aux Chambres fédérales de rejeter :

Conseil national

- 10.3745. Mo. Maury Pasquier. Réduire les réserves excessives dans l'assurance maladie

Pour toutes questions : bern@economiesuisse.ch

economiesuisse, Fédération des entreprises suisses
1, Carrefour de Rive, case postale 3684, 1211 Genève 3
www.economiesuisse.ch