

# politique économique suisse 2005

Avant-propos	2
<b>Points forts et perspectives</b>	
Europe	4
Finances	12
Formation	20

Après une croissance prometteuse l'an dernier, l'expansion de l'économie suisse a, à nouveau, quelque peu ralenti. Le ralentissement de la conjoncture mondiale atteindra également notre pays, de sorte que nous pouvons tabler tout au plus sur une croissance modérée en 2005 et, malheureusement, sur un recul seulement progressif du chômage.

Depuis quelque temps, le débat sur la faible croissance économique de la Suisse fait l'objet de controverses. Personne ne nie toutefois que notre économie n'épuise pas son potentiel de croissance: sa performance pourrait être bien meilleure. De même, personne ne conteste que des «réformes structurelles rapides et ambitieuses» (OCDE) s'imposent si l'on veut dynamiser la croissance et créer davantage d'emplois en Suisse. Des entrepreneurs, des économistes renommés et des organisations internationales importantes partagent cet avis.

Le Conseil fédéral a précisément fait sienne cette idée au début de la législature en cours, adoptant vers la fin 2004 une série de 17 mesures en vue de surmonter le ralentissement de la croissance économique. Aussi louable soit-il, ce paquet n'a pas su créer l'élan nécessaire. Aucun soubresaut n'a été enregistré et les milieux politiques arc-boutés sur le maintien des structures ont bloqué toute initiative réformatrice et dissuadé toute personne œuvrant dans ce sens. Il manque un leadership politique. On ne voit pas (encore) émerger de volonté de réforme.

Bien que l'année 2004 ait connu la croissance, la politique économique ne récolte pas de dividendes. La politique n'a pas su attraper la balle au bond. Les propositions présentées par le gouvernement visent le consensus et se soucient de rassembler une majorité; elles ne tiennent pas compte de la gravité des problèmes structurels. De tels projets qui, invariablement, se délitent un peu plus dans le processus parlementaire, ignorent les objectifs fixés en termes de politique de croissance et les défis de la concurrence mondiale entre les places économiques. Les exemples sont légion:

- un assainissement de l'AI qui produit un effet d'économie minimale après 12 ans seulement, financé de surcroît à hauteur de 90% par des recettes supplémentaires;
- une ouverture du marché de l'électricité, dont l'effet est largement amoindri par de coûteuses mesures visant à promouvoir des énergies renouvelables;
- une réforme de l'imposition des sociétés qui déçoit clairement les attentes des entreprises et ne suit pas le rythme des réformes réalisées dans d'autres pays;
- l'introduction de nouvelles taxes (taxe sur le CO<sub>2</sub>) et de nouvelles charges administratives (certificat de salaire) – dans des domaines qui sont tous, conformément au paquet de mesures du Conseil fédéral, définis explicitement comme décisifs pour la croissance.

Certes, les propositions du Conseil fédéral en ce qui concerne la révision de la loi sur le marché intérieur et le programme d'allègement budgétaire 2004 sont autant de signes d'espoir, mais dans le même temps, le Parlement renonce à toute discipline en matière de politique financière en décidant de développer l'infrastructure ferroviaire et les allocations pour enfant. C'est ainsi qu'on pose les fondements de futurs programmes d'allègement, mais cela ne donne aucun espoir aux ménages et aux entreprises.

L'expérience a montré que seuls de petits pas sont possibles dans une démocratie directe. Or toute avancée suppose de convaincre le souverain lors d'inévitables batailles référendaires. Pourtant, la voie menant au renforcement de la compétitivité face à la concurrence mondiale, à l'augmentation de la croissance et à la création de nouveaux emplois ne se conjugue pas avec la politique des petits pas. Cette voie doit être définie clairement et communiquée de manière convaincante. La volonté politique et un engagement décidé en faveur de réformes doivent pouvoir s'appuyer sur un leadership cohérent et visible.

L'actuelle législature, qui doit, aux yeux des entreprises, donner le signal du renouveau, n'a pas encore accompli la moitié de son mandat. D'autres pays, gouvernements et économies nous ont montré que la stagnation et la menace du décrochage de la croissance mondiale peuvent être surmontées. La Suisse doit s'en inspirer et accompagner ces développements – pour le bien de sa place économique et de sa prospérité future.



**Ueli Forster**  
Président

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ueli Forster'.



**Rudolf Ramsauer**  
Président de la direction

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ramsauer'.

La politique européenne est un thème central des activités d'économiesuisse. Après la conclusion heureuse de la deuxième série d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne (UE), il s'agit de consolider une voie bilatérale qui a fait ses preuves. Deux référendums importants figurent au programme en 2005: l'accord relatif à Schengen/ Dublin et l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. Leur rejet aurait des conséquences imprévisibles pour le site économique suisse. De plus, il importe de suivre en permanence les évolutions au sein d'une UE soumise à un processus d'intégration dynamique et d'adapter les relations avec notre principal partenaire commercial à un environnement en mutation.

## Les relations de la Suisse avec une UE en plein bouleversement

L'UE se trouve en plein bouleversement. Avec l'extension de l'UE et l'adoption du traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'intégration européenne a atteint un sommet qui n'aura pas seulement marqué l'année 2004, mais influencera aussi de manière décisive l'avenir de l'UE. La Constitution doit encore surmonter l'obstacle des ratifications nationales. Pour les Etats membres qui ont adhéré à l'UE en 2004, un rattrapage économique s'impose. La nouvelle Commission européenne de l'UE présidée par José Manuel Barroso doit également relever d'autres défis de politique économique. Pour garantir durablement la prospérité et les emplois en Europe, l'UE devra renforcer sa compétitivité et donner un nouveau souffle à son économie. Des réformes seront nécessaires, mais leur mise en œuvre sera couronnée de succès si tous les Etats membres les soutiennent. Une économie performante est le moteur et la force intégrative de l'Union européenne.

### Croissance et emploi: un bilan inquiétant

«L'Union européenne s'est donné pour objectif de devenir l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE se sont fixé cet objectif ambitieux en mars 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne. Cinq ans plus tard, à mi-parcours, le bilan est décevant. Les objectifs de Lisbonne n'ont pas pu être atteints. Au contraire, l'économie européenne a perdu du terrain par rapport à ses concurrents d'Amérique du Nord et aux pays émergents d'Asie. Les parts de l'UE au commerce mondial reculent. La vigueur de l'euro pénalise les exportations vers la zone dollar et ralentit la croissance économique de l'UE, d'ores et déjà affaiblie. En ce qui concerne précisément la croissance économique et celle de la productivité, l'UE affiche des taux de 2,0% et 1,0%, loin derrière les Etats-Unis (3,0% et 1,9%). Le taux d'emploi de l'UE est inférieur à l'objectif de mi-parcours fixé à Lisbonne (67%) et le taux de chômage moyen se maintient à un niveau constant avoisinant les 8,0%.

«Lisbonne traite de tout et donc de rien. Tout le monde est responsable et donc personne ne l'est», a diagnostiqué un groupe d'experts dirigé par l'ancien Premier ministre néerlandais Wim Kok. En réaction, la Commission européenne a présenté, début 2005, un programme visant à donner un nouvel élan à l'agenda de Lisbonne (cf. encadré). A l'avenir, on assistera à un recentrage sur des mesures stimulant la croissance et l'emploi. Les objectifs des politiques sociales et environnementales passent peu à peu au second plan. L'augmentation des dépenses de recherche-développement (objectif (3,0% du PIB), la promotion de réseaux d'innovation et une optimisation de la coordination en matière de recherche permettraient de renforcer la capacité d'innovation européenne. Il convient toutefois de tenir compte du fait que l'innovation et la croissance ne peuvent être planifiées dans le cadre d'une politique industrielle. La réussite de l'Europe relève plutôt du cadre posé à l'économie de marché, dans lequel les entreprises peuvent se développer librement et les citoyens s'épanouir. Dans ce contexte, l'orientation principale du programme d'action – parachever le marché unique, supprimer des obstacles administratifs à la création d'entreprise et promouvoir la mobilité du travail – doit faire l'objet d'une appréciation positive. La prise en considération de particularités nationales dans la définition et l'évaluation des objectifs doit permettre de rattraper le «déficit de transposition». En outre, les différents gouvernements ont à présenter un programme d'action national pour la stratégie de Lisbonne d'ici à la fin 2005.

#### **Programme européen visant à donner un nouvel élan à l'agenda de Lisbonne...**

... pour que l'Union européenne devienne l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici à 2010.

#### **Faire de l'Europe une zone plus attrayante pour l'investissement et le travail**

- achever le marché intérieur
- veiller à l'existence de marchés ouverts et concurrentiels dans et en dehors de l'Europe

#### **Mettre la connaissance et l'innovation au service de la croissance**

- Réaliser l'objectif de 3,0% du PIB consacrés aux dépenses de R&D
- Favoriser l'approbation des technologies de l'information et de la communication (TIC)

#### **Créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité**

- Attirer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale
- Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail en levant les obstacles à la mobilité du travail

**Marché intérieur: réformer le marché intérieur, favoriser son ouverture vers l'extérieur**

L'achèvement du marché intérieur est une priorité pour l'économie européenne. Dans le domaine des infrastructures – et plus encore dans celui des services, qui génère 70% du PIB au sein de l'UE –, il reste encore très fragmenté. Des obstacles administratifs discriminent les prestataires de services étrangers, raison pour laquelle les petites et moyennes entreprises se limitent souvent au marché du pays dans lequel elles sont installées. En ce qui concerne la mise en œuvre des directives, il reste encore beaucoup de pain sur la planche. Le nombre de textes qui n'ont jusqu'ici pas encore été intégrés dans le droit national d'au moins un pays membre de l'UE est de 134 au total. Seuls cinq Etats atteignent l'objectif imposé par l'UE, soit un déficit de transposition inférieur à 1,5%. La divergence au niveau de la transposition et de l'interprétation du droit communautaire au sein du marché intérieur empêche l'exploitation optimale du potentiel de libre-échange et de la mobilité des facteurs. L'adoption de la directive sur les services pourrait constituer une bonne base pour régler ce problème. Cependant, au vu des débats du Conseil européen et du Parlement européen, il ne faut pas s'attendre à une solution favorable à l'économie dans les meilleurs délais.

Un marché intérieur ouvert et concurrentiel est la condition du succès de la politique économique extérieure. Par conséquent, l'Union européenne s'engage dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour la poursuite des libéralisations. L'échec possible du cycle de Doha a poussé l'UE, au début de l'été 2004, à accepter des négociations sur les subventions aux exportations agricoles, à la condition que d'autres partenaires commerciaux démantèlent dans le même temps leurs instruments de promotion identiques ou similaires. Parallèlement à son engagement multilatéral, l'UE a poursuivi la stratégie du bilatéralisme avec des partenaires commerciaux importants. C'est dans ce contexte qu'il faut placer les négociations avec le Mercosur (un échec pour l'instant), l'initiative commerciale avec l'ASEAN et l'approfondissement des relations économiques avec la Chine et le Japon. Néanmoins, les Etats-Unis restent le principal partenaire commercial de l'UE. Après plusieurs conflits commerciaux, les relations économiques transatlantiques semblent s'améliorer.

**Réforme du pacte de stabilité et de croissance: une solution de compromis**

Des fondements macroéconomiques solides et des finances publiques saines sont indispensables pour une évolution économique dynamique de l'Union européenne. Le pacte de stabilité et de croissance européen a été conclu dans le but de mieux coordonner et surveiller les politiques financières nationales en tenant compte de la politique de la monnaie unique. Le pacte vise en outre à éviter que certains Etats faisant preuve d'une discipline insuffisante en politique budgétaire ne récoltent les fruits de la politique de stabilité communautaire.

Au vu de la faiblesse conjoncturelle et de la faible propension à économiser de certains Etats membres, la situation budgétaire s'est aggravée et l'endettement public est resté supérieur à la limite fixée par le pacte de stabilité et de croissance, à savoir 60% du PIB européen en 2004. Au lieu de se soumettre aux règles établies en vue de mettre en œuvre une politique budgétaire durable et de promouvoir la croissance via des réformes structurelles, un nombre croissant de gouvernements nationaux ont opté pour des politiques financières expansives. Or, c'est un leurre. En conséquence, la moitié des membres de l'UE n'ont pas respecté le critère relatif au déficit l'an dernier (3% du PIB). A peine la Commission avait-elle lancé les premières procédures disciplinaires qu'une flexibilisation des règles était demandée. L'Allemagne et la France, les deux Etats présentant le déficit le plus lourd, ont participé très activement au débat en vue de modifier le pacte de stabilité et de croissance. Un compromis a pu être conclu: les limites

seront maintenues, autrement dit 3% de déficit et 60% d'endettement au maximum. La demande de certains Etats relative à la mise à l'écart de groupes de tâches entières, comme le revendiquent explicitement ou l'appliquent implicitement plusieurs Etats membres (Grèce), ne sera pas non plus admise à l'avenir. Toutefois un assouplissement aura lieu dans la mesure où les dépassements imputables à des dépenses supplémentaires liées aux politiques de croissance et d'emploi ou à des circonstances extraordinaires (croissance très faible ou négative) ne feront pas l'objet d'une procédure. De plus, «d'autres facteurs déterminants» (situation économique et budgétaire, dépenses pour la promotion de la solidarité internationale et européenne) sont pris en considération pour l'évaluation et les délais sont assouplis. On peut se demander si l'assouplissement est sensé sur le plan économique, s'il favorise l'acceptation du pacte de stabilité et de croissance ou si, au contraire, il accroît la marge de manœuvre discrétionnaire des Etats membres, réduit la pression en vue de la prise de mesures incisives et menace l'orientation actuelle de la politique monétaire européenne axée sur la stabilité.

#### **L'élargissement de l'UE: l'espoir d'un nouvel élan**

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, Chypre, Malte ainsi que huit pays d'Europe centrale et orientale (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) ont adhéré à l'Union européenne. Depuis l'effondrement du bloc de l'Est en 1989, ces Etats se sont soumis à un processus de transformation inouï en direction de la démocratie et de l'économie de marché. Néanmoins, le besoin de rattrapage reste important. La population de l'UE a ainsi augmenté de 20% à 450 millions de personnes, tandis que le PIB s'est accru de quelque 5% seulement. Le revenu moyen par habitant des nouveaux pays membres de l'UE se situe entre 35% et 80% de la moyenne de l'UE. Le retard économique par rapport aux quinze premiers membres intensifiera la lutte pour les parts du fonds structurel de l'UE et pèsera sur le budget agricole. L'élargissement a aussi suscité l'espoir que la forte croissance des nouveaux membres de l'UE et leur habitude des processus de réforme donne un nouvel élan à l'agenda de Lisbonne.

L'élargissement de l'UE n'est pas terminé; d'autres candidats attendent leur tour. La Bulgarie et la Roumanie adhéreront à l'UE vraisemblablement en 2007. Le démarrage de négociations d'adhésion avec la Croatie et avec la Turquie a été décidé. Ce processus suscite des questions, notamment sur la capacité d'une UE à 25 ou plus à prendre des décisions et à agir, et sur la stratégie à adopter vis-à-vis d'autres pays désireux d'adhérer à l'UE. L'UE a relevé le premier défi institutionnel en élaborant une nouvelle constitution et le deuxième défi, relatif à la politique extérieure, en introduisant une politique européenne de voisinage. Cette dernière a pour but de créer un réseau de coopération dense et d'accorder le libre accès au marché intérieur de l'UE aux Etats partenaires qui effectuent les réformes politiques, économiques et institutionnelles.

#### **L'Europe et le monde: l'Europe reste un «nain politique»**

L'expression «géant économique, nain politique» s'applique toujours à l'Europe. L'UE n'a pu représenter l'ensemble de ses pays membres dans des organisations internationales (en l'occurrence l'OMC) que dans les domaines dans lesquels elle jouit d'une compétence exclusive – comme la politique commerciale par exemple. Sinon, l'UE n'a pas affiché un visage unique en matière de politique extérieure ni exercé une influence accrue dans la politique internationale. D'une part, l'UE était mal équipée sur les plans institutionnel et juridique pour faire entendre sa voix dans la politique mondiale. La nouvelle Constitution corrige ce fait en prévoyant le statut de personnalité juridique envers l'extérieur en créant un poste de ministre des Affaires étrangères qui représentera l'UE dans les organisations internationales. D'autre part, les Etats membres ne sont pas prêts à renoncer à

**Dix nouveautés de la Constitution**

- 1**  
L'Union acquiert une personnalité juridique propre.
- 2**  
La structure en piliers de l'UE disparaît.
- 3**  
Intégration de la Charte des droits fondamentaux.
- 4**  
La procédure de codécision devient la procédure législative généralement appliquée entre le Conseil de l'Europe et le Parlement européen.
- 5**  
Introduction d'un nouveau système de majorité qualifiée: une décision du Conseil des ministres requiert le soutien de 55% des Etats membres et ceux-ci doivent représenter 65% au moins de la population de l'UE.
- 6**  
Extension du vote à la majorité qualifiée à d'autres domaines. L'unanimité reste requise pour les politiques fiscale, extérieure, sociale et de sécurité.
- 7**  
La Commission sera composée d'un représentant de chaque Etat membre jusqu'en 2014. Ensuite, le nombre des représentants diminuera d'un tiers.
- 8**  
Possibilité de renforcer la coopération quand un tiers au moins des Etats membres le souhaitent.
- 9**  
Introduction d'une initiative populaire. Droit d'opposition et de recours des parlements nationaux contre les initiatives de la Commission.
- 10**  
Simplification de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

leur souveraineté en matière de politique extérieure. Le débat sur le siège au Conseil de sécurité de l'ONU et la divergence de position en ce qui concerne la guerre en Irak illustrent bien la situation. Le plus dur semble passé dans la crise qui a affecté les relations transatlantiques. L'UE et les Etats-Unis travaillent en partie ensemble dans le domaine de la politique de sécurité. Dans ce domaine, il est capital pour l'économie de garantir une libre circulation de marchandises, de personnes et de services aussi simple que possible.

**La Constitution: un texte peu ambitieux**

Les questions de la répartition du pouvoir au sein de l'UE, de la capacité à prendre des décisions et la légitimité démocratique sont au centre du débat. Afin de relever ces défis, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté, le 29 octobre 2004 à Rome, pour la première fois, un cadre réglementaire constitutionnel, à savoir le traité constitutionnel. Au-delà de la portée historique de l'événement, la question se pose de savoir quels progrès concrets la Constitution européenne contient. L'accroissement du nombre de domaines dans lesquels les décisions sont prises à la majorité qualifiée et la possibilité d'une collaboration accrue entre différents Etats dans des domaines politiques spécifiques accroissent la capacité d'action de l'UE. La transparence du mécanisme de décision est renforcée, du fait que la codécision devient la règle dans le processus législatif. La consolidation des compétences du Parlement européen et l'introduction d'une initiative citoyenne européenne répondent en partie à l'exigence d'un renforcement de la démocratie (cf. encadré).

La Constitution ne représente pas un bond en avant, mais un bon compromis. Du point de vue de l'économie européenne, il faut saluer la suppression de la nécessité de réunir l'unanimité dans certains domaines de politique commerciale (services, aspects commerciaux des droits en matière de propriété intellectuelle), la vérification de la justification de certains domaines politiques et la simplification des politiques agricole et régionale.

Cependant, la nouvelle Constitution n'a pas encore surmonté son plus grand obstacle. Chacun des Etats membres de l'UE doit la ratifier. Plusieurs Etats organiseront un référendum. Compte tenu du scepticisme et du désintérêt manifestés par la population, le risque d'un refus existe. Le cas échéant, il faut s'attendre à une paralysie des processus de décision de l'UE.

**La Suisse et l'UE: interpénétration économique**

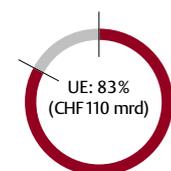
L'Union européenne est le premier partenaire commercial de la Suisse. En 2004, la Suisse a exporté des biens pour plus de 89 milliards de francs (63% du volume total des exportations) vers l'UE et en a importés pour quelque 110 milliards (83% des importations). Quelque 43% (182 milliards de francs) des investissements directs suisses sont réalisés dans l'UE (état à fin 2003). Les entreprises suisses emploient plus de 750 000 personnes dans l'UE (voir graphique page 9).

La dépendance de l'économie suisse n'est pas unilatérale, car elle est aussi un des principaux marchés d'exportation de l'UE, devançant même le Japon et la Russie. De plus, les données disponibles montrent que des liens étroits existent les entreprises suisses et européennes, qui sont souvent plus importants que les relations entre entreprises de différents pays au sein de l'UE. Les associations économiques entretiennent aussi des relations très étroites avec l'UE. Ainsi, l'économie suisse est-elle membre à part entière de l'association faîtière de l'économie européenne (UNICE). On peut en dire autant de plusieurs membres d'économie suisse qui participent activement dans les organisations de branche européennes.

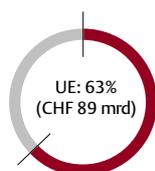
## Interpénétration économique Suisse – UE

### Commerce de marchandises<sup>1</sup>

Importations CH



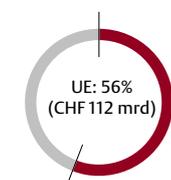
Exportations CH



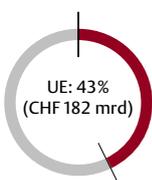
— UE  
— Autres pays

### Investissements directs: état<sup>2</sup>

Investissements directs CH à l'étranger



Investissements directs étranger en CH



— UE  
— Autres pays

### Echange de services<sup>3</sup>

Suisse → UE: USD 36 mrd



UE → Suisse: USD 31 mrd



### Citoyens UE et Suisse<sup>4</sup>

Citoyens UE en Suisse: 840 000



Citoyens suisses dans l'UE: 345 000



En raison de l'interdépendance économique, il est très important que l'UE et l'économie suisse entretiennent de bonnes et étroites relations. Ces relations dépendent de conditions-cadre stables et favorables pour les entreprises, sur lesquelles les acteurs du marché peuvent s'appuyer. Les fondements de telles conditions-cadre ont été posés avec l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la CE en 1972 et fortement étendus avec les premiers accords bilatéraux de 1999.

### L'élargissement de l'UE: une chance pour l'économie suisse

Les accords bilatéraux I ont été automatiquement étendus aux dix nouveaux Etats membres de l'UE lors de leur adhésion. Depuis 2004, l'Europe de l'Est applique les règles européennes unifiées, surveillées au niveau supranational et juridiquement applicables. Les nouveaux Etats membres affichent un taux de croissance économique élevé: 4,5% en moyenne en termes réels entre 1993 et 2002. Le besoin de rattrapage et l'accroissement de leur prospérité entraîneront une hausse de la demande de produits industriels et de services en vue d'améliorer les infrastructures. Ces facteurs augmentent les chances des entreprises suisses sur les marchés d'Europe centrale et orientale. L'économie suisse peut s'attendre à ce que l'élargissement de l'UE dope la croissance du PIB de 0,2% à 0,5% environ. Cela représente, d'une part, une augmentation de la performance économique de 1 ou 2 milliards de francs par an et, d'autre part, la garantie des emplois existants et la création de nouveaux emplois en Suisse. Les grandes, mais aussi les petites et moyennes entreprises actives à l'exportation en bénéficieront.

### Accords bilatéraux II et libre circulation des personnes: un bon résultat pour la Suisse

Cette base solide a été complétée par une deuxième série d'accords bilatéraux (accords bilatéraux II) en 2004. Les négociations ont abouti à de bons résultats. Ils apportent des avantages concrets à l'économie suisse. Ils renforcent la collaboration avec l'UE dans divers domaines (fiscalité de l'épargne, lutte antifraude, Schengen/Dublin, produits agricoles transformés, environnement, pensions, médias, statistique, formation) tout en préservant des intérêts majeurs de la Suisse: le nouvel accord sur la fiscalité de l'épargne préserve le secret bancaire suisse. La suppression de l'impôt à la source sur le versement de dividendes, d'intérêts et de redevances entre entreprises liées est importante pour les firmes actives à l'échelle internationale et elle renforce la place économique suisse. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2005, l'accord sur les produits agricoles transformés aboutit à une ouverture du marché et à une simplification considérable du commerce entre la Suisse et l'UE qui aura des conséquences positives principalement pour les entreprises de l'industrie alimentaire. L'association de la Suisse à Schengen/Dublin encouragera la collaboration transfrontière dans les domaines de la police, de la justice et de l'asile. L'accord aura un impact positif sur le tourisme et les voyages d'affaires, notamment pour les personnes originaires de pays lointains. Compte tenu du fait que la clause d'opting out n'est pas limitée dans le temps, le secret bancaire n'est pas menacé, même en cas d'extension de l'entraide judiciaire aux impôts directs, une mesure d'ores et déjà planifiée par l'UE. Avec cet accord, la frontière avec la Suisse n'est plus une frontière extérieure de Schengen, ce qui améliore sensiblement la sécurité des démarches liées au trafic transfrontalier de marchandises.

En parallèle, la Suisse a négocié avec l'UE un protocole additionnel relatif à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (accords bilatéraux I) aux nouveaux Etats membres de l'UE. L'accord revêt une importance particulière pour l'économie suisse. L'extension de la libre circulation des personnes simplifie l'embauche de travailleurs et améliore le fonctionnement et la flexibilité du marché du travail suisse.

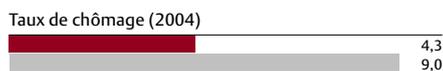
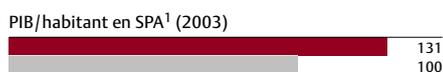
<sup>1</sup> 2004. Source: Administration fédérale des douanes (2005)

<sup>2</sup> 2003. Source: BNS (2005): Bulletin mensuel des statistiques économiques 01/2005

<sup>3</sup> 2002. Source: OCDE (2004)

<sup>4</sup> 2003. Source: OFS (2005)

**Indicateurs de la Suisse et de l'UE-25, comparaison**



■ Suisse  
■ UE

<sup>1</sup> Standard de pouvoir d'achat (adapté aux différences de prix nationales)  
<sup>2</sup> Estimations du seco/Eurostat

Sources: Office fédéral de la statistique (OFS); OCDE; Eurostat (2003); indicateurs à long terme

L'accroissement de la mobilité du marché du travail entre la Suisse et l'UE bénéficie aussi aux citoyens suisses. Les craintes des opposants relatives à une immigration de masse et à une forte hausse du chômage sont sans fondement. Sans contrat de travail valable, les citoyens de l'UE ne peuvent pas s'installer en Suisse. L'ouverture du marché du travail se fera progressivement et de manière contrôlée. Les règles sont plus strictes que pour les Quinze. Le Parlement a édicté des «mesures d'accompagnement», en 1999 déjà, lors de la conclusion des accords bilatéraux I. Ces mesures ont été complétées dans le cadre de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE pour la mise en œuvre de l'accord. Des données empiriques montrent qu'aucune migration de masse des pays pauvres vers les pays riches n'a eu lieu au sein de l'UE.

**Référendums importants en 2005**

Au cours de la session de décembre 2004, les Chambres fédérales ont approuvé les accords bilatéraux II et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à une large majorité. Les démocrates suisses et l'Alliance de gauche ont lancé une demande de référendum contre l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, l'UDC et l'ASIN contre l'accord de Schengen/Dublin. Les votations se dérouleront le 5 juin 2005 (Schengen/Dublin) et le 25 septembre 2005 (extension de la libre circulation des personnes). Dans l'éventualité d'un refus de l'extension de la libre circulation des personnes, l'ensemble des accords bilatéraux I (libre circulation des personnes, transports terrestres, transport aérien, recherche, agriculture, marchés publics, obstacles techniques au commerce), indispensables pour l'économie suisse, serait remis en question du fait de la «clause guillotine». L'UE n'admettrait jamais que ses nouveaux membres fassent l'objet de discrimination. Un rejet en votation mettrait le bilatéralisme en danger et saperait les fondements de notre relation contractuelle avec l'UE. La crise qui en découlerait aurait des conséquences imprévisibles pour l'économie suisse. Les relations entre notre pays et l'Union européenne en pâtiraient beaucoup. C'est la raison pour laquelle l'économie suisse soutient fermement les deux accords.

**Conclusion: l'économie souhaite poursuivre une voie bilatérale qui a fait ses preuves**

L'économie suisse s'engage pour une politique européenne pragmatique. Les principes de l'économie de marché doivent servir de fil rouge. L'économie est favorable à l'ouverture des marchés, même si elle peut se révéler douloureuse pour certains acteurs, et elle combat les interventions étatiques entravant les mécanismes de marché. Malheureusement, on constate régulièrement de telles tendances du côté de l'UE (fusions transfrontalières, directives relatives au marché du travail, directives sur les produits chimiques). En Suisse, où la subsidiarité n'est pas un vain mot, il est souvent plus facile de couper court à de tels développements qu'à l'échelle de l'UE. Les milieux économiques suisses n'ont pas envie de perdre ces avantages. Les gains d'efficacité découlant d'une intégration joueraient certes un rôle important, mais une reprise des politiques financière, fiscale et monétaire européennes ainsi que de la politique de l'emploi et de la politique sociale aurait un impact plutôt négatif sur la compétitivité des entreprises suisses. L'adhésion à l'UE ne constitue donc pas une option dans un futur proche du point de vue de l'économie suisse. Autrement dit, les accords bilatéraux ne constituent pas une étape préalable à l'adhésion.

Le bilatéralisme a fait ses preuves dans les relations avec l'Union européenne et a permis une forme de collaboration positive orientée vers la résolution des problèmes. Des différends comme ceux relatifs la perception de droits de douane prévue par l'UE sur les produits réexportés et le renforcement subséquent des contrôles à la douane alle-

mande ont pu trouver des solutions pragmatiques. Le bilatéralisme doit donc être consolidé et développé partout où les deux parties y trouvent leur intérêt. La forte imbrication économique aboutira à l'avenir à une collaboration dans de nouveaux domaines. Des demandes concrètes se profilent déjà dans les domaines de l'agriculture, de l'électricité et des transports.

En comparaison avec d'autres économies européennes, l'économie suisse est fortement tournée vers l'étranger. L'économie suisse s'engage pour le principe de la compétitivité mondiale de l'économie, et donc pour une stratégie d'économie extérieure globale. La Fédération des entreprises suisses estime donc qu'il faut poursuivre les réformes du marché intérieur (infrastructures, agriculture, etc.). Un marché intérieur plus compétitif stimule la croissance, accroît la compétitivité et crée une marge de négociation pour des accords internationaux. En matière de relations économiques extérieures, il faut soutenir la libéralisation du commerce extérieur et un accès non discriminatoire aux marchés à l'échelle mondiale. C'est dans le cadre multilatéral de l'OMC que l'on pourra le mieux atteindre cet objectif. De plus, il faut entretenir et étendre les relations bilatérales tant avec l'UE qu'avec d'autres marchés importants, comme l'entend la nouvelle stratégie du Conseil fédéral en matière d'économie extérieure, adoptée par les Chambres fédérales au printemps 2005.

Au début des années 1990, la Suisse passait pour un élève modèle en matière de politique financière. Aujourd'hui, la situation n'est plus aussi bonne en comparaison internationale: les pouvoirs publics ont accumulé des dettes élevées, les dépenses croissent à un rythme effréné et la charge fiscale totale est beaucoup plus élevée qu'on ne le pense généralement. Cette évolution alarmante est attribuable principalement à l'augmentation, supérieure à la moyenne, des dépenses de prévoyance sociale. Pourtant le grand défi de la politique financière, lié à l'évolution démographique, est encore à venir. Afin de garantir des finances durables, il faut procéder à des réformes structurelles dans tous les groupes de tâches importants, sans oublier que le secteur de la prévoyance sociale joue un rôle clé du fait que c'est le premier poste en termes de volume et celui dont la dynamique de croissance est la plus forte depuis des années. A moins d'une correction des dépenses de la politique sociale, il n'y aura pas de finances durables!

## Le mythe du démantèlement des prestations sociales – état des lieux de la politique financière en lien avec la politique sociale

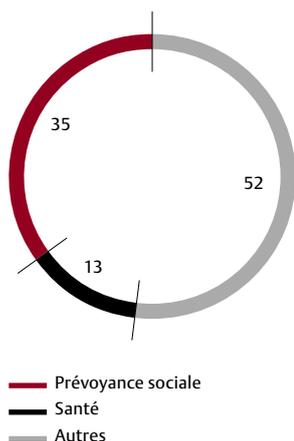
En matière de politique financière, la Suisse a battu plusieurs tristes records dans les années 1990: sa quote-part de l'Etat et sa quote-part fiscale ont augmenté plus rapidement que dans tous les autres pays, le rythme de l'endettement s'est accéléré radicalement de sorte que le taux d'endettement de la Suisse s'approche dangereusement des valeurs-limites de Maastricht; le taux des dépenses sociales a explosé au point de faire figurer la Suisse parmi le groupe des Etats-providence les plus chers d'Europe. Cette évolution a des conséquences désastreuses sur la compétitivité et les possibilités de croissance futures.

Le moment est venu de ramener les dépenses publiques à un rythme de croissance durable. Il n'est plus possible de remettre cet objectif à plus tard. Le Concept des dépenses, publié il y a deux ans, donne l'orientation stratégique d'économiesuisse en matière de réformes et de mesures. Bien que des programmes d'assainissement soient indispensables, ils tendent plutôt à agir sur les symptômes et ils entraînent souvent des transferts de charges entre les collectivités territoriales et les assurances sociales. Des réformes structurelles sont aussi nécessaires afin de redonner une marge de manœuvre financière et un peu d'air aux entreprises et aux ménages. Etant donné que le secteur social constitue le poste de dépenses des pouvoirs publics le plus coûteux et celui qui connaît l'augmentation des coûts la plus dynamique, il importe de repenser les assurances sociales dans l'optique de la durabilité. Il serait irresponsable de léguer à la génération à venir des charges sociales et des dettes encore plus importantes, d'autant plus que la viabilité financière des assurances sociales constitue un grand défi, ne serait-ce que pour des raisons démographiques. Plus vite la Suisse renouera avec la réalité, plus variées seront ses possibilités d'action. L'exemple de l'assurance invalidité le montre: une gestion hésitante et le déni de la réalité ont abouti à une situation financière extrêmement précaire. Les chances de résoudre les problèmes financiers dans le domaine des assurances sociales de manière à satisfaire toutes les générations sont encore bonnes.

### **Discipline en matière de dépenses: la Suisse est mal classée**

La quote-part de l'Etat a enregistré une forte hausse au cours de la dernière décennie. Entre 1990 et 2003, elle s'est accrue de 7,7 points de pourcentage, un record au sein de l'OCDE, où notre pays se classe derrière le Japon et l'Allemagne. En effet, la quote-part de l'Etat a reculé dans la majorité des autres pays. En 2003, la Suisse affichait une quote-part de l'Etat «officielle» de 39,2%, un résultat assez bon en comparaison internationale. Pourtant, cette comparaison est des plus trompeuses, car la Suisse – contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE – finance une part considérable des activités de l'Etat via des prélèvements obligatoires et des taxes qui n'apparaissent pas dans la quote-part officielle. Ces charges comprennent en particulier les cotisations obligatoires en faveur d'institutions d'assurance de droit privé comme l'assurance maladie, la prévoyance professionnelle et l'assurance accidents. Dès qu'on tient compte de toutes ces charges, la quote-part de l'Etat dépasse les 50%. La Suisse se situe donc largement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE et même au-dessus du niveau moyen des 15 premiers pays membres de l'UE.

**Part de la prévoyance sociale et de la santé au total des dépenses 2002, en %**



Sources, d'après: DFF, Finances publiques en Suisse 2002; OFS, Statistique des assurances sociales 2004

**Un revirement de tendance n'est pas possible sans changement de la politique sociale**

Malgré des signaux encourageants indiquant une amélioration de la discipline en matière de dépenses, surtout au niveau fédéral, les dépenses continuent globalement de croître nettement plus vite que le produit intérieur brut et le renchérissement (voir page 65). La politique sociale mérite une analyse plus détaillée, en particulier les domaines de la prévoyance sociale et de la santé. D'une part, leurs dépenses augmentent à un rythme largement supérieur à la moyenne, d'autre part, ces deux secteurs absorbent près de 50% de l'ensemble des dépenses publiques. En 1990, ils représentaient 40% environ du total des dépenses. En d'autres termes, un franc sur deux dépensés par les pouvoirs publics dépend de la politique sociale. Compte tenu de l'évolution démographique, la dynamique des coûts inhérente à la politique sociale ne faiblira pas, à moins d'une correction. Au contraire, en 2003, le Département fédéral de l'intérieur a calculé que, en admettant le statu quo des lois correspondantes, les dépenses supplémentaires atteindraient près de 8 points de TVA en 2025, soit plus de 20 milliards de francs. Une politique financière durable ne peut se soustraire à la nécessité de maîtriser une croissance des dépenses extrêmement dynamique dans les secteurs de la prévoyance sociale et de la santé. Afin d'éviter que les coûts de la politique sociale augmentent aux dépens des autres postes de dépenses comme la formation, les transports publics, les routes, l'environnement, la police, la justice et l'aide au développement et qu'ils leur imposent des économies massives, il faut tout d'abord intégrer l'ensemble du domaine social dans les considérations relatives à la consolidation des finances publiques. A ce titre, il convient de définir des priorités de politique financière en tenant compte de l'équité intergénérationnelle.

**La Suisse: un Etat-providence plus coûteux que la moyenne**

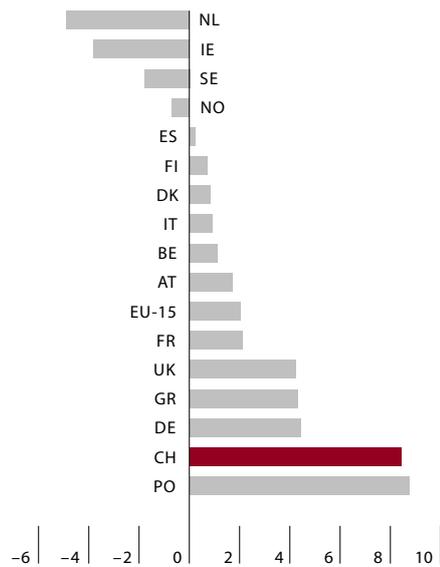
La Suisse a développé son système de la sécurité sociale dans les années d'après-guerre. Les comptes globaux de la protection sociale publiés par l'OFAS révèlent dans quelle mesure<sup>1</sup>. Les données, qui comprennent les recettes et les dépenses de toutes les assurances sociales suisses et les contributions supplémentaires comme le paiement du salaire en cas de maladie et de maternité, la subvention des hôpitaux, l'aide sociale et l'aide aux réfugiés, se prêtent à des comparaisons internationales.

En 2002, la Suisse a dépensé 123,4 milliards de francs au total pour la sécurité sociale, ce qui représente 28,9% du PIB. A titre de comparaison, il faut noter qu'en 1990 la Suisse en dépensait 63 milliards (19,3% du PIB) et, en 1970, seulement 10,8 milliards (11% du PIB). Le développement de l'Etat-providence s'est fait d'abord dans une première étape, dans les années 1970, au cours de laquelle la Suisse a considérablement étoffé l'AVS et l'AI et rendu l'assurance chômage obligatoire. La deuxième étape s'est déroulée dans les années 1990. L'écart entre les dépenses de sécurité sociale et la croissance économique n'a cessé de se creuser depuis 1990. Les raisons principales en sont la crise de l'emploi et le développement des prestations de l'assurance chômage, dont les dépenses ont augmenté de plus de 20% par an. D'autres postes de dépenses du domaine social ont enregistré une croissance supérieure à la moyenne: l'assurance invalidité, où on observe surtout la multiplication des cas d'invalidité parmi la population active ces dernières années, la prévoyance professionnelle, qui a fait l'objet de développements, l'assurance maladie obligatoire (dépenses supplémentaires) ainsi que les prestations liées aux besoins telles que les prestations complémentaires (AI), la politique de l'asile et l'aide sociale.

<sup>1</sup> OFAS, information: Comptes globaux de la protection sociale, octobre 2004 et [www.socialsecurity-stat.admin.ch](http://www.socialsecurity-stat.admin.ch)

### Evolution de la quote-part des dépenses sociales

En points de pourcentage du PIB (1990–2001)



Source: OFS

Entre 1990 et 2001, le taux des dépenses sociales a gagné 8,8 points de pourcentage – une hausse inégalée par les autres pays d’Europe, Portugal excepté. Les chiffres les plus récents, ceux pour 2002, indiquent une nouvelle accélération de la croissance. Avec une quote-part des dépenses sociales de 28,9%, la Suisse n’est plus très loin de la Suède (32%), un Etat-providence classique. Si on compare les dépenses sociales par personne en fonction du pouvoir d’achat par unité, la Suisse est même le pays d’Europe le plus coûteux après la Norvège et le Danemark, mais loin devant la Finlande ou la Suède.

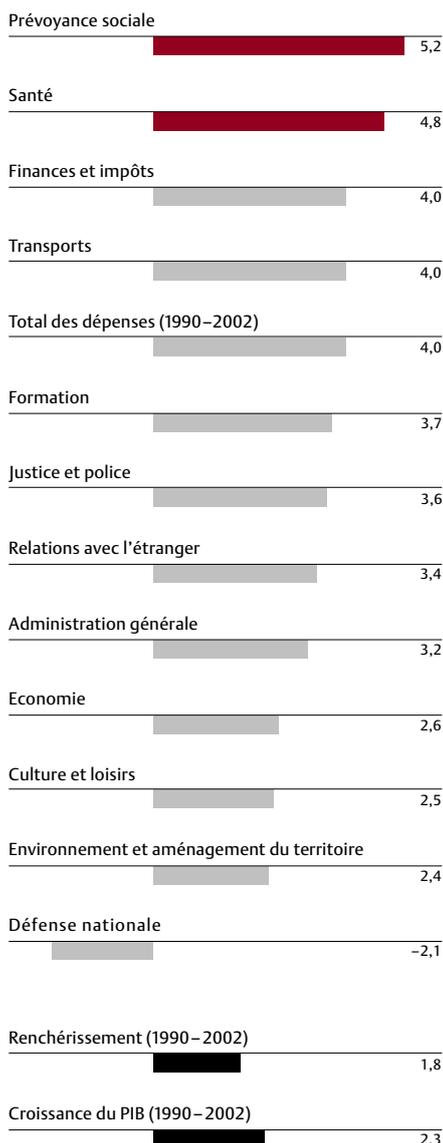
### Prévoyance sociale: s’attaquer aujourd’hui aux défis

Malgré des perspectives peu encourageantes à long terme pour la prévoyance sociale, les syndicats et le PS souhaitent toujours développer les prestations, que ce soit celles de l’AVS (initiative pour un âge de la retraite flexible et social entre 62 et 65 ans, introduction d’une 13<sup>e</sup> rente AVS) ou dans la politique familiale (initiative populaire pour de plus justes allocations pour enfants, prestations complémentaires pour les familles). Pourtant, les milieux politiques ont déjà promis des prestations dans le domaine des assurances sociales dont le financement n’est plus totalement assuré. Même la garantie des prestations légales nécessitera des moyens supplémentaires considérables à l’avenir. Par conséquent, un moratoire s’impose immédiatement pour tout développement des prestations de même que des réformes structurelles visant à compenser totalement, du côté des dépenses et des recettes, les coûts supplémentaires induits par l’évolution démographique et la multiplication des cas d’invalidité. En outre, il convient d’améliorer la coordination des prestations des différentes assurances sociales et d’adapter les conditions-cadre sociales.

Le Concept des dépenses indique que même les interventions étatiques « optimales » risquent de devenir inutiles avec le temps, voire de faire plus de mal que de bien. Cela concerne essentiellement la prévoyance sociale. En effet, si l’Etat élargit la définition du cercle des personnes susceptibles de tomber dans la pauvreté et s’il assume de plus en plus souvent des risques jusque-là considérés comme privés, le nombre des personnes ayant droit à des prestations augmentera de plus en plus vite. Ce risque touche les politiques relatives aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux familles et à la santé. Une retraite anticipée est d’autant plus attrayante que l’anticipation de la retraite coûte peu à l’assuré et que les déductions salariales et la charge fiscale des travailleurs sont élevées. Une rente invalidité est plus intéressante qu’un déclassement dans la vie active. On se préoccupe plus des prestations offertes aux familles dans le besoin que de la double charge frappant les personnes cumulant activité lucrative et travail ménager. L’appel à une multiplication des prestations financières en faveur des familles (allocations pour enfants, caisses maladie) se fait d’autant plus fort que les impôts et les taxes absorbent une part croissante du revenu des familles de la classe moyenne. Enfin, la demande de prestations de santé est d’autant plus forte que les primes d’assurances maladie sont élevées. Plus le groupe des titulaires de droits à des prestations étatiques est grand, plus les charges assumées par le reste de la population seront élevées. La conséquence est que le travail rémunéré recule par rapport au temps libre et aux transferts sociaux, la croissance économique décroît et les problèmes financiers s’accroissent. Ce cercle vicieux est encore aggravé par le nombre de réductions liées au revenu et de transferts sociaux qu’il faut supprimer!

Une vision intégrée des assurances sociales du point de vue structurel et en lien avec leur viabilité financière à long terme est indispensable. Si les problèmes de financement des assurances liés à l’évolution démographique paraissent encore surmontables, la somme des charges actuelles et des charges supplémentaires futures pour l’AI et pour l’AVS, des prestations complémentaires du secteur de la santé ainsi que de la prévoyance est extrêmement inquiétante. Le taux des dépenses sociales actuel, près de 29% du PIB,

**Dynamique des dépenses de la prévoyance sociale et de la santé par rapport à d'autres groupes de tâches**  
1990–2002, en %



Sources: DFF, Finances publiques en Suisse 2002; OFS, Statistique des assurances sociales 2004

atteindra 35% du PIB environ d'ici à 2020, si on se fonde sur les prévisions en matière de dépenses et sur une augmentation moyenne des revenus!

**Irresponsabilité collective due à l'enchevêtrement des groupes de tâches et au manque de transparence**

Aujourd'hui, l'évolution expansive des assurances sociales pèse directement sur le budget fédéral, et dans une moindre mesure sur les cantons, car la Confédération doit financer une part fixe des dépenses de l'AVS et de l'AI (contribution fédérale à l'AVS – 16,4% – et à l'AI – 37,5%). Entre 1990 et 2002 les dépenses fédérales et cantonales en faveur de l'AVS et de l'AI ont augmenté beaucoup plus que les dépenses totales. Pour les cantons, il faut ajouter un mécanisme similaire dans l'assurance maladie. Les différences en termes d'augmentation des dépenses des différents groupes de tâches implique que la part absorbée pour les assurances sociales croît toujours plus, de sorte que la pression exercée sur les autres groupes de tâches en vue de réaliser des économies s'accroît, et que petits à petits ils sont évincés.

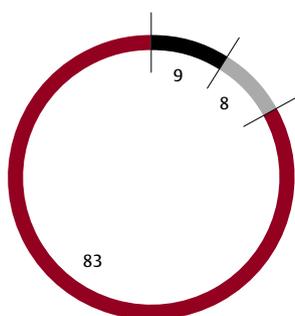
Les liens croisés entre les assurances sociales constituent un autre problème. Les finances de l'AI, parties à vau-l'eau, pèsent considérablement sur le fonds AVS. Faute d'assainir l'AI, dans quelques années, le compte du capital AVS ne sera plus constitué que d'emprunts visant à couvrir les dettes de l'AI, ce qui sera une menace pour la liquidité de l'AVS. Les mécanismes de financement, peu transparents, sont en partie responsables de la situation alarmante des finances de l'AI et de l'absence de perspective dans l'AVS. Il serait sensé sur le plan économique de désenchevêtrer les assurances sociales, d'une part, les unes des autres, mais aussi, d'autre part, du budget de l'Etat. Un tel découplage de l'AVS, de l'AI et du budget fédéral non seulement briserait des automatismes, mais permettrait également d'accroître la transparence des flux financiers. La Confédération ne devrait alors plus financer une part fixe des dépenses et les différentes assurances sociales recevraient une part des recettes fiscales (y compris TVA). Dès lors qu'on séparerait les finances de l'AVS et de l'AI du budget fédéral, il serait indispensable de créer une «équivalence fiscale», car la prise de décisions politiques, le financement et la mise en œuvre devraient être réunies sous une responsabilité unique. Le budget fédéral ne serait plus affecté par les problèmes de financement de l'AVS et de l'AI. Des fonds séparés seraient créés pour ces deux assurances. Des règles de financement claires comme celles proposées peuvent contribuer dans une large mesure au financement durable des assurances sociales. Le Conseil fédéral a expliqué qu'il souhaite aborder la question du désenchevêtrement dans le cadre d'une révision ayant pour but de consolider financièrement l'AVS à long terme et en parallèle d'assainir l'AI.<sup>2</sup>

**L'évolution démographique: une épée de Damoclès sur les finances**

Les changements survenant dans la pyramide des âges sont perceptibles dans l'AI depuis quelque temps déjà, alors que l'AVS et l'assurance maladie ressentiront les conséquences du baby-boom à partir de 2010 environ seulement. Bien que la situation désastreuse de l'AI s'explique en partie par l'évolution démographique et en grande partie par la multiplication des cas d'invalidité, la crise économique révèle à l'exemple de l'assurance invalidité comment la situation peut se dégrader, quand les décideurs hésitent au lieu d'agir avec précaution. Un changement rapide est nécessaire dans l'AVS notamment parce qu'elle représente un volume trois fois supérieur à l'AI. D'après le scénario démographique «tendance» de l'Office fédéral de la statistique, la population active diminuera

<sup>2</sup> DFI, communiqué de presse, «Panorama des assurances sociales»: le Conseil fédéral prend des décisions de principe, juin 2004

**Assainissement total de l'AI (environ 3 mrd fr.)**  
Horizon 2025\*, en %



- Réduction des dépenses (5<sup>e</sup> révision de l'AI)
- 0,1% sur les salaires (5<sup>e</sup> révision de l'AI, recettes)
- 0,8% TVA

\* Recettes supplémentaires ordinaires de 3 milliards de francs résultant du régime actuel non incluses

Source: Message sur la 5<sup>e</sup> révision de l'AI (septembre 2004)

lentement à partir de 2010, puis plus rapidement à partir de 2020. Pendant ce temps, le nombre de bénéficiaires d'une rente AVS augmentera régulièrement jusqu'en 2040. Par conséquent, le nombre de personnes finançant une rente devrait théoriquement reculer. Il faut se garder de solliciter excessivement l'équité et la solidarité intergénérationnelles. En effet, quelques facteurs devraient alléger la charge financière: la quote-part de femmes actives ne cesse d'augmenter et le nombre d'enfants et de jeunes jusqu'à 18 ans diminue lentement à taux de natalité constant (jusqu'en 2020), ce qui diminue les dépenses pour les écoles primaires et secondaires.

**Assainir l'AI en augmentant les recettes: solution pas satisfaisante**

Le Conseil fédéral espère inverser la tendance avec la 5<sup>e</sup> révision de l'AI, c'est-à-dire combattre l'augmentation constante du nombre de bénéficiaires de l'AI. Pourtant le projet n'est pas très ambitieux: il se compose plus de 90% de recettes supplémentaires. Celles-ci prendraient la forme d'un relèvement du taux de TVA de 0,8 point de pourcentage et d'un relèvement du taux de cotisation salariale de 1,4% à 1,5% (cf. graphique). L'économie suisse refuse que l'on procède à un assainissement par des hausses de recettes. Compte tenu des problèmes de financement persistant dans les autres assurances sociales, il importe d'attaquer le problème de financement structurel de l'AI à la racine, du côté des dépenses. En effet, une hausse régulière de la TVA sans compensation correspondante du côté des impôts directs aurait un impact négatif sur l'attrait de la Suisse en tant que site économique.

L'objectif central de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI est la limitation de la multiplication des cas d'invalidité au sein de la population active. Le taux d'invalidité étant passé de 4% à 5,4% depuis 1990, la 5<sup>e</sup> révision de l'AI vise, selon le Conseil fédéral, à limiter l'augmentation du nombre de nouveaux cas. Même en tenant compte des mesures de la 5<sup>e</sup> révision, les spécialistes prévoient une hausse du taux d'invalidité de 6,5%, ce qui représente une réduction de la tendance de seulement un point de pourcentage. Bien que la direction prise soit la bonne, cette mesure est insuffisante du point de vue financier. De plus, les mesures d'intégration prévues dans la 5<sup>e</sup> révision occasionneront des coûts supplémentaires élevés à court et à moyen termes, de telle manière que l'allègement des dépenses ne se produira que plus tard et ne se révélera pas payant sur l'ensemble de la période jusqu'en 2025. Par ailleurs, les éventuels effets d'économie susceptibles de survenir dans dix ans seulement sont très incertains. Conformément au projet d'assainissement, jusqu'en 2017, les dépenses s'alourdissent davantage que sans la révision. Ce n'est qu'après qu'un effet d'économie minimale devrait se produire. Il est manifeste que des coûts supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir l'intégration et combattre les abus. Pourtant, les investissements réalisés en faveur de l'intégration doivent se traduire par un solde net positif suffisant dans un délai proche. Partant, il faut tendre à une stabilisation des rentes AI au niveau actuel, un niveau déjà élevé, à moyen terme et non se contenter de limiter leur développement.

Au vu de l'ampleur et de la gravité des problèmes financiers de l'AI, il est nécessaire de corriger le tir de manière radicale en matière de prestations, afin de réduire l'écart qui se creuse entre les recettes et les dépenses. Les mesures complémentaires ci-après méritent d'être examinées: clarifier la notion d'invalidité, limiter dans le temps les prestations AI, vérifier le processus d'adaptation des rentes (hauteur et rythme) et vérifier la structure des incitations auprès des pouvoirs publics. Le contre-projet indirect du Conseil des Etats qui prévoit d'utiliser la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires pour amortir les dettes de l'AI est susceptible d'améliorer la marge de manœuvre de politique financière. Ce type d'affectation de l'or n'a de sens que s'il est lié à un compte AI équilibré susceptible d'être atteint par des corrections au niveau des prestations et si l'on crée un fonds autonome.

## **AVS et LAMal: agir à temps pour éviter les coûts supplémentaires à long terme**

La stabilisation des dépenses dans le secteur social dépend avant tout de l'évolution à venir des dépenses de l'AVS. Le Conseil fédéral a évalué les besoins financiers des assurances sociales à moyen et à long termes<sup>3</sup>: si rien n'est fait, la situation financière de l'AVS devrait rapidement se détériorer à partir de 2010. Des dépenses supplémentaires correspondant à 3,8 points de pour-cent de TVA menacent d'ici à 2025. Dans le secteur de la santé, la situation n'est pas bonne non plus. Le système de l'assurance maladie obligatoire est certes jugé financièrement sain, mais les primes d'assurance maladie, en rapide augmentation, grèvent le budget des ménages et accroissent le nombre de personnes qui dépendent de réductions de primes.

### – Recettes connues pour l'AVS

Le Conseil fédéral a entamé des travaux préparatoires d'une nouvelle révision de l'AVS. Cependant, les modèles présentés jusqu'ici – un âge de la retraite déterminé en fonction du revenu par exemple – sont peu convaincants. Les syndicats ne veulent pas admettre les charges supplémentaires imminentes dues à l'évolution démographique et réclament avec beaucoup de sans-gêne le développement des prestations. Cette gestion à courte vue est irresponsable envers les futurs bénéficiaires de rentes et envers les générations futures. Le problème du vieillissement de la population peut être financé à condition d'appliquer les recettes connues. Afin de sensibiliser la population, il est indispensable d'annoncer le montant des charges supplémentaires à venir de l'ensemble des assurances sociales et les mesures garantissant un financement durable. La priorité est de reprendre les éléments incontestés de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS: âge de la retraite identique pour les hommes et les femmes et flexibilité accrue pour le départ à la retraite et relèvement général de l'âge légal de la retraite. Compte tenu de la diminution de la population active prévue et de l'amélioration nette de la santé d'un grand nombre de travailleurs âgés, cela n'a pas beaucoup de sens de prévoir une retraite anticipée pour une main d'œuvre encore productive. Une vérification du processus d'adaptation des rentes (montant et rythme) pour les rentes existantes et les nouvelles rentes est défendable compte tenu du développement du deuxième pilier ainsi que de son extension aux bas salaires décidée dans la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP.

### – Augmentation attendue des coûts de la santé

L'augmentation de la population âgée et le développement de la technologie médicale ont pour conséquence d'alourdir, dans une mesure supérieure à la moyenne, les dépenses de santé et en particulier les coûts pour les soins futurs. Les dépenses de santé sont étroitement liées aux dépenses sociales du fait que la part des personnes ayant droit à des réductions de primes augmente et que les soins de vieillesse peuvent justifier le versement de prestations complémentaires et de l'allocation pour impotent. Le financement des frais de santé et de soins doit donc être intégré dans des considérations sur la durabilité des assurances sociales (voir page 57).

---

<sup>3</sup> DFI, communiqué de presse, «Panorama des assurances sociales»: le Conseil fédéral prend des décisions de principe, juin 2004

### **Conclusions: promouvoir la responsabilité**

Au début des années 1990, la Suisse était encore un élève modèle en matière de politique économique qui garantissait l'égalité des chances et la prospérité: des dettes peu importantes pour les pouvoirs publics, un taux de chômage faible, une croissance économique moyenne, des assurances sociales sûres et un système de formation solide. Aujourd'hui, la situation de la Suisse n'est plus aussi bonne en comparaison internationale – l'attrait du site économique s'érode, les pouvoirs publics ont accumulé des dettes considérables, la croissance économique et la propension à investir sont faibles. Il faut ajouter à cela le chômage, les incertitudes quant aux assurances sociales, une confiance en baisse face au système de formation et le manque de visions claires pour le futur, en particulier en ce qui concerne les jeunes générations.

Il faut réagir à la détérioration qui menace la Suisse en relevant les défis des politiques économique et sociale, au lieu de les nier. Le but n'est pas de remettre en question les acquis de la prévoyance sociale, mais de corriger les effets négatifs d'un Etat-providence excessivement coûteux et inefficace. Partant, il s'agit non pas de démanteler des prestations sociales, mais de les adapter aux nouvelles conditions-cadre économiques et sociales. Dans les années 1990, une part croissante des responsabilités a été confiée à l'Etat. Pourtant, l'extension de la couverture de risques privés par l'Etat crée une mentalité d'assisté qui menace la viabilité financière des droits. A l'heure actuelle, il importe de miser sur la responsabilité individuelle plutôt que sur la mentalité «casco complète», sur l'intégration plutôt que sur le transfert social et de renforcer l'intérêt pour l'activité lucrative. Renverser la tendance consolidera la confiance des générations futures dans les assurances sociales, ce qui est important pour le futur de la Suisse.

Selon le scénario démographique «tendance» de l'Office fédéral de la statistique, la population active restera sensiblement la même jusqu'en 2040. Cela signifie qu'il faudra, pour une durée du travail inchangée, améliorer la productivité afin d'alimenter la croissance économique. La condition posée est de disposer d'un capital humain qualifié, capital résultant de la somme des travailleurs et de l'état des connaissances. Aux expériences pratiques doit s'ajouter la somme du savoir transformé en connaissances exploitables dans l'économie. Le capital humain est donc le facteur central, ou du moins une des conditions importantes, pour la croissance future de la Suisse et le bien-être de chacun. Pour disposer en suffisance de personnes qualifiées, il nous faut un système de formation performant. Vu les défis qui se posent dans la société du savoir, les hautes écoles jouent un rôle important.

## La formation dans la société du savoir: le rôle des hautes écoles

La résolution des problèmes passe par le savoir. Le processus de création de savoir, et donc de valeur, naît de l'interaction entre les détenteurs de connaissances et la combinaison des informations. La diffusion et la transmission du nouveau savoir engendré aux différents niveaux (entreprises, individus, régions) crée une valeur stratégique pour l'ensemble de l'économie nationale. L'université en tant que telle n'est qu'un élément, quoique très important, de ce processus.

Le système de formation influence le capital humain de manière décisive par le biais du niveau de qualité des personnes actives. Certes, l'accumulation du capital humain ne se réalise pas exclusivement grâce au système de formation, mais il ne fait pas de doute qu'une bonne partie de ce qu'on appelle capital humain passe par les écoles, la formation professionnelle et les hautes écoles. Il n'y a cependant pas de lien clair entre les dépenses consenties par l'Etat pour la formation et la compétitivité d'un système éducatif. Néanmoins, il est incontesté que les hautes écoles, en raison de leur rôle de plus en plus important dans le processus de création de valeur liée au savoir, constituent un facteur essentiel dans la concurrence mondiale en termes d'innovation et de sites.

Mesurée à l'indice de l'économie du savoir (Knowledge Economy Index – KEI) de la Banque mondiale, la situation de départ de la Suisse par rapport aux défis de la société du savoir est très bonne. Cet indice regroupe douze variables telles que les dépenses de formation, les coûts de R+D, les annonces de dépôt de brevets, les publications scientifiques, les investissements dans les technologies de l'information, etc. Si on le met en relation avec le produit intérieur brut (PIB) par habitant d'un pays, un lien clair se dégage: les pays dont le KEI est élevé enregistrent également un PIB par habitant élevé. Il ressort du graphique (voir page 22) que la Suisse se situe avec les pays scandinaves en position de pointe, même si certains d'entre eux, avec un PIB plus bas, présentent des conditions-cadre encore meilleures pour la société du savoir. Aussi belles soient-elles, ces images ne sont que des instantanés. Elles ne reflètent pas le dynamisme de l'évolution scientifique et technique et donc des mutations économiques structurelles et ne devraient pas engendrer non plus un sentiment trompeur de sécurité.

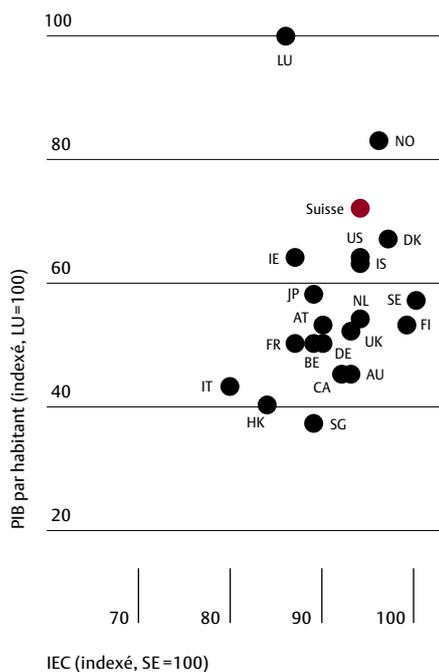
### **Les universités dans la société du savoir: les exemples de cinq universités de pointe**

Dans la société du savoir, une université peut se positionner de différentes manières pour se forger reconnaissance, réputation et bienveillance: elle peut se distinguer par la qualité des personnes formées, par la diversité des chaires, par la qualité et la réputation de son corps enseignant et par ses prestations en matière de recherche, par les projets de recherche qu'elle lance et par les ressources qu'elle obtient de l'économie, etc. Cela dit, les universités ne sont pas totalement libres, la politique exerçant à maints égards une influence sur la société du savoir, notamment au travers du cadre fixé à la formation et à la recherche. La science étant aujourd'hui mondialisée et les marchés de la formation internationalisés, pratiquement toutes les universités sont confrontées aux mêmes défis.

Il peut être intéressant d'examiner comment certaines universités de pointe sur le plan international réagissent aux défis de la société du savoir<sup>1</sup>. Dans ce but, nous avons analysé le comportement de quelques hautes écoles afin d'identifier certains traits de leur développement et les conditions-cadre nationales découlant de la politique universitaire. Au nombre des critères comparatifs figurent les structures de direction et de décision, le financement des établissements, les conditions d'accès, respectivement le

<sup>1</sup> Cf. Les universités dans la société du savoir: comparaison de cinq universités de pointe et enseignement pour la Suisse, economiesuisse janvier 2005

**Indice de l'économie du savoir: douze variables individuelles rapportées au PIB**



Source: World Bank Group

processus de sélection des étudiants, les axes prioritaires de la recherche ainsi que les relations avec la politique et l'économie. Nous avons sélectionné cinq universités figurant dans le classement des établissements tournés vers la recherche établi récemment par l'Université Jiao Tong de Shanghai, à savoir

- l'Université de Californie,
- l'Université d'Oxford,
- l'Université d'Utrecht,
- l'Université de Tokyo et
- l'Université de Tsinghua (Chine).

L'idée consistait à tirer de ce matériel d'observation des conclusions profitables à l'aménagement du système universitaire suisse.

Par-delà les divergences qui se dessinent entre des systèmes universitaires nationaux issus de la tradition et de l'histoire, certains points communs se dégagent. La tendance à un accroissement de l'autonomie constitue un aspect frappant; il s'agit là d'un phénomène central du développement de la politique universitaire des pays sélectionnés. Une autonomie plus importante représente une condition essentielle pour accroître la concurrence au sein du système universitaire. Elle implique que les universités disposent d'une plus grande marge de manœuvre stratégique de planification. Cela passe essentiellement par des pouvoirs décisionnels en matière d'enseignement et de recherche ainsi que par des compétences étendues dans les secteurs du personnel et des finances. L'évolution vers une plus grande autonomie va de pair avec le remplacement de la gestion par les ressources (input), qui a longtemps prévalu dans le système universitaire, par la gestion par les résultats (output), combinée avec davantage de contrôles des prestations fournies. Une plus grande autonomie renforce l'obligation de rendre des comptes vis-à-vis de l'Etat et de la société. Les universités doivent démontrer à leurs bailleurs de fonds, c'est-à-dire au premier chef au contribuable suisse, qu'elles utilisent les ressources judicieusement, à savoir qu'elles les affectent de façon efficace et ciblée.

En ce qui concerne la direction, on peut dire que chaque institution dispose d'un organe complexe et unique. Il n'y a pas de structure uniforme des organes dirigeants, les rôles des positions dirigeantes diffèrent et le transfert de compétences décisionnelles n'est pas traité de la même manière d'une université à l'autre. Une tendance commune se dégage néanmoins: les universités tendent à s'organiser en directions fortes et à abandonner les organes collégiaux. Outre les diverses traditions et cultures, il apparaît que l'évolution d'une université suit une voie qui lui est propre.

Dans les institutions examinées, la part des contributions d'Etat aux recettes totales diffère beaucoup. A l'Université de Californie, l'apport de l'Etat ne représente que 33% du financement total, tandis qu'à l'Université d'Utrecht il s'élève à quelque 70%. Les cinq universités examinées sont actuellement confrontées à des restrictions budgétaires. Les taxes d'études constituent une source de recettes non négligeable. Elles se situent annuellement dans une fourchette comprise entre 600 USD (Université Tsinghua) et 5000 USD pour l'Université de Californie. Tous les établissements disposent d'un système de bourses bien développé.

En règle générale, la sélection des étudiants est très rigoureuse. En principe, le but est d'attirer les meilleures «têtes» d'une tranche d'âge. En Hollande, le système éducatif joue même un rôle de filtre pour le marché du travail.

Toutes les universités offrent une large palette d'enseignements dans différentes disciplines. Dans la société actuelle du savoir, la mise en réseau des universités à l'échelle mondiale revêt de plus en plus d'importance. Même s'il n'est pas possible de dresser des constats généraux sur la recherche, il apparaît clairement que la mise en réseau à l'échelle internationale ainsi que la coopération en matière de recherche entre les établissements universitaires et les entreprises jouent un rôle toujours plus important. On constate aussi à cet égard qu'on ne peut planifier artificiellement la création d'une nouvelle «Silicon Valley». Enfin, on observe une importance fortement accrue de l'assurance qualité de l'enseignement et de la recherche, des systèmes différenciés s'étant toutefois mis en place.

### **Enseignements pour la Suisse**

En principe, il faut être conscient que les modèles universitaires étrangers à succès ne peuvent pas être simplement copiés ou repris tels quels. Non seulement chaque université dispose de sa propre structure, mais elle est aussi marquée par la culture, la tradition et l'environnement social de son lieu d'implantation.

A cet égard, il est incontestable que l'Université de Californie (UC), issue d'un regroupement d'universités de premier ordre, est un système très réussi qui devrait susciter l'intérêt de notre pays. Les raisons de sa réussite ne résident pas uniquement dans sa structure, elles dépendent tout autant de l'environnement social dans lequel le système UC est inséré. Jouent un rôle particulièrement important la forte intégration commerciale (Bay Area, Silicon Valley), le fort soutien de généreuses fondations, le climat particulier de concurrence entre les universités et une «faculté à profil élevé». A cela s'ajoutent la proximité géographique entre la côte ouest des Etats-Unis et la Chine et le Japon ainsi que le grand nombre d'immigrants asiatiques, qui fait de l'UC un pôle d'attraction pour les étudiants asiatiques. En d'autres termes, le système californien englobe de nombreuses institutions spécifiques, parfois informelles, dont la transposition ne serait guère envisageable.

Un système universitaire étant toujours lié à certaines spécificités, la Suisse ne pourrait pas copier ou reprendre sans autre des modèles qui ont eu du succès à l'étranger. Les évaluations comparatives internationales ou les expériences réalisées ailleurs («best practices») permettent de glaner de nouvelles idées susceptibles d'enrichir ses propres travaux de conception. Enfin, la compétence d'organisation, conçue comme la capacité de mettre en oeuvre avec succès le savoir acquis dans le cadre des paramètres nationaux, est décisive.

D'une manière générale, les universités suisses évoluent plus ou moins dans le sens de la tendance internationale en ce qui concerne l'introduction de nouvelles structures d'encadrement et de direction leur laissant davantage d'indépendance. Toutefois, le régime universitaire suisse d'avenir qui intégrera les différents établissements dans un système de concurrence et d'innovation géré de manière efficace fait actuellement défaut. En matière de sélection des étudiants, la Suisse évolue en marge des pratiques des universités de pointe sur le plan international. L'accès automatique aux universités pour les porteurs de maturité est une règle trop indulgente et trop large pour la qualité. De même, à l'exception des Pays-Bas, les taxes d'études dans toutes les grandes universités examinées sont en partie sensiblement plus élevées qu'en Suisse en termes de pouvoir d'achat. Enfin, pour ce qui est de l'assurance qualité en matière d'accréditation, la Suisse est à la traîne dans l'évolution internationale.

### **Quel système pour les hautes écoles suisses?**

Depuis 1999, on s'efforce d'adapter les structures institutionnelles de notre système universitaire aux nouvelles conditions nationales et internationales ainsi qu'aux défis actuels. A ce jour, il ne s'est pas passé grand chose, sauf que les maîtres d'oeuvre sont de plus en plus nombreux sur ce grand chantier politique de l'enseignement supérieur.

Après l'échec en 2001 de l'article sur les hautes écoles, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) s'est lancée dans une nouvelle tentative de créer un nouvel espace de formation cohérent et de grande qualité pour l'ensemble du territoire. Cet article-cadre sur la formation conférerait à la Confédération une compétence législative lui permettant de fixer pour le système éducatif des principes uniformes, tels que la durée des niveaux de formation, les passages de l'un à l'autre et la reconnaissance des diplômes. Ce système serait bien adapté aux niveaux de formation antérieurs, mais serait insuffisant pour le domaine des hautes écoles universitaires. Indépendamment de la CSEC-N, mais pratiquement en même temps, un groupe de projet Confédération-cantons a jeté les bases du paysage universitaire suisse à partir de 2005 en se fondant sur la Constitution actuelle. Le comité de pilotage politique Confédération-cantons placé sous la direction de Pascal Couchepin en a défini le 27 septembre 2004 les points essentiels en termes relativement vagues, impliquant une collaboration renforcée Confédération/cantons, une plus grande transparence dans les flux financiers et une attribution de fonds plus efficace. Enfin, le Conseil des Etats a approuvé le 7 octobre 2004 une initiative parlementaire de Gian-Reto Plattner qui prévoit l'élaboration d'un article constitutionnel sur les hautes écoles, plaçant tous ces établissements sur une base juridique commune. Il ne sera pas facile de s'y retrouver dans cette jungle, la coordination devenant de plus en plus difficile avec l'accroissement du nombre des coordinateurs.

### **Les hautes écoles, base de l'économie fondée sur le savoir**

Il faut admettre que la formation, le progrès scientifique, l'évolution technique et l'innovation sont au coeur de l'économie du savoir. Celle-ci exerce une fonction clé pour la compétitivité d'une économie et donc pour la croissance et l'emploi. La performance de l'ensemble du système scientifique suisse résultant de la politique de la formation, de la recherche et de la technologie est déterminante. Elle implique non seulement des ressources financières suffisantes, mais également des stratégies très claires, des structures de décisions plates et des mécanismes de gestion efficaces. Cette condition est particulièrement importante pour un Etat fédéral tel que le nôtre.

L'économie juge la situation actuelle, caractérisée par une coordination insuffisante dans l'ensemble de la Suisse des établissements universitaires, des cursus et des plans d'études, intenable. De même, le système de financement actuel, qui crée des conditions très différentes pour les hautes écoles, n'est plus satisfaisant. La Suisse risque ainsi de perdre sa place, encore bonne, dans le système scientifique international, ce qui pourrait être fatal à sa place scientifique et économique. Comme on l'a vu, les propositions de réforme et les modèles ne manquent pas; on peut déplorer en revanche l'insuffisance de l'encadrement politique et de la volonté de mise en oeuvre.

### **Les piliers d'un système universitaire d'avenir**

Jusqu'à preuve du contraire, l'économie est persuadée qu'un système universitaire performant ne peut être assuré en Suisse que par un partenariat entre la Confédération et les cantons. D'autres modèles, tels que la reprise de la responsabilité par la Confédération de l'ensemble du système universitaire avec une contribution des cantons proportionnelle correspondant au nombre de leurs étudiants, n'auraient politiquement aucune chance. Non seulement il faudrait régler des questions difficiles de propriété et d'indemnités entre la Confédération et les cantons, mais la centralisation du système universitaire entraînerait des effets négatifs sur sa capacité d'innovation.

L'enseignement supérieur est une tâche commune de la Confédération et des cantons, qui doivent partager responsabilités et compétences. C'est le seul moyen d'utiliser des ressources limitées de manière optimale. Cela dit, il convient de distinguer entre la responsabilité politico-stratégique et celle du fonctionnement académique. Au niveau politico-stratégique, il conviendrait de définir de manière uniforme des principes tels que

- les règles d'admission,
- la procédure d'accréditation,
- la reconnaissance des titres,
- l'assurance qualité et
- le financement.

Tous les autres aspects relèveraient de l'autonomie des établissements ou du niveau de fonctionnement académique.

### **Le problème du financement**

La question sans doute la plus difficile à résoudre est celle de l'élaboration d'un modèle de financement uniforme qui fournirait des conditions de base minimales identiques pour toutes les universités. A cette fin, la Confédération, les cantons universitaires et les autres cantons verseraient des contributions dans une caisse commune à hauteur de leurs engagements dans le cadre des concordats universitaires; celles-ci seraient calculées à partir de coûts standards par étudiant ou diplômé, échelonnés selon les domaines d'études et les conditions d'encadrement. La fixation des modalités de calcul et de répartition incomberait à l'organe politico-stratégique au sein duquel sont représentés la Confédération, les cantons universitaires et les cantons non universitaires. Il devrait toujours être possible de prévoir des financements supplémentaires. A cet égard il y aurait lieu, par souci d'équité à l'égard des personnes du même âge qui ne font pas d'études, de relever les taxes, afin que les étudiants financent environ 10% des recettes des établissements universitaires. Le financement de la recherche s'opère selon des critères rigoureux appliqués par la Confédération au travers des institutions existantes que sont le Fonds national et la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), les frais généraux étant payés sur les subventions, à quoi viennent s'ajouter les fonds du programme-cadre de recherche de l'UE et des ressources de tiers.

Par ailleurs, il faudrait prévoir un financement mixte Confédération – cantons lorsque les prestations publiques d'un canton ont une portée supracantonale ou suprarégionale. Il est incontestable que tant la formation universitaire que la promotion de la recherche ont des retombées (spillover effects). Un bon moyen d'internaliser ces effets serait de concevoir leur financement commun. Dans ce sens, un financement mixte est également judicieux d'un point de vue économique.

Ce mécanisme de financement esquissé à grands traits présuppose que, dans la mise en place d'une caisse commune, aucun des acteurs n'agisse pour des raisons opportunistes et cherche à économiser au détriment des autres organes responsables. Le financement des hautes écoles doit être conçu et perçu comme une tâche relevant d'une responsabilité commune. Seul un système axé sur la demande favorise une concurrence susceptible de permettre aux hautes écoles de se profiler et d'inciter des établissements autonomes à coopérer. A l'exception peut-être de la médecine, l'ajustement des portefeuilles d'activités ne devrait plus se faire sur une base politico-bureaucratique.

Etant donné que l'article cadre sur la formation tient insuffisamment compte de ce qu'il faut attendre d'une structure universitaire, il n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi il faut soit sortir le secteur universitaire de cet article, soit le compléter matériellement dans le sens ci-dessus ou selon les principes de l'initiative parlementaire Plattner. Une réforme du système universitaire sur la base constitutionnelle actuelle telle que la prévoit le groupe de projet du Paysage des hautes écoles 2008 ne devrait pas changer grand chose à la situation actuelle caractérisée par une pléthore d'organes et une recherche absorbante de solutions consensuelles. Cela n'aurait pas grand sens que le Conseil des Etats remette l'ouvrage sur le métier et reprenne à zéro l'élaboration d'un article sur les universités. Le système universitaire est trop important pour être encore longtemps le jouet de la politique. On ne peut passer son temps à étudier, examiner et préciser. Les organes responsables de l'Etat doivent être prêts à aller de l'avant et à se mettre enfin d'accord sur les principes d'un système universitaire d'avenir en tant que source indispensable d'innovation économique et sociale dans notre pays. La Suisse ne peut se permettre encore cinq ans de discussions sur ce sujet.

### **Conclusion: appel à l'initiative personnelle, à la responsabilité individuelle et à la compétitivité**

La Suisse doit proposer un cadre de formation misant sur des espaces de liberté pour les universités, sur des initiatives et des responsabilités propres et sur la concurrence. C'est la seule base sur laquelle construire l'excellence et la compétence sans lesquelles il est impossible de s'insérer avec succès dans le système scientifique mondial. Concrètement, cela signifie:

1. Les universités ont besoin d'autonomie pour découvrir les plus grands talents, les attirer et les retenir. Cela vaut notamment pour la promotion de la relève. C'est pourquoi la politique doit se concentrer sur la fixation des principales conditions-cadre de politique universitaire: la réglementation des conditions d'admission, la reconnaissance des titres, l'assurance qualité et le financement uniforme.
2. Les bonnes têtes font une bonne université, ce qui implique la liberté de choix des professeurs et des étudiants. Les universités choisissent leurs étudiants et les étudiants choisissent leurs universités. Celles-ci ont le droit de désigner leurs professeurs de manière autonome et de fixer leurs propres conditions d'engagement et de traitement.
3. Lorsque les taxes d'études sont relevées, les universités décident elles-mêmes de leur utilisation sans que l'Etat réduise son financement. Les recettes supplémentaires doivent servir à améliorer la qualité de l'enseignement. Un système de prêts doit assurer que les personnes en ayant les aptitudes ne renoncent pas aux études pour des raisons financières.
4. La formation et la recherche font partie des tâches prioritaires de l'Etat. Les priorités budgétaires de la Confédération et des cantons doivent être revues dans ce sens, ce qui implique un remaniement de la structure des dépenses publiques en faveur de la formation et de la recherche.

5. Dans le système universitaire, un gouvernement d'entreprise bien compris implique de réfléchir au rôle, au mode de fonctionnement et à l'organisation des établissements universitaires par rapport à l'ensemble de la société. Il convient d'éliminer rapidement des interfaces actuellement peu claires et des redondances dans la structure de direction et de contrôle de notre système universitaire. Il faut trouver un équilibre entre la surveillance politique et l'autonomie académique. L'efficacité est importante, mais elle n'est pas tout. Le succès de la science en tant que facteur culturel, la transparence et la confiance constituent aussi des paramètres importants.