



# politique économique suisse 2006

economiesuisse  
Verband der Schweizer Unternehmen  
Fédération des entreprises suisses  
Federazione delle imprese svizzere  
Swiss Business Federation

**Impressum**

Cette publication paraît en allemand et en français  
Composition et production: Daniel Stähli, Visuelle Gestaltung, Zurich  
Photographies: Marc Latzel, Zurich  
Impression: Lichtdruck AG, Dielsdorf  
Edition: avril 2006  
Prix: 50 francs  
© economiesuisse 2006

Politique économique extérieure	34
Formation et recherche	37
Conjoncture et monnaie	40
Politique agricole	44
PME	46
Santé	47
Finances et impôts	49
Information et communication	59
Energie	61
Environnement	62
Transports	64
Marché postal	65
Concurrence	66
Questions juridiques	68
Politique des consommateurs	72
Redistribution des richesses	74

Pour l'économie suisse, très exportatrice, un accès sans discrimination aux marchés étrangers et la protection de ses investissements sont vitaux. Il importe de donner la priorité à la conclusion du cycle actuel de négociations de l'OMC. Parallèlement, il convient d'étendre le réseau d'accords économiques bilatéraux avec les partenaires commerciaux importants. Dans ce sens, l'économie préconise une orientation pragmatique de la politique européenne fondée sur la voie bilatérale, qui a fait ses preuves. Des conditions-cadre économiques, politiques et sociales avantageuses sont une condition à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. La remise de dettes n'est pas une solution lorsque les structures des pays concernés ne changent pas. La clé du succès réside finalement dans les investissements privés et dans l'aide au développement inofficielle.

### Organisation mondiale du commerce

La Suisse est un des Etats les plus fortement imbriqués dans l'économie mondiale. Un franc sur deux est gagné à l'étranger et notre degré d'intégration dans l'économie mondiale va encore augmenter. Aussi les entreprises suisses tiennent-elles à ce que les biens, les services, les capitaux et les personnes circulent le plus librement possible. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) se consacre à la libéralisation progressive du commerce multilatéral. Elle établit des règles contraignantes et protège ainsi les acteurs économiques des petits pays comme la Suisse du protectionnisme et de discriminations potentielles. En cas de violation des règles, des sanctions sont possibles et peuvent être mises en œuvre dans le cadre de l'OMC. L'approche multilatérale a l'avantage d'aboutir à un dispositif de règles de commerce international uniformes à l'échelle mondiale et d'optimiser la transparence. Après l'échec des négociations de Cancún en 2003 et la dynamisation du cycle de Doha en été 2004, une percée aurait dû avoir lieu dans les négociations lors de la conférence ministérielle de Hong-Kong en décembre 2005.

#### Hong-Kong: résultats décevants

Le fait d'avoir réussi à maintenir le dialogue et donc à éviter une crise lors de la conférence ministérielle de Hong-Kong est déjà considéré comme un succès, c'est dire le faible niveau des attentes. Comme prévu, les questions relatives à l'agriculture et au développe-

ment ont dominé la rencontre. Les participants sont convenus de démanteler les subventions à l'exportation des produits agricoles d'ici à 2013 et d'aménager un accès aux marchés des pays industrialisés exempt de droits de douane et de contingents pour les pays les plus pauvres. Les membres de l'OMC n'avaient pas la volonté de faire de concessions ni le temps de réaliser des progrès dans les domaines décisifs pour l'économie, à savoir l'accès au marché pour les biens industriels, la libéralisation du commerce des services et la levée des obstacles au commerce. L'économie juge décevante la déclaration ministérielle de Hong-Kong. Des décisions importantes ont, une fois de plus, été repoussées. Aucun accord n'a pu être trouvé sur une formule en vue du démantèlement des protections pour les biens industriels. Il faut ajouter à cela le fait que ce dossier est maintenant couplé au résultat des négociations sur l'agriculture. Dans le domaine des services aussi, le résultat atteint est minimal.

Dans l'ensemble, les négociations de Hong-Kong ont confirmé qu'il devient de plus en plus difficile d'atteindre des résultats au niveau multilatéral. Une marge de manœuvre étroite en politique intérieure a poussé certains des membres de l'OMC – ils sont 150 environ aujourd'hui – à adopter une position protectionniste dans certains domaines. Le dilemme apparaît très nettement dans le domaine de l'agriculture. Les pays en développement et les pays émergents s'opposeront à une libéralisation des domaines de l'industrie et des services aussi longtemps que les pays industrialisés barricaderont leurs marchés agricoles en appliquant des tarifs douaniers élevés et qu'ils les protégeront au moyen de subventions. Les pays industrialisés, pour leur part, ne sont pas prêts à faire de concessions dans le dossier de l'agriculture avant que les pays émergents fassent un pas vers une ouverture dans les autres domaines. Même au sein des pays industrialisés, les acteurs principaux n'étaient pas disposés à faire de concessions sur des thèmes importants. L'incompréhension des ONG et du public pour l'importance du cycle de Doha ne simplifie pas la situation.

#### Attitude trop défensive de la Suisse

En prévision de la conférence de Hong-Kong, l'économie suisse avait publié une prise de position appelant le Conseil fédéral à prendre en considération les intérêts offensifs majeurs de l'économie. La position défensive de notre pays dans le dossier de l'agriculture n'a guère facilité les négociations. Rétrospectivement, on constate que la délégation suisse à Hong-Kong s'est trouvée souvent dans le sillage de l'Union européenne (UE). Elle n'était donc pas particulièrement exposée. Cette situation devrait changer dans les négociations à venir, quand il ne sera plus question de démanteler les subventions à l'exportation, mais de l'accès au marché dans le domaine agricole. Aussi l'économie demande-t-elle plus de flexibilité. La politique de notre pays doit davantage s'orienter en fonction des priorités de la Suisse en tant que site économique.

### **OMC: quel cap suivre?**

Le délai pour la conclusion du cycle de Doha est en quelque sorte limité à la mi-2007 par la fin de la «Trade Promotion Authority» américaine. Un renouvellement de l'autorité de promotion commerciale du président américain par le Congrès n'est pas à l'ordre du jour. Il est donc indispensable que l'OMC poursuive son effort avec un engagement maximal. Les nouveaux délais sont le 30 avril 2006 pour la conclusion d'un accord sur les modalités de l'ouverture du marché dans les domaines de l'industrie et de l'agriculture et le 31 juillet 2006 pour l'adoption des listes concrètes pour la suppression des tarifs douaniers. Le même délai vaut pour la présentation d'offres révisées dans le domaine des services. Au vu des nombreux points en suspens et des divergences qui subsistent dans les dossiers en cours de négociation, il n'est pas étonnant qu'il soit de plus en plus souvent question, dans les milieux économiques, de remplacer l'approche multilatérale par des zones de libre-échange, des accords sectoriels ou d'autres accords économiques.

### **Accords bilatéraux**

Si les résultats obtenus dans le cadre du cycle de Doha se révèlent décevants, la tendance déjà observable au régionalisme et au bilatéralisme se renforcera encore. Dans ce cas, les exportations de la Suisse et de l'AELE vers des marchés tiers pourraient en souffrir. Au-delà des négociations multilatérales, il convient donc d'entretenir et de développer les relations économiques bilatérales avec nos partenaires commerciaux importants, tels les Etats-Unis, le Japon et les pays BRIC (le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine). La stratégie adoptée par le Parlement pour la politique économique extérieure va dans la bonne direction. Il convient de veiller à sa mise en œuvre cohérente.

### **Position d'économiesuisse**

- Pour l'économie suisse, il faut accorder la priorité maximale à la conclusion du cycle de négociations de Doha.
- economiesuisse attend de la Suisse qu'elle s'engage fermement pour un résultat concret en ce qui concerne l'accès au marché pour les biens industriels, les services et la facilitation du commerce.
- Au-delà des négociations économiques multilatérales, il faut négocier et entretenir des accords bilatéraux et régionaux avec des partenaires commerciaux importants – tels les Etats-Unis, le Japon ou les pays BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) – afin d'éviter toute discrimination de l'économie suisse.

## **Relations bilatérales avec l'UE**

L'Union européenne traverse une phase difficile. Le rejet de la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas au premier semestre 2005 a créé un climat d'incertitude. Des questions institutionnelles sur la répartition du pouvoir, la capacité de décision et d'action restent en suspens. De plus, des diver-

gences parfois importantes perdurent en ce qui concerne l'ampleur et l'utilisation du budget, les frontières futures de l'UE et l'aménagement du modèle social entre les Etats membres. Le bilan économique de l'UE de ces dernières années est aussi plutôt mitigé. L'objectif de Lisbonne, devenir l'espace économique fondé sur la connaissance le plus compétitif du monde d'ici à 2010, semble difficile à atteindre. Le marché intérieur de l'UE n'est toujours pas achevé et il est encore très fragmenté, notamment dans le domaine du commerce des services. La réalisation des réformes nécessaires pose problème dans une UE à 25 Etats membres. Aussi est-il dans l'intérêt de l'économie suisse que l'UE soit économiquement forte, capable d'agir sur le plan institutionnel et qu'elle se dote d'une législation favorable à l'économie.

### **Grande importance de l'UE pour la Suisse**

L'UE est le principal partenaire économique de la Suisse. Dans le seul commerce de marchandises, 80% des importations suisses viennent de l'UE, tandis que 60% de nos exportations lui sont destinées. Des liens étroits unissent les entreprises suisses et européennes, des liens souvent plus solides que ceux qui existent entre les entreprises au sein de l'UE. Du fait de cet enchevêtrement, de bonnes et étroites relations entre la Suisse et l'UE sont indispensables. L'économie suisse a besoin d'un cadre stable et favorable aux entreprises. Les fondements posés en 1972 avec la conclusion d'un accord de libre-échange ont été étendus de manière substantielle avec les accords bilatéraux I et partiellement complétés avec les accords bilatéraux II. Le oui net du peuple en ce qui concerne l'association de la Suisse à Schengen/Dublin et l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres lors des votations de 2005 est positif pour l'économie. Ces décisions ont permis de consolider une voie bilatérale qui a fait ses preuves. Il importe maintenant de ratifier et de mettre en œuvre les accords. Un contrôle régulier et prospectif de ces derniers est nécessaire, pour tenir compte des évolutions dans l'UE. Quant aux problèmes qui surviendront lors de l'application, il faut les résoudre à temps de manière pragmatique.

### **Options pour l'avenir**

En octobre 2005, le Conseil fédéral a décidé d'examiner plusieurs options de politique européenne et de publier les résultats dans un rapport à paraître en été 2006. economiesuisse a évalué la politique européenne à la fin février 2006 et publié un résumé de son appréciation dans une prise de position. Il en ressort que l'adhésion à l'UE n'est pas intéressante pour l'économie. Les accords bilatéraux satisfont ses principaux souhaits. Le gain d'efficacité lié à une adhésion à l'UE serait plus que contrebalancé par les nombreux inconvénients en matière de politique économique (politique monétaire, politiques financière et fiscale, politique du marché du travail et politique sociale). Même des solutions prévoyant une intégration partielle ne constituent pas des objectifs avantageux.

Les négociations bilatérales constituent un processus complexe qui ne deviendra pas plus simple à l'ave-

nir. Avec le nombre grandissant d'Etats membres, il est vraisemblable que la volonté et la capacité de l'UE à négocier des solutions spécifiques avec des Etats tiers diminueront. Les critiques de certains Etats-membres de l'UE dirigées contre la Suisse ont, en revanche, tendance à augmenter et on ne peut exclure des tentatives de pression. A cet égard, il faut observer, premièrement, que la Suisse est disposée et en mesure de résoudre les problèmes qui dépassent ses frontières (asile, lutte antifraude) par la coopération internationale. La Suisse apporte une contribution considérable à la communauté des Etats européens dans le domaine des transports (transversales alpines) et à travers ses versements en faveur d'une diminution des inégalités économiques et sociales dans l'UE élargie (cf. ci-contre «Aide au développement»). Deuxièmement, le bilatéralisme est par définition dans l'intérêt des deux parties. Leur forte imbrication économique conduira à l'avenir aussi à des collaborations dans divers domaines. Il s'agira de résoudre des questions spécifiques sur les sujets définis étroitement, de manière pragmatique et dans l'intérêt réciproque des parties. Des projets concrets se profilent déjà à l'horizon dans l'agriculture, les transports, l'énergie, les procédures douanières, la navigation par satellite et la lutte contre les pandémies. Ce faisant, il importe de prendre en considération les souhaits de l'économie.

D'une manière générale, la voie bilatérale n'est pas considérée comme l'option la plus simple, mais, comme le seul chemin praticable à l'heure actuelle. Elle crée la sécurité du droit, permet une collaboration axée sur des solutions et est susceptible de rallier une majorité en Suisse. Afin de simplifier et de consolider l'application et la mise en œuvre des accords existants, le Conseil fédéral entend analyser la possibilité d'un accord-cadre. Cette dernière mérite d'être envisagée mais doit, en tout état de cause, apporter une plus-value aux deux parties (systématique, transparence, dialogue institutionnalisé, simplification de la gestion des crises en cas d'événements imprévisibles).

### Position d'économiesuisse

- L'économie a intérêt à ce que l'UE soit forte sur le plan économique et capable d'agir.
- economiesuisse continue de s'engager pour une orientation pragmatique de la politique européenne, fondée sur une voie bilatérale qui a fait ses preuves.
- Pour l'économie suisse, l'adhésion à l'UE n'est pas à l'ordre du jour.
- Il convient de vérifier en permanence et de manière prospective les relations avec l'UE et de les adapter quand c'est dans l'intérêt des deux parties. Ce faisant, il importe de prendre en considération les souhaits des acteurs économiques.

## Aide au développement

Même si les programmes pluriannuels d'aide au développement sont fixés, la politique dans ce domaine est toujours tiraillée entre défis intérieurs et extérieurs. Sur le plan intérieur, l'aide au développement doit toujours être en rapport avec les possibilités financières du budget de la Confédération. Sur le plan extérieur, les pressions résultant d'organes internationaux se font de plus en plus fortes. En particulier, les décisions des pays du G8 que les membres du FMI doivent ensuite appliquer ne vont pas sans poser quelques problèmes.

Lors du sommet de juillet 2005, les pays du G8 ont lancé leur initiative de désendettement des pays hautement endettés, principalement des pays africains, dans le but de réaliser les objectifs du millénaire. Les 24 et 25 septembre 2005, le FMI a pris une décision de principe concernant la mise en œuvre de ce projet. Dix-neuf pays en bénéficieront. Ils seront soulagés de leurs engagements vis-à-vis du FMI à hauteur de quelque 3,3 milliards de dollars. Pour la Suisse, cela signifiait que la contribution à fonds perdus, d'un montant de quelque 77 millions de francs, qu'elle a déjà versée au fonds fiduciaire PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) destiné à réduire les charges d'intérêts, devra changer d'affectation afin de pouvoir être également utilisée pour la remise de dettes. Le but est de garantir que l'annulation des créances de certains pays ne prive pas le FMI de ressources.

Toutefois, les principales créances concernent la Banque mondiale (AID) et la Banque africaine de développement. Concrètement, l'AID devra supprimer d'ici à quarante ans la dette des 38 pays les plus pauvres, soit un montant dépassant 40 milliards de dollars. Pour la Banque africaine de développement, l'enjeu est de 9 milliards de dollars. La Suisse, qui, en raison de sa capacité financière, assure près de 2,5% du budget de l'AID et de 3% du fonds africain de développement, est également priée de passer à la caisse: l'opération de désendettement devrait lui coûter 1,2 milliard de francs environ au total. La question du financement de ce montant est encore ouverte. Un financement en trois phases est envisagé: 33 millions seraient versés pour chacune des deux prochaines années, quelque 300 millions pendant les huit années suivantes et le reste de 900 millions d'ici à 2044.

Face à l'ampleur du montant en cause, il est plus que problématique que la Suisse soit contrainte de prendre des mesures résultant de décisions de tiers et qu'elle ne puisse plus former elle-même sa propre opinion. Peut-être les petits pays membres du FMI devraient-ils se demander comment ils pourraient éviter d'être impliqués dans de telles décisions. Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité avec le droit budgétaire de périodes d'engagement aussi longues, qui restreignent la souveraineté du Parlement. A cela s'ajoute que si la remise des dettes est louable, il ne faut pas se leurrer sur le risque de déception qu'elle recèle. Car les dettes des pays les plus pauvres sont au fond déjà des crédits qui ont été accordés pour combattre la pauvreté. Si l'aide au développement avait atteint ses objectifs, il y a longtemps que les pays qui

en ont bénéficié seraient en mesure d'amortir eux-mêmes leurs dettes. C'est pourquoi la remise de dettes doit être considérée pour ce qu'elle est: l'aveu par la communauté internationale que les coûteux efforts consentis par le passé au titre du développement – surtout en Afrique, mais pas exclusivement – n'ont pas été couronnés de succès. Sans compter que la remise de dettes des pays qui bafouent les droits de l'homme est contestable.

#### **Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est**

La nouvelle loi sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est est destinée à prendre le relais d'une base juridique limitée à dix ans pour la coopération de la Suisse avec les anciens Etats communistes d'Europe orientale. Le projet de loi reprend les éléments essentiels de l'arrêté fédéral appliqué jusqu'ici. Les délibérations sur le montant du crédit-cadre en faveur des Etats d'Europe orientale sont toujours en cours.

La Confédération est engagée depuis le début des années 1990 en Europe de l'Est et dans la Communauté des Etats indépendants (CEI) afin de soutenir la transition politique, économique et sociale en cours dans ces pays. A la session d'été 2004, les deux Chambres ont voté un crédit-cadre d'un montant de 200 millions de francs pour deux ans (jusqu'à fin 2006). Les milieux économiques ne remettent en principe pas en question l'adoption de cette loi en tant que base légale de la nouvelle coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

La nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est doit aussi servir de base juridique pour la contribution aux nouveaux pays-membres de l'UE à hauteur d'un milliard de francs.

#### **Position d'économiesuisse**

- L'aide au développement doit notamment respecter les exigences du plan financier de la Confédération et ne peut se soustraire aux efforts qu'implique l'assainissement durable du budget fédéral. Dans la mesure où des dépenses supplémentaires ne sont pas prévues dans le plan financier, comme c'est le cas pour la remise de dettes des pays en développement les plus pauvres, il faut trouver un financement neutre sur le plan budgétaire.
- La remise de dettes n'est pas une solution quand les conditions politiques, économiques et sociales des pays hautement endettés perdurent. Il est exclu de continuer comme si de rien n'était. La clé du succès réside finalement dans les investissements privés, dans l'aide au développement informelle. Il appartient aux pays pauvres eux-mêmes de créer un climat favorable à la croissance.
- La poursuite de la coopération avec les pays d'Europe orientale est dans l'intérêt de l'économie suisse. En effet, la contribution en faveur des nouveaux Etats membres de l'UE améliore les conditions-cadre sur d'importants marchés d'exportation. Elle contribue, en outre, au bon fonctionnement de la voie bilatérale. Le financement de cette contribution doit être compensé.

**Le savoir est un facteur de production et de croissance qui devient de plus en plus essentiel. Les prestations de l'économie en matière de recherche et développement (R&D) jouent un rôle important à cet égard: des études empiriques ont démontré que l'élasticité de la production qui découle des dépenses privées en matière de R&D excède les dépenses de l'Etat dans ce domaine. Les entreprises ont toutefois besoin d'un terreau favorable, comme la présence de travailleurs qualifiés et de chercheurs innovateurs et motivés. La politique de la formation et de la recherche menée par l'Etat doit y veiller.**

#### **L'innovation s'appuie sur la formation et la recherche**

##### **Dépenses de R&D de l'économie privée en 2004**

La recherche et le développement continuent d'occuper une place de choix dans l'économie privée suisse. Sous l'effet de la mondialisation et sous la pression des coûts, on assiste cependant à une évolution de la stratégie de recherche: toujours plus souvent, les entreprises externalisent la R&D sous forme de mandats ou de contributions confiés à d'autres entreprises ou organisations en Suisse et à l'étranger. En 2004, ces dépenses de R&D extra-muros représentaient 4046 millions de francs; elles ont plus que doublé depuis 2000. C'est ce qu'attestent les résultats de la dernière étude réalisée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) conjointement avec economiesuisse.

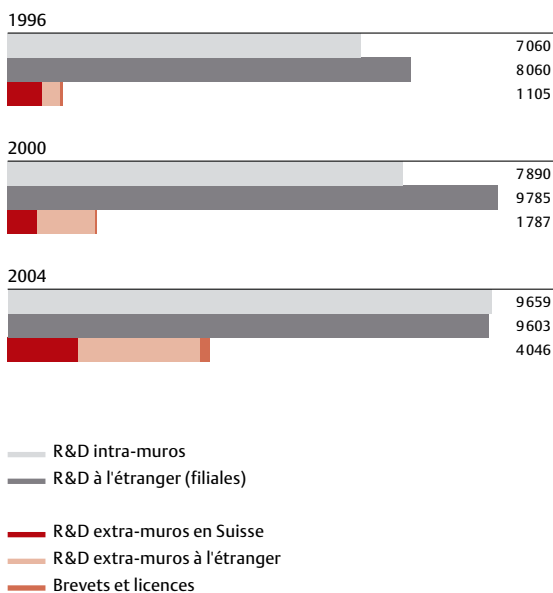
Les dépenses de R&D au sein des entreprises (intra-muros) ont également augmenté par rapport à 2000 (7888 millions de francs) pour atteindre 9659 millions de francs aujourd'hui. De plus, les dépenses de R&D des entreprises suisses dans leurs succursales à l'étranger restent importantes. Elles se sont stabilisées au niveau élevé qu'elles avaient atteint en 2000, soit 9603 millions de francs. Ce faisant l'économie suisse a globalement renforcé sa position dans la concurrence mondiale en R&D.

##### **Une politique d'innovation pour l'avenir**

Les dépenses R&D constituent un indicateur de qualité. Il s'agit d'investissements qui influenceront sur la compétitivité future des entreprises. Les chiffres impressionnants de 2004 révèlent dès lors deux choses. D'une part, ils démontrent que nos entreprises savent fort bien que leur compétitivité dépend de leur dynamisme en R&D. D'autre part, cet immense engagement des entreprises traduit aussi leur confiance dans la recherche et l'économie suisses.

**Dépenses de R&D intra-muros, extra-muros et dépenses de R&D à l'étranger**

Evolution 1996–2004 (valeurs nominales)  
En millions de francs, chiffres arrondis



Source: Office fédéral de la statistique (OFS).

L'innovation est le moteur de toute économie. Dans un régime d'économie de marché, il appartient en priorité aux entreprises de créer la croissance. Ce n'est pas «la Suisse» en tant que telle qui crée l'innovation; ce sont des personnes qui acceptent de prendre des risques, qui font preuve d'audace et qui cherchent des projets novateurs. La plupart des innovations naissent au sein d'une entreprise, par la collaboration de plusieurs entreprises ou en coopération avec des hautes écoles. Pour qu'il existe un nombre suffisant d'entreprises dynamiques en R&D, il faut qu'elles puissent trouver des conditions-cadre favorables. Par ailleurs, elles doivent pouvoir compter sur de nombreux autres facteurs «softs», tels que l'ouverture à l'égard des nouvelles technologies, la valorisation sociale de l'esprit d'entreprise, un regard positif porté sur les bénéfices, une attitude de confiance envers le marché et les vertus de la concurrence, etc. En ce sens, la politique joue un rôle décisif, car elle détermine comment peut se développer la recherche et l'innovation et, donc, les facteurs de croissance.

**Un programme en sept points**

L'innovation se fonde avant tout sur la formation et la recherche. Pour l'économie, il est prioritaire d'agir sur les points suivants:

1. Il faut rehausser le niveau des écoles de degré inférieur, qui, selon les études PISA, ne répondent pas aux critères internationaux. Elles doivent poser les fondements du savoir pour toute une vie. Il est très important qu'elles transmettent les connaissances de base en français, dans les langues étran-

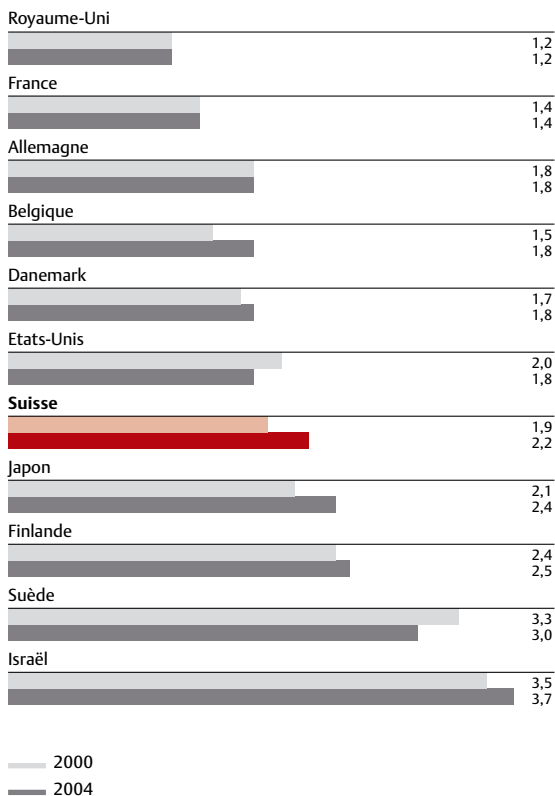
gères usuelles et surtout en mathématiques et en sciences naturelles. Ces connaissances de base sont utiles pour toujours. Il est nécessaire d'introduire de nouvelles incitations dans le système scolaire (autonomie des écoles, concurrence, exigences élevées en matière de prestations, mais prise en charge plus individualisée, etc.).

2. La formation professionnelle constitue l'épine dorsale de notre économie dominée par les PME. Si on veut qu'il en soit encore ainsi à l'avenir, il importe d'intensifier la collaboration entre les écoles et les entreprises afin d'harmoniser constamment les contenus de la formation avec les changements d'exigences du secteur professionnel.
3. La notion d'apprentissage tout au long de la vie n'est pas encore assez répandue dans toute la société, et cela même si de nombreuses personnes très qualifiées prennent régulièrement part à des programmes de formation continue. Le problème se pose pour les personnes possédant des qualifications moins élevées. Un travail d'information ciblé accompagné d'un effort de sensibilisation de la part des entreprises doivent inciter un plus grand nombre de personnes à prendre des cours de perfectionnement.
4. Nous avons besoin de hautes écoles qui puissent s'affirmer dans la concurrence internationale du savoir. La concurrence implique une différenciation, et non une uniformisation de l'offre de formation. Elle nécessite que les hautes écoles bénéficient de l'autonomie la plus large possible en matière de finances, de gestion de leur personnel et d'organisation de la recherche. Le but de nos hautes écoles universitaires doit être de fournir des prestations de pointe à la société, et non seulement d'offrir des qualifications très pointues à leurs étudiants. Dans une haute école, la promotion des élites ne doit pas être l'affaire de toute l'institution, mais seulement celle de centres d'excellence qui regroupent les meilleurs cerveaux d'une discipline. Nos hautes écoles, surtout les HES, sont encore par trop prisonnières d'un système de planification étatique, ce qui les empêche de se profiler correctement. Par ailleurs, le relèvement des taxes d'études demeure un tabou dans la politique suisse de la formation. Ce faisant, on se prive non seulement d'un élément efficace de gestion de la demande, mais aussi d'une source de recettes supplémentaires. On abandonne ainsi également la possibilité d'exiger une participation de la part des étudiants étrangers. Pourtant cela permettrait de créer des emplois de grande valeur dans la société du savoir.
5. Le Fonds national (FNS) et l'agence pour l'innovation (CTI) demeurent les piliers de la promotion de la recherche par les collectivités publiques. Le rôle du Fonds national est de créer les conditions optimales pour une recherche fondamentale de premier plan qui pose les fondements de l'innovation. La CTI a, elle, pour mission de diffuser et d'appliquer les nouvelles technologies via une collaboration aussi étroite que possible entre les



## Dépenses intérieures brutes des entreprises privées dans la R & D en comparaison internationale

Evolution 2000 – 2004\*, en % du PIB



\* ou la dernière année disponible

Source: Office fédéral de la statistique (OFS).

hautes écoles et l'économie. Définir le statut de ces établissements, qu'il relève d'une administration publique ou non, est dans ce cadre moins important que d'assurer leur flexibilité, leur professionnalisme et une gestion non bureaucratique. Les coopérations tendent à devenir le modèle prédominant de l'innovation. L'approche de la CTI, qui mise sur des centres de promotion du savoir et de transfert de technologie, représente une chance. Il est urgent d'améliorer la collaboration entre les programmes nationaux prioritaires de recherche et les centres de compétence des hautes écoles spécialisées. Il faut aussi améliorer rapidement l'adéquation entre les activités de recherche suisses et européennes.

6. Tout cela nécessite des financements publics correspondants, une structure des dépenses qui reflète la priorité que l'on veut accorder à la formation et à la recherche et des institutions efficaces. Il faut espérer que les nouveaux articles constitutionnels sur la formation contribueront à alléger la structure quelque peu baroque et par trop complexe de notre système de formation et de recherche, qui englobe une multitude d'organes, de commissions et de conseils. Ce dont nous

n'avons certainement pas besoin, ce sont de nouveaux conseils ou de nouvelles commissions qui s'occupent d'innovation. Ce n'est pas en organisant des séances de réflexion que l'on parviendra à déterminer quelles technologies et innovations ont un avenir et sont utiles pour se positionner sur des marchés concurrentiels. La création d'un département fédéral de la formation et de la recherche n'a de sens que si cette réforme s'intègre dans une réorganisation en profondeur de l'administration fédérale.

7. C'est en tout premier lieu dans les entreprises existantes que les mutations technologiques ont lieu. En outre, une économie a besoin d'un flux constant de créations d'entreprises. Des PME en croissance rapide, axées sur des technologies de pointe, constituent un élément central pour le renouveau d'une économie. Dans ce cadre, les start-up jouent un rôle essentiel; c'est pourquoi le traitement fiscal du capital-risque revêt une importance toute particulière.

D'importants projets permettant de poser de nouveaux jalons figurent à l'agenda politique (message FRT, loi-cadre sur les hautes écoles, etc.). La Suisse a en main les cartes nécessaires pour réussir. Le capital humain est non seulement un facteur de site important dans la concurrence mondiale de l'innovation, mais aussi la clé pour un retour de la croissance; cela même si de manière empirique il n'est pas si facile de confirmer l'existence d'un lien positif entre capital humain et croissance économique.

### Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation

Au cours de la session d'hiver 2005, le Parlement a adopté les nouveaux articles constitutionnels sur la formation. Ce projet qui regroupe tous les articles ayant directement trait à la formation se base sur une initiative parlementaire de 1997. Ces articles fixent une obligation clairement définie de coordination et de coopération entre la Confédération et les cantons. Ils visent à créer un espace éducatif homogène et d'un haut niveau de qualité qui couvre l'ensemble du territoire.

Les articles constitutionnels innovent sur les points suivants:

- Ils fixent les principales caractéristiques du système éducatif suisse (âge du début de la scolarité et scolarité obligatoire, durée et objectifs des niveaux d'enseignement et passage de l'un à l'autre, reconnaissance des diplômes);
- Ils donnent mandat de prendre des mesures de coordination et d'instaurer un système d'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles;
- Ils attribuent une compétence subsidiaire à la Confédération (elle ne pourra édicter des prescriptions que si le but de l'harmonisation du système de formation n'est pas atteint par les cantons).

L'article sur les hautes écoles décrit lui aussi en détail les compétences de la Confédération (réglementation des niveaux d'études et passage de l'un à l'autre, for-

mation continue universitaire, reconnaissance des institutions et des diplômes). En outre, la Confédération pourra lier son soutien aux hautes écoles à des principes de financement uniformes (coûts standard) et le faire dépendre de la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines particulièrement onéreux. Le mécanisme de la compétence subsidiaire de la Confédération s'applique aussi à l'article sur les hautes écoles.

### Position d'économiesuisse

- Les nouveaux articles sur la formation créent les bases d'une collaboration clairement définie entre la Confédération et les cantons. Ils favorisent ainsi l'émergence de processus de décision plus rapides. C'est important à l'ère de la concurrence mondiale du savoir. Par rapport à la situation actuelle, c'est une amélioration considérable.
- Il est réjouissant que les nouveaux articles constitutionnels englobent également le domaine des hautes écoles. Au départ, cette question n'était pas suffisamment prise en compte et il aura fallu la pression de l'économie pour que les principes du système des hautes écoles soient également définis dans la Constitution. Toutefois, le modèle de financement uniforme de toutes les hautes écoles à partir d'une seule caisse demeure à ce stade chimérique.
- L'économie rejette l'idée d'attribuer à la Confédération une compétence générale de réglementation en matière de formation continue. Une telle réglementation devra se limiter strictement à la fixation de critères de qualité, à la reconnaissance des diplômes et à l'adoption de critères visant à la transparence du marché.
- Aussi réjouissant que soit l'aboutissement de débats parlementaires qui ont duré plus de huit ans, il faut être conscient que les nouveaux articles constitutionnels n'exercent pas d'influence directe sur la qualité du système éducatif. Celle-ci tient au premier chef à la qualité du corps enseignant, à l'encouragement à travailler et à l'organisation des écoles.

**La Suisse a bénéficié en 2005 d'une solide croissance réelle à hauteur de 1,7% avec un renchérissement moyen de 1,2%. Les perspectives sont bonnes et cette reprise devrait être durable. Afin que le marché de l'emploi puisse en bénéficier, les entreprises et les investisseurs doivent pouvoir compter sur une politique économique stable de la part des autorités. C'est le seul moyen d'assurer une prévisibilité et une fiabilité politiques suffisantes pour mettre les acteurs économiques en confiance. Il s'agit là d'une condition indispensable pour stimuler les investissements et l'innovation.**

### La conjoncture continue de s'améliorer

#### Perspectives économiques mondiales

Pour autant que les prix du pétrole demeurent constants et que les cours de change restent stables, l'année 2006 sera aussi une année de croissance pour l'économie mondiale. L'effet du renchérissement de l'énergie se faisant sentir avec quelque retard, l'accroissement de la production mondiale devrait être un peu plus faible, avec +4%, qu'en 2005 (+4,3%). Les principaux pays producteurs de pétrole utilisent, plus que par le passé, leurs recettes directement pour importer des biens d'équipement. Leur comportement corrige ainsi la diminution de pouvoir d'achat liée au prix du pétrole dans les pays industrialisés. Les États-Unis devraient connaître une croissance plus modérée (+3,4%, contre 4,4% en 2005); mais ils continueront de soutenir la croissance. Le taux d'épargne historiquement bas des ménages a de quoi inquiéter, car des taux d'intérêt en nette hausse ou une crise immobilière seraient susceptibles de compromettre le processus de croissance aux États-Unis. Dans la zone euro, la reprise, notamment dans les grands pays, est hésitante, bien que le climat se soit amélioré ces trois derniers mois, surtout en Allemagne. Bien que les entreprises aient enregistré des bénéfices, qu'elles aient su adapter les structures de leur bilan et que les conditions de leur financement aient été favorables, elles manifestent toujours une certaine retenue en matière d'investissements.

Malgré une évolution en léger recul en Chine, l'Asie connaît toujours une solide croissance qui soutient l'essor de l'économie mondiale. Au Japon, où le gouvernement dispose d'un mandat étendu pour procéder à des réformes structurelles, la fin des tendances déflationnistes semble annoncer un solide retour de la croissance. La flexibilisation prudente des cours de change dans les pays asiatiques nouvellement industrialisés a des répercussions positives sur la stabilité du système financier mondial. Dans les autres pays

**Perspectives économiques mondiales**  
Variations par rapport à l'année précédente en %

PIB	2005	2006
UE-25	1,6	2,0
Zone euro	1,3	1,7
Etats-Unis	4,4	3,4
Japon	2,2	2,0

**Pour mémoire**

Commerce mondial	7,5	7,5
------------------	-----	-----

Sources: FMI, UE.

nouvellement industrialisés de l'Est asiatique, l'expansion est toujours vigoureuse. En Amérique latine et en Russie en revanche, on constate certains phénomènes de fléchissement, car dans ces pays, les déficits structurels font obstacle à une croissance durable. Dans l'ensemble, les différences régionales du rythme d'expansion devraient aller en diminuant.

Les risques qui pèsent sur l'économie mondiale sont considérables. Même si le prix du pétrole, en Europe surtout, ne constitue plus un facteur aussi direct de hausse des coûts en raison d'une plus grande efficacité énergétique, il constitue une menace pour de nombreux pays nouvellement industrialisés et en transition ainsi que pour ceux dont la demande intérieure est faible. A quoi il faut ajouter dans toute une série de pays une situation tendue sur le marché immobilier qui, en cas de chute abrupte des prix, recèle un potentiel de revers conjoncturel. En outre, les déséquilibres dans les soldes des balances de transactions courantes perdurent. Cela signifie qu'une détérioration des conditions de financement du déficit de la balance américaine des transactions courantes comporterait des risques considérables de chute de la croissance. Enfin, le danger de protectionnisme s'est accru.

**Perspectives pour la Suisse**

Avec, en toile de fond, une économie mondiale en expansion, la conjoncture en Suisse est toujours orientée à la hausse. Grâce à une capacité concurrentielle intacte sur le plan des prix, la marche des affaires continuera d'être bonne pour les entreprises exportatrices suisses, même si l'élan expansionniste pourrait être un peu moins vigoureux qu'en 2005. Avec un taux de croissance de 1,5%, les dépenses de consommation augmenteront au rythme de la croissance du revenu réel. Les incertitudes qui pèsent sur les perspectives d'emploi et la solidité de notre système d'assurances sociales ternissent les perspectives des ménages privés. La meilleure utilisation des capacités de production dans les entreprises industrielles va permettre des investissements d'agrandissement qui, cumulés avec les investissements de renouvellement et de rationalisation, devraient déboucher sur une progression des investissements d'équipement des entreprises. Dans la construction également, il faut s'attendre pour les mois qui viennent à une activité toujours soutenue, grâce à des conditions de financement qui restent bonnes et à un portefeuille de commandes en réserve qui s'avère réjouissant. L'hôtellerie s'attend à un

**Perspectives suisses**

Variations par rapport à l'année précédente en %

	2005	2006
PIB	1,7	1,5 - 2,0
Taux d'inflation	1,2	0,8
Taux de chômage	3,8	3,6

Sources: Seco, economiesuisse.

nouvel accroissement du nombre des nuitées, l'accélération provenant surtout de la demande des hôtes étrangers. Par ailleurs, dans le secteur des services, les affaires vont toujours bon train.

Pour 2006, economiesuisse s'attend à une croissance économique réelle comprise entre 1,5% et 2,0%. En anticipant un léger recul des prix du pétrole et une plus forte pression concurrentielle dans le marché intérieur, on peut tabler sur une inflation moyenne de 0,8%. Le taux de chômage ne reculera que légèrement, à 3,6%, vu que l'accroissement de l'offre de travail continue de peser sur le marché de l'emploi. Avec un accroissement annuel de la productivité du travail de 1,5%, le PIB réel devrait en effet progresser de plus de 1,5% pour alléger le marché du travail de manière significative.

**Position d'economiesuisse**

Les décisions économiques qui influencent l'avenir et impliquent des actions et des choix sont fortement influencées par l'état d'esprit et les espoirs. Ce climat est aussi déterminé dans une mesure importante par la politique économique de l'Etat. L'économie estime que d'importantes décisions figurent à l'agenda politique sur des sujets majeurs pour la croissance future:

- En tant que pilier central de la croissance, le capital humain sera très largement façonné par la politique de la formation et de la recherche. Les nouveaux articles constitutionnels soumis en votation au mois de mai de cette année méritent d'être soutenus, même s'ils ne vont pas changer la face du monde académique de manière spectaculaire. Par-delà toutes les activités législatives menées dans le secteur de l'éducation, il ne faut pas oublier que la qualité d'une haute école dépend finalement de son corps enseignant et de ses étudiants.
- La prochaine révision de la loi sur les brevets est très importante pour l'innovation, dans la mesure où elle permet de renforcer les incitations aux investissements dans des technologies et des modèles commerciaux porteurs d'avenir. La nécessaire modernisation du droit d'auteur, en cours de révision, doit tenir compte des réalités économiques et des exigences de l'ère numérique. Il importe de combattre durablement les contrefaçons et la piraterie pour protéger le savoir-faire, l'innovation et la créativité.
- Sur le plan de la politique fiscale, la réforme de l'imposition des sociétés II figurera au premier plan des projets traités en 2006. Dans l'intérêt des PME et afin que les successions d'entreprises puissent bénéficier de la sécurité juridique nécessaire, les

## Monnaies et taux d'intérêt, tour d'horizon international

Devises	16.12.2005	12 mois		Performance 2005*	Variation en % depuis	
		Max.	Min.		2004	2003
USD/CHF	1,29	1,32	1,13	13,90	-8,17	-10,94
USD/JPY	116,23	121,06	102,04	13,37	-4,12	-9,85
EUR/USD	1,20	1,36	1,17	-12,03	7,85	20,43
EUR/CHF	1,55	1,56	1,53	0,20	-0,96	7,26
GBP/CHF	2,28	2,32	2,18	4,28	-1,00	-1,00
JPY/CHF	1,11	1,18	1,07	0,47	-4,23	-1,20

## Marchés monétaires internationaux en %

USD 3 M. Euro	4,48	4,48	2,47	3,40	1,60	1,18
EUR 3 M. Euro	2,48	2,48	2,06	2,09	2,12	2,34
CHF 3 M. Euro	0,97	1,05	0,66	0,73	0,44	0,30

## Rendements des obligations en %

Emprunts publics USD	4,45	4,66	3,89	1,63	4,86	1,22
Emprunts publics EUR	3,36	3,79	3,02	6,80	9,89	4,23
Emprunts publics CHF	2,05	2,31	1,79	5,06	6,10	-0,25
Emprunts publics GBP	4,23	4,86	4,11	7,27	7,09	2,00
Emprunts publics JPY	1,50	1,61	1,14	1,47	1,76	-2,70

\* Calcul de performance jusqu'au 16.12.2005

Source: Banque Julius Bär & Cie SA.

- «pièges fiscaux» tels que la liquidation partielle indirecte et le quasi-commerce de titres élaborés par l'Administration fédérale des contributions et repris tels quels par le Tribunal fédéral doivent être corrigés dans un sens compatible avec les intérêts de l'économie. En outre, l'imposition partielle des bénéfices distribués, au taux de 50%, représente le minimum acceptable tant du point de vue de la promotion du capital-risque que sous l'angle de la théorie fiscale. Toute autre solution ne serait qu'un bricolage opportuniste.
- Afin d'assurer la solidité des finances publiques, l'assainissement budgétaire par le biais des réductions de dépenses est toujours aussi important. La faiblesse de nos finances ressort clairement des prévisions de recettes et de dépenses de l'Etat. Le Conseil fédéral et le Parlement devraient faire acte de courage et introduire des réformes structurelles dans les secteurs particulièrement coûteux que sont la prévoyance sociale, les transports, etc. A court terme, l'assainissement des dépenses de l'Al est absolument essentiel; il passe par la stabilisation du nombre de rentiers.
  - En ce qui concerne la politique de la concurrence, il faut venir à bout des barrières internes qui existent sous forme de prescriptions techniques particulières ou d'obligations de déclaration supplémentaires. Toutefois, la mise en œuvre unilatérale du principe du «Cassis de Dijon» ne peut être couronnée de succès que si une instance indépendante, comme la Commission de la concurrence, peut intervenir contre les prescriptions restrictives édictées par l'administration à différents niveaux.
  - Une rapide ouverture du marché de l'électricité est toujours souhaitée. Mais étant donné qu'une majorité de députés est favorable à une solution par étapes, l'économie s'accommode de cette façon de procéder. Il convient néanmoins de ramener la promotion des énergies renouvelables à des coûts raisonnables.
  - Enfin, il serait important que le cycle de Doha de l'OMC puisse se conclure rapidement avec succès afin d'assurer les conditions-cadre externes importantes pour le commerce extérieur suisse.

## Politique monétaire

La politique monétaire doit soutenir l'économie réelle en veillant à la stabilité des prix. Après une assez longue période de politique expansionniste, la question s'est posée à la Banque nationale, avec l'amélioration de la situation conjoncturelle de l'automne 2005, de savoir si le moment d'un changement de cap n'était pas venu, dans l'intérêt d'une politique de stabilité crédible. Dans la préparation des décisions relevant de la politique monétaire ou de celle des taux d'intérêt, l'estimation de la croissance potentielle joue aussi un rôle. Si la Banque nationale devait l'estimer moins forte que ce à quoi on peut généralement s'attendre, un relèvement des taux d'intérêt directs s'imposerait. En effet, même avec une croissance plus faible, l'économie serait proche de sa limite de capacité. D'autre part, une croissance plus faible sur une assez longue période, selon les modèles actuels, serait aussi

compatible avec des taux d'intérêt bas, puisqu'un intérêt neutre ou d'«équilibre» pour la conjoncture est celui qui correspond à peu près à la croissance nominale de l'économie. Toutefois, aussi bien théoriquement qu'empiriquement, il est douteux que la politique monétaire parvienne à améliorer la croissance par des taux d'intérêt bas. Le risque serait plutôt que des taux d'intérêt maintenus artificiellement bas pendant trop longtemps débouchent non seulement sur de mauvaises allocations de capital et sur une hausse du prix des actifs, mais aussi sur un affaiblissement du processus d'adaptation structurel et de la compétitivité de l'économie.

La Banque nationale a répondu à ces questions le 15 décembre 2005 en relevant de 0,25% la marge de fluctuation du Libor à trois mois, la portant de 0,5 à 1,5%. Elle a ainsi non seulement adapté sa politique monétaire à l'évolution de la situation conjoncturelle, mais elle a aussi exprimé sa confiance dans la stabilité de la reprise économique. La politique monétaire demeurant expansionniste en dépit de l'augmentation de ce taux d'intérêt, il faut s'attendre à de nouveaux relèvements de taux au cours de cette année, pour autant que l'économie évolue comme prévu.

L'amélioration des perspectives économiques et la hausse des taux d'intérêt du marché monétaire ont aussi débouché en 2005 sur une légère progression des taux d'intérêt à long terme. Il n'en reste pas moins que les taux d'intérêt demeurent très bas, à court comme à long terme, ainsi qu'en comparaison historique réelle. Pour autant que l'économie continue d'évoluer avec dynamisme selon les prévisions générales, les taux d'intérêt à long terme devraient continuer de s'accroître au cours de cette année, tant sur le plan international qu'en Suisse.

En 2005, les marchés des devises ont évolué sous le signe d'un dollar renforcé qui, les deux années précédentes, avait encore sensiblement perdu de sa valeur vis-à-vis de l'euro et du franc. Le franc s'est comporté comme l'euro vis-à-vis du dollar. Le couple de monnaies franc/euro, très important pour l'économie suisse, n'a pas connu une évolution spectaculaire en 2005. Tout au long de l'année, l'euro a fluctué dans une bande étroite comprise entre 1,53 et 1,56. Cette situation s'explique par l'analogie de la politique des taux directeurs entre la Banque centrale européenne et la Banque nationale.

#### **Réserves d'or excédentaires de la BNS**

La lutte pour la répartition du produit de la vente de l'or qui dure depuis plusieurs années s'est enfin achevée provisoirement à fin 2005. Les débats parlementaires ont pris fin le 16 décembre 2004 sans que les Chambres ne soient parvenues à un accord. C'est donc la procédure usuelle de répartition des bénéfices de la BNS qui s'est appliquée au produit de la vente de l'or pour un montant de 21,1 milliards de francs. Ainsi, au cours du premier semestre de 2005, deux tiers du produit de cette vente sont allés dans les caisses des cantons. Pour ce qui est de la part de la Confédération, de 7 milliards de francs, le Parlement a accepté de créditer ce montant au fonds de compensation de l'AVS. Cette solution prévaut si l'initiative «Bénéfices de la

Banque nationale pour l'AVS» (initiative COSA) est rejetée ou retirée. Les ressources en cause ne pourront être distribuées qu'après. La question de savoir comment elles seront utilisées reste pour l'heure ouverte.

#### **Position d'économiesuisse**

- Du point de vue de l'économie, il convient de soutenir la proposition de compromis adoptée par le Parlement. A la condition toutefois que l'AI soit séparée du fonds de compensation de l'AVS et que ses dépenses soient si possible assainies.
- Sachant que les auteurs de l'initiative COSA n'ont pas retiré leur texte, il faut espérer que le souverain le rejettera. Cette initiative lierait les problèmes de déficit des assurances sociales à la politique monétaire. Or, on ne peut pas douter du fait que la pression politique exercée sur la Banque nationale s'intensifierait si une disposition constitutionnelle l'obligeait à mettre ses bénéfices à la disposition de l'AVS et de l'AI. Son indépendance serait menacée.
- Par ailleurs, l'initiative COSA repose sur une illusion: celle que la Banque nationale sera aussi en mesure à l'avenir de dégager chaque année plus d'un milliard de francs de bénéfices. Lorsqu'on prend conscience de cette réalité, on voit clairement que l'initiative n'a aucun sens, parce qu'il ne resterait alors aucun bénéfice à redistribuer à l'AVS.

**La politique agricole reste en bonne place à l'agenda des réformes en matière de politique économique. En poursuivant le développement de la politique agricole 2011, le Conseil fédéral s'efforce de libérer l'agriculture de l'étau qui l'enserme entre restrictions internes et externes. Malheureusement, cette stratégie n'a pas encore porté ses fruits.**

### Le bilan des réformes est insuffisant

Les réformes de politique agricole menées jusqu'ici se sont révélées relativement exigeantes pour les agriculteurs. Et pourtant, force est de constater que l'agriculture subit toujours des pressions. Cela tient principalement au fait que les réformes réalisées jusqu'ici n'étaient pas assez rapides ou ciblées par rapport aux réformes entreprises dans d'autres pays. La Suisse se trouve aujourd'hui à la traîne dans le domaine des réformes agricoles par rapport à l'UE et aux pays membres de l'OMC. Ainsi, malgré les trois vagues de réformes entreprises depuis le début des années 1990 (1992, PA 2002 et PA 2007), l'écart de prix entre les produits suisses et ceux de l'UE, d'un ordre de grandeur de 40%, est resté presque inchangé entre 1990/1992 et 2001/2003. Les réformes proposées dans le projet PA 2011 ne permettront de compenser que la moitié des effets découlant des négociations du cycle de Doha de l'OMC d'ici à 2010. Cela démontre bien que la stratégie du Conseil fédéral ne déploie pas tous les effets souhaités. La pression reste donc forte pour que les prestations soient indemnisées de manière plus cohérente, que l'efficacité soit améliorée et les coûts réduits. De tels changements nécessiteraient des réformes plus ambitieuses. Nous ne pouvons pas nous contenter d'affiner tous les quatre ans les réglages de la machine complexe que constitue notre politique agricole: voilà qui ne saurait en aucun cas constituer une stratégie d'avenir.

### Les points faibles de PA 2011

Du point de vue de l'économie, si PA 2011 représente des progrès en ce qui concerne les mesures d'accompagnement sociales, le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole, ceux-ci ne compensent pas les trois points faibles que représentent le système des versements directs en rapport avec le mandat constitutionnel, les protections douanières et le cadre financier.

### Le mandat constitutionnel et les paiements directs

Les paiements directs sont censés être des indemnités versées en contrepartie de prestations d'intérêt général ou à caractère écologique, qui correspondent aux critères des biens publics. Cependant, plusieurs éléments compliquent la situation: premièrement, le mandat de la politique agricole fondé sur l'article 104

de la Constitution fédérale ne s'appuie pas sur un système clair combinant des moyens et des objectifs. Il est dès lors difficile d'analyser précisément l'effet des mesures prises. Deuxièmement, la théorie des biens publics ou biens d'intérêt général n'est pas appliquée ici de manière cohérente.

Grâce à l'étude Rieder-Buchli-Kopainsky, on sait aujourd'hui que quelque 700 millions de francs de paiements directs sont pour ainsi dire investis pour rien, du fait qu'ils n'atteignent pas l'objectif constitutionnel d'assurer une occupation décentralisée du territoire. Cette étude a été malheureusement peu prise en considération dans la documentation relative à la procédure de consultation. D'autres études attestent que certains paiements directs ne peuvent guère être attribués explicitement à un objectif clair, en termes de performance, qui permettrait de les définir comme des biens publics. L'enchevêtrement des prestations et des objectifs est tel que deux indemnités ou plus sont parfois versées pour une même prestation, voire en l'absence de prestation. L'ordre de priorité des objectifs n'est défini que de manière lacunaire et n'est souvent qu'implicite; de plus, l'interdépendance des différents paiements se révèle complexe. Cela rend très difficile toute discussion constructive sur les objectifs et l'efficacité des paiements directs dans le cadre de débats sur le budget.

Il est incohérent de justifier certains paiements éthologiques, comme les SRPA (sorties régulières en plein air), en affirmant qu'il s'agit de services publics et de supprimer le supplément pour une alimentation dépourvue d'ensilage au motif que la plus-value générée par cette méthode de production doit en principe être rémunérée par le marché et non par l'Etat.

Au vu des faiblesses du système de paiements directs actuel, on ne comprend pas comment la documentation remise dans le cadre de la procédure de consultation peut affirmer que le concept actuel a fait ses preuves et qu'il peut être maintenu. A notre sens, il faut remplacer le système de l'arrosoir par un concept qui permette de diriger les ressources précisément là où on le souhaite, par le biais d'une rémunération des prestations qui soit liée à des objectifs. Cela permettra de créer un marché des biens publics auquel les agriculteurs pourront participer sur une base volontaire, en tant qu'entreprise. Cela suppose notamment de mieux différencier, dans la législation agricole, les régions de plaine et les régions de montagne ou de collines. Dès lors que les paiements directs visent avant tout à garantir le revenu, le nombre d'employés d'une exploitation devra certainement jouer un plus grand rôle dans la base de calcul. De même, il faudra réfléchir au transfert de certaines prestations écologiques aux cantons, ou du moins à leur réalisation conjointe par la Confédération et les cantons.

Si le système actuel devait néanmoins être maintenu, le seuil d'accès aux paiements directs devrait être porté à 0,6 unité de main-d'œuvre (UMOS) ou 0,5 au minimum en plaine. Par ailleurs, le plafond donnant droit à des paiements directs ainsi que celui fixant les effectifs maximaux en matière d'élevage devraient être relevés. En effet, ces deux dispositions freinent l'évolution structurelle. En revanche, économiesuisse

salue explicitement les simplifications administratives et le durcissement des contrôles en matière de paiements directs.

#### **Les protections douanières**

Sur le fond, la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE sur l'ensemble des produits agricoles constitue, de l'avis de l'économie, la seule perspective viable pour l'agriculture suisse à moyen et à long terme. Un tel accord ferait diminuer le prix de nombreuses prestations initiales, induirait une harmonisation entre les prix de la majorité des producteurs et le niveau des prix au sein de l'UE et accroîtrait les perspectives d'exportation des produits suisses. La pression sur les structures de production serait sans aucun doute considérable, de sorte que l'objectif d'un accord de libre-échange avec l'UE devrait se faire en plusieurs étapes, à l'instar de l'ouverture du marché fromager. Dans le cadre d'un régime de libre-échange avec l'UE, l'agriculture pourrait toujours fournir des prestations en faveur de la collectivité, si le système de paiements directs était révisé de manière à tenir compte de leur objectif et de leur efficacité. A cela s'ajoute le fait que la Suisse se trouverait alors dans une meilleure position sur le plan de sa politique économique extérieure dans l'éventualité où l'UE conclurait des accords de libre-échange avec des Etats tiers. En effet, cela accroît régulièrement la pression sur la Suisse en vue de la conclusion d'accords de libre-échange correspondants.

Aussi la politique agricole 2011 ne satisfait-elle pas aux défis de l'économie extérieure. Démanteler les protections douanières pour les céréales, poursuivre le développement du système d'importation des céréales, supprimer, d'ici à 2009, les subventions à l'exportation s'appuyant sur la loi sur l'agriculture et s'adapter à la répartition des contingents douaniers, voilà certes des mesures louables, mais elles ménagent un répit de courte durée seulement. Le chapitre de PA 2011 qui traite de l'économie extérieure ne représente pas une stratégie à long terme convaincante. Il serait important d'au moins ouvrir immédiatement le marché de la viande.

#### **Le cadre financier**

D'une manière générale, nous nous sommes toujours prononcés en faveur d'une indemnisation équitable de l'agriculture pour les prestations qu'elle accomplit de façon explicite en faveur de la collectivité, c'est-à-dire en tenant compte des coûts suisses. Toutefois, aussi longtemps que des doutes sérieux subsisteront quant à la question de savoir si les paiements directs atteignent effectivement les objectifs visés par le mandat constitutionnel, nous remettrons en question le cadre financier proposé qui s'élève à 13,5 milliards de francs pour les années 2008-2011. En effet, si on tient compte d'un recul du nombre d'exploitations, qui est de 2,5% à 3,0% par an, le montant des paiements directs tel que proposé atteindrait alors 100 000 francs par an et par exploitation individuelle. De telles sommes sont injustifiables. Les paiements directs individuels doivent pouvoir être justifiés de manière claire et transparente.

#### **Position d'économiesuisse**

- La politique agricole 2011 contient des mesures justes qu'il faut saluer. Mais elle n'a rien d'une stratégie d'avenir. Elle ne propose pas des réformes assez courageuses en ce qui concerne les obstacles douaniers et les changements structurels.
- Par ailleurs, nous regrettons que le concept des paiements directs soit maintenu tel quel. En effet, plusieurs études sérieuses démontrent que ces contributions individuelles ratent leur cible, par exemple en matière d'occupation décentralisée du territoire. De plus, ces paiements ne renvoient pas explicitement à une prestation d'intérêt général. Compte tenu de ces éléments, le cadre financier proposé ne se justifie pas. Il est indispensable de le réviser à la baisse si les paiements directs ne peuvent pas être couplés avec des objectifs clairs en termes de prestations.

**Les charges administratives et le financement des PME reviennent régulièrement à l'agenda de politique économique. Tantôt au premier plan de l'intérêt politique, tantôt à l'arrière-plan, mais sans que de grands progrès aient été réalisés. L'économie a deux rôles principaux à jouer: faire prendre conscience de la nécessité d'adopter des conditions-cadre favorables pour les entreprises en général et les PME en particulier; prendre des mesures concrètes pour réaliser ces améliorations.**

### La rhétorique politique ne nous fera pas avancer

Le premier rapport du Conseil fédéral sur les petites et moyennes entreprises a paru en 1983. Le Conseil fédéral y faisait état des charges administratives en hausse et mentionnait comme principale fonction de l'Etat la nécessité de créer des conditions-cadre favorables pour les entreprises. Des indications quantitatives sur les charges qui pesaient sur les entreprises n'existaient pas encore. Il a fallu attendre 1985 pour qu'un premier projet de recherche financé par le Vorort soit mené à la Haute école de Saint-Gall. Il en ressortait que les PME occupant jusqu'à 199 personnes consacraient en moyenne 369 heures par année à des tâches administratives, représentant un coût total de 23 400 francs. Les coûts économiques totaux avaient alors été estimés à quelque 4 milliards de francs. Depuis lors, des enquêtes ont été régulièrement menées. Toutes visaient, avec la même systématique, à évaluer les charges administratives des entreprises. La dernière, en 2003, estime les coûts administratifs à quelque 2% du PIB ou à 7 milliards de francs.

Dans l'intervalle, diverses tentatives visant à casser cette tendance à la hausse des charges administratives ont eu lieu. Dans le cadre du programme de revitalisation du Conseil fédéral de 1992, les critères qui devaient inspirer l'action étatique avaient été élaborés. De nouveaux organes ont vu le jour, tel le Forum PME. Au moyen d'analyses d'impact des règlements et de tests de compatibilité PME, on a cherché à élever le seuil des nouvelles réglementations ou interventions.

Même si les rapports assortis de recommandations intéressantes et de tentatives louables n'ont pas manqué, la percée libératrice n'a pas eu lieu à ce jour. Les charges administratives imposées aux entreprises n'ont jamais sensiblement diminué, et n'ont fait que s'accroître sur la durée. Chaque fois qu'un progrès ou des allègements étaient réalisés dans un domaine, de nouvelles réglementations étaient à déplorer dans un autre. Une leçon peut être tirée de ces expériences: il n'est pas possible de combattre la bureaucratie par la bureaucratie, que ce soit par la mise sur pied de

nouveaux organes ou par de nouvelles prescriptions de procédure.

Le 18 janvier 2006, le Conseil fédéral a lancé à nouveau un programme d'action visant à soulager les entreprises, dans lequel il propose environ une centaine de mesures qui, si elles étaient toutes appliquées, permettraient aux entreprises suisses d'économiser près d'un milliard de francs par an. Le développement des échanges électroniques entre les entreprises et l'administration ainsi que la réduction de 20% des autorisations relevant du droit fédéral présentent un intérêt particulier. Pour la mise en œuvre de ce programme, economiesuisse travaille avec la Chancellerie fédérale et le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) à la création d'un serveur qui mettra à disposition une collection complète de modèles de formulaires et rendra possible le traitement électronique de processus administratifs avec les entreprises. Un grand progrès serait déjà accompli si le législatif et l'exécutif partageaient l'idée d'éviter toute bureaucratie inutile.

### Mise en œuvre de Bâle II en Suisse

Après de longs préparatifs, Bâle II se concrétisera en 2007. economiesuisse a salué les objectifs formulés par la Commission fédérale des banques, soit ne pas mettre en péril le financement des PME et maintenir le niveau suisse des fonds propres. Il est dans l'intérêt de l'économie de ne pas compromettre le financement de crédits bancaires aux entreprises en général et aux PME en particulier. Il est aussi nécessaire de laisser aux banques la possibilité de choisir entre différentes méthodes pour calculer leur capital propre réglementaire. Les banques sont encore en discussion exploratoire pour déterminer définitivement le poids des risques permettant de calculer les exigences nécessaires en matière de fonds propres. Trouver le bon équilibre entre les avantages d'une réglementation convaincante et crédible d'une part et une minimisation des handicaps que subissent les banques suisses dans la concurrence internationale d'autre part sera décisif.

Dans une économie de marché, le taux d'intérêt doit traduire la diversité des risques. Des conditions de crédit tenant compte des risques constituent la base d'une pratique saine en matière de crédit ou de financement des entreprises conforme aux règles du marché. Une forte dotation des banques en capital propre leur permet de surmonter une période assez longue de faiblesse économique. Vue sous l'angle de la stabilité des marchés financiers, une certaine prudence dans l'octroi de crédits a même un effet positif. Bâle II va dans cette direction, sans toutefois tomber dans une aversion excessive des risques. Car dans une perspective économique globale, il serait contestable que des clients qui mériteraient d'obtenir des crédits se voient refuser des moyens de financement. Une politique cohérente en matière de PME dépasse de loin l'enjeu de Bâle II. D'une part, elle nécessite des mesures visant à assurer une forte croissance à long terme. D'autre part, elle doit favoriser un meilleur accès au capital propre provenant de l'extérieur.



**Position d'économiesuisse**

- De nombreuses études empiriques montrent que des coûts de bureaucratie élevés constituent un obstacle microéconomique à la croissance. Toutefois, la panacée n'existe pas. Les réglementations ne sont pas seulement le fait des bureaucraties, elles résultent aussi de coalitions d'acteurs sociaux et politiques.
- Nous devons élaguer le maquis des prescriptions et ordonnances. Il s'agit d'un travail laborieux et peu spectaculaire, moins attrayant que les débats portant sur de grands enjeux.
- Enfin, il faut surtout de meilleures réglementations («smarter regulations», selon l'OCDE). Cela implique de disposer d'un modèle de réglementation applicable reposant sur des incitations et sur la concurrence, notamment pour les privatisations, les évaluations comparatives des administrations, les incitations aux prestations et aux services dans le secteur public.
- Si la récente tentative du Conseil fédéral ne devait pas produire les résultats souhaités, il faudrait se demander si l'Etat ne devrait pas à l'avenir payer les charges administratives qu'il impose à l'économie.

Après que le Parlement a rejeté la deuxième révision de la LAMal, le Conseil fédéral a présenté des projets de réforme plus modestes. A l'instar de ce qui se passe avec le financement des hôpitaux, il semble que même ceux-ci sont peu satisfaisants. Le DFI s'est attaqué sérieusement à une révision systématique des prestations: ainsi, les médecines complémentaires ont été rayées du catalogue de prestations, des économies ont été réalisées sur les médicaments pour un montant de 250 millions de francs et l'encouragement à l'usage des génériques a été renforcé.

**Exploiter la marge de manœuvre avec cohérence**

Face à la hausse continue des coûts de la santé, le DFI s'efforce de prendre systématiquement des mesures pour endiguer cette évolution. Il ne recule devant aucune résistance. Celle-ci n'a pas manqué de se manifester lorsqu'il a biffé les médecines complémentaires du catalogue de prestations. Des études détaillées montrent en effet que les médecines complémentaires sont demandées très souvent par les patients et que les traitements suivis sont nettement plus longs que ceux de la médecine traditionnelle. Certains indicateurs tendent à montrer que les médecines complémentaires induisent une augmentation de la demande. Alors que jusqu'ici les prestations ont été étendues à plusieurs reprises. C'est la première fois depuis l'introduction de la LAMal que son catalogue est limité par décision du DFI.

Vu la nécessité de concentrer le catalogue des prestations sur les risques médicaux importants, pour lesquels l'accès à une médecine de pointe est garanti, cette décision a valeur de signal. Les assurances se sont rapidement adaptées et ont proposé des offres complémentaires avantageuses, ce qui montre que la décision du DFI n'a pas mis de barrières à l'accès aux prestations médicales. Au contraire, elle a amélioré la possibilité de choix des assurés tout en freinant l'évolution des primes dans le domaine obligatoire. Les protestations publiques se sont rapidement apaisées, notamment grâce à la rapidité de réaction du marché des assurances. Les faits ont ainsi montré que les exigences extrêmes de l'initiative visant à encourager les médecines complémentaires n'ont pas raison d'être.

**250 millions de francs d'économies sur les médicaments**

Outre des économies à court terme de 250 millions de francs, le plus grand paquet d'économies adopté par la Confédération vise également une action à long

terme. La baisse des prix concerne surtout les anciens médicaments et les génériques, mais également les nouveaux médicaments, grâce à un contrôle des prix. Le financement de l'innovation, essentielle pour les patients et pour la recherche en Suisse, n'en sera pas affecté pour autant. Les négociations entre industrie et administration ont ainsi permis de parvenir à un compromis pragmatique, exemplaire en comparaison des confrontations qui ont lieu sur ces questions à l'étranger. Il faudra trouver des solutions comparables dans d'autres domaines définis par des listes de prix; cela permettra par exemple de prendre en compte les innovations en matière de procédés et de production mieux que cela n'est possible par des coupes linéaires.

#### Financement des hôpitaux: courageuse CSSS-E

Sur le plan des finances et des structures, la révision de la LAMal est plus importante que les prestations du DFI. Elle progresse. La commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS) du Conseil des Etats a proposé courageusement un projet de réforme: celui-ci demandait le financement moniste, la suppression de la répartition entre traitements aigus et stationnaires, l'amélioration de la compensation des risques et (malheureusement) l'extension de la planification hospitalière. L'élément manquant du paquet de réformes était la liberté contractuelle dans le domaine hospitalier, condition sine qua non d'une réforme cohérente.

Dans le domaine hospitalier, l'introduction de la liberté contractuelle équivaldrait à un changement fondamental du rôle des cantons. Au lieu d'être à la fois les propriétaires des hôpitaux, les payeurs de déficits, souvent les principaux employeurs des régions périphériques, les juges responsables des décisions tarifaires et les responsables de l'approvisionnement des citoyens en prestations hospitalières, les cantons devraient se concentrer en priorité sur la définition et le contrôle des exigences minimales concernant la qualité et la quantité des prestations hospitalières. Cette redéfinition du rôle des cantons, en interaction avec la Confédération, les fournisseurs de prestations et les assureurs prend du temps. Ce processus de transformation doit déboucher sur la constitution d'un marché hospitalier national. Cette réforme sera plus lente que l'introduction de la liberté de contracter dans le secteur ambulatoire, dossier sur lequel le Parlement doit trouver une solution au cours de ces deux prochaines années. Il est en effet possible de délibérer et de décider séparément de l'introduction de la liberté contractuelle dans les différents domaines, mais de procéder à l'introduction de ces réformes simultanément.

#### Echec de la planification hospitalière

Les résultats de dix ans de planification hospitalière montrent à quel point il est nécessaire de redéfinir le rôle des cantons<sup>1</sup>.

1. Des astuces statistiques permettent une augmentation linéaire de la productivité, augmentation déjà enregistrée entre 1990 et 1996. Ainsi, en

comparaison avec l'étranger, nous avons toujours des surcapacités. Avec des durées d'hospitalisation de l'ordre de neuf jours pour 2005, de nombreux cantons se situent bien au-dessus des chiffres de cinq à sept jours déjà atteints en 1997 en Suède, au Canada ou aux Etats-Unis.

2. La grande majorité des cantons a utilisé la planification hospitalière pour se protéger des marchés hospitaliers cantonaux. Ils ont cherché à promouvoir leurs intérêts, financiers notamment, de propriétaires en hébergeant le plus grand nombre possible de patients dans leurs propres hôpitaux.
3. La réduction des capacités ne s'est pas faite selon des critères d'efficacité. On leur a préféré le principe des coupes linéaires, les fusions sur le papier et la réaffectation du personnel dans de nouvelles capacités pour malades chroniques. La diminution s'est opérée à 86% sur la densité des lits, une mesure sans grand effet sur les coûts. Etant donné que 70% des coûts d'exploitation sont des coûts de personnel, seule la fermeture de divisions et d'hôpitaux permet de réaliser des économies. Mais de 1996 à 2002, l'effectif de personnel a augmenté de 6%. Cet accroissement traduit l'ouverture par les hôpitaux de nouveaux marchés en croissance dans les domaines de la rééducation et du secteur hospitalier ambulatoire, avec une croissance des coûts correspondante. En ajoutant celle du secteur ambulatoire et celle du domaine hospitalier aigu, on voit que la LAMal n'a pas freiné la hausse des coûts.
4. Une planification qui entrave les mutations structurelles nuit aux intérêts du patient. Les hôpitaux trop petits ne peuvent guère exploiter les effets d'échelle et de courbe d'apprentissage également applicables dans le domaine de la santé. Ces deux aspects n'exercent pas seulement une influence sur les coûts, ils agissent aussi sur la morbidité et la mortalité.

#### Concurrence plutôt que planification

La planification hospitalière ayant échoué, son extension prévue est alarmante et la préférence d'hôpitaux publics non axés sur le profit qui lui est associée contestable. Selon les expériences faites tant en Suisse qu'à l'étranger, les hôpitaux eux aussi maximisent leur «profit». Au lieu de se mesurer en dividendes, il se décline en prestige (équipement et nombre de lits), augmentation de salaires et de postes, intérêts de politique régionale. Etant donné qu'on ne constate aucune différence dans la fixation des prix des hôpitaux publics et privés, les hôpitaux publics exploitent la situation de monopole qui découle souvent de la planification. Les forfaits par cas n'écartent ce risque que si la barre n'est pas placée trop haut et si elle est adaptée aux progrès de la productivité. Il s'agit surtout d'introduire la concurrence dans le domaine des prestations, qui limite la maximisation des bénéfices de tous les hôpitaux. S'il n'est pas possible d'introduire la concurrence des prestations dans la révision en cours par la liberté contractuelle, il faut au moins lier l'attribution des contrats de prestations à des critères objectifs plutôt que politiques. Le Parlement a adopté une réglemen-

<sup>1</sup> Cf. Ortrud Biersack: Kantonale Spitalplanungen und Spitallisten in der Schweiz. Bâle/Berlin 2005.

tation en décembre 2005, selon laquelle les cantons et les communes devraient recourir à une procédure de soumission pour attribuer les concessions de monopole. Il y aurait lieu de l'intégrer dans la LAMal.

#### S'occuper de l'intérêt des patients

L'échec de la planification ne saurait être attribué qu'au manque de volonté de réforme des cantons. De nombreux cantons ont proposé des réformes plus poussées, mais ils se sont heurtés aux intérêts des travailleurs ou à des intérêts régionaux. Comme c'est souvent le cas dans les projets de réforme, il y a là aussi une alliance malsaine de ceux qui, de tous bords, se considèrent comme les perdants potentiels. C'est pourquoi les réformes dans le domaine de la santé doivent mettre en évidence les bienfaits qu'elles apportent aux patients. Car vu l'importance de la santé pour l'individu, celui-ci aura plutôt tendance à se déterminer en tant que patient qu'en tant que contribuable ou assuré qui paie des primes. Il ressort du baromètre de la santé que des réformes fondées exclusivement sur des arguments financiers ne sont pas faciles à faire passer.

Il n'y a pas d'autre issue que l'encouragement de la concurrence en matière de prestations et l'accroissement de l'efficacité. Il faut pour cela créer les bonnes incitations. Il n'y a actuellement guère de concurrence entre les hôpitaux, car la nécessaire transparence fait défaut. L'introduction incontestée des *Diagnosis Related Groups* (DRG) va non seulement permettre la comparaison financière des prestations et les allocations de ressources aux hôpitaux efficaces du point de vue de l'économie d'entreprise, mais aussi la comparaison des prestations médicales. Avec la publication des comparaisons de prestations, la proximité géographique va perdre de son importance en matière de soutien politique apporté aux hôpitaux. La voie sera ainsi ouverte aux réformes débouchant sur un marché national des hôpitaux axé sur la concurrence.

#### Position d'économiesuisse

- La réduction du catalogue de prestations est bienvenue. Il y a lieu de la poursuivre dans les domaines de la psychologie et de la rééducation.
- L'accord passé avec l'industrie pharmaceutique est un bon exemple de compromis réussi entre la réduction des coûts et la promotion des innovations. Il peut servir d'exemples dans d'autres domaines.
- La révision de la LAMal en cours doit être complétée par des éléments de concurrence tels que des comparaisons, l'attribution de mandats de prestations lors de procédures de soumission et la suppression de l'obligation de contracter. En revanche, il n'y a pas lieu de poursuivre sur la voie de la planification cantonale.
- Le soutien du public à une bonne réforme des hôpitaux dont le financement durable n'est pas assuré passe par une comparaison transparente des prestations des hôpitaux, tant en termes d'économie d'entreprise que de médecine

La dynamique des réformes fiscales reste forte à l'échelle internationale. Les petites économies en particulier utilisent leur marge de manœuvre pour rendre leur système fiscal et leur site économique plus attrayants. Compte tenu de cette dynamique et de l'évolution très négative des années 1990, les réformes sont encore trop lentes et trop timorées en Suisse. Pour rester parmi les meilleurs, une politique financière efficace et durable ainsi qu'un système fiscal concurrentiel sont indispensables. Pour cela, il faut mettre en œuvre rapidement la réforme de l'imposition des entreprises II. En ce qui concerne l'imposition de la famille, il faut rapidement trouver une solution sensée sur les plans économique et social et acceptable sur le plan politique. Le nouveau certificat de salaire est actuellement dans une phase-test qui fera l'objet d'une évaluation visant à vérifier sa viabilité économique avant son introduction définitive. L'économie salue la simplification de la taxe sur la valeur ajoutée, mais considère que le projet nécessite encore de nombreuses améliorations ponctuelles. Le contrôle des finances publiques basé sur le «Concept des dépenses» montre de premiers succès, dont la durabilité est toutefois incertaine. Des réformes structurelles sont indispensables pour garantir un équilibre durable des finances publiques. En fait, il est question de financer de nouvelles dépenses et prestations via des recettes supplémentaires de sorte qu'une nouvelle hausse de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale pointe déjà à l'horizon.

### La concurrence fiscale internationale constitue un défi pour la Suisse aussi

Les résultats de l'étude sur la fiscalité publiée par *economiesuisse* en 2004<sup>1</sup> et les mesures suggérées pour la Suisse restent d'actualité. Dans le domaine fiscal, la pression internationale en faveur d'une réforme du système perdure. D'une manière générale, la tendance à une réduction de la quote-part fiscale se poursuit. La Suisse a adhéré au mouvement avec du retard – depuis 2000, la charge fiscale diminue lentement, mais elle est nettement supérieure à son niveau de 1990. Pour la période 1999–2004, la Suisse est au nombre des pays ayant enregistré la plus forte progression de leur quote-part fiscale.

#### Systèmes fiscaux: la concurrence génère une pression en faveur de réformes

Les petites économies et les pays d'Europe orientale sont les plus dynamiques pour ce qui concerne la mise en œuvre de réformes fiscales. Ce sont en particulier les impôts frappant les entreprises qui sont réaménagés pour rendre le site économique plus attrayant. Des réformes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune contribuent également à réduire la quote-part fiscale. Le poids des différents impôts par rapport à l'ensemble des recettes fiscales varie passablement d'un pays à l'autre. D'une manière générale, dans les pays de l'UE, le produit des impôts sur la consommation est beaucoup plus important qu'aux Etats-Unis, au Japon ou en Suisse.

Si l'on considère la moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE, on constate que les impôts sur la consommation étaient en 2003 la source de recettes la plus productive pour les pouvoirs publics. Les prélèvements sociaux se sont également alourdis. En revanche, les recettes de l'impôt sur le revenu reculent. La structure fiscale de la Suisse se caractérise par une forte dépendance vis-à-vis des impôts directs. En comparaison internationale, la Suisse prélève des impôts relativement élevés sur la fortune, mais les impôts sur la consommation sont moins élevés. Pour ce qui est de l'imposition du revenu, la Suisse se situe maintenant dans la moyenne.

#### Imposition des entreprises: baisse des taux d'imposition du bénéfice

En tant qu'élément de l'imposition des entreprises, les impôts sur le bénéfice jouent un rôle important dans le choix du site d'implantation pour les entreprises actives à l'échelle internationale. L'Irlande et les pays d'Europe orientale, en particulier, utilisent leur marge de manœuvre fiscale pour créer des conditions-cadre plus attrayantes. Ces pays, qui appliquent des taux d'imposition du bénéfice inférieurs à 20%, possèdent des places économiques très attrayantes. Cette concurrence entre les sites économiques n'est pas étrangère à la décision de l'Autriche, du Danemark et des

Pays-Bas de baisser leurs taux d'imposition des entreprises en 2005. D'ailleurs, ces taux ont diminué dans la majorité des pays. La moyenne pour l'OCDE se situe dix points de pourcentage au-dessous de celle de 1996.

La Suisse perd ainsi son avance d'antan. Compte tenu de la fonction de signal des taux d'imposition, la Suisse a tout intérêt à améliorer sa position.

#### Charge fiscale en Suisse: supérieure à la moyenne de l'UE

Dans la statistique officielle de l'OCDE, la Suisse se trouve tout juste encore parmi le groupe des pays avantageux sur le plan fiscal. Il serait pourtant déplacé d'en conclure que la Suisse est un pays fiscalement avantageux en comparaison internationale. En effet, contrairement à d'autres pays, la Suisse finance une part substantielle de ses prestations sociales via des cotisations obligatoires en faveur d'institutions de droit privé, qui ne sont pas prises en considération dans la quote-part officielle. Ces versements comprennent les primes de l'assurance de base versées aux caisses maladie, les cotisations d'assurance accidents, la prévoyance professionnelle et les cotisations aux caisses d'allocations familiales. Quelque 56 milliards de francs, soit 13% du PIB, ne sont pas pris en considération dans la quote-part fiscale officielle. Or il est décisif d'en tenir compte pour comparer les charges fiscales, car d'autres pays financent des prestations sociales similaires avec les impôts. Dès lors qu'on additionne aux impôts toutes les contributions obligatoires, la quote-part fiscale de la Suisse atteint 42,2% en 2003, autrement dit elle était supérieure à la moyenne des Etats européens (UE-15: 40,5%).

#### La Suisse doit agir

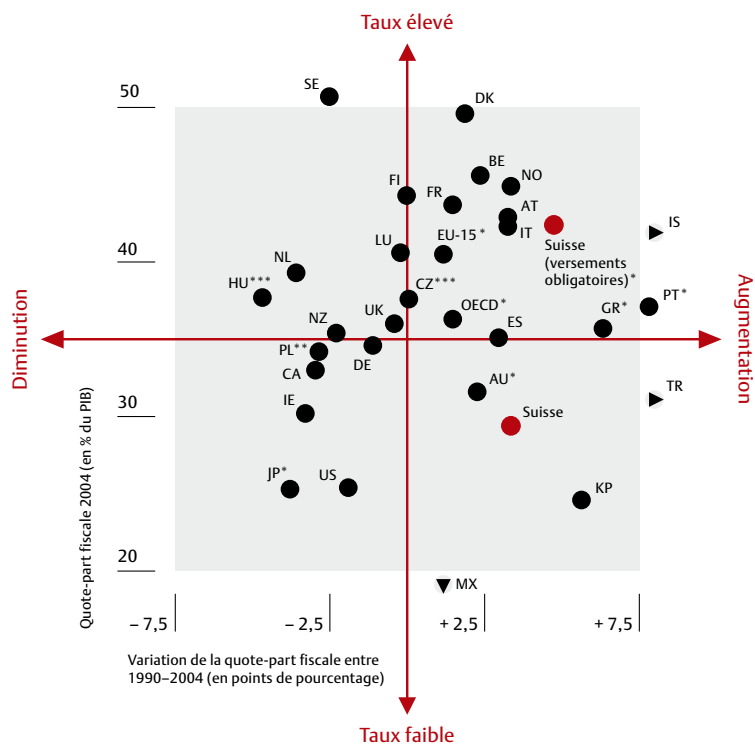
En réaction à la concurrence entre les places économiques, des concepts fiscaux, comme le système dual scandinave ou le modèle à taux unique slovaque, suscitent un intérêt marqué et se font une place dans l'agenda politique de notre pays. En tant que petite économie ouverte vers l'étranger, la Suisse a besoin d'un système fiscal concurrentiel à l'échelle internationale. Aussi, il est nécessaire de mettre en œuvre, progressivement mais de manière cohérente, les mesures prévues par une réforme dont l'importance a été reconnue. Compte tenu de l'évolution de la fiscalité extrêmement négative en comparaison internationale, observée dans les années 1990, les réformes réalisées en Suisse sont encore trop lentes et trop timorées. Pour continuer de se mesurer aux meilleurs, une politique financière efficace et durable ainsi qu'un système fiscal concurrentiel sont indispensables. La Suisse ne peut se contenter de demi-mesures, en particulier en ce qui concerne la réforme de l'imposition des entreprises.

#### Position d'economiesuisse

— La Suisse avance trop lentement au vu de la rapidité avec laquelle les systèmes fiscaux étrangers changent. L'«immobilisme fiscal» serait fatal du point de vue de la politique de croissance et pour le site économique. Une vive concurrence fiscale inter-cantonale est un facteur essentiel pour que le

<sup>1</sup> *economiesuisse* 2004: «Dynamique fiscale et concurrence internationale. Comparaison des principales réformes et implications pour la Suisse.»

**Evolution de la quote-part de l'OCDE en % du PIB**  
Etat 2004<sup>1</sup> et évolution 1990-2004



Remarques relatives au calcul de la variation absolue:  
\* 1990-2003 \*\* 1995-2003 \*\*\* 1995-2004

<sup>1</sup> provisoire

Sources: DFF 2005: OCDE Revenue Statistics 1965-2004, 2005, page 19.

Le système fiscal suisse reste globalement concurrentiel à l'échelle internationale.

- Il est urgent d'agir en priorité sur la double imposition économique des actionnaires, le droit d'émission sur les fonds propres (cf. page 52), l'imposition de la famille (cf. page 53) et la taxe sur la valeur ajoutée (cf. page 55).
- Il faut conserver des avantages fiscaux qui ont fait leurs preuves pour les entreprises actives à l'échelle internationale. Le faible niveau de la taxe sur la valeur ajoutée fait partie des avantages du site économique suisse qu'il importe de préserver.

## Réforme de l'imposition des entreprises II

Le Parlement a commencé les délibérations sur la réforme de l'imposition des entreprises II en 2005, à la suite de l'adoption du message correspondant par le Conseil fédéral. Ce projet revêt une grande importance pour l'économie et pour la place économique suisses. Aux yeux des milieux économiques, ce projet doit prévoir avant tout une atténuation sensible de la double imposition économique, une réglementation des «chasse-trapes fiscales» favorable à l'économie et la suppression du droit d'émission sur les capitaux

propres. Il contient aussi des améliorations ponctuelles importantes pour les sociétés de personnes et de capitaux.

### Réduire la double imposition économique de 50% au moins

L'atténuation de la double imposition économique, à savoir la double imposition des bénéfices distribués, d'une part, auprès de la société de capitaux (p. ex. coopératives) et, d'autre part, auprès de l'actionnaire (détenteur de part), constitue l'élément central de cette réforme. En effet, la double imposition économique présente des inconvénients majeurs qui ont poussé presque tous les pays comparables à la Suisse à la supprimer ou à l'atténuer considérablement. Aujourd'hui, le Conseil fédéral propose de l'atténuer également en Suisse. L'économie salue, certes, cette mesure, mais exige également qu'elle soit optimisée afin d'exploiter le mieux possible ses avantages.

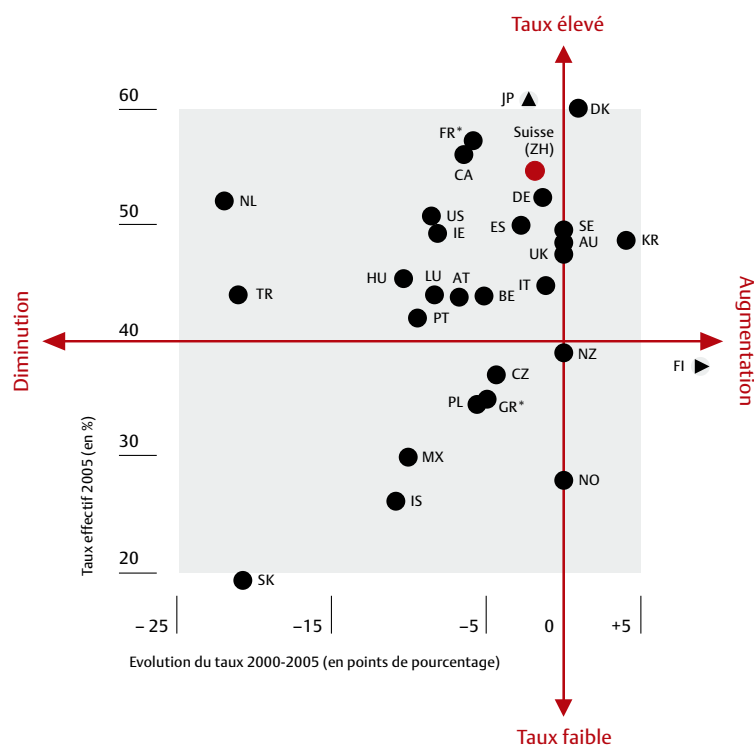
L'économie propose d'imposer les dividendes uniformément à 50% au maximum au niveau de l'impôt fédéral direct. Une imposition partielle inférieure, telle que celle mise en œuvre par certains cantons, serait également sensée. Une telle mesure soulagerait sensiblement les entreprises et en particulier les PME: elle encouragerait efficacement une croissance généralisée des entreprises, créerait des emplois et doterait la place économique suisse de fondements solides et durables. La distribution de dividendes plus élevés et une croissance économique vigoureuse entraîneraient une augmentation des recettes fiscales. Par conséquent, cette réforme pourrait se révéler largement autofinancée. Les cantons peuvent fixer librement le taux d'imposition partiel. L'atténuation de la double imposition économique bénéficie à tout le monde du fait de la diminution de l'assiette fiscale du côté de l'actionnaire.

Une telle réforme aurait le mérite d'apporter à la Suisse la croissance dont elle a un urgent besoin et d'encourager les PME de manière significative, mais également de contribuer à reconquérir le terrain cédé en matière de compétitivité fiscale internationale. A l'échelle internationale, l'imposition du capital-risque affiche clairement une tendance à la baisse. La Suisse pratique une imposition du dividende presque record par rapport aux autres pays de l'OCDE. Elle ne peut se satisfaire de cette situation. Plus que jamais, il importe d'exploiter de manière optimale les marges de manœuvre fiscales.

### Liquidation partielle indirecte: une réglementation ciblée sur les abus

En ce qui concerne les «chasse-trapes fiscales», il est urgent d'intervenir dans le domaine de la liquidation partielle indirecte. A l'heure actuelle, la situation juridique et la pratique dans ce domaine sont insoutenables principalement pour les PME, car le système fiscal complique la succession familiale ou la reprise par des tiers ou des employés de l'entreprise («management buyout») au point de la rendre parfois impossible. Les milieux économiques réclament une solution rapide, mais rejettent la réglementation proposée par le Conseil fédéral dans le message relatif à la réforme de

**Imposition effective des dividendes**  
Etat 2005 et évolution 2000–2005



Ce graphique montre le taux d'imposition effectif sur les dividendes provenant de bénéfices nationaux distribués à un actionnaire privé établi dans le pays, compte tenu d'éventuels crédits d'impôt, de méthodes d'imputation ou d'autres méthodes d'atténuation.

\* Valeur 2004

Source: OCDE Tax Database 2004.

l'imposition des entreprises II. En effet, elle serait incompatible avec le principe de l'exonération fiscale des gains en capital privés et sa mise en œuvre aurait un coût élevé. En revanche, l'économie soutient une solution qui se concentre très justement sur les abus, suivant en cela une pratique que le Tribunal fédéral a approuvée par le passé et encore appliquée par les cantons pour les impôts cantonaux. Elle exige que les principes fondamentaux du système fiscal suisse, en particulier le principe de l'exonération fiscale des gains en capital privés, soient respectés et qu'une solution simple et prévisible pour les entreprises soit mise en œuvre. Compte tenu de la forte insécurité juridique et de la grande incertitude qui règne, les milieux économiques demandent l'introduction anticipée de la réglementation relative à la liquidation partielle indirecte.

Pour les autres «chasse-trapes fiscales» pendantes, à savoir le commerce quasi professionnel de titres, l'économie soutient des solutions qui sont soumises au principe de l'exonération fiscale des gains en capital privés et qui clarifient la situation juridique pour les contribuables.

**Suppression du droit d'émission sur les fonds propres**

Pour soulager les entreprises et accroître l'attrait de la place économique suisse, l'économie réclame, en outre, la suppression du droit d'émission en particulier sur les fonds propres. Ce droit qui n'est plus guère usuel à l'échelle internationale est clairement contraire à la réforme de l'imposition des entreprises, car il détruit une part de la précieuse substance des entreprises au lieu de promouvoir le capital-risque. De plus, il entrave l'implantation d'entreprises. Plusieurs pays, dont la Belgique et les Pays-Bas, ont supprimé le droit d'émission à compter de début 2006. Les cantons soutiennent eux aussi l'élimination du droit d'émission. Les allègements proposés par le Conseil fédéral sont clairement insuffisants.

L'économie soutient les autres mesures prévues dans le domaine des sociétés de personnes et de capitaux, mais propose toutefois des adaptations permettant de prendre en considération les besoins spécifiques des entreprises et en particulier ceux des PME.

**Une procédure cohérente et rapide**

Pour optimiser les effets de la réforme, en l'occurrence accroître l'attrait de la place économique et stimuler la croissance, il est important que les délibérations se déroulent rapidement et de manière cohérente. Après des années de préparations, la réforme des entreprises II est prête pour sa mise en œuvre.

**Position d'économiesuisse**

- L'économie soutient un allègement fiscal sensible des dividendes du côté de l'actionnaire, soit une imposition générale des dividendes à 50% au maximum.
- Il convient de régler la liquidation partielle indirecte de manière acceptable pour l'économie, indépendamment du projet relatif à la réforme de l'imposition des entreprises et sur la base d'un concept d'abus; il est primordial de maintenir sans restriction le principe de l'exonération fiscale des gains en capital privés.
- Le droit d'émission sur les capitaux propres nuit aux entreprises et à la place économique suisse, c'est pourquoi il faut le supprimer.
- La réforme de l'imposition des entreprises doit être traitée rapidement et mise en œuvre de manière cohérente dans le sens de la place économique suisse.

**Les projets relatifs à l'imposition des particuliers**

Au chapitre de l'imposition des personnes physiques, le débat politique reste dominé par la révision de l'imposition du couple et de la famille. Bien que la nécessité de réformes ait été prouvée, aucune solution praticable n'est à portée de main deux ans après le rejet du paquet fiscal.

D'autres chantiers dans le domaine de l'imposition des particuliers concernent l'imposition des participa-

tions de collaborateur ainsi que les changements dans le domaine de l'imposition de la propriété du logement. Le Conseil fédéral examine également des réformes révolutionnaires du système fiscal, comme le taux unique («flat rate tax»), l'imposition du revenu duale et l'impôt sur le revenu négatif. Les documents servant de base aux débats devraient être prêts au cours du deuxième trimestre 2006.

### **Imposition du couple: une solution transitoire inapplicable**

En septembre 2005, le Conseil fédéral a soumis en consultation ses propositions relatives à la réforme de l'imposition du couple et de la famille. Il propose une réforme en deux étapes: dans un premier temps, la réforme atténue la pénalisation du mariage pour les couples, mais le modèle dans son ensemble sera réformé dans un deuxième temps – imposition individuelle et système de splitting. Ce processus reflète la volonté du Conseil fédéral de supprimer rapidement une pénalisation des couples par rapport aux concubins qui est contraire à la Constitution, sans anticiper un éventuel changement ultérieur de système. Selon une étude de l'administration fiscale, le passage à l'imposition individuelle est jugé irréalisable à court terme<sup>2</sup>.

Dans sa réponse à la consultation, l'économiesuisse a considéré que les mesures immédiates proposées dans le domaine de l'imposition du couple étaient des solutions intermédiaires inapplicables. Le projet allégerait certes le sort des couples à deux revenus, mais il créerait, parallèlement, de nouvelles discriminations dont certaines sont contraires à la Constitution. Ainsi la progression abrupte du taux d'imposition s'accroîtrait davantage dans certains cas, en particulier pour les personnes célibataires et les couples vivant en concubinage. De plus, l'allègement unilatéral en faveur des couples à deux revenus et l'alourdissement de la charge fiscale des célibataires modifient la répartition des recettes fiscales d'une manière qui n'est guère justifiable entre les différentes catégories de personnes physiques. En particulier les célibataires et les couples à un revenu seraient nettement pénalisés par rapport aux couples à deux revenus. En outre, le problème de la pénalisation du mariage perdurerait pour les couples de retraités et les couples où l'une des personnes tire son revenu de rentes ou d'autres revenus. Enfin, de nombreuses initiatives sont en cours dans le domaine de l'imposition et de la promotion de la famille, dont la mise en œuvre aurait des conséquences financières inacceptables pour les pouvoirs publics et l'économie. Les mesures immédiates relatives à l'imposition du couple ne fournissent pas même un début de solution acceptable sur le plan politique pour ces questions de politique familiale. En outre, une vue d'ensemble fait largement défaut. Du point de vue de l'économie, il convient de mettre en

œuvre une imposition équitable des couples qui traite tous les types de famille sur un pied d'égalité et ne favorise pas l'émergence de nouvelles subventions dans la politique familiale. Le modèle du splitting semble le plus adapté pour la mise en œuvre d'une politique à court terme, mais d'autres modèles sont également envisageables. A plus long terme, l'imposition individuelle doit rester possible si cette option est susceptible de réunir une majorité politique. Coupler ce projet à la réforme de l'imposition des entreprises serait déplacé du point de vue des politiques financière et économique.

### **Propriété du logement: questions en suspens**

Plusieurs initiatives parlementaires visent à modifier la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale afin de permettre aux cantons d'introduire une épargne-logement avantageuse sur le plan fiscal. Elles s'appuient sur le modèle du canton de Bâle-Campagne qui avantage l'épargne-logement depuis 1991. La commission du Conseil national qui traite cette question a donné suite aux initiatives parlementaires.

La CER-N et la CER-E ont aussi approuvé l'initiative parlementaire sur l'imposition de la propriété du logement. Cette dernière vise à atténuer la «pratique Dumont» qui entrave les investissements. A l'heure actuelle, les coûts d'entretien pour les travaux que le contribuable réalise dans les deux années suivant l'acquisition du bien ne peuvent pas être déduits s'ils servent à remettre en état un bien visiblement négligé par le propriétaire précédent.

Enfin, il reste la question du changement de système en ce qui concerne l'imposition de la valeur locative.

### **Position d'économiesuisse**

- l'économiesuisse soutient le projet qui vise à éliminer rapidement la pénalisation du mariage sur le plan fiscal. Le modèle de splitting est la solution qui paraît la plus réalisable à court terme.
- En ce qui concerne la politique de la famille, l'économiesuisse rejette l'introduction de nouvelles subventions.

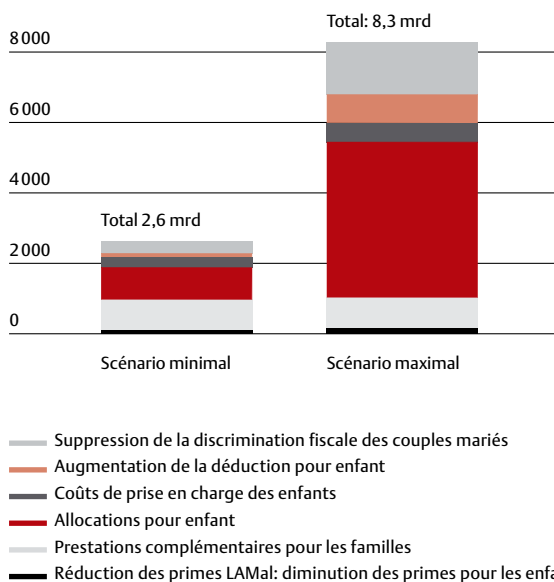
## **Nouveau certificat de salaire: la phase pilote est sur le point d'être évaluée**

Les longs débats sur l'introduction d'un certificat de salaire uniforme dans toute la Suisse approchent de leur terme. Après des négociations difficiles entre les autorités fiscales cantonales et les organisations faïtières de l'économie, il a été possible, grâce à l'intervention du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, de dégager un compromis acceptable pour les deux parties à la fin de novembre 2004. Depuis la mi-2005, le nouveau formulaire se trouve dans une phase-test: environ 170 employeurs de toute la Suisse y participent.

<sup>2</sup> Administration fédérale des contributions: Etude du groupe de travail imposition individuelle sur l'introduction d'une imposition individuelle aux niveaux fédéral et cantonal en réponse au Postulat Lauri (02.3549). Juillet 2004.

**Coûts supplémentaires possibles pour les pouvoirs publics et l'économie en lien avec des propositions en cours en matière de politique familiale**

En millions de francs par an



Sources: AFF, OFSP, OFAS, DFF, Rapport sur les mesures de politique familiale en suspens et sur leurs conséquences financières, juillet 2005, et DFF, Réaménagement de la déduction pour double revenu afin d'atténuer la discrimination fiscale des couples mariés, septembre 2005.

**Nouveau certificat de salaire: l'heure du test**

L'objectif de cette phase-pilote est de vérifier si la mise en œuvre du nouveau certificat de salaire est acceptable pour l'économie avant son introduction obligatoire prévue en 2007. Un groupe composé de représentants de l'économie et des cantons – groupe de travail Certificat de salaire – suit la mise en œuvre du projet-pilote et évaluera les expériences. Si l'évaluation minutieuse devait révéler des problèmes majeurs, des adaptations seraient possibles avant son introduction définitive dans la mesure où leur nécessité est prouvée. Un galop d'essai réussi devrait écarter définitivement les soupçons de l'économie relatifs à l'extension factuelle (même si l'il n'y a pas extension sur le plan légal) du substrat fiscal induite par le nouveau certificat de salaire. Le test porte aussi sur le coût du nouveau certificat de salaire: coûts informatiques, de conseil, d'introduction et de saisie. Les évaluations seront disponibles à partir de juin 2006 au plus tôt. L'introduction prévue du certificat de salaire a donc dû être retardée à janvier 2007.

**Long processus de négociation**

A travers la Conférence suisse des impôts (CSI), les autorités fiscales cantonales tentent d'introduire un certificat de salaire uniformisé au niveau suisse. L'économie s'est montrée très sceptique dès le début. Seules les négociations réclamées par les milieux économiques ont permis de parvenir à un compromis acceptable aux yeux des experts fiscaux. Un échec des négociations aurait comporté un risque considérable puisque le maintien de l'ancien certificat de salaire et des directives correspondantes de 1995 aurait pu

aboutir à une pratique fiscale plus dure dans les faits. Au final, l'élément déterminant pour l'acceptation du compromis par les milieux économiques était la volonté des autorités fiscales de tester le nouveau formulaire pour vérifier si les dispositions adaptées permettent une mise en œuvre réellement acceptable pour l'économie.

L'objectif du nouveau certificat de salaire est principalement d'accroître la transparence et l'équité juridique grâce à un formulaire uniforme pour toute la Suisse. Le premier projet, de 2001, aurait entraîné une nette hausse des impôts pour les salariés et des charges supplémentaires élevées pour les employeurs. Economiesuisse a perçu ce danger. En mobilisant à temps des organisations alliées, il a été possible d'intervenir avec succès auprès des autorités compétentes et d'entreprendre une collaboration constructive.

**Acceptabilité pour l'économie indispensable**

Les organisations économiques ont adhéré au compromis parce que les cantons leur ont donné par écrit des assurances sur les points ci-après:

- Un examen ne s'impose pas pour la réglementation relative aux frais acceptée par les autorités fiscales ainsi que la pratique fiscale y relative. En présence de forfaits, il ne sera pas plus qu'aujourd'hui nécessaire de présenter l'ensemble des pièces justificatives. En outre, des réglementations spéciales et individuelles restent reconnues pour les spécificités propres à une entreprise qui sont justifiées.
- Les entreprises privées ne doivent pas être moins bien loties que les entreprises publiques.
- Pendant une phase transitoire, les autorités seront tolérantes avec les éventuelles erreurs de déclaration – mais non dans les cas d'évasion fiscale.
- Sur de nombreuses questions, il a été possible de trouver une solution avantageuse pour les employeurs et les employés, en particulier pour l'évaluation de prestations en nature de même que pour la saisie des contributions d'assurance accidents surobligatoires.

**Position d'economiesuisse**

- economiesuisse soutient le compromis conclu avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances en novembre 2004. Cet accord ne devrait pas autoriser un durcissement de la pratique fiscale actuelle et ne devrait donc pas entraîner une extension du substrat fiscal ni une augmentation du produit de l'impôt.
- economiesuisse a soutenu le report d'un an de l'introduction définitive du nouveau certificat de salaire. Seule une évaluation minutieuse de la phase pilote permettra de garantir l'acceptabilité du projet sur le plan pratique et pour les milieux économiques.
- Si la phase-pilote devait révéler des difficultés susceptibles de nuire à l'économie, economiesuisse s'engagerait en faveur d'une adaptation du projet acceptable pour l'économie.



## Taxe sur la valeur ajoutée

Le Conseil fédéral prévoit une réforme radicale de la TVA. Il entend supprimer les exceptions et introduire un taux d'imposition uniforme. Les milieux économiques saluent une telle réforme. Des exceptions sous la forme de fausses exonérations provoquent un problème de délimitation et une insécurité du droit. Cela ne respecte pas le principe de la neutralité en termes de concurrence; la TVA prend parfois des airs d'impôt sur les entreprises, dans les cas où il y a une «taxe occulte». Les questions de délimitation et les distorsions de la concurrence sont des problèmes qui surgissent aussi lors de la coexistence de plusieurs taux fiscaux. Une «TVA idéale», telle que celle esquissée par le Conseil fédéral dans le rapport «10 ans de TVA», se traduirait par des améliorations considérables dans divers domaines.

### Réformes radicales: oui, mais...

De nombreux problèmes perdureraient même avec une «TVA idéale». On peut citer les dispositions exagérées relatives à la production de preuves, qu'il est presque impossible de mettre en pratique, ou les réglementations relatives à la procédure qui transforme la TVA en piège juridique pour les contribuables et en font un risque financier difficile à estimer. Dans ce domaine comme dans d'innombrables autres (taux de la dette fiscale nette, imposition de groupe, déduction de l'impôt préalable, par exemple), des améliorations ponctuelles se révèlent nécessaires, voire urgentes, pour les contribuables qui établissent eux-mêmes leur taxation.

### Une pratique acceptable pour l'économie

Dans le domaine de la TVA, de nombreux problèmes sont davantage liés à la pratique fiscale actuelle qu'aux textes de loi. L'exécution de la TVA par l'Administration fédérale des contributions (AFC), par exemple, est jugée peu satisfaisante par de nombreux contribuables. Quantité de problèmes, principalement dans les domaines du formalisme, des publications, des renseignements, de la pratique du «ruling» et de la culture fiscale au sens large sont considérés comme atypiques et pourraient être évités.

Les milieux économiques sont disposés à chercher des solutions axées sur la pratique en collaboration avec l'administration. Une exécution proche de la pratique et cohérente de la TVA orientée dans le sens de l'économie est possible sans emprunter la voie législative. L'organe consultatif en matière de TVA réunit des représentants des milieux économiques et de l'administration ainsi que des fiscalistes. Il a été créé par le Conseil fédéral pour favoriser le dialogue et il convient de mieux l'exploiter. Dès lors que l'on souhaite améliorer l'acceptation de la TVA ou éviter de la mettre en péril à long terme, il semble indispensable d'adopter une optique qui tienne davantage compte des réalités économiques et des démarches concrètes des entreprises et qui mise sur la coopération et le soutien au lieu de miser sur la méfiance et les sanctions.

### Calendrier des réformes peu clair

En ce qui concerne le calendrier et le contenu de la réforme de la TVA annoncée, de nombreux points demeurent ouverts. Le Conseil fédéral a nommé un représentant pour la TVA, qui est chargé d'élaborer en collaboration avec un groupe de travail mixte (économiesuisse y est représenté), des propositions pour un projet de consultation. Il est question d'examiner les chances d'une «TVA idéale» et de mesures «ponctuelles» susceptibles d'améliorer le système de TVA en place. La procédure de consultation relative à ces propositions devrait encore avoir lieu en 2006.

### Position d'économiesuisse

- L'économie salue les propositions de révision de la TVA rendues publiques. Elle soutient la suppression des exceptions et du taux d'imposition unique dans la mesure où cela est faisable et ne crée pas de nouveaux problèmes de délimitation. En outre, elle préconise de supprimer véritablement les éventuelles autres exceptions.
- De nombreuses autres améliorations «ponctuelles» s'imposent également.
- Pour simplifier la TVA, les milieux économiques exigent, parallèlement aux mesures législatives, des améliorations considérables sur le plan de l'exécution.
- L'économie est favorable à une collaboration étroite avec l'administration sur les questions de TVA et demande que l'organe consultatif TVA joue un rôle plus actif.

## Examen des dépenses publiques sur la base du Concept des dépenses

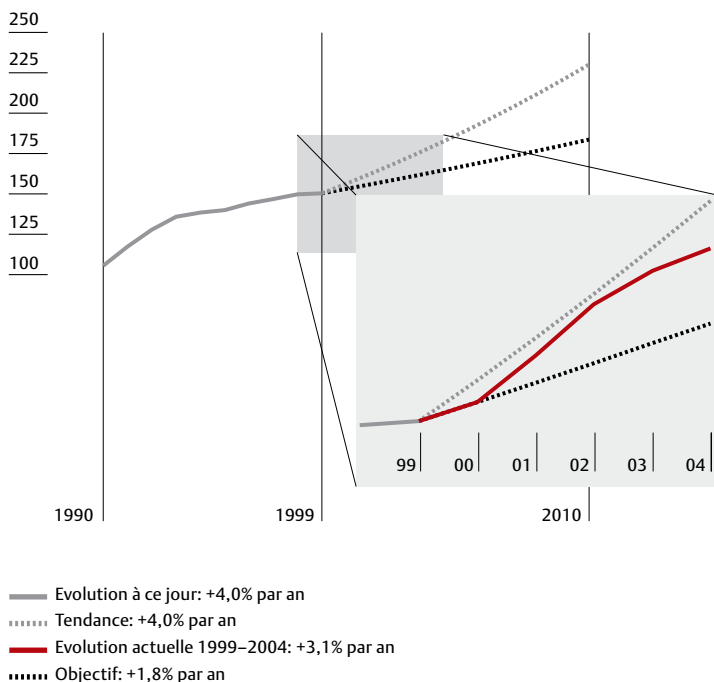
Le «Concept des dépenses» publié en 2002 offre une analyse approfondie de la dynamique des dépenses publiques en Suisse. Se basant sur l'évolution passée des charges, il fait des prévisions quant au développement futur des dépenses d'ici à l'année 2010. Les conclusions du Concept ont de quoi inquiéter. Selon les estimations, les dépenses devraient en effet enregistrer une croissance annuelle moyenne de 4% d'ici à 2010. Les charges atteindraient ainsi plus de 230 milliards de francs en 2010 contre 150 milliards de francs en 1999.

### Renforcer durablement la discipline financière

Un second scénario présente l'évolution souhaitable des dépenses pour la période 1999–2010. Cet objectif serait atteint si les quelques 300 mesures préconisées dans le Concept étaient appliquées. L'application des mesures proposées dans le Concept permettrait ainsi de limiter la hausse à un taux proche du renchérissement. Pour aboutir à l'objectif fixé, il importe surtout de mettre en œuvre des mesures dans les groupes de tâches importants où les dépenses augmentent à un rythme disproportionné. La mise à jour du monitoring des dépenses pour les années 1999–2004 montre que si les efforts entrepris pour contenir la hausse des dépenses commencent à porter leurs fruits, ils sont in-

**Monitoring des finances publiques 1990-2010**

Sur la base du Concept des dépenses, en milliards de francs par an



Sources: DFF, Finances publiques en Suisse 2003; OFAS, Statistique des assurances sociales 2005; economiesuisse, Concept des dépenses 2002.

suffisants pour compenser les excès du passé. Ainsi, entre 1999 et 2004, l'accroissement des dépenses annuelles atteint au total 25 milliards de francs. Cette hausse considérable des charges confirme une fois de plus que le «démantèlement de l'Etat» perçu par certains relève davantage du mythe que de la réalité.

**Laxisme au niveau des assurances sociales**

Entre 1990 et 2003, les dépenses ont augmenté à un rythme incontrôlé surtout dans les domaines de la prévoyance sociale et de la santé, avec des hausses annuelles moyennes respectives de 5,3% et 4,6%. Sur les treize années examinées, seule la défense nationale est parvenue à réduire ses charges annuelles. Au total, la forte augmentation des dépenses en Suisse a eu pour conséquence un accroissement considérable de la quote-part de l'Etat.

En limitant l'examen à la période 1999–2003, l'analyse par groupe de tâches révèle que la dynamique des dépenses continue d'être défavorable. Cette constatation vaut en particulier pour les domaines de la santé (+5,6%) et de la formation (+4,9%). En 2003, le plus mauvais résultat revient à la prévoyance sociale avec une hausse de 7,2% (+4,3 milliards de francs), soit un taux très nettement supérieur à l'objectif fixé par le Concept des dépenses. Toutefois, certaines catégories de dépenses ont connu une évolution allant dans le sens des objectifs formulés par les milieux économiques. Ainsi, les dépenses relatives aux finances et aux impôts, qui bénéficient de taux d'intérêt favora-

bles, à la défense nationale et à l'environnement ont connu une évolution satisfaisante.

En ce qui concerne les différents niveaux de l'Etat, il apparaît que les cantons ont récemment éprouvé davantage de difficultés à maîtriser leurs dépenses. Alors qu'ils avaient su faire preuve d'une certaine retenue durant les années 1990, avec des hausses annuelles moyennes limitées à 3,3%, ce taux atteint 4,7% entre 1999 et 2003, contre 2,5% au niveau des communes. La Confédération, avec une hausse annuelle moyenne limitée à 2,5%, fait nettement mieux qu'auparavant. En 2005, ce taux atteint même 2,2%. L'introduction du frein à l'endettement et les différents programmes d'allègements budgétaires ne sont pas étrangers à cette amélioration. Du côté des assurances sociales, l'évolution des dépenses continue d'être incontrôlée puisqu'elle atteint 4%.

**L'embellie risque d'être brève**

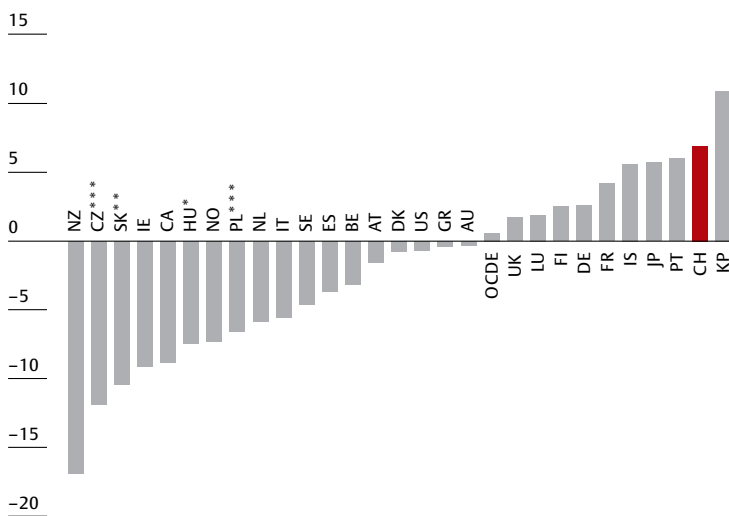
Pour 2004, les données provisoires signalent une certaine amélioration de la discipline financière. En effet, la hausse totale des dépenses est limitée à 1,6%, soit 0,8% en termes réels. Même si ce résultat mérite d'être salué, il est encore prématuré pour parler d'un retournement de tendance, notamment en raison des résultats décevants obtenus jusqu'ici. En dépit de la récente amélioration de la discipline financière, les dépenses publiques ont connu une croissance annuelle moyenne de 3,1% entre 1999 et 2004, soit un taux nettement supérieur à l'inflation et à la croissance du PIB. Ces chiffres montrent que la Suisse n'est pas encore parvenue à maîtriser ses dépenses sur la durée.

La prudence est d'autant plus de mise qu'un examen du plan financier de la Confédération révèle une hausse des dépenses de 9 milliards de francs d'ici à 2009 par rapport à 2004, soit un rythme de nouveau disproportionné. En comparaison, les dépenses fédérales entre 1999 et 2004 n'ont augmenté «que» de 5,3 milliards de francs. Ces prévisions démontrent que les efforts déployés afin d'endiguer la hausse des dépenses doivent être poursuivis.

**Politique financière: réformes structurelles**

Les dépenses publiques de la Suisse (y compris les assurances sociales) ont augmenté à un rythme nettement supérieur au renchérissement et à l'ensemble de l'économie depuis 1999. Une poursuite de cette tendance inquiétante, dont les causes principales sont les problèmes structurels fondamentaux, est inacceptable sur la durée du point de vue de la politique financière. Le Conseil fédéral a annoncé et partiellement introduit des mesures visant à rectifier le tir dans le cadre d'une stratégie d'assainissement exhaustive (programmes d'allègement, réforme de l'administration, réexamen en profondeur des tâches de la Confédération). Les réformes prioritaires de la politique financière concernent les groupes de tâches principaux, notamment les assurances sociales. Pour l'économie,

## Evolution de la quote-part de l'Etat 1990-2004 En points de pourcentage du PIB



\* 1991-2004; \*\* 1994-2004; \*\*\* 1995-2004

Source: OCDE: Outlook Report 78, 2005. DFF.

le renchérissement est toujours la valeur de référence servant à élaborer une planification globale des dépenses avec toute la prudence qui s'impose.

### Frein à l'endettement: insuffisant à long terme

Compte tenu des corrections réalisées du côté des dépenses, pour un volume de 5 milliards de francs au total, dans le sillage des deux programmes d'allègement 2003 et 2004 (décidés l'an dernier), l'évolution des dépenses d'ici à fin 2007 est à peu près sous contrôle. Le fait que l'année en cours pourrait se solder par un nouveau déficit de taille, de 600 millions de francs, malgré le respect formel du frein à l'endettement, montre cependant que ce dernier ne suffira pas, à lui seul, pour consolider le budget fédéral à long terme. Par conséquent, des mesures supplémentaires s'imposent, principalement le maintien de l'exigence d'une évolution consolidée des dépenses en phase avec le renchérissement. Une motion adoptée par le Parlement en 2005 et soutenue par les milieux économiques garantit une telle évolution jusqu'en 2008 et prévient l'explosion des dépenses prévue initialement, qui aurait engendré 8 milliards de francs de dépenses supplémentaires d'ici à 2009 par rapport à 2005.

### Définir des priorités pour le futur

Des problèmes structurels fondamentaux sont à l'origine de la hausse massive des dépenses qui se produirait en l'absence de mesures de correction. Les flux de prestations fixés dans la loi sont régulièrement supérieurs aux ressources disponibles. Les besoins financiers énormes des assurances sociales, notamment de l'AI, mais aussi les dépenses supplémentaires en faveur de grands projets ferroviaires doivent être cités dans ce contexte. Pour éviter une hausse des impôts en vue d'assainir l'AI et éviter que cette assurance so-

ciale ne pèse sur les autres tâches étatiques, il est primordial pour la politique financière d'assainir les dépenses de l'AI dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision, laquelle est imminente.

D'une manière générale, il convient de rompre avec la tendance de ces dernières années, à savoir l'augmentation constante des dépenses publiques, et d'alléger les dépenses durablement. L'indication relative à la conformité au frein à l'endettement n'est guère parlante quand il est prévu de financer des dépenses en hausse ou de nouvelles dépenses par des recettes supplémentaires. En outre, elle occulte le fait que les quote-parts fiscales et de l'Etat suisses ont enregistré des hausses record depuis 1990. Afin de briser cette dynamique négative et d'éviter d'autres programmes d'assainissement, il faut procéder à des réformes structurelles approfondies dans tous les groupes de tâches centraux des pouvoirs publics. De plus, il convient de fixer des priorités claires pour l'évolution future des dépenses.

Outre les domaines du social et des transports, les réformes concernent principalement l'agriculture – optimiser l'utilisation des moyens et l'efficacité – ainsi que la formation et la recherche.

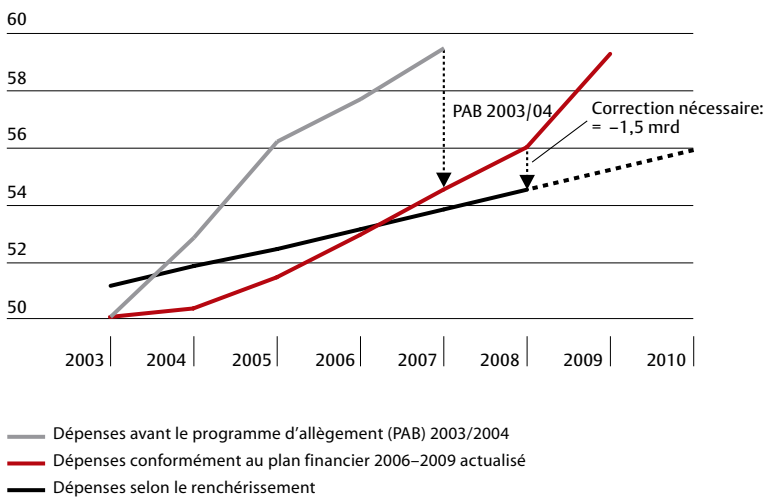
### Position d'économiesuisse

- L'économie soutient le Conseil fédéral dans ses efforts pour stabiliser le budget.
- Elle exige des réformes structurelles prioritaires du point de vue de la politique financière dans tous les domaines de tâches centraux, en fixant le renchérissement comme référence de l'évolution consolidée des dépenses.
- Les réformes structurelles doivent se concentrer en priorité sur l'ampleur et l'évolution des dépenses des assurances sociales centrales (AI à court terme, AVS à long terme).

### Nouvelle péréquation financière: ne pas brader les objectifs de la réforme

En acceptant à une nette majorité le volet constitutionnel de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2004, le peuple et les cantons ont voulu donner un nouveau souffle au fédéralisme helvétique. Cette réforme de longue haleine propose notamment un réaménagement de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi qu'une nouvelle péréquation des ressources. Après avoir clos le volet constitutionnel, le Conseil fédéral a adopté, en septembre 2005, le deuxième message relatif à la législation d'exécution actuellement en traitement au parlement. Il devrait être suivi, courant 2006, d'un troisième message portant sur la dotation des nouveaux instruments de péréquation. La réforme devrait ainsi intégralement être mise en œuvre en 2008.

**Scénarios relatifs à l'évolution des dépenses de la Confédération**  
Période 2003-2009, en milliards de francs



Source: Compte d'Etat 2005, Budget 2006, Plan financier 2007-2009.

### Nouvelle répartition des tâches

Dans le domaine des routes nationales, il est prévu que seule la Confédération soit compétente, les cantons étant désormais libérés de leur exploitation et de leur entretien. Quant aux routes principales, elles continueront d'être soutenues financièrement par la Confédération. Un désenchevêtrement plus courageux aurait été souhaitable dans ce domaine.

D'importantes modifications sont également à l'ordre du jour au niveau de la prévoyance sociale. A l'avenir, la Confédération prendra en charge la totalité du financement public des prestations individuelles de l'AI et de l'AVS. Quant aux cantons, ils seront tenus de reprendre le financement des prestations collectives jusqu'ici financées par l'assurance invalidité. Concernant les prestations complémentaires de l'AI et de l'AVS, l'engagement de la Confédération destiné à couvrir les besoins vitaux sera accru alors que, parallèlement, les prestations complémentaires affectées aux frais de home, de maladie ou d'infirmité incomberont désormais aux cantons.

### Plus de moyens pour les régions périphériques

Le modèle actuel de solidarité entre les cantons a beaucoup perdu de son attrait. Inefficace, il a fréquemment incité les cantons à faire mauvais usage des contributions fédérales.

Désormais, l'aide financière allouée aux cantons reposera uniquement sur la péréquation des ressources et sur la compensation des charges excessives. Avec ces deux instruments, la RPT offrira simultanément un appui aux cantons faiblement dotés en ressources et aux cantons supportant des charges spécifiques dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. Il est prévu que la Confédération finance au minimum les 2/3 et au maximum 80% de la péréquation des ressources, le reste étant à la charge des cantons. Toutefois, la compensation des

charges excessive est entièrement financée par la Confédération. Il est enfin prévu que les nouveaux instruments de péréquation soient complétés dans une phase «transitoire» par la compensation des cas de rigueur. Cet instrument contraire à l'esprit de la RPT constitue un corps étranger dans le dispositif, car il a pour unique objectif de réduire politiquement le nombre de «perdants» suite à la nouvelle transparence qu'instaurent les mécanismes de la RPT.

Les moyens financiers supplémentaires distribués sous le régime de la RPT accroîtront ainsi considérablement la marge de manœuvre financière des cantons aux ressources modestes. Ceux-ci pourront en conséquence réaliser les tâches qui leur sont assignées sans devoir solliciter continuellement un soutien extérieur. Le volume global des moyens à redistribuer sera proposé par le Conseil fédéral en 2006 et soumis au référendum facultatif.

### Respecter la neutralité budgétaire

Alors qu'initialement la réforme devait être neutre budgétairement entre la Confédération et les cantons, la compensation des cas de rigueur conduit à un surcoût annuel estimé à 221 millions de francs<sup>3</sup>. Cela étant, l'impératif de neutralité budgétaire pourrait être également compromis par un régleme inadapté du passage à la nouvelle répartition des tâches. En raison des engagements pris en vertu de l'ancien droit et des systèmes de contributions versées après coup, la mise en œuvre de la RPT pourrait conduire à des doubles charges temporaires que le Conseil fédéral estime proches de 3 milliards de francs. Dans le cadre du troisième message, il s'agira de trouver une issue respectant autant que possible le principe de neutralité budgétaire.

### Position d'économiesuisse

- La RPT doit favoriser une intervention de l'Etat plus efficace. Les moyens financiers ainsi libérés et la marge de manœuvre qui en découle ne doivent pas servir à couvrir de nouvelles dépenses.
- La concurrence fiscale intercantonale doit être préservée. Un nivellement en raison de mécanismes péréquatifs excessifs aurait des conséquences économiques négatives pour l'ensemble du pays.
- La péréquation financière doit reposer sur des critères quantitatifs fiables. Les conséquences financières sont à présenter de façon transparente.
- La RPT doit autant que possible respecter la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons. Tout écart à ce principe doit être solidement motivé.

<sup>3</sup> Les estimations fournies dans ce document sont issues de cette simulation réalisée pour l'année 2002.

**La Suisse dispose de bonnes conditions cadre, principalement en ce qui concerne ses infrastructures et ses investissements. Toutefois elle a pris du retard dans l'utilisation et la mise en œuvre des technologies de l'information. Son objectif doit être de viser une place parmi les meilleurs. Elle l'atteindra à condition d'orienter clairement son action vers la croissance et de donner une chance à de nouveaux prestataires de services privés. A l'inverse, des interdictions de publicité sont contre-productives.**

### Privilégier la croissance et l'ouverture plutôt que le maintien des structures

D'un point de vue libéral, la politique économique doit favoriser le progrès technique et accorder la plus grande liberté possible aux entreprises. Les projets doivent être mesurés à l'aune de leurs effets sur la croissance de l'économie. Les efforts réalisés actuellement dans ce domaine sont encore insuffisants.

#### **Non à une réglementation excessive d'Internet**

Le Sommet mondial des Nations Unies sur la société de l'information s'est terminé en novembre 2005 à Tunis. Cette seconde partie du sommet a été l'occasion de dresser un premier bilan de la mise en œuvre des décisions prises lors de sa première partie, qui avait eu lieu à Genève en décembre 2003. A l'époque, une déclaration de principe et un plan d'action avaient été adoptés. Leur objectif était de combler le « fossé numérique » et de rendre l'utilisation des technologies de l'information accessible à tous les pays. A Tunis, un thème prioritaire était la gouvernance d'Internet.

Heureusement, il a été possible d'éviter un interventionnisme excessif. Du point de vue de l'économie, il existait un risque que le système ouvert, qui fonctionne actuellement, ne soit entravé par des interventions étatiques nouvelles et par la création de doublons. Le débat se poursuit maintenant dans le cadre d'un forum informel dépourvu de pouvoir de décision, qui se réunira pour la première fois du 30 octobre au 2 novembre 2006 à Athènes. Le but est d'améliorer la coordination entre les différentes instances et de renforcer l'implication des groupes d'intérêts.

Ces travaux doivent se dérouler essentiellement au niveau international. economiesuisse présente les préoccupations des entreprises suisses sur une plateforme animée par la Chambre de commerce internationale (ICC), le Coordinating Committee of Business Interlocutors (CCBI). Cela permet à l'économie suisse d'être présente dans le débat par le biais d'ICC Suisse ([www.businessatwsis.net](http://www.businessatwsis.net)).

#### **Exploiter les chances de l'e-gouvernement**

Le Conseil fédéral a révisé sa « stratégie pour une société de l'information en Suisse ». Il voit dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) un moyen important de stimuler la croissance et de bonnes possibilités pour le développement durable. Pour mettre en œuvre cette stratégie, il a mis l'accent sur la cyberadministration (e-gouvernement) et sur le recours aux TIC dans la santé (e-health).

Avec la création d'un serveur pour des formulaires électroniques (e-formulaires), economiesuisse contribue, avec le Seco, à sa mise en œuvre concrète. Ce projet devrait être terminé en 2006. D'ici à la fin de l'année, il sera donc possible de consulter et de transmettre par voie électronique les formulaires fédéraux, cantonaux et communaux pour toutes les procédures qui concernent les entreprises. Afin d'alléger la charge administrative des entreprises, il demeure par ailleurs nécessaire de réévaluer individuellement la pertinence et la nécessité de chacune de ces procédures.

#### **Les fournisseurs d'accès ne sont pas des policiers**

Il y a les avantages d'Internet et le revers de la médaille: des actions punissables peuvent être commises depuis n'importe quel endroit du monde. Le Conseil fédéral entend préciser dans le droit pénal la responsabilité des fournisseurs d'accès pour les contenus illégaux. L'octroi de compétences aux autorités fédérales permettra d'améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons. On espère que la poursuite de la cybercriminalité gagnera ainsi en efficacité.

Du point de vue de l'économie, la responsabilité en matière civile des fournisseurs d'accès reste toutefois floue. L'instauration d'une obligation de fermer des pages dont le contenu serait illicite sur simple dénonciation pose problème. Comme les fournisseurs d'accès n'ont aucune possibilité de mener leur propre enquête, la fermeture d'une page peut uniquement être exigée par une autorité compétente par les voies ordinaires. Dans le cas contraire, la liberté d'expression et la liberté d'entreprises seraient menacées. Il est nécessaire de réprimer les activités criminelles; mais il faut éviter, également dans le cas d'Internet, de surcharger les acteurs privés avec des tâches qui appartiennent aux autorités. Ce serait inapproprié. Cela doit rester la mission de la police.

#### **L'autorégulation pour créer la confiance**

Internet évolue de manière très dynamique et rapide. Des éventuels mécanismes de réglementation devraient donc être très flexibles. L'autorégulation est mieux à même de satisfaire cette exigence que des réglementations étatiques. En outre, l'autorégulation est d'autant plus légitime d'un point de vue démocratique que la représentativité est grande. De concert avec l'Association suisse de normalisation (SNV), le Konsumentenforum, le Bureau fédéral de la consommation et les organisations de branche, economiesuisse s'engage dans une initiative en faveur de l'autorégulation. L'objectif de ce projet est d'accroître la sécurité sur Internet et de renforcer la confiance des utilisateurs grâce à des normes, des standards, des directives, des certificats et des labels de qualité.

**Révision de la loi sur les télécommunications (LTC): l'accès à haut débit ouvert**

En ce qui concerne la révision de la LTC, les Chambres fédérales ont éliminé les divergences au cours de la session de mars 2006 et se sont prononcées pour une ouverture contrôlée du dernier kilomètre. Sur la question de l'accès à haut débit (actuellement l'ADSL), le Conseil des Etats a suivi le Conseil national. Le domaine d'application est réglé de manière exhaustive dans la loi et l'accès à haut débit est limité à quatre ans. C'est le délai pendant lequel un fournisseur concurrent devra mettre en place sa propre infrastructure. Les autres dispositions du projet (renforcement de la protection des consommateurs, interdiction des spams) n'étaient pas controversées.

economiesuisse salue l'ouverture du dernier kilomètre, car celle-ci va dans le sens d'une libéralisation et d'une ouverture du marché. Notre fédération mesurera l'adéquation de la réglementation à l'aune des critères suivants, d'importance équivalente:

- assurer la sécurité juridique;
- appliquer les principes du droit de la concurrence;
- limiter les interventions sectorielles;
- aucune compétence d'intervention d'office;
- encouragement des investissements;

La décision des Chambres tient compte de ces principes. L'échec du projet a pu être évité au dernier moment. Cela aurait reporté de plusieurs années l'ouverture du «dernier kilomètre». Voilà qui aurait été un signal négatif pour la place économique suisse: les investisseurs du secteur des télécommunications, mais aussi ceux d'autres secteurs, l'auraient interprété comme le signe d'une incapacité à réaliser des réformes structurelles. Maintenant, la situation juridique est claire et la voie ouverte pour les investissements.

**LRTV: exploiter la marge de manœuvre**

Au cours de la session de printemps 2006, le Parlement a également bouclé la révision de la loi sur la radio et la télévision (LRTV) qui doit servir à encadrer les évolutions futures en améliorant la position des diffuseurs privés et en favorisant les investissements dans les nouvelles technologies. Même si le projet contient des mesures allant dans la bonne direction, il reste encore très éloigné d'une vraie libéralisation. Cela vaut pour la libéralisation bien trop hésitante des dispositions relatives à la publicité et les exigences encore excessives envers les diffuseurs privés. Il reste beaucoup à faire pour instaurer une société de l'information moderne en Suisse. Le projet reste beaucoup trop empreint d'une volonté de préserver les acquis et d'une inclination à intervenir dans le paysage médiatique.

La convergence des technologies et l'arrivée de nouveaux concurrents modifient le marché. Au cours des prochaines années, cependant, la diffusion analogique, aux capacités limitées, restera la règle. Pour supprimer les freins à l'investissement, les obligations imposées aux propriétaires d'infrastructures doivent être strictement limitées. Il faut aussi donner aux diffuseurs privés une chance de s'imposer sur le marché. Par conséquent, le nombre des programmes à accès garanti de la SSR doit se limiter à deux par région lin-

guistique. Le produit de la redevance et le droit d'accès à la diffusion ne devraient profiter qu'à ces seuls programmes de la SSR et aux programmes de service public des diffuseurs privés. Si l'on n'est pas restrictif envers la SSR, les chances des diffuseurs privés de se développer en Suisse resteront presque nulles. Il sera possible de tenir compte de ce point lors de la mise en œuvre de la loi par le Conseil fédéral.

**Non à des interdictions de la publicité nuisibles**

L'interdiction de la publicité pour le tabac ou d'autres produits considérés comme néfastes serait, d'après les autorités, un moyen d'entraver la consommation, utilisé à des fins de protection de la santé publique. Cette théorie, qui paraît plausible au premier abord, manque toutefois son objectif. La publicité est un instrument indispensable de l'économie de marché. Elle permet la concurrence entre les prestataires.

---

**Huit raisons de s'opposer aux interdictions de publicité**

Elles ne réduisent pas la consommation.

---

La publicité ne génère pas la consommation d'alcool et de tabac.

---

Ces interdictions sont hypocrites et contradictoires.

---

Elles nuisent à l'économie de marché.

---

Elles nuisent à l'économie nationale.

---

Elles mettent en péril des emplois.

---

Elles entravent l'innovation.

---

C'est un abus du fédéralisme.

---

L'interdiction de la publicité ne permet pas d'atteindre les résultats visés en termes de santé publique et elle se révèle néfaste pour l'économie. En outre, les interdictions édictées au niveau cantonal sont des instruments contre-productifs pour le marché intérieur. Les restrictions pour motifs moraux ne servent pas les objectifs éthiques avancés et se révèlent néfastes sur le plan économique. Elles cimentent les positions sur le marché des prestataires existants, rendent difficile le lancement d'améliorations des produits et entravent la concurrence. Les interdictions publicitaires doivent donc être combattues. Cela vaut notamment pour les restrictions qui touchent des domaines spécifiques, tels les médias électroniques (p. ex. lorsque la réglementation suisse va au-delà de celle de l'UE).

**Position d'economiesuisse**

- Il faut mettre l'accent sur l'autorégulation afin de renforcer la confiance des utilisateurs, plutôt que de réglementer de manière excessive Internet.
- L'ouverture du dernier kilomètre est à saluer; il s'agit d'une libéralisation et d'une ouverture du marché.
- Dans le domaine de la radio-télévision, il faut améliorer les conditions pour les diffuseurs privés et favoriser les investissements dans les nouvelles technologies afin de permettre des évolutions.
- Les interdictions de publicité sapent la concurrence et doivent être rejetées catégoriquement.

Dans le contexte d'une économie globalisée, mettant les pays en concurrence, la disponibilité et l'utilisation de l'énergie occupent à nouveau une place plus importante. A l'instar des autres matières premières, les sources d'énergie sont très demandées ces dernières années. Malgré la hausse des prix, la demande d'énergie mondiale continue d'augmenter au même rythme. L'objectif d'un approvisionnement énergétique suffisant, sûr et économique doit donc redevenir la priorité de la politique énergétique suisse. Des pannes du réseau électrique ou des pénuries pour les énergies de réseau ne représentent pas des perspectives d'avenir. Les libéralisations en cours doivent toujours viser à obtenir des prix concurrentiels à l'échelle internationale. Une politique énergétique déterminée doit prendre le relais d'une politique qui a préconisé les moratoires ces quinze dernières années, car il est avéré qu'elle n'a pas produit d'effets.

### Une politique déterminée s'impose

#### Abandonner la politique des moratoires

La politique énergétique suisse est encore prisonnière d'un dilemme. D'une part, personne ne s'intéresse à la production d'énergie et à ses conséquences. D'autre part, personne ne souhaite renoncer à utiliser de l'énergie et au confort qu'elle apporte. C'est ainsi que, depuis les années 1990, la politique énergétique s'est concentrée sur les domaines de l'efficacité énergétique et des subventions aux énergies renouvelables. Si on examine la situation avec réalisme, on constate qu'en dépit de son coût considérable cette politique a produit des résultats très modestes. Du moins connaît-on aujourd'hui les limites des énergies dites renouvelables. Un aspect du problème est quelque peu tombé dans l'oubli: le revenu et le bien-être dépendent plus que jamais d'une infrastructure énergétique performante, qui se développe parallèlement aux besoins. Des études réalisées sur le long terme montrent qu'une croissance économique de 1,0% nécessite environ 1,8% d'électricité en plus. Alors que l'économie se renouvelle en permanence et que, par exemple, les technologies de l'information et de la télécommunication ont pris une envergure extraordinaire, des éléments essentiels de l'infrastructure électrique s'appuient encore sur une planification et des investissements datant des années 1950 et 1960.

Cette situation est dangereuse et très coûteuse sur la durée. Il est donc crucial que la politique énergétique donne la priorité au maintien et à l'extension de l'infrastructure, en particulier au remplacement des centrales nucléaires existantes. A cela s'ajoute une approche décidée en ce qui concerne la gestion des déchets radioactifs. Il est grand temps de quitter le moratoire et de prendre des décisions d'avenir, en faveur d'un approvisionnement sûr et économique en énergie.

#### Malgré la hausse des prix du pétrole, l'économie n'est pas (encore) entravée

Cela fait bientôt trois ans qu'une nouvelle tendance se dessine sur les marchés internationaux: les prix ne cessent de monter, mais la demande ne montre aucun signe de faiblesse. Cela tient au fait que la dépendance vis-à-vis du pétrole a diminué, en termes de consommation par unité de valeur ajoutée. La demande d'énergie des puissances économiques montantes que sont la Chine et l'Inde a contribué de manière significative à générer cette situation. Ce n'est pas la rareté des réserves de pétrole qui freinera l'extension de l'offre encore un certain temps, mais le fait que les investissements dans la transformation ont été négligés pendant des années et que les capacités sont aujourd'hui insuffisantes. La hausse des prix affecte non seulement les produits pétroliers, mais aussi le gaz naturel du fait du couplage des prix et de l'effet de substitution. Les grands consommateurs industriels ont donc été confrontés à des hausses de prix massives. Néanmoins, le renchérissement de l'énergie reste encore supportable en Suisse. C'est pourquoi de nouvelles prescriptions ainsi que des mesures de politique énergétique et environnementale ne doivent en aucun cas entraîner une nouvelle augmentation des prix.

#### Nul besoin d'expérimentations en matière de politique énergétique

Des prix en hausse, la protection de l'environnement et du climat imposent une gestion économe de l'énergie. Comme l'énergie coûte cher, l'économie a réagi. C'est ce qu'atteste notamment le bilan de l'Agence de l'énergie pour l'économie. L'évolution de la consommation d'énergie entre 1990 et 2004 en fournit également un bon exemple. Tandis que l'économie (secteur des transports compris) a accru sa consommation de 17% pendant cette période, la consommation des ménages a progressé de 30%. Si l'on décide de réfléchir à de nouvelles mesures de politique énergétique, il importe dès lors d'exclure toute mise à contribution de l'économie. Dans le cadre des délibérations sur les projets relatifs au marché de l'électricité, le Conseil national a néanmoins approuvé, en automne 2005, une série de charges supplémentaires injustifiées, qui sont diamétralement opposées aux besoins de l'économie.

#### Des prix de l'électricité concurrentiels

Le projet de loi relatif au marché de l'électricité, initialement conçu par le Conseil fédéral en tant que contribution à la croissance économique, est de plus en plus mis à mal. Plusieurs dispositions vont dans une mau-

vaise direction et font même parfois totalement fausse route. Elles vont renchérir le coût de l'électricité et accroissent le risque d'un dysfonctionnement de la régulation. Même le groupe de travail inter-départemental constitué par la Confédération qui planche sur le thème de la croissance juge « considérables les pertes économiques potentiellement occasionnées [par le projet] ». Le concept visant à promouvoir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables semble à première vue séduisant. Dans les faits, ces subventions croisées pratiquées pendant des décennies se soldent par une contribution modeste en regard des milliards investis. Les ménages, dont la consommation a augmenté de 4000 GWh environ depuis 1990, ont déjà absorbé près de 75% de la production supplémentaire de 5400 GWh prévue d'ici à 2030. C'est en particulier la réglementation proposée pour le monopole du réseau qui pose problème. Les entreprises de ce domaine ne sont pas incitées à augmenter leur efficacité, car elles pourraient bénéficier du droit de reporter leurs coûts. Ce faisant, la réglementation approuvée par le Conseil national cimenté des structures de l'approvisionnement en électricité hautement fragmentées et dépassées. Elle pourrait donc provoquer l'effet contraire de celui qui est visé, à savoir dynamiser le secteur de l'électricité. Afin de parvenir à des prix de l'électricité concurrentiels en comparaison internationale pour l'industrie et les grands consommateurs, il faut introduire d'autres modèles de régulation des réseaux, basés sur des benchmarks nationaux et internationaux par exemple. Enfin, les importations d'électricité deviennent de plus en plus importantes. Il convient d'éviter des augmentations de prix causées par des réglementations dans ce domaine.

### Position d'économiesuisse

- La politique énergétique doit viser en priorité le maintien et l'extension de l'infrastructure d'approvisionnement.
- Il est indispensable de renoncer à introduire de nouvelles prescriptions et des mesures de politique énergétique qui renchérissent davantage l'énergie.
- L'ouverture du marché de l'électricité doit poursuivre ses objectifs initiaux, à savoir dynamiser les énergies de réseau. Il importe de débarrasser le projet de toute prescription inutile qui augmenterait les coûts.

**La Suisse peut dresser un bilan positif de sa politique environnementale. L'économie y a fortement contribué, notamment en intégrant la protection de l'environnement dans un grand nombre de domaines. Au lieu d'introduire de nouvelles mesures, il vaudrait mieux consolider les interventions étatiques existantes. Nous devons éviter que la Suisse ne fasse cavalier seul, qu'elle ne fasse des choix qui entraveraient la concurrence ou qu'il n'y ait un usage abusif du droit de l'environnement. Le cas échéant, il convient de rectifier le tir. Dorénavant, les décisions de politique climatique doivent être prises sur la base d'hypothèses réalistes concernant l'évolution future des prix des combustibles fossiles.**

### Pas de nouvelles interventions de l'Etat

#### Réorientation et recentrage de la politique environnementale

Les statistiques relatives à l'environnement montrent que la pollution a pu être réduite au cours des dernières décennies et que l'environnement se porte beaucoup mieux. De nombreux problèmes sont aujourd'hui sous contrôle. Comme le note l'Office fédéral compétent, l'état d'urgence des années 1960 à 1970 est définitivement surmonté. En conséquence, les dépenses de l'économie consacrées à la protection de l'environnement diminuent (recul de 7% environ au cours des dix dernières années). Au lieu de réduire les substances polluantes à la fin de la chaîne de production, on privilégie aujourd'hui davantage des mesures qui diminuent le recours à l'énergie, aux matières premières et aux matériaux nuisibles à l'environnement. Cela réduit finalement les coûts d'exploitation. La prétendue contradiction entre l'économie et l'écologie diminue ou se dissipe en bonne partie dans de nombreux domaines. Des entreprises modernes et qui ont du succès ne peuvent se permettre d'impairs écologiques vis-à-vis de leurs clients et de leurs actionnaires. L'exigence d'une restriction des interventions étatiques dans les domaines où il est prouvé qu'une action s'impose est justifiée et nécessaire au vu des tensions qui affectent les finances publiques. Il importe donc d'éviter à l'économie des charges inutiles. La taxe sur les composés organiques volatiles (COV) est un exemple-type en la matière. Il faut en dispenser les installations de production qui respectent les prescriptions cantonales correspondantes.



### **Faire cavalier seul entraînerait des désavantages concurrentiels**

De nombreuses mesures introduites dans le domaine de l'environnement au cours de ces dernières années s'appuient sur de nouvelles normes et lois étrangères et sur des accords internationaux. Dans la mesure où ces accords sont proportionnels et que l'exécution est harmonieuse à l'échelle internationale, leur application en Suisse peut être sensée, notamment pour créer des conditions comparables pour les entreprises tournées vers l'exportation et celles qui se concentrent sur le marché intérieur. Toutefois, les prescriptions se révèlent problématiques quand elles sont introduites unilatéralement par la Suisse ou qu'elles introduisent d'autres critères, en particulier s'ils sont plus stricts que ceux appliqués à l'étranger. Il faut aussi s'interroger sur les projets relatifs à un réaménagement de la politique environnementale vers un système qui réglemente l'accès aux ressources. Avec ces réglementations prétendument «orientées vers le marché», on oublie aisément que leur mise en place entraîne des coûts de transaction considérables et implique l'octroi de contingents, sous forme de plans d'allocations nationaux, à l'instar de ce qui se faisait dans les économies planifiées. Des désavantages concurrentiels par rapport à l'étranger seraient inévitables.

### **Prévenir un abus du droit de l'environnement aux dépens de l'économie**

L'argument fréquent selon lequel une réglementation supplémentaire dans le domaine de l'environnement permettrait de créer des emplois en Suisse est trompeur. En effet, il s'agit fréquemment d'emplois prescrits par la loi et à l'abri de la concurrence, dont les coûts supplémentaires doivent être assumés par une branche économique ou la collectivité. De telles mesures privent l'économie de moyens financiers qui pourraient être consacrés à des investissements plus concurrentiels et plus rentables. Les abus du droit de recours des associations constatés au cours de ces dernières années nuisent à l'économie du fait qu'ils retardent ou entravent fréquemment des investissements substantiels. Le chemin pris par le Conseil des Etats dans le cadre de l'initiative parlementaire Hofmann visant à simplifier l'étude d'impact sur l'environnement et à prévenir des abus grâce à une formulation plus précise du droit de recours des associations doit être poursuivi et une solution doit rapidement être mise en œuvre.

### **Nouvel examen de la politique climatique**

En 2005, le Conseil fédéral a pris des décisions importantes en matière de politique climatique. En mars, il a approuvé l'introduction du centime climatique volontaire sur les carburants. Ainsi, il met en place un instrument efficace pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et écarte simultanément le risque de perte de recettes des caisses fédérales supérieures à 500 millions de francs par an. Dans le même temps, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles. Cependant, il faut remettre en question les hypothèses arrêtées en mars (perspec-

tives énergétiques mises à jour, mars 2005), car elles se fondent sur un prix du baril de pétrole de 30 USD, qui n'est plus d'actualité depuis trois ans environ. Un rapport de l'administration arrive à la conclusion que, avec un prix du pétrole de 50 USD le baril, l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub> n'aurait plus de sens. A l'heure actuelle, la Commission européenne part également du principe, pour ses perspectives énergétiques à long terme, que le prix du pétrole ne redescendra pas au-dessous de 45 euros le baril (soit quelque 55 USD le baril). L'introduction de la taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles doit être adaptée aux nouvelles conditions-cadre, radicalement différentes, des prix mondiaux de l'énergie. Le législateur a maintenant la possibilité de concevoir les modalités de la taxe de telle manière qu'elle ne soit appliquée que si l'objectif d'une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> la rendait réellement indispensable.

### **Position d'économiesuisse**

- Au lieu de créer de nouvelles prescriptions environnementales, il faut vérifier l'efficacité et la nécessité des réglementations actuelles.
- L'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub> sur les combustibles doit être remise en question sur la base d'hypothèses réalistes.
- L'effet de la taxe sur les COV doit être soumis à un examen critique.
- Il faut éviter que la Suisse ne fasse cavalier seul et il faut alléger la bureaucratie.
- Il convient de corriger les abus dans le droit de recours des associations et de simplifier les procédures.

**Un système de transport bien entretenu et en bon état est une condition pour une économie prospère et un facteur de site décisif. Une économie moderne ne se conçoit pas sans un système de transports performant qui libère du temps pour des activités productives. Il est essentiel que des infrastructures permettant d'absorber un volume de trafic croissant soient mises à disposition et entretenues, notamment dans les agglomérations. Les réformes du service public méritent une attention particulière.**

### Des infrastructures performantes: un avantage économique important

La Suisse possède une infrastructure de transport très développée qui a notablement contribué au succès économique du pays. Pourtant, par endroits, ce réseau touche à ses limites, surtout dans les agglomérations et sur les principaux axes. Certes, il serait économiquement déraisonnable de déterminer la capacité du réseau en fonction des charges de pointe. Mais il n'en faut pas moins résoudre les problèmes de capacités, entretenir et développer l'infrastructure de manière à ne pas entraver le bon fonctionnement de l'ensemble. La Suisse, dont le système de transport fonctionne bien, ne doit pas perdre ses atouts. Toutefois, il faut que les moyens à disposition pour entretenir l'infrastructure des transports représentent un coût supportable en termes de politique financière et soient judicieusement utilisés sur le plan économique.

### Modernisation indispensable du secteur routier

Un réseau routier bien conçu contribue de manière importante à la croissance. L'infrastructure de base et les projets d'aménagement doivent être adaptés à la demande et aux moyens disponibles. Lorsque des problèmes de capacité sont identifiés, il faut recourir à divers instruments de gestion des transports. Les surcharges de plus en plus fréquentes dans les agglomérations et sur les routes nationales accroissent les coûts de production à moyen terme et nuisent à la compétitivité des entreprises en Suisse. Il est important pour l'économie suisse que l'amélioration de la fluidité du trafic tienne compte de facteurs politiques, économiques, sociaux, écologiques et d'aménagement du territoire. L'idée du Conseil fédéral selon laquelle d'importants projets dans les agglomérations et sur les routes nationales doivent être financés par un fonds d'infrastructure (Fonds d'infrastructure pour les agglomérations et le réseau des routes nationales) est issue du rejet par le peuple, en 2004, du contre-projet à l'initiative Avanti. Elle va dans la bonne direction: il s'agit de résoudre les problèmes de transport dans les agglomérations, d'achever le réseau des rou-

tes nationales, d'assurer son fonctionnement et de maintenir l'infrastructure dans les régions de montagne et les régions périphériques.

### Libéralisation et réformes dans le domaine du rail

La refonte en quatre paquets de la réforme des chemins de fer 2 rejetée par le Parlement en 2005 et la loi sur le trafic des marchandises constituent actuellement les grands défis politiques dans le domaine du rail. La réforme des chemins de fer 2 est une nouvelle étape de la réforme du système ferroviaire. Elle est censée renforcer la concurrence sur le rail et améliorer l'efficacité des entreprises de chemin de fer ainsi que leur eurocompatibilité. Elle doit mettre clairement l'accent sur les besoins de la clientèle. L'économiesuisse réclame en outre un régulateur ferroviaire indépendant chargé de procéder à l'ouverture du marché et d'assurer la non-discrimination dans l'accès au réseau. La loi sur le trafic des marchandises qui doit remplacer la loi sur le transfert du trafic doit également prendre en compte les besoins de l'économie.

### L'importance économique du trafic aérien

Le trafic aérien revêt une grande importance économique. Les thèses publiées en automne 2004 dans la perspective du rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique sont toujours valables: la Fédération des entreprises suisses attend des milieux politiques qu'ils élaborent les meilleures conditions possibles pour les acteurs du transport aérien dans une situation de vive concurrence internationale. Pour les milieux économiques, les liaisons directes long-courrier notamment sont importantes. Si la Suisse s'affaiblit, il ne sera guère possible de rectifier le tir par la suite.

Le Parlement a traité en 2005 le rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique. Il s'agit maintenant de le mettre en œuvre. Il est indispensable que l'infrastructure aéronautique évolue au rythme des développements du secteur, d'où la nécessité de créer des conditions-cadre concurrentielles. Il importe de prendre en considération l'importance économique du trafic aérien.

### Ne pas négliger les voies d'eau

La navigation intérieure permet de transporter de grandes quantités de marchandises sur de longues distances. 9 millions de tonnes de marchandises sont chargées et déchargées chaque année dans les ports de Bâle. C'est environ 15% du volume total du commerce extérieur suisse. Le transport devenant multimodal, il faut intégrer la navigation rhénane dans la politique des transports.

### Position d'économiesuisse

- La fluidité du trafic routier doit être encouragée dans les agglomérations et sur les principaux axes.
- De nouvelles mesures de libéralisation et réformes dans le domaine du rail sont indispensables pour accroître la compétitivité du rail.
- Il faut créer des conditions-cadre optimales afin de permettre aux acteurs du transport aérien de se maintenir dans la rude concurrence mondiale.

Les milieux économiques, qui représentent l'essentiel de la clientèle des services postaux, ont intérêt à ce que la concurrence soit intensifiée dans ce domaine. Car celle-ci se traduit par des prestations de meilleure qualité et favorise une politique tarifaire attrayante. Afin de profiter du potentiel de croissance qu'offre le marché postal, l'économie propose l'ouverture intégrale du marché. Cette ouverture va de pair avec la définition d'un service universel ciblé subsidiaire pour tous les clients. Vu la situation financière actuelle très confortable, il est clair que l'ouverture complète du marché des lettres ne menacera pas le financement de la desserte de base. Avec l'accroissement de la liberté d'entreprendre, il faut même s'attendre à une amélioration des finances de La Poste suisse.

### Un potentiel de croissance

Les milieux économiques représentent l'essentiel de la clientèle des services postaux – 80% du trafic postal est généré par la clientèle commerciale. L'économie a donc un intérêt évident à ce que des services postaux efficaces et innovants soient proposés. De nombreux pays européens procèdent avec détermination à l'ouverture complète de leur marché postal. Le bénéfice principal de la libéralisation du marché postal réside dans la concurrence générale qui s'établit entre prestataires de services. Elle se traduit par des prestations de meilleure qualité et favorise une politique tarifaire orientée à la baisse des prix. Améliorer la satisfaction des clients doit être un des objectifs prioritaires de l'ouverture du marché. En Suisse, la satisfaction des clients a d'ores et déjà augmenté dans les segments de marché libéralisés tel celui des colis. Avec l'ouverture, de nouveaux emplois sont également créés par les concurrents de La Poste suisse.

#### Timide ouverture du marché des lettres

Nonobstant les expériences positives et l'effet stimulant sur la croissance, l'ouverture du marché suisse des lettres a été jusqu'ici très modérée et insuffisante en comparaison européenne. Malgré l'abaissement de la limite du monopole à 100 g en avril 2006, l'acheminement des lettres restera pour l'essentiel soumis au monopole. Les clients devront utiliser les services de La Poste pour environ 90% de leurs lettres. Cela explique l'augmentation répétée des tarifs de ce secteur.

#### Propositions de l'économie

Afin d'exploiter le potentiel de croissance qu'offre le marché postal, les milieux économiques formulent les propositions concrètes suivantes:

---

Ouverture intégrale du marché: l'économiesuisse préconise l'ouverture complète du marché postal et attend la rapide mise en œuvre des conditions-cadre correspondantes. Le marché postal doit être ouvert à tous les concurrents et les distorsions de concurrence totalement exclues. Cela implique l'existence d'une autorité de régulation indépendante.

---

Recentrer le service universel sur l'essentiel: L'ouverture complète du marché postal va de pair avec la définition d'un service universel ciblé subsidiaire pour tous les clients. L'économie soutient le recentrage sur les envois adressés ainsi que le recours accru aux agences postales, et ce dans l'intérêt des clients. En outre, les efforts visant à accroître l'efficacité dans l'organisation de la distribution sont salués.

---

Règles d'accès au réseau: Il revient en premier lieu aux acteurs du marché de négocier les modalités d'accès des tiers au réseau de La Poste suisse. Toutefois, afin de stimuler la concurrence, La Poste suisse pourrait préalablement, à titre subsidiaire et sous certaines conditions, être contrainte d'ouvrir son réseau à un concurrent pour des prestations incluses dans le service universel. Dans ce cas, l'accès particulier serait offert à un prix fixé en fonction des coûts.

---

Abandon des contraintes étatiques et de l'emprise politique: sur un marché postal ouvert, La Poste suisse doit disposer de la liberté entrepreneuriale la plus large possible. Dans ce but, une adaptation aux conditions de l'économie privée est nécessaire (caisse de pension, partenariat social, base financière, transformation en société anonyme, capacité d'alliance). C'est seulement ainsi que La Poste pourra, sur la durée, s'adapter de manière rapide et innovante à la concurrence et aux besoins de la clientèle. Dans ce contexte, la conduite parallèle d'activités financées par l'Etat (service universel) et d'activités à financer par des capitaux privés et sans garantie de l'Etat (services libres, vente d'ordinateurs, papeterie, éventuelle banque postale) nécessite une réglementation garantissant le respect des principes de base de politique économique et de concurrence. Cela suppose notamment une interdiction renforcée et vérifiable des subventions croisées.

#### Financement du service universel assuré

Dans la discussion sur le financement, il convient enfin de rappeler que l'exploitation du service universel sur tout le territoire est aujourd'hui, grâce à une rente de monopole considérable, l'une des affaires les plus lucratives de La Poste suisse. Pour l'année 2004, PostReg évalue le bénéfice de La Poste dans le domaine du service universel à 776 millions de francs. Cela représente plus de 90% du profit total réalisé par cette entreprise. Dans ce contexte, la présente analyse des

milieu économiques autorise les prévisions suivantes quant à la sécurité du financement:

- Tout d'abord, au vu de cette situation très confortable, l'ouverture complète du marché des lettres ne menacera pas le financement de la desserte de base, bien au contraire. Si les propositions de l'économie sont suivies, le service universel sera mieux préparé à l'inéluctable processus de substitution et la situation financière de La Poste suisse s'améliorera encore.
- Ensuite, même en tenant compte du processus de substitution d'ici à dix ans, le service universel continuera de jouir d'un financement suffisant dans un environnement libéralisé.
- Enfin, même si les adaptations souhaitables dans le réseau des offices postaux et l'organisation de la distribution ne sont pas entièrement réalisées, le financement du service universel restera garanti en cas d'ouverture complète du marché.

**Un des piliers d'une économie de marché compétitive est sans conteste la vigueur du climat de concurrence qui y règne.**

**Dans ce domaine, il est primordial que les autorités de régulation puissent prendre des décisions efficaces, rapides et proportionnées à l'égard des acteurs économiques. La Suisse a adopté des dispositions de qualité à ce sujet; il lui reste à mettre en place des procédures plus efficaces.**

**Stimuler la concurrence signifie supprimer les obstacles à la concurrence**

### **Fin du délai transitoire de la loi sur les cartels**

Le délai transitoire de la loi sur les cartels a expiré le 1<sup>er</sup> avril 2005. Depuis cette date, les infractions à la loi peuvent être sanctionnées directement par des amendes d'un montant non négligeable. Jusqu'ici, de nombreux accords potentiellement problématiques ont été notifiés à la Commission de la concurrence (Comco) par des entreprises soucieuses de ne pas s'exposer à des sanctions directes. Le montant des sanctions est sensible, il peut atteindre plusieurs millions. A ce jour, aucune sanction n'a été appliquée. Toutefois, les entreprises s'adaptent à la nouvelle situation juridique. Cela se traduit par des consultations à titre préventif, mais aussi par l'obligation d'adopter des procédures destinées à se protéger. Matériellement, les prescriptions suisses sont au moins aussi rigoureuses que celles de l'UE.

Dans une communication, la Comco a concrétisé l'article 6, alinéa 1, lettre e de la loi sur les cartels (LCart). Il s'agissait d'adresser un signal politique aux petites et moyennes entreprises en leur évitant dans une large mesure des procédures pour les cas bénins, les cartels durs étant mis à part, cela par analogie avec ce que prévoit la réglementation allemande. Il faut noter que la loi sur les cartels prévoit déjà des exceptions et des motifs justificatifs qui, utilisés correctement, contribuent aussi à soulager les PME. Cependant, exclure d'une manière générale les PME de la loi sur les cartels serait déplacé sur le plan politique et légalement impossible par le biais d'une communication de la Comco. Le but consiste ici à clarifier les conditions d'application de la loi en ce qui concerne les PME. Cette démarche mérite d'être soutenue car elle contribue à la sécurité du droit.

### **Droit de procédure insuffisant**

Le droit des cartels doit accorder une attention particulière aux procédures. On constate que ni la procédure administrative applicable aujourd'hui, ni la pratique ne suffisent à garantir des prises de décision en temps utile. Les procédures qui s'étendent sur des années peuvent être une source d'incertitude juridique catastrophique pour tous les intéressés. Il est donc in-

dispensable d'accélérer les procédures tout en garantissant leur caractère équitable.

Dans une notice, le secrétariat de la Comco a précisé la manière dont les perquisitions doivent se dérouler. Contrairement à la pratique de l'UE, il indique qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la venue d'un avocat sur place pour procéder à la perquisition. Par ailleurs le secret professionnel des avocats ne doit être respecté que dans une mesure limitée. Selon lui, les documents des avocats internes à l'entreprise doivent même échapper à la protection du secret.

Ces dispositions rendraient sensiblement plus difficile, si ce n'est impossible, la consultation de spécialistes en vue d'appliquer efficacement la loi sur la concurrence. D'après une expertise du professeur Niggli, une telle pratique serait en réalité contraire au droit actuel. Une problématique semblable est apparue au sein de l'UE. La Chambre de commerce internationale (CCI) exige à juste titre, dans une de ses prises de position, le respect intégral du secret de l'avocat, de même que celui des juristes d'entreprise.

#### **Distorsions de concurrence imputables à l'Etat**

Au-delà de ses fonctions régaliennes, l'Etat est actif dans divers secteurs de l'économie, soit directement, soit à travers les entreprises dont il est le propriétaire unique ou majoritaire. Il se pose donc, d'une part, la question de savoir si et dans quelle mesure des institutions ou établissements qui appartiennent à l'Etat influencent les activités des entreprises privées et faussent ainsi le marché. D'autre part, on doit se demander si les acteurs privés qui réalisent des tâches confiées par l'Etat à des tiers ne bénéficient pas d'avantages concurrentiels injustifiés par rapport à leurs rivaux. En définitive, il est important de bien séparer les tâches publiques des tâches privées. Ces questions sont particulièrement actuelles si on les met en relation avec les discussions sur les privatisations, le service public et la nouvelle gestion publique. Il convient ici de définir des critères clairs, destinés à servir en priorité l'intérêt général.

#### **Ouverture du marché intérieur**

La loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) combat les obstacles qui découlent du droit public et restreignent l'accès aux marchés des cantons et des communes. Elle vise à faciliter la mobilité professionnelle ainsi que les échanges économiques sur le territoire suisse, et à renforcer la compétitivité de notre économie domestique. Les principaux progrès apportés sont l'extension à l'établissement commercial de la liberté d'accès au marché et le durcissement des conditions permettant de restreindre l'accès au marché. La loi simplifie et harmonise la reconnaissance réciproque des certificats de capacité cantonaux ou réglementés par les cantons. Enfin, elle accorde à la Comco un droit de recours, même s'il est moins étendu qu'on aurait pu le souhaiter.

La révision de la LMI adoptée par le Parlement est un pas sérieux vers une plus grande liberté des échanges. C'est un objectif important au triple plan de l'économie en général, des individus et des institutions. Toutefois, il n'est pas opportun de protéger

dans la loi les intérêts particuliers de certaines branches, comme on le prévoit pour des raisons politiques.

#### **Le principe Cassis de Dijon**

C'est à la faveur d'une révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce que le Conseil fédéral entend transposer en droit suisse le principe Cassis de Dijon, comme le proposait le postulat Leuthard. Un message sera publié à ce sujet avant fin 2006, au terme de la procédure de consultation.

En vertu de l'arrêt rendu en 1979 par la Cour de justice des Communautés européennes, tout produit d'un Etat membre peut être vendu dans n'importe quel autre Etat membre s'il a été fabriqué selon les dispositions légales du pays exportateur. Lorsque des règles harmonisées existent, celles-ci prévalent. Des dérogations restent toutefois possibles en vue de protéger certains intérêts publics prépondérants.

Jusqu'ici, le Conseil fédéral s'est essentiellement employé à démanteler les obstacles techniques aux échanges en adaptant les prescriptions helvétiques au droit européen et en assurant l'accès des produits suisses au marché par des accords commerciaux. De notables progrès ont été réalisés à ce titre grâce aux accords bilatéraux. Dans l'intérêt de notre économie d'exportation, il faut toujours viser des solutions qui se basent sur le principe de la réciprocité.

En outre, le Conseil fédéral souhaite désormais ouvrir de manière générale le marché suisse aux produits circulant librement au sein de l'UE. Les matériaux de construction ou les biens alimentaires seraient concernés. L'UE n'a en effet pas encore entièrement harmonisé ses prescriptions à leur sujet. Il pourrait aussi s'agir de bicyclettes qui sont soumises aux seules réglementations nationales dans l'UE. Cette ouverture helvétique ne doit toutefois pas désavantager nos producteurs en leur imposant de nouvelles contraintes.

Le principe Cassis de Dijon contribue à éliminer les barrières aux échanges et s'inscrit dans une vision libérale de la société qui mérite donc d'être soutenue. Il convient toutefois de réfléchir aux exceptions nécessaires et aux modalités d'application. On voit constamment s'ériger dans notre pays toutes sortes d'obstacles aux échanges «faits maison». Nous devons nous attaquer efficacement aux dispositions spéciales qui en favorisent l'apparition, sans quoi la libéralisation restera un tigre de papier. C'est pour cela qu'un organisme comme la Comco, par exemple, doit conserver un droit d'intervention, analogue à celui qui lui est réservé dans la loi sur le marché intérieur.

#### **Importations parallèles**

Le libre-échange, qu'économiesuisse soutient clairement, est bénéfique à la prospérité. Il convient d'écarter les entraves au commerce, notamment en combattant les obstacles que peuvent représenter les contraintes bureaucratique, tout comme certaines normes spécifiquement suisses. On confond souvent ces mesures avec la protection par des brevets. Toutefois, autoriser les importations parallèles en provenance du monde entier de produits protégés par des brevets peut compromettre la protection des inventions. Cela s'explique par la différence qui existe entre

les différents niveaux nationaux de protection et d'obligations légales. Dans ce cas, les importations parallèles n'apporteraient pas de valeur ajoutée. Au contraire, elles affaibliraient la capacité d'innovation des branches domestiques et mettraient en danger des emplois dans notre pays. La quasi-totalité des pays industrialisés appliquent le principe de l'épuisement national dans le droit des brevets.

Le Conseil fédéral s'en tient donc également à ce principe dans la révision de la loi sur les brevets (voir p. 70). Du reste, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le détenteur d'un brevet doit disposer d'un droit d'opposition contre les importations parallèles.

En Suisse, contrairement à l'UE, l'épuisement international vaut toujours en matière de droit des marques et de droit d'auteur. L'introduction d'une «réglementation de double protection» devrait prévenir les abus. Ce texte prévoit que les importations parallèles sont admises quand un brevet ne porte que sur une composante d'importance secondaire d'un produit protégé par le droit des marques ou le droit d'auteur. Par ailleurs, le droit d'opposition aux importations parallèles est soumis à une analyse en vertu des dispositions anticartellaires: la loi sur les cartels prévoit en effet une réserve s'agissant des restrictions à l'importation s'appuyant sur les droits de la propriété intellectuelle.

Un régime d'épuisement régional devrait être négocié avec l'UE sur une base de réciprocité. Compte tenu de l'impératif d'égalité de traitement prévu par l'accord de l'OMC sur les ADPIC, l'application d'un traitement différencié à des groupes de produits serait peu envisageable.

Il est important de combattre résolument les abus du droit des brevets. Le droit des cartels le permet. Mais il faut que les critiques soient formulées de manière concrète et pas seulement dans des discours très généraux. La réglementation de double protection proposée par la révision de la loi sur les brevets fournit une protection supplémentaire contre les abus.

### Position d'economiesuisse

- La révision de la loi sur les cartels (LCart) a considérablement durci les dispositions légales. Pour atteindre le niveau de concurrence souhaité, il faut à présent supprimer également les obstacles à la concurrence dans les secteurs dépendant de l'Etat et réexaminer les règles de procédure.
- Il y a lieu de soutenir la libéralisation en écartant autant que possible les obstacles aux échanges commerciaux. Concernant le principe Cassis de Dijon, il est capital qu'un droit de recours puisse être actionné, par exemple par la Comco, et que les producteurs suisses ne soient pas discriminés par un durcissement de nos contraintes légales.
- Pour les produits protégés par le brevet, des importations parallèles autorisées en provenance du monde entier peuvent porter gravement préjudice à l'indispensable protection des inventions, cela en raison de conditions juridiques très différentes entre les pays. Il est possible, et nécessaire, de s'opposer à tout verrouillage artificiel du marché à l'aide des instruments déjà existants.

**Pour apprécier les différents projets législatifs, il est essentiel de prendre comme référence la protection de la liberté d'entreprendre. C'est à travers ce prisme qu'il s'agit d'évaluer les textes visant à assurer la transparence et la sécurité juridique. Car le perfectionnisme et la volonté d'éviter à tout prix les risques sont sources de réglementations excessives et nuisibles. Les projets de loi relevant du droit des sociétés et de la lutte contre le blanchiment d'argent doivent en particulier être remaniés en fonction de cette analyse.**

**Les mots d'ordre sont: pragmatisme et lutte contre les réglementations excessives**

### Droit des sociétés

Le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur la révision du droit de la société anonyme et du droit comptable en Suisse. Il s'agit d'une révision de grande envergure. Le projet poursuit quatre objectifs principaux: renforcer le gouvernement d'entreprise, adapter les structures du capital, moderniser les règles régissant l'assemblée générale et réformer le droit comptable.

Au premier abord, le projet apparaît pour l'essentiel équilibré. Il y a lieu de saluer les efforts de flexibilisation de la structure du capital. Mais le projet de révision contient aussi des propositions sujettes à critiques, dont:

- un droit à des renseignements écrits trop étendu;
- des seuils trop bas en matière d'inscription d'un objet à l'ordre du jour;
- une obligation excessive de rembourser des prestations non justifiées;
- une abolition non souhaitable de la représentation par un dépositaire ou par un organe de la société;
- une volonté contestable de tenir l'organe de révision pour responsable;
- une abolition inopportune de l'action au porteur.

Il faudra jauger cette révision à sa capacité à promouvoir la liberté d'entreprendre en suscitant la transparence, base nécessaire à la confiance.

Au vu de ce projet et des modifications déjà apportées au droit des sociétés (droit de révision, transparence concernant l'indemnisation des sociétés cotées en Bourse, publication des transactions du management), il sera également nécessaire de revoir les instruments du gouvernement d'entreprise en Suisse. Le Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise a fait ses preuves. Il est devenu un ouvrage de référence dont le rayonnement dépasse largement le domaine d'application premier des entreprises cotées en Suisse. La mise à jour du rapport

d'analyse comportant une description de l'environnement international sera au premier plan de ce réexamen.

### **Surveillance des marchés financiers**

Vu le rythme d'innovation et la rapidité des mutations structurelles dans le domaine financier, il est indiqué de réviser et d'optimiser la réglementation étatique et les instruments de surveillance. La révision en cours a pour but principal de garantir la protection des investisseurs et d'assurer ainsi la stabilité, l'intégrité et l'efficacité du système financier. Une réglementation efficace ne sert pas que le secteur financier, c'est un aspect important des conditions-cadres de la place économique suisse.

Le Conseil fédéral propose au Parlement de regrouper la surveillance étatique des banques, des sociétés d'assurance et des autres intermédiaires financiers dans la «surveillance fédérale des marchés financiers» (FINMA). La surveillance suisse des marchés financiers sera ainsi renforcée. Elle aura un plus grand poids dans les rapports internationaux. La FINMA sera un établissement de droit public indépendant sur les plans institutionnel, opérationnel et financier et sera dotée de structures de gestion modernes. Le projet de loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA) règle non seulement les questions d'organisation, mais énonce aussi des principes de réglementation des marchés financiers; elle fixe les règles en matière de responsabilité et harmonise les instruments de surveillance tout comme les sanctions. Toutefois, les exigences des lois actuellement en vigueur sont maintenues et le système d'autorégulation prévu par la loi sur le blanchiment d'argent et par la loi sur les Bourses est également maintenu.

Les milieux économiques voient en principe un intérêt à ce que la surveillance des marchés financiers fonctionne bien. Mais il convient de prendre en compte les intérêts des différents intermédiaires financiers et d'éviter les doublons. Aux yeux de l'économie, il est important d'intégrer l'organe de contrôle du blanchiment d'argent et de laisser une place suffisante pour une véritable autorégulation, notamment dans le domaine de la Bourse.

### **Placements collectifs à réglementer plus précisément**

En révisant la loi fédérale sur les placements collectifs, le Conseil fédéral entend rétablir l'eurocompatibilité de notre législation en la matière, qui est progressiste. Il veut aussi accroître l'attrait et la compétitivité de la Suisse pour les fonds de placement. En outre, il étend le champ d'application de la loi aux formes coopératives des placements collectifs de capitaux et optimise l'environnement fiscal.

### **Lutte contre le blanchiment, efficace, mais pragmatique**

Les entreprises extérieures au secteur financier au sens étroit, en particulier les PME, sont de plus en plus concernées par les dispositions sur le blanchiment d'argent. Le champ d'application des recommandations du GAFI (Groupe d'action financière, organisa-

tion autonome regroupant plusieurs Etats dans la lutte contre le blanchiment sise auprès de l'OCDE) sera encore étendu. La lutte contre le financement du terrorisme est de plus en plus intégrée à ces instruments, bien qu'il s'agisse en fait de processus différents. La marge de manœuvre de la Suisse dans la lutte contre l'argent sale est limitée par l'environnement international. Dans le cadre de son tour d'horizon des pays, le GAFI a procédé à un examen très formel de la Suisse, qui ne tient pas suffisamment compte des risques effectifs. Une telle approche débouche sur des conditions qui sont éloignées de la pratique et qui privent des ressources nécessaires une lutte efficace contre le blanchiment d'argent.

économiesuisse soutient des mesures crédibles visant à lutter contre le blanchiment d'argent, mais elle est opposée à une mise en œuvre bureaucratique de ces dispositions, ce qui irait à fins contraires. Il s'agira de dresser la liste des postulats de l'économie afin d'encadrer à l'avenir les débats sur de nouvelles dispositions.

### **Droit de recours des associations: des corrections s'imposent**

Le droit de recours des associations sur les questions d'environnement et de protection du paysage est devenu un obstacle important dans la réalisation de projets en Suisse; il doit être révisé d'urgence. L'appréciation d'un projet doit se fonder sur un examen d'ensemble, et pas seulement sur des critères environnementaux. Sur le plan politique, il est contestable que les organisations habilitées à faire recours se muent, pour les grands projets, en instance d'autorisation parallèle.

C'est pourquoi l'initiative parlementaire Hofmann entend apporter dans la loi des précisions qui garantissent qu'une étude d'impact sur l'environnement n'est nécessaire que lorsqu'un projet de construction nuit effectivement et dans une mesure considérable à l'environnement. L'étude doit se limiter aux domaines environnementaux touchés par le projet. Dans les cas simples notamment, la procédure doit être raccourcie, voire abandonnée.

Il y a lieu de préciser la possibilité de recours des organisations de protection de l'environnement. Un recours ne doit avoir un effet suspensif que dans la mesure où la construction est susceptible de provoquer un dommage irréparable à l'environnement.

Le Conseil fédéral doit adapter toutes les ordonnances relatives à ces modifications de loi, notamment en ce qui concerne les valeurs seuils et les exigences concernant les études d'impact sur l'environnement. Les constructions conformes à leur zone d'implantation, telle qu'elle est juridiquement définie, ne doivent pouvoir être soumises à des études d'impact sur l'environnement que dans des cas exceptionnels et importants. De même, les organisations de protection de l'environnement ne doivent pas pouvoir faire recours contre un agrandissement partiel, légalement admis, d'une construction non soumise à la protection du patrimoine, située en dehors des zones constructibles.

Le Conseil des Etats, qui s'est penché en priorité sur l'initiative, est allé dans son sens et y a apporté d'importantes précisions. Il répond donc largement aux attentes de l'économie qui visent à:

- simplifier nettement les études d'impact sur l'environnement;
- prendre en compte équitablement les intérêts de l'économie;
- abolir la fonction de quasi-autorité des organisations de protection de l'environnement;
- limiter les entités autorisées à recourir aux organisations nationales sans intérêts commerciaux;
- accroître la transparence;
- simplifier la procédure;
- supprimer la possibilité de recours dans les phases ultérieures;
- limiter les recours fondés sur la notion de décision d'arbitraire;
- interdire de manière générale les remises ou versements compensatoires aux auteurs des recours.

### **Pour une protection des données applicable**

Une révision partielle de la loi sur la protection des données, adoptée en mars 2006, vise à adapter le régime légal actuel aux évolutions nouvelles. L'économie attend des futurs changements qu'ils donnent aussi un tour plus concret à la protection des données. Le projet de loi est crucial pour les entreprises dans la mesure où les obligations qui leur incombent en la matière entraînent pour elles des charges plus lourdes qu'il n'y paraît. Par ailleurs, on ressent péniblement le fait que la protection formelle des données au plan de la législation est une réalité surtout en Europe, alors que tel n'est pas le cas sur de nombreux autres marchés d'exportation ou marchés concurrents. Dans le traitement privé des données, les personnes enregistrées ont, pour la plupart, un intérêt au traitement de leurs données parce qu'elles attendent une prestation de la part de l'exploitant de la banque de données.

l'économiesuisse soutient le principe d'une protection efficace des données dans la pratique. Aux yeux de l'économie, les points suivants sont prioritaires dans le cadre de cette révision:

- Dans le domaine privé, la protection des données doit être centrée sur la lutte contre les abus. Elle ne saurait se muer en une interdiction de fait de tout traitement des données, sauf autorisation.
- La collecte de données et leur transfert à l'étranger ou dans le cadre d'un groupe feront l'objet d'une réglementation proche de la pratique.
- Les dispositions pénales doivent être dissuasives, mais doivent rester proportionnées.

Le Conseil national et le Conseil des Etats se sont efforcés de prendre en compte les aspirations de l'économie. Il est impératif d'interpréter le texte légal, dont certains passages sont peu clairs, dans un esprit orienté vers la pratique et d'impliquer l'économie lors de l'élaboration des projets.

### **Les entreprises assument leurs responsabilités en matière de citoyenneté**

Les entreprises suisses assument leurs responsabilités sociales. Le «Pacte mondial» entre l'ONU et les entreprises est un exemple positif d'autorégulation de l'économie, dans la mesure où les entreprises se soumettent volontairement à des obligations. Même s'il ne s'agit pas de droit impératif mais d'une sorte de «soft law», on ne saurait en sous-estimer l'impact. Ce faisant, en effet, les entreprises en question s'exposent davantage encore aux regards du public. De plus, leurs actionnaires ne sont pas indifférents à la manière dont elles assument leurs engagements dans le cadre du Pacte mondial. Le même principe vaut pour la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE pour les multinationales.

### **Améliorer la protection de la confidentialité («legal privilege»)**

La protection de la confidentialité des conseils de l'avocat et de la correspondance échangée avec lui est un droit fondamental de la défense et l'une des conditions d'une application équitable du droit. Les critères en vigueur pour juger de l'indépendance de l'avocat discriminent toutefois les juristes d'entreprise par rapport aux avocats dits «indépendants». Ainsi, dans une «Notice sur le déroulement des perquisitions», la Commission de la concurrence consacre le principe selon lequel le secret professionnel de l'avocat ne s'appliquerait pas aux juristes d'entreprise. Or, une telle règle revient à galvauder le secret professionnel de l'avocat dans les affaires pénales, lequel englobe tous les secrets confiés au défenseur, qu'il soit indépendant ou salarié. Le secret professionnel des juristes d'entreprise titulaires d'un brevet d'avocat doit être respecté. Toute autre interprétation reviendrait à restreindre le droit des entreprises suisses à s'organiser librement et entraînerait des coûts inutiles.

La révision de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (loi sur les avocats) tient compte de l'introduction du modèle de Bologne dans les universités suisses. Pour l'inscription au registre des avocats, il est prévu d'exiger, au-delà du stage et du brevet, des études de droit couronnées par un master dans une université suisse. Or, il serait souhaitable que les titulaires d'un bachelor aient aussi accès au stage d'avocat. Combiner théorie et pratique dans la formation est en effet propice au développement de la souplesse et à l'intégration dans la vie professionnelle.

### **Propriété intellectuelle**

**Droit des brevets:** La protection des inventions biotechnologiques est au cœur de la révision en cours de la loi sur les brevets. Il est prévu d'y ancrer la pratique actuelle de délivrance de brevets dans ce domaine. La biotechnologie, une des principales technologies de pointe, recèle un fort potentiel d'innovation. Du fait de l'intensité des activités de recherche et de développement, des systèmes d'incitation efficaces revêtent une importance cruciale. Dans ce contexte, affaiblir la protection des brevets pour les découvertes biotechnologiques serait irresponsable. En définitive, il en va des conditions-cadre propres à promouvoir la capacité



d'innover et la compétitivité de la place économique suisse et, par conséquent aussi, du maintien de la prospérité et des emplois.

La révision inclut en outre un privilège de la recherche ainsi que le droit d'obtenir une licence d'exploitation pour une invention brevetée en tant qu'instrument ou moyen auxiliaire de recherche. Par ailleurs, il est proposé d'instituer une obligation de fournir l'indication de l'origine des ressources génétiques ou du savoir traditionnel. Un autre point de la révision est l'ancrage dans la loi de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'épuisement national des droits attachés aux brevets (cf. pages 67–68).

La situation actuelle en matière de reconnaissance des brevets devant les tribunaux suisses est insatisfaisante. Les procédures sont trop longues et les instances judiciaires cantonales manquent d'expérience dans ce domaine complexe. Dès lors, la création d'une cour fédérale spécialisée dans les brevets et dotée d'une infrastructure minimale s'impose. La centralisation des affaires entre ses mains permettra de conduire les procès plus efficacement et à moindre coût. Il est également prévu d'édicter un règlement fédéral sur la profession d'ingénieur-conseil.

**Droit d'auteur:** La révision de la loi sur le droit d'auteur vise à renforcer la protection des œuvres sur Internet et à l'adapter aux normes internationales. Du fait de l'entrée en vigueur des conventions dites «Traité Internet» de l'OMPI, des mesures techniques telles que le contrôle des copies feront l'objet d'une protection juridique. Il faut promouvoir les systèmes numériques de gestion individuelle des droits d'auteur, non seulement dans le contexte de la mise en œuvre des Traités Internet, mais aussi pour des raisons de politique économique. Inversement, il y a lieu de stopper le développement de la gestion collective des droits. Il est donc important que la taxe sur les appareils n'ait pas été intégrée au projet de loi. Enfin, le renforcement des droits des producteurs a malheureusement été négligé, même si le message contient une précision essentielle pour l'interprétation.

**Brevet européen:** L'UE n'a toujours pas réussi une percée sur le plan de niveau de la création d'un brevet communautaire. Les obstacles principaux résident dans les problèmes de langues et d'organisation judiciaire. Pour les milieux économiques, faire passer les traditions nationales avant les considérations logiques est une erreur dans une matière aussi technique. A l'avenir, les travaux devront viser systématiquement à améliorer la protection des brevets, à la rendre plus simple, moins chère et plus efficace.

**Accord ADPIC:** L'Accord ADPIC est l'une des plus importantes conquêtes de l'OMC. Il garantit le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle à l'échelle mondiale et des moyens de lutte contre les contrefaçons. Dès lors, il favorise la recherche et le développement, tout en réduisant les entraves au commerce dues à un manque de protection de la propriété intellectuelle. L'efficacité de cet instrument ne saurait être affaiblie. Par ailleurs, conformé-

ment à la Déclaration de la Conférence de Doha, l'économie est prête à faciliter l'accès aux médicaments pour les pays les plus pauvres ne disposant pas d'installations de production propres. Toutefois, les abus – à savoir la réexportation de tels produits vers les pays industrialisés – doivent être empêchés.

**Contrefaçons et piratage:** Tandis que l'établissement de bases légales pour la protection de la propriété intellectuelle s'est développé mondialement au cours des dernières années, la mise en œuvre des droits offre une image plus contrastée sur le plan international. Aussi, le thème de la contrefaçon et du piratage est réapparu tout récemment à l'ordre du jour de différentes organisations telles l'OCDE, l'UE ou la Chambre de commerce internationale (ICC). Cette dernière a lancé l'initiative mondiale «Business action to stop counterfeiting and piracy» (BASCAP). Son but est d'améliorer l'application effective des droits en collaboration avec les entreprises et les organisations aux niveaux local, national et international. ICC Switzerland joue le rôle de plaque tournante.

A l'échelon national, il est prévu d'introduire plusieurs dispositions nouvelles dans diverses lois pour lutter contre les contrefaçons et le piratage, c'est-à-dire dans la législation sur les brevets, le droit d'auteur, les marques, les topographies et les designs. Ces normes concernent principalement l'appui assuré par les autorités douanières lors de l'importation, de l'exportation ou du transit de marchandises falsifiées.

#### **Procédure pénale**

Le nouveau Code de procédure pénale suisse (CPP) est appelé à remplacer les 26 codes cantonaux de procédure pénale ainsi que la loi fédérale sur la procédure pénale. La mesure aura des incidences pour l'économie essentiellement sur trois plans: l'efficacité de l'application du droit, les charges financières de la Confédération et des cantons et l'implication des entreprises dans les procédures pénales.

La mise en œuvre du droit pénal unifié dans le cadre de règles procédurales, elles aussi unifiées, est une nécessité à l'heure qu'il est. Aux yeux de l'économie, le nouveau Code de procédure pénale doit être apprécié surtout sous l'angle de la diminution des coûts et de l'efficacité accrue des poursuites engagées.

En outre, les actes d'instruction doivent préserver la capacité de fonctionnement des entreprises concernées par la procédure en tenant compte du principe de la proportionnalité. En tout état de cause, avec le nouveau droit de procédure pénal unifié, les autorités pénales auront entre les mains les moyens permettant d'abrégé, de simplifier et d'accélérer les procédures pénales tout en sauvegardant les intérêts de la collectivité et des parties, dans le respect des principes de l'Etat de droit.

### Position d'economiesuisse

- La révision du droit de la société anonyme et du droit comptable doit être appréciée sous l'angle suivant: favorise-t-elle, et dans quelle mesure, la liberté d'action des entreprises tout en garantissant la transparence indispensable à la confiance?
- Fondamentalement, une surveillance efficace des marchés financiers présente un intérêt pour l'économie. Les revendications des intermédiaires financiers doivent cependant être suffisamment prises en compte et l'on s'emploiera à éviter les doublons.
- economiesuisse soutient une lutte efficace contre le blanchiment d'argent, mais s'oppose au recours à des méthodes excessivement bureaucratiques qui vont à fins contraires.
- Le droit de recours des associations doit être révisé d'urgence. L'évaluation de projets devra être effectuée globalement et non pas uniquement au regard de critères écologiques.
- economiesuisse soutient le principe d'une protection des données efficace et applicable dans la pratique.
- Le secret professionnel de l'avocat au service d'une entreprise doit être respecté dans la mesure où, dans le cadre d'affaires pénales, il englobe tous les secrets qui lui ont été confiés en tant qu'avocat, cela qu'il soit indépendant ou salarié.
- Dans le cadre de la révision de la loi sur les brevets, c'est à travers l'introduction de systèmes propres à stimuler efficacement la recherche et le développement dans les technologies de pointe que seront créées les conditions-cadre nécessaires au maintien du bien-être et des emplois en Suisse.
- La mise en œuvre d'une procédure pénale unifiée est aujourd'hui une nécessité. Aux yeux de l'économie, le nouveau code de procédure pénale doit être analysé surtout sous l'angle de la diminution des coûts et de l'efficacité des poursuites engagées.

**Il est indispensable de protéger les consommateurs à l'aide de mesures efficaces et bien ciblées. Néanmoins, tout interventionnisme excessif dans ce domaine est contreproductif. Les mécanismes du marché et l'autorégulation permettent de garantir bien plus sûrement que des lois une adaptation souple et rapide aux besoins de la clientèle et aux développements internationaux.**

### La modération s'impose

#### Information des consommateurs: transparence et confiance

economiesuisse prend au sérieux les exigences des consommateurs. Il est légitime de mettre en question les réglementations actuelles concernant ce domaine. Mais la protection des consommateurs est une tâche «interdisciplinaire» et les améliorations doivent être apportées de manière sectorielle, en fonction des normes de protection spécifiques des diverses lois pertinentes.

En décidant de ne pas poursuivre la révision de la loi sur l'information des consommateurs (LIC), le Conseil fédéral s'est opposé à l'introduction de nouvelles prescriptions de portée générale. Mettre en place un pareil réseau, non seulement inutile mais porteur de nouvelles normes contraignantes, aurait créé de nombreux chevauchements et zones d'intersection peu claires avec les dispositions existantes. Renoncer à cette «surréglementation» permet d'avoir davantage de marge de manœuvre pour des solutions adaptées aux problèmes spécifiques de chaque secteur. L'effort doit à présent porter en priorité sur la mise en œuvre des mesures existantes. De plus, il faut éliminer les particularismes helvétiques qui, dans le domaine de l'information aux consommateurs, font obstacle aux échanges et sont un facteur de renchérissement.

Les conditions posées en matière de déclaration varient de branche en branche et souvent aussi de produit en produit. Raison pour laquelle les diverses prescriptions touchant l'information font l'objet de lois spéciales, comme la loi sur le crédit à la consommation ou la loi sur les denrées alimentaires. Les prescriptions intersectorielles comprennent l'ordonnance sur l'indication des prix ou la loi sur la concurrence déloyale (LCD). Sont particulièrement pertinentes à cet égard l'interdiction de tromperie contenue dans la LCD ainsi que l'interdiction de «tromper la clientèle en faisant illusion sur la qualité, la quantité, les possibilités d'utilisation, l'utilité ou la dangerosité des marchandises et des services offerts». Dans sa version actuelle, la LIC permet en outre aux milieux économiques et aux organisations de consommateurs de passer des conventions, en accord avec les normes internationales, sur les marchandises devant être

déclarées. Au demeurant, les mécanismes du marché nous assurent à eux seuls que les fournisseurs opèrent largement en fonction des besoins d'information de leurs clients. En fin de compte, la transparence et la confiance, partant des informations claires et correctes, constituent le fondement même d'un marché fonctionnel. C'est la raison pour laquelle d'innombrables fournisseurs ont créé des systèmes de déclaration sur une base volontaire. L'un des exemples les plus connus est l'étiquetage du secteur des textiles, qui fournit des indications standard sur le traitement, la taille ou la composition du tissu.

### **Sécurité des produits**

Après le projet visant à l'origine la révision de la LIC et la création d'une «LIPC» (loi fédérale sur l'information et la protection des consommateurs), il est prévu d'édicter une loi sur la sécurité des produits. Selon le Conseil fédéral, elle devrait combler les lacunes de la législation actuelle et s'inspirerait de la loi sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT).

### **E-commerce: garantir la flexibilité**

La révision du droit de la vente visée au titre du commerce électronique (avant-projet de loi fédérale sur le commerce électronique) a fait l'objet de vives critiques en procédure de consultation. Le Conseil fédéral a donc renoncé aux modifications du Code des obligations et de la loi fédérale sur la concurrence déloyale qu'il se proposait d'introduire à cet effet.

Ne pas reprendre le droit européen hypertrophié qui régit ce domaine tient compte du fait que la Suisse fait partie des marchés les plus dynamiques en matière d'achats en ligne sur Internet. Ce n'est pas à coups de décrets étatiques que l'on peut renforcer la confiance des consommateurs dans le commerce en ligne. Renoncer à des prescriptions inutiles, comme le droit de révocation, par exemple, donne toutes ses chances aux mesures volontaires et – là où elle est nécessaire – à l'autorégulation. Dans le secteur du commerce électronique, l'autorégulation offre, bien plus sûrement que de nouvelles lois, le moyen de s'adapter souplesment et étroitement aux besoins de la clientèle ou aux conditions internationales.

### **Une loi modèle sur le crédit à la consommation**

Depuis quelque temps, les appels se multiplient à l'appui de mesures destinées à combattre le surendettement des jeunes gens et des jeunes adultes. C'est ainsi qu'une motion parlementaire demande que la loi sur le crédit à la consommation soit complétée par de nouvelles dispositions faisant obligation aux établissements de crédit de «mettre en œuvre un programme de protection sociale» en faveur des jeunes preneurs de crédit. Aujourd'hui déjà, pourtant, la loi fédérale sur le crédit à la consommation oblige les prêteurs à vérifier la capacité de contracter de preneurs de crédit potentiels. Elle leur ordonne également d'annoncer les crédits accordés à un centre de renseignement. Ces dispositions protectrices de la législation suisse qui, de l'avis même des autorités fédérales, ont valeur d'exemple dans toute l'Europe, sont donc suffisantes.

### **Politique européenne des consommateurs**

Les développements en Europe de la politique des consommateurs touchent principalement les entreprises suisses dans leurs opérations avec des clients de l'UE. En avril 2005, la Commission européenne a présenté un projet d'intervention touchant les secteurs de la santé et de la protection des consommateurs. Hormis des initiatives de réglementation, son catalogue d'actions prévoit aussi d'encourager des initiatives d'autorégulation, dont le rôle est toutefois trop peu mis en valeur.

La nouvelle Directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales a pour objet de rapprocher les législations des Etats-membres concernant les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs. Le principe du pays d'origine proposé par l'UNICE, selon lequel une entreprise qui observe les règles de l'Etat dont elle est issue devrait être autorisée à opérer dans toute l'UE, n'a toutefois pas été intégré dans la directive.

Jusqu'ici, le législateur européen a voulu résoudre par des clauses contractuelles types ou des mesures sectorielles spécifiques les problèmes qui se posent lors de la conclusion de contrats sur le marché intérieur. Cette approche sectorielle est de plus en plus critiquée. La Commission européenne a donc lancé une série d'initiatives en vue d'améliorer la cohérence globale du droit contractuel européen. Ce train de mesures comprend le Cadre commun de référence (CCR), qui doit offrir à la Commission les instruments nécessaires pour réexaminer les prescriptions en vigueur ou en élaborer de nouvelles. Ces travaux sur le CCR comportent le risque d'une restriction inutile de la liberté contractuelle à travers une saisie trop détaillée, au moyen de dispositions contraignantes, du plus grand nombre possible de types de contrats. En revanche, dans le cadre du projet «better regulation» de l'UE, on cherche à simplifier et à rationaliser les acquis, dans le domaine de la protection des consommateurs notamment, et à éliminer les imprécisions, les chevauchements et les obstacles au marché.

Au chapitre des crédits à la consommation, la Commission européenne a présenté en automne 2005 un projet révisé de nouvelle directive sur le crédit à la consommation. Le but demeure de moderniser les prescriptions en vigueur, qui datent des années 1980. Sur de nombreux points, le projet révisé va moins loin que la loi suisse sur la consommation. Par exemple, il ne prévoit ni vérification de la capacité de contracter, ni création obligatoire de centres de renseignement.

### **Position d'économiesuisse**

- Tout renforcement inconsidéré de la protection des consommateurs se traduit par un appauvrissement et un renchérissement de l'offre de produits et de services.
- Les mesures volontaires et l'autorégulation doivent avoir la priorité sur les interventions étatiques.
- En tant que «tâche transversale», ou «interdisciplinaire», la protection des consommateurs doit être améliorée de manière ciblée là où, bien sûr, cela s'avère efficace et nécessaire.

La redistribution organisée par l'Etat a considérablement augmentée ces dernières années. Elle est notamment le fruit des demandes croissantes formulées par différents groupes de la société. Ainsi, une part importante des 216 milliards de francs brassés et dépensés annuellement par l'Etat et les assurances sociales alimente un volumineux effort de redistribution des richesses. Cependant, en raison de l'enchevêtrement poussé des flux financiers, caractéristique du système fédéraliste, les contours exacts de ce système de solidarité collective sont difficiles à cerner. Les données disponibles permettent toutefois de mettre en lumière de façon impressionniste certains aspects de la solidarité collective organisée par l'Etat.

### Politique agricole

Dans le domaine de l'agriculture, l'Etat est très présent. Cela se traduit aussi bien par un large appui financier que par une régulation du marché particulièrement dense destinée à soutenir et à contrôler la production indigène. A l'heure actuelle, les ressources publiques affectées à l'agriculture ne répondent que partiellement aux objectifs fixés par le législateur, à savoir la nécessité de garantir la sécurité de l'approvisionnement de la population, de conserver les ressources naturelles et le paysage rural ainsi que de promouvoir une occupation décentralisée du territoire. De l'avis de nombreux observateurs, l'article constitutionnel rate sa cible. Dans ce contexte, l'appui apporté par l'Etat est davantage l'expression d'une solidarité envers une branche dont la productivité est, dans son ensemble, insuffisante pour assurer un revenu décent aux producteurs.

La politique agricole actuelle prévoit deux principaux modes d'intervention étatique. D'une part, l'agriculture bénéficie d'une assistance financière sous forme de subventions (paiements directs, subventions sur les produits). D'autre part, les producteurs profitent d'une régulation du marché (contingement de la production, droits de douane) leur permettant de maintenir les prix de certaines denrées agricoles à un niveau nettement supérieur à celui du marché. Alors que la charge du subventionnement public est supportée par le contribuable, la régulation du marché grève le revenu du consommateur. Comment ces deux formes d'intervention se répercutent-elles sur le revenu des agriculteurs et quels sont les coûts supportés par les contribuables et les consommateurs?

### Importance des subventions

Si on limite l'analyse à la solidarité des contribuables envers l'agriculture, le subventionnement public peut être mis en rapport avec le revenu des agriculteurs. Au total, le revenu net des agriculteurs (rémunération des salariés incluse) atteint 3,9 mrd de francs<sup>1</sup> en 2003. Lorsque de ce revenu sont déduites les subventions sur les produits (0,8 mrd de francs) et les autres paiements publics versés aux agriculteurs (2,7 mrd de francs), soit une aide fédérale totale de 3,5 mrd de francs<sup>2</sup>, le revenu annuel des agriculteurs se réduit à seulement quelques 0,4 mrd de francs (cf. figure ci-dessus), soit 2600 francs par agriculteur environ. Le niveau actuel de ce revenu agricole, une fois les subventions déduites, est ainsi nettement inférieur au revenu indispensable pour couvrir les besoins vitaux. On estime par exemple qu'en l'absence de paiements directs, plus de 70% des foyers agricoles ne percevraient déjà plus un revenu suffisant pour couvrir le revenu minimum garanti par l'aide sociale<sup>3</sup>. Ainsi, le revenu annuel des agriculteurs lié à leur activité provient à près de 90% des contribuables. De ce fait, l'agriculture est donc très largement financée par les autres branches économiques qui supportent, par l'intermédiaire de l'impôt, une part prépondérante du poids de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Bien sûr, ce constat ne vaut que de façon globale puisque la rentabilité des exploitations, de même que la répartition du subventionnement entre les agriculteurs, varient considérablement. En 2004, par exemple, on estime que seules 8% des exploitations ont obtenu des paiements directs supérieurs à 75 000 francs alors que près de 10% n'y ont pas eu droit<sup>4</sup>.

### Régulation étatique coûteuse pour le consommateur et l'agriculteur

Au-delà de la solidarité fournie par les contribuables, le secteur agricole profite également d'une forte réglementation étatique favorisant notamment des prix élevés et limitant la concurrence internationale. Par ce biais, les consommateurs sont appelés à fournir un appui considérable au secteur agricole. Grâce à des mesures telles que la protection douanière et la mise en place de contingents, l'offre de produits agricoles sur le marché helvétique est en effet strictement contrôlée. Pour les consommateurs, l'intervention de l'Etat est donc généralement synonyme de prix nettement supérieurs à ceux du marché. Ainsi, l'OCDE<sup>5</sup> estime

<sup>1</sup> OFAG, Rapport agricole 2004, 2004.

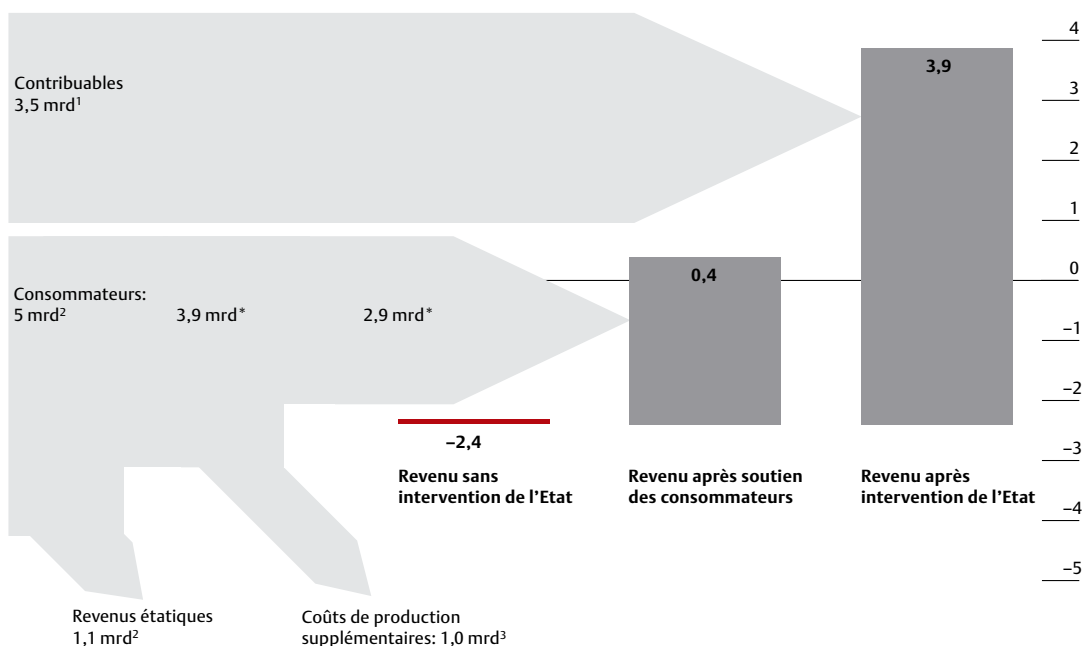
<sup>2</sup> Ne sont pas compris: les paiements versés au titre d'aide à l'agriculture en général (pas à des producteurs individuels) ayant pour objectif de financer des services dans des domaines tels que la recherche, le développement, la formation, l'inspection, la commercialisation et la promotion. De même, le calcul exclut le soutien apporté par les cantons. A titre comparatif, les dépenses publiques en faveur de l'agriculture ont atteint au total 4.4 mrd de francs en 2003.

<sup>3</sup> Rapport d'activité 2004, Agroscope Fat Tänikon, 2005.

<sup>4</sup> Estimations sur la base de la réponse du Conseil fédéral du 2 décembre 2005, Interpellation 05.3558, politique agricole 2011, pour une répartition plus ciblée des subventions, déposée par Felix Walker.

<sup>5</sup> OCDE, Bases de données des ESP et des ESC, 2005.

**Revenu net de l'agriculture avant et après intervention de l'Etat**  
2003, en milliards de francs, exploitations et employés



\* Les interventions étatiques en faveur de l'agriculture génèrent des coûts supplémentaires de 3,9 mrd fr. à la charge des consommateurs. Cependant, l'agriculture ne touche que 2,9 mrd en raison des coûts supplémentaires dus aux réglementations.

<sup>1</sup> OFAG, 2004: Rapport 2004 sur l'agriculture. <sup>2</sup> OCDE, 2005: Banque de données ESP/ESC.

<sup>3</sup> OFAG, 2005: Politique agricole 2011, Poursuite du développement de la politique agricole, documentation pour la procédure de consultation, page 286.

que les prix payés en Suisse pour les denrées agricoles sont en moyenne deux fois et demie plus élevés que les prix internationaux. Dans ce contexte, les consommateurs helvétiques s'acquittent d'un surcoût annuel proche de 5 mrd de francs en raison de la régulation étatique. De ce montant, l'OCDE estime que 3,9 mrd bénéficient directement aux producteurs agricoles, le reste (1,1 mrd) allant dans les caisses de l'Etat notamment sous forme de taxes douanières (0,7 mrd de francs). Il faut de surcroît rappeler que pour les agriculteurs, le contrôle de l'Etat exercé sur le marché agricole n'est financièrement pas que positif. En effet, les multiples réglementations spéciales poussent également les coûts de production à la hausse. On parle ainsi d'un surcoût à la charge des agriculteurs proche du milliard de francs<sup>6</sup>. Une fois le coût supporté par les agriculteurs déduit de celui pris en charge par les consommateurs, il apparaît que la régulation du marché agricole ne «rapporte» plus qu'environ 3 mrd de francs nets aux agriculteurs.

**Déficit de la branche agricole à différencier**

En l'absence d'intervention publique, l'activité agricole serait très nettement déficitaire puisque la perte annuelle consolidée pour la branche atteindrait 2,4 mrd de francs (cf. figure page 75). Au final, les consommateurs (5 mrd) et les contribuables de la Confédération (3,5 mrd) soutiennent ensemble l'agriculture pour un montant total de 8,5 mrd de francs. A cela s'ajoutent les subventions cantonales et autres dépenses de l'Etat en faveur du secteur agricole, mais non ventilées. Le cumul des interventions financières et réglementaires ne profite cependant à la branche agricole, après déduction des surcoûts de production et des recettes de l'Etat, que pour un montant total de 6,4 mrd de francs. Pour permettre à la branche de maintenir ses structures, la solidarité collective garantie par l'intervention de l'Etat apporte ainsi en moyenne une aide nette proche de 100 000 francs par exploitation, soit 33 000 francs par personne active dans cette branche. Mais il faut souligner ici le fait que ce ne sont pas tous les moyens ainsi injectés qui vont effectivement aux agriculteurs. Une part non négligeable de cet appui rate sa cible et va aux intermédiaires de la chaîne de production agricole.

<sup>6</sup> Cette estimation se base sur les différences de coûts par rapport à l'UE. Source: OFAG, Politique agricole 2011. Evolution future de la politique agricole, Dossier de consultation, p. 286.

## Redistribution des recettes fiscales de la Confédération aux cantons



\* VS, TI, VD: impôt fédéral direct 1999 / 2000 \*\* Personnes physiques et morales

Sources: AFC 2001: Statistiques des impôts / Impôt fédéral direct.  
 DFF 2005: Finances publiques en Suisse 2003. Propre calcul.

## Politique régionale

Afin de limiter les écarts économiques entre les régions du pays, le fédéralisme suisse connaît un important mécanisme de redistribution liant les différents cantons. L'objectif de cette solidarité est de garantir et de renforcer la cohésion nationale. Cette solidarité passe d'une part par un aménagement de la répartition des dépenses fédérales sur les différents cantons en fonction de leur capacité financière respective. D'autre part, la solidarité intercantonale se manifeste également dans la charge inégale que fait en particulier peser l'impôt fédéral direct sur les contribuables des différents cantons et ainsi la part diverse de ceux-ci dans le financement du budget fédéral.

Enfin, le projet de nouvelle péréquation financière, approuvé par le peuple et les cantons fin 2004 et actuellement en cours de mise en œuvre, aura notam-

ment pour mission de renforcer la solidarité intercantonale sur une base plus transparente.

## Répartition des subventions fédérales favorable aux régions périphériques

En ce qui concerne la répartition des dépenses fédérales sur les cantons, la solidarité se manifeste en premier lieu par des flux financiers globalement favorables aux régions plus faiblement dotées en ressources financières. En 2003, la Confédération a reversé plus de 15 mrd<sup>7</sup> de francs aux cantons. Les parts des cantons aux recettes fédérales (4,1 mrd), les routes (2,8 mrd), l'agriculture (2,6 mrd) et les assurances sociales (2,6 mrd) sont les principaux domaines concernés par ces transferts. L'examen de la répartition intercantonale des contributions fédérales révèle un dispositif important de redistribution des richesses. Ainsi, les cantons du Jura, d'Uri et des Grisons, par exemple, qui figurent parmi les cantons à faible capacité financière, ont obtenu de la Confédération le retour financier proportionnellement le plus important, contre, à l'autre extrême, la contribution fédérale proportionnellement la plus faible pour les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne et de Zurich. Pour certains cantons, la manne fédérale peut même atteindre le double des recettes fiscales cantonales. En conséquence, les montants versés par la Confédération occupent parfois une place prépondérante dans le financement des tâches réalisées par un canton.

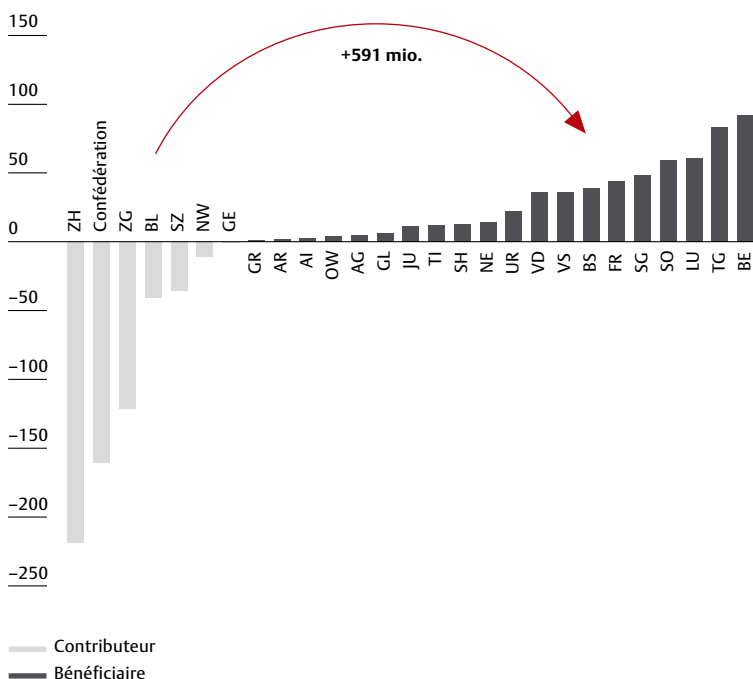
## IFD: effort fiscal des cantons-villes et des cantons fiscalement attractifs

La répartition du fardeau de la fiscalité fédérale sur les contribuables des différents cantons occasionne elle aussi une importante redistribution intercantonale. Etant donné que le produit de l'impôt dépend considérablement de la capacité contributive des citoyens et de l'activité économique sur un territoire donné, les sommes prélevées fluctuent d'un canton à l'autre. C'est particulièrement le cas de l'impôt fédéral direct (IFD) frappant les personnes physiques et morales. Ainsi, les statistiques<sup>8</sup> de l'IFD montrent que, proportionnellement, les contribuables des cantons de Zoug, Genève, Schwyz et Bâle-Ville contribuent en moyenne au budget de la Confédération pour des montants au moins triples (voire presque décuplés pour le cas extrême de Zoug) par rapport aux contribuables des cantons comme le Valais, le Jura ou Uri (cf. figure page 76). Au final, les neuf cantons dont la contribution fiscale par habitant au budget fédéral via l'IFD est supérieure à la moyenne nationale versent 2,5 mrd de francs de plus que les 17 cantons dans lesquels elle est inférieure à la moyenne. En montants absolus, les cantons de Genève, de Zurich et de Zoug contribuent pour plus de 80% à cet effort supplémentaire. Lorsqu'on met en rapport le poids de la charge fiscale que fait peser l'IFD avec la répartition des subventions fédérales, on s'aperçoit que – en tendance – les cantons

<sup>7</sup> Finances publiques en Suisse 2003, DFF, 2005, p. 72–73.

<sup>8</sup> Statistique fiscale / Impôt fédéral direct 2001, AFC, 2001.

**Effet général de la RPT par canton, y compris compensation des cas de rigueur**  
Hypothèses pour 2002 en millions de francs



Source: AFF 2004; mise à jour du bilan global de la RPT et dynamique des nouveaux instruments de péréquation 1998-2002.

qui obtiennent proportionnellement plus de subventions de la part de la Confédération contribuent également moins à l'effort collectif du ménage fédéral. Inversement, on observe que les cantons qui contribuent davantage au budget fédéral ont un retour financier de la Confédération en tendance inférieur à la moyenne.

La solidarité intercantonale prend également d'autres visages. Ainsi, en vertu du système actuel de péréquation financière, les cantons à faible capacité financière contribuent moins lourdement au financement public de l'AVS et de l'AI et profitent d'une redistribution plus généreuse du bénéfice de la Banque nationale suisse. Il se pose également la question de savoir comment les administrations et régies fédérales (écoles polytechniques, CFF, etc.), financées largement par les impôts fédéraux, sont réparties sur le territoire helvétique. Là aussi, des différences notables peuvent être mises en évidence.

**La nouvelle péréquation financière accroît encore la solidarité régionale**

Enfin, avec la nouvelle péréquation financière, dont le financement est conjointement assuré par la Confédération et les cantons, la solidarité interrégionale sera une nouvelle fois renforcée et prendra une nouvelle dimension. Il est prévu que ce nouveau système soit mis en œuvre ces prochaines années. Si, par hypothèse, la nouvelle péréquation financière était déjà entrée en vigueur en 2002, les nouveaux instruments de péréquation auraient fait passer le volume global de

redistribution intercantonale à 3 mrd de francs. Par rapport au mécanisme actuellement en vigueur, la solidarité intercantonale aurait ainsi augmenté de près de 0,6 mrd<sup>9</sup>. Six cantons à forte capacité financière (Zoug, Nidwald, Schwyz, Zurich, Bâle-Campagne et Genève) ainsi que la Confédération auraient eu à s'acquitter d'une charge plus lourde au titre de la solidarité intercantonale, permettant aux 20 autres cantons d'alléger leurs budgets (cf. figure page 77).

**Politique sociale**

Alors que d'importantes solidarités s'organisent de manière privée, notamment au sein des familles, avec les proches ou le voisinage, l'intervention financière de l'Etat en faveur des individus joue elle aussi un rôle considérable. La solidarité étatique sur le plan social se fonde aussi bien sur des mécanismes de redistribution par les dépenses ou les subventions que par les prélèvements obligatoires ou l'impôt. Au fil des décennies, la Suisse a construit un filet de protection sociale au maillage serré destiné à fournir à chacun un revenu couvrant les besoins vitaux. Outre l'aide sociale, qui n'intervient qu'en dernier ressort, nombre d'assurances sociales ont été mises sur pied. Les divers éléments de l'édifice social induisent chacun un type particulier de partage des ressources. Les solidarités sociales les plus importantes lient, d'une part, les actifs aux inactifs et, d'autre part, les différentes classes de revenus et de fortunes entre elles.

**Vaste Etat-providence financé par les actifs, les employeurs et les contribuables**

De nombreux dispositifs de protection sociale se substituent au marché pour fournir aux ménages de quoi subvenir à leurs besoins en l'absence ou en complément de revenu issu de l'activité lucrative. La solidarité s'articule en priorité autour des prestations des assurances sociales que perçoivent les individus. En l'an 2003, la protection sociale a coûté près de 130 mrd frs, soit près de 30% du PIB<sup>10</sup>. Il s'agit d'un montant nettement supérieure à la moyenne européenne, comparable à celui de pays tels que l'Allemagne, le Danemark ou la France, traditionnellement considérés comme des Etats-providence. Ainsi, ce sont plus de deux millions de personnes qui dépendent financièrement de l'assurance-invalidité (AI), de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-chômage et de l'assurance-accidents<sup>11</sup>. Le coût de ces prestations est pour l'essentiel supporté par les actifs et les employeurs, sous forme de cotisations sociales, mais également par les contribuables sous la forme d'impôt. En 2002, pour chaque personne ayant

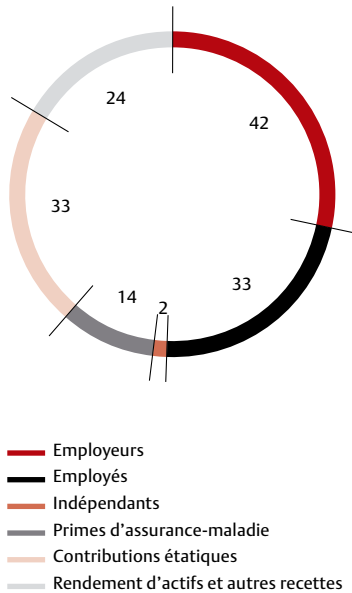
<sup>9</sup> Mise à jour du bilan global de la RPT et dynamique des nouveaux instruments de péréquation 1998-2002, AFF, 2004.

<sup>10</sup> Comptes globaux de la protection sociale, résultats 2002/estimations 2003, OFS 2005, p. 8 et 14.

<sup>11</sup> Statistique des assurances sociales suisses 2005, OFAS, 2005.

## Recettes de la sécurité sociale

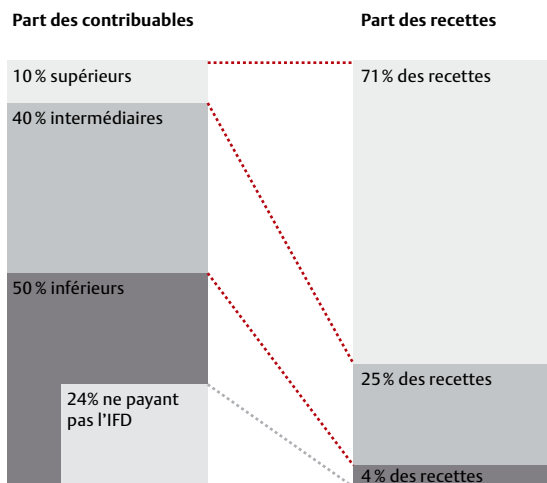
2003, en milliards de francs, ventilés par source



Source: OFS 2005: Les comptes globaux de la protection sociale, résultats 2002 – estimations 2003.

## Provenance des recettes de l'impôt fédéral direct par tranches de revenu imposable

Personnes physiques, en %, 1997/1998



Source: AFC, statistique relative à l'impôt fédéral direct, personnes physiques.

bénéficié des prestations de ces assurances, deux personnes exerçaient une activité lucrative. Le nombre limité d'individus devant supporter l'essentiel du financement des assurances sociales témoigne de l'importance du pacte de solidarité liant les actifs aux inactifs.

En 2003, le financement total de la protection sociale s'est élevé à près de 150 mrd de francs<sup>12</sup>. Les cotisations versées aux assurances sociales ont atteint un montant total de 77 mrd de francs, dont 42 mrd versés par les employeurs, 33 mrd par les salariés et 2 mrd par les indépendants (cf. figure page 78 en haut). Les contribuables, par l'intermédiaire des subventions fédérales, cantonales et communales, ont financé la protection sociale à hauteur de quelque 34 mrd de francs, dont environ 19 mrd ont alimenté les assurances sociales. Enfin, les assurés ont payé directement les primes obligatoires d'assurance-maladie à hauteur 14 mrd. Tous ces éléments ont permis de couvrir 85% du financement de la protection sociale.

Si l'on considère individuellement les dépenses des principales assurances sociales, le coût par bénéficiaire en 2004 (sans distinction entre les types de bénéficiaires) atteint en moyenne annuelle 21 500 francs<sup>13</sup> pour l'assurance chômage contre 22 700 pour l'assurance invalidité et 16 600 pour l'AVS, sans tenir compte des prestations complémentaires AVS et AI. Parallèlement aux prestations en espèces, l'AVS et en particulier l'AI proposent un large éventail de prestations en nature destinées à améliorer l'état de santé et le confort des bénéficiaires. Lorsque les prestations des assurances sociales ne couvrent pas les besoins vitaux, intervient alors l'aide sociale. Au total, les cantons et les communes ont dépensé plus de 3,8 mrd<sup>14</sup> de francs pour les tâches liées à l'assistance. En 2004, dans le seul canton de Zurich<sup>15</sup>, près de 28 000 ménages comprenant 47 000 personnes (3,8% de la population) ont obtenu des prestations de l'aide sociale pour un montant mensuel moyen proche de 2400 francs. Dans 51% des cas, l'aide sociale a constitué l'unique source de revenu des ménages concernés.

## Redistribution du haut vers le bas...

Outre les solidarités liant les actifs aux inactifs, l'Etat opère aussi une importante redistribution de ressources entre les différentes classes de revenus et de fortunes. Celle-ci résulte de deux éléments: d'une part certaines prestations publiques et sociales sont destinées à profiter davantage aux classes de revenu les plus modestes, en principe de manière ciblée. Il s'agit d'un très long catalogue de mesures d'aide financière telles que les prestations complémentaires AVS et AI, les aides au logement, les réductions de primes d'assurance-maladie, etc. D'autre part, les prélèvements obligatoires, aussi bien au niveau des impôts directs

<sup>12</sup> Comptes globaux de la protection sociale, résultats 2002/estimations 2003, OFS 2005, p. 9.

<sup>13</sup> Statistique des assurances sociales suisses 2005, OFAS, 2005

<sup>14</sup> Finances Publiques en Suisse 2002, DFF, 2004

<sup>15</sup> Sozialbericht Kanton Zürich 2004, Sozialamt des Kantons Zurich, OFS, 2005



que de certaines assurances sociales, grèvent tout particulièrement les couches les plus aisées de la population. Selon le principe de la capacité contributive, les classes de revenu ou de fortune élevées sont appelées à verser à l'Etat et aux assurances sociales des contributions financières plus importantes que les tranches de revenu et de fortune inférieures, parfois dans des proportions considérables. Cette ponction s'accroît encore de manière disproportionnée lorsque le système fiscal est aménagé de manière progressive. De surcroît, certains impôts spécifiques (sur la fortune, droits de timbre, impôts sur les gains immobiliers, etc.) grèvent plus lourdement le patrimoine des couches aisées.

### ...par l'impôt

L'impôt fédéral direct prélevé (IFD) sur le revenu des personnes physiques et comptant pour près de 15% des recettes fiscales fédérales illustre particulièrement bien la solidarité liant les classes de revenus. Tout d'abord, les statistiques<sup>16</sup> montrent que près de 24% des contribuables n'ont pas à s'acquitter de l'IFD faute de revenu suffisant. A l'opposé, les 10% des contribuables aux revenus les plus élevés contribuent pour plus de 70% des recettes de l'IFD contre seulement 4% pour les 50% des contribuables aux revenus les plus bas (cf. figure page 78 en bas). La répartition inégale du fardeau fiscal de l'IFD conduit inéluctablement à une importante redistribution. Si, par référence, pour mesurer l'effet de solidarité, tous les contribuables avaient à s'acquitter d'une charge d'impôt égale (soit un impôt forfaitaire par contribuable de 1440 francs)<sup>17</sup> au niveau de l'IFD, il apparaît que les revenus supérieurs à 100 000 francs ont fourni en 2001 un effort considérable de solidarité sociale à hauteur de 3,7 mrd de francs. Au niveau des impôts cantonaux et communaux, on observe en règle générale les mêmes mécanismes de solidarité collective. Ainsi, par exemple dans le canton de Vaud<sup>18</sup>, les 20% des contribuables aux revenus les plus bas (68 300 contribuables) ne contribuent qu'à 0,8% des recettes cantonales (15,4 mio. de francs) provenant de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques alors que les seuls 2% des contribuables aux revenus les plus élevés (6400 contribuables) supportent 24% du produit de ces mêmes impôts (460 mio. de francs). En d'autres termes, l'Etat – et encore moins les prestations sociales – ne pourrait plus être financé sans les recettes de ces très hauts revenus.

### ... et par les cotisations sociales

Au-delà des impôts, les assurances sociales renforcent également les liens de solidarité entre les classes de revenus. C'est notamment le cas des cotisations versées à l'AVS et à l'AI. Alors que les cotisations sont calculées sur la base du revenu effectivement perçu par les assurés, les rentes versées par ces assurances sont

limitées aussi bien vers le haut que vers le bas. Ainsi, pour les revenus supérieurs à 77 400 francs (2005), les rentes AVS et AI mensuelles cessent d'augmenter. De ce fait, ces deux assurances sociales se transforment donc en un large impôt pour les revenus plus élevés. Le système d'assurance mis en place pour l'AVS et l'AI repose donc considérablement sur les contributions des hauts revenus. Ainsi, la statistique des revenus de l'AVS met en lumière que les 20% de cotisants aux revenus les plus élevés contribuent à la moitié des revenus AVS<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Statistique IFD, Personnes physiques, 1997/1998, AFC.

<sup>17</sup> Statistique fiscale / Impôt fédéral direct, AFC 2001.

<sup>18</sup> Administration cantonale vaudoise des impôts / Service cantonal de recherche et d'information statistiques.

<sup>19</sup> Statistiques de la sécurité sociale – les revenus AVS 1999, OFAS, p. 80.