



politique économique suisse 2003

Economie extérieure	68
Finances et fiscalité	79
Conjoncture et monnaie	97
Formation et recherche	103
Energie et environnement	108
Politique de l'information et de la communication	118
Concurrence	124
Questions juridiques	126
Thèmes transversaux	132
Agriculture	139
Consommation	142
Sécurité	144

OMC: «Agenda de Doha pour le développement»

Tout progrès supplémentaire obtenu en matière de libéralisation dans le cadre de l'OMC sert les intérêts stratégiques de la Suisse. Pour une petite économie comme la nôtre, très ouverte et rattachée à aucun des grands blocs économiques, la mise en place de règles commerciales ayant force de loi à l'échelle mondiale revêt une importance considérable. Ce renforcement de l'ordre commercial mondial n'est pas seulement utile à la Suisse; il l'est pour toutes les économies nationales.

Le travail fondamental de Doha

Après l'aboutissement en 1995 de l'Uruguay Round du GATT, qui a marqué du même coup la création de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC), la 4e Conférence ministérielle de l'OMC a donné en novembre 2001 à Doha, au Qatar, le coup d'envoi d'un nouveau cycle de négociations commerciales mondiales. Compte tenu de l'importance sans cesse croissante des pays en développement et de l'adhésion de la Chine à l'OMC, on désigne ce cycle par la formule «Agenda de Doha pour le développement». Le résultat des négociations de Doha est présenté dans une déclaration des ministres qui contient un programme de travail détaillé pour la suite du processus. Le nouveau cycle de négociations devra être achevé au plus tard le 1^{er} janvier 2005, sous la forme d'un engagement unique («single undertaking»).

Cancun 2003, étape intermédiaire

Lors de la 5e conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra en septembre 2003 à Cancun, Mexique, il sera procédé au plus haut niveau à une évaluation intermédiaire du processus de négociation. On espère aussi que les ministres feront démarrer les négociations aux chapitres des investissements directs, de la concurrence, des marchés publics et de la facilitation des échanges.

Négociations léthargiques

Dans la plupart des dossiers, les négociations ont suivi jusqu'ici une allure sur laquelle les milieux économiques portent des appréciations allant de «plutôt traînante» à «décevante». A l'évidence, il n'est pas aisé pour une organisation internationale réunissant quelque 150 Etats membres de trouver des terrains d'entente sans qu'un certain nombre de pays fassent usage de leur droit de veto. Dès lors, il n'est pas étonnant qu'un nombre toujours plus grand d'accords économiques régionaux soient conclus parallèlement à ces négociations. Par conséquent, l'objectif, con-

venu à Doha en novembre 2001, de mener le nouveau cycle des négociations mondiales à bonne fin d'ici au 1^{er} janvier 2005, sera difficile à tenir. Bien que les négociations proprement dites n'aient encore débuté sur aucun de ces thèmes et que, pour l'essentiel, on n'ait abordé pour l'instant que des questions de procédure, on observe une grande méfiance réciproque parmi les équipes de négociation. Selon des indiscrétions internes, l'euphorie de Doha se serait envolée. Les raisons de ce changement de climat sont multiples. Par exemple, les Etats-Unis ont appliqué en mars 2002 des pénalités douanières aux importations d'acier et adopté une nouvelle loi sur l'agriculture qui accroît les subventions agricoles. D'un autre côté, le président américain a obtenu du congrès, en matière de négociation d'accords internationaux, des pouvoirs renforcés («Trade Promotion Authority») qui élargissent sa marge de manœuvre dans le cadre de l'OMC en particulier. Doha a suscité de grands espoirs dans le tiers monde. Le sud s'en prévaut maintenant pour demander que le nord ouvre davantage ses marchés. De nombreux Etats du tiers monde craignent toutefois qu'à l'expiration de l'accord de l'OMC sur les textiles en 2004, les Etats-Unis et l'UE cherchent à se protéger contre les importations bon marché du tiers monde par de nouvelles mesures douanières. Jusqu'à la fin de 2002, il s'agissait en particulier de trouver un accord sur le thème «protection des brevets et accès du tiers monde à la médecine». Selon la déclaration de Doha, les pays en développement frappés par des épidémies de sida, de malaria ou de tuberculose se voient accorder l'autorisation d'importer de pays tiers ou de fabriquer eux-mêmes, à certaines conditions mais sans versement de droits de licence à l'industrie pharmaceutique, les médicaments modernes dont ils ont besoin pour lutter contre ces fléaux. Mais il apparaît toujours plus clairement que des pays comme l'Inde et le Brésil, qui fabriquent des génériques, entendent utiliser ces négociations comme un sésame pour leurs propres produits d'exportation. De même, des problèmes passablement ardues subsistent au chapitre de l'agri-

culture, où les grands pays exportateurs comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Brésil et l'Argentine exercent une forte pression sur les autres membres de l'OMC afin d'obtenir les plus larges concessions possibles, alors qu'eux-mêmes ne sont que modérément disposés à faire des concessions dans d'autres domaines, par exemple celui de la protection des désignations de provenance géographique de vins et spiritueux. On relève aussi des difficultés au titre de l'accès au marché des produits industriels. Par ailleurs, le thème «commerce et environnement» ainsi

que les exigences liées à la clause sociale posent des problèmes non négligeables aux pays en développement. Le nouveau directeur général de l'OMC entré en fonction en septembre 2002, le Thaïlandais Supachai, préside le Comité des négociations commerciales (TNC). Lequel n'a guère observé à ce stade de grands progrès dans les négociations.

Les négociations du GATS

Les négociations sur les services qui se déroulent au sein de l'OMC font néanmoins de bons progrès. Après avoir, à ce sujet, formulé leurs demandes («requests»), les divers pays concernés préparent à présent leurs offres («offers»). Les règles de l'élimination des obstacles à l'accès des marchés et à la discrimination des étrangers par rapport aux ressortissants nationaux sont négociées dans le cadre d'entretiens bilatéraux. Etant donné que la norme de libéralisation ainsi convenue aura force de loi à l'égard de tous les membres de l'OMC, on peut en escompter une impulsion sensible pour le commerce mondial des services. Les négociations sont complexes, car chaque type d'entrave doit être traité spécifiquement dans chaque secteur. Pour la Suisse, l'allègement des conditions de transfert des cadres entre des entreprises intégrées revêt un intérêt tout particulier. Dans ce dossier, la Suisse a formulé des exigences très claires, mais nos partenaires commerciaux de toutes régions attendent aussi des allègements substantiels, comme la non-application de contingents ou la prorogation de la durée de validité.

Il est intéressant de constater que dans le cadre du GATS, des négociations sur les services ont également lieu avec l'UE. Par conséquent, il serait possible d'obtenir un allègement dans ce secteur même si les «bilatérales II» entre la Suisse et l'UE n'aboutissaient pas.

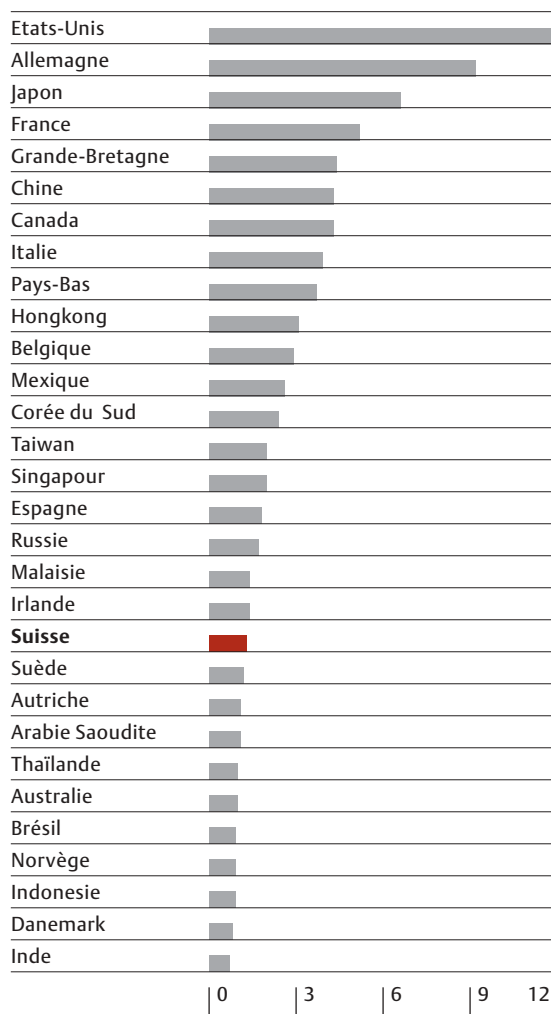
On peut regretter qu'en raison de résistances intérieures, la Suisse se montre très réservée aux chapitres de l'infrastructure (notamment à ceux de l'énergie, des services postaux et de la santé). Une libéralisation plus poussée de ces secteurs serait pourtant bénéfique, elle aussi, à la place économique suisse. Même remarque à propos de l'exigence du domicile en Suisse pour la majorité des membres d'un conseil d'administration. De nombreux pays se plaignent vivement de cet obstacle.

Position d'économie suisse

— Au cours des 50 années d'existence du GATT-OMC, ses parties contractantes ont conclu de nombreux

Nations exportatrices, 2001

En pour cent des exportations mondiales de marchandises



Source: OMC 2002

accords. Il en est résulté un solide dispositif conventionnel multilatéral, qui a fourni de précieux services au commerce mondial. On n'ose imaginer à quoi le commerce mondial ressemblerait aujourd'hui sans ce corps de règles internationales. Tout progrès de libéralisation supplémentaire obtenu dans le cadre de l'OMC sert les intérêts stratégiques de la Suisse. Pour notre pays, qui n'appartient à aucun des grands blocs mondiaux et dont l'économie est particulièrement ouverte, la promulgation de règles commerciales contraignantes à l'échelle mondiale revêt une grande importance. Si le présent cycle de négociations ne devait pas porter ses fruits, on courrait le risque de voir le régionalisme et le protectionnisme s'aggraver dans les échanges mondiaux et la légitimité de l'OMC

être remise en cause. Un renforcement du régionalisme pourrait infliger de graves handicaps concurrentiels à l'économie suisse.

— Les libéralisations réalisées dans le cadre de l'OMC impliquent aussi des réformes dans notre pays, par exemple au chapitre de la politique agricole. Ces réformes ne sont que partiellement en voie de réalisation; pour le reste, elles se font attendre. La concurrence globale de plus en plus rude ne laisse pas d'autre choix que d'attaquer ou de poursuivre résolument les réformes de politique économique. L'isolement ne constitue une solution valable pour aucun pays. Raison pour laquelle il est bon de soutenir à fond les efforts susceptibles de faire avancer la libéralisation dans le cadre de l'OMC.

Principaux objets de négociation de «l'Agenda de Doha pour le développement» de l'OMC

Accès des produits industriels au marché (GATT) +++
Négociations sur les réductions douanières et les obstacles non tarifaires aux échanges. L'économie suisse nourrit à ces deux titres des conceptions ambitieuses.

Agriculture ++
Selon le programme de travail de Doha, les négociations porteront sur la réduction des subventions aux exportations, les soutiens internes et l'accès aux marchés. La Suisse, qui œuvre dans le groupe des « multifonctionnalistes », doit éviter, pour rester crédible, de jouer un rôle de frein contre-performant.

Services (GATS) +++
Les négociations seront menées sur la base d'offres et de demandes. L'économie suisse souhaite de larges et rapides ouvertures à ce chapitre.

Propriété intellectuelle (TRIPS) ++
L'accord actuel sur les ADPIC (TRIPS) ne doit pas être mis en cause. Il offre suffisamment de flexibilité pour tenir compte des exigences particulières des pays en développement en matière d'accès aux médicaments.

Investissements directs et commerce ++
L'économie suisse milite pour offrir un cadre libéral multilatéral aux investissements transfrontières. Ces investissements devront se fonder sur un certain nombre de principes. Le coup d'envoi de ces négociations devrait être donné à Cancun.

Concurrence et commerce +
Certains membres de l'OMC n'appliquent pas une politique de la concurrence à proprement parler. La globalisation accroît la pression concurrentielle sur les entreprises. Les procédures doivent être plus transparentes, plus simples et plus fiables. Le point de départ pourrait être donné à Cancun.

Marchés publics +
Aussi longtemps que l'accord actuel n'est pas effectivement appliqué, la question se pose de savoir si des ouvertures ultérieures sont judicieuses. L'économie suisse ne pourrait bénéficier d'un régime d'adjudications réellement ouvert à l'échelle internationale.

Facilitation des échanges (procédure douanière) ++
Pour les entreprises suisses actives à l'échelle internationale, l'allègement des procédures douanières revêt beaucoup d'importance. Point de départ possible à Cancun.

Règlement des différends ++
L'économie suisse a intérêt à ce que des règles claires et efficaces soient édictées dans ce domaine.

Environnement et commerce +
es négociations pour la prise en considération des normes des accords environnementaux multilatéraux (AEM) peuvent intéresser l'économie, de même que les déclarations sur l'étiquetage environnemental (« labelling ») transfrontière.

Pays en développement – traitement spécial et différencié –
L'économie suisse estime qu'on doit user avec prudence des traitements spéciaux en faveur des pays en développement et les lier à un « phasing out ». Les barrières douanières élevées pratiquées par les pays en développement avancés doivent être démantelées. La protection juridique industrielle doit être approfondie. Par principe, tous les membres de l'OMC doivent être soumis aux mêmes règles.

degré d'appréciation d'économiesuisse:

+++ attentes élevées

++ positif

+ utile

– discutable

Politique européenne

Grâce aux accords bilatéraux I, de nombreux obstacles dans les relations entre la Suisse et l'UE ont pu être surmontés. Les nouvelles négociations (Bilatérales II) permettent d'améliorer notre environnement économique extérieur de manière limitée seulement. Elles ne devraient pas être conclues à tout prix. Quant à l'élargissement de l'UE, il nécessite d'adapter les accords existants. L'économie y est favorable.

L'UE à un tournant

La politique européenne suisse demeure un thème central de l'activité d'économiesuisse. Etant donné que l'intégration européenne est un processus dynamique, nos relations avec l'UE doivent être réexaminées en permanence. Dans cet esprit, economiesuisse s'est livrée à deux analyses économiques, l'une en novembre 2000 («Europe. Options pour la Suisse et réformes internes»), l'autre en octobre 2002 («Politique suisse d'intégration: état des lieux»). Après l'adhésion de dix nouveaux pays en mai 2004, l'UE sera une mosaïque plus grande encore. Ce que cela signifie en termes économiques et institutionnels, aussi bien positivement que négativement, devra donc encore être réévalué à ce moment-là. Une chose, cependant, est sûre aujourd'hui déjà: quelle que soit la politique européenne poursuivie par notre pays, il est urgent d'entreprendre tout ce qui est possible pour redonner du tonus à la place économique suisse.

Accords bilatéraux I: accès amélioré au marché européen

Après le non à l'EEE le 6 décembre 1992, la Suisse est parvenue à conclure, malgré un certain scepticisme initial et au terme de négociations longues et parfois laborieuses, sept accords bilatéraux avec l'UE. Ce dispositif, qui comprend les accords sur la recherche, les marchés publics, les obstacles techniques au commerce, l'agriculture, le transport aérien, les transports terrestres et la libre circulation des personnes, est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002. Il s'agit à présent de transposer et de mettre en œuvre ces accords. Les autorités et les acteurs économiques jouent un rôle central dans ce processus. Les sept accords sont administrés par des comités mixtes, c'est-à-dire par des organes communs aux deux parties contractantes. Les premiers travaux se sont déroulés positivement. L'économie suisse est convaincue que la Suisse a réussi, grâce aux accords, non seulement à améliorer sensiblement l'accès des entreprises suisses au marché européen, mais aussi à étendre et à stabiliser nos

relations extérieures. A l'instar de l'Accord de libre échange de 1972 et de nombreux autres accords ultérieurs, les accords bilatéraux I devront être adaptés à la suite de l'adhésion à l'UE, le 1^{er} mai 2004, de dix pays d'Europe centrale et orientale et du Bassin méditerranéen. L'économie suisse appuie ce processus.

Bilatérales II: pas à n'importe quel prix

En juillet 2001, la Suisse et l'UE se sont entendues sur un nouveau cycle de négociations bilatérales (Bilatérales II). Il comprend sept «leftovers», c'est-à-dire des domaines où la Suisse et l'UE ont convenu d'entamer des négociations supplémentaires lors de la conclusion des accords bilatéraux I. Les domaines concernés sont les suivants: les services, les pensions, les produits agricoles transformés, l'environnement, la statistique, les médias ainsi que l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse. A la demande de l'UE, trois nouveaux domaines centraux se sont ajoutés: la fiscalité de l'épargne, la coopération dans les domaines de la justice, de la police et de l'asile (Schengen/Dublin) et une collaboration accrue dans la lutte contre la fraude.

Du point de vue de l'économie, les nouvelles négociations bilatérales permettraient d'améliorer notre environnement économique extérieur de manière limitée seulement. Le dossier des produits agricoles transformés constitue cependant une exception. Il est non seulement primordial pour l'industrie agroalimentaire suisse, mais il est aussi intéressant pour les industries de l'UE. Malheureusement, ce dossier n'avait pas pu prendre place dans les Bilatérales I. Comme il est équilibré, il se prêterait à une conclusion rapide. Certains allègements sont aussi possibles dans le domaine des services. Les négociations en la matière se révèlent toutefois difficiles, du fait de la définition large de l'acquis communautaire proposée par l'UE. Certains secteurs de l'économie s'attendent à bénéficier de facilités pour les voyages d'affaires en lien avec Schengen, grâce à l'adoption de la poli-

tique européenne en matière de visas. D'autres cercles se contenteraient de l'adoption, dans ce domaine, d'une procédure autonome basée sur la politique européenne. Sur les dossiers centraux pour la place financière, soit la fiscalité de l'épargne, la lutte contre la fraude, Schengen/Dublin et les services, où les exigences de l'UE auraient pour conséquence de restreindre, voire de lever le secret bancaire, l'économie estime qu'aucune concession n'est possible.

Lors de la rencontre des ministres de l'économie et des finances de l'UE (Conseil ECOFIN), le 21 janvier 2003, un accord politique de principe a été trouvé sur la question de la fiscalité de l'épargne frappant les personnes physiques. Il ne garantit cependant encore pas qu'un accord pourra être conclu avec la Suisse. Le Conseil ECOFIN a certes approuvé la conclusion d'un train de mesures avec la Suisse, mais avec des réserves en ce qui concerne la reconnaissance de l'équivalence de l'offre suisse. Différentes questions sont encore ouvertes. En particulier, la volonté exprimée par l'UE d'œuvrer de manière à ce que la Suisse et d'autres Etats tiers adoptent l'échange d'informations est contraire à la durabilité de la solution contractuelle visée par la Suisse. En outre, l'introduction éventuelle d'un impôt suisse à l'agent payeur devrait être honorée par des concessions des Etats membres de l'UE dans le domaine de l'impôt à la source sur le versement de dividendes, d'intérêts et de redevances au sein d'un même groupe en faveur des entreprises suisses actives dans l'UE. Il ressort de ces considérations que les négociations bilatérales ne doivent pas être conclues à n'importe quel prix. Cela implique aussi que les négociateurs suisses fassent preuve de fermeté et de patience.

L'adhésion à l'UE n'est actuellement pas une option pour l'économie

Maintenant que les Accords bilatéraux I sont entrées en vigueur, l'adhésion de la Suisse à l'UE n'est plus aussi impérative pour l'économie. Au contraire: la reprise de l'acquis communautaire aurait, dans certains domaines, un impact négatif sur l'économie (voir tableau ci-après «Analyse économique de l'option adhésion à l'UE»).

Les gains économiques liés à l'adhésion à l'UE (simplification des formalités administratives, déréglementation du marché intérieur suisse et suppression d'obstacles aux transactions internationales) doivent être mis en regard des problèmes énumérés dans le tableau. En tant que membre de l'UE, la Suisse participerait à la construction de l'édifice

européen. Ce fait n'est pas remis en cause, mais il doit être relativisé. La tendance observée dans l'UE à la formation de coalitions ponctuelles risquerait plutôt d'isoler la Suisse. Par ailleurs, la participation à la construction de l'UE dépend du nombre de voix au Conseil et du nombre de représentants au Parlement européen. Dans les deux cas, l'influence de la Suisse

Analyse économique de l'option adhésion à l'UE

Institutions politiques/appareil de l'Etat	↘
Démocratie directe	↘
Fédéralisme	↘
Participation aux institutions de l'UE	→
Charge financière nette supplémentaire pesant sur le budget de la Confédération	↘↘
Transport de marchandises	↗
Prestations de services	↗
Circulation des capitaux	→
Circulation des personnes	→
Politique de la concurrence	→
Politique monétaire	↘↘↘
Politique financière et fiscale	↘↘↘
Politique sociale	↘↘↘
Politique de l'environnement	→
Politique de la formation et de la recherche	→
Politique de l'énergie	→
Société de l'information	↗
Politique agricole	↗
Politique foncière	→
Politique des transports	→
Questions juridiques	→
Politiques des étrangers et d'asile	→
Sécurité intérieure, criminalité	→
Politiques étrangère et de sécurité	↘

Le nombre de flèches indique le poids des différents dossiers.

↗ Une adhésion de la Suisse à l'UE aurait des conséquences positives.

↘ Une adhésion aurait des conséquences négatives.

→ Une adhésion n'aurait aucune conséquence particulière.

Source: economiesuisse, «Politique suisse d'intégration: état des lieux», octobre 2002

serait limitée. En Suisse, on surestime généralement les possibilités liées à une participation, tout comme on sous-estime les potentialités d'un maintien à l'écart de la construction européenne.

des mesures chez elle. Dans ses publications «Europe. Options pour la Suisse et réformes internes» et «Concept des dépenses», economiesuisse a proposé des mesures pour redonner du tonus à la place économique suisse. Il ne reste plus qu'à passer à l'action.

L'adhésion à l'EEE est inintéressante

Dans l'agenda de l'UE, l'Espace économique européen (EEE) occupe une place de moins en moins importante. Les expériences des pays de l'AELE/EEE dans la mise en œuvre de l'EEE en attestent. La Suisse étant parvenue à négocier, par le biais des accords bilatéraux entrés en vigueur, un rapprochement avec l'UE qui répond davantage à ses besoins, il n'y a plus aucune raison majeure d'adhérer à l'EEE. De plus, l'extension de l'acquis communautaire a modifié l'EEE depuis 1992. Il contient désormais des éléments qui ne justifient plus guère, du point de vue de l'économie, une adhésion.

Conclusions

Comme la question de l'adhésion à l'UE n'est pas à l'ordre du jour dans l'immédiat et que l'adhésion à l'EEE n'a plus de sens, la voie bilatérale demeure la seule approche raisonnable dans un proche avenir pour traiter nos relations avec l'UE. En Suisse, les partisans d'une adhésion à l'UE pensent que les négociations bilatérales doivent viser à supprimer les obstacles à l'adhésion. Ce souhait, également partagé par le Conseil fédéral, risque d'aboutir à une modification de la conduite des négociations. Dans ce cas, certains intérêts de l'économie suisse risquent d'être négligés ou de ne plus être pleinement pris en considération. L'économie suisse défend toujours le principe de la compétitivité européenne et mondiale, car il répond mieux aux intérêts du pays que celui de l'eurocompatibilité. La voie bilatérale doit permettre de résoudre des problèmes concrets rencontrés par la Suisse et l'UE, à l'avantage des deux parties. Lorsqu'on parle de l'isolement de la Suisse en Europe, cela se rapporte presque exclusivement aux relations politiques. Dans le domaine économique, en effet, la Suisse a tissé des réseaux denses avec les Etats membres de l'UE. Cela vaut aussi pour les associations économiques. Ainsi, economiesuisse est membre à part entière de l'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe), l'organisation faîtière de l'économie en Europe. Parallèlement, différents membres d'economiesuisse collaborent aux travaux des organisations européennes actives dans leur secteur. D'abord et surtout, la Suisse doit prendre

Garantie contre les risques à l'exportation

En raison de la globalisation de l'économie et de la concurrence âpre entre les sites de production, les instruments nationaux de couverture des risques liés à l'exportation jouent un rôle croissant sur le plan des avantages comparatifs. Les industries suisses d'exportation demandent que les prestations de la GRE soient adaptées aux besoins nouveaux.

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) est une assurance publique des crédits à l'exportation, qui a été instaurée en 1934 pour soutenir l'économie menacée alors par la crise mondiale. En tant qu'instrument majeur dont dispose la Confédération pour promouvoir les exportations, elle contribue à ouvrir des marchés, à maintenir les places de travail existantes, à stimuler la création de nouveaux emplois ainsi qu'à favoriser la diversification de nos débouchés et l'universalité de nos relations économiques. Au surplus, la GRE tient compte des grands principes de la Confédération en matière de politique étrangère, notamment ceux de la politique de l'aide au développement, tels qu'ils sont formulés dans les messages du Conseil fédéral.

La loi fédérale sur la GRE prévoit que la Confédération peut faciliter l'acceptation d'une commande venant de l'étranger en accordant à l'exportateur une garantie contre les risques que comporte le recouvrement d'une créance par suite de longs délais de paiement ou de transfert, en corrélation avec l'insécurité des conditions politiques et économiques. D'une manière générale, les risques qui peuvent être couverts sont ceux sur lesquels ni l'exportateur ni son client étranger n'ont de prise et que le marché ne peut assurer correctement ou à des conditions supportables. La GRE agit donc fondamentalement de manière subsidiaire. Pour éviter des distorsions de la concurrence internationale, la GRE prend en compte les possibilités offertes par les centrales de crédit publiques étrangères.

La Confédération dispose d'un fonds aux fins de la GRE, qui n'a pas de personnalité juridique, mais qui est financièrement indépendant; elle gère ce fonds et sert un intérêt sur la part de la fortune qui n'est pas utilisée pour couvrir les besoins courants. De l'autre côté, la Confédération peut accorder au fonds des avances remboursables et portant intérêt. Le bénéficiaire de la garantie verse un émoulement déterminé en fonction des risques encourus dans chaque cas, du montant et de la durée de la garantie. Conformément aux exigences légales suisses et aux règles et usages internationaux, la GRE doit être finan-

cièrement autonome. Les émoulements doivent permettre, à long terme, l'indépendance financière du fonds.

En 2002, des contrats pour un montant de quelque 1,950 milliard de francs ont été assurés, pour un engagement total de 8,7 milliards. L'exercice se termine à nouveau sur un résultat positif, ce qui a permis de rembourser 125 millions de francs supplémentaires à la Confédération pour son prêt qui s'élevait à 325 millions au 31 décembre 2002, et sur lequel la GRE a payé 16 millions de francs d'intérêt durant le dernier exercice. Le montant des sinistres s'est élevé à quelque 56 millions de francs, qui concernaient l'Indonésie, le Zimbabwe et Cuba.

Elargissement des prestations de la GRE

En raison de la globalisation en cours, des mutations de l'économie d'exportation et du durcissement de la concurrence internationale, la GRE joue un rôle accru sur le plan des avantages comparatifs. Or, certaines dispositions de la réglementation suisse sont aujourd'hui conçues de manière restreinte, qui ne permettent pas à notre économie d'exportation de lutter à armes parfaitement égales contre la concurrence internationale. Des conditions d'assurance plus restrictives et plus coûteuses que celles que pratiquent les pays étrangers pèsent ainsi sur la compétitivité des exportateurs suisses.

En particulier, à la différence des institutions des autres pays industrialisés, la GRE exclut le risque d'insolvabilité ou le refus de payer de clients privés. Ce risque ne peut être couvert que si l'acheteur privé bénéficie de la caution de l'Etat ou d'une banque autorisée. La dernière modification de la loi remonte à 1995, où l'on a autorisé à reconnaître également les garanties et les accreditifs irrévocables fournis par des banques privées préalablement sélectionnées dans les pays d'importation, et à assurer le risque d'insolvabilité de celles-ci. Les changements rapides qui apparaissent dans le contexte international commandent que l'on procède désormais à un examen régulier des prestations de la GRE.

L'exclusion du risque de croire privé ne portait pas vraiment à conséquence tant que le commerce avec l'Europe de l'Est et les pays en voie de développement se cantonnait à la sphère publique ou passait par des banques d'Etat. Avec la transition vers une économie de marché, la part des exportations que la GRE peut assurer en incluant le risque de croire va s'amenuisant. Ceci est une conséquence de la privatisation d'entreprises publiques et de banques que la GRE pouvait jusqu'ici accepter comme garantes et entraîne un déplacement des risques, de l'acheteur du secteur public vers le privé.

Afin de corriger cette lacune apparente, une motion parlementaire a été déposée en octobre 2000 par le conseiller national J. Schneider-Ammann, qui demande d'adapter l'offre de prestations aux nouveaux besoins. En réponse à cette motion, le chef du Département fédéral de l'économie a chargé son administration d'apprécier le besoin d'amendement de la loi, en collaboration avec des experts extérieurs, et d'élaborer une proposition qui vise une coopération accrue de l'Etat et de l'économie dans ce domaine. En particulier, il s'agit d'étudier comment une couverture du risque de croire privé pourrait être instituée et exploitée sous la forme d'une communauté de risques, au sens d'un partenariat public-privé. Le projet devrait faire l'objet d'une procédure de consultation en 2003.

Position d'économiesuisse

La GRE opère dans une zone où peuvent se cristalliser des conflits d'objectifs. Il s'agit, en effet, de mettre à disposition des entreprises en Suisse les mêmes moyens que leurs concurrents étrangers (argument de soutien de la compétitivité internationale), en évitant de leur accorder une aide directe dans le but de leur faciliter l'obtention d'un marché (argument du subventionnement déguisé). Il s'agit également d'offrir aux entreprises un instrument qui puisse couvrir ses propres coûts de fonctionnement (argument de l'autonomie financière) avec les émoluments versés par les bénéficiaires, sans toutefois que ses prestations n'entrent en concurrence avec celles proposées par des entreprises privées (argument de subsidiarité).

- Pour que l'économie d'exportation puisse lutter à armes égales contre ses principaux concurrents, il faut que la centrale suisse de garantie offre des conditions comparables à celles des autres pays industrialisés.
- La couverture possible du risque de croire privé peut se justifier, à condition qu'elle n'entraîne pas de subventionnement caché.
- Les différents émoluments des entreprises bénéficiaires doivent permettre de couvrir les coûts de fonctionnement de la GRE sur le long terme. Une extension des prestations ne doit donc pas mettre en péril son autonomie financière.

Aide au développement

Pour combattre la pauvreté dans le monde, il est indispensable d'instaurer un cadre économique général favorable à la croissance. Cette mission incombe aux Etats industriels et aux pays en développement. Cependant, il est nécessaire en parallèle d'instituer un ordre économique mondial fondé sur l'économie de marché, qui offre aux pays les plus pauvres des chances équitables d'intégration. L'aide au développement doit aider les pays pauvres à s'aider eux-mêmes.

C'est sur ces principes que repose également la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le principal outil au service de cet objectif prend la forme de crédits de programme pluriannuels, dont le but est de financer notamment des mesures de politique économique et commerciale, mais aussi la coopération technique et l'aide financière, la participation de la Suisse aux banques régionales de développement, l'adhésion aux institutions de Bretton-Woods et l'aide humanitaire.

Le 6^e crédit de programme

Le 6^e crédit de programme pour la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale dans le cadre de la coopération au développement pendant les années 2003 à 2008 s'élève à 970 millions de francs. Il est destiné en premier lieu à consolider et à optimiser les outils introduits à l'occasion du 5^e crédit de programme, dans le but de créer des conditions-cadre internes et externes favorables à une croissance durable et à la lutte contre la pauvreté dans le monde. A cet égard, il est prévu de concentrer les interventions de politique économique et commerciale sur 28 pays prioritaires. Pour l'économie suisse, la continuation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération suisse au développement va de soi, car elle contribue à améliorer le processus de développement dans les pays qui en bénéficient et à donner une image positive de la Suisse. Du fait du grand nombre d'objectifs poursuivis par l'aide au développement, il est dans la nature des choses que le rapport entre les buts et les moyens ne soit jamais très limpide. Cette réalité ne facilite pas l'évaluation de l'efficacité des différentes mesures.

Nouveautés et valeurs sûres

Aux côtés des valeurs sûres, le 6^e crédit de pro-

gramme contient aussi quelques nouveautés matérielles que l'économie juge importantes. Parmi elles, il convient de mentionner:

- La légère réduction des crédits mixtes, et leur réorientation sur la politique du développement;
- La limitation des garanties de substitution ou de crédit aux financements mixtes. A l'avenir, ces facilités ne seront plus des instruments à part entière de la coopération au développement.
- L'abandon du fonds d'égalisation des conditions de financement.

On peut approuver ces adaptations. Il y a lieu de souligner cependant que les financements mixtes constituent, pour des pans importants de l'industrie, un support bienvenu de livraison de capitaux, qui sont importants pour le processus de développement. Ils ne donnent généralement pas lieu seulement à un pure échange commercial, mais s'accompagnent en général fréquemment d'un transfert de technologie, qui sert souvent de point de départ à l'instauration de relations stables entre les fournisseurs et leurs clients. Il est donc important que les entreprises suisses continuent d'accéder aux financements mixtes à des conditions justes à l'avenir aussi. Il devrait également être possible d'effectuer à nouveau des «opérations d'égalisation» au cas où la discipline internationale dans ce domaine se détériorerait. Cela devrait pouvoir être possible grâce à une simple répartition indicative des ressources du 6^e crédit de programme.

A l'exception de ces adaptations, il est prévu une fois encore d'allouer les ressources du 6^e crédit de programme au désendettement, à la promotion des échanges commerciaux et des investissements et à la consolidation des conditions macroéconomiques. Cette attribution mérite d'être pleinement soutenue. Par ailleurs, il convient de prolonger les mandats de SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments) et de SIPPO (Swiss Import Promotion Program), en les dotant de mandats de prestations clairs et contrôlables, avant de les soumettre à un réexamen complet.

Domaines sensibles

Un certain nombre de projets soulève toutefois des questions de principe d'un point de vue économique et politique:

- La création de mesures d'incitation artificielles, sous la forme de conseil aux entreprises et de financement des investissements directs des PME suisses dans les pays prioritaires de l'aide suisse au développement, ne va pas sans poser problème. En effet, les investissements directs représentent – après les exportations, le franchisage, l'établissement de représentations directes, etc. – la forme la plus difficile d'une relation économique internationale, qui exige un minimum de prise de risque de la part d'une entreprise. Compte tenu cependant des risques économiques et sociaux toujours considérables posés par les pays cibles, seule une minorité de PME sera concernée. L'Etat court dès lors le risque d'attirer des PME dans des pays difficiles. De plus, en assumant une partie des coûts de transaction et des risques des investissements directs, il viole le principe de la neutralité de la concurrence de l'activité étatique.

Ces inquiétudes sont confirmées par les expériences plutôt décevantes de la Société suisse pour le financement du développement (SSFD), qui avait été fondée en 1996 contre l'avis de l'ancien Vorort. Il s'est ainsi avéré que la proposition d'acquérir, depuis la Suisse, des participations dans des PME privées des pays en développement était trop difficile et trop coûteuse. Il est juste par conséquent de mettre un terme à cette expérience et de dissoudre la SSFD. Les PME veulent d'abord exporter, et non réaliser des investissements directs ou acquérir des participations dans des pays difficiles.

Avant toute chose, il appartient aux pays en développement eux-mêmes d'offrir à leurs PME un cadre sûr grâce à des conditions juridiques et institutionnelles appropriées. Quand un pays garantit la sécurité du droit et le droit de la propriété et qu'il lutte efficacement contre la corruption, les investissements directs étrangers affluent chez lui automatiquement. La Suisse n'a pas à adopter des mesures pour garantir les risques liés aux investissements directs dans les pays en développement ou en transition.

- Le remplacement de l'aide à la balance des paiements par l'aide budgétaire ne va pas sans mal, dans la mesure où l'on pénètre ainsi un domaine comparable en quelque sorte à un puits sans fond. Les deniers publics ne sont plus affectés à un but précis, mais mis à disposition pour tout le

budget d'un Etat. Cela suppose non seulement des moyens élevés, mais complique également le contrôle de l'efficacité. Aussi est-il tout à fait justifié de se demander si la Suisse ne se surestime pas en la matière. Une organisation internationale ou un cercle de pays sont sans nul doute mieux armés pour se pencher sur la question de la politique budgétaire d'un pays en développement que la Suisse seule.

- L'engagement de ressources destinées à l'aide publique au développement dans des fonds de capital-risque soulève fatalement la question de sa pertinence politique. Si ces intermédiaires financiers remplissent effectivement leur rôle avec succès, cette tâche peut alors tout aussi bien être dévolue à des investisseurs privés. Le financement de 120 entreprises en Chine, en Tunisie ou encore en Inde ne suffit guère pour justifier cet engagement de l'Etat. Certes, il est vrai que la Suisse finance aussi indirectement les investissements du secteur privé par le biais de la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale. Cette voie indirecte, plus prometteuse, doit par conséquent être préférée à la voie directe. La question qui se pose est donc de savoir comment sortir effectivement de ces fonds de capital-risque, et non pas comment créer une société suisse de gestion en dehors de l'administration.

Dans l'ensemble, le 6^e crédit de programme couvre une vaste palette d'activités qui ne peuvent guère être contrôlées depuis l'extérieur. Pour cette raison, il est nécessaire d'examiner les résultats obtenus par des processus de contrôle de la qualité et dans des évaluations indépendantes pour vérifier l'efficacité économique de l'aide au développement, sans tomber toutefois dans un excès de zèle. Dans ce domaine, des progrès considérables ont indéniablement été accomplis. Des points faibles subsistent malgré tout:

- Les buts de nombreux programmes et activités sont définis de manière très vague et incertaine, de sorte que ces programmes peuvent toujours être justifiés a posteriori.
- L'instance qui attribue les mandats d'évaluation et le service qui gère ou utilise les instruments de l'aide au développement sont, dans la plupart des cas, les mêmes.
- Les évaluations sont souvent menées par des institutions d'aide au développement qui, de par leur mission, sont intéressées en premier lieu par des budgets élevés.

Le partenariat public-privé (PPP), un nouvel instrument

Dans le cadre de la coopération au développement, les PPP offrent, sans aucun doute, de nombreuses voies d'application, notamment dans le domaine des infrastructures. Ces partenariats, qui prennent la forme d'un échange économique, permettent à des partenaires, privés et publics, d'accéder à des marchés nouveaux et à des ressources du partenaire, d'exploiter des effets de synergie, de gagner du temps et d'apprendre les uns des autres. Constituant une forme volontaire de coopération, les PPP ne peuvent cependant survivre que s'ils se traduisent par un bilan positif pour les deux partenaires. Si les PPP présentent des atouts, ils comportent aussi des risques qui ne devraient pas être ignorés (absence de convergence des intérêts, exigences élevées en matière de gestion de contrat, etc.). Un examen des pour et des contre nécessite, dans le cas d'un projet concret, une évaluation individuelle en raison déjà des différentes modalités d'utilisation des PPP. D'une manière générale, il est important d'entretenir de bonnes relations pour que cet instrument de modernisation du secteur public puisse déployer tous ses effets.

Position d'économiesuisse

L'économie s'est toujours engagée en faveur de l'aide suisse au développement. En principe, l'aide au développement se justifie surtout quand elle sert à mettre à disposition des biens publics qui n'existeraient pas sinon. En d'autres termes, elle est là pour développer les biens publics ou en quelque sorte l'appareil de production: institutions étatiques, administration publique, éducation, système de santé, infrastructures de transports, etc. L'aide part du constat que la fourniture de biens publics élémentaires contribue de manière décisive au développement économique. Pour que le processus de développement ait une chance de se dérouler naturellement, il faut que les structures soient aménagées de manière à encourager le travail, l'épargne et les investissements. Même si les activités prévues dans le 6^e crédit de programme ne satisfont pas toutes dans les mêmes proportions aux critères des biens publics, le message présente des perspectives qui méritent d'être soutenues. A l'avenir également, l'économie s'engagera en faveur d'une aide au développement efficace, destinée à soutenir avant tout les pays les plus pauvres dans leur marche vers le progrès économique et social. Elle peut apporter une contribution importante à la réalisation de cet objectif.

Inquiétude quant à l'orientation générale de politique financière

Contrairement à l'évolution constatée dans beaucoup de pays de l'OCDE, les dépenses publiques et la charge fiscale ont augmenté de manière explosive en Suisse au cours de la dernière décennie. Et une inversion de tendance n'est pas en vue, malgré la récente annonce par le Conseil fédéral d'un plan d'assainissement bienvenu. Les autorités semblent s'accommoder du poids de l'Etat toujours plus élevé.

La situation financière de la Confédération est plus préoccupante que jamais. Le dernier plan financier, que le Parlement a d'ailleurs rejeté, prévoit d'ici à 2006 une augmentation des dépenses à hauteur de 10 milliards, soit 4,5% par an, c'est-à-dire un rythme nettement supérieur à celui de la croissance économique que l'on peut raisonnablement envisager d'ici-là. On sait d'expérience qu'une telle évolution entraîne dans son sillage une pression accrue à la hausse des impôts. Et on ne peut pas relativiser le danger d'une telle évolution en invoquant le fait que sans l'AVS la croissance des dépenses serait moins forte. Côté impôts, même si la situation générale reste encore relativement favorable, la Suisse n'en est pas moins l'un des plus mauvais élèves de la classe de l'OCDE en termes de hausse de quote-part fiscale

depuis 1990. A ce rythme, notre pays risque de perdre l'un de ses atouts essentiels au plan international, ce d'autant plus que les dépenses des institutions financées par des prélèvements à caractère obligatoire représentent déjà 50% du PIB pour 1999, comme le confirme une étude menée par l'administration.

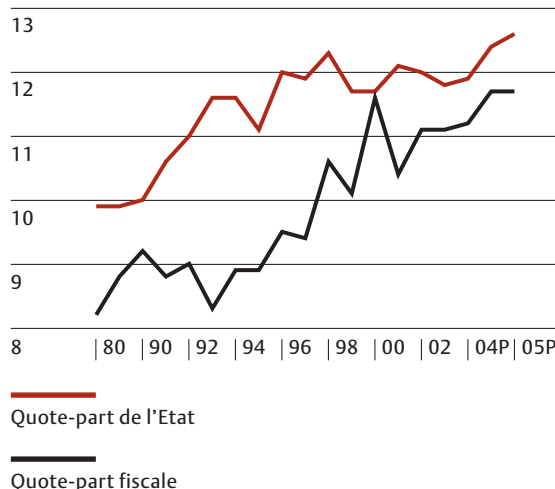
Ainsi, contrairement aux objectifs qu'il s'est fixés dans les «lignes directrices des finances fédérales», le Conseil fédéral prévoit l'augmentation continue de la quote-part de l'Etat et de la quote-part d'impôt. Malgré les déficits enregistrés en 2001 et 2002 et celui prévu au budget 2003, les demandes de dépenses supplémentaires ne cessent d'augmenter, même si certains commencent à se montrer plus raisonnables et appellent à fixer des priorités. Enfin, à plus long terme, c'est le défi du financement des assurances sociales que la Suisse devra relever.

Face à ces sombres perspectives, attentisme et fatalisme ne constituent pas une stratégie crédible. La capacité de notre pays à financer durablement les tâches incombant à l'Etat pourrait être mise en danger et la compétitivité de la place économique s'en trouverait affectée. Il faut donc absolument apporter à temps les corrections qui s'imposent pour éviter une dérive des finances publiques. Pour sortir du cercle vicieux de quotes-parts fiscale et de l'Etat sans cesse croissantes, des pistes concrètes existent. Le Conseil fédéral a ainsi arrêté dernièrement sa stratégie, qui se divise en plusieurs étapes et comprend diverses mesures à prendre en fonction de l'évolution de la situation. L'élément central de cette stratégie est un programme d'allégement budgétaire devant entraîner des améliorations d'environ 2 milliards en 2006. Cependant, le Conseil fédéral veut reporter le paquet fiscal, voire, si la situation l'exige, procéder à de nouvelles augmentations d'impôt.

Du côté des dépenses, il importe d'abord que le frein à l'endettement voté par le peuple et les cantons soit appliqué strictement et utilisé à bon escient. Par le mécanisme institutionnel qu'il met en place, cet instrument permet désormais de maîtriser l'évolution

Evolution de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale de la Confédération

En pour cent du PIB



Source: DFF, Budget 2003

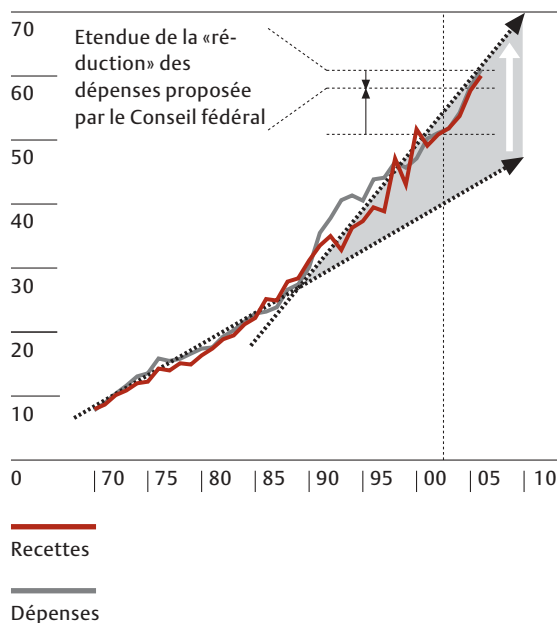
des dépenses en corrigeant le niveau du plafond des recettes, notamment par des baisses d'impôts. Le frein à l'endettement contraint à la discipline budgétaire nécessaire pour prévenir les déséquilibres structurels au niveau des déficits et de l'endettement, mais il n'endigues pas a priori l'augmentation des dépenses, si celles-ci sont couvertes par des augmentations d'impôt ou si la planification financière repose sur des hypothèses optimistes de croissance des recettes. Dans ce contexte, il paraît inévitable d'examiner toutes les activités de l'Etat sous l'angle financier et d'effectuer un tri entre ce qui est nécessaire et ce qui n'est que souhaitable. Enfin, il faudra veiller à ce que la Nouvelle péréquation financière rende plus efficaces les activités de l'Etat existantes et permette ainsi à terme de réduire les dépenses publiques par la réalisation de gains d'efficacité. Allant de pair avec une saine concurrence fiscale, ce projet sera aussi le garant du maintien de l'autonomie financière des cantons et d'une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

Sur le terrain fiscal, le train de mesures 2001 relatives aux familles, aux entreprises, au logement et au droit de timbre donne les premiers signes encourageants d'un possible changement de politique au plan fédéral. Le Conseil national a tracé la voie à suivre. Par contre, le Conseil des Etats, qui a entendu les appels du Conseil fédéral, s'en tient pour le moment à des mesures plus timides. Quelle que soit l'issue donnée au paquet fiscal, il faudra nécessairement engager ultérieurement d'autres mesures fiscales pour opérer un véritable changement de cap. La discussion devrait ainsi se poursuivre dans le cadre de la réforme de la fiscalité des entreprises et du renouvellement du régime financier pour 2007.

Position d'economiesuisse

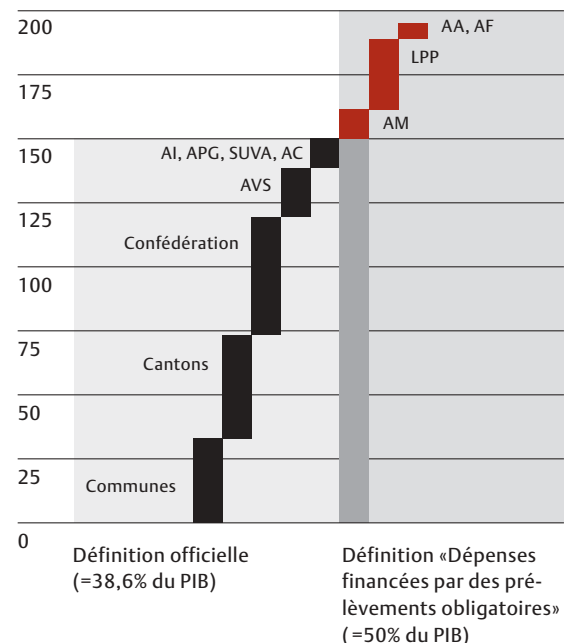
- Politique des dépenses: l'accroissement des dépenses doit d'urgence être ramené à un rythme soutenable à long terme. Il faut par conséquent dès maintenant s'attacher à poser les jalons d'une cor-

Evolution des finances fédérales: la cassure des années 1990
En milliards de francs



Source: DFF, Clôture des comptes et plan financier 2003 – 2006

Composition de la quote-part de l'Etat
En milliards de francs



Source: AFF

rection de la tendance et limiter l'augmentation des dépenses à hauteur du renchérissement. Les mesures d'allégement envisagées par le Conseil fédéral représentent, par leur ampleur, un effort louable, mais minimum. Elles doivent intervenir exclusivement sur les dépenses. Des mesures supplémentaires seront nécessaires, car sans cela les dépenses de la Confédération risquent d'augmenter tout de même de 7 à 8 milliards de francs jusqu'en 2006 par rapport à 2003.

- Politique fiscale: vouloir agir sur les recettes pour combler les trous financiers, c'est-à-dire renoncer à des baisses d'impôt, les repousser à plus tard, voire augmenter la charge fiscale ne résoudrait en rien le problème d'explosion des dépenses. Au contraire, une telle démarche repousserait et aggraverait le problème. Pire, elle porterait un coup fatal à une évolution conjoncturelle déjà fragile. Pour restaurer durablement la confiance, il importe de susciter un climat favorable à la consommation et à l'investissement. Il importe donc de procéder à des baisses d'impôts substantielles pour les particuliers et les entreprises, notamment les PME. Cette voie permet aussi de mieux juguler l'évolution des dépenses.
- Remboursement de la dette: même si le niveau d'endettement public a eu tendance à baisser ces derniers temps, il faut maintenir les efforts pour le remboursement de la dette, en y affectant les possibles recettes extraordinaires (p. ex. les réserves d'or excédentaires de la BNS). Il serait par contre dangereux de lier – comme certains cercles le demandent – la couverture de dépenses ordinaires et récurrentes à des recettes à caractère extraordinaire.
- Politique conjoncturelle: en raison du temps nécessaire pour qu'ils déploient tous leurs effets, les programmes de relance impliquant une hausse des dépenses sont en général inefficaces («time lag») et se heurtent aux problèmes de coordination entre les politiques financières autonomes des collectivités publiques dans un Etat fédéral. De plus, les programmes d'impulsion ciblés ne résolvent pas les problèmes de surcapacité, mais bien plus préparent les problèmes structurels de demain. De tels programmes sont d'ailleurs inutiles, puisque le mécanisme stabilisant du frein à l'endettement et de l'assurance chômage permettent précisément de mener une politique financière en accord avec la conjoncture économique du moment.

Un «Concept des dépenses» plus que jamais d'actualité

Il s'agit, en Suisse, de la première analyse consolidée des dépenses publiques, projetant aussi leur possible évolution d'ici à 2010. La situation est inquiétante.

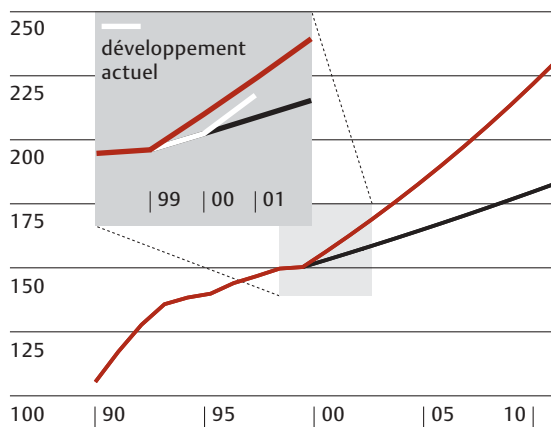
Sauf mesures correctives, la quote-part de l'Etat continuera de croître. En adoptant des réformes, il est cependant possible de contenir durablement la croissance explosive des dépenses et ainsi d'assainir la situation.

La quote-part de l'Etat a considérablement augmenté au cours des trente dernières années, particulièrement au début des années 1970 et 1990. Entre 1998 et 2000, elle a pu être réduite quelque peu grâce à une certaine rigueur budgétaire et à une amélioration de la conjoncture. En comparaison internationale, la Suisse fait certes encore assez bonne figure avec une quote-part de l'Etat de près de 40% en 1999. Néanmoins et contrairement à la Suisse, beaucoup d'autres Etats ont déjà réduit, ou du moins stabilisé, leur quote-part de l'Etat au cours des dix dernières années. De tous les Etats de l'OCDE, la Suisse est celui dont la

quote-part a le plus augmenté après le Japon.

De surcroît, il faut savoir que le chiffre officiel de la quote-part de l'Etat suisse ne comprend pas toutes les dépenses des institutions financées par des prélèvements obligatoires. Ainsi, si l'on tient en particulier compte des dépenses liées à l'assurance maladie et à la prévoyance professionnelle, la quote-part de l'Etat grimpe à 50% environ. A moins d'inverser la vapeur, elle continuera sur sa lancée, même si la croissance économique se révèle robuste. Seule une politique financière très rigoureuse permettra de réduire la quote-part de l'Etat d'ici à 2010 (scénario

Objectif: stabiliser les dépenses en termes réels d'ici 2010
Dépenses, en milliards de francs



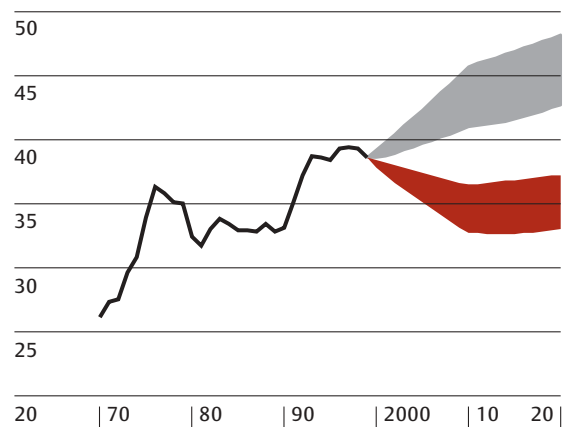
Tendance: +4% / an

Objectif: +1,8% / an

Développement actuel: +4% / an

Source: AFF, economiesuisse

Evolution de la quote-part de l'Etat, 1970/1999 et projection jusqu'en 2020
En pour cent



Tendance

Objectif

Source: AFF, economiesuisse

«objectif») – en cas de conjoncture favorable, il serait même possible de la ramener à son niveau de 1990.

Position d'economiesuisse

Le «Concept des dépenses» passe au crible les douze groupes de tâches de l'Etat. Il s'agit ainsi de donner le coup d'envoi à un examen critique des dépenses. Les réformes proposées, dont certaines font d'ailleurs déjà l'objet d'un débat politique aussi bien au niveau fédéral que dans les cantons et les communes, répondent en premier lieu à des principes de politique financière. Pour chaque groupe de tâches sont mis en évidence:

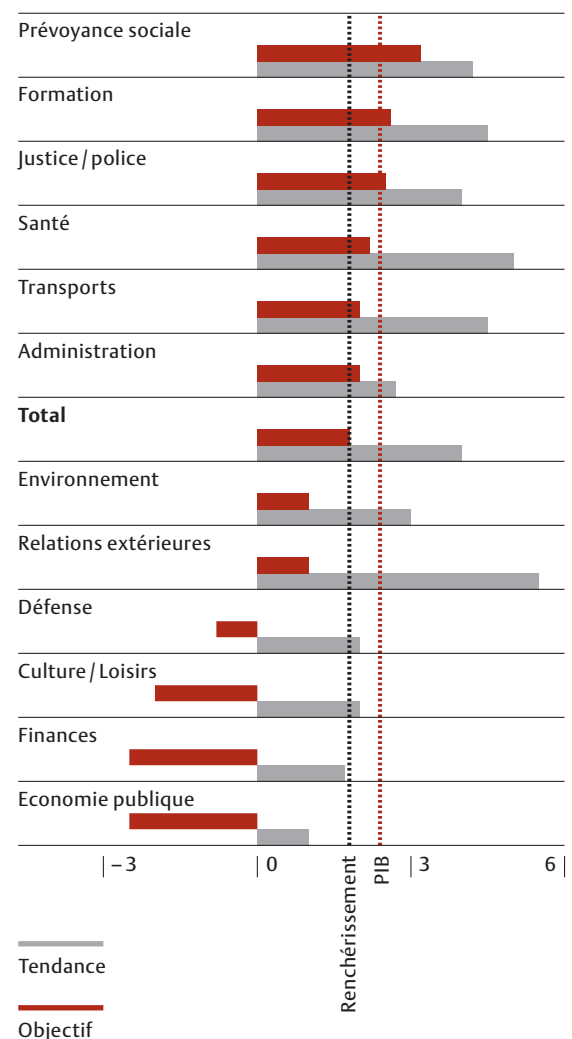
- quel niveau étatique assume les coûts et à quoi servent les dépenses;
- l'évolution des dépenses à ce jour et les projections pour l'avenir;
- le potentiel d'amélioration par des réformes et des mesures plus concrètes.

Les résultats de l'analyse montrent une projection de la croissance tendancielle des dépenses de 4,0% par an pour les dix prochaines années, tous domaines de tâches confondus. Cette croissance est sensiblement la même que celle enregistrée au cours des années 1990. Si cette évolution perdure, les charges risquent de s'alourdir de quelque 80 mrd. fr. d'ici à 2010. L'Etat dépenserait alors 230 mrd. fr. par an au lieu de 150 mrd. fr. actuellement. Grâce aux réformes et mesures préconisées, il serait cependant possible de limiter l'augmentation des dépenses publiques à 1,8% en moyenne par an. Ainsi, les dépenses s'élèveraient à un peu plus de 180 mrd. fr. en 2010. C'est certes 30 mrd. fr. de plus qu'en 1999, mais près de 50 mrd. fr. de moins que dans le scénario «tendance». En admettant une inflation moyenne de 1,8% par an, l'objectif de stabilisation des dépenses serait atteint. Pour obtenir ce changement de cap, il importe de définir des priorités. Un potentiel d'amélioration existe dans tous les domaines d'activité de l'Etat, ce qui n'empêche pas de fixer clairement des priorités.

On constate trop souvent que les politiques sectorielles négligent le point de vue financier. Il importe donc désormais de mieux concilier les politiques sectorielles et financière. De ce point de vue, le «Concept des dépenses» se veut, non pas un catalogue d'exigences, mais une base de discussion pour une réforme pragmatique et réalisable. Le «Concept des dépenses» propose ainsi des pistes pour corriger la tendance actuelle. Il convient en particulier d'améliorer le rapport prix/prestations de l'Etat. Si des réfor-

mes profondes sont proposées dans les groupes de tâches les plus onéreux des pouvoirs publics, des mesures visant à optimiser l'efficacité des prestations existantes s'imposent également dans tous les autres domaines d'activité de l'Etat. Il faut également étudier les possibilités d'impliquer davantage les entreprises privées dans l'accomplissement de tâches du service public.

Croissance des dépenses par domaine selon le Concept des dépenses 1999–2010 en pour cent, nominal



Source: AFF – economiesuisse

Par ailleurs, les débats de politique financière se concentrent trop fréquemment sur la Confédération ou ne considèrent qu'un seul niveau étatique à la fois – de sorte que l'exercice se résume souvent à un transfert des charges d'une collectivité à l'autre. Or, seule une vue d'ensemble apporte la transparence nécessaire. C'est la raison pour laquelle le «Concept des dépenses» fait une synthèse incluant Confédération, cantons, communes et assurances sociales. Rappelons tout de même que le financement des hôpitaux, la collaboration entre les corps de police, l'organisation de la justice, la formation primaire et secondaire, la culture, la protection de l'environnement, ou les problèmes de péréquation entre les

collectivités publiques sont autant de domaines importants concernant en premier lieu l'échelon cantonal et communal.

La réalisation des mesures proposées dans les différents secteurs permettrait donc de maîtriser la situation. Elles contribueraient aussi au débat sur la manière de raviver l'attrait de la Suisse et ce faisant d'encourager la croissance économique, l'emploi et la prospérité. La population suisse n'est plus d'accord de financer la hausse des dépenses par des impôts et des prélèvements obligatoires de plus en plus élevés et refuse de léguer une dette aux générations suivantes. La votation sur le frein à l'endettement l'a clairement montré.

Nouveau régime financier

La réforme doit en premier lieu permettre d'améliorer la compétitivité du système fiscal et non se limiter à des considérations fiscalistes.

La Constitution limite jusqu'en 2006 la compétence de prélever l'impôt fédéral direct (IFD) et la TVA. La part de ces deux impôts dans l'ensemble des recettes fédérales se monte à 60% environ. Il faut donc renouveler le régime financier pour que le financement des tâches de la Confédération puisse être assuré après 2006. Le renouvellement de la base constitutionnelle est l'occasion de mener une réflexion de fond sur le système fiscal suisse. Le Conseil fédéral a mené une procédure de consultation sur la base d'un « projet minceur ».

Le projet, dont l'accueil en consultation avait été plutôt mitigé en raison de son manque d'audace, a pris quelque peu du retard. Le Conseil fédéral vient de transmettre son message au Parlement. Le projet ainsi ficelé reste « minceur » et ne permet pas d'améliorer la compétitivité fiscale. Il est avant tout caractérisé par une volonté de l'Etat de cimenter durablement le flux des rentrées fiscales. La votation populaire n'interviendra pas avant 2004.

Position d'économiesuisse

- Le «Concept fiscal pour la Suisse» constitue la base de discussion des milieux économiques.
- La suppression de la limitation dans le temps du prélèvement de l'IFD et de la TVA est clairement rejetée. Il est utile et nécessaire de réfléchir sur le système fiscal à intervalles réguliers.
- La fixation d'un objectif de quote-part fiscale dans la Constitution doit être envisagée. Un tel instrument contribuerait à garantir que la Suisse reste dans le peloton de tête des pays de l'OCDE en terme de charge fiscale.
- Afin de prévenir tout dérapage dû aux risques liés au financement des œuvres sociales, il faut recourir à un dispositif qui prévoit de compenser toute hausse de la TVA avérée inévitable au niveau des impôts directs.
- Il importe que le nouveau régime financier donne le signal d'une baisse des taux maximaux constitutionnels de l'IFD en dessous de leur niveau législatif

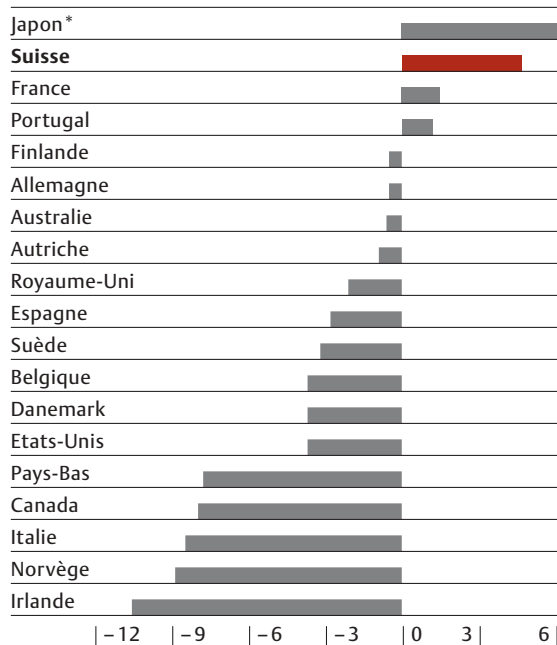
actuel. Cela concerne le taux sur le bénéfice des personnes morales (passage à 8,0%) ainsi que celui sur le revenu des personnes physiques dans le cadre d'une révision des barèmes pour en atténuer la progression.

- La transformation progressive de l'impôt fédéral direct en unique impôt de péréquation permettrait de simplifier les flux financiers.
- Il importe que les affectations discutables soient levées. C'est pourquoi il faut saluer le fait que le Conseil fédéral ait renoncé à perpétuer dans le droit ordinaire les récents relèvements de la TVA ainsi que son affectation au financement des grands projets ferroviaires et des œuvres sociales. La conformité au droit en vigueur prévoyant des garde-fous (limitation dans le temps, caractère conditionnel) est ainsi préservée. Néanmoins il est prévu que d'autres affectations discutables sub-

sistent (notamment le produit de la TVA pour financer les primes d'assurances maladie).

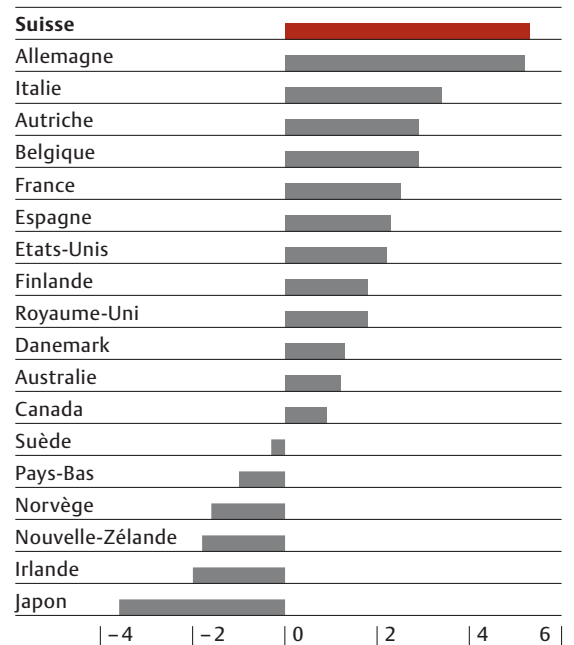
- Afin de respecter la volonté populaire, il importe de clore une fois pour toutes le débat sur la réforme écologique du système fiscal.
- Avant de reconduire le taux spécial de TVA pour l'hôtellerie dans le nouveau régime financier, il faut créer une vue d'ensemble des instruments pour promouvoir ce secteur. Une multiplication des canaux n'est pas acceptable et le champ d'action de l'Etat doit être délimité selon des critères économiques et d'efficacité. A ce titre, des doutes peuvent être émis quant aux mesures d'aide financière. D'autre part, une extension du champ d'application du taux spécial de TVA n'est pas souhaitable, si l'on tient à éviter des distorsions de concurrence entre les différents secteurs économiques.

Variation de la quote-part de l'Etat 1990 – 2000, en points de %



*1990 – 1999
Source: Compte d'Etat 2001

Variation des prélèvements fiscaux et sociaux (quote-part fiscale) 1990 – 2000, en points de %



Source: Compte d'Etat 2001

Réforme de la fiscalité des entreprises

Un deuxième train de réformes en faveur des entreprises est sur les rails. Afin d'améliorer durablement l'attrait fiscal de la place économique suisse, il faudra veiller à ce que le projet soit conforme aux attentes des entreprises et apporte un allègement fiscal substantiel.

Depuis un certain temps, diverses interventions parlementaires – qui visent à renforcer l'attrait fiscal de la place économique suisse, en particulier en faveur des PME et des classes moyennes – ont été discutées ou sont encore en suspens. La plupart d'entre elles demandent la suppression de la double imposition des bénéfiques ou son allègement. Lors de sa session de juin 2001, le Parlement a ainsi transmis une motion qui donne au Conseil fédéral le mandat d'élaborer un second paquet fiscal, lequel prévoit notamment d'atténuer, sans compensation, la double imposition des bénéfiques. Par ailleurs, le Conseil national a, en automne 2001, enrichi le paquet fiscal du Conseil fédéral (famille, droit de timbre, propriété du logement) d'une composante favorable aux entreprises en

acceptant de réduire le taux de l'impôt sur le bénéfice de 8,5% à 8%. Cette dernière mesure a été, dans un premier temps, refusée par le Conseil des Etats. Dans la procédure de levée des divergences, le Conseil national a campé sur sa position.

Depuis deux ans, le Conseil fédéral n'a cessé de répéter qu'il était prêt à engager une réforme susceptible de renforcer l'attrait du site économique suisse et d'accroître ainsi la compétitivité des entreprises. Afin de préserver l'équilibre du budget, les pertes de recettes en découlant devraient cependant être compensées. Dans cet esprit, le Conseil fédéral entend atténuer le problème de la double imposition économique tout en introduisant parallèlement un impôt sur les gains de participation. L'administration est en train d'élaborer le projet d'une nouvelle réforme de l'imposition des sociétés allant dans ce sens. Cette réforme doit aussi porter sur d'autres aspects fiscaux, comme les questions en relation avec la liquidation et la succession des entreprises ou l'extension de la réduction pour participation à toutes les sociétés de capitaux. La mise en consultation de ce projet a cependant continuellement été repoussée dans l'attente des résultats d'une étude commandée par l'administration et examinant les retombées économiques d'une telle réforme.

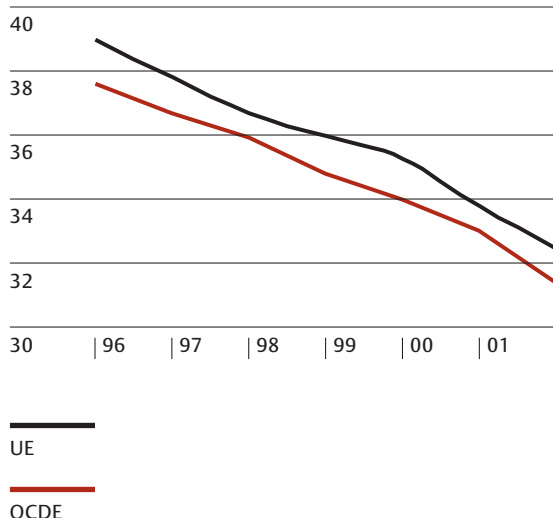
Ne voyant rien arriver, le Conseil national a accepté en décembre 2002 une motion de sa commission compétente réclamant l'élaboration accélérée d'un message relatif à une deuxième réforme de la fiscalité des entreprises, et cela sans compensation par un impôt sur les gains de participation.

Position d'économie suisse

– Si la Suisse entend maintenir et renforcer une position de pointe quant à l'imposition des entreprises, il est nécessaire d'agir au rythme de la dynamique internationale et d'en anticiper les mouvements. Comme les réformes fiscales d'envergure nécessitent un certain temps avant de se traduire dans les faits et de déployer leurs effets, il faut saluer le fait que le Conseil fédéral ait engagé en septembre 2001 déjà les travaux qui devraient

Evolution du taux d'imposition des entreprises en comparaison internationale, 1996 – 2002

Taux d'imposition des entreprises en pour cent



Source: KPMG's Corporate tax rate survey – January 2002

bientôt déboucher sur un projet concret de réforme de la fiscalité des entreprises. Il faudra néanmoins veiller à ce que ce deuxième train de réformes corresponde aux attentes des entreprises et apporte un allègement fiscal substantiel.

- Pour donner à brève échéance un signal clair, il faut décider rapidement de réduire le taux d'imposition sur les bénéficiaires des entreprises. Une telle mesure correspond à la tendance actuelle observée dans les autres pays d'abaisser la charge fiscale des personnes morales. Ce faisant, on ne faussera pas la concurrence entre les entreprises. Du point de vue de la politique financière, la récente évolution conjoncturelle relativise l'importance des pertes fiscales. Elle montre aussi que ce ne sont pas uniquement les grandes entreprises qui bénéficient de la mesure, mais également de très nombreuses PME. Seules des entreprises saines, faisant des bénéfices, continueront de contribuer substantiellement à l'effort d'assainissement des finances publiques et à favoriser l'emploi.
- Pour améliorer durablement l'attrait fiscal de la place économique suisse, il convient en particulier de régler l'épineux problème de la double imposition des bénéficiaires qui sont imposés une première fois au niveau de l'entreprise, puis une seconde fois en tant que revenu chez celui qui perçoit le dividende. Pour atténuer ce problème, l'économie

préconise un allègement au niveau de l'actionnaire prévoyant une imposition partielle de tous les dividendes, tant au niveau cantonal que fédéral et appliqué à l'assiette fiscale de sorte à respecter l'autonomie tarifaire des cantons. A long terme, c'est vers une abolition complète de la double imposition économique des dividendes qu'il faut tendre. Après les réformes entreprises en Allemagne et l'annonce faite aux Etats-Unis, la Suisse ne peut pas se permettre de figurer parmi les derniers pays connaissant pleinement la double imposition des bénéficiaires. Si l'on se place dans la perspective de l'investisseur, l'atout fiscal suisse n'est plus évident, comme le montre une récente comparaison internationale.

- Même si un impôt sur les gains de participation peut se justifier sur le plan de la systématique fiscale, les Suisses ont clairement indiqué qu'ils ne voulaient pas d'un nouvel impôt portant atteinte aux entreprises et à la place financière. Par conséquent, l'économie attend du Conseil fédéral qu'il abandonne l'idée d'introduire ce nouvel impôt en tant que compensation en relation avec une atténuation de la double imposition des bénéficiaires. Il serait incompréhensible de vouloir pénaliser ceux qui investissent à long terme dans le tissu économique suisse. Un tel impôt contrecarrait les efforts déployés pour encourager la mise

Charge fiscale effective

	Entreprises			Investisseurs		
	1998	2001	Tendance	1998	2001	Tendance
Irlande	22,29	9,43	↘	49,17		
Italie	17,73	13,74	↘	41,06	–	
Suisse		13,80 *			44,76 *	
Suède	17,19	15,73	→	57,33	–	
Autriche	27,04	18,25	↘	45,98	–	
Danemark	22,83	18,81	↘	64,12	–	
Belgique	23,48	18,89	↘	29,10	–	
Pays-Bas	23,16	20,67	↘	56,73	45,88	↘
Grande Bretagne	22,34	20,83	↘	42,58	52,96	↗
Allemagne	37,02	25,20	↘	56,88	55,86	→
France	40,71	30,11	↘	75,57	67,99	↘

Sources: Etude AFC, «Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz?»; Baker & McKenzie, BAK

* pour le canton de Zurich

- à disposition de capital-risque en faveur des PME et des jeunes entreprises.
- Afin de satisfaire au principe d'une imposition indépendante de la forme juridique et d'assurer ainsi l'égalité de traitement entre les différents types d'entreprises, on peut envisager de donner la possibilité aux sociétés de personnes et aux raisons individuelles d'opter pour le droit fiscal des sociétés de capitaux. Ce faisant, elles seraient soumises aux mêmes conditions d'imposition que les sociétés de capitaux.
- Il convient aussi de revoir la législation régissant la compensation des pertes, trop rigide en comparaison internationale. Elle dissuade les entreprises de se lancer dans des innovations et de prendre des risques, et freine de surcroît la création de holdings. Il faut donc améliorer la situation, tant pour les sociétés individuelles (report dans le temps) que pour les groupes.
- D'autres mesures peuvent également être envisagées, parmi lesquelles on relèvera: abolition de l'impôt cantonal sur le capital, passage généralisé à un impôt proportionnel sur le bénéfice dans les cantons, mesures destinées à encourager l'installation de groupes et de leurs dirigeants (expatriés), allègements ciblés lors de la succession et de la cessation d'activité pour les sociétés de personnes et les sociétés anonymes privées, garantie de la neutralité fiscale lors des restructurations d'entreprises.
- Enfin, au niveau du droit fiscal international, la levée de certains obstacles s'avère nécessaire. Il faut en particulier essayer d'étendre le réseau suisse des conventions de double imposition de manière systématique et supprimer les désavantages de site en matière d'imposition à la source (directive mère-filiale de l'UE entre autres).

Réforme de la fiscalité des particuliers

La réforme de l'imposition de la famille, qui est en bonne voie, apportera des corrections bienvenues. Le problème de la forte progressivité des impôts directs reste cependant entier.

La réforme de l'imposition du couple et de la famille est un élément du paquet fiscal du Conseil fédéral, dont le message est en discussion au Parlement. Elle vise en premier lieu à supprimer les inégalités fiscales dont pâtissent les couples mariés par rapport aux concubins. En outre, l'objectif est d'améliorer les conditions fiscales auxquelles sont actuellement soumis les parents d'enfants mineurs ou poursuivant leurs études. Cette réforme implique une baisse d'impôt de l'ordre de 1,3 milliard dont 900 millions à la charge de la Confédération. Dans la discussion du système d'imposition à retenir, c'est le modèle du splitting partiel avec diviseur de 1,9 qui est en train de s'imposer. De plus, le Conseil national a accordé aux couples de concubins avec enfant et vivant en ménage commun la possibilité d'opter pour ce régime fiscal. Par ailleurs, il a décidé d'augmenter les déductions pour enfants et pour jeunes en cours de formation ainsi que pour les frais de garde des enfants. En contrepar-

tie, il a abaissé la déduction générale. Enfin, le Conseil national a décidé d'exonérer le minimum vital des impôts cantonaux et communaux et d'obliger les cantons à reprendre intégralement le principe du splitting dans leur législation.

Le Conseil des Etats a lui aussi approuvé le modèle du splitting partiel avec diviseur de 1,9, mais a refusé aux concubins la possibilité d'opter pour ce système. Il a également rejeté la déduction supplémentaire proposée pour les jeunes en formation. Dans la procédure de levée des divergences, le Conseil national a décidé de maintenir sa version plus généreuse. Il reste à voir dans quelle mesure le Conseil des Etats est prêt à se rallier à cette variante.

Quant à la progression des impôts directs, le problème reste entier. En comparaison internationale, les personnes physiques sont lourdement grevées par les impôts directs fortement progressifs, dont les effets sont sensibles déjà pour les revenus moyens.

Cela freine le dynamisme des indépendants et des travailleurs. Diverses interventions parlementaires, qui tendent à régler le problème, ont été discutées ou sont en suspens. En juin 2001, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de préparer, au-delà du paquet fiscal, un projet prévoyant de corriger la courbe de l'impôt fédéral direct.

Position d'économiesuisse

- Une politique familiale moderne tenant compte des évolutions et reposant sur l'initiative privée et la responsabilité individuelle est souhaitable. La politique familiale doit s'inscrire dans une stratégie globale visant à assainir les assurances sociales.
- Il faut soutenir une réforme fiscale permettant de lever la différence de charge entre époux et concubins. Une telle réforme ne doit toutefois pas consti-

tuer un obstacle à la mise en œuvre d'un train de réformes fiscales destinées à améliorer à temps la compétitivité de la place économique suisse.

- Parmi les modèles discutés, le système du splitting familial est certes le plus ciblé, car il retient le critère de la présence d'un ou plusieurs enfants dans le couple (mariés ou concubins). Toutefois, ce modèle présentant des inconvénients du point de vue de la charge administrative, l'économie peut se rallier au modèle du splitting partiel proposé par le Conseil national.
- Il est en outre nécessaire d'atténuer la progression de l'impôt fédéral direct. Cette mesure doit profiter à toutes les catégories de contribuables et se superposer à la réforme de l'imposition des familles en cours. Celle-ci représente la première étape dans le cadre d'une baisse généralisée des impôts pour l'ensemble des contribuables.

Révision des droits de timbre

Le droit de timbre de négociation constitue un anachronisme à abolir par étapes et sans créer de distorsions. Il convient aussi d'élargir la palette des mesures aux droits d'émission, en se concentrant notamment sur le capital-risque.

Le Parlement a adopté en 2000 des mesures urgentes en faveur de la place boursière au niveau du droit de timbre de négociation, notamment en vue de la coopération entre la Bourse suisse et «virt-x». Ces mesures, entrées en vigueur en 2001 et prolongées jusqu'à ce qu'une nouvelle législation la remplace, au plus tard en 2005, entraînent un allègement fiscal nettement inférieur à celui que le Conseil fédéral proposait initialement. Ainsi, seule une partie des investisseurs institutionnels (notamment étrangers ainsi que les fonds de placement suisses) sont exonérés du droit de négociation. Les caisses de pensions et autres investisseurs institutionnels suisses sont considérés comme des commerçants de titres et restent donc assujettis au droit de négociation. Cependant, le commerce de titres suisses (en particulier

des «blue chips») à une bourse étrangère n'est plus soumis au droit de négociation.

La validité de cette loi urgente étant limitée dans le temps, les mesures décidées par le Parlement doivent être transposées dans le droit ordinaire. Elles font de ce fait partie du paquet fiscal du Conseil fédéral dont le message est encore en discussion au Parlement. Le Conseil national, dans un premier temps, avait décidé d'élargir le champ des exonérations aux caisses de pensions et assureurs-vie ayant leur siège en Suisse ainsi qu'aux «corporates» domiciliées à l'étranger qui réalisent pour leur propre compte des opérations de négoce de titres. De plus, le Conseil national avait décidé de porter à un million de francs la franchise du droit d'émission, mesure dont la perte de recettes restait cependant très limitée.

Toutefois, lors de la procédure de levée des divergences, le Conseil national s'est finalement rallié à la position plus timorée du Conseil des Etats ne prévoyant plus d'exonération du droit de timbre de négociation pour les caisses de pensions et les assureurs-vie suisses.

Enfin, l'Administration fédérale des contributions a mis en place le groupe de travail «Pretime» chargé d'observer l'évolution de tous les droits de timbre et de proposer les adaptations nécessaires, voire d'éventuelles compensations financières.

Position d'économiesuisse

- D'une manière générale, il faut soutenir toutes les mesures qui permettent de réduire sans compensation les handicaps fiscaux de la place financière suisse par rapport à la concurrence internationale. Le maintien en Suisse d'une place financière forte et performante est vital pour l'ensemble de l'économie.
- Même si l'égalité de traitement entre différentes catégories d'investisseurs institutionnels n'a pu être garantie, il faut cependant saluer les exonérations urgentes pour les opérations des investisseurs les plus sujets à délocalisation, ainsi que celles destinées à offrir dès le début des conditions optimales à la coopération entre la Bourse suisse et «virt-x».
- La loi urgente adoptée par le Parlement constitue une reculade importante par rapport à la proposition initiale du Conseil fédéral, puisque l'allègement fiscal y a été réduit de plus de moitié. La différence de traitement entre institutionnels suisses et étrangers est de surcroît choquante et injustement discriminatoire. Il faudra tôt ou tard veiller à lever de telles inégalités entre suisses et étrangers.
- Il faut soutenir les travaux entrepris par le groupe «Pretime» visant à examiner de plus près le droit d'émission frappant la mise à disposition de capital pour les entreprises. A long terme, c'est vers une abolition de tous les droits de timbre (négociation, émission et assurances) qu'il faut tendre. Chaque étape dans cette direction doit s'effectuer sans compensation. Il est admis que ces impôts sont économiquement nuisibles, car ils s'attaquent directement à la substance.

Imposition de la propriété du logement

Le projet de changement de système proposé amène plus d'incertitudes qu'il ne résout de problèmes. Il faut réellement se poser la question s'il n'est pas préférable de maintenir le système actuel en l'améliorant.

Suite au rejet en 1999 de l'initiative populaire «Propriété du logement pour tous», le Département fédéral des finances a chargé une commission de proposer d'autres solutions n'ayant pas d'incidence sur les recettes fédérales. Cette commission s'est prononcée pour un changement de système impliquant de renoncer aussi bien à l'imposition de la valeur locative qu'à la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien.

Malgré de fortes divergences d'opinion quant à l'opportunité d'un tel changement de système, en particulier au sein des milieux concernés, le Conseil fédéral a maintenu ce projet, quasiment neutre du point de vue des recettes, qui constitue l'un des éléments du paquet fiscal en discussion au Parlement. La réforme prévoit l'abandon de l'imposition de la valeur locative, la suppression de la déduction des intérêts hypothécaires sur le logement propre et la suppression de la déduction généralisée des frais d'entretien (maintien uniquement pour les frais d'entretien apériodiques). La réforme prévoit aussi d'introduire des mesures d'appoint pour les nouveaux propriétaires leur permettant de déduire de manière dégressive les intérêts hypothécaires au cours des 10 années suivant l'acquisition. Le changement de système ne doit entrer en vigueur que plusieurs années après l'adoption de la réforme pour permettre aux propriétaires de logement de prendre leurs dispositions à long terme. Enfin, le projet prévoit d'octroyer une déduction pour l'épargne logement au sein de la prévoyance liée.

Par la voix prépondérante de son président, le Conseil national a accepté le principe d'un changement de système (abolition de la valeur locative). Il a néanmoins choisi des variantes plus larges, en particulier au niveau de la déduction des frais d'entretien ainsi que des mesures d'appoint permettant une déduction transitoire des intérêts hypothécaires après l'acquisition du logement.

Le Conseil des Etats, quant à lui, a refusé d'abolir la valeur locative et préféré des améliorations ponctuelles de la réglementation actuelle (baisse de la valeur locative, déduction de l'épargne-logement dans le cadre du 3^e pilier),

Dans le cadre de l'élimination des divergences, le Conseil national a maintenu sa décision de principe de changer de système, sans toutefois entrer en matière sur le détail des divergences. Il s'est de surcroît déclaré prêt à réduire le montant des pertes fiscales. Le projet a donc été renvoyé au Conseil des Etats. Il est pour l'heure incertain si le Parlement préférera finalement un changement de système à une amélioration ponctuelle du système en vigueur.

Position d'economiesuisse

- Une politique cohérente et intégrée, encourageant l'accession à la propriété du logement occupé, est nécessaire. En ce qui concerne les réformes fiscales à poursuivre, l'accent doit être cependant mis en premier lieu sur l'amélioration de la compétitivité de la place économique. C'est la raison pour laquelle il conviendrait aussi de dissocier le volet «imposition du logement» des autres réformes (familles, entreprises, droit de timbre), si la discussion autour du changement de système devait mettre en péril la mise en œuvre rapide de l'ensemble du paquet fiscal.
- Le changement de système pour la valeur locative, tel qu'il est discuté, laisse encore bien des questions sans réponse satisfaisante. Une étude plus approfondie des conséquences pratiques d'un tel changement de système est nécessaire avant d'aller de l'avant. Si finalement le projet de réforme n'offre pas de solution satisfaisante, il sera préférable de maintenir le système actuel en l'améliorant.
- Parmi les questions sans réponse, on relèvera les implications sur le financement des PME, l'impact de la délimitation des intérêts afférents au logement sur la déduction des intérêts des autres dettes privées, les effets de redistribution entre les différentes catégories de propriétaires ou l'évaluation des conséquences sur la qualité du parc immobilier. Les répercussions de la réforme sur les recettes cantonales n'ont en outre pas été suffisamment éclaircies. On peut enfin se demander si, du point de vue de l'efficacité, la réforme proposée n'apporte pas en définitive une complication du système.

Nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons

Cette réforme du fédéralisme doit permettre de contrer la centralisation financière rampante en affranchissant les cantons de la tutelle de Berne et en préservant les mécanismes de concurrence. Il importe aussi d'éviter la mise en place d'une énorme machinerie redistributive. L'Etat doit devenir plus efficace, notamment dans les rapports à la politique régionale.

L'actuelle péréquation financière consiste en une multitude de mesures qui pour la plupart ne sont pas coordonnées entre elles. Malgré d'importants transferts financiers et toutes les charges administratives que cela suppose, il n'est aujourd'hui pas possible d'obtenir l'effet compensatoire voulu entre cantons disposant de fortes ressources et ceux dont les ressources sont modestes. Dans nombre de domaines existent en outre des incitations allant à l'encontre d'un emploi économe et efficace des ressources financières.

Ces considérations ont amené la Confédération et les cantons à élaborer un plan de réforme de la péréquation financière et à présenter des propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les principaux objectifs de cette réforme sont:

- moderniser et renforcer le fédéralisme en désenchevêtrant et en définissant clairement les tâches et les responsabilités incombant à la Confédération d'une part et aux cantons d'autre part;
- augmenter l'efficacité du système de péréquation et atténuer ainsi les disparités cantonales en matière de capacité financière et de charges fiscales;
- augmenter l'efficacité dans l'accomplissement des tâches étatiques, en introduisant de nouvelles formes de collaboration entre les différents échelons de l'État fédéral et en renforçant la collaboration intercantonale.

Lors de la session d'automne 2002, le Conseil des États a approuvé sans opposition et avec quelques abstentions le grand projet de RPT, sans y apporter de substantielles modifications, mais avec quelques retouches, notamment en faveur des cantons contributeurs nets. Pour dissiper les craintes qu'ont les cantons à forte capacité financière d'être priés par les cantons les plus pauvres de passer toujours plus à la caisse, la Chambre des cantons a voté une limitation au chapitre de la péréquation des ressources et l'a inscrite dans la Constitution. Malheureusement, cette

protection n'a pas été étendue à la contribution de la Confédération au titre de la péréquation financière. De plus, il est prévu de maintenir la compensation des cas de rigueur, mais celle-ci devra être réduite progressivement sur 24 ans jusqu'à sa suppression, ce qui va dans la bonne direction. Sur le plan institutionnel, c'est désormais l'Assemblée fédérale, et non le Conseil fédéral, qui doit disposer de la compétence permettant d'obliger les cantons à adhérer aux conventions intercantionales. D'autre part, les domaines politiques qui admettent l'obligation d'adhérer à des conventions intercantionales sont fixés par la Constitution, et non seulement dans la loi. La réforme est actuellement traitée par le Conseil national, qui en débattera au plenum au plus tôt lors de la session d'été 2003. S'il est possible de clore le dossier au niveau parlementaire cette année encore, le peuple et les cantons seront appelés à se prononcer en 2004.

Pour la RPT, une seconde étape impliquant des modifications dans près de deux douzaines d'autres lois fédérales s'avérera ensuite nécessaire. Cela constitue un passage obligé pour la mise en œuvre intégrale et l'entrée en vigueur de la RPT en 2007. Pour préparer ce second volet de la réforme, le Conseil fédéral a une nouvelle fois institué des organes de projet réunissant des représentants de la Confédération, des cantons et des villes.

Position d'économiesuisse

Un renouvellement bienvenu du fédéralisme:

- L'économie soutient les grandes lignes de la RPT et reste favorable à sa mise en œuvre décidée et sans excès. Les collectivités publiques concernées ont intérêt à s'impliquer activement, car la réforme est essentielle pour renforcer le fédéralisme et garantir l'autonomie financière des cantons. Le principe de subsidiarité doit donc retrouver toutes ses «lettres de noblesse» et il importe de redonner la parole aux cantons et de les laisser fixer eux-mêmes leurs priorités. L'émancipation financière des cantons implique cependant qu'ils fassent, à

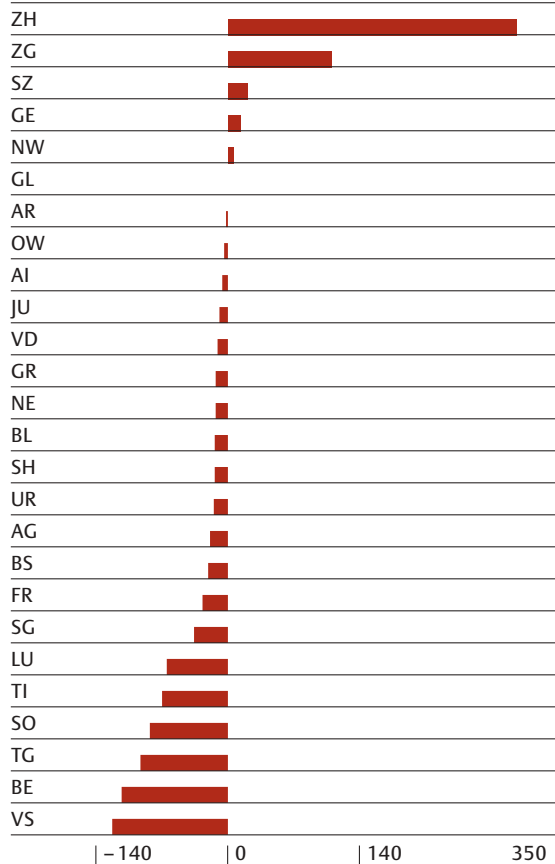
l'avenir, preuve de retenue dans d'éventuelles demandes de subventions fédérales. Il n'y a de ce fait pas lieu d'inscrire de manière générale dans la Constitution la règle selon laquelle la Confédération assumera les tâches excédant les possibilités des cantons ou nécessitant une réglementation uniforme. Cette question doit être discutée au coup par coup de manière ciblée pour les tâches publiques entrant en considération.

- Il convient de saluer une meilleure définition des tâches qui clarifiera, du moins en partie, la répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral et rendra aux cantons une plus grande marge de manœuvre. De plus, ces derniers disposeront de

davantage de moyens financiers sans affectation. En outre, les multiples instruments péréquatifs prévus doivent permettre à moyen terme aux cantons financièrement faibles d'assurer leurs prestations et projets, également ceux à caractère régional. Il n'est donc nul besoin d'ancrer dans la Constitution le principe de «prestation de base» de manière abstraite et arbitraire, sans toutefois préciser dans quels domaines celui-ci s'applique. Enfin, il est juste de mettre en place une collaboration intercantonale qui vise à répartir les charges pour que les cantons qui profitent des prestations d'un autre canton en paient aussi le prix.

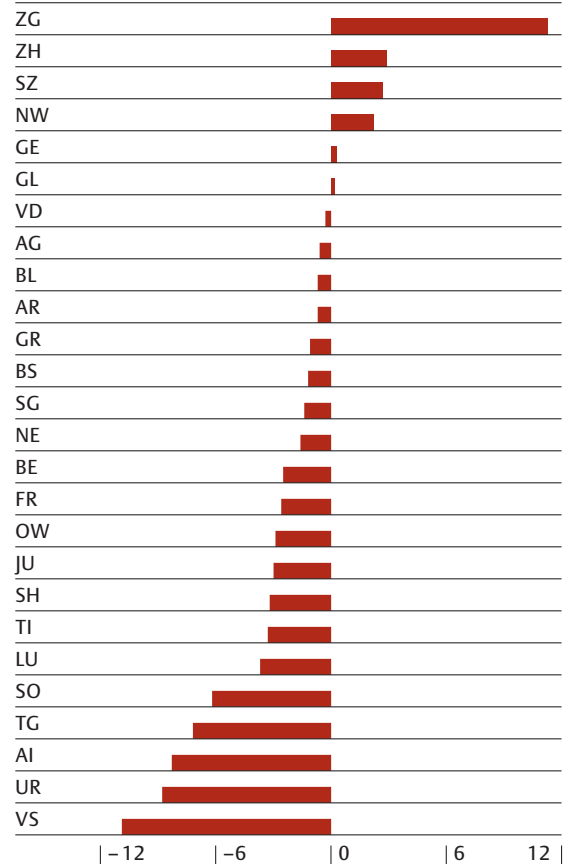
Charge et allègement

Selon le modèle de compte NPF, en millions de francs



Source: DFF, Message

Augmentation / Diminution de l'indice de la charge fiscale par la NPF Indexé



Source: DFF, Message

Aperçu des éléments de la RPT

Péréquation financière axée sur la redistribution (péréquation au sens strict)

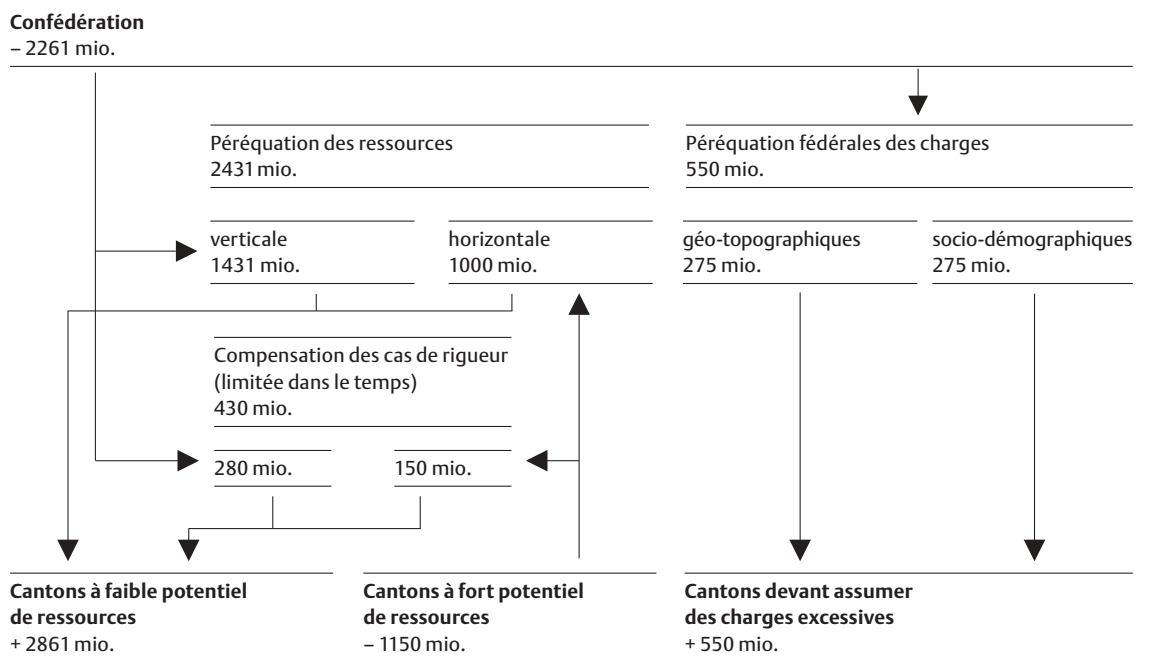
Péréquation financière en fonction des ressources	Péréquation des ressources des cantons (horizontale)	+	Compensation des cas de rigueur limitée dans le temps (horizontale et verticale)
	Péréquation des ressources de la Confédération (verticale)		
Péréquation financière en fonction des charges	Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (verticale)	+	
	Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (horizontale)		

Péréquation financière axée sur l'incitation (péréquation financière au sens large)

Transferts liés à la redistribution des recettes et des dépenses (verticale)	+	Désenchevêtrement des tâches (verticale)
Péréquation intercantonale des charges (horizontale)		

Source: selon le message sur la RPT

Le nouveau système de péréquation



Source: selon le message sur la RPT

Préserver les bienfaits de la concurrence fiscale:

- Compte tenu de l'inégalité des capacités économiques et des différences dans le mode d'attribution des tâches à l'Etat, la charge fiscale peut parfois varier fortement entre les cantons fiscalement attractifs et ceux qui ne le sont pas. De ce point de vue, il est louable que la RPT aspire à renforcer la solidarité entre les cantons en s'efforçant de leur donner à tous une base suffisante pour leur permettre d'exécuter leurs tâches de manière satisfaisante et autonome. L'autonomie financière est néanmoins indissociable de l'autonomie fiscale, qui repose justement sur un système de concurrence fiscale entre les cantons. Une compétition fiscale est donc nécessaire. Elle se justifie aussi sur le plan économique. Elle se traduit par une gestion plus économe des ressources fiscales et par une plus grande efficacité administrative; autrement dit, elle a pour effet de limiter la charge fiscale. Elle est aussi l'expression du fédéralisme et le reflet des préférences cantonales en matière de prestations publiques.
- Il importe de veiller à ce que le nouveau système péréquatif de la RPT ne restreigne pas la souveraineté fiscale des cantons ni ne provoque un alignement vers le haut de leur quote-part d'impôt. C'est pourquoi il faut clairement rejeter toute velléité d'harmonisation fiscale matérielle, qui non seulement aboutirait à une centralisation incompatible avec l'esprit de la Suisse, mais encore porterait gravement atteinte à l'efficacité des administrations proches des citoyens, qui fonctionnent selon le principe de subsidiarité et de manière autonome. De même, il n'est pas opportun d'ancrer l'objectif de réduction des disparités fiscales dans la loi sur la péréquation financière, car il est en contradiction avec le principe même de concurrence fiscale. En introduisant un mécanisme de péréquation plus transparent ainsi que des instruments levant les effets de «spill-over» et qui font passer à la caisse les cantons dits profiteurs, la concurrence fiscale intercantonale reposera désormais sur une base «fair-play». Il n'est par conséquent pas nécessaire de restreindre, par un objectif de réduction des disparités fiscales, ce mécanisme qui a fait ses preuves.

Rendre l'Etat plus efficace et moins gourmand:

- La RPT débroussaille une part non négligeable de l'actuelle jungle des subventions. L'orientation des mesures de désenchevêtrement des tâches est, dans l'ensemble, bonne, même si, pour certaines

d'entre elles, des propositions plus audacieuses auraient pu être envisagées. Le nouveau système écarte aussi nombre de mauvaises procédures d'incitation, qui conduisent les cantons à un usage effréné des subsides de la Confédération. La coopération intercantonale sera en outre le moyen privilégié d'imputer selon le principe d'équivalence les charges de tâches aux cantons qui en retirent un bénéfice direct mais qui, selon le système actuel, ne participent pas suffisamment aux frais.

- La RPT doit permettre aux administrations de mieux remplir leurs obligations. Il n'est nullement envisagé que l'Etat réduise ses prestations, mais au contraire qu'il les améliore. L'exercice ne doit pas non plus conduire à une extension des prestations publiques. En fin de compte, il faut espérer que les dépenses de l'Etat s'en trouveront mieux maîtrisées et que cela contribuera à abaisser la quote-part fiscale. En période de forte concurrence internationale entre les places économiques, un bon rapport qualité-prix des prestations de l'Etat est un critère important. Les gains d'efficacité qui pourraient résulter de la réforme doivent contribuer à réduire les dépenses, dont l'évolution actuelle est plus qu'alarmante. Il est donc urgent que les nombreux cantons pour lesquels la RPT ouvre la perspective d'une baisse de l'indice de charge fiscale, engagent à temps un processus de baisse d'impôt pour améliorer leur compétitivité fiscale et prévenir l'apparition de nouvelles dépenses.

Eviter les dérapages et vérifier les incitations:

- L'utilisation parcimonieuse des deniers publics, une administration efficace ainsi que des incitations à baisser la charge fiscale restent une priorité de politique financière. Dans cet esprit, il convient de prévoir des garde-fous pour éviter que le système de péréquation de la RPT ne se transforme en nouveau tonneau des Danaïdes pour les cantons fiscalement attractifs et la Confédération. Pour protéger les cantons à fort potentiel de ressources de possibles débordements dans la détermination du volume global des redistributions et ainsi éviter un nivellement de la charge fiscale vers le haut, il importe de prévoir une limite supérieure inscrite dans la Constitution. Une telle disposition s'avère nécessaire par respect pour la cohésion nationale. De plus, il convient de soutenir un calendrier précis menant à l'abolition définitive de la compensation des cas de rigueur, qui est contraire au principe de neutralité financière de l'exercice entre les différents échelons de l'Etat.

- Par ailleurs, il importe que le nouvel indice des ressources soit suffisamment transparent. Il doit reposer sur des bases solides et créer des incitations cohérentes pour les finances publiques. Certains points restent encore sujets à interrogation. Ainsi, les raisons qui ont poussé à préférer l'indicateur «assiette fiscale agrégée», reflétant le potentiel fiscal exploitable d'un canton, à l'indicateur «revenu cantonal» calculant la capacité économique du canton concerné et non une valeur en relation avec les finances publiques cantonales, ne sont pas suffisamment convaincantes. D'autre part, l'indicateur retenu n'effectue pas de corrections pour tenir compte de la double imposition des bénéficiaires distribués, qui sont imposés une première fois au niveau de l'entreprise, puis une seconde fois en tant que revenu chez celui qui perçoit le dividende. Il paraît donc justifié d'étudier de plus près l'adéquation de l'indice des ressources. En outre, les critères pour l'octroi de compensation des charges exceptionnelles doivent être repensés. En particulier au niveau des facteurs socio-démographiques, il faut s'attendre à un mauvais effet d'incitation sur les dépenses, puisque p. ex. le nombre de chômeurs ou de drogués est retenu comme critère pour l'obtention d'une compensation. Le critère de la population des agglomérations suffirait à lui tout seul à représenter les charges particulières des villes. De surcroît, le critère du bi- voire du trilinguisme de certains cantons, qui revêt le caractère d'une véritable charge structurelle, n'a en revanche pas été pris en compte.
- Les divers instruments mis en place par la RPT tiennent largement compte des particularités des cantons. C'est pourquoi ceux d'entre eux qui auraient des souhaits excédant une desserte de base justifiable sur le plan économique – notamment dans le domaine du «service public» – devront à l'avenir les financer eux-mêmes. Il ne serait pas équitable qu'ils obtiennent de nouvelles subventions fédérales au titre de la politique régionale, déjà amplement couverte par la RPT. Dans le cas contraire, l'objectif de la RPT visant à renforcer le fédéralisme suisse ne serait alors plus qu'une coquille vide, laquelle ne serait qu'un prétexte à instaurer un système de redistribution à grande échelle entre la Confédération et les cantons forts d'une part et les cantons financièrement faibles de l'autre. L'exercice n'aurait alors plus aucun sens.

Saisir les conséquences d'un échec de la réforme:

- La réussite de la RPT est capitale. En cas d'échec, il faudrait s'attendre à des appels toujours plus pressants à une harmonisation fiscale matérielle entre les cantons. La conséquence en serait un ajustement des impôts vers le haut et une centralisation croissante. Une telle tendance ne correspondrait absolument pas à l'esprit d'un Etat fédéral et ne résoudrait de surcroît pas les vrais problèmes qui se posent actuellement.
 - Un échec de la RPT serait bien plus le signe que les cantons ne sont plus capables de remplir correctement les tâches qui leur incombent et que leurs frontières politiques, vieilles pour la plupart d'entre elles de plus de 200 ans, sont dépassées face à l'évolution de la société et des réalités économiques. A l'échelon des communes, on observe d'ailleurs déjà un certain nombre d'initiatives très concrètes visant à adapter les frontières politiques. Pour conserver son caractère fédéraliste, la Suisse devrait alors engager par pragmatisme une réforme territoriale des cantons qui conduirait inévitablement à de nouvelles entités politiques atteignant une taille critique pour répondre aux exigences et aux défis de la société d'aujourd'hui et de demain.
- Revoir les rapports à la politique régionale:
- La RPT entend émanciper les cantons et leur rendre leur autonomie. Pour permettre notamment aux cantons financièrement faibles d'assurer leurs prestations, différents instruments sont prévus. Outre la péréquation financière au profit des cantons à faibles ressources, la Confédération indemniserait les charges spécifiques de certains cantons dues à des facteurs géo-topographiques (en particulier les régions de montagne) et socio-démographiques (notamment les grandes villes). De son côté, la collaboration intercantonale institutionnalisée permettra d'honorer les prestations des centres. Enfin, une compensation des cas de rigueur pour certains cantons à faibles ressources devra permettre une transition sans heurts vers le nouveau régime.

Politique conjoncturelle

Démentant tous les pronostics, la situation conjoncturelle et les perspectives économiques se sont détériorées en 2002. Pour autant, il n'y a aucune nécessité pour l'Etat de lancer aujourd'hui un programme conjoncturel. Au contraire, la Suisse a bien davantage besoin d'une politique économique prévisible et axée sur la croissance durable, qui incite à accepter le risque, le goût de l'effort et le désir d'apprendre.

Parmi les raisons du refroidissement conjoncturel que connaît la Suisse, il faut mentionner avant tout le ralentissement plus net qu'escompté de l'économie américaine et le fléchissement de la conjoncture mondiale qui en a résulté, l'insuffisance des investissements dans les pays industrialisés, la crise de confiance intervenue dans le sillage des développements boursiers et des erreurs commises par certaines grandes entreprises, et enfin la force persistante du franc. Les conditions d'une reprise conjoncturelle mondiale sont certes globalement intactes. Toutefois le scénario le plus probable de l'économie mondiale doit être évalué avec plus de prudence qu'il y a quelques mois encore. Aux Etats-Unis, la croissance ne devrait retrouver progressivement tout son potentiel que dans le courant de 2003, et la conjoncture européenne devrait souffrir de léthargie quelque temps encore. Pour le reste, la reprise de l'économie mondiale reste lourdement hypothéquée par un certain nombre d'inconnues (Irak, prix du pétrole, instabilité des marchés financiers internationaux, etc.)

Perspectives pour la Suisse en 2003

En accord avec les principaux instituts de prévision, economiesuisse ne prévoit pour 2003 qu'une reprise hésitante:

- La consommation privée n'augmentera que modérément, en raison d'une faible progression des revenus des ménages et de l'aggravation du chômage, avec cependant une inflation modeste.
- Le climat général des investissements reste provisoirement tendu, à cause de l'évolution en termes réels des importations de biens d'équipement, qui sont un bon indicateur des investissements d'entreprises. On ne peut tabler sur un sensible élan de croissance provenant des investissements d'équipement, investissements plutôt volatiles qui correspondent à quelque 13% du PIB, que pour la seconde moitié de l'année.
- Pour 2003, on prévoit plutôt une stagnation dans l'industrie de la construction. Malgré la baisse du

taux des logements vacants, on ne s'attend pas à une reprise de la construction avant 2004 et cette reprise n'aura pas partout la même intensité.

Dans la construction artisanale et industrielle et de bureaux, la demande reste faible. On ne prévoit pas non plus une croissance très soutenue des travaux publics de génie civil, car à l'exception d'un petit nombre de grands projets d'infrastructure, dont certains s'étaleront sur de longues durées et n'auront que peu d'effet sur l'emploi, les autres investissements sont inexistantes ou ont été réduits. Dans le même temps, les efforts consacrés aux rénovations et aux transformations sont certes toujours plus importants, mais ils ne parviennent pas à compenser le fléchissement observé dans d'autres domaines, du moins pas dans le secteur principal de la construction.

- Aussi longtemps que la conjoncture mondiale ne se sera pas durablement redressée, notamment celle de la zone euro, qui constitue notre principal débouché, les exportations ne progresseront que timidement. En tendance, cette évolution frappe davantage l'industrie des biens d'équipement que les exportations de biens de consommation. Par ailleurs, la force persistante du franc pèse sur l'économie d'exportation; les conséquences négatives se font surtout sentir en termes d'insuffisance des commandes et des bénéfices plutôt que de baisse des quantités exportées. Dans ce contexte, le tourisme va sans doute, lui aussi, au-devant d'une année difficile. Le mouvement de baisse devrait toutefois se stabiliser au niveau de 31 millions de nuitées.

D'une manière générale, economiesuisse escompte pour 2003 – sauf événements exceptionnels – une croissance en valeur réelle de 0,5 à 1%, pour un renchérissement annuel moyen de quelque 1% et un taux de chômage de 3,3%. Il s'agit là d'une estimation conservatrice par rapport aux pronostics des principaux instituts prévisionnels publics et privés (voir tableau page 98).

Postulats de politique économique

Après avoir retrouvé dès 1997 un taux de croissance qui a oscillé jusqu'en 2001 autour du potentiel à long terme de 2%, notre pays se trouve aujourd'hui – contrairement à ce qui était le cas lors de la stagnation de 1992 à 1996 – dans une situation qui n'est pas exceptionnelle. La Suisse affronte en effet un problème de nature cyclique. Il n'y a donc pas lieu pour l'Etat de prendre des mesures correctives. On se souvient que la Confédération avait en 1997 lancé un programme d'investissements destiné à soutenir la conjoncture. Or, non seulement ce programme n'avait eu que de modestes effets, mais s'il était appliqué aujourd'hui, il ne changerait rien à la situation, car les faiblesses actuelles sont liées au marasme conjoncturel international. Les conditions qui permettraient à l'économie helvétique de tirer rapidement profit d'un redressement de la conjoncture mondiale sont réunies: bas niveau de l'inflation et des taux d'intérêt nominaux, politique monétaire expansive et ajustement des capacités du côté de l'offre. On ne peut pas exiger de l'Etat un programme d'impulsion à chaque refroidissement conjoncturel. Ce dont l'économie a bien davantage besoin, c'est d'une politique économique axée sur le long terme, qui renforce durablement les facteurs de croissance et offre aux ménages et aux investisseurs privés des perspectives

fiables. Cela implique diverses mesures qui relèvent essentiellement de la politique financière, de la politique fiscale et de la politique monétaire.

Les impératifs dont la politique financière doit s'inspirer d'une manière générale sont les suivants: laisser agir les stabilisateurs automatiques et les mécanismes du frein aux dépenses, renoncer aux programmes de relance arbitraires et lisser les fluctuations conjoncturelles grâce à une gestion prévisible des investissements des pouvoirs publics, afin de stabiliser les attentes des ménages et des entreprises. Parallèlement, il s'agit de réexaminer en profondeur l'ensemble des activités de l'Etat et de restructurer et réduire ses dépenses, dans le but de consolider le budget de la Confédération. A cet égard, il est toutefois évident que certaines dépenses, comme le service de la dette, ne pourront pas être réduites à court terme et que d'autres, telles les charges de personnel (par exemple), ne le seront au mieux qu'à moyen terme.

En revanche, les dépenses importantes pour la croissance, comme celles de la R+D, devraient même être augmentées, tout en étant soumises aux règles de l'efficacité optimale. De même, il faut poursuivre comme prévu les programmes d'investissement dans les infrastructures et ne pas revenir sur les dépenses destinées à entretenir le parc immobilier. A l'inverse, il convient de biffer en priorité les dépenses publiques

Comparaison de pronostics conjoncturels pour la Suisse

Ecart réel par rapport à l'année précédente en %

Pronostics pour 2003	Seco ¹	KOF ²	BAK ³	Créa ⁴	OECD ⁵	UBS ⁶	CS ⁷	ZKB ⁸	Ø
Produit intérieur brut	1,0	1,4	1,2	1,3	1,4	0,8	1,2	1,5	1,2
Consommation privée	0,8	1,2	1,2	0,8	1,6	0,6	0,8	1,1	1,0
Consommation publique	0,3	1,3	1,5	2,2	0,5	0,5	0,5	2,1	1,1
Investissements productifs	1,5	5,1	-0,2	4,3	2,8	2,9	1,3	1,1	2,4
Equipements	3,0	9,8	0,8	7,6	-	5,0	4,4	-	5,1
Constructions	0,0	-0,1	-1,2	1,0	-	0,7	-1,0	-	-0,1
Exportations	3,6	4,3	3,9	3,5	3,6	4,9	2,4	3,3	3,7
Importations	3,4	5,8	3,6	2,0	4,2	5,2	1,0	2,7	3,5
Prix à la consommation	1,0	0,9	0,9	0,3	0,5	0,9	0,9	1,0	0,8
Taux de chômage (%)	3,6	3,2	3,2	2,6	3,0	3,5	3,4	3,5	3,3

¹ Evaluations ou pronostics du groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, du 28.11.

² Pronostics du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF du 4.10.

³ Pronostics de «Recherches économiques Bâle SA», du 6.12.

⁴ Pronostics de l'Institut Créa de l'Université de Lausanne du 24.10.

⁵ Pronostics de l'OCDE du 18.11.

⁶ Pronostics de l'UBS du 11.11.

⁷ Pronostics de Credit Suisse Group du 26.9.

⁸ Pronostics de la Banque cantonale de Zurich du début décembre.

dont l'utilité du point de vue conjoncturel est nulle ou quasi nulle.

Avec son «Concept des dépenses» publié en 2002, *economiesuisse* a fourni une contribution substantielle à cet important objectif de politique financière. Le Conseil fédéral a si souvent reproché aux milieux économiques d'être incapables de lui indiquer des possibilités concrètes d'économies que ceux-ci ont décidé de relever le défi et de prouver le contraire. Il appartient maintenant au gouvernement de réexaminer à fond les activités de l'Etat, afin d'une part d'élargir à nouveau sa marge de politique financière et d'autre part de laisser une plus grande liberté de manœuvre aux ménages et aux entreprises. Car seules des finances publiques saines peuvent créer la confiance et renforcer le potentiel de croissance.

Au chapitre de la politique fiscale, il importe de concrétiser sans tarder les mesures d'allégement votées par la CER du Conseil national en faveur des familles et des entreprises. Dans le cadre d'une réforme ultérieure de l'imposition des sociétés, il faut également supprimer ou du moins atténuer à bref délai la double imposition des dividendes, mesure attendue depuis longtemps (surtout en faveur des PME), et cela sans chercher de compensation sous la forme d'un impôt sur les gains de participation. En outre, il est impératif d'améliorer le régime fiscal des sociétés de personnes aux titres de la cessation d'activité et des successions. Non seulement cette mesure serait judicieuse du point de vue de la systématique fiscale, mais avec le temps, elle pourrait aussi favoriser la dotation des PME en fonds propres.

Le concept stratégique actuel de la Banque nationale suisse (BNS) établit un sain équilibre entre la stabilisation des prix et la stabilisation conjoncturelle, ce qui permet d'éviter ou d'atténuer les conflits d'objectifs. Les perspectives conjoncturelles étant ce qu'elles sont, la BNS doit poursuivre sa politique monétaire accommodante; au besoin, il faut aussi recourir à d'autres instruments que celui des taux du marché monétaire (notamment à la politique des taux de change). La crainte persistante des risques que l'on observe parmi les investisseurs explique très certainement l'infatigable solidité affichée par le franc suisse. En d'autres circonstances, les facteurs fondamentaux actuels devraient plutôt faire fléchir notre monnaie.

Le message fédéral relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pour les années 2004 – 2007 nous offre la chance de mettre les priorités voulues sur le capital humain et d'influencer par ce biais la croissance et la prospérité de la Suisse.

economiesuisse réclame depuis longtemps déjà une augmentation substantielle des dépenses destinées à ce secteur et plaide dès lors – malgré l'assombrissement des perspectives budgétaires – pour le maintien à 6%, selon la volonté initiale du Conseil fédéral, du taux de croissance annuel de l'enveloppe affectée à la formation, à la recherche et à la technologie.

Il importe que les ressources supplémentaires ainsi dégagées soient destinées en priorité au Fonds national (y compris pour l'encouragement de la relève scientifique), à la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) ainsi qu'aux hautes écoles. Car les influences positives pour la croissance découlent surtout des investissements consacrés à la recherche par le secteur universitaire ainsi que des activités des entreprises en matière de recherche et de développement. Cela explique que la compétitivité d'une économie est d'autant plus grande qu'elle est mieux ancrée dans le système national de la formation et de la recherche. Enfin, l'émergence et la diffusion de nouvelles technologies ne doivent pas être entravées par des réglementations excessives.

L'économie suisse est certes intimement liée à l'économie mondiale et à ses humeurs conjoncturelles; mais sa capacité d'innovation et sa dynamique dépendent essentiellement des conditions-cadre qu'on lui aménage dans notre pays. Ce sont ces conditions qui rendent les efforts d'innovation intéressants ou non, qui font qu'il vaut la peine ou non d'acquérir de nouvelles connaissances et de les transformer en nouveaux produits ou services.

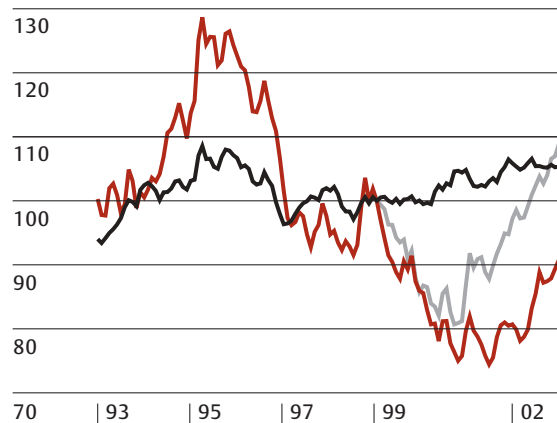
Politique monétaire

En période de conjoncture languissante, la politique monétaire demeure un important instrument qui permet de soutenir la demande globale et de restaurer la confiance. Elle sert aussi à prévenir des tendances à la réévaluation injustifiée de la monnaie. Il est d'autant plus facile de lui faire jouer ce rôle qu'aucun risque inflationniste ne menace. Toutefois, aujourd'hui, ces effets positifs ne sont pas très visibles.

Le paysage monétaire a connu en 2002 de sensibles modifications: l'euro s'est apprécié face au dollar jusqu'à atteindre la parité au milieu de l'année. A partir de son plus bas de 0,86 au 20 janvier 2002, il a atteint le niveau de 1,02 à fin décembre. Le franc suisse s'est apprécié à peu près dans la même proportion que la monnaie européenne. Au début de l'année, ce dernier a décroché de cotations comprises entre 1,60 et 1,70 pour descendre vers le milieu de l'année au-dessous de la barre psychologique de 1,50 franc. A la fin de l'année, il se situait à 1,44 franc. Il est clairement apparu dans le cours de l'année que face à des risques accrus, le franc avait toujours tendance à monter.

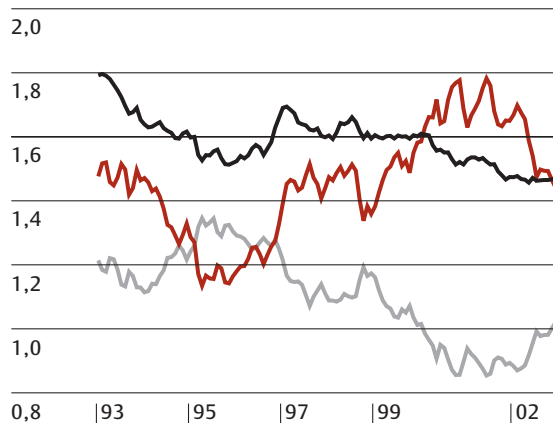
Au vu de la situation macroéconomique et des perspectives, le franc ne devrait pas s'affaiblir vis-à-vis de l'euro. On ne peut exclure qu'en cas de turbulences politiques et économiques, des capitaux ne cherchent refuge dans le franc suisse, avec les distorsions inhérentes. Une amélioration du cours de l'euro par rapport au franc supposerait une confiance accrue des investisseurs dans les marchés financiers. Mais aucun fondement solide ne vient étayer cette hypothèse en ce début d'année. Le déficit de la balance des transactions courantes américaine, beaucoup trop élevé, et l'augmentation du déficit budgétaire des Etats-Unis sont plutôt annonciateurs d'un dollar faible et d'un franc fort.

Valeur extérieure réelle du franc par régions
(pondérée par les exportations, janvier 1999=100)



— Amérique du Nord
— Zone euro
— Asie (disponible depuis janvier 1999)

Cours de change



— CHF/EUR (jusqu'au 31.12.1998: ECU)
— CHF/USD
— USD/EUR (jusqu'au 31.12.1998: ECU)

En 2002, grâce à une inflation faible, la Banque nationale a pu poursuivre la politique monétaire qu'elle axe depuis un certain temps sur le cours de change. En recourant à deux réductions de taux d'intérêt (le 2 mai et le 26 juillet) qui ont ramené le Libor à trois mois dans une fourchette comprise entre 0,25 et 1,25 pour cent, la Banque nationale s'est surtout efforcée de stabiliser dans une certaine mesure le rapport entre le franc suisse et l'euro pour donner un peu d'oxygène à notre industrie d'exportation. Le franc suisse s'est apprécié en 2002, en valeur pondérée par les exportations à destination de nos principaux partenaires commerciaux, de 3,4 pour cent.

L'année écoulée a démontré nettement, une fois de plus, que le cours de change est une donnée importante de la politique monétaire. Non seulement il agit directement sur le niveau des prix à l'importation, mais il influence aussi indirectement, de manière sensible, l'évolution de la conjoncture via le taux d'utilisation des capacités de notre industrie d'exportation. C'est pourquoi on attend toujours de la politique monétaire qu'elle tempère les conditions-cadre monétaires liées à la revalorisation de la monnaie. Même si elle ne peut elle-même engendrer la croissance, la politique monétaire assume une importante responsabilité: celle de soutenir la demande globale.

Vers une nouvelle loi sur la Banque nationale (BNS)

Après de longs préparatifs, le message du Conseil fédéral sur la révision de la loi sur la Banque nationale a été publié le 26 juin 2002. On dispose ainsi d'un projet de loi équilibré qui précise le mandat de l'institut d'émission, apporte les adaptations nécessaires en ce qui concerne les instruments de la politique monétaire, le champ d'activités de la BNS, sa structure d'organisation et associe ces points aux aspects qui ont fait leurs preuves (forme juridique de la société anonyme fondée sur une loi spéciale). Le projet mérite donc d'être fondamentalement approuvé.

Après le toilettage des dispositions constitutionnelles sur la politique monétaire (nouvel article 99 Cst.), un débat s'était engagé sur la formulation du mandat de la Banque nationale. Il n'a plus sa raison d'être aujourd'hui. Ce projet devrait être rapidement traité au Parlement afin que la Suisse dispose d'une loi moderne répondant aux exigences actuelles. Le point de vue de l'économie sur les principaux aspects de cette révision peut se résumer comme suit:

Les tâches de la Banque nationale

Les tâches de la Banque nationale sont précisées à l'article 5, 1^{er} al.:

«La Banque nationale conduit la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture».

Il y a lieu d'approuver cette proposition équilibrée, même si le projet de loi ne précise pas l'expression «dans l'intérêt général du pays». Cet article en deux volets est formulé selon un principe de hiérarchisation. La priorité va à la stabilité des prix, puis vient, en deuxième position seulement, la stabilisation de la conjoncture. Ainsi, la politique monétaire n'est pas chargée d'objectifs de politique de l'emploi et de politique de croissance qu'elle ne saurait réaliser. D'autre part, il s'agit d'un mandat de principe, c'est-à-dire qui s'étend au-delà d'un cycle, ce qui laisse une large autonomie à la BNS (B. Gehrig). Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit de prendre des décisions dans une situation conjoncturelle difficile où il faut opérer un arbitrage entre la stabilité des prix et la stabilisation de la conjoncture. En d'autres termes, la stratégie actuelle de politique monétaire qui vise à chercher un bon équilibre entre la stabilisation des prix et de la conjoncture et ainsi à désamorcer les conflits d'objectifs est intégrée au droit.

On ne rappellera jamais assez que la politique monétaire ne peut engendrer la croissance. Elle peut tout au plus stimuler ou freiner la demande globale en cas de perturbation et faire en sorte que l'économie se rapproche de son potentiel de production. Mais c'est l'offre et non la demande qui détermine cette adéquation. Les sources de la croissance résident dans les investissements en capital humain, dans la recherche, dans le développement et dans l'innovation.

Forme juridique et entreprise

La BNS formait jusqu'ici une entité juridique revêtant la forme d'une société anonyme fondée sur une loi spéciale. Cette formule a fait ses preuves; elle souligne bien l'indépendance de la Banque nationale.

Etablissement de statistiques

Vu que la BNS collecte des données non seulement dans le domaine financier, mais aussi dans l'économie réelle, il serait important d'harmoniser l'article 14, 1^{er} al. avec la loi sur la statistique fédérale en vue de favoriser un système d'enquête peu coûteux.

Constitution de réserves minimales

D'une part, la suppression des réserves minimales en tant qu'instrument actif de la politique monétaire et, d'autre part, le transfert des prescriptions sur la liquidité de caisse des banques vers celle sur la BNS pour constituer un système de réserves minimales visant à assurer une demande minimale stable de monnaie centrale sont judicieux et méritent d'être soutenus. Toutefois, les réserves minimales ne doivent pas nuire au système bancaire dans la concurrence vis-à-vis des banques étrangères.

Détermination du bénéfice

Dans l'intérêt de l'indépendance de la BNS, la détermination du bénéfice devrait être de la compétence exclusive de la banque centrale. La BNS se fonde pour ce faire sur l'évolution de l'économie suisse conformément à l'article 30. Elle peut ainsi prendre en considération non seulement la croissance, mais aussi des aspects tels que le commerce extérieur, l'interpénétration des économies, les coûts d'opportunité, etc. Par ailleurs, l'article 5 garantit, à son 2^e alinéa, que les réserves monétaires sont gérées en tenant compte des risques encourus et des bénéfices attendus. Enfin, selon la loi révisée, le conseil de banque doit veiller à ce que la Banque nationale n'accumule pas plus de provisions que nécessaire pour constituer les réserves monétaires suffisantes.

Il faut absolument se garder de confier la détermination du bénéfice à un comité composé de personnalités politiques, comme l'ont proposé certains cantons. Ce serait le meilleur moyen de faire de la BNS le jouet d'intérêts politiques divergents.

Répartition du bénéfice

Aucune raison matérielle ne justifie une remise en cause de la répartition actuelle du bénéfice de la BNS ($\frac{1}{3}$ Confédération, $\frac{2}{3}$ cantons). La pratique actuelle consistant à maintenir la distribution annuelle de bénéfice à la Confédération et aux cantons dans le cadre d'un accord à moyen terme entre le Département des finances et la Banque nationale s'est également révélée judicieuse.

Election et durée du mandat du conseil de banque

La réduction du conseil de banque à 11 membres et la suppression du comité de banque, des comités locaux et des directions locales est à saluer dans un esprit de gouvernement d'entreprise tel qu'on le

conçoit aujourd'hui. Le conseil de banque peut constituer des conseils consultatifs auprès des comptoirs de la Banque nationale pour suivre l'évolution économique régionale, conformément à l'article 42, 2^e al., let. c.

Réserves excédentaires de la Banque nationale

Après le double rejet le 22 septembre 2002 de l'initiative de l'UDC sur l'or et du contre-projet du Parlement «L'or à l'AVS, aux cantons et à la Fondation», la question de l'utilisation des réserves excédentaires d'or est toujours d'actualité. Cet or reste un objet de convoitise irrésistible. La lutte pour sa répartition donne lieu à de nombreuses propositions plus ou moins élaborées.

Afin d'éviter de perpétuer cette lutte pour la répartition, l'économiesuisse s'est prononcée pour que les réserves d'or excédentaires fassent l'objet, provisoirement du moins, d'un compte spécial tenu figurant dans les livres de la BNS, mais géré par des spécialistes externes dans une perspective de rendement. Les revenus de ce compte ainsi que les bénéfices résultant de la gestion des réserves monétaires ordinaires seraient versés selon la clé de répartition en vigueur. La Confédération et les cantons devraient s'engager, dans le cadre d'une déclaration d'intention réciproque, à affecter ces revenus supplémentaires à l'amortissement de leurs dettes. Au vu des sombres perspectives budgétaires et du niveau élevé d'endettement de la Confédération et de certains cantons, cette solution apparaît comme la plus judicieuse économiquement. Etant donné qu'à la longue, la Banque nationale n'a certainement aucun intérêt à devenir la gérante de la fortune de la Confédération et des cantons, cette activité n'étant pas nécessaire à la politique monétaire, le transfert dans un fonds pourrait être envisagé à condition que sa substance soit maintenue. La résorption de la dette devrait être le but déterminant dans ce dossier.

Politique de la formation et de la recherche

La formation, la recherche et le développement représentent des facteurs clés pour augmenter la productivité et la croissance. C'est pourquoi la compétitivité de la Suisse dépend également de notre capacité à transposer rapidement des connaissances nouvelles en applications concrètes. Ces trois domaines font partie d'un modèle de société qui doit reposer sur l'innovation, la croissance économique, l'emploi et la prospérité.

Cet objectif majeur, comme l'a défini la Commission de la science et de la recherche d'économiesuisse dans un document de synthèse paru en décembre 2001 sous le titre «Politique suisse de la formation, de la recherche et de la technologie: perspectives à l'horizon 2007», sera évalué dans le présent rapport sur la base du message du 29 novembre 2002 du Conseil fédéral relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pour les années 2004 à 2007 (message FRT).

Première priorité: Accroissement durable des dépenses de l'Etat consacrées à la formation, à la recherche et à la technologie

Après une longue traversée du désert, pendant laquelle d'autres pays industrialisés comparables au nôtre ont accru leurs dépenses pour la formation et la recherche dans des proportions parfois sensibles, ces trois domaines politiques doivent redevenir, en Suisse aussi, l'une des tâches prioritaires de l'Etat. En dépit de sombres perspectives budgétaires, il faut saluer la proposition du Conseil fédéral au Parlement de relever le budget FRT de 3,1 milliards de francs entre 2000 – 2003 (14,2 milliards) et 2004 – 2007 (17,3 milliards), ce qui correspond à hausse annuelle moyenne de 6% environ. La formation, la recherche et la technologie disposeraient ainsi, lors de la prochaine période de subventionnement, de ressources financières supérieures à la moyenne. Grâce à cet engagement accru, la Suisse n'aurait pas à craindre non plus la comparaison avec les autres pays, étant donné que plusieurs d'entre eux devront procéder à des coupes budgétaires (par exemple France, Allemagne, Italie, Pays-Bas). Cette démonstration de soutien à la recherche est cependant relativisée par le blocage des crédits, qui ne peut guère être considéré comme un instrument au service d'une politique budgétaire axée sur la définition de priorités.

Pourtant, la simple augmentation des ressources financières en dit encore peu sur l'efficacité des dépenses. En économie, mais avant tout en politique,

l'art consiste à maximiser non pas les ressources, mais les résultats. L'affectation correcte des ressources est le seul facteur qui compte. Dans ce sens, les résultats de l'étude Pisa sont inquiétants: malgré les dépenses de formation les plus élevées par élève, la Suisse n'enregistre que des résultats en demi-teinte. Pour le monde politique, qui confond déjà souvent dépenses et résultats, il s'agit-là d'un avertissement sérieux.

En la matière, il convient de rappeler que les entreprises privées ont accru leurs dépenses réelles de R&D en Suisse de 12% à 7,7 milliards de francs entre 1996 et 2000. A ce montant, il faut encore ajouter environ 9 milliards de francs que des sociétés helvétiques dépensent à l'étranger en faveur de la R&D. Selon une étude du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ, ces dépenses complètent, davantage qu'elles ne remplacent, les dépenses publiques en contribuant à consolider la capacité d'innovation de l'économie suisse¹. L'engagement de l'économie privée est d'autant plus capital que les investissements privés en faveur de la R&D, en plus d'accroître la productivité et d'augmenter le chiffre d'affaires, influencent positivement la valeur du capital et, partant, les chances de survie d'une entreprise. D'une manière générale, la croissance à long terme d'une économie dépend dans une large mesure des connaissances accumulées, définies au sens large. Les activités de R&D dans les entreprises ainsi que les dépenses de l'Etat pour la recherche dans l'offre du domaine des hautes écoles contribuent ainsi à stimuler la croissance².

L'absence, ou presque, de coordination entre la planification du domaine FRT dans son ensemble et

¹ Cf. KOF-EPFZ: Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, Strukturberichterstattung n° 5, Secrétariat d'Etat à l'économie, 2001

² Voir Deutscher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03, p. 316

le plan financier de la Confédération demeure insatisfaisante. A quoi cela sert-il que les responsables de la formation et de la recherche élaborent, à partir d'hypothèses irréalistes, des programmes pluriannuels qui doivent ensuite être rabotés sur la base de critères obscurs, c'est-à-dire arbitraires? Malgré leur caractère prioritaire, la formation, la recherche et la technologie ne peuvent échapper au fait que les ressources de l'Etat sont modestes et disputées. Aussi est-il indispensable que ces domaines planifient à l'avenir leurs besoins sur la base du plan financier, et non de leur propres désirs.

Deuxième priorité: Constitution d'un système de hautes écoles décentralisé et accélération de la mise en place des hautes écoles spécialisées (HES), pour compléter le système des hautes écoles

S'agissant de la future organisation d'un système compétitif de hautes écoles (EPF, universités, HES), le message FRT reste plutôt vague, renvoyant au message sur le futur article sur les hautes écoles. Il contient certes, de manière éparpillée, des indices sur les mécanismes de financement, les nouvelles répartitions et les concentrations régionales. A ce sujet, la démarche de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) n'a guère été encourageante: quelques jours avant la présentation du message du Conseil fédéral, la CDIP s'est distancée de son contenu, constatant un déséquilibre considérables entre les attentes et la réalité³. La CDIP propose que les cantons et la Confédération élaborent en commun un masterplan des objectifs à réaliser d'ici à 2008 et de leur financement et demande de renoncer à inscrire un nouvel article sur les hautes écoles dans la Constitution fédérale. Son attitude ne témoigne pas d'un véritable esprit de collaboration avec la Confédération. L'élaboration du message FRT a tout de même duré plus d'un an et demi, et toutes les parties intéressées ont eu l'occasion de donner leur avis.

La hausse des subventions de base, le maintien des subventions pour les investissements ainsi que les contributions liées à des projets ont pour effet d'accroître la marge de manœuvre financière des universités cantonales, ce qui leur permettra surtout d'améliorer des conditions d'encadrement parfois insuffisantes. Néanmoins, l'augmentation annuelle des subventions de base aux universités cantonales se

situe plutôt dans la limite inférieure de ce qui serait nécessaire pour rattraper le retard pris par rapport aux EPF. A cet égard, les cantons universitaires doivent aussi être plus clairs sur l'engagement financier qu'ils sont prêts à fournir pour conserver leurs hautes écoles.

Bénéficiant d'un niveau élevé de subventions, le domaine des EPF devrait être en mesure de remplir les objectifs définis et son mandat de prestations grâce à une augmentation annuelle de 4%. Pour le rayonnement international du système suisse des hautes écoles, il est important que les deux EPF restent au nombre des meilleures hautes écoles du monde. Un transfert des ressources du domaine des EPF en faveur des universités cantonales et des HES finirait par affaiblir l'entier du système et ne constitue donc pas une solution. L'objectif doit consister plutôt à doter le système suisse des hautes écoles de mécanismes de financement uniformes, échelonnés par disciplines, de manière à garantir des conditions égales à toutes les hautes écoles. La qualité d'une haute école résulte en fin de compte de l'excellence de ses enseignants et de ses chercheurs ainsi que de la motivation de ses étudiants.

L'engagement accru de la Confédération devrait permettre d'accélérer la mise en place des hautes écoles spécialisées. Le développement dans les différentes HES continuera certes d'être différent. En particulier, l'intégration des HES dans les professions de la santé, du social et des arts ne va pas sans peine (accomplissement du mandat légal de prestations). Des problèmes subsistent aussi dans la recherche appliquée et le développement et dans l'établissement de filières de master, indispensables pour conférer un caractère spécifique aux HES. Par ailleurs, la répartition des tâches entre les hautes écoles universitaires et les HES n'est toujours pas éclaircie malgré des mesures pour encourager les coopérations. Il n'est pas possible que les premières assurent en quelque sorte une formation de masse, et les secondes une formation en classe. Les rapports devraient être plutôt inversés.

Troisième priorité: Renforcement du FNS et de la CTI

Les ressources du Fonds national et de la CTI ont été augmentées de manière significative, ce qui est réjouissant. Ces deux institutions devraient recevoir environ 10% de plus par année. Un point important réside dans le renforcement de la recherche libre fondamentale, qui comprend aussi la formation du capital humain, terreau de l'innovation. A elle seule,

³ Voir déclaration de la CDIP du 7 novembre 2002

une recherche fondamentale de haute qualité ne garantit certes pas la croissance économique, la prospérité ou la qualité de vie. Sans elle, toutefois, les fondements nécessaires à la poursuite et à la réalisation de ces objectifs font défaut. Par ailleurs, l'encouragement de la relève scientifique et des programmes de professorat boursier (tenure track) mérite aussi d'être pleinement soutenu. La reconduction, à un niveau certes réduit, des programmes nationaux de recherche, en dépit de leurs résultats parfois peu convaincants, constitue la preuve qu'il n'est pas possible, dans la recherche suisse, de supprimer un instrument existant, même quand celui-ci n'apporte plus satisfaction. En fin de compte, et contrairement au passé, l'une des forces du message FRT est de n'imposer aucun thème scientifique ou technique, à l'exception des sciences humaines et sociales, mais de laisser largement au système académique le soin de redistribuer les ressources. La mondialisation de l'industrie du savoir contribue certainement déjà à harmoniser les axes prioritaires des activités de recherche au niveau international. Ainsi, dans tous les pays industrialisés, il existe des priorités de recherche identiques, comme les sciences de la vie et la biotechnologie, la nanotechnologie, les technologies de l'information et de la communication, la recherche spatiale, la recherche énergétique, etc. Dans ces conditions, ce sont surtout la qualité, l'originalité, la rapidité et l'excellence qui comptent.

Quatrième priorité: Un système scientifique plus efficace à l'intérieur et à l'extérieur

Au chapitre des «programmes transversaux», le message FRT énumère une série de mesures dans différents domaines, qui vont de l'information et de la valorisation du savoir à l'égalité entre hommes et femmes en passant par la coopération entre les hautes écoles en Suisse, la coopération internationale et le dialogue entre la science et la société. Une somme de 1,2 milliard de francs est exigée au titre des programmes transversaux. De l'extérieur, il est difficile d'évaluer si toutes ces mesures a) sont nécessaires et b) si elles s'insèrent dans le cadre d'une stratégie de recherche au niveau suisse. Le message ne présente aucun mécanisme clair sur la manière d'envisager la répartition des tâches entre activités de recherche nationales et internationales. Dans la perspective de la pleine participation de la Suisse au programme européen sur la recherche, il serait cependant important de s'en soucier si l'on veut éviter des doublons et des recouvrements. En outre, on trouve aujourd'hui

déjà une pléthore de plates-formes de consultation et d'information dont le nombre augmentera encore; de plus, il existe des mesures d'encouragement bien plus utiles que ces institutions. On oublie à dessein que dans les entreprises novatrices comme celles qui mènent des activités de R&D, les relations avec les clients et avec les fournisseurs représentent, dans un sens tant vertical qu'horizontal, la source externe de savoir la plus importante, avant celle des hautes écoles. Le message soulève à plusieurs endroits la question incontestée de la promotion féminine, mais ne livre guère de propositions convaincantes. Cela est d'autant plus regrettable que les expériences faites avec les «quotas féminins» se sont révélées plutôt contre-productives. On peut en dire autant de la nécessité, évoquée plusieurs fois, d'instituer des «études genre». Dans l'ensemble, le domaine des «programmes transversaux» peine à convaincre pleinement. S'il l'on cherche des mesures pour améliorer l'efficacité ou économiser, c'est ici que l'on devrait avoir le plus de chance de les trouver.

En raison de l'organisation complexe du domaine FRT, une multitude d'interfaces ont vu le jour. Elle nécessite un grand nombre de groupes de travail et de comités pour administrer les mesures politiques. Le message prévoit de gonfler encore cette appareil, puisqu'il exige la création de plus de 40 nouveaux emplois, certains à durée limitée, d'autres à durée illimitée, dans les domaines du controlling, de l'assurance qualité, du monitoring, de l'évaluation, etc. La Suisse n'a pas besoin d'un nouveau développement de la bureaucratie du savoir. Elle a besoin en premier lieu d'alléger ses structures et d'améliorer l'efficacité de ses procédures de travail. Les quelque 20 millions de francs demandés au titre des frais salariaux profiteraient davantage aux hautes écoles, au FNS ou à la promotion de la relève.

Cinquième priorité: Hausse des taxes d'étudiant comme source de revenu supplémentaire

Malheureusement, le Conseil fédéral se dérobe une nouvelle fois sur la question des taxes d'étudiant. Voir dans une hausse de celles-ci, comme il le fait, une simple «atteinte au service public», est un argument un peu court. Mais on peut tourner les choses comme on voudra: les services que les hautes écoles offrent en matière d'enseignement sont un bagage privé qui stimule l'émulation en vue d'un usage exclusif (la question se pose légèrement différemment dans la recherche académique). Cela justifie des taxes universitaires appropriées pour accroître la concurrence

entre les hautes écoles et l'efficacité du système académique. Certes, les taxes d'étudiant ne sont pas une panacée. En plus d'intensifier la concurrence, elles peuvent toutefois contribuer à réduire la durée des études et à améliorer l'adéquation entre les études et le marché du travail. L'individu voit en effet dans la formation un investissement dans le capital humain, dont il pèse soigneusement les coûts et l'utilité. La Suisse comptant 120 000 étudiants environ, des taxes universitaires annuelles de 5000 francs rapporteraient quelque 600 millions de francs, soit environ 10% des dépenses totales annuelles consacrées aux hautes écoles, à la recherche et à l'innovation (aujourd'hui, les taxes universitaires génèrent un revenu de 80 millions de francs).

Sixième priorité: Amélioration de l'attrait de la formation professionnelle

Environ deux tiers des élèves qui quittent l'école obligatoire optent pour la voie de la formation professionnelle. Le système de formation duale occupe ainsi une place centrale dans notre pays. Dans l'intérêt de la compétitivité de notre économie, tout doit être entrepris pour que la formation professionnelle satisfasse toujours aux exigences nouvelles d'un marché du travail en mutation. Les maîtres mots doivent être ici capacité d'adaptation, flexibilité, systèmes modulaires, encouragement de la perméabilité et constitution de réseaux à l'intérieur de la formation professionnelle et avec d'autres domaines de la formation. C'est pourquoi la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la formation professionnelle sera cruciale durant la prochaine période de subventionnement. Le relèvement progressif de la participation de la Confédération en faveur de la formation professionnelle à 25% mérite donc d'être salué. Le bon approvisionnement d'une économie en capital humain est l'un des facteurs clés de la croissance économique.

Même si l'apprentissage professionnel représente l'un des points forts du système suisse de la formation, l'apprentissage professionnel classique devrait avoir tendance à perdre du terrain dans un monde en mutation, dominé par la société de l'information et de la connaissance. Dans l'industrie, dont l'importance tend plutôt à décliner, on compte actuellement près de deux fois plus de places d'apprentissage que dans le secteur des services. En conséquence, le nombre de places d'apprentissage reculera malgré une augmentation du taux d'apprentis. Dans ces conditions, les efforts devront viser à former un

capital humain de généralistes, et non de spécialistes dont les connaissances deviendront obsolètes toujours plus rapidement. Dans le cadre de la tertiarisation de l'économie, ces développements méritent une attention particulière si la Suisse veut pouvoir devenir une économie et une société du savoir.

Position d'économiesuisse

Dans l'ensemble, force est de constater que le message FRT répond largement aux exigences de l'économie:

- Dans le budget de la Confédération, la formation et la recherche sont traitées comme des domaines prioritaires;
- La recherche fondamentale se voit renforcée sensiblement, tout comme la CTI;
- La Confédération accroît son appui aux hautes écoles cantonales, même si cette hausse n'atteint pas les proportions souhaitées;
- L'abandon des priorités thématiques, disciplinaires ou technologiques encourage l'autonomie du système académique.

Mais des points faibles demeurent:

- L'inefficacité de l'organisation académique suisse et la crainte du renforcement de la compétitivité dans le système des hautes écoles;
- L'extension de la bureaucratie académique avec la création de quelque 40 nouveaux postes;
- La crainte de transformer les taxes universitaires en source de revenu supplémentaire pour les hautes écoles, avec en contrepoint la création et le développement d'un système de bourses et de prêts.

Le message marque néanmoins un pas important en vue du renouvellement du système suisse de la formation et de la recherche. L'avenir dira s'il suffit pour garantir à la Suisse une place de premier plan parmi les pays qui investissent dans la formation et la recherche.

Science et société

Pour réussir, la recherche a besoin d'un environnement social adéquat. De nombreux citoyens, mais aussi politiciens, se sentent dépassés par la rapidité des progrès scientifiques, en particulier dans des domaines comme les sciences de la vie ou les biotechnologies, et acculés à la décision: les expériences de blé transgénique en plein champ doivent-elles être autorisées? Faut-il autoriser la recherche sur les embryons humains pour sauver ainsi des vies?

Les questions posées attendent des réponses nécessitant des connaissances sur les relations complexes entre sciences et société. Il est donc normal de consulter des experts. Pourtant, ni la médecine ou la biologie, ni la philosophie ou la théologie ne peuvent prétendre détenir la vérité absolue. C'est pourquoi il est nécessaire d'adopter une approche interdisciplinaire favorisant le dialogue. En ce sens, les commissions d'éthique peuvent se révéler utiles. Elles ne remplacent cependant pas le débat public. Dans un ordre de droit basé sur la liberté et la démocratie, les décisions incombent finalement toujours à la politique.

Les progrès scientifiques placent la société face à des questions qui l'obligent à pondérer les chances et les risques. Le projet de loi fédérale relative à la recherche sur les embryons surnuméraires et sur les cellules souches embryonnaires (LRE), présenté fin mai 2002, montre la voie à suivre. A l'occasion d'une véritable pesée éthique, juridique, sociale et scientifique des intérêts, le projet de loi clarifie et comble des questions et des lacunes en suspens dans la législation actuelle. Il offre surtout un cadre clair à la recherche sur les embryons surnuméraires et sur les cellules souches embryonnaires, ce qui est d'une importance capitale pour l'avenir de la recherche suisse. Par conséquent, l'économie suisse souhaite que la LRE soit mise en œuvre rapidement.

Les hésitations ayant accompagné la demande de l'EPFZ de semer du blé transgénique en plein champ effraient bien plus la science. Rejetée le 20 novembre 2001 par l'OFEFP, la demande a été ensuite autorisée le 20 décembre 2002, assortie de conditions. Cette absence de fiabilité n'aide pas la recherche de pointe en biotechnologie à avancer en Suisse. Il ne faut donc guère s'étonner si des chercheurs partent sous d'autres cieux.

Intégrer la politique suisse du climat dans un cadre international – adapter la législation suisse à long terme

economiesuisse appuie la ratification du protocole de Kyoto par la Suisse. Si la loi sur le CO₂ et le protocole de Kyoto sur le climat se rejoignent sur des principes essentiels, des divergences subsistent sur quelques points. Elles doivent être corrigées, par exemple en ce qui concerne la prise en compte des puits de CO₂ et les différents gaz à effet de serre.

La loi sur le CO₂ constitue le principal instrument de la politique suisse du climat. Elle vise à réduire les émissions de CO₂ dues à la mise en circulation des agents énergétiques fossiles de 10% d'ici à 2008 – 2012 par rapport à 1990. La loi définit des objectifs spécifiques pour les carburants (-8%) et les combustibles (-15%). Les objectifs «doivent être atteints en priorité par des mesures relevant de la politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances, ainsi que par des mesures librement consenties». Si ces mesures ne permettent pas, à elles seules, d'atteindre les objectifs fixés, la Confédération sera autorisée à prélever, à partir de 2004 au plus tôt, une taxe d'incitation sur les agents fossiles, dont le produit devra être obligatoirement redistribué. Le montant de la taxe sera fixé en dernier ressort par le Parlement et ne pourra excéder 210 francs par tonne de CO₂, soit 50 centimes par litre de carburant (ce qui correspond à un renchérissement d'environ un tiers). Les entreprises qui s'engagent envers la Confédération à atteindre un objectif concret de réduction des émissions de CO₂ peuvent être exemptées de la taxe.

Dans les domaines de l'industrie, de l'artisanat et des services, l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) a pour mission d'élaborer, avec et pour les entreprises, des objectifs à convenir avec la Confédération. Actuellement, une cinquantaine d'experts sont chargés, dans le cadre de l'AEnEC, de trouver des solutions qui permettent aux entreprises, en cas d'introduction d'une taxe d'incitation sur le CO₂, d'en être exemptées. Les travaux vont bon train. A fin 2002, quelque 50 groupes «modèle énergétique», comptant environ 400 participants ou entreprises, et huit groupes «modèle de référence», réunissant 220 PME, planchaient sur des solutions visant à réduire les émissions de CO₂. Pour huit groupes «modèle énergétique», représentant une soixantaine d'entreprises, les objectifs proposés ont été reconnus comme suffisamment ambitieux au terme d'un audit indépendant. A fin 2002, environ deux millions de tonnes de CO₂ avaient fait l'objet de conventions. Ce chiffre représente plus de 20 pour cent des émissions de CO₂ occasionnées par les entreprises de l'industrie et des services.

Position d'economiesuisse

Les changements climatiques représentent un problème mondial qui appelle une politique coordonnée au niveau international. Cette remarque est particulièrement vraie pour la Suisse: notre pays ne contribue que pour 0,3% aux émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés et il affiche les plus basses émissions de CO₂ (dues à l'énergie) par unité de PIB de tous les Etats membres de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE).

economiesuisse appuie par conséquent la ratification du protocole de Kyoto par la Suisse. Grâce à la loi sur le CO₂, la Suisse dispose d'une base solide pour le mettre en œuvre. Cela reste vrai même s'il subsiste encore à l'heure actuelle certaines divergences entre ce protocole et la politique suisse du climat, par exemple en ce qui concerne les mécanismes de flexibilité et la prise en compte des gaz à effet de serre. Une harmonisation à long terme devrait être visée. En effet, seul un cadre international établit des conditions de concurrence identiques et offre une certaine sécurité contre le danger de faire cavalier seul.

economiesuisse demande par conséquent:

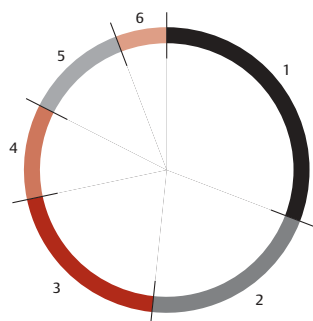
- Que les mécanismes de flexibilité [projets de protection du climat à l'étranger (mise en œuvre conjointe & mécanisme de développement propre)] soient mis en œuvre rapidement dans le respect des règles internationales. Il ne serait pas acceptable que la Suisse fasse cavalier seul, en limitant quantitativement la comptabilisation des projets de protection du climat à l'étranger. Les entreprises suisses doivent pouvoir utiliser les mécanismes de flexibilité comme leurs concurrents étrangers.
- Que la Suisse conçoive son système de négoce des droits d'émission de manière à pouvoir le mettre en réseau avec le système annoncé pour 2005 par la Commission européenne. En effet, un commerce international des droits d'émission à grande échelle n'est pas pour demain puisque les Etats-Unis (où la demande est la plus forte) en sont absents.

- Que la Suisse éclaire rapidement les questions relatives à la gestion nationale des puits de carbone (surfaces forestières/agricoles qui captent le CO₂), sans œillères idéologiques. En plus d'examiner les questions scientifiques sur le potentiel, les avantages et les risques que les puits représentent pour

la politique suisse du climat et pour les politiques agricole et sylvicole suisses, il faudra également prévoir des lignes directrices pour leur mise en œuvre dans le cadre d'une politique agricole et sylvicole durable.

Origine des principaux gaz à effet de serre en Suisse, 2002

Tous les gaz*



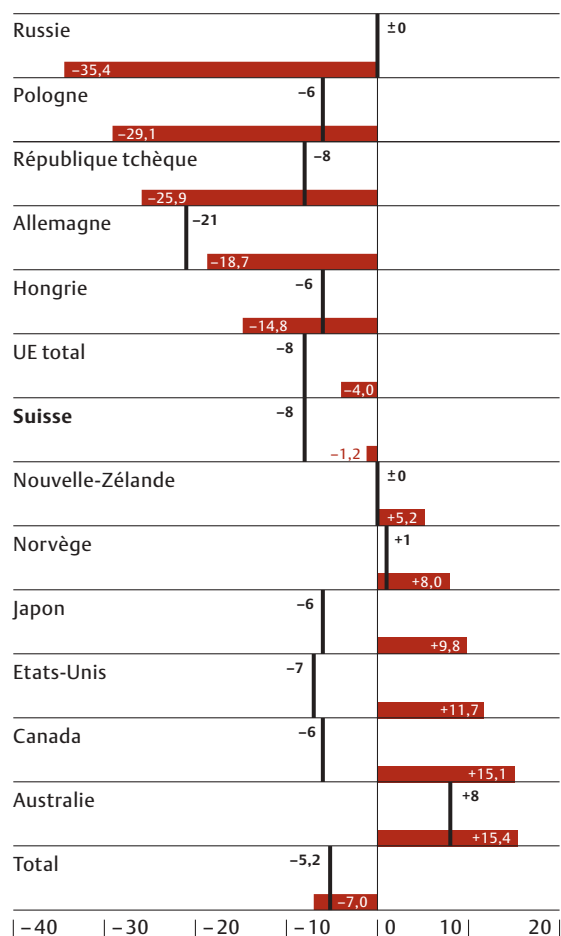
- 1 Transports: 30,8 %
- 2 Immeubles d'habitation: 20,8 %
- 3 Industrie: 20,0 %
- 4 Services, administrations: 10,8 %
- 5 Agriculture: 11,7 %
- 6 Déchets: 5,8 %

* CO₂ + CH₄ + N₂O + gaz synthétiques; gaz convertis en CO₂ en fonction de leur potentiel de réchauffement atmosphérique.

Source: OFEPP, 2002

Emissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés

En pour cent



Variation des émissions (1999 par rapport à 1990)

Objectifs fixés à Kyoto pour la période 2008 – 2012 (variation par rapport à 1990)

Source: «Tages-Anzeiger»

Marché de l'électricité

L'ouverture des marchés de l'électricité progresse au sein de l'Union européenne; elle sera totale en 2007. En Suisse, le projet de régulation ficelé par le Parlement a été rejeté en votation populaire le 22 septembre 2002, ce qui entraîne des problèmes au plan intérieur et dans les relations avec les pays voisins. Toutes les options sont étudiées pour sortir de l'impasse.

Situation en Europe

Forte de la conviction que la libéralisation permet d'optimiser l'utilisation des ressources et de réduire les coûts et les prix tout en maintenant la qualité de l'approvisionnement, l'UE s'est engagée sur la voie de l'ouverture des marchés des énergies en réseaux. La directive « électricité » de 1996 fixe les paliers minimums de l'ouverture progressive et règle l'accès non discriminatoire aux réseaux; elle commande que les Etats membres ouvrent à raison de 28% au moins leur demande intérieure à la concurrence européenne en 2000 et de 33% en 2003.

Actuellement, certaines entraves empêchent encore la réalisation souhaitée du marché continental de l'électricité, tels des tarifs exagérés d'accès au réseau, des producteurs historiques encore en trop forte position dominante, un niveau insuffisant de dissociation des activités entraînant des structures de tarification obscures et discriminatoires ainsi que des subventions croisées. De plus, des asymétries persistent dans la mise en œuvre des directives, qui entraînent des distorsions sur le marché intérieur, dans la mesure où les marchés de certains Etats membres sont plus accessibles que d'autres aux nouveaux arrivants et aux concurrents. Les conditions d'ensemble inégales qui en résultent affectent aussi bien les petits consommateurs que les entreprises, confrontées à une menace concurrentielle variant considérablement d'un pays à l'autre.

Le 25 novembre 2002, les ministres de l'énergie des Quinze sont parvenus à un accord sur la poursuite de la libéralisation. Les entreprises pourront choisir leurs fournisseurs en 2004, les ménages en 2007, ce qui correspond à des paliers d'ouverture de 60 et 100%. Les négociations butaient sur la date à laquelle les compagnies d'électricité devaient créer des entités séparées pour gérer les réseaux. S'agissant du transport, elles devront le faire pour le 1^{er} juillet 2004. S'agissant de la distribution, elles devront le faire pour le second semestre 2007. Cependant, si les Etats peuvent prouver que des mesures équivalentes garantissent une indépendance des gestionnaires de réseau au sein des compagnies verticalement intégrées, ils

seront alors dispensés de réaliser la séparation juridique. La première directive prévoyait uniquement une séparation des comptes des activités de transport de courant, afin d'éviter les subventions croisées, à savoir des prix aux consommateurs captifs artificiellement gonflés pour compenser des prix fixés bas sur le marché libre. La Commission présentera un rapport concernant l'état d'avancement du projet en janvier 2006, sur lequel s'appuiera, si nécessaire, une troisième directive de libéralisation des énergies en réseau.

Le Conseil de l'UE a aussi donné son accord, à la même date, au projet de règlement des échanges transfrontaliers d'électricité, qui vise principalement l'adoption de règles de tarification transfrontière et la maîtrise des congestions. Ce règlement entrera en vigueur à la date de la libéralisation du segment des

Ouverture du marché de l'électricité dans l'UE

	Degré (en %) déclaré d'ouverture à la fin 2002	Date d'ouverture complète
Allemagne	100	1999
Autriche	100	2001
Belgique	52	2007
Danemark	35	2003
Espagne	55	2003
Finlande	100	1997
France	30	2007
Grèce	34	2007
Grande-Bretagne	100	1998
Irlande	40	2005
Italie	45	2007
Luxembourg	57	2007
Pays-Bas	63	2003
Portugal	45	2003
Suède	100	1998

Source: Commission européenne

entreprises (juillet 2004). Enfin, les ministres se sont entendus sur l'étiquetage de l'électricité, c'est à dire l'indication de la contribution de chaque source d'énergie utilisée pour la fabriquer, ainsi que la production de CO₂ et de déchets radioactifs. Il reste maintenant au Parlement européen à adopter définitivement le paquet de libéralisation.

Situation en Suisse

A une très claire majorité, le Parlement avait adopté en décembre 2000 une loi sur le marché de l'électricité qui prévoyait une libéralisation totale mais progressive en trois étapes sur une période de six ans. Pour des raisons dogmatiques, des milieux conservateurs de gauche ont lancé au printemps 2001 un référendum. Amené à se prononcer sur le projet de régulation, le peuple suisse a rejeté le 22 septembre 2002 à une faible majorité la loi sur le marché de l'électricité (LME).

Ce refus ne peut pas mettre un point final au mouvement d'ouverture du marché engagé avec succès en Suisse depuis plusieurs années. En effet, le projet de loi était un instrument raisonnable destiné à apporter des réponses concrètes à des problèmes concrets qui aujourd'hui perdurent et dont l'importance risque de croître si l'on observe les développements les plus récents au sein de l'UE.

Au plan intérieur, le refus de la LME engendre trois difficultés: d'abord se pose la question de la validité des contrats d'acquisition de courant que les entreprises grandes consommatrices ont conclus avec les sociétés électriques en prévision de l'ouverture du marché; ensuite, les perspectives de diminution des prix payés par les PME disparaissent; enfin, les producteurs de courant ne pourront guère accéder aux marchés étrangers des consommateurs finals, manquant ainsi l'opportunité de se positionner à un moment favorable sur le marché européen.

Au plan international, s'il ne faut pas s'attendre à des mesures discriminatoires contre les activités de commerce de gros du courant, la question de la vente directe d'électricité au client final est publiquement posée par certains Etats de l'UE. Est également ouverte la question du transit de courant à travers la Suisse.

Théoriquement, plusieurs pistes sont envisageables, qui permettraient d'atténuer les effets négatifs du rejet de la LME: adoption par la branche électrique d'une convention d'autoréglementation portant sur l'accès au réseau; rabais ciblés aux entreprises fortement dépendantes du prix du courant; activité normative de la Commission de la concurrence; adoption

par le Conseil fédéral d'un arrêté urgent; adoption par le Parlement d'un nouveau projet de loi (LME II).

Position d'economiesuisse

- economiesuisse a toujours appelé de ses vœux une ouverture progressive, ordonnée et eurocompatible du marché de l'électricité, qu'elle considère comme utile et nécessaire afin d'améliorer la capacité concurrentielle du site de production helvétique. L'ouverture du marché suisse de l'électricité reste donc un objectif important de politique économique.
- Toutes les pistes susceptibles de conduire vers un marché électrique suisse plus compétitif et ouvert sur l'extérieur méritent d'être examinées, tout particulièrement celle d'une nouvelle législation allégée, fixant le libre choix du fournisseur pour les entreprises commerciales au moins.
- La libéralisation du marché doit s'opérer avec une intervention étatique limitée au nécessaire: il serait théoriquement suffisant d'adopter certaines règles fixant un accès non discriminatoire au réseau, la séparation comptable des activités de production et de transport de courant ainsi que les attributs du régulateur. Il s'agit aussi d'accorder aux principes de subsidiarité et de coopération une importance centrale.
- Les entreprises attendent de la nécessaire ouverture du marché qu'elle n'affaiblisse pas l'approvisionnement en courant. Les conditions générales de l'ouverture doivent donc être en mesure de maintenir le niveau élevé atteint en Suisse à cet égard. A celles-ci peuvent s'ajouter d'autres dispositions en faveur de l'économie électrique, comme la simplification des procédures d'autorisation et la diminution des différentes taxes perçues. Si d'éventuelles mesures destinées à étendre les prestations de service public devaient être adoptées pour des raisons politiques, elles devraient alors être inscrites dans une législation appropriée, par exemple la loi sur l'approvisionnement économique du pays, et non pas dans une loi réglementant l'ouverture du marché.
- Considérant que le transport du courant – qui reste un monopole – représente le bloc de coûts le plus important, il est nécessaire que ce domaine d'activité apporte aussi une contribution à la baisse attendue des prix par une gestion plus performante des réseaux. A cette fin, il est utile d'introduire, dans toute la mesure du possible, une certaine concurrence dans ce domaine.

Ouverture du marché du gaz

Les ministres des Quinze sont parvenus en novembre 2002 à un accord sur le calendrier de libéralisation des marchés des énergies en réseau. En Suisse, le refus populaire de la loi sur le marché de l'électricité a freiné le développement d'une nouvelle réglementation du marché du gaz. La branche mettra sous toit en 2003 un projet d'ouverture volontaire.

Au sein de l'Union européenne

Les ministres de l'énergie des Etats membres de l'Union européenne ont trouvé le 25 novembre 2002 un compromis sur l'ouverture du marché du gaz à la concurrence. Le 1^{er} juillet 2004, les clients commerciaux pourront choisir librement leurs fournisseurs de gaz; le 1^{er} juillet 2007, tous les consommateurs européens bénéficieront de cette liberté.

L'accès de tiers au réseau constitue la pierre de voûte du projet de libéralisation du marché communautaire. La directive demande notamment que l'on applique des critères objectifs, transparents et non discriminatoires relatifs aux rétributions du droit de passage.

La Commission européenne a constaté dans son deuxième rapport d'étalonnage d'octobre 2002 que les défaillances de la dissociation dans certains Etats membres peuvent déboucher sur des tarifs d'accès au réseau élevés ou des structures tarifaires inadaptées, voire discriminatoires. C'est pourquoi la deuxième directive en la matière prévoit que les sociétés de gaz devront créer des entités de gestion séparées. Si les Etats membres peuvent cependant prouver que des mesures équivalentes garantissent une indépendance des gestionnaires de réseau au sein des compagnies verticalement intégrées, ils pourraient être dispensés de la séparation juridique.

La libéralisation du marché communautaire du gaz est un processus en marche. Les opérateurs, tirant profit des nouvelles modalités d'échanges, ont su adapter leurs stratégies et leurs offres pour répondre aux nouvelles attentes des consommateurs éligibles et prendre la mesure du nouveau marché qui se forme. Mais l'objectif n'est pas encore atteint et de nombreux obstacles demeurent.

Si la Commission est plutôt satisfaite de la transposition sur le papier des directives de libéralisation, elle relève néanmoins des entraves encore trop nombreuses à la concurrence. On peut mentionner notamment les décalages entre les degrés d'ouverture du marché, un manque de transparence en ce qui concerne la capacité infrastructurelle disponible, une concentration de la production et de l'importation aux mains d'un petit nombre d'entreprises et un lent développement des carrefours d'échanges.

Des progrès continus ont eu lieu dans des pays tels que l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas, où les prix facturés aux consommateurs éligibles ont considérablement chuté depuis 2001. Mais la libéralisation a pris du retard dans d'autres Etats, par exemple en Allemagne, où les prix sont restés élevés en raison du manque de pression concurrentielle. Dans l'ensemble, les perspectives de développement de la concurrence sur le marché du gaz sont nettement moins bonnes que dans le secteur électrique.

Marché du gaz dans l'UE

	Degré (en %) d'ouverture déclaré à la fin 2002	Date d'ouverture complète
Autriche	100	2002
Belgique	59	2006
Danemark	35	2004
Finlande	Dérogation	2007
France	20	2007
Allemagne	100	2000
Grèce	Dérogation	2007
Irlande	82	2005
Italie	96	2003
Luxembourg	72	2007
Pays-Bas	60	2003
Portugal	Dérogation	2007
Espagne	79	2003
Suède	47	2006
Royaume-Uni	100	1998

Source: Union européenne

En Suisse

La Suisse est étroitement intégrée à l'économie gazière européenne et importe tout le gaz qu'elle consomme sur la base de contrats d'approvisionnement à long terme; ses principaux fournisseurs sont l'Allemagne, les Pays-Bas, la Russie et la France. Le Tessin est approvisionné en gaz naturel depuis l'Italie. La Suisse ne peut donc se dispenser de tenir compte des développements au-delà de ses frontières.

Le rejet par le peuple du projet d'ouverture du marché de l'électricité retarde celui d'ouverture du marché du gaz, qui ne constitue pas pour le moment une priorité politique. La branche gazière met toutefois la dernière main à une solution autonome de libéralisation partielle, ancrée dans la loi fédérale sur les installations de transport par conduites. Ce projet sera examiné en 2003 par les parties concernées.

Position d'economiesuisse

- economiesuisse salue l'objectif d'intensifier la concurrence sur le marché du gaz. Cette mesure constitue une pièce du dispositif de revitalisation de l'économie nationale.
- L'ouverture du marché doit viser une baisse du prix – en premier lieu pour les grands consommateurs – dans le but de renforcer la compétitivité de l'économie et la capacité concurrentielle de la branche gazière.
- La future réglementation devra accorder aux principes de coopération et de subsidiarité la place appropriée.

Diminution de la taxation du diesel et du gaz

La loi sur le CO₂ demande que d'ici à l'an 2010, les émissions dues à l'utilisation des carburants fossiles soient réduites de 8% par rapport à 1990. Un recours accru au gaz naturel et au diesel, comme carburants, pourrait contribuer de manière significative à atteindre ce résultat. Dans ce but, des interpellations parlementaires proposent de délester ces agents énergétiques d'une partie des charges fiscales qui les frappent.

La loi sur le CO₂ fixe des objectifs de diminution des émissions, qui sont distincts pour les combustibles et les carburants. Pour ces derniers, le but est de réduire, à l'horizon 2010, les émissions de 8% par rapport à 1990. Or, le parc automobile a augmenté de plus de 20% durant la dernière décennie. Le risque est donc grand que l'objectif ancré dans la loi ne soit pas atteint si des mesures ne sont pas prises rapidement. Et il se pourrait qu'à partir de 2004, le litre d'essence ou de diesel soit majoré de 50 centimes au maximum.

Une mesure rapidement applicable serait l'abaissement des charges fiscales qui frappent le gaz et le diesel utilisés comme carburants. Deux motions allant dans ce sens ont été déposées, qui demandent au Conseil fédéral de procéder à une modification de la législation relative à l'imposition des huiles minérales. L'abaissement de la charge fiscale serait compensé par une majoration de l'imposition de l'essence afin que le produit global de l'impôt sur les carburants demeure constant. La nécessaire neutralité financière de l'exercice serait ainsi assurée.

A prestations kilométriques égales, les véhicules diesel consomment 20 à 25% d'énergie de moins que les véhicules à essence, produisant pour le même rendement nettement moins de CO₂. Malgré ces avantages, les voitures diesel représentaient, en l'an 2000, moins de 4% du parc automobile suisse; à titre de comparaison, la part des véhicules diesel est de plus de 50% en Autriche. Le faible pourcentage dans notre pays s'explique en partie par le taux d'imposition élevé.

En adoptant une politique fiscale plus avantageuse, nos pays voisins ont sensiblement favorisé l'augmentation de la part des véhicules diesel. Par exemple, le litre de diesel coûte environ 10 centimes de moins en Italie et 20 centimes de moins en France. La Confédération est restée longtemps réservée sur la question de la promotion du diesel en raison des effets négatifs qu'avait ce carburant sur la qualité de l'air. Aujourd'hui, les développements technologiques récents et les dispositions légales prévues, concernant notamment les filtres à particules, les catalyseurs et les

carburants désulfurés – à partir du 1^{er} janvier 2004, une taxe d'incitation d'au maximum 5 centimes par litre devrait être prélevée sur l'essence et le diesel ayant une teneur en soufre supérieure à 10 ppm – ainsi que de nouvelles normes poussent à procéder à une nouvelle appréciation de la situation.

Actuellement, quelque 300 véhicules propulsés au gaz naturel sont en circulation en Suisse. Or, les avantages d'une utilisation du gaz comme carburant sont reconnus de manière plus large encore: sa combustion rejette 25% moins de CO₂ que les véhicules propulsés à l'essence, et n'émettent pratiquement pas d'autres particules polluantes. Du point de vue de la politique environnementale, il serait donc souhaitable que leur nombre augmente. Ce serait également intéressant du point de vue de la politique énergétique, puisque ce développement contribuerait à une diversification accrue de notre approvisionnement en carburant. Enfin, l'industrie gazière développe activement l'implantation de stations de ravitaillement sur tout le territoire suisse, une condition sine qua non à l'expansion de cette technologie.

Position d'economiesuisse

- economiesuisse s'est fermement opposée en l'an 2000 aux projets de taxes sur l'énergie, convaincue que la loi sur le CO₂ représente un instrument plus approprié pour atteindre les objectifs de diminution des émissions des gaz à effet de serre, que la Suisse a acceptés dans le cadre du protocole de Kyoto. Les taxes ayant été rejetées en votation populaire, l'économie s'emploie depuis lors à atteindre, de manière volontaire et autonome, les objectifs assignés par la loi sur le CO₂. Pour ce faire, elle a institué l'Agence de l'énergie pour l'économie, qui peut se féliciter de résultats encourageants. Pour economiesuisse, il est ainsi juste et nécessaire que la Confédération engage également tous les moyens à sa disposition pour atteindre les objectifs généraux de la loi sur le CO₂.
- L'idée d'une différenciation de la fiscalité des carburants, sur la base de critères écologiques, mérite donc d'être poursuivie et analysée sur la base d'éléments factuels.

Ordonnance sur les COV

Statistique sur les COV: nouvelle approche en vue

Les composés organiques volatils (COV) sont des agents précurseurs qui, combinés avec des oxydes d'azote (NO_x), contribuent à la formation de l'ozone troposphérique (smog estival). Quand on réduit les émissions de COV, les valeurs d'immission d'ozone s'abaissent. En introduisant une taxe d'incitation sur les COV, le législateur visait à ramener les émissions au niveau de 1960.

Position d'economiesuisse

L'économie est prête à assumer ses responsabilités environnementales. La taxe sur les COV fait partie de la famille des taxes d'incitation écologique. En tant que telle, elle devrait être aménagée d'après le but écologique à atteindre, et tenir compte notamment du décalage qu'il y a entre sa mise en œuvre et le moment où elle déploie ses effets. Elle devrait également se concentrer sur les domaines où l'ordonnance

sur la protection de l'air ne peut pas être appliquée, ou de manière insuffisante seulement. Mais cela suppose deux conditions qui ne sont toujours pas remplies à l'heure actuelle. Premièrement, conformément à la stratégie de lutte contre la pollution de l'air adoptée par le Conseil fédéral, il convient de chiffrer l'objectif dans l'ordonnance pour pouvoir mesurer l'efficacité de l'instrument mis en œuvre. Deuxièmement, il faut récolter des données fiables sur le niveau effectif des émissions de COV. Enfin, une taxe d'incitation visant à réduire le niveau des émissions doit être réversible: une fois le but atteint ou en passe de l'être, la taxe doit être gelée, abaissée, voire abolie.

Ces principes étant établis, economiesuisse préconise d'abaisser la taxe jusqu'à ce que l'on dispose de données fiables sur le niveau des émissions de COV qui permettent d'évaluer l'efficacité des taxes d'incitation. Les raisons suivantes plaident en ce sens:

1. Même quatre ans après les premières tentatives visant à évaluer l'efficacité de la taxe d'incitation, une statistique fiable et actuelle sur les COV n'existe toujours pas. Celle-ci est pourtant explicitement prévue à l'art. 4, al. 2, de l'OCOV.
2. Selon les chiffres de la Direction générale des douanes (produit de la taxe d'incitation sur les COV), quelque 46 000 tonnes de COV ont été mises en circulation en Suisse en 2001. Les estimations de l'OFEFP sur les émissions de COV en 2001 atteignent, selon des données provisoires, environ 80 000 tonnes. A notre avis, l'OFEFP ne peut avancer aucune explication plausible pour justifier cette différence de 40 pour cent environ. On peut partir de l'idée qu'il est pas possible d'émettre quelque chose qui n'a pas été mis en circulation préalablement. Il faut savoir en effet qu'en Suisse, 95 pour cent des COV utilisés et mis en circulation sont importés.

Une enquête effectuée auprès de 250 entreprises, toutes branches confondues, a révélé que la mise en œuvre de l'OCOV a constitué une lourde charge et occasionné des coûts par millions. Elle a montré de surcroît que les entreprises perdent année après année des intérêts à hauteur de centaines de milliers de francs. C'est surtout vrai pour les PME qui, en raison des faibles quantités de COV utilisées, ne peuvent profiter de la procédure d'engagement formel.

Même s'il n'a pas été possible d'empêcher le relèvement de la taxe prévu dans l'ordonnance, l'OFEFP s'est d'ores et déjà déclaré prêt, après de longues passes d'armes, à calculer à l'avenir les émissions de COV sur la base du produit de la taxe d'incitation sur les COV. Cette approche constituerait une base susceptible de déboucher sur une coopération constructive durant les prochaines années.

L'économie et les cycles de production

Préserver autant que possible le milieu naturel constitue un défi permanent pour l'économie et la société. L'économie soutient pleinement l'objectif du recyclage et réclame la mise en place de conditions-cadre favorisant chez le consommateur des comportements respectueux de l'environnement.

Traditionnellement, l'économie a pour tâche d'assurer l'approvisionnement du marché, tâche qu'elle remplit en satisfaisant la demande de biens. Une fois que ces biens deviennent des déchets, ils relèvent de la responsabilité de l'Etat, à qui il incombe de les éliminer. En toute logique, l'Etat finançait jusqu'ici cette tâche en puisant dans ses recettes fiscales. Les dispositions légales contenues dans la loi révisée sur la protection de l'environnement prévoient depuis quelques années de financer l'élimination des déchets non plus au moyen de l'impôt, mais à l'aide de taxes conformes au principe de causalité. Ce changement de système n'est pas encore généralisé sur tout le territoire, en particulier dans le domaine des déchets urbains. Jusqu'ici, la mutation intervenue dans l'éco-

nomie des déchets a concerné essentiellement le financement de l'élimination. Mais elle n'a guère touché la modernisation et l'optimisation des structures, pourtant très utiles elles aussi. Un réexamen des réglementations régissant la gestion des déchets a été annoncé pour cette année.

Position d'économiesuisse

- Dans notre pays à forte densité démographique, l'élimination des déchets respectueuse de l'environnement est une condition essentielle de la protection environnementale et sanitaire.
- Pour l'économie suisse, la gestion des déchets doit s'insérer dans les cycles de production. Dans son

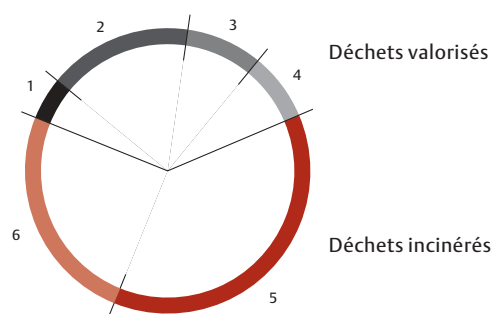
Programme de politique économique de 1991, economiesuisse écrivait déjà: «Chaque entreprise doit s'engager, dans le cadre de ses cycles de production, pour la réalisation de systèmes collectifs de recyclage et d'élimination des déchets.» L'économie gère ainsi déjà avec succès plusieurs systèmes collectifs de récupération (par exemple pour les bouteilles en PET, l'aluminium, les réfrigérateurs, mais aussi les appareils électriques et électroniques).

- economiesuisse appuie sans réserve la politique des cycles de production ainsi que tous les efforts visant à améliorer l'efficacité écologique des produits. Une politique de production intégrée ne doit toutefois pas se traduire par l'introduction de nouvelles prescriptions sur les produits, par des interdictions ou par un régime obligatoire instituant une coûteuse procédure de contrôle.

- L'exigence d'une «gestion selon les cycles de production» ne doit pas non plus s'adresser uniquement à l'économie. Elle concerne la société dans son ensemble. Tout comme le «développement durable» d'une manière générale, l'idée-force de l'économie du recyclage n'est pas en tant que telle un mode d'emploi; elle ne constitue qu'un critère pour la recherche de solutions meilleures et de procédures d'organisation plus efficaces, de même que pour une communication tout au long du cycle de vie des produits. Aussi bien les producteurs que les distributeurs et les consommateurs sont impliqués. Tous partagent des responsabilités, et seul ce partage des responsabilités permettra d'avancer vers la réalisation de l'objectif.
- economiesuisse reconnaît comme un instrument de politique environnementale durable le principe

Coûts d'élimination des déchets urbains

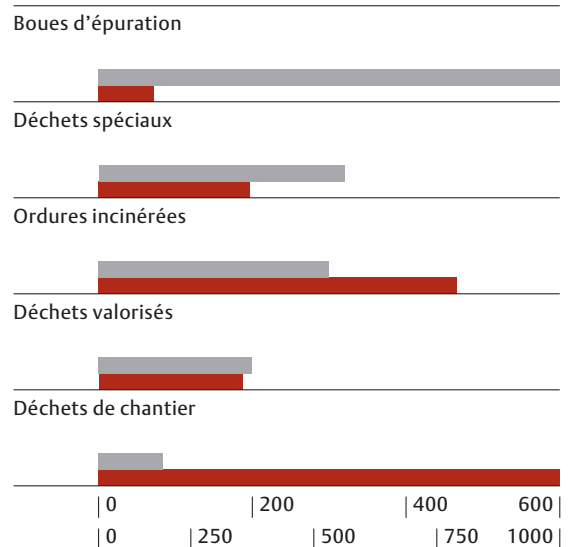
Par habitant et année: total 104 francs



- 1 Verre: 5 francs
- 2 Compostage: 17 francs
- 3 Papier: 9 francs
- 4 Divers: 8 francs
- 5 Incinération: 39 francs
- 6 Ramassage et transport: 26 francs

Source: «Environnement» 3/02

Coûts d'élimination des déchets, en 2000



Par tonne et par catégorie, en francs
Coût total de l'élimination des déchets, en million de francs

Source: «Environnement» 3/02

des labels écologiques destinés à l'information des consommateurs, à condition que ces labels ne soit pas imposés mais volontaires, qu'il soient compatibles avec les besoins des PME et reconnus au plan international. En revanche, elle refuse des labels d'Etat, estimant que le rôle de l'Etat dans la reconnaissance et la promotion des labels en tant qu'instruments du développement durable des produits et de transparence sur le marché des labels doit être strictement subsidiaire.

- Le financement de l'élimination des déchets selon le principe de causalité crée des incitations favorables à la non production ou à la revalorisation de déchets. C'est la raison pour laquelle l'économie suisse approuve ce type de financement. Mais pour éviter que les systèmes de taxation obéissant au principe de causalité n'entraînent un alourdissement de la charge des impôts et des cotisations obligatoires, l'imputation des coûts engendrés par une élimination des déchets conforme au principe du pollueur-payeur devrait avoir pour corollaire un abaissement de la charge fiscale.
- En réduisant le principe de causalité à un simple système de financement, on fait oublier l'autre fonction importante de la taxe: celle qui consiste à jouer le rôle de signal au moment de l'élimination des déchets. Conçu comme une sorte de pot commun, relativement rigide et fonctionnant sur une petite échelle, le système actuel d'élimination aurait grand besoin d'être recalibré. Pour une raison de coût et de rendement, une collaboration plus étroite entre communes et stations d'incinération dans la récolte et l'élimination des déchets urbains serait extrêmement souhaitable.
- Enfin, l'économie de marché devrait se voir attribuer à l'avenir un rôle bien plus important qu'aujourd'hui dans la gestion des déchets, particulièrement au chapitre de l'élimination des déchets industriels et artisanaux.

La société de l'information en tant que facteur de croissance

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle clé pour l'économie nationale.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) contribuent largement à la productivité économique. Diverses études ont identifié trois branches productrices de TIC (semi-conducteurs, ordinateurs et télécommunications) et trois branches utilisatrices (commerce des titres, commerce de gros et commerce de détail), comme étant en grande partie à l'origine de l'accélération de la productivité enregistrée par l'économie globale dans la seconde moitié des années nonante.

Les causes principales de ce net progrès de la productivité ont été – à importance inégale :

- le renforcement de la concurrence,
- la déréglementation, et
- l'innovation, qui joue un rôle complémentaire dans l'introduction des TIC.

Position d'économiesuisse

La mission première de l'Etat consiste à créer des conditions-cadres propices à l'innovation, afin que les nouvelles technologies et les marchés correspondants puissent se développer.

Il est donc essentiel d'encourager la diffusion des TIC dans de larges couches de la population en

intensifiant la concurrence dans le domaine des télécommunications, en améliorant la capacité des utilisateurs, en renforçant la confiance dans les nouvelles technologies et en mettant en œuvre de la cyberadministration.

Le catalogue des mesures à prendre à cet effet est le suivant:

Accroître l'offre et la disponibilité des travailleurs suisses et étrangers hautement qualifiés:

- large intégration des TIC dans le système éducatif et formation du corps enseignant à leur utilisation,
- mise en réseau des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées (p. ex. e-learning) et adaptation aux standards internationaux,
- intensification des efforts dans le domaine du perfectionnement.

Promouvoir les compétences de la population:

- augmentation de la demande grâce à des projets de cyberadministration.

Encourager un climat favorable à l'innovation et à la technologie ainsi qu'une culture du risque:

- entrepreneuriat,
- faculté d'apprentissage,
- capacité esprit d'équipe et de coopération, d'intégration internationale.

Faciliter l'accès aux marchés étrangers et abolir les entraves au commerce:

- encouragement de la mobilité professionnelle,
- intégration dans le système scientifique international.

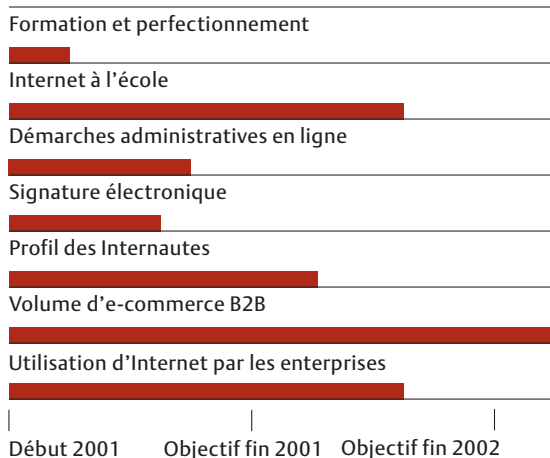
Amélioration des conditions cadres du commerce électronique (e-business):

- élimination des lacunes juridiques dans le domaine du commerce électronique (reconnaissance de la signature électronique, protection des données, lutte contre la cybercriminalité),
- intégration – dans la mesure du possible – dans l'ordre économique général (éviter la mise en place d'une réglementation plus sévère que celle en vigueur dans le monde «hors ligne»),
- compatibilité avec les développements internationaux.

Poursuivre la libéralisation des télécommunications:

- dégroupage du dernier kilomètre,
- assouplissement de la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom.

Baromètre CH21



Pour une politique des médias libérale et tournée vers l'avenir

Le but premier de la politique suisse des médias doit être de créer des conditions générales favorisant une industrie des médias novatrice et performante. Une réglementation plus poussée des médias n'est pas souhaitable. Dans la loi sur la radio et la télévision, il convient de libéraliser les règles de la publicité et de mettre en place une réglementation conforme au marché des infrastructures de diffusion de la radio et de la télévision.

La politique des médias, assortie en son temps d'objectifs culturels et d'intégration strictement définis, tend à devenir un thème de politique économique. Pour notre pays, qui doit affronter la concurrence internationale, il est essentiel d'assurer l'attrait et l'avenir de sa place économique par une offre de nouvelles technologies de l'information et de la communication au contenu et au niveau technologique élevés. Outre la garantie de la liberté d'opinion et d'information, la politique suisse des médias doit donc avoir pour objectif premier de créer les conditions nécessaires à l'essor d'une industrie des médias novatrice et performante.

Position d'economiesuisse

- Notre association milite pour un régime des médias aussi libéral que possible, qui accepte le marché en tant que mécanisme régulateur principal. Nous exigeons un allègement du dispositif réglementaire et une intégration maximale de la communication dans l'ordre économique général. Les interventions et réglementations publiques ne peuvent se justifier que pour deux raisons: soit lorsqu'il s'agit de distribuer des ressources rares, comme des fréquences, soit lorsqu'il faut fournir, en mobilisant des ressources publiques, une desserte de base dont il est établi qu'elle ne peut être satisfaite par le marché.
- L'article constitutionnel (art. 93a Cst.) proposé par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP) et la loi sur les médias qui en découle vont à l'encontre de ces objectifs. La proposition vise bien plutôt à aplanir les différences existantes en matière de régulation entre les médias imprimés et les médias électroniques. Et cela dans le sens non pas d'une plus grande liberté, mais d'une restriction des libertés existantes des médias imprimés. Essayer d'influer sur l'offre pour des raisons politiques, c'est mépriser la demande du public. L'encouragement prévu de la diversité des médias par le biais du maintien des structures devrait par conséquent profiter surtout à certains groupes de la société. De l'avis d'economiesuisse, la concurrence publicitaire devrait être déterminée par les préférences des consommateurs, et non pas l'Etat comme autorité de régulation.
- En ce qui concerne la révision de la loi sur la radio et la télévision (LRT), economiesuisse reconnaît d'intérêt national la mise en place d'un système de type dual dans le domaine de la radiodiffusion. Dès lors, elle estime nécessaire de soutenir l'émancipation totale des diffuseurs privés sur le marché libre et l'attribution des recettes de la redevance à l'usage exclusif d'une SSR dotée d'un mandat de prestations contrôlable.
- Notre association demande toutefois que les programmes de la SSR (co)financés par la redevance soient limités à six programmes de radio et de télévision par région linguistique.
- economiesuisse exige en outre une libéralisation rapide des règles relatives à la publicité. Dans ce domaine, les radios privées doivent être soumises aux mêmes dispositions que les médias imprimés. Les règles de publicité pour les diffuseurs privés de télévision doivent être libéralisées de manière cohérente en fonction du niveau de la Convention européenne sur la télévision transfrontière. C'est la raison pour laquelle l'économie appuie l'initiative parlementaire Carlo Schmid.
- A titre de compensation pour la perte du produit de la redevance de la SSR, la Fédération des entreprises suisses préconise l'introduction de règles publicitaires asymétriques en faveur des diffuseurs privés. L'asymétrie doit être assurée par des restrictions non pas qualitatives, mais exclusivement quantitatives.
- La diffusion hertzienne doit bénéficier par principe du même traitement que la diffusion en réseau. Dans les deux cas, il faut autoriser la formation des prix par le marché. Les coûts de diffusion doivent être assumés en principe par les diffuseurs.

Marché des télécommunications: mener à terme la libéralisation

Oui à l'ouverture du dernier kilomètre, non à de nouvelles réglementations sectorielles.

Quatre ans après la libéralisation du marché des télécommunications, force est de constater que le cadre juridique suisse a, dans l'ensemble, fait ses preuves: le service universel est garanti; les prix des télécommunications facturés aux consommateurs ont reculé de près de 50 pour cent depuis le milieu des années nonante; de nombreux emplois ont été créés. Depuis 1998, le marché suisse des télécommunications a crû de quelque deux milliards de francs pour représenter aujourd'hui 4,3% du PIB.

Même si la libéralisation des télécommunications peut être considérée comme un succès, apportant de nombreux bienfaits aux clients commerciaux et privés et, partant, à la place économique suisse, il convient de rappeler que la concurrence s'est limitée jusqu'à présent principalement aux services. Au niveau des infrastructures, on ne peut parler de situation de concurrence que dans les domaines des réseaux longue distance («Backbone») et de la téléphonie mobile. Par contre, le marché des infrastructures locales est dominé par un monopole de fait dans le domaine des réseaux de raccordement.

Position d'économiesuisse

Etant donné que les prix et l'étendue de l'offre de télécommunication représentent un avantage comparatif important dans la concurrence entre sites et qu'ils influent sur le dynamisme de la branche des télécommunications, il est important de dégroupier la boucle locale le plus rapidement possible et de soumettre les lignes louées au régime de l'interconnexion. Le cas échéant, ces objectifs pourraient être atteints par le biais d'une modification rapide de la loi sur les télécommunications, actuellement en cours de révision.

économiesuisse espère que la liberté de choix qui sera offerte ainsi aux consommateurs intensifiera la concurrence, étoffera la gamme de produits et accroîtra la qualité des services de télécommunication, mais aussi qu'elle encouragera l'innovation technique au niveau de la boucle locale. De nombreux indices suggèrent qu'une fois le dernier kilomètre libéralisé, de nouveaux modèles d'entreprise se développeront à grande échelle, comme l'externalisation de l'informatique (fournisseurs de logiciels, réseaux privés virtuels, coupe-feux et antivirus intégrés à un réseau). L'existence de tels services est vitale pour accroître

la productivité des entreprises, des PME en particulier, et, partant, pour maintenir la compétitivité internationale de l'économie suisse.

Il faut veiller à ce que tous les participants au marché aient de bonnes raisons d'investir. On ne pense pas seulement au câble de cuivre, financé par les consommateurs du temps du monopole et que Swisscom devrait proposer à des conditions avantageuses après le dégroupage de la boucle locale (soit à des prix selon la méthode LRIC, et non à des prix politiques), mais plutôt à une nouvelle infrastructure, qui pourra émerger dans un environnement libéralisé (par exemple fibre optique).

En revanche, économiesuisse s'oppose pour des raisons de principe au projet de transformation de la législation actuelle, basée sur la lutte contre les abus, en une régulation ex ante. Une telle réglementation offrirait à une autorité étatique la possibilité d'intervenir sur des marchés qui fonctionnent bien. L'extension des compétences des autorités de régulation sectorielles aurait pour effet de supprimer largement les compétences actuelles de la Commission de la concurrence et de dissocier le domaine des télécommunications des autres branches de l'économie. Un régime uniforme du droit de la concurrence serait ainsi remis en cause.

Enfin, il importe de conférer à Swisscom une plus grande marge de manœuvre entrepreneuriale. La Confédération pourrait par exemple transférer la majorité à Swisscom ou à ses filiales. Trop de facteurs politiques peuvent se révéler pénalisants face à la concurrence internationale actuelle. La participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom n'est pas non plus nécessaire pour garantir le service universel. La double casquette que porte la Confédération, à la fois actionnaire majoritaire et autorité de réglementation de la Confédération, ne saurait d'ailleurs être considérée comme très heureuse.

La communication mobile: un atout

L'importance considérable de la téléphonie mobile pour l'économie suisse doit davantage être prise en compte dans la réglementation du risque fantôme «électrosmog».

En 2001, la Suisse comptait 5,2 millions de raccordements de téléphonie mobile, un nombre qui dépassait celui des raccordements fixes. Aucune entreprise ne pourrait aujourd'hui se passer d'un réseau de communication mobile fonctionnel. Pour les PME notamment, qui représentent plus de 99% des entreprises du pays, la communication mobile est devenue indispensable. Les services de sécurité et de secours ainsi que de vastes couches de la population comptent également sur une infrastructure de qualité.

Secteur important de l'économie suisse s'il en est, la téléphonie mobile a contribué pour environ 0,1 point à la croissance de l'économie helvétique à la fin des années 90. Elle constitue déjà l'un des principaux moteurs de la croissance de notre pays, et son importance va encore augmenter, surtout si l'on songe au développement de nouvelles technologies dans le domaine du transfert des données!

La téléphonie mobile n'est pas un secteur au sens traditionnel du terme. En effet, il serait plus approprié de parler d'une technologie dont l'utilisation accroît la compétitivité des entreprises et de l'économie suisse, car elle permet de réaliser des économies de coûts, de mettre en place de nouvelles prestations de services et structures organisationnelles, partant d'accroître considérablement la productivité dans d'autres branches également. D'une étude réalisée pour economiesuisse, il ressort qu'à l'heure actuelle plus de 40% de l'économie nationale tire un profit considérable des réseaux de téléphonie mobile. Au cours des années à venir, cette proportion devrait dépasser 50% grâce à la mise au point de nouvelles technologies qui permettront des transferts de données à large échelle. A cet égard, il convient de souligner que c'est en premier lieu l'économie traditionnelle qui réalise des gains de productivité, et plus particulièrement l'industrie des biens d'investissement, les prestataires de services financiers, la construction, les transports ainsi que nombre de services axés sur les entreprises.

Position d'economiesuisse

La nécessité de protéger la population contre les rayonnements excessifs et dangereux est prioritaire pour les milieux économiques. Dans ce contexte, il importe d'accorder toute l'attention voulue au maillon le plus faible de cette chaîne «mobile»: l'être humain. A ce jour, la science n'a toutefois produit aucune étude qui justifie un renforcement des mesures de protection. En outre, il faut rappeler que les valeurs préventives en vigueur en Suisse sont nettement plus sévères que les normes européennes.

economiesuisse s'oppose dès lors à toute mesure qui pénaliserait à tort la place économique suisse dont l'attrait, nul ne l'ignore, dépend d'une infrastructure de communication de premier ordre.

Politique relative au marché postal

La Suisse a décidé d'ouvrir son marché postal à la concurrence, mais à un rythme plus lent que celui adopté par l'Union Européenne. Il s'agit de confirmer cette orientation qui répond aux besoins de la majorité des entreprises et des particuliers. Les milieux économiques combattront de surcroît le gel des structures actuelles de même que tout projet de nouvelle charge au nom du financement de la desserte de base

Le Conseil fédéral a transmis au Parlement fin mai 2002 un rapport sur l'évolution future du marché postal présentant trois scénarios d'ouverture possible fondés sur le contrôle de cette libéralisation et la mise en place d'un système de concessions. Le Conseil fédéral a choisi d'ouvrir le marché de l'acheminement des colis en 2004 et de réduire la limite du monopole de La Poste à 100 grammes (marché de l'acheminement des lettres) en 2006, contre 2 kilos actuellement. En ce sens, le Conseil fédéral estime qu'il ne sera pas nécessaire d'instaurer des redevances sur les nouveaux opérateurs privés concessionnaires ou des subventions pour financer la desserte de base. Par contre, le Conseil fédéral a demandé au Parlement une recapitalisation de La Poste de l'ordre de 3 milliards de francs pour couvrir les engagements de la caisse de retraite de l'ancienne régie fédérale.

Il faut relever que ces propositions du Conseil fédéral découlent de l'ouverture des marchés postaux au plan international. L'Union européenne (UE) a ainsi déjà abaissé la limite du monopole postal à 100 grammes début 2003 et elle abaissera cette limite à 50 grammes en 2006. Le marché postal des pays membres devrait même être totalement ouvert en 2009, soit d'ici 6 ans.

La Poste suisse, consciente de cette évolution fondamentale, développe une stratégie sur différents fronts. D'une part, elle cherche à accroître ses recettes : les tarifs postaux ont été augmentés dans certains domaines réservés et La Poste développe de nouveaux secteurs d'activité, non sans poser des problèmes difficiles à des branches comme la papeterie et la vente de détail. D'autre part, La Poste adapte son réseau très dense d'offices postaux, de même que son réseau de centres de tri du courrier.

Cependant, l'ouverture du marché postal et l'adaptation des réseaux de La Poste se heurtent à de vives résistances des intérêts régionaux et des syndicats. Une initiative populaire qui exige un réseau d'offices postaux couvrant l'ensemble du pays et financés par la Confédération a même été déposée par les milieux de gauche.

Malgré ces fortes pressions, les Chambres fédérales ont décidé d'ouvrir intégralement le marché des paquets à la concurrence dès 2004 et d'abaisser dès 2006 à 100 grammes la limite de monopole pour les lettres. Le débat se concentre maintenant sur la définition du mandat d'infrastructure dans la loi sur la poste, suite à une initiative parlementaire qui demande un réseau postal couvrant l'ensemble du territoire. Il faut par contre relever que le Parlement a refusé d'octroyer des indemnités fédérales pour financer la desserte de base, adoptant ainsi les propositions du Conseil fédéral.

Compte tenu de l'agenda retenu pour l'ouverture du marché postal, il faudra constituer rapidement une autorité de régulation indépendante que les milieux économiques appellent de leurs vœux depuis des années.

Position d'economiesuisse

Pour ne pas être à la traîne des pays (voisins) concurrents et dans l'intérêt des entreprises et des consommateurs, la Suisse doit ouvrir à temps son marché postal. En ce sens le rapport qualité/prix des prestations postales doit primer sur toute autre considération.

economiesuisse et l'USAM avaient proposé dès avril 2001 d'ouvrir le marché postal en reprenant le calendrier de l'UE et en mettant en place un système de concessions pour des opérateurs privés. Les milieux économiques sont ainsi partiellement satisfaits des décisions prises par le Conseil fédéral et le Parlement. Cela posé, il faut rappeler que le slogan de service public ne justifie en rien le maintien d'une infrastructure qui ne correspond plus aux besoins de la clientèle. De fait, la transition vers un marché totalement ouvert à terme doit être fondée sur les critères suivants :

- Garantie de la desserte de base en prestations postales sur l'ensemble du territoire sans maintien des offices de poste peu fréquentés (p.ex. solution des agences postales).

- Poursuite de la rationalisation de La Poste dans le sens d'une orientation sur les besoins du marché et d'une optimisation du réseau postal.
- Prise en charge par les cantons (Nouvelle péréquation financière) qui le souhaitent des infrastructures postales (offices de poste) en sus de l'offre de base répondant à des critères économiques.
- Pas de nouvelle charge (subvention fédérale ou redevance sur les concessionnaires postaux privés) au nom du financement de la desserte de base. La recapitalisation de la caisse de pension de La Poste par la Confédération constitue en ce sens une mesure exceptionnelle dont il faut examiner attentivement les causes et l'opportunité financière compte tenu de l'importance des montants prévus.
- Garantie de règles de concurrence et de transparence, en particulier en ce qui concerne la preuve suffisante d'un non-subventionnement croisé des domaines relevant du monopole de La Poste suisse vers les services qu'elle offre et qui sont soumis à la concurrence.

Concurrence et loi sur les cartels

Lors de la session d'automne 2002, le Conseil national a été le premier à adopter la révision de la loi sur les cartels. Il s'est largement rallié aux recommandations du Conseil fédéral, en ajoutant cependant des dispositions sur les importations parallèles et les accords verticaux.

Révision de la loi sur les cartels

La commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) avait interrompu l'examen de la révision de la loi sur les cartels (LCart) au début de 2002 dans l'attente d'un rapport du Conseil fédéral sur la question des importations parallèles. Ce rapport est sorti en été, sur quoi la CER s'est à nouveau penchée sur le dossier, suivie en cela par le Conseil national lors de la session d'automne. La révision de la LCart a pour but principal d'améliorer l'effet préventif de la loi sur les cartels en prévoyant la possibilité de sanctions directes contre des entreprises ayant un comportement illicite. Elle introduit au surplus un système de «bonus» destiné à affaiblir la solidarité entre les membres d'un cartel: une entreprise impliquée qui aura contribué à la suppression d'un cartel en fournissant des informations pourra être exonérée de tout ou partie des sanctions prévues.

Le Conseil national a suivi pour l'essentiel les propositions du Conseil fédéral. Comme on s'y attendait, c'est la question des importations parallèles qui a suscité les plus longs débats. La Chambre du peuple a expressément renoncé à introduire dans le droit des brevets le principe dit de «l'épuisement international», qui aurait autorisé les importations parallèles sans restriction, même pour des produits protégés par des brevets. D'un autre côté, elle a complété l'art. 3 Lcart par une disposition stipulant que les restrictions à l'importation fondées sur les droits de la propriété intellectuelle sont évaluées selon les dispositions de la loi sur les cartels. Cela fixe expressément dans la loi la position du Tribunal fédéral sur cette question (arrêt relatif au recours de Kodak).

Les députés de la Chambre basse ont aussi accepté une proposition de Rudolf Strahm concernant les accords verticaux. Selon ce texte, la présomption de nocivité s'appliquera également aux accords passés entre des entreprises qui occupent différents échelons du marché et fixent directement ou indirectement des prix, ainsi qu'aux accords opérant une répartition géographique des marchés ou une répartition en fonction des partenaires commerciaux. Sont réservés les systèmes de distribution exclusifs et sélectifs, pour

autant qu'ils ne provoquent pas d'exclusion du marché (proposition Triponez). Le Conseil national, qui était toutefois conscient du caractère insatisfaisant de sa formulation, a laissé au Conseil des Etats le soin de trouver une meilleure solution.

Position d'economiesuisse

- economiesuisse voit dans la concurrence efficace un trait fondamental d'une économie de marché libérale et ne s'oppose pas à l'introduction de sanctions directes pour renforcer l'effet dissuasif de la loi sur les cartels. Pour des considérations pratiques et de sécurité juridique, elle estime toutefois que les sanctions directes doivent se limiter aux cartels dits rigides (portant sur la fixation des prix, les restrictions quantitatives et les accords de répartition géographique).
- Il faut renoncer à introduire le principe de l'épuisement international pour les produits protégés par un brevet. Hormis l'Argentine et Hong Kong, aucun pays au monde n'étend ce principe aux produits protégés par des brevets. Pour la Suisse, se singulariser sur ce point serait une erreur de politique commerciale, sans compter que cette pratique finirait par vider de sa substance le droit des brevets. Tout le débat sur les importations parallèles concerne en fait une catégorie de produits extrêmement réduite, étant donné que les importations parallèles de produits protégés par le droit des marques ou le droit d'auteur sont déjà possibles en vertu du droit actuel. Au chapitre des produits protégés par des brevets, on songe surtout aux médicaments, bien que pour ceux-ci une réglementation ad hoc ait été ancrée dans la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques, réglementation qui ne devrait pas être remise en question.

Les accords verticaux sont à traiter tout différemment des accords horizontaux. Il est généralement admis, même dans la littérature spécialisée, que ces accords peuvent avoir des effets très positifs. Les ententes verticales ne doivent donc être soumises à la présomption de nocivité que dans la mesure où elles ont

pour objet la fixation directe ou indirecte de prix ou des accords de répartition géographique des marchés ou de répartition en fonction des partenaires commerciaux. Ni les accords de distribution sélectifs ni les contrats technologiques sous licence ne doivent être soumis à cette présomption. Les contrats de

distribution sélectifs sont un instrument largement répandu et le plus souvent indispensable pour lancer de nouveaux produits sur le marché. Les contrats sous licence sont la matérialisation indispensable de la propriété intellectuelle; les suspecter a priori de nocivité finirait par ôter toute substance à celle-ci.

Droit des sociétés

Le droit des sociétés doit reposer sur des règles transparentes, qui n'emprisonnent pas les sociétés dans un corset interventionniste. L'entrée en vigueur des nouvelles règles sur le gouvernement d'entreprise a permis d'élever à un haut niveau, en comparaison internationale, les exigences posées aux membres des directions des sociétés cotées en Bourse. Le gouvernement d'entreprise ne saurait toutefois se résumer à la question des rémunérations des organes dirigeants.

Le gouvernement d'entreprise en Suisse

Le Code suisse de bonne pratique sur le gouvernement d'entreprise d'économiesuisse et la directive de la SWX Swiss Exchange sur le Corporate Governance (directive sur la transparence) forment les deux piliers du gouvernement d'entreprise en Suisse. Elaboré à l'intention des entreprises, le Code suisse de bonne pratique est un recueil de recommandations relatives aux structures d'organisation et aux mécanismes liés au gouvernement d'entreprise. La directive sur la transparence impose un devoir d'information aux sociétés cotées, découlant du Règlement de cotation et de la loi sur les bourses. Ces textes reposent sur un rapport d'analyse du professeur Karl Hofstetter, intitulé «Gouvernement d'entreprise en Suisse».

En septembre 2002, une première étude auprès de 37 sociétés cotées à la Bourse suisse (dont toutes les sociétés du SMI) a permis de comparer la pratique avec les recommandations du Code suisse sur, d'une part, l'information et le droit de vote des actionnaires et, d'autre part, la structure et la composition du conseil d'administration.

En résumé, on constate qu'en dépit du temps très court qui s'est écoulé entre la date de sa publication et l'enquête, le Code suisse de bonne pratique sur le gouvernement d'entreprise reflète l'état de la pratique dans de nombreuses entreprises. Beaucoup s'y réfèrent expressément et annoncent d'autres mesures de mise en œuvre en vue de leur prochaine assemblée générale. Dans la plupart d'entre elles, les action-

naires ont la possibilité d'accéder facilement aux informations.

Il s'agit à présent de suivre l'évolution de la pratique. Durant l'année en cours, les entreprises feront figurer les informations qu'elles sont tenues de publier dans leur rapport de gestion. Il serait par contre malvenu d'adopter des réglementations tous azimuts, comme le demandent maintes interventions parlementaires. En effet, même des dispositions très détaillées ne peuvent pas empêcher des erreurs de gestion.

Bisbilles juridiques entre l'Europe et les Etats-Unis

Le 30 juillet 2002, le président américain Georges Bush a signé la loi Sarbanes-Oxley. Celle-ci a été élaborée par la Commission américaine des opérations boursières, la SEC, à qui revient aussi la tâche de la mettre en œuvre. En vertu de cette nouvelle loi sur les sociétés, les directeurs généraux et les directeurs financiers des sociétés cotées doivent signer leurs bilans annuels et trimestriels et en certifier l'exactitude. D'une manière générale, la loi durcit les règles de cotation, limite l'octroi de prêts aux dirigeants et instaure des normes en matière de révision.

La loi s'applique non seulement aux sociétés américaines, mais aussi à toutes les entreprises étrangères admises à la cotation aux Etats-Unis. La question de la surveillance des sociétés de révision pose un problème particulier. Ainsi, la Suisse mais aussi l'UE

sont opposées à ce que des contrôleurs américains puissent consulter les documents de travail des réviseurs en Suisse ou dans l'UE.

Dans le cadre de l'UNICE, l'économiesuisse s'est engagée en faveur de la reconnaissance mutuelle des régimes aux normes similaires déjà respectées par les entreprises en Europe. Grâce aux fortes pressions européennes, les instances américaines ont signalé qu'elles étaient prêtes à un compromis. Pour le respecter, la Suisse sera cependant obligée d'introduire une instance d'admission et un contrôle de la qualité dans le domaine de la révision, mesures garantissant d'ailleurs aussi la confiance dans la place économique suisse. En collaboration avec les services concernés de la Confédération, un groupe de travail de l'économie, placé sous la direction de l'économiesuisse, élabore une solution en la matière. Celle-ci sera adoptée par les instances compétentes au cours d'une procédure accélérée avant d'entrer en vigueur.

Par contre, il ne semble pas nécessaire d'ancrer dans la législation de nouvelles règles de présentation des comptes. Les règles en la matière sont amplement suffisantes. Les sociétés cotées seront tenues de respecter les normes internationales (tout comme dans l'UE). Les possibles améliorations doivent s'effectuer dans le cadre des normes existantes. Les modifications législatives ne doivent en aucun cas se traduire par un alourdissement de la charge fiscale des sociétés.

Loi sur les fusions et révision de la sàrl

A côté des discussions sur le gouvernement d'entreprise, deux autres thèmes relatifs au droit des sociétés intéressent les entreprises: la loi sur les fusions, dont les débats au Parlement ont pris fin, et la révision de la législation sur les sociétés à responsabilité limitée (sàrl). Le but de la loi sur les fusions est de permettre aux entreprises suisses de s'adapter facilement à de nouvelles conditions. Sur ce point, la réglementation de l'aspect fiscal est fondamentale. En ce qui concerne la révision du droit de la sàrl, elle est une occasion d'apporter une modernisation nécessaire. Il importe surtout de veiller à ce que la forme juridique de la sàrl continue de servir les intérêts des PME. La proposition du Conseil fédéral le garantit.

Développements en Europe et dans le monde

Dans l'UE, un groupe d'experts présidé par Jaap Winter a publié un recueil de recommandations sur le droit des sociétés. L'accent est mis sur le gouvernement d'entreprise. Le groupe d'experts s'oppose ce-

pendant à l'élaboration d'un code européen, car celui-ci ne pourrait pas tenir compte des particularités nationales. De son côté, l'OCDE entend réexaminer ses principes de gouvernement d'entreprise de 1999. L'économiesuisse suit étroitement ces travaux. Il est important que les recommandations soient proches de la pratique et qu'elles garantissent la souplesse nécessaire aux entreprises. Un excès de zèle réglementaire serait malvenu.

Position d'économiesuisse

Dans la concurrence internationale entre sites, il est capital que la Suisse se dote d'instruments plus flexibles et moins coûteux pour réglementer l'activité des entreprises. Le bon fonctionnement des marchés suppose de créer la transparence sans pour autant imposer des charges disproportionnées aux entreprises.

- Les règles sur le gouvernement d'entreprise ont été sensiblement améliorées en Suisse. Elles tiennent déjà compte des nouvelles tendances internationales.
- La loi sur les fusions est d'une grande importance pour l'économie. Les petites et moyennes entreprises (PME) ont aussi besoin d'être mises au clair rapidement sur les nouvelles règles du jeu pour pouvoir réagir plus facilement aux mutations structurelles.
- La révision du droit de la société à responsabilité limitée (sàrl) doit être évaluée en fonction de sa capacité à renforcer l'attrait de la Suisse pour les entreprises. Le droit de la sàrl doit offrir, pour les PME, une solution de rechange flexible et avantageuse à la société anonyme, particulièrement lors de la phase de lancement et de consolidation de l'entreprise.
- Les dispositions sur les règles de révision doivent être adaptées. Il est nécessaire d'introduire une instance d'admission et un contrôle de la qualité selon des normes internationales. La question de la responsabilité aussi doit être clarifiée de manière adéquate. Les dépenses de révision doivent cependant rester supportables pour les entreprises, et la concurrence entre les sociétés de révision doit pouvoir continuer de jouer.
- Sur la question des règles juridiques de présentation des comptes, il faut que les entreprises puissent exploiter sans restriction les possibilités offertes par les normes internationales, que les petites sociétés bénéficient de solutions flexibles pour limiter les charges et que les modifications proposées n'entraînent pas une hausse de la charge fiscale.

Droit de la propriété intellectuelle

Une protection cohérente et étendue de la propriété intellectuelle dans tous les domaines est d'une importance cruciale pour l'économie suisse, qui vit de l'innovation.

Questions relatives au droit d'auteur

La révision de la législation suisse sur le droit d'auteur (LDA), dans le cadre de la ratification prévue du traité de l'OMPI de 1996 (traité Internet de l'OMPI), doit impérativement tenir compte des points faibles que diverses interventions parlementaires ont mis en évidence. Pour l'économie, les aspects les plus importants sont la position des sociétés chargées de la gestion des droits lors des négociations tarifaires et les droits d'auteur dus par les producteurs.

Quand des œuvres protégées par le droit d'auteur font l'objet d'une utilisation de masse, la gestion de ces droits est confiée à des sociétés ad hoc sur la base des tarifs négociés avec le cercle d'utilisateurs déterminant. Le tarif le plus connu et le plus répandu est le tarif photocopies. Lors de la fixation des tarifs, il est primordial que seules les utilisations effectives soient frappées d'un droit d'auteur et non pas les produits théoriques ou même la seule exploitation potentielle. Une application généralisée du tarif aux supports électroniques de mémorisation ne manquerait pas de pénaliser aussi les entreprises qui recourent à de tels supports pour sauvegarder leurs données et non pas pour enregistrer des œuvres de tiers.

Adaptation pendante du droit suisse des brevets

Le but de la prochaine révision partielle du droit suisse des brevets est d'harmoniser la législation suisse avec le droit européen dans le domaine des inventions biotechnologiques. Le projet englobe également les adaptations à venir en vue de la ratification de la révision de la convention sur le brevet européen (CBE), de l'accord sur la langue de la CBE et de la convention de l'OMPI sur le droit des brevets (Patent Law Treaty, PLT).

l'économiesuisse cautionne cette révision, qui n'élargit pas la brevetabilité, comme certains adversaires le prétendent, mais se borne à préciser les limites de la brevetabilité d'inventions biotechnologiques. La révision offre donc la protection juridique requise à l'industrie de la recherche et surtout aux PME. Une invention constitue souvent le seul capital des jeunes entreprises du secteur de la biotechnologie. Avant de rédiger son message, le Conseil fédéral souhaite encore éclaircir d'autres aspects en relation avec la protection des inventions biotechnologiques. La situation actuelle concernant le traitement des

demandes de brevet par un tribunal suisse n'est pas satisfaisante. La création d'un tribunal fédéral des brevets appelé à juger en première instance pourrait y remédier. Un groupe de travail issu des milieux intéressés élabore une proposition dans ce sens. Une centralisation des cas permettrait d'améliorer le traitement des demandes de brevets délicates. Il est également important que des mesures préventives soient décidées rapidement par des juges compétents. Pour ce faire, il faut utiliser le savoir-faire existant, par exemple en engageant à temps partiel des juges du tribunal de commerce.

Il n'existe toujours pas de brevet européen

L'UE n'a toujours pas avancé dans l'élaboration très attendue d'un brevet communautaire avantageux en termes de coûts. Les principaux obstacles sont les questions de langue et l'organisation judiciaire. Du point de vue économique, il serait erroné de privilégier les traditions nationales au détriment du bon sens matériel dans cette branche technique très pointue. Les travaux à venir devront donc viser à améliorer la protection des brevets et s'inspirer des principes suivants: simplification, réduction des coûts et efficacité dans l'exécution.

Accord ADPIC (TRIPS)

L'accord ADPIC est l'un des plus importants accords obtenus dans le cadre de l'OMC. Il vise à promouvoir une protection suffisante et efficace des droits de la propriété intellectuelle et à lutter contre les contrefaçons. Une bonne protection permet d'encourager la recherche et le développement et de faire tomber les barrières commerciales. Cet instrument ne doit pas être affaibli. Conformément aux déclarations faites dans le cadre de la conférence de Doha, l'économie est disposée à faciliter l'accès aux médicaments pour les pays en développement les plus pauvres qui ne disposent pas d'installations de production propres. Il faudra toutefois empêcher les utilisations abusives, comme le reflux de ces produits dans les pays industrialisés. A relever également que dans la pratique, la protection des brevets est l'obstacle le moins important à l'approvisionnement des pays en développement en soins médicaux.

Position d'economiesuisse

- En ce qui concerne le droit d'auteur, l'employeur et les autres producteurs doivent pouvoir disposer de tous les droits sur les œuvres créées à leur risque dans le cadre de l'exécution d'un contrat. Les tarifs visant à dédommager une utilisation de masse doivent être fixés en fonction des utilisations effectives.
- La révision partielle de la loi fédérale sur les brevets apporte des précisions très attendues, conformes à la directive européenne sur la biotechnologie. En outre, elle permet de ratifier des accords internationaux qui apportent des améliorations substantielles sur le plan de l'harmonisation internationale du droit des brevets.
- Les différends relatifs à des brevets doivent pouvoir être réglés de manière plus efficace en Suisse avec la création d'un tribunal fédéral des brevets de première instance.
- Les modifications du droit européen des brevets doivent permettre d'abaisser les coûts, de simplifier le système et de faciliter sa mise en œuvre.
- L'accord ADPIC est un accord primordial pour l'industrie dans tous les pays. Il ne saurait être vidé de sa substance par une interprétation extensive. L'accès aux médicaments ne dépend pas de la question de la protection des brevets, mais de l'organisation des systèmes de santé dans les pays concernés.

Droit de la responsabilité civile

Le droit de la responsabilité civile se doit de limiter aussi la responsabilité, afin de répartir la charge des coûts résultant du dommage selon des critères justes, soutenables d'un point de vue économique et prévisibles pour les sujets de droit. Du point de vue des principes, il serait erroné de penser qu'il existe toujours un tiers pour répondre d'un dommage.

Un projet d'experts contesté

Par une révision totale du droit de la responsabilité civile, le Conseil fédéral se propose d'unifier et de moderniser ce domaine du droit actuellement dispersé dans différentes lois. Lors de la procédure de consultation, le projet des experts, les professeurs Pierre Wessner et Pierre Widmer, a été critiqué sur des points fondamentaux. Pour l'économie, la réglementation de la responsabilité civile revêt néanmoins une grande importance, de même que la manière dont ce sujet s'insère dans notre système juridique (notamment le droit des obligations) et dont il prend en compte les principes fondamentaux de ce système.

Dix thèses de l'économie

En s'appuyant sur l'analyse approfondie du groupe d'experts «Droit de la responsabilité civile» institué par economiesuisse, on peut résumer en dix thèses les exigences de l'économie concernant l'aménagement de ce domaine juridique.

1. Nécessité d'une analyse économique des incidences du droit proposé et d'une analyse de l'«assurabilité»: Les conséquences d'un renforcement de la responsabilité civile doivent être évaluées sous l'angle de l'économie envisagée dans son ensemble. Dans ce contexte, l'«assurabilité» (par exemple, la possibilité concrète d'estimation) et les primes qui en découlent doivent faire l'objet d'une attention particulière.
2. L'unification et la mise à jour du droit sont souhaités: L'actuel droit de la responsabilité civile est éparpillé dans une multitude de réglementations spéciales et dans la jurisprudence. Une harmonisation avec les règles en vigueur au sein de l'UE est nécessaire, même si une reprise automatique de ces règles est exclue.
3. L'adage «casum sentit dominus» pris comme point de départ: Pour poser des règles en matière de responsabilité civile, il faut partir de la notion de base qui veut que la vie ne va pas sans risque. Il est faux d'admettre,

- en sacrifiant à l'esprit du temps, qu'il ne saurait y avoir de dommage dont un tiers n'ait pas à répondre.
4. **Pesée des intérêts et limitation de la responsabilité:**
Le droit de la responsabilité civile doit aussi définir précisément le risque à couvrir afin de répartir ou délimiter la charge des coûts résultant du dommage selon des critères justes, soutenable du point de vue économique et prévisibles pour les sujets de droit. Ce n'est qu'à ces conditions que le droit de la responsabilité peut jouer son rôle préventif.
 5. **Coordination avec les assurances sociales:**
La Suisse est dotée d'un vaste édifice d'assurances sociales qui, dans le domaine des dommages corporels, garantit des prestations étendues et prévient la survenance de situations de détresse. Dès lors, le droit de la responsabilité civile doit être soigneusement harmonisé avec le système des assurances sociales afin d'éviter des paiements à double et rendre les choses plus pratiques.
 6. **Clarification des rapports entre l'assurance privée et le droit de la responsabilité civile:**
Une unification des règles de coordination dans la LCA est souhaitée. Les questions de subrogation ont encore besoin d'être réglées. Un droit de créance direct reconnu au lésé contre l'assureur en responsabilité civile n'est acceptable que dans le domaine spécifique des assurances obligatoires. Sinon, les assureurs devraient garantir l'insolvabilité des assurés, ce qui serait erroné d'un point de vue fondamental.
 7. **Codification étendue de la responsabilité des organisations:**
Cette codification doit s'attacher strictement au lien entre l'activité exercée par une entreprise ou par une organisation et les agissements entraînant la responsabilité. La responsabilité civile des organisations doit être limitée au domaine commercial et aux dommages causés par l'auxiliaire dans l'accomplissement d'activités à caractère commercial ou professionnel.
 8. **Responsabilité causale admise uniquement pour des états de fait concrets:**
Une disposition relative à la responsabilité causale permet de combler des lacunes ou d'aplanir des inégalités. Le développement jurisprudentiel du droit sera clairement balisé. Une responsabilité causale suppose toutefois d'être délimitée de manière limpide et concrète. Aussi bien les personnes susceptibles d'être tenues responsables d'un dommage que les lésés potentiels doivent être au clair sur la question de savoir s'ils sont soumis ou non à la responsabilité causale.
 9. **Indication des principes en matière d'évaluation du dommage et des éléments qui le composent:**
Pour la sécurité du droit, il y a lieu d'indiquer les principes régissant l'évaluation du dommage, tels que la méthode de calcul, la réduction du dommage et le principe de la proportionnalité, de même que les principaux éléments pris en considération. Les atteintes aux intérêts pécuniaires ne donnent pas lieu à réparation, si ce n'est dans le cas d'une responsabilité contractuelle dûment établie. Les indemnités pour tort moral ne sont dues qu'en cas de négligence grave ou de dol.
 10. **Uniformisation des règles de procédure dans le domaine des procès en responsabilité:**
L'uniformisation des règles de procédure est souhaitée. Celle-ci doit toutefois être entreprise dans le cadre des travaux en vue de l'adoption d'un code de procédure civile fédéral et non pas dans celui de la révision du droit de la responsabilité civile. Un allègement général du fardeau de la preuve n'est pas acceptable. Le droit en vigueur contient déjà suffisamment d'allègements en faveur du lésé.
- Proposition de l'UE concernant la responsabilité environnementale**
- La Commission européenne a publié un projet de directive concernant la responsabilité à l'égard de l'environnement. Celle-ci doit servir à prévenir les dommages causés aux éléments naturels et, en cas de survenance, d'en assurer la réparation aux frais du pollueur. Les organisations de défense de l'environnement disposeraient d'un droit de plainte et des mesures préventives pourraient être exigées. Les émissions autorisées jusque-là dans une proportion donnée ou qui avaient été considérées sans danger pour l'environnement en l'état des connaissances scientifiques n'entraîneraient pas de responsabilité au sens de cette directive.
- Position d'économiesuisse**
- La responsabilité à l'égard de l'environnement doit être réglée en fonction de la loi actuelle sur la protection de l'environnement. Des évolutions malheureuses, comme celle du «Super Fund» défini en droit américain, sont à éviter en raison de leur coût dissuasif. En dernier ressort, les purs dommages écologiques ne sauraient être réglés à l'aide du droit de la responsabilité civile.

Droit de procédure

La réforme de la justice a jeté les bases d'une harmonisation du droit de procédure dans notre pays. Créer en Suisse un espace juridique unifié passe par la mise en place d'un régime fédéral de procédure pénale et d'un régime fédéral de procédure civile, venant remplacer les différentes réglementations cantonales en vigueur aujourd'hui.

Un régime suisse de droit pénal suisse

Le Conseil fédéral propose de remplacer les différents codes de procédure cantonaux actuels par une procédure fédérale uniforme. Cette innovation touche aussi très directement l'économie. Le projet vise une application plus efficace du droit et se traduit par des économies pour la Confédération et les cantons. Il faut également veiller à ce qu'il prévoient des indemnités pour d'éventuels inconvénients liés aux mesures d'enquêtes et étudier les conséquences découlant de l'introduction récente de la responsabilité pénale des entreprises. A notre époque surtout, il paraît indispensable d'imposer le droit matériel uniforme à travers un droit de procédure uniforme. Pour ne citer que deux exemples de situation soulignant la nécessité d'une uniformisation, songeons aux délits de portée «supra-cantonale» et à la façon de mener une procédure contre des personnes mises en accusation dans un autre canton. Le respect des traditions fédéralistes n'est pas une raison suffisante pour s'opposer à cette unification.

Du point de vue de l'économie, l'unification des procédures d'enquête et de poursuites pénales est surtout appréciable dans l'optique de ses avantages de coûts et d'efficacité. Il serait fâcheux de bloquer la révision par des querelles méthodologiques ou de l'affadir par des compromis nuisibles à l'efficacité et à la cohérence. Le changement de régime impose d'importantes adaptations aux cantons, qui sont organisés aujourd'hui en fonction de modèles différents. Il entraînera forcément des coûts supplémentaires et des incertitudes non négligeables, du moins au cours de la phase transitoire. Mais l'analyse des possibilités d'économies à long terme offertes par les gains d'efficacité doit être le critère déterminant, même si ces économies ne peuvent être évaluées que sommairement.

Selon les cas, les entreprises peuvent se trouver considérablement gênées dans leurs activités par des actes d'enquêtes (perquisitions, scellés, écoutes téléphoniques) qui les touchent soit en tant que tiers soit directement comme prévenues suite à l'introduction de la responsabilité pénale des sociétés. Dès lors, il est primordial que le projet crée la base d'une

indemnisation des tiers et des prévenus. Doivent surtout en bénéficier les entreprises dont les activités subissent des inconvénients injustifiés à ce titre (perquisitions, séquestres, descentes de police, arrestations de suspects, immobilisation de témoins-clefs, etc.). Il faut prendre en considération non seulement les dépenses supplémentaires, mais aussi le manque à gagner dû aux actes d'enquête. De même, durant les enquêtes pénales comme au cours de la procédure, il faut veiller à ce que le secret des affaires demeure respecté. Tant les actes d'enquête que le déroulement de la procédure doivent préserver la capacité de fonctionnement des entreprises impliquées en tant que tiers ou prévenues et respecter le principe de proportionnalité. Le mépris de ces principes pourrait entraîner de graves préjudices économiques, en particulier pour les PME très exposées à tel ou tel acte d'enquête. Il s'agit aussi de veiller à instruire comme il se doit les autorités chargées des poursuites pénales.

Régime suisse de procédure civile

Le droit de procédure civile est réglementé aujourd'hui sur le plan cantonal. Depuis l'adoption de la réforme de la justice en 2000, la Confédération est habilitée à unifier la procédure. Le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts, dirigée par Thomas Sutter-Somm, de définir un régime suisse de procédure civile. La procédure de consultation relative à ce projet devrait s'ouvrir dans le courant du premier semestre de 2003. Pour l'économie, la réglementation de la procédure revêt une très grande importance. La possibilité de liquider des litiges juridiques avec rapidité et compétence, même par des mesures provisionnelles, est très précieuse. Grâce à leur expérience, les tribunaux de commerce spécialisés sont tout particulièrement qualifiés pour juger de questions économiques. En revanche, les jugements portant sur des matières en rapport avec les brevets exigent des connaissances spécifiques et requièrent une concentration des procédures afférentes au niveau de la 1^{ère} instance déjà, surtout pour les mesures provisionnelles. Les milieux intéressés

élaborent des propositions correspondantes. Par ailleurs, les procédures spéciales propres au droit du travail, au droit des consommateurs et au droit de bail méritent aussi d'être signalées, car elles sont très importantes pour les entreprises. A ces divers titres, des mesures de très large portée existent déjà, qui visent à protéger les parties les plus faibles. Il convient de renoncer à toute extension supplémentaire allant dans le sens de la protection sociale. En revanche, les nouveautés prévues pour faciliter le règlement des différends à faible valeur litigieuse sont judicieuses.

Droit de procédure international

Une nouvelle convention – la convention de La Haye sur la compétence juridictionnelle et les effets des jugements en matière civile et commerciale – doit garantir le caractère exécutoire à l'échelle mondiale des jugements rendus par des tribunaux en matière civile et commerciale. A l'échelle européenne, cette matière est réglée respectivement par la convention de Bruxelles (pour ce qui concerne les Etats membres de l'UE) et la convention de Lugano (qui fait le lien avec les autres pays européens, notamment avec la Suisse). Ces deux accords sont également en révision. Pour l'économie de chaque pays, la garantie du caractère exécutoire des jugements dans le monde entier revêt une très grande importance. C'est notamment le cas pour l'économie suisse d'exportation, sans compter que la globalisation et le commerce électronique confèrent aujourd'hui plus d'importance encore à ce progrès juridique. Pour autant, il n'est pas question de perdre les aspects positifs d'une convention internationale en reprenant aveuglément à notre compte toutes les dispositions de systèmes juridiques étrangers qui ne respectent pas un certain nombre de principes essentiels, comme celui de la proportionnalité. Aux Etats-Unis, par exemple, on sait qu'en raison des particularités du droit américain (tribunaux de jurés, plaintes collectives, systèmes des dommages punitifs –«punitive damages»-), les poursuites judiciaires peuvent se traduire par des condamnations à des indemnités parfaitement outrancières. De plus, les entreprises accusées se voient souvent contraintes d'accepter des règlements financiers, même lorsque les plaintes dont elles font l'objet sont matériellement infondées.

Position d'economiesuisse

- Il faut absolument veiller à ce que, durant la procédure pénale, la présomption d'innocence demeure pleinement acquise aux entreprises et à leurs organes.
- Lors de la révision de la procédure civile, il convient de préserver les instruments éprouvés dont disposent les tribunaux de commerce pour juger avec compétence de matières économiques complexes.
- Pour statuer sur des questions spéciales, comme celles qui touchent aux brevets, une seule juridiction doit disposer de la compétence nécessaire dès le stade de la première instance.
- La règle de compétence internationale doit s'inspirer de la règle « forum rei » (lieu qui est en rapport le plus direct avec le litige) et ne tolérer qu'un minimum d'exceptions. Il est exclu que le plus petit début d'action partielle suffise à justifier une compétence locale, comme c'est souvent le cas aux Etats-Unis.
- Les questions de compétence revêtent une importance toute particulière en rapport avec les transactions commerciales électroniques. Ici l'attribution généralisée de la compétence judiciaire au pays de l'acheteur risque d'avoir des conséquences incalculables, pour les PME en particulier.

Développement durable

«Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins». Cette année, l'accent a été mis sur les piliers économique et social. La lutte contre la pauvreté a été le thème dominant du sommet de Johannesburg.

Le Conseil fédéral débattrait cette année de l'importance qu'il convient d'accorder au plan d'action et à la déclaration politique issus de Johannesburg (Rio + 10), ainsi que des mesures d'application concrètes envisageables au plan national – en concertation internationale. Il prendra les décisions correspondantes en application de la «Stratégie 2002 pour le développement durable» (voir tableau page 133). Chacune de ces mesures relevant de la stratégie nationale doit être assortie d'un délai de réalisation. Et cette réalisation devra s'effectuer dans le cadre des structures administratives existantes.

Position d'économiesuisse

économiesuisse reconnaît dans le développement durable un but constitutionnel de la Confédération (art. 2 Cst). Elle demande néanmoins que la politique du développement s'inspire des six grands principes exposés ci-dessous:

- Trois dimensions équivalentes:
Le développement durable exige une politique économique cohérente intégrant harmonieusement les trois grands axes du développement durable (efficacité économique, responsabilité écologique et solidarité sociale). Il faut donc se garder de tout activisme non coordonné dans ce domaine.
Il est très important de respecter l'équivalence entre les trois axes du développement durable: sur la durée, aucun des objectifs écologiques, économiques et sociaux ne doit être atteint au détriment des autres. Pour cette raison, il serait donc souhaitable de revaloriser en Suisse les dimensions économique et sociale, comme l'ont fait les participants au sommet de Johannesburg.
- Réalisation de bénéfices: condition première de la responsabilité écologique et sociale.
Pour pouvoir assumer leurs responsabilités écologiques et sociales, il va sans dire que les entreprises doivent être en mesure, sur la durée, de réaliser des bénéfices appropriés. L'aménagement de conditions-cadre optimales fondées sur les princi-

pes de l'économie libérale est donc une condition sine qua non du développement durable.

- Développement de la capacité d'innovation et de la formation:
La durabilité exige une orientation sur des objectifs à long terme et la prise en considération des besoins des générations actuelles et futures. Eu égard à l'imprévisibilité de l'avenir, il est donc nécessaire de laisser le plus grand nombre possible d'options ouvertes pour le libre épanouissement des individus. Il faut s'efforcer de créer un environnement social et économique capable de stimuler l'évolution technologique et la recherche et de favoriser l'apprentissage permanent, partant de renforcer la capacité d'innovation de l'économie comme de la société.
- Orientation sur la croissance économique à long terme et la libéralisation des échanges:
Une politique économique créant de bonnes conditions générales, une libéralisation des échanges, des investissements directs transfrontières: voilà trois facteurs de croissance économique. Dans les pays à forte croissance, la pauvreté tend à diminuer davantage qu'ailleurs. La pauvreté est aussi une cause importante de saccage écologique. Au demeurant, la littérature confirme le fait que les pays en croissance connaissent une répartition des revenus moins inégale que les pays en stagnation. Les mesures prises pour stimuler la croissance économique – quantitative aussi bien que qualitative – apparaissent dès lors comme un facteur primordial du développement durable. En bonne logique, le sommet mondial de Johannesburg a d'ailleurs entériné les décisions de Monterrey et le calendrier de développement fixé par l'OMC à Doha. La trilogie de ces accords multilatéraux constitue, au lendemain de Johannesburg, le cadre du développement durable.
- Volonté d'apprendre et responsabilité commune:
Le développement durable constitue un processus social de recherche, d'apprentissage et d'organisation. Il est plus que jamais nécessaire de mettre en place des processus de coopération qui fassent

davantage appel au sens de la responsabilité personnelle des acteurs concernés. Seuls des objectifs et des critères définis sur le mode participatif peuvent favoriser la motivation et l'auto-discipline nécessaires pour dégager des solutions novatrices d'avenir. Les grands défis qui nous attendent ne pourront être maîtrisés efficacement qu'à la faveur d'un dialogue permanent et de l'exercice commun de leurs responsabilités par tous les acteurs (producteurs, consommateurs, commerce, Etat). Appliquer les règles de la bonne gouvernance à tous les niveaux (organisations internationales, Etat, économie) contribuera grandement à la réalisation de cet objectif.

– Concertation et collaboration internationales:
Le souci d'ajuster étroitement les mesures prévues aux développements internationaux intervenant dans ce domaine mérite d'être salué. La Suisse ne peut jouer un rôle d'avant-garde en matière de développement durable que si la compétitivité internationale de son économie n'en souffre pas durablement. De plus, il faut veiller à ce que la politique extérieure ne prime pas ou ne permette pas de contourner les processus de décision nationaux.

**Domaines d'intervention et actions de la «Stratégie 2002 pour le développement durable»
du Conseil fédéral, du 27 mars 2002**

<p>Politique économique et service public</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. OMC et développement durable 2. Concepts pour le service public dans le domaine des infrastructures 	<p>Développement territorial et urbanisation</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Programme d'actions «Aménagement durable du territoire» 14. Nouvelle stratégie pour la politique régionale
<p>Politique financière</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Incitations fiscales à ménager les ressources 4. Introduction d'une politique intégrée des produits 	<p>Mobilité</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Conception directrice de la mobilité durable 16. Renforcement des transports publics 17. Nouvelle politique de sécurité routière
<p>Formation, recherche et technologie</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Sensibilisation de la population à la formation 6. Encouragement de la collaboration scientifique avec les pays en développement ou en transition 	<p>Coopération au développement et promotion de la paix</p> <ol style="list-style-type: none"> 18. Participation à la formulation et à la mise en œuvre multilatérale du développement durable 19. Nouvelles formes de financement du développement 20. Promotion civile de la paix, prévention des conflits et reconstruction
<p>Cohésion sociale</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Couverture de nouveaux risques de pauvreté 	<p>Méthodes et instruments</p> <ol style="list-style-type: none"> 21. Suivi du développement durable 22. Evaluation de la durabilité
<p>Santé</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Programme national «santé, alimentation, mouvement» 	
<p>Environnement et ressources naturelles</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Développement de la politique énergétique et climatique 10. Promotion de véhicules propres 11. Stratégie incitative en faveur de la nature et du paysage 12. Renforcement du système international de protection de l'environnement 	

Convention alpine: non aux réglementations inutiles

L'économie reconnaît que la protection des Alpes est un objectif important. Elle s'oppose cependant aux réglementations inutiles et unilatérales contenues dans les protocoles additionnels à la Convention alpine et s'oppose à leur ratification.

La Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine), signée en novembre 1991, a été ratifiée par la Suisse le 28 janvier 1999. Les neuf parties contractantes à ce traité international (Suisse, Autriche, Allemagne, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovénie et Union européenne) s'engagent pour l'essentiel à promouvoir le développement durable et la protection des Alpes. La matérialisation de ces objectifs est réglée dans des protocoles additionnels (aménagement du territoire et développement durable, agriculture de montagne, protection de la nature et entretien du paysage, forêts de montagne, tourisme, protection des sols, énergie, transports). Le neuvième protocole sur le règlement des différends instaure une procédure permettant à un tribunal arbitral international de trancher des questions de droit, mais aussi d'ordonner des mesures concrètes. Les décisions du tribunal arbitral, qui constitue une des clés de voûte de ce protocole, ont force obligatoire et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

La Suisse a signé les neuf protocoles de la Convention alpine le 31 octobre 2000, en dépit de l'hostilité des milieux économiques et des cantons alpins notamment. Depuis, la procédure de ratification suit son cours.

Le 12 novembre 2002, le Parlement fribourgeois a recommandé aux Chambres fédérales de ne ratifier aucun des protocoles d'application. Le Grand Conseil valaisan avait fait de même avant lui.

En 2002, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil des Etats s'est prononcée, par huit voix sans opposition et trois abstentions, contre la ratification des protocoles. Quant à la CEATE du Conseil national, si elle approuve les objectifs de la Convention alpine, elle estime que sa mise en œuvre devrait être réglée non pas dans des accords internationaux, mais dans la législation suisse.

La Suisse ne fait pas cavalier seul. Au moment de la clôture de rédaction, la France, l'Italie, Monaco, la Slovénie et l'UE n'avaient encore ratifié aucun des neuf protocoles additionnels. L'UE n'a même pas signé les protocoles sur les forêts de montagne, le tourisme, l'énergie, la protection des sols, les transports et le règlement des différends.

Position d'économiesuisse

Durant les dix dernières années, l'économie a pris régulièrement position sur les différents protocoles mis en consultation. Elle a toujours émis ses plus grands doutes quant à la nécessité de les signer, mais ses objections n'ont guère été écoutées.

Dans ces conditions, et à l'instar des associations économiques membres du groupes de travail (Union suisse des arts et métiers, economiesuisse, Fédération Routière suisse, AES, GastroSuisse et Aerosuisse), economiesuisse rejette la ratification des protocoles additionnels pour les raisons suivantes:

Premièrement: La Suisse peut, beaucoup plus simplement et efficacement, coordonner sa politique avec celle des pays voisins en cherchant à harmoniser sa législation avec celle de l'UE (politiques de l'environnement, de l'énergie et des transports). Aucun arrangement particulier n'est nécessaire pour les Alpes. De plus, un tel arrangement a des conséquences beaucoup moins importantes dans la plupart des pays parties à la Convention qu'en Suisse, où 60 pour cent du territoire national est concerné.

Deuxièmement: Les protocoles additionnels à la Convention alpine constituent des programmes politiques contraignants, prenant la forme d'accords de droit international public juridiquement autonomes. Ils accordent la priorité au principe de protection (soit à la prévention des risques), au détriment du développement économique et social des régions concernées. Cette approche est contraire au principe du développement durable. Dans la définition qui découle de la Constitution fédérale, le développement durable vise à concilier à long terme les impératifs de compétitivité économique, de solidarité sociale et d'équilibre écologique.

Troisièmement: Comme les protocoles constituent des programmes politiques de droit international public contraignants, la Confédération et les cantons sont tenus de les respecter (selon l'art. 5, al. 4 de la Constitution fédérale). En d'autres termes, ils ont force obligatoire au niveau national.

Quatrièmement: Il faut s'attendre à ce que les autorités suisses invoquent ces programmes politiques contraignants pour justifier leurs intentions politiques. Selon toute vraisemblance, le législateur

sera invité périodiquement à adopter telle règle ou à prendre telle mesure pour respecter les engagements découlant des protocoles.

Cinquièmement: En outre, les conséquences des protocoles ne sont pas prévisibles dans tous leurs détails. Leur formulation ouverte, leur nature évolutive, mais aussi la portée des problèmes qu'ils veulent résoudre laissent le champ libre à toutes les interprétations possibles. Le département compétent rétorque certes que les protocoles n'obligeront pas la Suisse à adapter sa législation sur la protection de l'environnement, réputée progressiste. Au vu du perfectionnisme helvétique et de la dynamique propre que possèdent les traités de ce genre, on peut toutefois en douter. Il est par ailleurs à craindre que les éventuelles mesures d'exécution s'appliqueront non pas «seulement» à 60 pour cent du territoire helvétique, mais à toute la Suisse.

Petites et moyennes entreprises

Les PME sont tenues en haute estime et la quasi-totalité des partis affirment dans leurs programmes électoraux vouloir les soutenir. Ces professions de foi sonnent bien et suggèrent une volonté d'action.

D'après les résultats provisoires du recensement fédéral des entreprises de 2001, il est réjouissant de constater qu'environ trois quarts des 3,6 millions de personnes actives que compte la Suisse sont occupées dans des entreprises de moins de 250 employés. Dans notre pays, 99,8% de la totalité des entreprises sont des PME.

Au fil des ans, on n'a cessé d'imposer aux PME, «colonne vertébrale de l'économie» tant célébrée, de nouvelles charges sous la forme de contraintes administratives, de redevances supplémentaires, de taxes environnementales, etc., de sorte qu'elles ploient aujourd'hui sous le fardeau. Les obligations administratives infligées aux PME ont presque doublé depuis 1985; celles-ci doivent leur consacrer de nos jours en moyenne 55 heures par mois, contre 30 heures en 1985. De plus, selon une récente étude de la Banque Mondiale qui examine à la loupe les obstacles, législatifs ou autres, s'opposant à la création d'entreprises dans 75 pays, la Suisse apparaît aujourd'hui très mal classée. C'est dire qu'il existe chez nous un fossé entre les belles déclarations et la réalité politico-économique. Que faire pour infléchir, voire inverser cette tendance?

Il faut partir du principe qu'il ne saurait y avoir de politique des PME proprement dite, puisque les PME ne constituent pas un ensemble homogène. Ce sont des entreprises très petites, petites ou de taille moyenne que l'on trouve dans toutes les branches, de la gastronomie à l'artisanat en passant

par le commerce de détail, la construction, l'industrie et les services (informatique, conseil, professions libérales, etc.) Aujourd'hui, cette catégorie occupe 72% de l'ensemble des personnes actives de notre pays. Les intérêts des PME sont nécessairement divergents. Ainsi la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, qui est essentielle pour les entreprises exportant des denrées alimentaires, ne présente aucun intérêt pour les entreprises hôtelières. De même, les PME qui réussissent dans les hautes technologies se soucient beaucoup moins des conditions de crédit pratiquées par leurs banques que les petites entreprises de construction qui souffrent de la faiblesse de l'investissement. Cette disparité d'intérêts, de même que l'inexistence d'un profil type de PME, permettent au monde politique de chanter les louanges des PME tout en leur imposant continuellement de nouvelles charges.

Ceux qui se préoccupent sincèrement de la situation des PME ne leur rendent pas service en prônant sans cesse de nouveaux systèmes d'aides spécifiques, subventions, actions spéciales et autres traitements de faveur. Ce dont les PME ont vraiment besoin, c'est d'une politique économique sortie d'un seul moule, qui offre des possibilités de développement optimales à chaque entreprise, indépendamment de sa taille.

Les axes essentiels d'une telle politique sont une fiscalité modérée, un système de formation et de recherche de qualité associant les PME, ainsi qu'un cadre normatif et réglementaire raisonnable. Or on est encore loin du compte.

Deux problèmes exigent une attention toute particulière: le financement des entreprises et la diminution des contraintes administratives.

Le financement des PME est une tâche permanente. D'une part on constate que dans de nombreuses PME, la comptabilité, la pratique en matière de présentation des comptes, la gestion de l'entreprise ainsi que la politique de l'information ne satisfont pas aux conditions que les banques sont tenues d'exiger. Ajoutons que les PME suisses ont une base de fonds propres plutôt mince en comparaison internationale, ce qui se traduit par une notation moins favorable de leur solvabilité. Enfin beaucoup de PME n'aiment

Nombre d'entreprises, de lieux de travail et d'employés, par secteurs, en 2001

	Total	Secteur 2	Secteur 3
Entreprises	317739	75989	241750
Lieux de travail	382979	80645	302334
Employés	3668468	1036595	2631873
Equivalents plein temps	3141778	979544	2162234

guère dévoiler leurs cartes ou craignent d'accepter des participations ou d'entrer en bourse.

D'autre part, le secteur bancaire et les marchés financiers sont en mouvement. Le principe de la «banque-maison» (banque principale de l'entreprise) est en pleine réévaluation et Bâle II introduit de nouvelles exigences concernant le capital propre, les prescriptions de contrôle, les évaluations de solvabilité, etc. D'après ce que l'on sait aujourd'hui, il n'y a pas de raison de craindre que Bâle II détériore d'une manière générale les conditions de financement des PME. Les adaptations rendues nécessaires par Bâle II ont depuis longtemps été anticipées, parce qu'il y a belle lurette que la tarification des crédits en fonction des risques et les évaluations de solvabilité ont fait leur entrée en Suisse. Au vu des changements intervenus dans le secteur financier, il faut compter au contraire avec le développement de nouvelles plateformes de financement, incluant le financement par crédit, la participation au capital, le leasing, le factoring et le franchising, qui sauront mieux répondre aux besoins des PME. Du point de vue de la dotation des PME en capital propre, l'élément déterminant demeure toutefois la politique fiscale. Par des allègements supplémentaires, celle-ci doit faire en sorte que les PME parviennent à augmenter d'elles mêmes leur base de fonds propres afin d'aborder plus confortablement les risques liés à l'innovation. Voilà pourquoi on ne comprend pas, dans une optique d'économie de marché, pourquoi le Gouvernement et une partie du Parlement s'opposent à la poursuite de la réforme de l'imposition des sociétés tout en plaidant pour des mesures ciblées et sectorielles – forcément génératrices de distorsions de la concurrence.

L'économie attend que quelque chose de concret se produise enfin au chapitre de l'allègement des contraintes administratives. Il ne sert à rien de publier régulièrement de nouvelles évaluations et analyses dressant l'inventaire des normes juridiques qui étouffent les PME, si c'est pour les faire disparaître ensuite au fond des tiroirs. De même, on court le risque de voir l'étude d'impact (des textes de loi) sur les PME, introduite dans la législation, se transformer en exercice de pure routine. Il est donc essentiel que le processus d'allègement administratif débute par un projet concret, par exemple une simplification des formulaires liés aux questions sociales ou l'introduction d'un formulaire uniforme en matière de création d'entreprise. On pourrait aussi songer à dresser une courte liste des lois et réglementations utiles aux PME, afin de biffer toutes les autres.

Dans une économie mondialisée en rapide transformation, les PME et les jeunes créateurs d'entreprises ont plus que jamais besoin en Suisse de deux choses qui leur manquent actuellement: la liberté de manœuvre et la perspective de réaliser des gains suffisants à terme. Telles sont en effet les conditions qui permettent de constituer des fonds propres et de mettre du capital risque à disposition, ce qui est le seul moyen d'assurer le plein épanouissement de la capacité d'innovation dont a besoin notre pays, dans l'intérêt de l'emploi et de la prospérité générale. L'entrepreneur doit avoir la liberté de rester le seul maître de la destinée de son entreprise et de faire face aux événements à l'aide de ses propres ressources. La Suisse a besoin des PME.

Entreprises et employés de l'économie de marché, nombres et pourcentages, 2001

Taille en équivalents de postes à plein temps	Entreprises de l'économie de marché		Employés	
	Nombre	%	Nombre	%
PME (jusqu'à 249)	305 807	99,7%	2 143 248	66,8%
Micro (jusqu'à 9)	269 742	88,0%	842 657	26,3%
Petite (10-49)	30 472	9,9%	680 728	21,2%
Moyenne (50-249)	5 593	1,8%	619 863	19,3%
Grande (250 et plus)	1 064	0,3%	1 063 437	33,2%

Politique régionale

Changement de cap: de la redistribution entre les régions à l'encouragement de la compétitivité.

Le développement économique équilibré des régions sert, de l'avis unanime, l'intérêt général supérieur de notre pays. A cette fin, le Conseil fédéral mettra en consultation, à la fin de 2003, un avant-projet de réorientation de la politique régionale. Celui-ci visera à promouvoir l'équilibre entre les régions à l'aide de deux instruments: la nouvelle péréquation financière, d'une part, et la garantie de la desserte de base, qui relève de la coresponsabilité de la Confédération. La future politique régionale au sens étroit aura pour tâche d'assurer la compétitivité des grandes régions nationales et transfrontalières. Dans ce but, le Conseil fédéral prévoit de créer une nouvelle base légale, dans laquelle pourront aussi prendre place, entre autres, les mesures déjà existantes.

Position d'économiesuisse

A une époque où la concurrence entre pays se durcit de plus en plus, la juste affectation des ressources publiques et privées revêt une importance prioritaire, pour la politique régionale aussi. Si la politique régionale veut être autre chose qu'une simple redistribution des ressources, elle doit s'appuyer sur le concept d'une croissance autofinancée ou d'une adaptation optimale aux besoins des domaines en expansion.

Les conséquences en sont les suivantes. Premièrement, la meilleure promotion économique que l'Etat puisse poursuivre est une politique économique qui crée le cadre dans lequel l'esprit d'entreprise, l'inventivité et le génie créateur de l'individu puissent s'épanouir au mieux. Outre une politique fiscale favorable à l'économie, des finances publiques saines, une monnaie stable, un climat de compétitivité serein et un cadre réglementaire raisonnable, ces conditions requièrent aussi, avant tout, une offre de formation vaste et de qualité à tous les niveaux, des mesures de soutien à la recherche (recherche fondamentale en particulier), des infrastructures encourageant la productivité et une attitude ouverte de la société face au changement.

Deuxièmement, il convient de soutenir la proposition visant à assurer l'équilibre entre les régions à l'aide de l'instrument de la nouvelle péréquation financière. Une politique régionale qui serait régulée par la péréquation financière apporterait plusieurs

avantages: une transparence améliorée, une plus grande sensibilisation aux coûts, un gain d'efficacité grâce à une diminution des interventions étatiques sur le marché et une responsabilité accrue des cantons en matière de politique régionale.

Troisièmement, à titre complémentaire, économie-suisse plaide pour les mesures de politique économique suivantes:

- Amélioration du régime fiscal régissant l'emprunt et la mise à disposition de capitaux propres privés.
- Amélioration des règles de droit des sociétés pour les PME (par exemple sarl, SA) et allègement des procédures dans les cas de regroupements et de fusions de PME.
- Adoption de règles comptables tenant compte des besoins des PME, garantissant la transparence nécessaire, mais encourageant aussi la constitution de réserves dans des proportions appropriées sans entraves fiscales inutiles.
- Constitution de réseaux efficaces dans le cadre du système suisse des hautes écoles spécialisées, appelé à satisfaire les divers besoins des PME de toutes les branches et de tout le pays.
- Instauration d'un examen obligatoire de la compatibilité des nouvelles dispositions légales avec les besoins des PME durant la procédure législative ordinaire.
- Engagement en faveur d'un cadre réglementaire opportun et à moindre coût.
- Renforcement des instruments destinés à pénétrer les marchés étrangers.
- Adoption d'une politique sociale qui ne pénalise pas davantage les entreprises sur le plan financier.

Politique agricole

Les mutations structurelles sont une constante du système d'économie de marché. Cela exige de la part des acteurs économiques qu'ils s'adaptent en permanence, ce qui peut être désagréable, voire douloureux. L'agriculture n'échappe pas à ce processus.

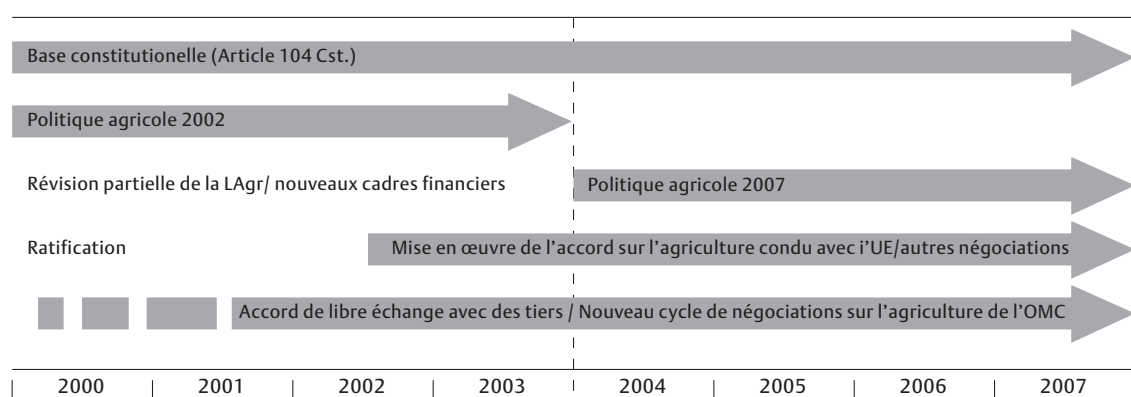
Selon le mandat constitutionnel de l'agriculture défini à l'article 104 de la Constitution fédérale, les prestations de l'agriculture répondent, sur le plan des principes économiques, à une double exigence. D'une part, la production respecte les conditions du marché et de la concurrence, d'autre part les prestations qui ne relèvent pas du marché (entretien du paysage, conservation des ressources naturelles) entrent dans la catégorie des biens publics. Des conflits d'objectifs apparaissent nécessairement dans ce champ de tensions, comme le relève le message du Conseil fédéral concernant le développement de la politique agricole (Politique agricole 2007) du 29 mars 2002. L'équilibre entre production compétitive, multifonctionnalité et gestion durable ne va pas de soi; à défaut d'évidence, il doit faire l'objet de définitions politiques.

Cela débouche nécessairement sur des solutions partiales.

Pour l'économie, les points de révision suivants sont au centre de la politique agricole 2007:

- l'abandon du contingentement laitier et donc la suppression du prix-cible du lait;
- la vente aux enchères des contingents douaniers plutôt que l'attribution en fonction des performances intérieures;
- la suppression de l'échelonnement des subventions et des contributions minimales en fonction de la surface ou du nombre d'animaux ainsi que des limites de revenu et de fortune;
- l'attribution des moyens destinés au financement de l'agriculture pour les années 2004–2007.

Agenda de la politique agricole



Consolidation

- mettre en œuvre la politique agricole 2002 (mesures, cadres financiers 2000–2003)
- évaluer les mesures
- préparer la politique agricole à l'horizon 2007
- ouvrir progressivement le marché (OMC, UE)

Evolution future

- renforcer la compétitivité
- mesures d'accompagnement social
- atteindre les objectifs environnementaux
- cadre financier 2004–2007

L'abandon du contingentement laitier

Avec l'ouverture réciproque progressive des marchés du fromage dans le cadre de l'accord passé avec l'UE sur le commerce agricole, la protection à l'importation disparaît pour environ 50 pour cent des produits laitiers. Selon la théorie de l'intégration au marché, c'est la loi du prix uniforme qui s'applique en principe aux biens homogènes mis dans le commerce. Cela veut dire que le prix du lait continuera de baisser, que l'UE abandonne la réglementation des quotas ou non. Un contingentement laitier rigide devient de plus en plus un obstacle aux mutations structurelles et finalement un corps étranger en politique agricole. Une sortie réglementée des contingents est la seule alternative intelligente à la situation actuelle.

C'est pourquoi Economiesuisse salue l'abandon du contingentement laitier évoqué par le Conseil fédéral pour libérer l'économie laitière d'un carcan par trop contraignant. Il faut que les producteurs de lait aient intérêt à tenir compte des souhaits des consommateurs et puissent produire aux coûts les plus bas possible. Même si l'on peut encore s'attendre à l'avenir à une certaine différence de prix en raison de différences qualitatives et de coûts de transports, il ne sera pas possible de maintenir le niveau actuel du prix du lait. Il est donc nécessaire que les prix des matières premières soient concurrentiels si l'on veut maintenir la compétitivité du secteur de l'économie laitière, moteur central de l'agriculture suisse.

Pour planifier leur exploitation à moyen terme, les producteurs de lait doivent absolument pouvoir s'appuyer sur des conditions-cadre claires et fiables. Il convient donc de fixer une échéance précise dans la loi. Il importe par ailleurs de définir les modalités en accord avec les producteurs de lait et l'industrie laitière afin de prévenir l'effondrement du marché ou d'autres conditions d'instabilité. Il serait opportun, pour des raisons de neutralité de la concurrence, de supprimer le contingentement laitier pour tous les producteurs et tous les produits en même temps. Il est vraisemblablement plus difficile d'abandonner un système de contingentement que de l'introduire.

Vente aux enchères des contingents d'importation de viande

L'attribution aussi conforme à la concurrence et transparente que possible des contingents d'importation est une tâche permanente qui doit servir à endiguer la constitution tant critiquée de rentes de situation. La réglementation en vigueur des importations de viande ayant donné lieu à des réclamations sous l'angle du

droit de la concurrence, de nouvelles propositions de solutions s'imposent. Le passage progressif à une mise aux enchères ouvre des perspectives, dans la mesure où cette solution est la deuxième parmi les propositions les plus judicieuses sur le plan économique.

La mise aux enchères étant déjà appliquée avec succès dans d'autres domaines, Economiesuisse salue l'introduction progressive de cette mesure qui devrait être appliquée aux contingents douaniers de viande à partir de 2005, conformément au principe de prescription. Elle servira non seulement à remédier au manque de transparence et à la forte concentration de contingents douaniers entre les mains de quelques entreprises, elle permettra aussi de rendre en principe ces marchés accessibles à tous les acteurs. La possibilité d'accéder librement au marché est une caractéristique essentielle d'une concurrence intense, ce qui est positif du point de vue de la répartition des ressources économiques et de l'efficacité. Certaines conditions doivent toutefois être remplies. C'est ainsi qu'il faut un nombre d'acteurs suffisant et qu'il importe de renoncer à gérer au plus près les quotas d'importation suivant la situation du marché. Enfin, la Fédération des entreprises suisses approuve l'idée selon laquelle la Confédération utilise les nouvelles recettes provenant de la mise aux enchères des contingents d'importation de viande pour co-financer les frais d'élimination des déchets d'abattage liés à l'ESB ou des déchets de viande.

Paiements directs neutres en termes de structures Sur le plan conceptuel, les paiements directs rétribuent la mise à disposition de biens publics comme l'entretien du paysage rural, l'occupation décentralisée du territoire ou la conservation des ressources naturelles. Autrement dit, ils rémunèrent les effets externes positifs de la production agricole. Aussi serait-il contraire au système de plafonner les paiements directs pour des motifs sociaux ou politiques. La suppression des limites inférieures, de l'échelonnement des contributions et des limites de revenu et de fortune s'impose d'autant plus que, selon Economiesuisse, ces éléments contredisent le principe à la base des paiements directs «prestation – contre-prestation».

Au risque de contrevenir à l'actuel courant de «political correctness», il faut remarquer que le terme de bien public est un peu invoqué à la légère dans le cas de certains paiements directs écologiques. Si le critère est, d'une part, que le demandeur ne peut être exclu de l'utilisation et qu'il ne peut être contraint de payer et, d'autre part, que les possibilités d'utilisation des autres demandeurs ne sont pas réduites,

alors certains programmes ne satisfont pas ces critères (SRPA par exemple). Les biens publics présentent systématiquement le problème de l'excès ou de l'insuffisance de leur quantité. Sachant que le processus démocratique tend à aboutir à une offre surabondante de biens dits publics, il est inadmissible que l'Etat attise la demande de produits particulièrement écologiques en introduisant régulièrement de nouvelles contributions et subventions.

Des structures de production efficaces

Puisque les coûts de production pour garantir de la compétitivité de l'agriculture, en général, et du secteur laitier, en particulier, continueront à augmenter, l'agriculture a besoin de structures de production modernes. Il importe pour cela de bien centrer l'aide aux investissements sur cet objectif. De même, il faut poursuivre l'aide aux exploitations dans l'optique d'un soutien aux exploitations viables.

Pour autant qu'on puisse en juger de l'extérieur, les concepts développés par le Conseil fédéral répondent à ces objectifs. La faible mobilité foncière freine toutefois l'adaptation des exploitations et plus particulièrement l'optimisation de leurs structures.

Partant, les mesures prises dans le cadre du droit des baux ruraux et du droit foncier pour faciliter l'achat de terres avantageuses aux exploitants possédant le potentiel le plus grand sont pertinentes et nécessaires.

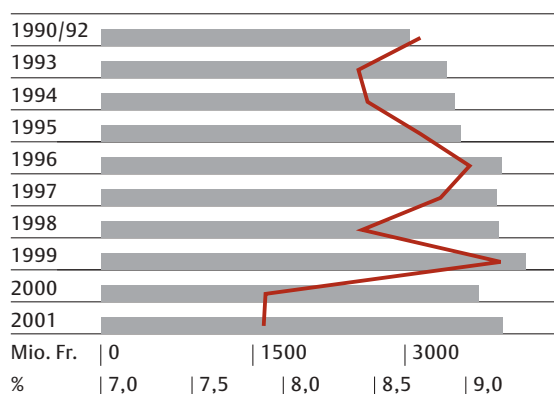
Crédit cadre suffisant

Les ressources publiques mises à la disposition des trois domaines principaux de la politique agricole (amélioration des bases de production et mesures sociales, production et vente ainsi que paiements directs) totalisent 14,1 milliards de francs pour les années 2004 à 2007. Elles doivent permettre de démanteler le soutien du marché conformément à la stratégie retenue, d'accroître les dépenses au titre des paiements directs et d'optimiser les bases de production dans le contexte de la multifonctionnalité.

l'économiste suisse juge le cadre financier proposé par le Conseil fédéral adéquat. On ignore encore si la répartition dans le temps des ressources sera coordonnée de manière adéquate avec le processus des réformes. Le renoncement à une adaptation automatique des paiements directs au renchérissement est acceptable compte tenu de l'évolution de la productivité et des structures. Si pour des raisons imprévisibles aujourd'hui, des moyens supplémentaires étaient nécessaires pour l'accompagnement du processus de réforme ou pour atténuer les effets des adaptations, il faudrait, par souci d'équité, les financer hors du cadre financier.

La poursuite du processus de réforme entamé avec la «Politique agricole 2002» est indispensable pour que l'agriculture suisse s'affirme. C'est également la meilleure garantie pour que l'agriculture puisse compter à l'avenir aussi sur la compréhension et la bienveillance des autres secteurs économiques.

Evolution des dépenses de la Confédération par l'agriculture et l'alimentation



Absolu (mio. francs)

En pour cent par rapport au total

Source: Compte d'Etat

Pas d'interventionnisme excessif

Si l'économie reconnaît qu'il est nécessaire de bien protéger les consommateurs et de lutter énergiquement contre les abus, elle s'oppose à tout interventionnisme excessif en matière de droit de la consommation. Des développements dans le commerce électronique et dans la législation européenne nécessitent de revoir le droit de la consommation. Le but est de mettre en place des solutions pragmatiques, accordant une large place à l'autorégulation.

Nul besoin de sanctions pénales pour protéger les consommateurs

L'économie s'oppose à la recommandation de la Commission fédérale de la consommation de mettre en place un régime de sanctions pénales dans le domaine de la consommation. Des sanctions pénales ne sont pas nécessaires:

- La Suisse dispose déjà d'un dispositif juridique très étendu en matière de protection des consommateurs, prévoyant des normes et des sanctions pénales en cas de violation des règles existantes.
- La recommandation passe sous silence les questions de procédure et de preuve, et néglige également les problèmes de mise en œuvre et d'exécution ainsi que les conséquences financières. Ces aspects sont pourtant essentiels pour lutter contre les actes allégués.
- La proposition de regrouper les normes pénales existantes sur la protection des intérêts des consommateurs, actuellement éparpillées dans des lois spéciales, en un droit pénal de la consommation ne permet pas de créer la transparence voulue. En effet, les autres règles spécifiques resteraient contenues dans les lois spéciales (par exemple crédit à la consommation ou loi sur le voyage à forfait).
- Même le droit européen ne repose pas sur des normes pénales, mais sur un système d'information et d'interventions administratives. Des mesures administratives sont plus efficaces que des dispositions de droit pénal pour lutter contre les abus. Les premières déploient leurs effets avant la survenue d'un dommage, alors que les secondes ne s'appliquent qu'après. Des mesures de prévention en vue de protéger les consommateurs, telles qu'elles figurent dans la loi sur le crédit à la consommation, sont préférables.
- La recommandation préconise de nouvelles sanctions contre les personnes morales. Non sans bonnes raisons, le Parlement a rejeté des sanctions du type de celles recommandées par la Commis-

sion fédérale de la consommation lors de la dernière révision du Code pénal. La proposition de fermer l'entreprise ou de la faire administrer par un juge serait lourde de conséquences (pour les partenaires commerciaux et les collaborateurs de l'entreprise fermée, responsabilité du juge pour les décisions de l'entreprise en cas d'administration par voie de contrainte).

Commerce électronique

Le Parlement a entamé les débats sur le projet de loi fédérale sur la signature électronique (LFSÉL). Le projet considère comme équivalentes, pour tous les contrats de droit privé, la signature électronique et la signature manuscrite. Il répond ainsi à un postulat de longue date de l'économie. Le projet régit en outre la gestion électronique du registre foncier, du registre du commerce et du registre de la propriété intellectuelle. L'équivalence de la signature électronique et de la signature manuscrite est indispensable à la conclusion formelle d'affaires par voie électronique. Ce projet représente un signal clair en faveur de l'évolution de la société de l'information en Suisse et pose les bases nécessaires à l'avènement de l'e-government. Il apporte également une sécurité juridique grâce à laquelle l'économie peut développer ses produits.

Protection étendue des consommateurs

Les participants à la procédure de consultation ont sévèrement critiqué le projet du Conseil fédéral de reprendre, dans une loi fédérale sur le commerce électronique, différentes règles de l'UE sur la protection des consommateurs. Ces changements vont bien au-delà du commerce électronique et équivalent à une modification importante du droit. L'économie rappelle que la Suisse a tout à fait le droit de s'écarter du droit communautaire quand cela correspond mieux à ses besoins. Les points litigieux du projet

original concernent l'application, par analogie, des dispositions sur la fourniture de services non commandés à l'envoi de marchandises non commandées, l'extension générale du délai de garantie à deux ans, qui nuirait au marché des occasions, et la limitation excessive de la liberté contractuelle dans les relations commerciales avec les consommateurs.

Droit européen de la consommation

Même si la protection des consommateurs fait l'objet d'une législation communautaire étendue, la Commission européenne constate une situation juridique fragmentée dans ce domaine: soit, d'une part, parce que les réglementations applicables dans plusieurs domaines ont des portées différentes et qu'elles sont peu coordonnées entre elles. Soit, d'autre part, parce que certaines réglementations visaient très spécifiquement à régler un problème donné au moment où elles ont été édictées. Enfin, si l'instrument de l'auto-régulation est inclus dans plusieurs réglementations nationales, il ne donne pas lieu à une approche globale au niveau communautaire.

Deux options sont proposées pour améliorer la situation. La première repose sur l'adoption de nouvelles directives ayant des champs d'application particuliers; c'est la «démarche spécifique». La seconde, qualifiée de «démarche mixte», repose sur l'élaboration d'une directive-cadre, complétée par des directives ciblées. Par ailleurs, l'UE veut accorder une plus large place aux instruments de l'autorégulation et de la corégulation, pour autant que ceux-ci soient négociés en collaboration avec les différents groupes d'intérêt et qu'ils soient assortis de mécanismes d'exécution efficaces.

Ces développements en Europe concernent les entreprises suisses dans leurs relations d'affaires avec leurs clients européens. N'oublions pas non plus que les règles européennes constituent une source d'inspiration importante quand des règles analogues doivent être adoptées en Suisse. S'exprimant au nom de l'économie européenne, l'UNICE a salué la volonté de la Commission de vouloir, d'une part, simplifier et harmoniser les règles visant à protéger les consommateurs et, d'autre part, éliminer les obstacles sur le marché intérieur. Mais il est peu probable que les derniers obstacles présents sur le marché intérieur soient dus à une réglementation lacunaire dans le droit de la consommation. Plutôt que d'adopter de nouvelles règles juridiques, il serait préférable d'appliquer celles qui existent déjà. De plus, la notion de pratiques commerciales dé-

loyales étant interprétée partout différemment, une réglementation-cadre aurait tendance à aggraver plutôt qu'à diminuer les problèmes d'interprétation. En tout état de cause, même le dialogue entre les groupes d'intérêt est plus ciblé et plus fructueux dans un cadre informel que dans un cadre institutionnel rigide. Enfin, la proposition de mettre en œuvre des autorégulations à l'aide de mécanismes de contrainte est en contradiction totale avec les principes de la liberté contractuelle et d'organisation dont bénéficient les branches économiques.

Position d'économiesuisse

- L'économie s'oppose à la création d'un droit pénal de la consommation, extrêmement hostile aux entreprises. Il convient tout au plus, le cas échéant, de combler de manière ciblée les lacunes existantes dans la législation en vigueur.
- Par respect des exigences de forme et de gouvernance électronique, il est nécessaire et urgent de régler dans une loi la reconnaissance de la signature électronique afin de permettre la conclusion d'affaires avec les consommateurs.
- La proposition d'étendre le degré de protection des consommateurs et la reprise des règles de l'UE doivent être réexaminées en vue de trouver des solutions pragmatiques conformes au système juridique suisse. Une extension généralisée de la protection des consommateurs entraîne un appauvrissement et un renchérissement de l'offre de biens et services.

Sécurité

A l'issue de la session d'automne 2002, le Parlement a accepté les projets Armée XXI et Protection de la population, contre lesquels un référendum a toutefois été engagé. Le souverain se prononcera donc le 18 mai 2003 sur ces deux objets. Par ailleurs, la question de la sécurité intérieure n'est toujours pas résolue, ou l'est de manière insatisfaisante. Economiesuisse souhaite que la politique suisse de sécurité soit considérée dans sa globalité.

Réformes en cours au DDPS

Trois projets de réforme sont actuellement en voie de concrétisation au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS):

Armée XXI

De loin le plus important des trois, le projet Armée XXI vise une large restructuration de l'armée. L'un de ses principaux objectifs est la réduction de l'effectif actuel de 360 000 militaires à 200 000 (120 000 actifs et 80 000 réservistes). Après une école de recrue de 18 ou de 21 semaines selon les catégories d'armes, les soldats accompliront six CR, puis resteront incorporés quatre années dans des formations de réserve. Normalement, ils seront donc libérés de leurs obligations militaires à 30 ans. Le projet raccourcit également considérablement la durée de formation des cadres. Par ailleurs, il veut offrir la possibilité d'effectuer la totalité du service militaire en un bloc, puis de passer directement dans une formation de réserve. Le nombre de ces soldats en service long, dits «Durchdiener», ne doit toutefois pas dépasser 15% de l'effectif des recrues.

En plus de ces diverses innovations, l'armée se dote d'une nouvelle structure organisationnelle, qui repose pour l'essentiel sur les bataillons et les brigades; les régiments et les divisions disparaissent totalement.

Le «Comité citoyen pour une armée de milice indépendante et efficace dans une Suisse sûre et neutre» a déposé une demande de référendum contre la législation militaire sur laquelle se fonde la réforme de l'armée. Il justifie cette démarche en arguant qu'Armée XXI serait anticonstitutionnelle, car elle ne permettrait plus à notre pays d'assurer sa défense, et que notre neutralité armée perdrait sa crédibilité. De plus, le projet remettrait en question le caractère de milice de l'armée. Le peuple sera donc invité à se prononcer sur Armée XXI le 18 mai 2003.

Protection de la population

Le plan directeur de la protection de la population a été élaboré sur la base du rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 relatif à la politique de sécurité de la Suisse. On entend par protection de la population une structure civile coordonnant, sous une direction commune, la collaboration entre les cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. La nouvelle loi fédérale sur la protection de la population, qui remplace la loi actuelle sur la protection civile et celle sur les ouvrages de protection, concrétise le plan directeur. Elle ramène l'âge de la fin de l'obligation de servir de 52 à 40 ans.

La loi a été acceptée par les Chambres fédérales lors de la session d'automne 2001. Elle doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Le référendum annoncé n'a pas abouti.

DDPS XXI

Le projet DDPS XXI prévoit également une réforme du département en question, qui sera nouvellement subdivisé entre les cinq domaines que sont la politique de sécurité, la défense, la protection de la population, le sport et l'armement, auxquels s'ajoute le secrétariat général en tant qu'instrument de conduite.

La question de la sécurité intérieure n'est toujours pas résolue

En 1999, le Département fédéral de justice et police et la conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police ont institué une organisation de projet chargée de réexaminer le système de sécurité intérieure de la Suisse (projet USIS). Le premier rapport, portant sur l'analyse du système assurant actuellement la sécurité intérieure et sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a été publié au printemps 2001. Il a mis en évidence les points forts et les faiblesses du système actuel.

Un deuxième rapport a suivi en automne 2001. Il a servi de base de référence pour les mesures d'urgence à prendre dans les domaines de la sûreté dans l'aviation, des obligations en matière de protection des personnes découlant du droit international public, de la coordination et du traitement de l'information au sein de la police, de la création d'un index national de police ainsi que du développement de l'institut suisse de police.

Enfin, le troisième rapport USIS a été publié le 24 septembre 2002. Hormis un exposé de la situation actuelle, il a présenté des variantes de solutions concrètes concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Etant donné qu'il manque environ 900 personnes dans l'effectif policier en Suisse, il faudrait soit renforcer les corps cantonaux moyennant le soutien financier de la Confédération, soit créer un corps de police fédérale, complété par du personnel dans les cantons, et qui serait financé par la Confédération. Le 6 novembre 2002, sans attendre les résultats d'un examen approfondi des deux propositions, le Conseil fédéral a décidé de manière surprenante qu'il n'était pas possible, pour des raisons budgétaires, d'augmenter son engagement financier malgré le manque de personnel. Ce ne sera que dans le cadre du plan financier de 2004 à 2006 et compte tenu du frein à l'endettement qu'il examinera la possibilité de consacrer des moyens supplémentaires à la sécurité intérieure. La nécessité de renforcer le corps des gardes-frontière étant incontestée, il y a lieu de mettre à disposition de ce corps des militaires de métier, notamment ceux du corps des gardes-fortifications. Les soldats en service long («Durchdiener») remplaceront les gardes-frontière pour protéger les ambassades et les troupes en CR seront plus fréquemment chargées de protéger les ouvrages à caractère public.

Position d'économiesuisse

- Il est impératif de garantir la sécurité intérieure et extérieure, c'est-à-dire la sécurité globale, pour assurer le bon fonctionnement d'un Etat de droit démocratique. C'est la condition préalable à l'exercice de nos droits politiques, au bien-être et à la qualité de vie dans notre pays, ainsi qu'à la crédibilité de la place économique suisse.
- L'économie est tributaire de la stabilité du pays, raison pour laquelle elle s'engage activement pour le maintien de ces conditions de stabilité. Actuellement, il faut toutefois aborder la politique de sécurité dans sa globalité. Dans la réalité quoti-

dienne, il n'est plus possible de dissocier les missions de l'armée de celles de la police, des gardes-frontière et de la protection civile. Une politique de sécurité fragmentée est peu efficace et entraîne des dépenses inutiles. Il en résulte un cumul des missions d'une part, et un risque de lacunes d'autre part. Une conception globale efficace de la sécurité est dès lors un atout comparatif majeur pour la Suisse.

- Il est impératif que les instruments visant à assurer la sécurité intérieure et extérieure se complètent. Dès lors, il faut prendre en considération les dépenses de sécurité dans leur globalité, car celles de la Confédération ne sont pas déterminantes à elles seules. Celles des cantons, des communes et des milieux privés doivent aussi être prises en compte. Les moyens de l'Etat pour assurer la sécurité n'ont pas suivi l'accroissement des besoins suscités par la lutte contre la criminalité, ce qui contraint des entreprises et des privés, par exemple, à engager des dépenses considérables dans le domaine de la sécurité (dispositions techniques et relatives à la construction, surveillance).
- Du point de vue de l'efficacité, il y a lieu d'examiner si certaines tâches relevant de la sécurité intérieure que l'armée veut assurer avec des militaires de métier ou en service long ne seraient pas mieux maîtrisées par des corps de police cantonaux ou par la protection civile, pour autant que ces organes soient renforcés, comme le prévoyait une des solutions proposées dans le troisième rapport USIS. Dès lors, il faut procéder à un examen d'ensemble des dépenses consacrées à la sécurité. C'est le seul moyen de discerner l'instrument le mieux approprié à l'accomplissement de chaque tâche. Il ne faut pas en rester à la décision hâtive et peu convaincante que le Conseil fédéral a prise le 6 novembre 2002.
- Au cours de ces dix dernières années, plus particulièrement depuis 1996, les dépenses d'exploitation ont massivement augmenté par rapport aux dépenses d'armement dans le budget de la défense. Si 54% de ce budget étaient encore consacrés aux dépenses d'armement en 1990, cette part ne représentait plus que 36% en 2001. Cette tendance doit être enrayée.