

Economie extérieure	62
Formation et recherche	72
Conjoncture et monnaie	76
Agriculture	82
Thèmes transversaux	86
Finances et fiscalité	90
Infrastructures	100
Energie et environnement	116
Concurrence	123
Questions juridiques	124
Consommation	134
Sécurité	137

### **Doha: coup d'envoi d'un nouveau cycle de l'OMC**

L'économie suisse place de grandes attentes dans le nouveau cycle de négociations multilatérales lancé en novembre 2001. La libéralisation d'autres marchés et l'émergence de règles fiables sont cruciales pour la croissance, l'emploi et la prospérité de notre économie. Un régime international ainsi renforcé ne sert pas seulement la Suisse, mais aussi toutes les autres nations.

#### **Les préparatifs de Doha**

Après l'Uruguay Round en 1995, il a fallu redynamiser le processus de négociations de l'OMC pour réaliser progressivement de nouvelles ouvertures dans le commerce mondial. Notons à cet égard que les négociations relatives à l'agriculture et aux services, dossiers qui font pour ainsi dire partie de la masse successorale du cycle d'Uruguay («built-in agenda»), ont été reprises récemment. En 1999, la Conférence ministérielle de Seattle, dans l'impasse, n'avait malheureusement pas été à même de remporter le succès escompté et de lancer un nouveau cycle de négociations. La situation peu réjouissante de l'économie mondiale, encore assombrie par les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, rendait des progrès au sein de l'OMC d'autant plus urgents. L'Emirat du Qatar, pays de la Péninsule arabe, s'était alors déclaré prêt à accueillir la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, du 9 au 14 novembre 2001 à Doha.

Avant Seattle déjà, les principaux acteurs, c'est-à-dire les membres de l'OMC, les associations économiques nationales et internationales ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG) – interlocuteurs importants s'il en est – avaient formulé leurs prises de position. Durant les deux années qui se sont écoulées entre Seattle et Doha, ces différentes positions ont été adaptées à l'évolution en cours. Les postulats formulés ont mis à jour deux camps opposés: d'un côté, les partisans d'un nouveau cycle de négociations, emmenés par l'Union européenne, la Suisse ainsi que de nombreuses organisations économiques et, de l'autre, divers pays en développement et plusieurs ONG, dont les remarques, très critiques, traduisaient souvent aussi une attitude de rejet.

A l'occasion d'une conférence de presse organisée le 6 novembre 2001, l'économiesuisse a confirmé la position qu'elle avait déjà défendue précédemment,

à savoir son engagement en faveur du lancement d'un nouveau cycle de négociations, jugé prioritaire. L'ouverture de nouveaux marchés et l'émergence de règles fiables sont des conditions de la croissance, du plein-emploi et de la prospérité de l'économie mondiale. Ces aspects revêtent également une importance cruciale pour l'économie suisse. L'économiesuisse exige non seulement un accès amélioré au marché dans le commerce des marchandises, mais aussi la réduction des obstacles au commerce dans les échanges transfrontaliers de services et une protection juridique efficace dans l'industrie. En outre, la Fédération des entreprises suisses se déclare favorable à l'institution de règles dans le domaine des investissements directs à l'étranger, qui sont devenus un facteur essentiel de la croissance de l'économie mondiale. Les milieux économiques suisses attachent une grande importance aux thèmes de la politique de la concurrence et de la facilitation des échanges. La définition de périodes de transition ou l'octroi de mesures d'assistance, comme les conçoit la Confédération, permettent de prendre en considération les demandes des pays en développement.

#### **Pas de Seattle bis**

Les responsables de l'OMC ont tiré les enseignements de l'échec de Seattle:

1. Ils se sont efforcés d'améliorer la transparence du processus de négociations, fût-ce au détriment de l'efficacité. Ils ont veillé à éviter les «petits comités» (green room) et à mieux intégrer les pays en développement.
2. Ils ont intensifié le dialogue avec les ONG. L'OMC et l'UE s'y sont appliquées, tant avant que pendant la Conférence. En outre, les délégations nationales ont entretenu des contacts avec les ONG durant les négociations de Doha.

Les projets du président du Conseil général de l'OMC, l'ambassadeur Stuart Harbinson (Hongkong) et, surtout, le projet de déclaration ministérielle, ont constitué la base du processus de négociations. Ces documents, dont le stade d'élaboration était déjà bien avancé, cherchaient à tenir compte des souhaits des différentes parties. Le processus de négociations proprement dit, placé sous la surveillance du «Comité des négociations commerciales», a porté sur sept domaines qui ont donné lieu à des colloques organisés avec la participation des «friends of the chair» ou «facilitators». Ces domaines étaient les suivants:

- Agriculture
- Mise en œuvre (subventions, textiles, traitement spécial et différencié pour les pays moins développés)
- Environnement
- Règles (établissement de règles, notamment antidumping)
- Nouveaux domaines (investissements, concurrence, facilitation des échanges, achats publics)
- TRIPS ou ADPIC (accès aux médicaments)<sup>1</sup>
- Autres domaines (normes fondamentales du travail, etc.)

Grâce aux efforts intensifs de certains membres de l'OMC et des délégués présents de l'industrie, le projet de déclaration relative aux ADPIC (TRIPS) en matière de santé publique ou d'accès aux médicaments a pu être rédigé de telle manière qu'en fait, il ne touche pas le contenu des accords TRIPS. Comme il fallait s'y attendre, la phase finale des négociations a été marquée par les conditions et exigences particulièrement dures posées par certains pays en développement. Au cours des cérémonies officielles, la Chine, puis Taiwan, ont été admises comme membres de l'OMC à l'issue de négociations qui ont duré respectivement quinze et douze ans.

### **Le résultat des négociations**

Le résultat des négociations figure (mis à part cer-

tains documents secondaires) dans une déclaration des ministres de dix pages, datée du 14 novembre 2001. Celle-ci renferme un Programme de travail détaillé des processus de négociations et autres processus à venir. Ainsi, le coup d'envoi d'un nouveau cycle de négociations a été donné. Celles-ci devraient être achevées à fin 2004 sous la forme d'un «engagement unique» (single undertaking). La déclaration met notamment l'accent sur les revendications des pays en développement, auxquelles il s'agira de donner suite par un traitement spécial et différencié, ainsi que par d'autres mesures (transfert de technologie, coopération technique, aide aux pays les moins développés).

La déclaration ministérielle ne contient que des indications relatives aux prochaines étapes qui se dérouleront dans le cadre de l'OMC. Les négociations et autres activités se fonderont sur ces indications. Voir à ce sujet le tableau ci-dessous:

### **Position d'économiesuisse**

économiesuisse place de grandes attentes dans le nouveau cycle de négociations multilatérales lancé à Doha en novembre 2001. Selon elle, l'ouverture de nouveaux marchés et l'émergence de règles fiables sont cruciales pour la croissance, l'emploi et la prospérité de notre économie. Un régime international ainsi consolidé sert non seulement la Suisse, mais aussi toutes les autres nations.

Si le lancement d'un nouveau cycle de négociations avait échoué, nous aurions risqué d'assister à une résurgence du régionalisme et du protectionnisme dans le commerce mondial, ainsi qu'à une remise en cause de la légitimité de l'OMC. Un régionalisme renforcé, conjugué à des accords de libre-échange dont la Suisse serait exclue, entraînerait pour notre économie de graves inconvénients en termes de compétitivité. Une intensification du protectionnisme serait, quant à elle, fatale. La Suisse, qui n'appartient à aucun des grands blocs mondiaux et dont l'économie est particulièrement ouverte sur le monde, dépend dans une très large mesure de règles fiables de l'OMC et d'un système de règlement efficace des différends. Ces règles, par ailleurs, profitent également aux autres petits acteurs, les pays en développement notamment. Une étude menée par l'Institut Tinbergen montre que le potentiel d'un

<sup>1</sup> ADPIC: Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce; TRIPS: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

nouveau cycle de négociations serait trois fois plus élevé pour les pays en développement que la contribution actuelle fournie au titre de l'aide au développement en vue de promouvoir la croissance économique de ces pays.

Au cours des cinquante ans d'existence de l'organisation internationale, GATT puis OMC, les parties contractantes ou les membres ont conclu de très nombreux accords. Il en résulte un solide dispositif contractuel qui rend des services inestimables au commerce mondial. On peut difficilement imaginer

ce que serait aujourd'hui l'économie internationale sans ces mécanismes. Mais les règles ne constituent qu'une facette de la médaille du commerce mondial. L'autre facette, ce sont les acteurs économiques, c'est-à-dire les entreprises susceptibles d'exploiter ou non les opportunités offertes. Etant donné la diversité des situations de départ, il n'est pas étonnant qu'il y ait des différences d'un pays à l'autre, d'une branche à l'autre et d'une entreprise à l'autre.

### Thèmes figurant dans la déclaration ministérielle de Doha

Thème	Contenu (sous une forme très abrégée)	Appréciation*
<b>Accès des produits industriels au marché (GATT)</b>	– Négociations sur les réductions douanières et les obstacles non tarifaires aux échanges	très positif
<b>Agriculture</b>	– Réduction des subventions aux exportations notamment	très positif
<b>Textiles</b>	– Les quotas d'importation en vigueur devront être réduits ou supprimés d'ici à 2005	positif
<b>Services (GATS)</b>	– Le processus de négociations en cours sera poursuivi	très positif
<b>Propriété intellectuelle (ADPIC ou TRIPS)</b>	– L'Accord sur les ADPIC n'est pas revu. – L'accès aux médicaments en cas d'épidémies dans les pays en développement est traité dans une déclaration séparée	positif
<b>Investissements directs</b>	– Pas de négociations sur un «cadre multilatéral», en revanche discussions exploratoires dans ce sens ces deux prochaines années	utile
<b>Concurrence et commerce</b>	– Pas de négociations sur un «cadre multilatéral», en revanche discussions exploratoires dans ce sens ces deux prochaines années	utile
<b>Achats publics</b>	– Début probable des négociations dans deux ans	utile
<b>Facilitation du commerce (procédure douanière)</b>	– Début probable des négociations dans deux ans	utile
<b>Subventions et antidumping</b>	– Négociations destinées à améliorer les règles existantes	très positif
<b>Règlement des différends</b>	– Négociations destinées à améliorer les règles existantes; date limite mai 2003	très positif
<b>Environnement et commerce</b>	– Négociations sur des questions en rapport avec les accords environnementaux multilatéraux (AEM) – Examen de l'étiquetage à des fins environnementales («labelling»)	positif
<b>Pays en développement (dettes, transfert de technologie, coopération technique, pays les moins développés, traitement spécial et différencié)</b>	– Ces aspects doivent être examinés et approfondis – Pour les pays les moins développés, l'instrument disponible est le «Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce» – Le traitement spécial est confirmé – La déclaration contient de nombreuses dispositions à cet égard	problématique
<b>Normes fondamentales du travail</b>	– Renvoi aux travaux de l'Organisation internationale du travail (OIT)	très positif
<b>Service public</b>	– Confirmation du fait que, selon l'Accord sur les services (GATS), les membres peuvent définir librement le domaine de fourniture de services	problématique

\*Appréciation du point de vue d'economiesuisse

## Intégration européenne

En été 2001, la Suisse et l'UE se sont entendues sur un nouveau cycle de négociations bilatérales. L'économie suisse attend des négociateurs suisses qu'ils continuent de préserver toute notre liberté d'action. Il y a lieu d'adopter en particulier une attitude ferme et résolue dans les domaines de la fiscalité de l'épargne et du secret bancaire.

### Accords bilatéraux I: entrée en vigueur en 2002

En adoptant les accords bilatéraux le 21 mai 2000, le peuple suisse s'est clairement prononcé pour un resserrement de ses liens économiques avec l'UE, notre premier partenaire commercial. Ce dispositif, qui comprend sept accords (recherche, marchés publics, obstacles techniques au commerce, agriculture, transport aérien, transports terrestres et libre circulation des personnes), devrait entrer en vigueur durant le premier semestre 2002. Si l'on compte les procédures de ratification, l'exercice aura duré plus de sept ans.

Le 4 mars 2001, le peuple et les cantons ont rejeté clairement l'initiative «Oui à l'Europe», qui demandait l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion à l'UE. Ce refus a eu pour effet de poser les jalons de la politique d'intégration au moins à moyen terme. Au cours des prochaines années, la Suisse et l'UE s'attacheront ainsi en premier lieu à mettre à jour et à élargir le paquet d'accords bilatéraux en veillant à leurs intérêts réciproques.

### Nouveau cycle de négociations bilatérales

En juillet 2001, la Suisse et l'UE se sont entendues sur un nouveau cycle de négociations bilatérales. Il comprend dix dossiers. Sept d'entre eux concernent les «leftovers», c'est-à-dire les domaines où la Suisse et l'UE ont convenu d'entamer des négociations supplémentaires lors de la conclusion des accords bilatéraux I.

### Fiscalité de l'épargne

Plusieurs pays de l'UE dénoncent l'évasion des capitaux d'épargne vers des places financières situées aussi bien dans l'UE qu'en dehors de celle-ci. Leur but est d'arriver à imposer à l'étranger les revenus de l'épargne. Alors que Bruxelles pensait résoudre le

problème en proposant un «modèle de coexistence» (choix entre une imposition à la source ou un échange d'information/notification), les Quinze ont décidé, lors de leur sommet au Portugal en 2000, de mettre en place d'ici à 2010 un système obligatoire d'échange d'information. Cela signifierait la mort du secret bancaire pour le client possédant un compte dans les pays qui connaissent cette institution. Ils ont également convenu d'entreprendre des négociations avec des pays tiers importants en vue de les inciter à prendre des mesures au moins «équivalentes». Parmi ces pays tiers figurent, outre les Etats-Unis, la Suisse ainsi que d'autres petits pays européens.

### Schengen/Dublin

Ce dossier a trait à la coopération entre la Suisse et l'UE dans les domaines de la justice, de la police et de l'asile. Les deux parties cherchent à renforcer leur coopération policière et judiciaire pour lutter contre la criminalité organisée, le tourisme à but criminel et l'immigration illégale. Les deux instruments les plus importants à ce titre sont la participation au système d'information sur les actes criminels («Schengen») et la réadmission des requérants d'asile par les Etats membres de l'UE («Dublin»). Entrent dans ce cadre l'échange d'information dans le domaine de l'asile et la lutte contre la criminalité représentée par les faux visas.

### Fraude douanière

Depuis des années, les milieux européens se plaignent de voir des personnes physiques ou morales organiser et coordonner la contrebande de cigarettes à partir de la Suisse au détriment de la fiscalité des Etats membres, de l'Italie notamment. Cette contrebande a lieu physiquement en dehors du terri-

toire suisse. Pour des raisons juridiques, il n'est pas possible d'inculper en Suisse les auteurs de tels actes. L'UE souhaite par conséquent conclure un accord prévoyant une étroite collaboration entre les autorités compétentes des Etats membres et la Suisse. Cette collaboration consisterait entre autres en une extension de l'entraide judiciaire. Les impôts directs ne seraient pas touchés par cet accord.

### **Produits agricoles transformés\***

Ce dossier doit permettre de supprimer autant que possible les inconvénients dus au mécanisme de compensation des différences de prix, qui coûte cher à l'industrie agroalimentaire. Ce point prend une importance de plus en plus grande compte tenu du durcissement de la compétition internationale entre sites économiques. La révision du protocole 2 de l'Accord de libre-échange entre la Suisse et la CE permettrait d'améliorer sensiblement les conditions-cadre en faveur de l'industrie alimentaire. Enjeu: parfaire le mécanisme de compensation des prix des matières agricoles incorporées dans les produits transformés de manière à ce que l'UE et la Suisse puissent faire le meilleur usage possible des subventions aux exportations autorisées dans le cadre de l'OMC.

### **Services\***

Trois libertés fondamentales sont étroitement liées entre elles dans le droit communautaire relatif au marché unique: la libre circulation des personnes, celle des capitaux et celle des services. C'est pourquoi il s'est avéré difficile, pendant le premier cycle des négociations bilatérales, d'aboutir à un résultat qui ne libéralisait que la libre circulation des personnes. Le compromis finalement trouvé prévoit que les services transfrontaliers liés aux personnes seront libéralisés pendant 90 jours au maximum par an. L'UE et la Suisse se sont engagées, dans une déclaration commune annexée à l'accord sur la libre circulation, à entamer des négociations visant à la libéralisation générale des services sur la base de l'acquis communautaire.

### **Statistique\***

Le but, dans ce dossier, est d'assurer et d'améliorer la transmission, la comparaison et la publication des statistiques sur la Suisse et ses partenaires de l'UE. Avec l'accord prévu, la partie du droit européen de la statistique couvrant l'EEE serait transposée dans le droit suisse. L'économie suisse se montre critique sur ce thème. Si le dossier aboutit, les entreprises suisses devraient faire face à une charge de travail supplémentaire importante, due à des changements substantiels dans le recensement des données économiques. Elles ne seraient pas les seules dans ce cas.

### **Environnement\***

Les négociations portent sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). L'AEE analyse des données sur l'état de l'environnement, qui constituent la base scientifique de la nouvelle législation communautaire. En outre, la Suisse souhaite participer à l'éco-label européen qui est apposé sur les produits respectueux de l'environnement.

### **Médias\***

Si les négociations sur ce dossier sont couronnées de succès, le pays pourra participer au programme européen MEDIA. Ce dernier consiste à soutenir la création européenne de films face à la concurrence non européenne. En 1991 et 1992, la Suisse a été le premier pays non membre de l'UE à participer à ce programme d'encouragement, mais elle en a été exclue après le rejet de l'EEE en 1992. Pour l'industrie cinématographique suisse, un accord dans ce domaine serait intéressant dans la mesure où les Etats membres européens sont ses principaux partenaires. Relevons cependant que l'industrie cinématographique joue un rôle plutôt marginal dans l'ensemble de l'économie suisse.

### **Education, formation professionnelle, jeunesse\***

Un accord avec l'UE doit permettre aux jeunes Helvètes de participer sans réserve à différents programmes de formation et d'échanges de l'UE. Cette participation est déjà partiellement possible aujourd'hui, mais il s'agit d'une participation indirecte qui repose sur des accords provisoires susceptibles

\* Left over

d'être abrogés en tout temps. A cette incertitude s'ajoute le fait que la Suisse doit supporter de plus grosses charges financières que les membres «réguliers» des programmes de formation et d'échanges.

#### **Pensions\***

Les négociations portent sur les pensions des anciens fonctionnaires de l'UE qui vivent en Suisse et doivent de ce fait déclarer deux fois leur retraite au fisc: l'UE prélève un impôt à la source sur ces retraites, la Suisse les taxe au titre de l'impôt sur le revenu. L'UE souhaite régler cet inconvénient. Le problème n'est pas urgent, puisque seuls cinquante anciens fonctionnaires européens environ ont leur domicile en Suisse et sont concernés par la double imposition.

#### **Appréciation de la voie bilatérale**

La voie bilatérale est actuellement la seule stratégie possible pour resserrer les liens entre la Suisse et l'UE. Compte tenu du vif intérêt de l'UE à régler les domaines de la lutte contre la fraude et de la fiscalité de l'épargne, les négociations bilatérales II ont de bonnes chances d'aboutir, même si elles n'ont pas la même importance que les négociations bilatérales I. L'économie suisse attend du Conseil fédéral qu'il adopte une attitude ferme et résolue sur la question de la fiscalité de l'épargne, qui met en jeu la compétitivité de la place financière suisse. Le secret bancaire n'est pas négociable. Le thème de la sécurité (Schengen/Dublin) pourrait devenir un problème de politique intérieure. De façon générale, la Suisse ne doit accepter dans aucun dossier de reprendre le futur acquis communautaire (sont visés ici les accords d'intégration), comme le prévoyait le traité sur l'EEE. Tant que la Suisse ne fait pas partie de l'UE, elle doit préserver toute sa liberté d'action.

## Garantie contre les risques à l'exportation

La GRE joue un rôle croissant sur le plan des avantages comparatifs. Les industries suisses d'exportation considèrent que les conditions actuelles de la GRE pèsent sur leur compétitivité et demandent une extension de ses prestations. Le Conseil fédéral examine la nécessité d'une adaptation des conditions légales.

### Une garantie des risques subsidiaire

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) est une assurance publique des crédits à l'exportation. Elle est le principal instrument dont la Confédération dispose 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. La GRE tient compte des principes de la Confédération dans les divers domaines de politique étrangère, 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 de manière subsidiaire. Pour éviter des distorsions de la concurrence internationale, il est tenu compte des 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 émolument 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 financièrement autonome. Les émoluments doivent permettre, à long terme, l'indépendance financière du fonds.

En 2001, des contrats pour un montant de quelque 2.1 milliards 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 100 millions de francs supplémentaires à la Confédération pour son prêt qui s'élevait à 450 millions au 31 décembre 2001, et sur lequel la GRE a payé vingt millions de francs d'intérêt durant le dernier exercice.

### Elargissement des prestations de la GRE

En raison de la globalisation en cours et du durcissement de la concurrence internationale, la GRE joue un rôle accru sur le plan des avantages comparatifs. Or, de l'avis de ses principaux bénéficiaires potentiels, certaines dispositions de la réglementation suisse sont aujourd'hui conçues de manière trop étroite, car elles ne permettent pas à notre économie d'exportation de lutter à armes égales contre la concurrence internationale. Certaines 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 du 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. Or, avec le passage à une économie de marché, le segment des exportations pour lequel la GRE peut assurer le risque de du 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 le 6 octobre 2000 par le conseiller national J. N. Schneider-Amman, qui demande d'ajuster 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 collaborant avec des experts extérieurs indépendants, et d'élaborer une proposition qui tienne compte notamment des risques, des objectifs d'autonomie financière et de compétitivité internationale. En particulier, il s'agit d'étudier comment une couverture du risque du croire privé pourrait être instituée et exploitée sous la forme d'une communauté de risques, au sens d'un partenariat public-privé. D'importantes questions doivent encore être approfondies avant que le projet concret ne puisse faire l'objet d'une procédure de consultation, laquelle devrait se tenir durant la seconde moitié de l'année en cours.

#### **Position d'économiesuisse**

- Pour que l'économie suisse d'exportation puisse lutter à armes égales contre ses principaux concurrents sur les marchés étrangers, il importe que la GRE offre des conditions d'assurance comparables à celles des centrales de garantie des autres pays industrialisés.
- La couverture possible du risque du croire privé peut se justifier, à la condition expresse qu'elle n'entraîne pas un subventionnement caché des entreprises qui en feraient usage.
- Les émoluments et autres participations financières des entreprises bénéficiaires doivent permettre de couvrir les coûts de fonctionnement du fonds sur le long terme. Une extension des prestations ne doit donc pas mettre en péril l'autonomie financière de la GRE, ni créer une éventuelle distorsion de concurrence au désavantage des instituts financiers à caractère strictement privé.

## **Aide au développement, coopération internationale au développement et aide humanitaire**

**L'aide suisse au développement, aide humanitaire y compris, se fonde sur la solidarité. Elle a pour but en premier lieu d'aider les pays les plus pauvres à relever le niveau de vie de leur population et à poursuivre par eux-mêmes le processus de développement.**

Il incombe aux pays en développement eux-mêmes de savoir s'ils veulent, et dans quelle mesure, s'intégrer dans l'économie mondiale. L'économie suisse s'engage à ce que leur accès aux marchés soit libre et équitable, notamment pour les produits qui leur offrent des avantages comparatifs.

### **Aider à développer les biens publics**

D'un point de vue strictement économique, l'aide au développement n'est pas très facile à justifier, sauf à croire que les chances de développement des pays les moins avancés sont systématiquement sous-estimées sur le marché. Voilà pourquoi toutes sortes de raisons sont avancées pour justifier l'aide au développement: il faudrait y voir une aide sociale internationale pour réduire la pauvreté et les disparités de revenus, un instrument de politique étrangère, une aide à l'encouragement des exportations et donc à la politique économique extérieure, un outil d'une politique internationale de développement, une compensation des mesures de protection prises par les pays industrialisés, etc.

L'aide au développement est surtout justifiée 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. Il s'agit ici des institutions étatiques, de l'administration publique, du système de formation, du système de santé, des infrastructures de transport, etc. L'aide part du constat que la mise à disposition 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. Les défaillances constatées dans les pays en question trouvent avant tout leur

origine dans une mauvaise définition des tâches centrales de l'Etat.

### **L'engagement de la Suisse**

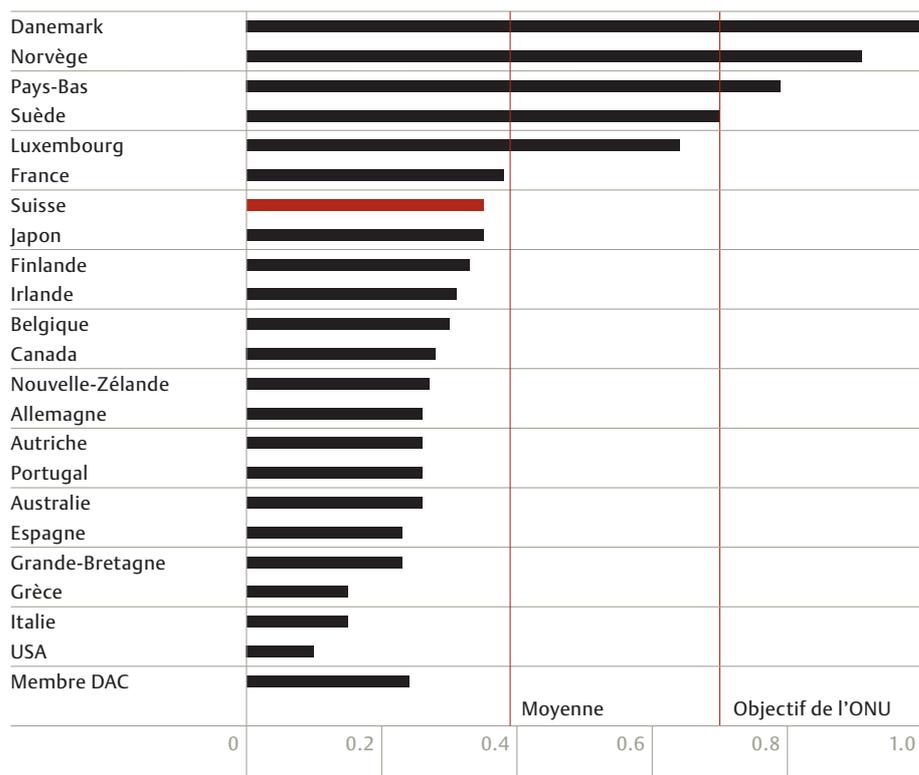
L'aide et la coopération suisses au développement se sont concentrées au fil des ans, pour l'essentiel, sur la mise à disposition d'infrastructures publiques. Les instruments à disposition sont donc très variés: prêts remboursables, à taux zéro ou préférentiels, garanties en cas de défaut de recouvrement, aide technique, aide à l'éducation, aide alimentaire, participation à des fonds de capital-risque, dons. L'aide au développement, qui totalisait 1.1 milliard de dollars en 1999, passe à 47 pour cent par des canaux bilatéraux et à 53 pour cent par des canaux multilatéraux ou des organisations internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, banques régionales de développement, programmes d'aide multilatéraux, etc.).

L'économie a toujours soutenu le principe de l'aide suisse au développement. Toutefois, elle n'a jamais prononcé officiellement d'objectif chiffré précis, car de telles grandeurs ne sont pas justifiables du point de vue économique. C'est ainsi que le taux de 0.4 pour cent défini par le Conseil fédéral dans son rapport de politique extérieure du 15 novembre 2000 au titre de l'aide au développement, et qui doit être atteint d'ici à 2010, est à prendre pour ce qu'il est, c'est-à-dire une déclaration d'intention politique. Aucun domaine de tâches – l'aide au développement pas plus qu'un autre – ne peut être tenu à l'écart des discussions sur la répartition des ressources financières, au demeurant limitées. Ce principe signifie également que l'aide au développement ne peut prétendre être à l'abri des coupes budgétaires qui pourraient s'imposer pour des raisons financières.

En l'occurrence, l'aide suisse au développement

En pour cent du PNB  
Source: OCDE

### Aide au développement en pourcentage du produit national brut



ne craint pas la comparaison internationale, aussi bien quantitativement que qualitativement. Elle se classe à la septième place des pays industrialisés, derrière les pays scandinaves, les Pays-Bas et la France. Il n'existe absolument aucune raison d'en avoir honte, comme le suggèrent constamment les opposants à la mondialisation, les partis de gauche, différents milieux ecclésiastiques ainsi que les organisations d'aide au développement.

#### Qualité plutôt que quantité

Le contrôle de l'efficacité économique, c'est-à-dire de l'effet de l'aide au développement, demeure un problème très délicat. Il se pose surtout lors du renouvellement des crédits-cadres, qui interviendra cette année et l'an prochain. La plupart du temps, l'efficacité est mesuré par des autocontrôles et des

évaluations réalisées par d'autres organisations bureaucratiques d'aide au développement. Rares sont les révisions confiées à des sociétés externes où le réviseur est sélectionné au hasard, projet par projet. Il est vrai aussi cependant que l'aide au développement ne doit pas se muer en un exercice permanent d'évaluation. La pratique suisse en la matière se situe dans un juste et raisonnable milieu.

Même s'il n'existe aucune recette éprouvée pour mesurer l'efficacité de l'aide au développement, la question n'en reste pas moins d'importance dans la mesure où le débat politique actuel porte moins sur le montant que sur l'efficacité de celle-ci. Si l'on est soucieux d'améliorer la qualité de l'aide, on ne peut donc que saluer les projets qui se concentrent sur les pays les plus pauvres et à très bas revenus, qui cherchent à satisfaire les besoins fondamentaux et qui respectent les principes de bonne gouvernance.

### Politique de la formation et de la recherche

La Suisse de demain dépendra de sa force d'innovation. Cette affirmation n'a jamais été aussi vraie qu'aujourd'hui. Pour être couronnée de succès, l'entrée dans la société de la connaissance nécessite des interactions optimales entre l'économie, la société et la science. L'amélioration du système de formation et de recherche et le renforcement des incitations à apprendre et à viser l'excellence en constituent les conditions fondamentales.

#### Une capacité d'innovation toujours intacte

Selon les derniers chiffres (2000) sur la recherche et le développement (R&D) dans l'économie privée, les entreprises helvétiques ont continué d'investir massivement pour se maintenir dans la course mondiale à l'innovation. Depuis 1996, les dépenses consacrées par les entreprises à la R&D, en Suisse et à l'étranger, ont augmenté de douze pour cent en termes réels. Dans le même temps, le nombre de personnes travaillant dans la R&D a progressé de onze pour cent. Ces chiffres montrent à quel point les sociétés sont conscientes du fait que le meilleur moyen pour elles de rester compétitives est de poursuivre sans relâche leurs propres travaux de R&D et d'innover constamment.

Les chiffres prouvent, en outre, non seulement que la structure des activités de R&D s'est modifiée, mais aussi que la mondialisation s'est encore accentuée. La concurrence internationale met ainsi directement à l'épreuve la recherche suisse. Certes, indique le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ, le caractère toujours plus international de l'économie suisse n'a nui ni à la place économique, ni à la place scientifique suisses. Mais ce constat ne doit pas nous rendre aveugle, ni flatter notre ego. Il serait dangereux qu'une situation encore favorable nous fasse croire à une bonne étoile éternelle.

Sur cette toile de fond, les mesures de politique économique visant à garantir l'attrait de notre pays revêtent une importance majeure. La politique de la science, formée des politiques de la formation, de la recherche et de la technologie, en est une composante centrale. C'est en effet l'alliance de l'enseignement et de la recherche qui permet d'assurer une formation de haut niveau, capable de fournir à l'économie à la fois des spécialistes qualifiés et des connaissances nouvelles. A ce propos, l'économie n'a jamais exprimé le moindre doute sur le fait que la Suisse a besoin d'un excellent système de formation

et de recherche pour pouvoir prétendre être une économie moderne. C'est la raison pour laquelle elle a toujours veillé à ce que les ressources qui lui sont allouées soient suffisantes. Mais elle attend en retour que les importants moyens financiers investis par l'Etat contribuent autant que possible à faire éclore des innovations. Sur la base de discussions et d'études approfondies, la Commission science et recherche d'économiesuisse a non seulement noté la nécessité d'entreprendre diverses réformes, mais montré aussi dans des lignes directrices concrètes les possibilités d'amélioration existantes pour poser les jalons d'une politique de la science tournée vers l'avenir.

#### Lignes directrices pour une nouvelle politique de la science

Pour l'économie, l'objectif principal du crédit-cadre que le Parlement est appelé à renouveler au titre de l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 est de permettre à la Suisse de conquérir et garder une place de premier plan dans la société globale de la connaissance. Elle attribue une importance particulière à la formation, bien sûr, mais aussi à la recherche fondamentale, c'est-à-dire à la recherche de longue haleine qui, en augmentant le niveau des connaissances, ouvre en permanence de nouveaux développements d'avenir.

La stratégie de l'économie pour atteindre ce but repose sur les principes suivants:

- Il faut mettre en place un système de hautes écoles décentralisé et compétitif vis-à-vis de l'étranger; il serait composé de hautes écoles largement autonomes, dirigées par un organe national en charge des questions formelles (conditions d'admission, titres, assurance de la qualité et finan-

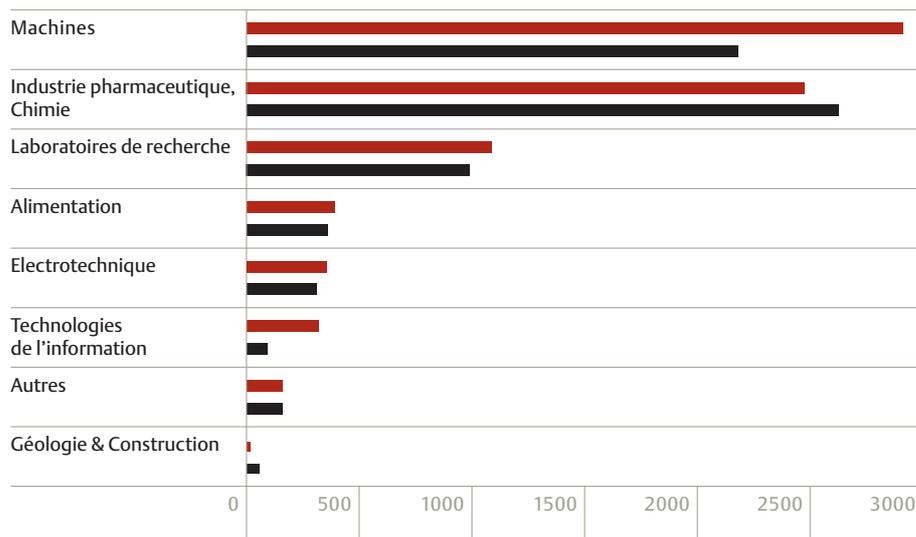
2000

1996

en millions de francs

Source: Office fédéral de la statistique

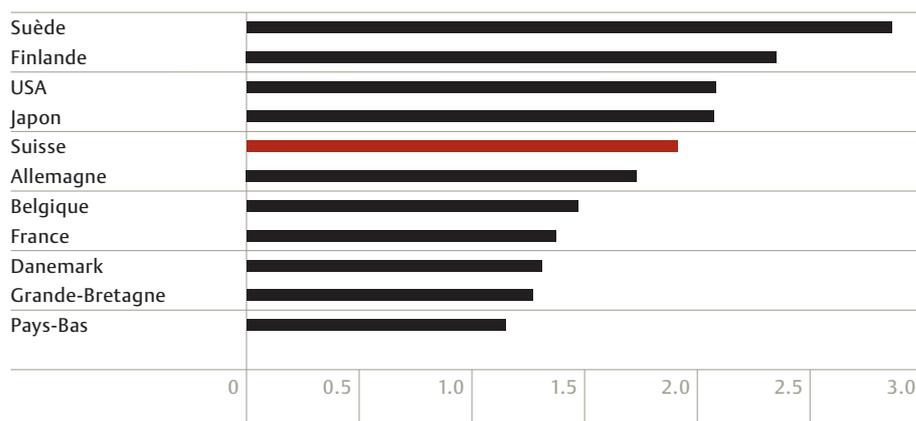
### Dépenses R&D intramuros par branche économique, 1996 et 2000



Dépenses R&D intramuros de l'économie privée en pour cent du PIB

Source: Office fédéral de la statistique

### La Suisse en comparaison internationale, 2000



cement) dans le cadre d'un partenariat entre la Confédération, les cantons universitaires et les cantons non universitaires.

- Il importe d'accélérer l'instauration du système des HES, complémentaire au système des hautes écoles.
- Il convient d'accorder une priorité plus grande à la formation, à la recherche et à la technologie en augmentant les dépenses publiques, mais dans le respect des lignes directrices du Conseil fédéral, c'est-à-dire en gardant la quote-part des impôts, la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat à un niveau qui soit parmi les plus bas des pays de l'OCDE.
- Il y a lieu d'augmenter les taxes d'étudiants, comme source de revenu du degré tertiaire.
- Les coopérations R&D spontanées et non bureaucratiques entre universités, HES et entreprises dans le cadre de réseaux nationaux et internationaux doivent être encouragées; en parallèle, on renoncera à élargir la gamme des instruments étatiques visant à encourager la recherche.
- Il devient de plus en plus difficile d'enseigner, d'apprendre et d'effectuer des travaux de recherche à l'étranger. Pour y remédier, il faut rendre les hautes écoles suisses attrayantes pour les étudiants et les chercheurs étrangers, mais aussi allouer les moyens investis dans les programmes de recherche internationaux de manière encore plus ciblée et efficace.
- Il importe de renforcer l'attrait de la formation professionnelle, dans le but d'en faire la future colonne vertébrale du système de formation suisse et de relever le défi du perfectionnement professionnel permanent.
- Enfin, l'Etat doit créer des conditions-cadres attrayantes. En comparaison internationale, cela signifie qu'il faut encourager le capital humain, les investissements en capitaux et l'esprit d'entreprise pour faire mieux que les pays concurrents.

Ces principes peuvent être résumés comme suit: il appartient aux entreprises, et à elles seulement, de veiller à rester compétitives. Cette tâche ne peut être déléguée ni à des organes de l'Etat, ni à des commissions mixtes. Mais la politique économique et la politique de la formation et de la recherche peuvent se compléter l'une et l'autre dans le but d'accroître l'attrait de la place économique suisse, condition

sine qua non pour que la Suisse dispose d'entreprises performantes. En formulant des lignes directrices constructives, l'économie entend non seulement démontrer son attachement au système suisse de la formation et de la recherche, mais aussi signaler sa volonté d'apporter une contribution essentielle en faveur de l'accroissement et de l'amélioration des bases du capital humain et, partant, d'un renforcement du potentiel de croissance de l'économie suisse.

### **Nouvelles bases légales**

Même si le paysage universitaire suisse est en plein bouleversement depuis plusieurs années déjà, une nouvelle base légale est nécessaire pour favoriser une politique universitaire qui serait davantage conçue comme un tout, qui préserverait les points forts traditionnels et qui permettrait en même temps d'entreprendre des réformes pour préparer l'avenir.

C'est pourquoi *economiesuisse* salue et soutient les efforts déployés en vue d'instaurer un système universitaire performant, décentralisé et compétitif face à la concurrence internationale, doté d'unités autonomes et piloté en commun par les cantons et la Confédération selon des critères fixes préétablis. Le projet de nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles représente à cet égard une base constitutionnelle adéquate. Malheureusement, il reste muet sur la manière dont la Confédération et les cantons doivent fixer les grands principes (autonomie, accès aux études, reconnaissance des diplômes, assurance de la qualité et financement). C'est pourquoi *economiesuisse* propose de confier la direction stratégique du domaine des hautes écoles à un organe national, dans lequel siègeraient surtout, à côté de représentants de la Confédération et des cantons, des personnalités de la science, de l'économie et de la société.

S'agissant du financement des hautes écoles, il est important que la réforme structurelle prévue octroie les mêmes chances à toutes les hautes écoles. Dans ce sens, l'institution d'un financement commun, coordonné et axé sur les prestations, supporté par la Confédération et les cantons, est nécessaire. Mais l'égalité des chances ne signifie pas que cette évolution doit se faire au détriment de la haute école la plus forte. De même, l'égalité des chances ne doit pas conduire à une uniformisation, mais à une spé-

cialisation des différentes hautes écoles et de leurs instituts dans le cadre d'une concurrence loyale.

La révision partielle de la loi sur les EPF occupe une place déterminante dans la perspective d'un paysage universitaire suisse tourné vers l'avenir, puisqu'il insère dans le droit ordinaire de nouveaux instruments (mandat de prestations et budget global) que toute haute école moderne se doit de posséder.

## Politique conjoncturelle

En dépit d'une situation très floue et de prévisions économiques incertaines, il existe des raisons de croire que l'économie mondiale évoluera dans un sens positif dans le courant de l'année. Rien ne plaide en faveur d'une politique conjoncturelle active. Ce dont l'économie a plutôt besoin, c'est d'un cadre de politique économique fiable qui garantisse et stabilise les perspectives économiques d'avenir.

### Economie mondiale: à quand le tournant?

Après avoir affiché des signes de fatigue à partir du milieu de 2000, l'économie mondiale a continué de ralentir en 2001. Dans toutes les grandes régions économiques (USA, Europe, Japon), les taux de croissance du produit intérieur brut ont nettement fléchi, ce qui montre un haut degré de convergence des cycles conjoncturels. On s'aperçoit ainsi que la mondialisation touche les économies nationales non seulement dans les périodes fastes, mais aussi par mauvais temps. Le soudain coup de froid sur la conjoncture mondiale a eu des répercussions avant tout sur le commerce mondial, qui a pratiquement stagné en 2001, alors qu'il avait encore enregistré une hausse de douze pour cent environ l'année précédente.

L'économie mondiale, qui se trouvait déjà dans une phase difficile, s'est trouvée encore fragilisée par les terribles attaques terroristes du 11 septembre aux Etats-Unis. Leur impact psychologique, tant sur le moral que sur la confiance en l'avenir, pèse d'un poids assurément plus lourd que les conséquences économiques immédiates sur le trafic international aérien et le tourisme. L'heure notamment à laquelle l'économie américaine refera surface pour pouvoir jouer à nouveau le rôle de locomotive conjoncturelle sera déterminante.

En dépit des vigoureuses mesures de politique économique appliquées dans les grands pays industrialisés pour contrer cette évolution, il n'a pas été possible à ce jour d'arrêter le ralentissement de l'économie mondiale. Non seulement les Etats-Unis, le Japon et l'Europe ont donné une orientation expansionniste à leur politique monétaire, mais certains grands pays industrialisés ont aussi cherché à fournir des impulsions positives à leur économie par des mesures de politique budgétaire allant dans le sens de diminutions d'impôts. L'important, dans ce genre de démarches, c'est de contenir autant que possible les risques inflationnistes. Par ailleurs, la

### Evolution économique dans quelques pays et groupes de pays sélectionnés

Pays/groupe de pays	PIB (en termes réels) <sup>1,2</sup>	
	2001	2002
Union européenne	+1.7	+1.6
Zone euro	+1.6	+1.5
dont		
Allemagne	+0.6	+0.7
France	+1.9	+1.7
Italie	+1.8	+1.4
Pays-Bas	+1.5	+1.6
Grande-Bretagne	+2.1	+1.9
Etats-Unis	+1.1	+1.3
Japon	-0.7	-0.8
Europe centrale et orientale <sup>3</sup>	+2.9	+3.2
Amérique latine <sup>4</sup>	+1.0	+2.3
Pays émergents d'Asie du Sud-Est <sup>5</sup>	+1.1	+3.5

<sup>1</sup> FMI, OCDE, Deutscher Sachverständigenrat

<sup>2</sup> Pour les groupes de pays, les variations par rapport à l'année précédente sont pondérées sur la base des parts au produit intérieur brut nominal mondial aux prix et parités de pouvoir d'achat 2000

<sup>3</sup> Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, République tchèque, Hongrie.

<sup>4</sup> Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou, Vénézuéla

<sup>5</sup> Hongkong (Chine), Malaisie, Singapour, Corée, Taiwan, Thaïlande

conjoncture sera soutenue par la baisse des prix du pétrole. Enfin, l'amélioration des conditions-cadre de la politique économique aidant, l'action militaire menée sous la férule des Etats-Unis en Afghanistan pourrait avoir un effet plutôt reconfortant et redonner confiance aux consommateurs, aux chefs d'entreprises et aux investisseurs.

Selon toute probabilité, les impulsions positives créées par les politiques monétaire et budgétaire déploieront peu à peu leurs effets. Parallèlement à la correction du niveau des stocks et au processus de

ralentissement des investissements qui touche à sa fin, surtout aux Etats-Unis, la demande devrait progressivement se reprendre et engendrer une production mondiale plus soutenue. Si le premier semestre 2002 ne sera pas caractérisé par un très grand dynamisme, l'économie devrait ensuite retrouver sa vitalité.

Compte tenu des circonstances, il convient de noter que ces prévisions conjoncturelles sont entachées d'un degré élevé d'incertitude. Il existe tout autant de bonnes raisons de croire que le scénario le plus probable est une reprise progressive de l'économie mondiale dans le courant de l'année prochaine. A cet égard, la décision prise à Doha d'aller de l'avant dans la mise en place d'un régime commercial mondial sous les auspices de l'OMC, qui s'est elle-même condamnée à réussir, peut être considérée comme un signal positif.

### **Perspectives pour la Suisse**

Sur cette toile de fond, la croissance de l'économie suisse sera caractérisée durant l'année en cours par une courbe en forme de «V».

- Le marasme dans les exportations (contraction du carnet de commandes) et le ralentissement des affaires dans le tourisme devraient encore perdurer ces prochains mois pour ne se terminer qu'avec l'amélioration de la situation chez les principaux partenaires commerciaux de l'industrie suisse d'exportation. La progression des exportations (marchandises et services) sera moins forte qu'en 2000 (+ dix pour cent).
- La consommation privée restera un pilier de la croissance. Une inflation modérée, couplée à un accroissement sensible des salaires nominaux et à une situation dans l'ensemble favorable sur le marché de l'emploi parle dans ce sens.
- Durant le second semestre, les investissements devraient franchir le creux de la vague. Pour ce qui est des investissements en biens d'équipement, le climat devrait s'éclaircir déjà un peu avant du fait de la pression permanente à la modernisation de l'appareil de production. Au sujet des investissements en constructions, mesurés sur la base des autorisations de construire qui tiennent lieu d'indicateur avancé, ils évolueront à un rythme assez lent.

Dans l'ensemble, l'économie suisse table pour 2002 sur une croissance économique variant entre un pour cent et 1.5 pour cent et sur un renchérissement moyen de un pour cent.

### **Situation conjoncturelle sous l'angle de la politique économique**

Indépendamment de la situation conjoncturelle instable et des grandes incertitudes actuelles, nous n'avons aucune raison de déroger à la politique économique que nous pratiquons avec constance (cadre macro-économique stable et fiable), ni de nous réfugier dans une politique conjoncturelle discrétionnaire ou dans des mesures expansionnistes particulières. Un cadre de politique économique axé sur la stabilité est le mieux à même de réduire les risques et de susciter le retour de la confiance en l'avenir. La nécessité de renforcer la souplesse du système économique avec des réformes structurelles et d'augmenter durablement la capacité d'adaptation de l'économie à un environnement en évolution est toujours présente. A cet égard, l'économie de marché présente une capacité à résoudre les problèmes qui doit être encore davantage exploitée. Sous l'angle de la politique conjoncturelle, la marge de manœuvre en faveur d'une politique économique plus active est étroite. Voici ce qu'elle implique dans les différents domaines politiques:

- Pour évaluer les conditions-cadre de la politique monétaire dans les circonstances actuelles, la Banque nationale suisse doit tout particulièrement prendre en considération la situation des cours de change. Il s'agit en premier lieu de s'opposer à l'affaiblissement de la compétitivité des entreprises due à la détérioration des cours. Une politique monétaire orientée sur les cours de change ne serait d'ailleurs pas une nouveauté pour notre pays. Peu avant et après l'introduction de l'euro sur le marché des devises, quand s'était manifestée la crainte d'une appréciation du franc nuisible à l'économie, la Banque nationale avait axé sa politique sur le cours de change et s'était efforcée de maintenir stable la relation entre le franc suisse et l'euro. Il ne faut toutefois jamais perdre de vue que la politique monétaire, si elle permet de freiner la conjoncture, est difficile à manier pour la stimuler.

- La politique fiscale est là pour poser les jalons permettant d'assurer la stabilité de l'emploi et d'encourager les investissements importants. La charge fiscale qui pèse sur le travail et le capital, deux facteurs de production, occupe alors une position centrale. Les réformes entamées pour alléger la fiscalité des familles et réformer la fiscalité des entreprises doivent être poursuivies avec cohérence. La fiscalité des entreprises doit viser plusieurs objectifs: atténuer la double imposition économique pour augmenter la compétitivité des entreprises suisses et leur capacité à innover, et renforcer l'attrait de la place économique pour les investisseurs étrangers.

A ce chapitre, *economiesuisse* n'a jamais renoncé, contrairement à toutes sortes d'affirmations lancées à la suite de son soutien aux mesures prises par la Confédération pour créer une nouvelle compagnie aérienne nationale, aux exigences de l'économie en matière de politique fiscale. Sachant que la marge de manœuvre financière de la Confédération serait réduite, notre Fédération s'est simplement déclarée prête à échelonner dans le temps les allègements fiscaux qui ont été décidés par le Conseil national en automne dernier.

- Les investissements publics à l'état de chantier et les projets d'infrastructure décidés et planifiés doivent être réalisés conformément aux buts fixés et aux besoins constatés. Il y a lieu également de préserver en permanence le maintien de la substance des constructions publiques. Cela ne doit cependant pas être un prétexte justifiant des programmes de dépenses étatiques supplémentaires. Pour ne pas entraver l'évolution conjoncturelle, il importe bien plutôt de respecter la voie que nous nous sommes engagés à suivre en matière de dépenses sur une certaine période.
- Compte tenu de la croissance préoccupante des dépenses, la consolidation budgétaire, en vue d'obtenir un budget stable et des impôts aussi faibles que possible, a gagné en importance. A court terme, elle ne nuit en rien à l'évolution de la conjoncture, d'autant plus si elle renforce la conviction des ménages et des entreprises que l'Etat dispose de finances publiques saines et qu'ils n'ont donc pas à redouter des hausses d'impôts. Un principe reste cependant toujours valable: sans

économies, il n'est pas possible de baisser les impôts. Le frein à l'endettement permettra d'instaurer, au niveau institutionnel, la discipline nécessaire en matière de dépenses.

Malgré les sombres perspectives conjoncturelles, il n'existe aucune raison de différer les réformes structurelles nécessaires, voire d'y renoncer. Les principaux domaines où le potentiel d'action est intact sont la politique de la santé et la politique sociale, l'ouverture des marchés encore fermés (énergie, poste, agriculture) et la mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière et de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

En fin de compte, seuls les investissements des entreprises et les innovations couronnées de succès, soutenus par les activités de recherche et de développement menées dans les entreprises en collaboration avec les milieux scientifiques, pourront ramener la Suisse sur la voie de la croissance. C'est le rôle de la politique économique que de créer des structures qui encouragent le goût du risque, l'envie d'apprendre et la volonté de faire toujours mieux.

## Politique monétaire

La Banque nationale suisse conduit la politique monétaire de façon autonome. Dans la nouvelle loi sur la Banque nationale, la stabilité du niveau des prix est définie comme l'objectif prioritaire de la BNS. La possibilité de corriger des distorsions de cours de change doit cependant rester préservée.

La tâche principale de la Banque nationale suisse (BNS) est de garantir un approvisionnement en monnaie qui, sans mettre en danger la stabilité du niveau des prix, permette une croissance durable du potentiel de production de l'économie. A cette fin, elle recourt à l'instrument des taux d'intérêt, qu'elle manie avec prudence. Elle doit en parallèle, au moment de l'évaluation de la politique monétaire, accorder toute l'attention nécessaire à l'évolution des cours de change, qui représentent une variable macro-économique capitale dans le cas d'une petite économie ouverte.

Concrètement, cela signifie que la BNS doit, dans la mise en œuvre de sa politique monétaire, prendre en considération, outre l'écart de production (écart entre la production effective et la production potentielle) et l'écart d'inflation (différence entre le taux d'inflation effectif et le taux d'inflation visé), la variable «monnaie». L'expérience montre que la politique monétaire est conduite de la même façon par d'autres banques centrales dans des petites économies ouvertes.

### Relation de change entre l'euro et le franc

Dans un pays qui, comme la Suisse, connaît des revenus élevés et une monnaie forte, il convient de s'intéresser surtout à la relation de change entre l'euro et le franc. Cette relation revêt en effet un intérêt particulier, puisque plus de 50 pour cent de nos exportations sont destinées à la zone euro et que 70 pour cent environ de nos importations en proviennent. L'évolution de l'euro, depuis l'entrée en vigueur de l'Union économique et monétaire (UEM) au 1<sup>er</sup> janvier 1999, s'est déroulée pratiquement sans problème jusque vers la fin de 2001. Depuis lors, cependant, la politique monétaire de la BNS s'est distancée de plus en plus de la politique de la Banque centrale européenne (BCE). Elle a valu au franc de se

raffermir insidieusement depuis le début de 2000. L'inquiétude s'est faite cependant plus forte lors de la brusque appréciation du franc après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, quand le franc a joué, une fois de plus, un rôle de «valeur refuge». Rien qu'entre le 11 et le 21 septembre, le franc s'est revalorisé de quatre pour cent environ par rapport à l'euro et de 4.8 pour cent par rapport au dollar. Il était donc important que la Banque nationale suisse abaisse la marge de fluctuation des taux d'intérêt de 0.5 point le 17 septembre, puis une nouvelle fois de 0.5 point le 24 septembre afin de mettre un frein à une évolution incontrôlée sur le marché des devises, susceptible de nuire gravement à l'économie réelle.

Ces hausses, aussi abruptes qu'inattendues et qui vont au-delà des écarts d'inflation, mettent en situation délicate les branches économiques qui supportent des coûts facturés dans une monnaie étrangère. Certes, il leur est possible de se protéger contre les variations à court terme des changes en recourant à des opérations à terme sur devises, à des options sur devises et à d'autres instruments de couverture. Le risque à long terme d'une perte de compétitivité résultant d'un franc fort sur une longue période ne peut toutefois pas être couvert avec des instruments financiers, mais nécessite des adaptations dans la stratégie de l'entreprise.

Même si de nombreux analystes considèrent que le cours actuel de 1.47 franc pour un euro est sur-évalué et qu'il faut donc s'attendre à une correction dans le courant de l'année, personne ne peut dire en fin de compte quel est le niveau «juste» du franc. A ce sujet, il importe de rappeler que le cours de change jugé adéquat entre l'euro et le franc à long terme a constamment été orienté vers le bas depuis 1999. L'avenir de la relation entre l'euro et le franc dépendra surtout de la question de savoir si une politique monétaire homogène dans une zone euro

hétérogène réussit à garantir la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie de la même manière que la politique monétaire menée par une banque centrale autonome dans un petit espace monétaire.

### **La stabilité du niveau des prix, référence macro-économique**

Même si la pression sur les prix à la consommation s'est affaiblie depuis quelque temps, le maintien de la stabilité du niveau des prix reste un objectif à long terme. En 2001, les biens suisses ont renchéri de 1.7 pour cent en moyenne, tandis que l'inflation sous-jacente a atteint 1.3 pour cent. Dans un système d'économie de marché, l'importance de la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie est due au fait que seul un niveau stable des prix sur la durée permet au système de fonctionner et de renseigner sur les prix relatifs: les acheteurs et les vendeurs savent ainsi avec certitude à quoi s'attendre et peuvent réagir en conséquence.

### **La politique monétaire, un exercice d'équilibriste**

A l'avenir aussi, la BNS devra réagir à des chocs macro-économiques inattendus, à la suite soit de distorsions des cours réels de change, de variations des prix du pétrole ou d'autres modifications des attentes ayant une incidence sur la conjoncture, comme dans le secteur technologique. Elle devra alors, en permanence, mettre dans la balance d'un côté la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie et, par conséquent un écart d'intérêt favorable, et, de l'autre côté, la nécessité de maintenir des cours de change acceptables pour l'économie.

### **Vers une nouvelle loi sur la Banque nationale**

Dans le courant de cette année, le Conseil fédéral présentera son message sur un projet de nouvelle loi sur la Banque nationale. Compte tenu du rôle économique central de la politique monétaire, la concrétisation du mandat de la banque d'émission dans une loi n'est pas un acte anodin. La stabilité du niveau des prix, visant à éviter tant l'inflation que la déflation, sera inscrite dans la loi comme l'objectif prioritaire. Il n'est pas nécessaire de préciser que l'approvisionnement en monnaie doit permettre d'utiliser pleinement le potentiel de production. Mais

il n'est en revanche pas question d'élargir davantage le mandat de l'institut d'émission à des objectifs de politique de l'emploi et de politique de la croissance. Il faut par ailleurs éviter de politiser la BNS en définissant le niveau de ses réserves monétaires et en calculant son bénéfice. Cette tâche doit rester du ressort de la direction de la BNS et de son Conseil de banque. En revanche, l'obligation qui lui est faite de rendre compte au Conseil fédéral, au Parlement et au grand public n'est pas contestée, tout comme la nécessité de renforcer la surveillance des systèmes de paiement dans l'intérêt de la stabilité du système financier.

Il ne reste plus qu'à espérer que la Suisse se dotera d'une loi sur la BNS moderne, qui fixe la mission de la banque centrale de façon à ne susciter aucune attente erronée dans les possibilités de la politique monétaire.

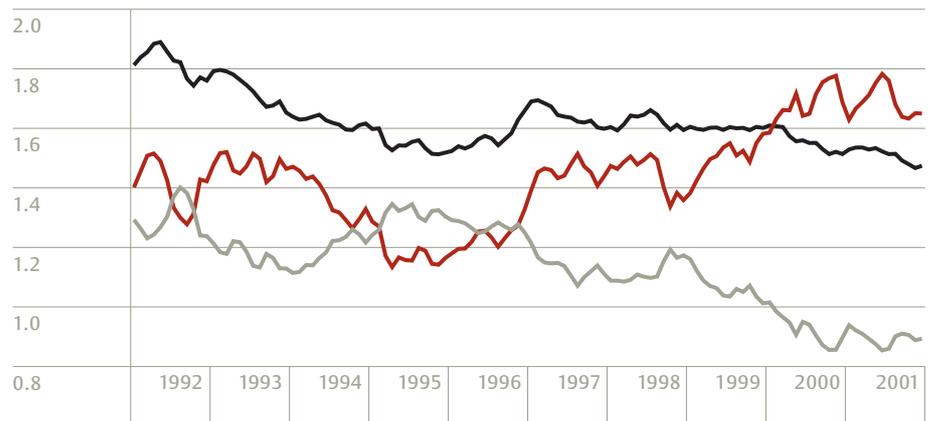
### Valeur extérieure réelle du franc par régions (pondérée par les exportations)

Zone euro  
 Amérique du Nord  
 Asie (disponible depuis janvier 1999)  
 Moyenne mensuelle, indexée: janvier 1999 = 100  
 Source: KOF EPFZ



### Cours de change

CHF/euro  
 CHF/US\$  
 US\$/euro  
 Devises, Moyenne mensuelle  
 Source: KOF EPFZ



## Indispensables réformes de politique agricole

La Suisse a besoin d'une agriculture moderne et performante, qui pense en termes d'économie d'entreprise et se montre ouverte à la division du travail et à la coopération comme aux marchés européens et internationaux. Seule une agriculture moderne, spécialisée et appliquant un mode de production durable peut remplir ces exigences. Voilà pourquoi des réformes s'imposent d'urgence dans ce secteur économique.

### Situation actuelle

Bien que la nouvelle loi sur l'agriculture (LAgr) ne soit entrée en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la réforme agricole doit à tout prix se poursuivre si l'on souhaite que notre agriculture garde le pas avec les transformations économiques, techniques et sociales de son environnement. Ce besoin de réformes ressort notamment du fait que l'agriculture est encore très protégée à l'égard du monde extérieur et qu'elle souffre toujours de surréglementation. Plus les ajustements seront hardis et les adaptations précoces – notamment dans le secteur laitier – meilleures seront les possibilités d'écoulement des produits agricoles suisses sur les marchés nationaux et internationaux.

Certes, la Fédération des entreprises suisses reconnaît toute la valeur des réformes engagées dans les années nonante, notamment l'application jusqu'à la fin de 2000 des engagements contractés dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT en vue de réduire les barrières aux frontières (tarification, réduction progressive des protections indigènes liées aux produits et des subventions à l'exportation). Mais pour les raisons évoquées plus haut (hyperréglementation et verrouillage à l'égard du marché mondial), un ralentissement du rythme des réformes agricoles serait néfaste dans la mesure où la Suisse doit se préparer au renforcement probable des directives de l'OMC. Voilà pourquoi les propositions formulées par le Département fédéral de l'économie sous le titre «Politique agricole 2007» en vue d'adapter l'arsenal des mesures de politique agricole ne sont pas totalement satisfaisantes. Quelque forme que prendra la nouvelle politique agricole, l'économiesuisse estime qu'elle devra respecter les impératifs suivants:

- l'agriculture doit être en phase avec le marché, autrement dit tournée vers les consommateurs;

- elle doit être compétitive, ce qui ôte toute justification matérielle, en matière de paiements directs, aux exigences liées à des critères limitatifs (surface, revenus, fortune) ainsi qu'à la dégressivité en fonction de la taille des exploitations (on ne saurait admettre que l'Etat sanctionne des structures efficaces);
- l'agriculture doit viser la durabilité, ce qui implique que la politique agricole associe à l'efficacité économique, dans la même mesure, la protection de la santé, la protection des consommateurs et la protection de l'environnement.

La Fédération des entreprises suisses reconnaît le rôle important dévolu à la «multifonctionnalité» de l'agriculture. C'est tout spécialement le cas pour l'agriculture de montagne, qui joue dans notre pays un rôle particulier, pour ce qui est de préserver la stabilité de l'habitat alpin qui s'est constitué au fil des siècles aussi bien que de souligner l'attrait touristique des Alpes. Il convient toutefois de ne pas abuser du concept, somme toute plutôt vague, de «multifonctionnalité». Les objectifs relevant de la politique de l'emploi, de la politique régionale et de la politique de l'environnement ne peuvent être atteints grâce à la politique agricole uniquement.

Au reste, il s'agit aussi d'éviter tout débat stérile opposant l'agriculture «conventionnelle» à l'agriculture «écologique». Grand n'est pas forcément synonyme de mauvais et petit ne signifie pas toujours excellent. De plus, le terme «conventionnel» est trompeur, car il donne à croire que les nouvelles connaissances techniques permettant une exploitation des sols durable et respectueuse de l'environnement n'ont pas encore fait leur entrée dans la production. L'agriculture quelle qu'elle soit correspond toujours à une intrusion humaine non dénuée de risques dans le monde naturel. Indépendamment de la forme de l'exploitation, il convient en fait, dans

notre pays précisément, de veiller surtout à ce que la production et la distribution des denrées alimentaires demeurent en bonne harmonie avec les exigences de l'environnement et de la santé.

Enfin, le consommateur n'a nul besoin d'être mis sous tutelle et éduqué par l'Etat. Des campagnes dirigées contre des réalités économiques qui visent à détourner le consommateur de ses habitudes alimentaires et d'achat n'ont pas leur place dans une économie de marché. L'Etat n'a pas non plus à financer les surcoûts imputables à la consommation de produits écologiques onéreux. Le consommateur est certainement le mieux à même de savoir où vont ses préférences, de déterminer combien d'argent il peut ou il veut dépenser pour son alimentation et de choisir l'origine des produits qu'il entend acheter. Il faut pour cela, en matière de déclaration de composition, des dispositions crédibles, rédigées en termes clairs et d'application facile, qui ne débouchent pas sur de nouvelles fermetures de marchés ou entraves commerciales.

#### **Le financement de la politique agricole**

Au nombre des conditions-cadres importantes dont doit disposer l'agriculture figure sans nul doute la garantie de financement des mesures de politique agricole. Bien que le rapport de la procédure de consultation ne tire pas de conclusions définitives à cet égard, on pense que ce financement devrait se maintenir à l'avenir autour de 3.5 milliards de francs par année. Notons à ce propos que le surcroît annuel de dépenses qu'entraîne la révision de la loi agricole par rapport au plan financier 2003 est de 60 millions de francs en moyenne pour les années 2004/2007.

En principe, l'agriculture peut prétendre à une indemnisation équitable des prestations durables qu'elle fournit en faveur de la collectivité. Les versements directs alloués à ce titre ne se justifient toutefois que si ces prestations sont effectuées de manière efficace, c'est-à-dire au moindre coût pour l'économie nationale. Cela suppose des structures d'exploitation compétitives et la capacité de l'agriculture à s'adapter en permanence – comme tout autre secteur économique – aux transformations du marché. Notons toutefois que pour que ce processus puisse se dérouler de façon bien ordonnée, respecter les critères de durabilité et demeurer socialement

supportable, on met à disposition de l'agriculture tout un éventail d'instruments (aide aux exploitations, conseil, crédits d'investissement, etc.) dont aucun autre secteur ne bénéficie.

Même si l'économie suisse approuve les objectifs assignés à la politique agricole par l'article 104 de la Constitution fédérale, elle estime qu'ils ne doivent pas être interprétés comme un chèque en blanc par les responsables des budgets du secteur agricole. Car les tâches publiques concernant l'agriculture sont soumises comme les autres à l'impératif défini en ces termes dans les Lignes directrices des finances fédérales: «notre quote-part fiscale et notre quote-part de l'Etat doivent figurer parmi les plus basses des pays de l'OCDE».

#### **Les grands chapitres:**

##### **Secteur laitier**

En tant que secteur clé de l'agriculture suisse, l'économie laitière reste soumise, encore et toujours, à un régime relativement restrictif qui n'est guère compatible avec les buts supérieurs que sont la compétitivité (garantie des parts de marché) et le renforcement économique des exploitations. Par conséquent, une libéralisation plus poussée du marché laitier s'impose absolument, notamment en raison des conséquences positives, démontrées par les économistes, d'une suppression contrôlée du contingentement laitier, ainsi qu'en raison de l'évolution internationale. Bien sûr, nous comprenons qu'une mesure ayant de telles implications ne puisse être appliquée du jour au lendemain et qu'elle doive, au contraire, être introduite avec précaution et faire l'objet d'une réglementation transitoire. Pour autant, nous n'estimons pas judicieux de viser la simultanéité avec la suppression possible des quotas laitiers au sein de l'Union européenne, car cela se traduirait nécessairement par un attermoisement des réformes.

Compte tenu des perspectives – et indépendamment de la politique laitière pratiquée par l'UE – le contingentement laitier constitue dans le régime agricole actuel un corps étranger qui fait obstacle à un alignement plus étroit de notre agriculture sur les règles de l'économie de marché. Sortir de ce système de quotas qui a fait son temps ne conduirait pas seulement à la mise en place de structures de production laitière plus concurrentielles et rentables;

cela garantirait aussi une allocation des ressources plus efficace sur le plan macro-économique grâce à une spécialisation plus poussée des exploitations. Voilà pourquoi il convient de créer sans tarder la base légale qui nous permettra de passer dans les meilleurs délais à un marché laitier libéré du contingentement.

### **Production animale**

Les actuelles dispositions des articles 46 et 47 L'Agr qui réglementent les effectifs maximums d'animaux de rentes surchargent inutilement la loi sur l'agriculture. Non seulement leur efficacité est restée jusqu'à ce jour très limitée, mais l'objectif qu'elles poursuivent peut être atteint de façon plus efficace par une autre voie (celle de la loi sur la protection des eaux en l'occurrence). Nous préconisons dès lors leur suppression.

L'attribution des contingents tarifaires, notamment dans le secteur de la viande, reste une pomme de discorde. Compte tenu de la brièveté des expériences pratiques faites avec l'article 48 L'Agr, il est évident qu'un changement serait pour l'heure prématuré. Voilà pourquoi l'attribution de contingents tarifaires dans les conditions les plus favorables au respect de la concurrence et à la transparence reste une tâche permanente – du moins tant qu'on n'aura pas décidé de supprimer les contingents. Dès lors, la Commission de la concurrence devrait réexaminer périodiquement l'attribution des contingents telle qu'elle découle de l'article 48.

### **Paiements directs**

Par principe, le fait de moduler les paiements directs en fonction des surfaces, du nombre d'animaux, du revenu et de la fortune contrevient au principe qui consiste à indemniser intégralement les prestations (notamment écologiques) fournies par l'agriculture en faveur de la collectivité. Etant donné que les modes d'exploitation respectueux de l'environnement et des animaux ne dépendent pas de la dimension de l'exploitation, du revenu ou de la fortune, nous appuyons sans réserve la suppression prévue de l'ensemble de ces restrictions. De ce point de vue, l'introduction d'un nouveau critère d'octroi par «unité de main-d'œuvre standard» serait donc incohérente et contradictoire.

Nous rejetons ce critère, car non seulement il réduirait l'incitation aux mesures de rationalisation, mais il aurait encore, par là-même, des conséquences indésirables en matière de répartition. Les paiements directs tirent essentiellement leur légitimité de l'exploitation des surfaces et non du coefficient de travail humain. A la rigueur, nous pourrions souscrire à la fixation d'une valeur limite pour la somme des paiements directs allouée par unité de main-d'œuvre standard si des raisons d'acceptabilité politique rendaient cette mesure indispensable.

Aujourd'hui comme hier, l'économie suisse exprime son scepticisme à l'endroit des «contributions éthologiques», c'est-à-dire des aides fournies par l'Etat aux modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux. Car une très grande partie de l'offre multiple de prestations que fournit aujourd'hui l'Etat à ce titre ne peut guère être qualifiée de prestation bénéfique pour la collectivité si l'on tient compte des critères habituels de non-rivalité et de non-exclusion qui ont cours dans le domaine de la consommation. Cela vaut tout spécialement pour les contributions versées en faveur de modes d'élevage particulièrement respectueux des animaux de rente et des consommateurs. En principe, l'action du marché (autrement dit du consommateur) est suffisante pour assurer les niveaux de qualité souhaités, c'est-à-dire des niveaux supérieurs aux standards minimums de la production agricole ou animale. On ne saurait donc admettre que l'Etat stimule la demande de produits particulièrement écologiques au moyen d'un flot continu de nouvelles contributions et/ou subventions, car les procédés de fabrication écologique de produits commercialisables ne justifient pas en tant que tels des mesures promotionnelles de la part des pouvoirs publics.

Du point de vue de l'économie nationale, enfin, il est on ne peut plus discutable de vouloir sans cesse développer des prestations agricoles en faveur de la collectivité pour l'unique raison qu'elle serviraient «l'intérêt général»; une telle politique entraîne nécessairement une baisse du niveau de prospérité, puisque le bénéfice individuel issu de la consommation de biens collectifs est moins important que la perte résultant du financement de ces mesures par l'impôt. En principe, une stratégie d'incitation, comme celle qui sous-tend les contributions pour prestations écologiques, devrait être limitée dans

le temps et dégressive. En conséquence, economie-suisse refuse toute extension ultérieure de ces contributions, comme celle qui est prévue au titre du nouvel article 76a se rapportant aux «contributions éthologiques». Bien entendu, elle ne s'oppose pas pour autant à ce que les contributions actuelles en faveur du bien-être des animaux soient mises en exergue.

### **Mesures sociales et structurelles**

A l'avenir, l'agriculture va devoir continuer de s'adapter aux transformations de son environnement si elle entend affirmer sa place dans l'économie suisse. Cela signifie qu'elle doit poursuivre sa mutation structurelle. Mais pour que cette mutation puisse s'effectuer dans la bonne direction et à un rythme socialement acceptable, il faut un train de mesures adéquates. La Fédération des entreprises suisses soutient dès lors les modifications prévues du dispositif d'accompagnement social, notamment les contributions temporaires à la reconversion professionnelle selon l'article 86a (nouveau).

En revanche, lorsqu'il est question d'étendre encore les crédits d'investissement, il faut garder le sens de la mesure et rester au diapason avec le reste de l'économie. Cela signifie qu'il faut s'en tenir au principe d'une rigoureuse neutralité à l'égard de la concurrence (article 87) et renoncer à développer les crédits d'investissement en faveur de mesures individuelles (article 106).

Aux yeux d'economiesuisse, l'extension du principe de précaution selon l'article 148a va trop loin. Il ouvre la porte à toutes les interventions possibles et imaginables à ce titre, ce qui risque de transformer ce principe en un instrument ennemi du progrès. L'article 148a ne doit pas être utilisé pour faire barrage au développement de technologies nouvelles et plus sûres, sans quoi la généralisation du principe de précaution pourrait avoir finalement pour conséquence de réduire notre capacité de réaction face aux risques.

### Le développement durable: terme à la mode ou leitmotiv?

«Un développement est durable lorsqu'il répond aux besoins actuels sans porter atteinte aux possibilités des générations futures.»

Dix ans après le sommet de la Terre à Rio de Janeiro, la question du développement durable reste au cœur du débat politique. En septembre 2002, un «Sommet mondial sur le développement durable» aura lieu à Johannesburg. Il permettra de mesurer le chemin parcouru, mais devrait marquer aussi un nouveau départ. Pour préparer ce rendez-vous, le Conseil fédéral a lancé une pléthore d'activités et rédigé une stratégie sur le développement durable 2002. Les travaux visant à instaurer une surveillance du développement durable vont aussi bon train.

#### Position d'économiesuisse

##### Trois objectifs qualitatifs de même valeur:

Le développement durable doit s'inscrire dans un projet de politique cohérent, dans lequel chacune de ses trois dimensions (solidarité sociale, efficacité économique et responsabilité écologique) doivent être abordées globalement. Ces objectifs qualitatifs ont la même valeur: un objectif, qu'il soit écologique, économique ou social, ne peut pas être réalisé aux dépens des autres.

##### Coopération et responsabilité commune:

Le «développement durable» peut être décrit comme un processus de recherche, d'apprentissage et de mise en œuvre par consensus. Il implique la société tout entière et oblige à repenser les rôles dévolus à la politique et à l'économie. Plus que jamais, il est nécessaire de mettre en place des modèles de collaboration renforçant la responsabilité individuelle de tous les acteurs. Les défis qui les attendent ne pourront être maîtrisés qu'à la faveur d'un dialogue permanent et d'une prise de conscience collective de leur responsabilité à tous (producteurs, consommateurs, commerçants, Etat).

**Encourager l'innovation:** Le développement durable exige que l'on fixe des objectifs à long terme et que l'on prenne dûment en considération les besoins des générations actuelles et futures. Nul n'étant en mesure de prédire l'avenir, il est important de prévoir et de garder ouvertes le plus d'options et de laisser chacun libre de mener sa vie. Ce qu'il faut, c'est instaurer un cadre social et économique qui encourage l'essor scientifique et technologique, favorise la formation permanente de chaque individu et incite à investir en vue de promouvoir l'innovation tant au niveau de l'économie que de la société.

##### Harmonisation et coopération internationales:

Cette approche doit suivre étroitement l'évolution internationale. Une politique extérieure dynamique est par conséquent souhaitable. La Suisse peut faire œuvre de pionnier, certes, mais uniquement à condition de ne pas mettre en péril la compétitivité internationale de son économie. Enfin, il faut aussi éviter que le droit international de l'environnement soit un moyen de contourner le processus national de décision.

## Convention alpine: non aux réglementations inutiles

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

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 des paysages, forêts de montagne, tourisme, protection des sols, énergie, transports ainsi qu'un protocole sur le règlement des différends). En 2002, la procédure de ratification des protocoles s'ouvrira. Le Parlement règlera alors définitivement leur sort, car aucune demande de référendum n'est possible en l'espèce.

### Position d'économiesuisse

Durant les neuf 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. En toute logique, l'économie rejette leur ratification. L'économiesuisse ne remet pas en cause les objectifs de la Convention alpine. Elle reconnaît la nécessité de préserver l'écosystème unique des Alpes. Par contre, les mesures proposées dans les protocoles additionnels visant à concrétiser la Convention alpine ne sont pas acceptables pour l'économie. Un refus justifié notamment par les raisons suivantes:

- Malgré les promesses des autorités fédérales, les protocoles n'offrent pas une base suffisante pour pondérer correctement les intérêts de la protection de l'environnement et les intérêts économiques. Conformément aux principes du déve-

loppement durable, nous plaçons pour une prise en compte équilibrée des intérêts sociaux, écologiques et économiques.

- Du fait de la surévaluation des intérêts de la protection des Alpes et de la sous-évaluation volontaire des intérêts économiques, les régions de montagne sont pénalisées dans leur potentiel de développement. La dépendance des régions de montagne vis-à-vis des agglomérations s'accroît.
- 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 que la ratification des protocoles n'obligera pas la Suisse à durcir sa législation sur la protection de l'environnement, car celle-ci est connue pour son progressisme. 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 visé par la Convention, mais à toute la Suisse.
- A notre avis, 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 plus larges en Suisse que dans la plupart des pays parties aux protocoles, où la convention porte sur moins de 60 pour cent du territoire national.

## Les petites et moyennes entreprises (PME)

Dans le monde politique comme auprès du public, les PME sont tenues à juste titre en grande estime. Mais entre les discours et les faits, l'écart reste considérable. Si le thème des PME se prête aux discours les plus généreux, force est de constater qu'il y a encore fort à faire pour parvenir à créer un cadre légal qui leur soit réellement favorable.

Si l'on souhaite prendre l'exacte mesure du potentiel de contraintes administratives lié aux lois et ordonnances en vue d'aménager un dispositif réglementaire adapté aux besoins des PME, il ne faut pas craindre d'entrer dans les détails. Or, il apparaît qu'on rechigne à effectuer ce travail en profondeur, le plus souvent parce qu'il pourrait remettre en question des acquis ou des intérêts individuels découlant des règlements existants. Ajoutons à cela que la notion de PME est à ce point hétérogène que tout débat de politique économique risque de finir en bataille de mots. Il ne peut y avoir de perspective d'allègement et d'amélioration pour les PME que si la nécessité d'agir en leur faveur est clairement concrétisée dans un concept de base.

### Secteur dominant de l'économie

Les petites et moyennes entreprises (occupant jusqu'à 249 personnes à plein temps) demeurent la catégorie d'entreprises de loin la plus répandue dans l'économie suisse. En 1998, elles formaient 99.7 pour cent du nombre total d'entreprises et occupaient 69 pour cent de la population active. Les PME dominent aussi bien le secteur secondaire que le tertiaire. On les trouve en grand nombre dans toutes les branches de l'économie, à quelques exceptions près (banques et assurances, par exemple). Sous l'influence de la tertiarisation (passage à l'économie et à la société des services), la structure des entreprises en Suisse va encore évoluer en direction des petites et très petites entreprises. Enfin, la tendance à la création de nouvelles entreprises participe également à cette évolution réjouissante.

### Structure des tailles d'entreprises en Suisse, 1998

Taille	Entreprises		Personnes occupées	
0-1	131 770	44.7%	207 859	7.6%
2-9	131 939	44.8%	645 942	23.6%
10-49	25 832	8.8%	593 686	21.7%
50-99	2 806	1.0%	224 184	8.2%
100-249	1 575	0.5%	278 365	10.2%
250-499	463	0.2%	191 029	7.0%
500+	303	0.1%	591 179	21.6%
<b>Total</b>	<b>294 688</b>	<b>100.0%</b>	<b>2 732 244</b>	<b>100.0%</b>

Source: OFS (RE 1998)

Par conséquent, il est vain de penser qu'il existe quelque chose qui ressemble à une «PME suisse type». Les différences sont considérables non seulement entre les diverses branches de l'économie, mais encore entre les entreprises. C'est pourquoi il ne saurait y avoir à proprement parler de politique économique des PME, telle que certains la réclament de manière quelque peu irréfléchie.

Au contraire, la tâche de l'Etat consiste à créer des conditions-cadres favorables aux investissements et aux innovations, qui offrent à toutes les entreprises de bonnes possibilités de développement. A cet égard, les autorités doivent veiller à la stabilité monétaire et mener une politique budgétaire solide, comprenant une baisse des cotisations obligatoires et de la charge fiscale. Surtout, elles doivent assurer un cadre normatif et réglementaire raisonnable qui maintienne les charges administratives au plus bas niveau possible, ainsi qu'un système de formation et de perfectionnement moderne, ouvert sur l'avenir. Enfin, elles doivent veiller en permanence à prendre les mesures les plus favorables possible aux échanges extérieurs.

### **La compatibilité PME: une tâche de politique économique permanente**

Compte tenu des structures économiques suisses et du mandat général de politique économique, les autorités doivent en permanence se donner pour tâche d'aménager et d'appliquer les règles indispensables à l'accomplissement des objectifs économiques et politiques de telle façon qu'il en résulte le moins possible d'inconvénients et d'effets secondaires pour les entreprises en général et pour les PME en particulier. Les autorités ont toujours la possibilité de réduire les coûts découlant des réglementations et de leur mise en application. Les PME se satisfont pleinement d'améliorations ponctuelles, modestes mais constantes, car dans ce domaine les «grandes avancées» sont de toute façon impossibles. Cette démarche exige toutefois un réexamen permanent du carcan réglementaire.

### **Des améliorations pour les PME**

Le 1<sup>er</sup> mars 2001 est entrée en vigueur la nouvelle loi fédérale sur la promotion des exportations, qui entend notamment renforcer la capacité d'exportation des PME en améliorant les informations sur les marchés ainsi que les offres de conseil et de marketing à l'étranger. Selon les chiffres du recensement des entreprises de 1998, on dénombre quelque 30 000 PME actives dans le secteur de l'exportation. Fort heureusement, on observe aussi des progrès dans la collaboration entre hautes écoles et PME. Les séminaires organisés par *economiesuisse* à cet effet ont certainement contribué à ce développement réjouissant.

### **Nouveaux efforts indispensables**

En revanche, seuls de maigres progrès ont été réalisés dans les autres domaines passés en revue par notre annuaire de politique économique l'an dernier. On déplore en particulier l'immobilisme du dossier fiscal. La nécessité d'une relance se fait notamment sentir aux chapitres que voici:

- Réexamen permanent des enquêtes statistiques fédérales effectuées auprès des entreprises privées, afin de trouver de nouvelles méthodes statistiques, des synergies avec d'autres données administratives, etc., susceptibles de contenir

dans d'étroites limites les charges administratives imposées aux entreprises. Cette tâche est d'autant plus urgente aujourd'hui que dans le cadre du deuxième cycle des négociations bilatérales, la Suisse doit se préparer à reprendre de nouvelles statistiques au titre de l'acquis EEE.

- Révision à bref délai du droit relatif aux Sàrl, afin d'offrir aux PME une forme juridique moderne leur octroyant les mêmes possibilités que le statut de SA, pour un moindre coût, mais avec la même sécurité juridique.
- Simplification de la procédure de décomptes dans le domaine social (songeons au grand nombre de caisses et d'administrations: AVS, assurance-accidents, LPP, assurance-chômage, etc.)
- Suppression de la discrimination frappant les PME en matière de taxes écologiques. Il est choquant de constater que pour la taxe sur les COV, par exemple, aucune restitution n'est prévue au-dessous de 3000 francs.

Pour *economiesuisse*, la politique des PME revêt une très grande importance. Notre association restera résolument engagée sur ce dossier à l'avenir, car de substantiels progrès doivent encore être réalisés sur la voie de la «compatibilité PME» de l'Etat.

### Orientation générale de politique financière inquiétante

Contrairement à l'évolution constatée dans beaucoup de pays de l'OCDE, les dépenses publiques et la charge fiscale globale ont augmenté de manière disproportionnée en Suisse au cours de la dernière décennie. Et une inversion de tendance n'est pas en vue. Malgré cela, les autorités semblent se satisfaire de la situation actuelle et s'accommoder d'une possible spirale à la hausse.

#### Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale toujours à la hausse

La situation financière de la Confédération reste très préoccupante. Le plan financier discuté dernièrement par le Parlement prévoit d'ici à 2005 une augmentation des dépenses dépassant largement quatre pour cent par an, soit 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 en Suisse 50 pour cent du PIB pour 1999, comme le confirme l'administration.

Ainsi, contrairement aux objectifs qu'il s'est fixé dans les «lignes directrices des finances fédérales», le Conseil fédéral prévoit la poursuite de l'augmentation de la quote-part de l'Etat et de la quote-part d'impôt. A cela s'ajoutent tous les appétits de dépenses nouvelles des milieux concernés dans les domaines social, des transports, de la formation ou de l'aide au développement, appétits attisés par l'excédent extraordinaire et passager de quatre milliards en 2000. A ce titre, le déficit inquiétant du compte 2001 risque de freiner certaines ardeurs. 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.

#### Evolution du budget de la Confédération

	V 01	V 02	FP 03	P 04	P 05	Ø Δ p.a.
Dépenses (en mrd)	48.9	50.6	52.5	55.5	57.4	
Δ Variation (en %)		+3.5	+3.7	+5.8	+3.3	+4.1
Recettes (en mrd)	48.9	51.0	51.9	55.2	58.2	
Δ Variation (en %)		+4.2	+1.8	+6.4	+5.5	+4.4
<b>Solde (en mrd)</b>	<b>+0.0</b>	<b>+0.4</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.4</b>	<b>+0.8</b>	

Source: DFF, Budget 2002/Plan financier 2003-2005

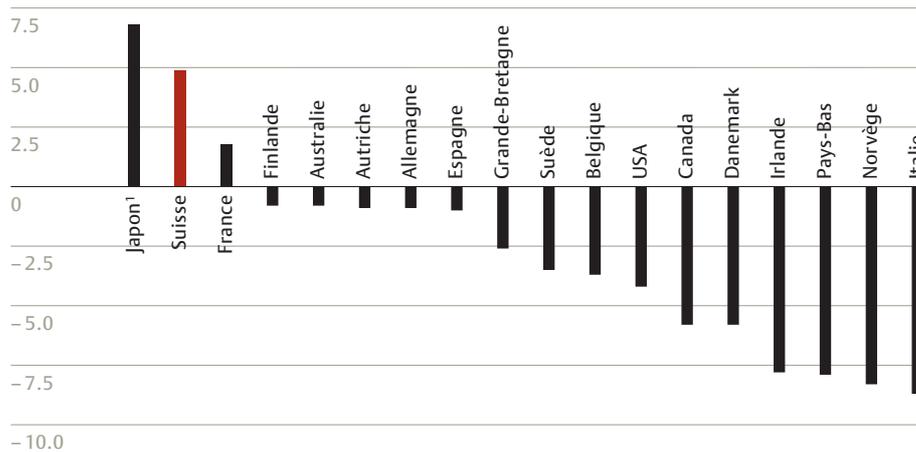
La capacité de notre pays à financer durablement les tâches incombant à l'Etat pourrait être mise en danger et la compétitivité de la place économique s'en trouverait affectée. Il faut donc absolument apporter à temps les corrections qui s'imposent pour éviter une dérive des finances publiques. Pour sortir du cercle vicieux des quotes-parts fiscale et de l'Etat sans cesse croissantes, des pistes concrètes existent.

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 ainsi tracé la voie à suivre. De son côté, le Conseil des Etats semble préférer des mesures timides. Rappelons que les 2.8 milliards de réductions fiscales décidées par le National ne représentent guère que deux pour cent de l'ensemble des recettes des collectivités publiques. Ainsi, 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.

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

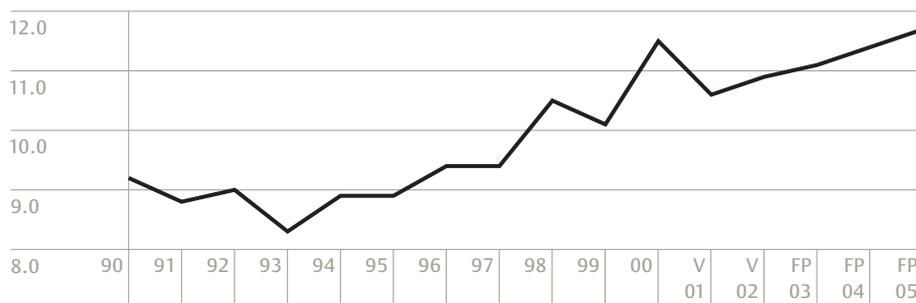
1990 – 2000, en pour cent  
 Source: DFF, Budget 2002  
<sup>1</sup> Comparaison 1990–1999

### Quote-part de l'Etat (dépenses) – comparaison internationale, 1990–2000



En pour cent du BIP  
 Source: DFF, Budget 2002 /  
 Plan financier 2003–2005

### Quote-part fiscale de la Confédération



permet désormais de maîtriser l'évolution des dépenses en corrigeant le niveau du plafond des recettes 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. 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.

### **Position d'économiesuisse**

- Il importe que la Suisse reste parmi les meilleurs dans la compétition fiscale internationale et ne rétrograde pas. Pour renforcer durablement l'attrait fiscal de la place économique suisse et donner un signal positif au plan international, le principe d'une baisse substantielle de la charge fiscale – laquelle a massivement augmenté au cours des dernières années – reste plus que jamais un enjeu prioritaire de politique économique.
- Les perspectives financières montrant une explosion des dépenses sont inacceptables. Si la Suisse entend sortir durablement du cercle vicieux d'une quote-part fiscale et d'une quote-part de l'Etat sans cesse croissantes, il importe d'engager à temps des baisses d'impôts et d'assurer la discipline budgétaire nécessaire. Le frein à l'endettement constitue un instrument utile pour y parvenir. Il faudra aussi et surtout réexaminer en profondeur et sans tabou les activités de l'Etat et se pencher sur les moyens de maîtriser l'évolution des dépenses.
- Le paquet fiscal en cours, tel qu'il a été ficelé par le Conseil national, est un premier pas dans la bonne direction, qui se justifie à plus forte raison dans un contexte de morosité. Ce paquet est plus que jamais nécessaire pour relancer l'économie, la confiance des consommateurs et les investissements. Il faut donc soutenir les allègements en

faveur des familles, garder dans le paquet une composante suffisante en faveur de l'économie (place financière et entreprises) et maintenir, tout en l'améliorant, le système actuel en matière d'imposition du logement.

- En ce qui concerne les baisses d'impôts à venir, l'accent doit porter sur des mesures en faveur des entreprises et des entrepreneurs. Ceux-ci constituent en effet le moteur d'une croissance durable. Leur part aux impôts a d'ailleurs considérablement augmenté ces derniers temps, ceci en dépit de la réforme fiscale des entreprises de 1997.
- Le nécessaire délai de mise en œuvre effective des mesures impose d'engager rapidement le mouvement de baisse des impôts. Cela permettra surtout d'endiguer préventivement et à temps l'apparition de nouvelles dépenses. En parallèle, il convient de continuer les efforts pour rembourser la dette publique, notamment avec de possibles recettes extraordinaires.

## Nouveau régime financier

Il convient de mener ce projet à bien en mesurant la dimension stratégique des importantes réformes fiscales à engager ces prochaines années.

### Réexaminer le système fiscal

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 pour cent 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».

La consultation a fait ressortir un accueil plutôt mitigé au projet du Conseil fédéral. D'une part, il lui est reproché son manque de vision pour le futur et le fait qu'on ait laissé passer l'occasion de repenser le système fiscal dans son ensemble. D'autre part, les propositions concrètes de l'économie formulées dans le «Concept fiscal pour la Suisse» n'ont été que sommairement prises en compte. Il est donc souhaitable que les autorités consentent à entamer une discussion approfondie sur ces propositions.

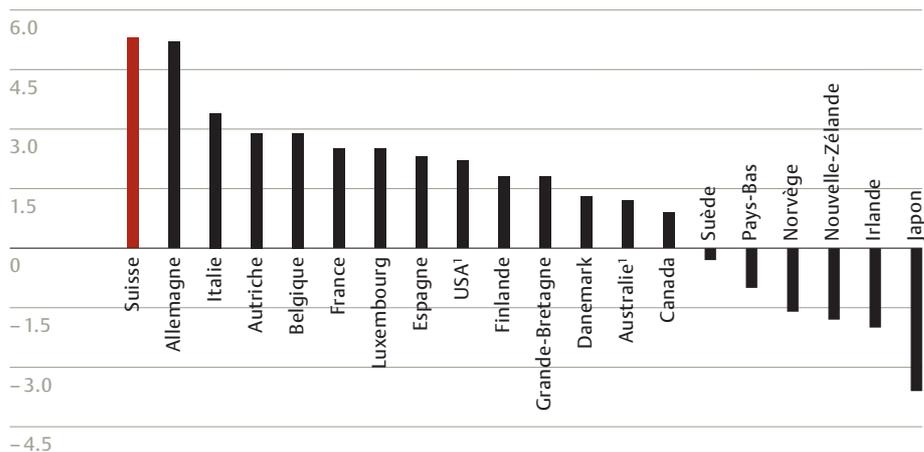
### Position d'économiesuisse

- Le «Concept fiscal pour la Suisse» constitue la base de discussion des milieux économiques.
- 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 assurances 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 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 afin de simplifier les flux financiers.
- Il faut soutenir les démarches visant à examiner les affectations discutables. C'est pourquoi il n'est pas logique de perpétuer dans le droit ordinaire les récents relèvements de la TVA ainsi que son affectation au financement des grands projets ferroviaires, des assurances sociales et des primes d'assurance maladie. Une telle démarche n'est pas conforme au droit en vigueur qui prévoit des garde-fous (limitation dans le temps, caractère conditionnel).
- La suppression de la limitation dans le temps du prélèvement de l'IFD et de la TVA est rejetée. Il est utile et nécessaire de réfléchir sur le système fiscal à intervalles réguliers.
- Afin de respecter la volonté populaire, il importe de ne pas rouvrir une nouvelle fois 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.

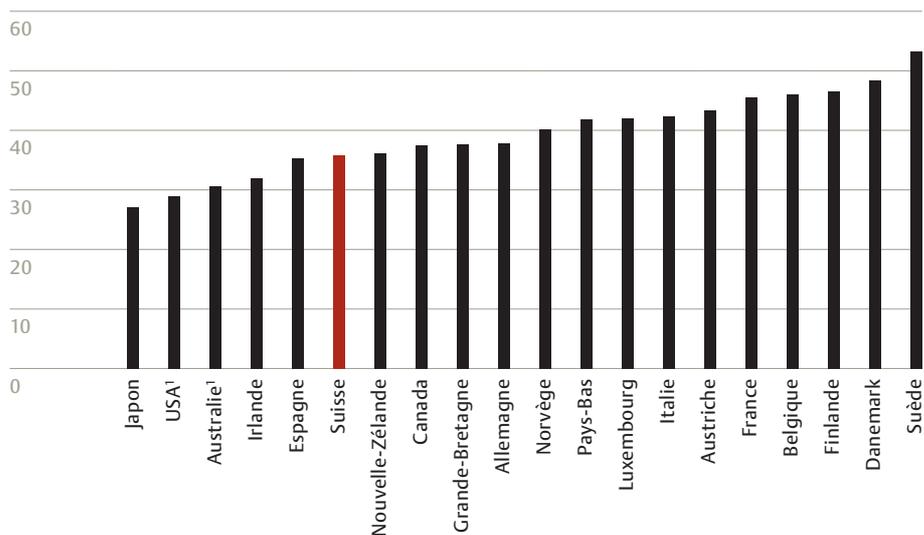
Quote-part fiscale, comparaison internationale, 1990–2000

1990 – 2000, en pour cent  
 Source: ESTV; Revenue Statistics  
 1965 – 2000, OCDE 2001  
 1 Comparaison 1990–1999



Quote-part fiscale, comparaison internationale, 2000

2000, en pour cent du PIB  
 Source: ESTV; Revenue Statistics  
 1965 – 2000, OCDE 2001  
 1 Chiffre 1999



## 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 allégement fiscal substantiel.

### Renforcer l'attrait fiscal de la place économique

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 bénéfices ou son allégement. 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 la double imposition des bénéfices sans compensation. 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. Cette mesure est cependant remise en question au Conseil des Etats.

Le Conseil fédéral s'est déclaré 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. Le projet pourrait être mis en consultation dans le courant de l'été 2002. 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.

### Position d'economiesuisse

- 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 dernier déjà les travaux qui devraient 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 allégement fiscal substantiel. Une réduction de la charge fiscale des entreprises n'implique pas une diminution des recettes, mais, l'expérience en apporte la preuve, entretient la croissance.
- Pour donner à brève échéance un signal clair, il faut décider rapidement de réduire le taux d'imposition sur les bénéfices des entreprises. Une telle mesure correspond à la tendance actuelle avérée 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, une telle réduction est indiquée, car on a observé ces dernières années une augmentation des recettes de l'impôt fédéral sur le bénéfice dépassant de loin toutes les attentes. Cette augmentation substantielle a d'ailleurs un caractère structurel justifiant une correction.
- 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 bénéfices, 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 en imposant – aussi bien à l'échelon fédéral que cantonal – seulement la moitié de tous les dividendes perçus.

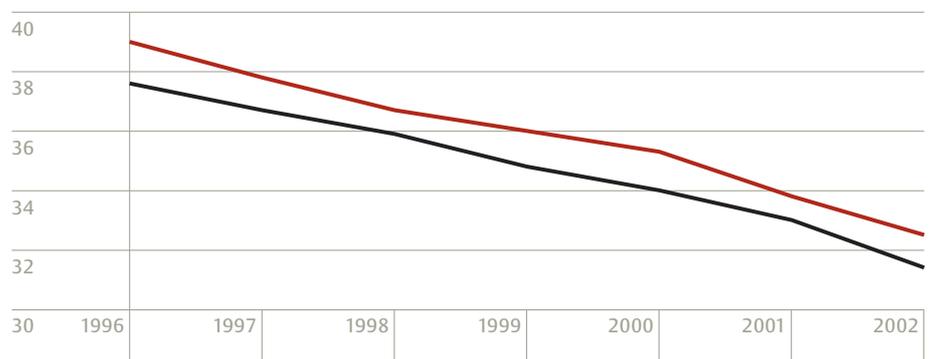
- Même si un impôt sur les gains de participation peut se justifier sur le plan de la systématique fiscale, les Suisses ont clairement indiqué qu'ils ne voulaient pas d'un nouvel impôt portant atteinte aux entreprises et à la place financière. Par conséquent, il serait logique que le Conseil fédéral abandonne le projet visant à 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 contrecarrerait les efforts déployés pour encourager la mise 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 serait la bienvenue. 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).

UE

OCDE

Source: KPMG's Corporate Tax Rate Survey, janvier 2002

Taux d'imposition des entreprises dans l'OCDE et dans l'UE



## 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.

### Une réforme qui va dans la bonne direction

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 d'enfants 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 un 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 contrepartie, il a abaissé la déduction générale. Enfin, il a décidé d'exonérer le minimum vital des impôts cantonaux et communaux.

Sur le front de 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'economiesuisse

- 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 et de favoriser l'éclosion de la famille sous toutes ses formes. Une telle réforme ne doit toutefois pas constituer 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 le plus ciblé, car il retient le critère de la présence d'un ou plusieurs enfants dans le couple (mariés ou concubins). Il permet ainsi de mieux contrer les demandes pour l'introduction d'une allocation pour enfant au niveau fédéral. Il est en outre le système qui répond le mieux à l'objectif d'une baisse fiscale généralisée. Ce modèle présente toutefois des inconvénients du point de vue de la charge administrative. L'économie peut donc 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'étendre les mesures aux droits d'émission, en se concentrant notamment sur le capital-risque.**

### Réduire les handicaps de la place financière

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, 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 discuté au Parlement. Le Conseil national a ainsi 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 a décidé de porter à un million de francs la franchise du droit d'émission, mesure entraînant une perte de recettes très limitée. Il n'est toutefois pas certain que le Conseil des Etats se rallie aux baisses décidées par le Conseil national. 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.

### Position d'economiesuisse

- 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. Lors du passage du droit urgent au droit ordinaire, il faudra veiller à éviter 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. 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 ne serait pas préférable de maintenir le système actuel en l'améliorant.

### Le changement de système en vaut-il la peine?

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'incidences 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.

La suite de la discussion a montré que les opinions divergeaient fortement quant à l'opportunité d'un tel changement, en particulier au sein des milieux concernés. Le Conseil fédéral a malgré tout maintenu ce projet, quasiment neutre du point de vue des recettes, qui constitue l'un des éléments du paquet fiscal en discussion. 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 aperiodiques). Elle prévoit aussi des mesures d'appoint pour les nouveaux propriétaires leur permettant de déduire de manière dégressive les intérêts hypothécaires au cours des dix ans 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 prendre leurs dispositions à long terme. Enfin, le projet propose une déduction pour l'épargne-logement dans 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.

### Position d'economiesuisse

- Une politique cohérente et intégrée, encourageant l'accession à la propriété du logement, 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.
- 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, raison pour laquelle cette réforme doit être dissociée du reste du paquet fiscal. Si finalement le projet de réforme n'offre pas une 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.

### **Société de l'information: exploiter toutes les chances des nouvelles technologies**

**Il appartient à l'économie privée d'exploiter toutes les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication. La responsabilité de l'Etat consiste à créer un cadre propice aux innovations.**

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle clé dans le domaine économique. Contrairement à d'autres innovations, leur utilisation et leur exploitation commerciale ne se limitent pas à quelques secteurs, mais s'étendent à la quasi-totalité de l'économie. Ces innovations exercent une forte influence sur la croissance et l'emploi dans l'ensemble de l'économie et provoquent de profondes mutations dans les entreprises. La diminution des coûts de communication a pour conséquence de réorganiser des filières entières de valeur ajoutée. Après des années nonante où l'économie aura connu aussi bien l'ivresse que la déprime, le monde entre aujourd'hui dans une ère nouvelle, caractérisée par un recours large et systématique à l'information dans tous les domaines économiques et sociaux. La crédibilité et la réputation seront deux valeurs qui monteront en flèche. Actuellement, les lacunes dans les moyens juridiques existants ne facilitent pas la vue d'ensemble sur les conditions de concurrence. Les règles et normes juridiques sont aujourd'hui en pleine mutation et il est fort possible qu'en fin de compte, le droit économique et de la concurrence internationale se rapprochera beaucoup du droit privé, donc de l'ancien droit commercial. Dans ce contexte, les mesures d'autorégulation de l'économie s'imposent, à l'échelle internationale notamment.

L'avenir de la place économique suisse dépendra de la rapidité et de l'audace avec lesquelles l'économie, la politique et la société relèveront le défi. Des initiatives comme le programme d'impulsion CH21 et le projet e-comtrust posent de premiers jalons. Elles montrent que l'économie a su saisir, de sa propre initiative et sous responsabilité, toutes les chances offertes par les TIC.

Pour 2002, la Confédération s'est fixé les priorités suivantes:

- lancer une campagne de formation tous azimuts (formation de base et formation continue);
- mettre en œuvre les projets d'e-government (guichet virtuel, vote électronique);
- reconnaître la signature électronique et créer des conditions de nature à garantir l'utilisation du commerce électronique.

#### **Position d'economiesuisse**

La fonction première de l'Etat consiste à créer des conditions cadre propices à l'innovation et favorables à l'essor des nouveaux marchés et technologies en Suisse, ce qui implique qu'il mette en œuvre le programme suivant: fiscalité modérée, libre accès au marché, efficacité de la concurrence et stabilité du cadre juridique. Mais à côté de cela, les pouvoirs publics ont trois autres tâches primordiales à accomplir:

- lancer une offensive dans le domaine de la formation en vue d'apprendre à de larges couches de la population à se servir des TIC;
- combler les lacunes du droit actuel afin d'assurer la sécurité juridique du commerce électronique;
- réprimer la «cybercriminalité».

Par ailleurs, economiesuisse soutient toutes les mesures de l'Etat susceptibles d'améliorer l'organisation et l'exécution des tâches administratives grâce aux nouvelles technologies. En recourant à ces technologies de pointe, l'Etat contribue à en répandre la connaissance et l'usage.

La réalisation des tâches définies ci-dessus exige l'observation de certains principes:

- Les réglementations nécessaires doivent s'inscrire autant que possible dans le cadre économique général.
- Les activités on-line (en ligne) et off-line (traditionnelles) doivent être traitées sur pied d'égalité.
- Il faut absolument veiller à ce que les mesures prises soient en accord avec les développements internationaux.
- Les responsables de la politique économique

doivent réagir vite et de manière pragmatique à l'évolution technologique. Il s'agit d'éviter cependant tout activisme excessif de l'Etat.

- Le dynamisme dont fait preuve ce domaine exige un suivi très attentif et un dialogue permanent avec l'ensemble des acteurs sociaux.
- C'est l'économie privée qui met au point et développe les nouvelles technologies. Il lui appartient donc d'en saisir toutes les opportunités, de sa propre initiative et sous sa propre responsabilité. L'Etat a tout au plus un rôle moteur et d'arbitre à jouer.

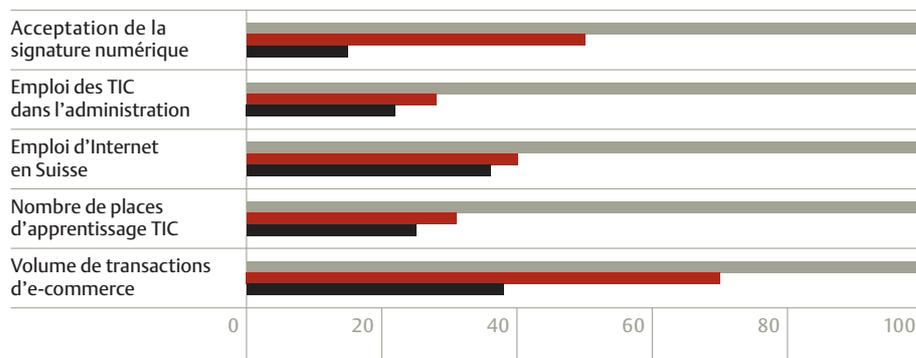
Objectif CH21 (2002)

Etat octobre 2001

Etat avril 2001

En pour cent  
Source: www.ch21.ch

### Baromètre CH21



## Télécommunications: il faut mener à bien le processus de libéralisation

L'aboutissement du processus d'ouverture du marché dans le domaine des télécommunications constitue une étape décisive en vue de renforcer la compétitivité internationale de la place économique suisse.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1998, le marché suisse a lui aussi été ouvert à tous les fournisseurs d'infrastructure et de télécommunications. Parallèlement, le législateur a défini et ancré dans la loi la notion de «service universel», et instauré une instance de régulation indépendante, la Commission fédérale de la communication (ComCom), chargée de veiller au respect des règles dans le marché libéralisé.

Pour les clients des services de télécommunication, ces évolutions se sont traduites par une baisse des tarifs de l'ordre de 50 pour cent depuis le milieu des années nonante. Toutefois, les effets de la concurrence semblent encore insuffisants dans les domaines de l'infrastructure de raccordement, des lignes louées et de l'accès aux connexions à large bande.

### Unbundling local loop (ULL)

Pour les connexions à large bande, notre pays risque, par exemple, de se faire distancer par ses voisins européens. La connexion à large bande par le réseau câblé de télévision n'a, jusqu'ici, pas vraiment percé sur le marché. Or la boucle locale radio (wireless local loop) ne pourra couvrir qu'un segment déterminé de la clientèle. Quant à la «powerline communication» (Internet par simple branchement sur une prise électrique), elle n'a pas encore fait ses preuves auprès du grand public. Dans ces conditions, le dégroupage de la boucle locale pourrait dynamiser considérablement l'activité économique dans son ensemble. La concurrence dans l'utilisation du câble est à la base de la concurrence entre fournisseurs de formules à large bande pour les PME et pour les clients privés. Un constat qui, sur le plan européen, a conduit l'UE à obliger ses membres à procéder au dégroupage dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

### Le service universel est garanti

Le dégroupage n'a pas d'incidence sur le service universel. Celui-ci est défini dans la loi sur les télécommunications comme un ensemble de services de télécommunication d'une qualité déterminée et à des prix réglementés qui doivent être mis à la disposition de toutes les catégories de la population sur l'ensemble du territoire national. L'accent est donc mis sur une offre universelle de services, que le monde politique se doit de définir de manière relativement restrictive et qui seront fournis non plus par l'Etat, mais par un prestataire de télécommunications, sur la base d'une concession. Une mise au concours, qui devait permettre de choisir ce futur prestataire, a eu lieu entre la fin 2001 et le début 2002. La ComCom sera chargée d'attribuer la concession d'ici au milieu de 2002. La garantie du service universel (parfois appelé faussement service public) est par conséquent, aujourd'hui déjà, indépendante d'une libéralisation du dernier kilomètre ou du fait que l'Etat soit actionnaire majoritaire de l'actuel fournisseur des prestations de service universel, à savoir Swisscom.

### Position d'économiesuisse

économiesuisse est favorable à la libéralisation du dernier kilomètre dans le domaine des télécommunications, pour les trois raisons suivantes:

- La concurrence sur le dernier kilomètre conduit à des produits plus innovants et à une baisse des tarifs, qui profitent pleinement aux consommateurs.
- Une infrastructure de télécommunication moderne et d'une qualité hors pair constitue – des études l'ont démontré – un atout de taille pour la place économique suisse.
- L'absence de concurrence sur le dernier kilomètre

influe sur les tarifs d'Internet. Or, dans ce domaine, les tarifs pratiqués en Suisse sont comparativement supérieurs à ceux en vigueur dans les pays de l'OCDE.

Pour economiesuisse, la mise à disposition d'un service universel de télécommunication performant est indispensable. Ce service doit toutefois être défini de manière restrictive. La mise au concours de la concession ad hoc constitue un moyen adéquat d'y parvenir. Cependant, en raison de l'absence de concurrence sur le dernier kilomètre notamment, seule Swisscom est, de facto, en mesure d'assurer le service universel. Dans ces conditions, il est quasiment impossible pour des tiers d'évaluer le montant de l'indemnité à verser au titre de cette prestation. Aussi, au lieu de débattre du prix, semble-t-il plus

important de renforcer rapidement la concurrence afin que, à l'avenir, des prix conformes au marché puissent se former.

economiesuisse soutient un assouplissement de la participation majoritaire détenue par la Confédération dans Swisscom, laquelle peut et doit s'imposer sur le marché libéralisé. Dans cette optique, Swisscom a besoin d'avoir les coudées franches. Par le passé, l'interventionnisme politique excessif a montré ses limites, et pourrait constituer un obstacle dans la compétition internationale actuelle. En outre, la participation majoritaire de la Confédération à Swisscom n'est pas indispensable pour garantir le service universel. La double casquette d'actionnaire majoritaire et d'autorité de réglementation de la Confédération ne saurait d'ailleurs être considérée comme très heureuse.

## **ORNI: des conditions-cadre raisonnables pour la communication mobile**

**Les réseaux de téléphonie mobile représentent une infrastructure cruciale pour l'économie helvétique. Un renforcement des valeurs limites suisses en matière de rayonnement non ionisant, qui sont déjà les plus strictes du monde, est donc inacceptable.**

En adoptant l'ordonnance sur la protection contre les rayonnements non ionisants (ORNI), le Conseil fédéral a fixé des valeurs légales concernant le rayonnement des installations de téléphonie mobile. Depuis son entrée en vigueur en février 2000, l'ordonnance – qui place la protection de l'homme et de l'environnement au premier plan – a, plutôt que de rendre les choses transparentes, créé l'insécurité au sein de la population et suscité des interprétations diverses parmi les autorités cantonales d'exécution. En effet, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) n'a pas édicté

des dispositions d'application claires. Au printemps 2001, l'OFEFP a publié de nouvelles recommandations techniques sur les méthodes de mesure et de calcul se rapportant au rayonnement des antennes de téléphonie mobile. La branche des opérateurs de téléphonie mobile, qui y voit un renforcement inutile des valeurs préventives, a réagi en présentant sa propre proposition.

De toute évidence, l'application de l'ORNI révèle l'existence de profondes divergences d'intérêts entre le souci de préserver la santé de la population, le mandat d'une desserte de communication mobile

couvrant l'ensemble du territoire national et les exigences en matière de protection du paysage visant à éviter les «forêts d'antennes».

**Position d'economiesuisse**

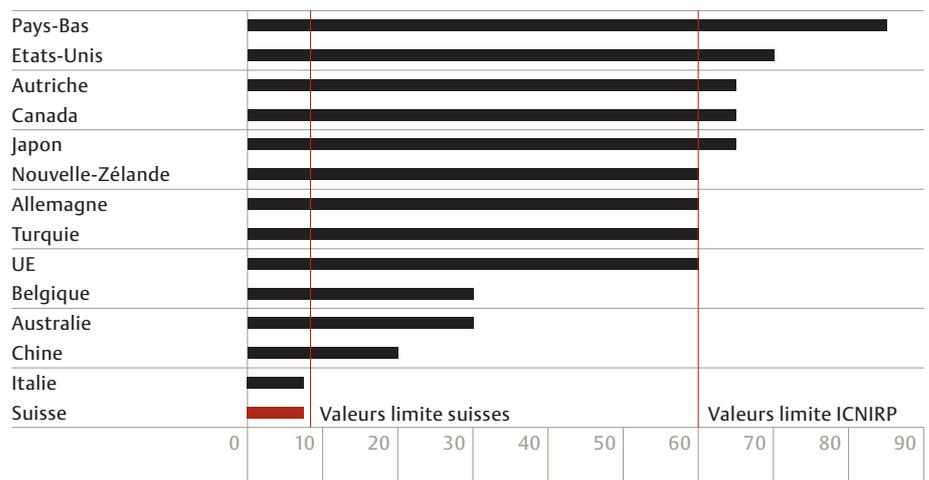
Il convient certes de saluer le fait que l'OFEFP ait enfin formulé des recommandations relatives à l'application de l'ORNI. Toutefois, ces recommandations signifient un renforcement, d'un facteur deux, de valeurs limites qui sont aujourd'hui les plus strictes du monde. Les valeurs en vigueur en Suisse sont déjà dix fois inférieures à celles définies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le renforcement préconisé entraînerait une réduction de plus de 75 pour cent de la puissance d'émission des installations de téléphonie mobile. Pour garantir le maintien d'une desserte de qualité et accessible à tous, les

opérateurs de téléphonie mobile devraient augmenter sensiblement le nombre d'antennes, ce qui remettrait en cause la constitution d'un réseau UMTS.

La proposition de l'OFEFP entrave le développement de la téléphonie mobile en Suisse, et ce au détriment des utilisateurs. Il faut savoir en effet qu'en septembre 2001 déjà, le nombre de raccordements mobiles s'élevait à 5.2 millions, dépassant ainsi celui du réseau fixe. Pour les PME, notamment, qui représentent la grande majorité des entreprises du pays, la communication mobile est devenue simplement indispensable. C'est pourquoi economiesuisse, convaincue de l'importance cruciale d'une infrastructure de communication de qualité, s'oppose au renforcement des valeurs préventives, qui porterait atteinte à la place économique suisse.

Intensité de champ électrique admise en V/m  
Source: SICTA

**Valeurs limites dans la téléphonie mobile: comparaison internationale**



## Politique relative au marché postal

Alors qu'au plan européen la question de l'ouverture du marché postal va de l'avant, la Suisse adopte une position attentiste, notamment en raison des pressions visant à figer le réseau postal dans son état actuel. Dans l'intérêt de la clientèle, les milieux économiques s'engagent en faveur d'une réduction de la position monopolistique de la Poste suisse et pour davantage de concurrence.

### La concurrence s'accroît

Au plan international, les marchés postaux se sont ouverts et de nouvelles libéralisations sont prévues. La Suisse devra donc se résoudre à abaisser tôt ou tard la limite des deux kilos au-dessous de laquelle la Poste dispose du monopole pour les lettres et les colis. En effet, cette limite excède de loin celle des autres pays de l'Union européenne (UE), fixée actuellement à 350 g. De surcroît, l'UE envisage d'abaisser substantiellement la limite de ce monopole en passant d'abord à 100 g en 2003, puis à 50 g en 2006. Il est ensuite prévu d'analyser la situation et de tendre vers une ouverture complète du marché postal en 2009. Cette évolution ne fait qu'accroître la pression concurrentielle à laquelle la Poste doit faire face.

De son côté, la Poste suisse a pris des mesures. Pour garantir le financement du réseau postal sans aide publique et la desserte de l'ensemble du territoire, la Poste développe une stratégie sur différents fronts. D'une part, les tarifs postaux ont été massivement augmentés en l'an 2000 dans certains domaines réservés. D'autre part, la Poste entend adapter son réseau d'offices de poste à l'évolution des technologies et des besoins de sa clientèle. Pour freiner la restructuration du réseau postal, une initiative populaire a cependant été lancée par les milieux de gauche et des régions périphériques et des interventions parlementaires ont été déposées ces derniers mois. Certaines d'entre elles exigent la conclusion de nouveaux mandats de prestations, des prescriptions concernant la densité du réseau postal et des compensations financières. La Poste veut en outre développer de nouveaux secteurs d'activité, tel le commerce électronique ou des produits postaux hybrides. Enfin, après l'abandon du projet de banque postale, il est désormais prévu que la Poste étoffe la gamme de prestations financières de l'actuelle Postfinance

dans le cadre du droit en vigueur et qu'elle puisse collaborer plus étroitement avec des établissements bancaires.

Face à l'ouverture du marché observée dans l'UE et au regard des pressions visant à figer le réseau des offices postaux dans son état actuel, le Conseil fédéral adopte une position attentiste. Il souhaite pour le moment garder le plus grand nombre possible d'options ouvertes dans le dossier Poste vu les avis divergents rendus lors de la consultation relative au paquet Poste / Swisscom. Le Conseil fédéral a toutefois décidé de traiter séparément ces deux dossiers. Il a aussi promis une vue d'ensemble de l'évolution du marché postal pour le printemps 2002. Il y sera notamment question d'aborder les points suivants:

- Calendrier et étendue de la poursuite de la libéralisation du marché postal
- Définition du service postal universel (contenu et ampleur; densité du réseau postal)
- Possibilités de financer le service universel (mesures de rationalisation supplémentaires de la Poste, ouverture de nouveaux champs d'activité, introduction d'un système de concessions, compensation pour les prestations d'intérêt général).

Le Conseil fédéral veut enfin recapitaliser la Poste en consolidant les fonds propres de l'entreprise pour financer en partie les besoins d'investissement ainsi que le découvert de la prévoyance professionnelle. Un message est attendu d'ici au printemps prochain.

### Position d'économie suisse

Pour ne pas être à la traîne des pays concurrents et dans l'intérêt des clients de la Poste, la Suisse a intérêt à ouvrir à temps le marché postal. Ce secteur en sortira fortifié, car il sera à même de prospérer

dans un environnement international ouvert et de garantir les prestations au meilleur rapport qualité-prix. Dans cet esprit, les milieux économiques ont fait des propositions concrètes quant à l'orientation pour ces prochaines années:

- Ouverture progressive du marché postal: il faut rattraper le retard pris sur nos voisins européens et reprendre le calendrier de l'UE pour les prochaines étapes d'ouverture du marché. Des motions parlementaires allant dans cette direction ont été déposées. La question d'une ouverture du marché postal suisse est également posée par le dossier des «services» dans le cadre du 2<sup>e</sup> round de négociations bilatérales avec l'UE.
- Instauration de règles pour faire fonctionner efficacement le marché postal: le marché postal relevant du service universel de la Poste suisse doit s'ouvrir à des opérateurs privés par l'octroi de concessions. Celles-ci ne doivent toutefois pas être payantes pour éviter des distorsions de concurrence, mais il faut en revanche fixer clairement les règles de rétribution et d'accès au réseau existant de la Poste suisse pour des prestataires tiers. Une autorité de surveillance indépendante est nécessaire pour attribuer les concessions et lever les distorsions de concurrence.
- Adapter les prestations à l'évolution de la demande et de la technologie: le réseau postal actuel doit être optimisé selon des critères économiques, en particulier grâce à des instruments modernes de coopération avec des tiers (franchising, partenariats, etc.).
- Garantir la nécessaire liberté entrepreneuriale de la Poste suisse: la Poste suisse doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour garantir la couverture des coûts du service universel. La Poste peut investir dans de nouveaux marchés, produits et services en concurrence à condition que leur rentabilité soit suffisamment démontrée et pour autant que des distorsions de concurrence dans ces activités soient évitées. Il convient également de créer les conditions nécessaires permettant à la Poste suisse d'envisager des alliances stratégiques au plan international. Malgré le contexte politique difficile, une privatisation (partielle) de la Poste reste une option envisageable.

Une libéralisation progressive et contrôlée du marché postal suisse ne s'oppose pas à une desserte de base sur tout le territoire et favorise l'emploi sur le long terme. La garantie d'un service de qualité nécessite de tenir compte du progrès technologique et des possibilités de collaboration avec d'autres partenaires. Le slogan de service public ne peut en rien justifier le maintien d'une infrastructure désuète qui ne correspond plus aux besoins de la clientèle. Afin de réussir en douzeur la transition vers un marché ouvert, deux critères doivent être remplis:

- Desserte de base en prestations postales: elle doit être garantie sur l'ensemble du territoire en tenant compte des particularités des régions périphériques. La garantie de l'offre ne passe toutefois pas par le maintien d'offices de poste peu fréquentés et ne doit pas forcément être assurée par la Poste suisse elle-même. Les cantons qui désirent des solutions particulières au-delà de l'offre de base reposant sur des critères économiques, doivent eux-mêmes les financer dans le cadre des moyens supplémentaires et de ceux laissés à leur libre disposition dans le cadre de la Nouvelle péréquation financière. Ce projet tient justement compte des particularités régionales.
- Règles de concurrence et de transparence: les règles fondamentales d'une concurrence loyale doivent être respectées, en particulier en ce qui concerne la preuve suffisante d'un non-subsidionnement croisé des domaines relevant du monopole de la Poste suisse vers les services qu'elle offre et qui sont soumis à la concurrence. Cela vaut aussi longtemps que le marché postal n'est pas complètement ouvert. Il est aussi indispensable que la Poste suisse poursuive une politique des prix transparente et compréhensible pour les services restant dans le monopole durant la phase de transition.

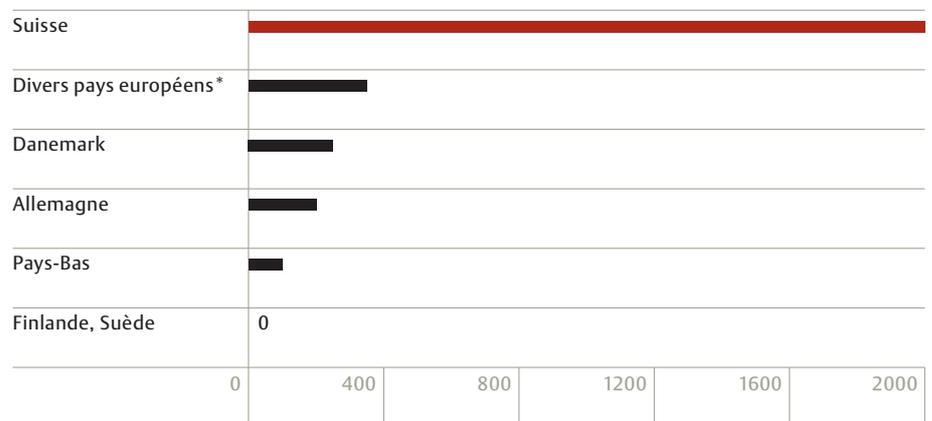
Par ailleurs, il faut saluer la décision du Conseil fédéral d'abandonner le projet de banque postale financée par l'Etat. Ce projet aurait impliqué l'injection d'importants moyens financiers et il est dans l'intérêt de saines finances de ne pas investir les deniers publics dans un projet risqué et aux contours flous. D'autre part, l'idée de banque postale ne peut en aucun cas résulter d'un constat d'échec en ce qui concerne le fonctionnement du marché dans

le secteur bancaire. Tout au plus, l'extension des services financiers offerts par la Poste suisse peut-elle se justifier économiquement par de possibles gains de synergie dans l'utilisation commune d'un réseau pour la distribution de produits financiers.

En grammes  
 Source: Deutsche Post,  
 Der Weg in den Wettbewerb, 2001

\*Belgique, France, Grande-Bretagne,  
 Grèce, Italie, Irlande, Luxembourg,  
 Autriche, Portugal, Espagne

### Limites de monopole en comparaison internationale



## Pour une libéralisation rapide de la loi sur la radio et la télévision

L'objectif premier de la politique suisse des médias consiste à créer des conditions générales favorables à une industrie des médias novatrice et performante. Pour y parvenir, il convient avant tout 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. C'est notamment en fonction de ce but que l'on évaluera la nouvelle loi sur la radio et la télévision, sur laquelle le Conseil fédéral devrait publier son message dans le courant de cet été.

### Position d'économiesuisse

- 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.
- 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 prestation 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.

## Une année noire pour la politique des transports

Au cours de l'exercice sous revue, la politique suisse des transports a été marquée par deux événements dont les conséquences pourraient se faire sentir longtemps encore: l'effondrement de Swissair, avec l'immobilisation au sol de toute sa flotte le 2 octobre 2001, et l'incendie du 24 octobre 2001 dans le tunnel routier du St-Gothard.

### Turbulences pour le trafic aérien suisse

Le 4 septembre 2001, les ministres des transports de Suisse et d'Allemagne sont convenus d'un projet d'accord bilatéral relatif à l'utilisation des couloirs aériens de l'Allemagne du sud pour les atterrissages à l'aéroport de Zurich-Kloten. Aux termes de cet accord, le nombre de vols d'approche utilisant l'espace aérien de l'Allemagne méridionale devra être ramené à moins de 100 000 par année au terme d'une période transitoire de 41 mois. De plus, en situation ordinaire, aucun décollage survolant l'Allemagne méridionale n'est autorisé. Pendant les week-ends et les jours fériés, la zone aérienne du sud de l'Allemagne ne peut pas être empruntée entre 20h00 et 09h00. Par la même occasion, l'interdiction des vols de nuit sur cette région est étendue entre 22h00 et 06h00.

Cette réglementation a soulevé en Suisse de vives critiques, que notre association estime parfaitement justifiées. Sous la menace de mesures de rétorsion juridiques, l'Allemagne a imposé à la partie suisse des règles qui ne s'appliquent à aucun aéroport allemand. C'est une sérieuse violation du principe de non-discrimination aujourd'hui reconnu en droit international. Ce résultat est d'autant plus surprenant que lors des négociations de l'accord bilatéral sur les transports terrestres, le Conseil fédéral n'avait cessé d'affirmer que la non-discrimination entre véhicules domestiques et véhicules étrangers constituait une condition sine qua non de la ratification de l'accord. Autre bizarrerie: l'accord porte sur le nombre de mouvements aériens et non sur l'intensité des émissions sonores. Il ne fait donc aucun cas de la perfectibilité des technologies ni des efforts déployés par la compagnie aérienne suisse pour voler avec des appareils plus modernes et moins bruyants.

### La crise Swissair

L'état d'incapacité de paiement dans lequel s'est retrouvée Swissair à fin septembre 2001 a mis les autorités politiques et l'économie dans une situation que rien de semblable auparavant ne les avait préparées à affronter. Pour éviter le pire, il a fallu faire des choix et prendre des décisions dans une urgence extrême. Les conséquences du cas Swissair ne se sont toutefois pas limitées à l'aviation suisse et à la perte d'un symbole national. Cet effondrement a soulevé de nombreuses questions fondamentales, portant par exemple sur les rapports entre l'Etat et l'économie, le contrôle des grands groupes, la responsabilité des organes des entreprises, etc. A cela se sont ajoutées des difficultés relevant de l'économie et de la politique extérieures, puisque Swissair avait contracté de lourds engagements financiers à l'égard de compagnies d'aviation étrangères, en France, en Belgique et en Allemagne notamment.

Notre association a soutenu le plan de financement d'une nouvelle compagnie suisse d'aviation intercontinentale finalement issu des discussions entre la Confédération, les cantons et l'économie. Nous sommes en effet persuadés qu'une intégration optimale de notre pays dans le trafic aérien international est une nécessité incontournable pour la place économique suisse. La fréquente objection selon laquelle les liaisons disparues avec Swissair auraient été automatiquement assurées par des compagnies étrangères est sujette à caution. Les compagnies étrangères s'efforcent avant tout de desservir leurs propres hubs, de sorte que la Suisse se trouverait largement perdante en matière de liaisons internationales. Le but premier de la coalition formée par la Confédération, les cantons et l'économie pour assurer le maintien en Suisse d'une compagnie nationale n'est pas de sauver un grand groupe, mais d'assurer notre incorporation au trafic aérien

international, partant la qualité de la place économique suisse.

En même temps, l'existence d'une compagnie suisse d'aviation intercontinentale préserve la fonction de hub de l'aéroport de Zurich. Même s'il est évident que cet aéroport déploie surtout des effets directs pour la région zurichoise, le fait de se trouver relégué en aéroport de deuxième catégorie aurait de sensibles inconvénients pour les autres régions du pays. C'est son excellente connexion au réseau routier et ferroviaire helvétique qui confère au hub zurichois sa haute importance à l'échelle nationale.

Cela dit, il est indéniable que la solution retenue n'est pas exempte de risques. La réussite de l'opération est liée à la question de savoir si le trafic aérien international parviendra ou ne parviendra pas à se remettre rapidement de la chute qu'il a connue après le 11 septembre. A cet égard, on peut tout de même relever un élément encourageant: le taux d'occupation des appareils durant la saison d'hiver 2001/2002 a dépassé les espérances des spécialistes.

### **Nécessaires améliorations du trafic de transit**

La catastrophe survenue le 24 octobre 2001 dans le tunnel routier du Gothard a remis en pleine lumière toute la problématique du trafic transalpin des poids lourds. La circulation alternée des camions qui a été mise en place après la réouverture du tunnel est une solution insatisfaisante aussi bien pour les chauffeurs que pour les transporteurs et l'économie liée aux transports. L'initiative Avanti lancée par diverses organisations routières et de transports, ou encore l'initiative Gienzendanner, qui réclament le percement d'un deuxième tunnel sous le St-Gothard, pourraient apporter une solution à ce problème. Elles impliquent toutefois un amendement de la Constitution en raison de l'article sur la protection des Alpes. De plus, en admettant que ces initiatives puissent être adoptées bientôt, un deuxième tunnel ne pourrait guère entrer en service avant 2010. C'est la raison pour laquelle les efforts doivent porter sur une amélioration immédiate des conditions actuelles du trafic de transit.

### **Position d'économiesuisse**

- L'accord signé avec l'Allemagne sur l'utilisation de l'espace aérien de l'Allemagne méridionale comporte de tels désavantages pour l'exploitation de l'aéroport de Zurich aussi bien que pour les régions suisses environnantes qu'il ne saurait être ratifié dans sa forme actuelle par le Parlement fédéral.
- Pour la Suisse, une bonne intégration au réseau international des liaisons aériennes, et notamment au trafic intercontinental, est un facteur de compétitivité primordial. Il convient donc de préserver la fonction de hub de l'aéroport de Zurich dans l'intérêt du pays tout entier. Et pour cela, il faut que notre pays possède sa propre compagnie aérienne («home carrier»).
- La situation actuelle née de l'incendie du tunnel routier du St-Gothard n'est tolérable pour aucun des acteurs intéressés. Il convient donc de trouver avec les pays qui nous entourent de nouvelles solutions susceptibles d'être rapidement concrétisées.

## Ouverture du marché de l'électricité

Alors que la libéralisation des marchés de l'électricité progresse au sein de l'Union européenne et porte ses premiers fruits, des hésitations se font jour en Suisse sur la manière d'ouvrir le marché à la concurrence. *economiesuisse* attend de connaître les derniers éléments-clés de la législation pour prendre une position définitive sur le projet du Conseil fédéral.

### Situation en Europe

Fort de la conviction que la libéralisation permet d'optimiser l'utilisation des ressources et de réduire les coûts et les prix en maintenant la qualité de l'approvisionnement, l'Union européenne 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 30 pour cent au moins leur demande intérieure à la concurrence européenne en 2000.

Les Etats membres ont transposé la directive communautaire dans leur droit national et plusieurs d'entre eux sont allés au-delà des exigences de la législation européenne. Au surplus, hormis la France, le Portugal, l'Italie et la Grèce, tous les pays envisagent d'ouvrir totalement leur marché avant 2008. Restent toutefois certaines entraves à la réalisation du marché européen de l'électricité, comme par exemple des tarifs excessifs 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.

Le rapport 2001 de la Commission européenne est arrivé à la conclusion que les asymétries considérables constatées dans la mise en œuvre des directives en vigueur entraînent des distorsions importantes sur le marché intérieur, dans la mesure où les marchés de l'énergie de certains Etats membres sont plus accessibles que d'autres aux nouveaux arrivants et aux concurrents. Aussi, les conditions d'ensemble inégales qui en résultent affectent aussi bien les petits consommateurs que les entreprises qui sont confrontées à une menace concurrentielle variant considérablement, d'où un risque de distorsion de la

concurrence sur le marché européen. Ces questions seront rapidement traitées par l'Union européenne qui a décidé de mettre une priorité sur la poursuite de l'ouverture des marchés des énergies en réseaux.

Pays	Degré (en %) déclaré d'ouverture en 2000	Date d'ouverture complète	Tarifs d'accès au réseau
Belgique	35	2007	Moyens
Danemark	90	2003	Bas
Allemagne	100	1999	Élevés
Finlande	100	1997	Bas
France	30	Aucune	Moyens
Grèce	30	Aucune	n.d.
Grande-Bretagne	100	1998	Bas
Irlande	30	2005	Moyens
Italie	45	Aucune	Moyens
Pays-Bas	33	2003	Moyens
Autriche	100	2001	Élevés
Portugal	30	Aucune	Élevés
Espagne	45	2003	Élevés
Suède	100	1998	Bas

Source: Actualité des services publics en europe, janvier 2002

Le mouvement de libéralisation des marchés commence à porter ses fruits au sein de l'Union européenne. En Allemagne, par exemple, quelque trois ans après l'ouverture totale du marché, le bilan est plus qu'encourageant. Les entreprises ont vu leurs charges relatives à l'acquisition d'électricité diminuer de plus de 25 pour cent, ce qui correspond à une baisse des coûts totaux de production de plus de dix pour cent pour les entreprises grandes consommatrices de courant. D'après une étude de l'organisation patronale allemande BDI, en l'an 2000, la facture électrique totale du pays a diminué de quinze milliards de DM (quatre milliards à l'avantage des ménages, onze à l'avantage de l'économie). Les arts et métiers ont également profité d'une

diminution des prix, quoique dans une mesure moindre. Au plan macroéconomique, les effets directs et indirects des diminutions de prix ont entraîné une augmentation du PIB de 0.14 pour cent par an (un pour cent de croissance supplémentaire sur six ans). Enfin, le bilan du marché du travail est également positif. Les places de travail générées par le nouveau marché ont largement compensé les postes supprimés à la suite des efforts de rationalisation des entreprises électriques.

### Situation en Suisse

A une très claire majorité, le Parlement a adopté en décembre 2000 une loi sur le marché de l'électricité qui prévoit une libéralisation totale mais progressive, s'opérant en trois étapes. Pour les clients finals, les paliers sont fixés en fonction de la quantité d'électricité consommée annuellement (vingt GWh durant trois ans, puis dix GWh). Dès la 7<sup>ème</sup> année, tous les consommateurs devraient pouvoir acquérir librement leur courant. Economiesuisse a soutenu ce modèle d'ouverture du marché, considérant qu'il constitue à la fois un compromis politique acceptable du point de vue de l'orthodoxie libérale et un projet favorable à l'ensemble de l'économie. Certains milieux conservateurs de gauche se sont opposés à la loi et ont lancé au printemps 2001 le référendum.

C'est donc en votation populaire, fixée au 22 septembre 2002, que le sort de l'ouverture du marché suisse sera décidé. Dans ce contexte, la décision prise par le gouvernement d'adopter au préalable l'ordonnance d'application mérite d'être saluée. Le citoyen pourra ainsi faire son choix en parfaite connaissance de cause. C'est en effet l'ordonnance qui constitue la clef de voûte de l'ouverture du marché; c'est elle qui va riveter les conditions d'exploitation des entreprises électriques et influencer de manière durable le prix du courant.

L'annonce de l'ouverture prochaine du marché suisse a déjà entraîné une diminution sensible – jusqu'à 30 pour cent – des prix pour les clients éligibles de la première heure, les grands consommateurs. En revanche, les clients captifs continuent d'être désavantagés. Une récente étude<sup>1</sup> arrive à la

conclusion que les PME paient actuellement en Suisse leur électricité en moyenne quelque 39 pour cent plus cher que leurs concurrents européens.

### 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. Dans cette perspective, elle a souscrit au large compromis politique que constitue la loi adoptée par le Parlement fédéral, et ceci en dépit de ses insuffisances sur plusieurs points.
- La libéralisation du marché de l'électricité doit s'opérer avec un minimum d'intervention étatique: il serait théoriquement suffisant d'adopter certaines règles visant un accès non discriminatoire au réseau ainsi qu'un système de contrôle et de règlement des différends. Toutefois et de manière paradoxale, la dérégulation d'un marché monopolistique peut nécessiter une régulation nouvelle détaillée de certains domaines d'activité, afin de garantir le bon fonctionnement du système à l'avantage de tous les consommateurs. L'activité normative ne doit cependant pas tomber dans le travers de l'interventionnisme étatique qui entrerait en conflit d'objectifs avec la libéralisation. Il revient donc au législateur d'accorder aux principes de subsidiarité et de coopération une importance centrale.
- Les entreprises comme les ménages attendent de l'ouverture du marché qu'elle n'affaiblisse pas la sûreté ni la suffisance de l'approvisionnement en courant. Pour Economiesuisse, les conditions-cadres de l'ouverture du marché ancrées dans la loi sont en mesure de maintenir le niveau élevé atteint en Suisse à cet égard. A celles-ci peuvent s'ajouter d'autres dispositions exogènes en faveur de l'économie électrique, comme la simplification des procédures d'autorisation et la diminution des différentes taxes perçues. Si d'éventuelles mesures applicables en cas de perturbations graves sur le marché devaient être adoptées pour des raisons politiques, elles devraient alors compléter la législation sur l'approvisionnement économique du pays, et non la loi sur la libéralisation du marché.

<sup>1</sup> Bilanz Strom, janvier 2002

- Considérant que le transport du courant – qui restera un monopole – représente le bloc de coûts le plus important du marché électrique, il est nécessaire que ce domaine d'activité apporte également une contribution à la diminution des prix par le biais d'une gestion plus performante des réseaux. A cette fin, il est utile d'introduire, dans toute la mesure du possible, de la concurrence dans le domaine du transport du courant (benchmark, incitations à la performance).
- Pour economiesuisse, il est regrettable que, pour des raisons d'ordre strictement politique, le législateur ait décidé de surcharger la loi avec des dispositions d'accompagnement superflues et coûteuses, à caractère incitatif, environnemental et social. Au final, le prix du courant risque d'être supérieur à celui que fixerait un marché véritablement libéralisé. Ces mesures doivent cependant être encore finalisées dans l'ordonnance d'application. Ce n'est qu'après avoir jugé la qualité de cette dernière qu'economiesuisse décidera de sa position lors de la campagne en vue de la votation populaire. economiesuisse est disposée à soutenir la loi, mais pas à n'importe quelles conditions; elle la refuserait si les dispositions finales d'application péjoraient la situation actuelle, au lieu de l'améliorer.
- La libéralisation du marché de l'électricité doit contribuer au renforcement des conditions d'activité et de concurrence des entreprises suisses. Elle reste donc un objectif important. Si la législation fédérale devait être rejetée, economiesuisse demanderait alors de mettre rapidement en œuvre une solution alternative progressiste.

## Ouverture du marché du gaz

La libéralisation du marché du gaz de l'Union européenne progresse. En Suisse, la branche gazière se prépare à affronter avec succès le défi d'une nouvelle régulation de son marché. economiesuisse salue la volonté d'ouvrir ce marché à la concurrence, dans le but de revitaliser l'économie nationale.

### Situation dans l'Union européenne

Les Etats membres de l'Union européenne avaient jusqu'au 10 août 2000 pour transposer dans leur droit national la directive communautaire relative à la libéralisation du marché du gaz. Les étapes de l'ouverture du marché règlent l'accès des clients au réseau en premier lieu en fonction de leur consommation annuelle par site. Un taux minimum d'ouverture du marché constitue un critère additionnel. La directive communautaire définit le cadre général de l'ouverture du marché. Pour l'essentiel, elle prévoit les dispositions suivantes.

- L'accès de tiers au réseau constitue la pierre de voûte du projet de libéralisation du marché. La directive ne contient pas de prescriptions concrètes sur la détermination des rétributions du droit de passage; elle se limite à demander que l'on applique des critères objectifs, transparents et non discriminatoires.
- Séparation comptable (Unbundling). Les sociétés gazières intégrées qui opèrent dans différents secteurs doivent tenir des comptes séparés pour chacune de leurs activités (transport, distribution, stockage).

- Ouverture graduelle du marché. Pour permettre à l'industrie gazière de s'adapter progressivement à son nouvel environnement, seront admis au marché dès la première phase d'ouverture les clients qui consomment plus de 25 millions de m<sup>3</sup> (250 GWh) par lieu de consommation et par an, et les producteurs d'électricité à partir de gaz. Le seuil de consommation annuelle est ramené à quinze millions de m<sup>3</sup> (150 GWh) après cinq ans, puis à cinq millions de m<sup>3</sup> (50 GWh) après dix ans. Les pays membres doivent au besoin abaisser ces seuils de telle sorte que l'ouverture du marché porte sur au moins 20 pour cent de l'ensemble du marché au début, sur 28 pour cent après cinq ans et sur 33 pour cent après dix ans.

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 des obstacles demeurent. Qu'il s'agisse des difficultés liées aux échanges transfrontaliers d'énergie, de celles liées à la diversité des degrés d'ouverture des marchés entre les Etats membres ou du retard pris dans la transposition par certains Etats, toutes devront être rapidement résolues sous la pression de la Commission européenne.

En effet, lors du Conseil Energie du 4 décembre 2001, la Commission européenne a présenté un rapport sur la mise en œuvre de la directive gaz. Si elle est plutôt satisfaite de la transposition sur le papier, elle relève néanmoins de nombreuses entraves à la concurrence, comme par exemple des tarifs d'accès au réseau basés sur la distance, des tarifs de transport et de distribution trop élevés, une concentration trop forte en amont (production et importation), des régimes d'équilibrage arbitraires (sans mécanisme des marchés) et la séparation insuffisante entre l'activité de gestion de réseau et les autres activités des compagnies verticalement intégrées. L'obstacle le plus important constitue l'asymétrie constatée entre les différents Etats membres, ce qui rend le marché intérieur difficile à mettre en place et installe certains pays dans une position plus compétitive que d'autres. A l'exception des Etats au bénéfice d'une période transitoire (Dane-

mark, Finlande, Grèce, Portugal), tous les pays membres, sauf la France, envisagent d'ouvrir totalement leur marché avant 2008.

Mais au-delà de ce constat, le franchissement de la nouvelle étape dans la libéralisation invite aujourd'hui à s'interroger sur l'organisation future de ce marché et trois questions retiennent l'attention. Le premier débat porte, comme pour le marché de l'électricité, sur le rôle et la place des autorités sectorielles de régulation. Ensuite, un nouveau pas dans le sens d'une plus grande transparence du marché doit être accompli. Enfin, il s'agit de fixer un cadre clair au sujet de la sécurité de l'approvisionnement. Il a été proposé lors du Conseil européen de Barcelone des 15-16 mars 2002 que la libéralisation des marchés des énergies en réseaux constitue une priorité pour l'année en cours.

### 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. A cette fin, un avant-projet de loi fédérale visant une ouverture du marché helvétique est en préparation, qui devrait faire l'objet d'une procédure de consultation dans le courant du dernier trimestre 2002. Ce retard pris sur le programme initialement arrêté est la conséquence du report de la date de la votation sur le marché de l'électricité – elle aura lieu le 22 septembre 2002.

### Position d'économiesuisse

- economiesuisse salue le projet visant à intensifier la concurrence sur le marché du gaz en Suisse. Cette mesure constitue un élément du programme de revitalisation de l'économie nationale.
- L'ouverture du marché doit viser une baisse du prix du gaz pour tous les consommateurs – en premier lieu les grands consommateurs – dans le but de renforcer la compétitivité de l'économie et la capacité concurrentielle de la branche.

- La future loi fédérale doit se limiter à fixer un cadre assurant le bon fonctionnement du marché. Elle ne doit pas introduire de nouvelles dispositions de politique environnementale ou de politique énergétique, mais contribuer à atteindre les objectifs du pays dans ces domaines.
- La réglementation doit accorder à la subsidiarité la plus grande place possible.
- Il est également souhaitable que la loi mette en place une base favorable à la dépolitisation des entreprises gazières, étant entendu que c'est le marché, ou plutôt la volonté de survivre dans le contexte d'un marché libre, qui doit inciter les entreprises à emprunter la voie de la dépolitisation.

## Insérer la politique suisse du climat dans un cadre international

L'économie salue l'ouverture en Suisse du processus de ratification du protocole de Kyoto. Mais avant que la Suisse ne le ratifie, il convient de s'assurer que les règles de détail s'alignent sur les normes internationales.

La préservation du climat est un sujet de dimension planétaire. Son succès doit passer par une collaboration internationale. En automne 2001, à Marrakech, à l'issue de longues et laborieuses tractations, la communauté internationale s'est mise d'accord sur les règles concrètes de mise en œuvre du protocole de Kyoto. Aux termes de celui-ci, la Suisse (comme l'UE) s'est engagée à réduire de huit pour cent les émissions de six gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990.

Pour atteindre cet objectif, la Suisse concentre ses efforts sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Selon sa loi sur le CO<sub>2</sub>, les émissions devront être réduites de dix pour cent d'ici à 2010. Ce laps de temps doit favoriser l'éclosion d'innovations permettant d'accroître l'efficacité énergétique et de limiter les émissions. La loi prévoit en outre

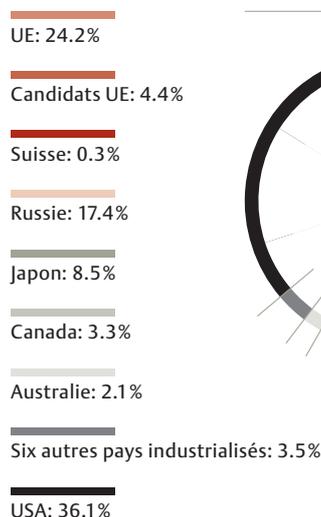
d'exempter d'une éventuelle taxe les entreprises qui atteindront des objectifs convenus et définis sur la base de mesures librement consenties, reposant sur un partenariat. Ici, le partenariat signifie que les objectifs à atteindre ont été négociés et convenus avec la Confédération. Il a été créé à cette fin une Agence de l'économie pour l'énergie (AEnEC). Elle est déjà en pleine activité.

### Position d'économiesuisse

L'accord de Marrakech peut être considéré comme globalement positif, même si des compromis de ce type ne réussissent jamais à emporter la conviction sur tous les points. Si la nouvelle est positive, c'est avant tout parce que la politique suisse reçoit, avec un dispositif juridique tel que le protocole de Kyoto, une meilleure assise internationale. Grâce aux travaux en cours menés par l'Agence de l'économie pour l'énergie dans le cadre de la loi sur le CO<sub>2</sub>, la Suisse dispose par ailleurs d'une base solide pour mettre en œuvre le protocole de Kyoto. Cela reste vrai même s'il subsiste encore à l'heure actuelle certaines divergences entre le protocole de Kyoto 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, en matière de protection du climat, seul un cadre international établit des conditions de concurrence identiques et offre une certaine sécurité contre le danger de faire cavalier seul.

Dans ce contexte, il y a lieu de saluer l'ouverture de la procédure de ratification du protocole de Kyoto en Suisse. Mais avant de procéder à la ratification du protocole de Kyoto, la Suisse devrait encore s'assurer que les règles de détail régissant la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité ainsi que les éléments de la gestion nationale des puits de carbo-

### Emissions des pays industrialisés en 1990



Source: Protocole de Kyoto

ne en Suisse s'alignent également sur les normes internationales. Ce postulat suppose en particulier:

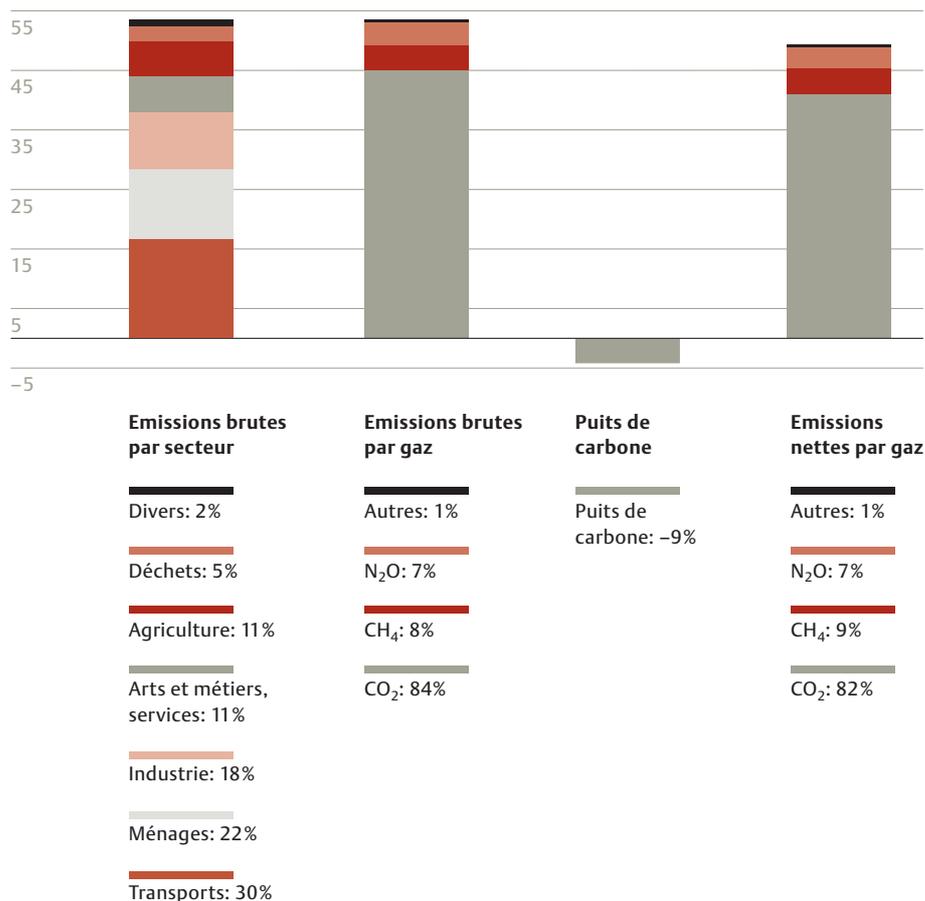
- Que les mécanismes de flexibilité (projets de protection du climat à l'étranger: mise en œuvre conjointe et mécanisme de développement propre) soient mis en œuvre rapidement dans le respect des règles internationales. Il ne serait par exemple pas acceptable que la Suisse fasse cavalier seul, comme le demandent certains, en limitant quantitativement la comptabilisation des projets de protection du climat à l'étranger. Les entreprises suisses doivent pouvoir utiliser les mécanismes de flexibilité de la même manière que 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.

- Qu'elle éclaircisse rapidement les questions relatives à la gestion nationale des puits de carbone (surfaces forestières/agricoles qui captent le CO<sub>2</sub>). Les travaux requis à cette fin, demandés depuis longtemps mais désormais en cours de réalisation, permettront d'établir scientifiquement 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.

### Equivalents de CO<sub>2</sub> par secteur et gaz en 1999

Par 1000 grammes  
Source: Third National Communication of Switzerland 2001, OFEFP



## **Ordonnance sur les COV: attendons de disposer de données fiables**

Les incertitudes liées au calcul des valeurs doivent inciter à la prudence.

Les composés organiques volatils (COV) sont des agents précurseurs qui, combinés avec des oxydes d'azote (NO<sup>x</sup>), 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 espère ramener les émissions au niveau de 1960.

Avant même l'introduction de la taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'économie a mis en doute l'écart entre le niveau effectif des émissions et l'objectif avancé par l'OFEFP (objectif SLPA 86 de 145 000 t). Ce qui est en tout cas vrai, c'est qu'il faut compter avec une marge d'erreur de +/- 20 pour cent dans la statistique sur les COV. La marge d'erreur s'est certes améliorée depuis l'arrivée des bilans de COV et des décomptes inscrits dans l'ordonnance, mais elle se situe certainement toujours dans un ordre de grandeur à deux chiffres. Les 172 000 tonnes pour 2000 pronostiquées par l'OFEFP en 1995 sont déjà dans la ligne de l'objectif des 145 000 t (+/- 20 pour cent). Il se pourrait même que les émissions de COV aient été considérablement plus faibles en 2000. Nul ne peut toutefois le prouver pour l'instant.

### **Position d'économiesuisse**

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 déploiera 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

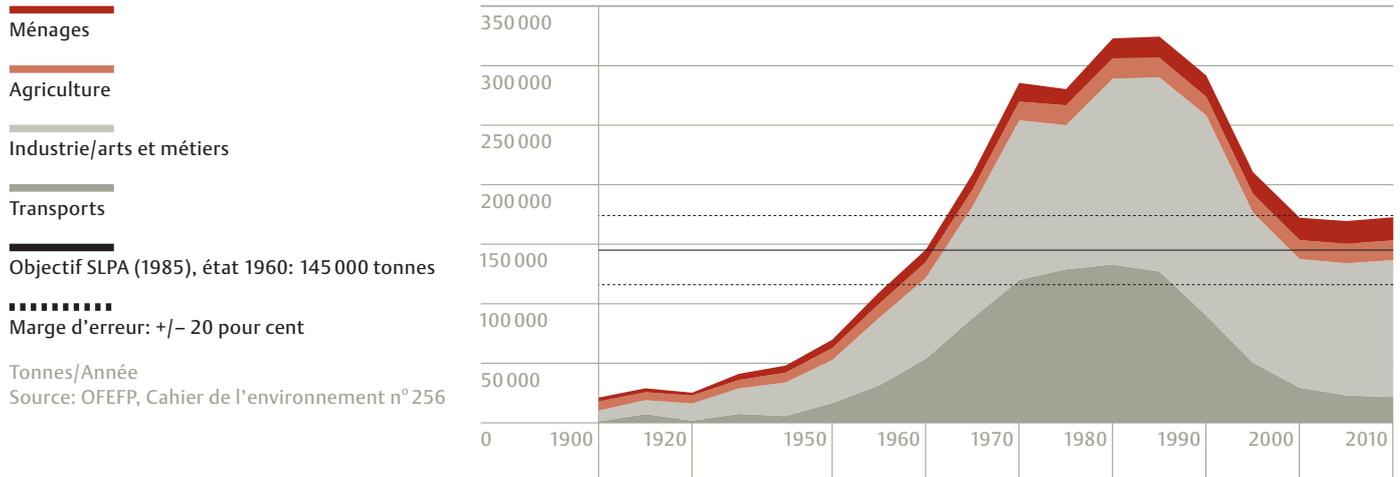
Conseil fédéral, il convient de chiffrer l'objectif dans l'ordonnance pour pouvoir mesurer l'efficacité de l'instrument mis en œuvre. Deuxièmement, il faut récolter des données fiables sur le niveau effectif des émissions de COV.

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.

Toutes les informations d'économiesuisse indiquent que l'objectif consistant à ramener les émissions de COV à 145 000 tonnes peut être atteint, s'il ne l'est pas déjà, au moyen de mesures déjà en vigueur. Le relèvement de la taxe de deux à trois francs au 1<sup>er</sup> janvier 2003 interviendrait à un moment où nous ne disposerions pas encore d'une banque de données fiables sur les émissions de COV en Suisse. Pire, selon toute probabilité, il irait largement au-delà de l'objectif et entraînerait des coûts disproportionnés, sans bénéfice additionnel pour l'environnement. La taxe d'incitation sur les COV, qui vise précisément à inciter, manquerait ainsi encore davantage son but.

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, et c'est là le plus préoccupant, 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. Si la taxe sur les COV était relevée de deux à trois francs, les coûts annuels augmenteraient encore de 50 pour cent. C'est pourquoi il y a lieu, comme le demande la motion parlementaire Weigelt, de reporter l'augmentation de la taxe tant que nous ne disposerons pas de données fiables.

Emissions de COVNM 1900–2010



## L'économie et les cycles de production

Maintenir le milieu naturel aussi propre que possible 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 réserves ordinaires, c'est-à-dire 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 de l'élimination des déchets urbains. La directive sur le financement de

l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité, publiée à la fin décembre 2001 après de longues tribulations, devrait fournir une aide à cet égard. Jusqu'ici, la mutation intervenue dans l'économie des déchets concerne essentiellement le financement de l'élimination. Mais elle n'a guère touché la modernisation et l'optimisation des structures d'élimination, pourtant très utiles elles aussi.

Même la politique intégrée de produit (PIP), que prône à son tour l'OFEFP depuis peu, ne porte pas sur ces aspects. La PIP – soumise au débat par la Commission européenne au début de 2001 dans un Livre Vert – ne doit pas intervenir uniquement en fin de vie d'un produit, mais doit examiner à la loupe toutes les implications possibles des produits et services. La PIP a pour objectif principal d'améliorer sensible-

ment l'efficacité écologique de ces produits et services, autrement dit de réduire leur charge sur l'environnement. Selon le Livre vert de l'UE, la PIP accorde aux pouvoirs publics, entre autres, les possibilités d'améliorer l'efficacité écologique des produits suivantes: analyses des cycles de vie, directives en matière de conception écologique des produits et ancrage renforcé des préoccupations environnementales dans les normes nationales. Ces instruments doivent inciter les entreprises à développer des produits plus respectueux de l'environnement. De plus, des informations fiables et compréhensibles – sous forme de labels écologiques, par exemple – doivent stimuler la demande de produits écologiques. Par ailleurs, la politique des achats publics doit donner le bon exemple.

### 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». Notons d'ailleurs qu'il existe déjà dans notre pays un système de récolte de déchets séparés (par exemple pour le verre, les bouteilles en PET, l'aluminium, les piles, les réfrigérateurs, 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. La PIP 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 l'évolution 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 de responsabilités permettra d'avancer vers la réalisation de l'objectif.
- economiesuisse reconnaît comme un instrument de politique environnementale durable le principe des labels écologiques destinés à l'information des consommateurs, à condition que ces labels ne soient pas imposés mais volontaires, qu'ils soient compatibles avec les besoins des PME et reconnus au plan international. En revanche, elle refuse un label d'Etat, estimant que le rôle de l'Etat dans la reconnaissance et la promotion du label en tant qu'instrument de développement durable des produits doit être strictement subsidiaire.
- Le financement de l'élimination des déchets selon le principe du pollueur-payeur crée des incitations favorables à la non production ou à la revalorisation de déchets. C'est la raison pour laquelle economiesuisse applaudit par principe à 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 général de la charge fiscale.
- En réduisant le principe du pollueur-payeur 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.

## Energie nucléaire

Pour la place économique suisse, une énergie nucléaire performante et sûre constitue un atout. **economiesuisse** salue les décisions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats de ne pas limiter dans le temps les autorisations d'exploiter les centrales aussi longtemps que leur sécurité est garantie, et de rejeter les deux initiatives antinucléaires en suspens.

### Situation et perspectives

Deux initiatives populaires antinucléaires sont actuellement pendantes. La première, «Sortir du nucléaire – Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires», demande que les centrales de Beznau 1, Beznau 2 et Mühleberg soient mises hors service au plus tard deux ans après l'adoption de l'initiative, et que celles de Gösgen et de Leibstadt le soient au plus tard trente ans après leur mise en fonction. La seconde initiative, «Moratoire plus – Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire», prévoit, pour l'essentiel, qu'une décision d'exploiter une centrale nucléaire pendant plus de quarante ans doit faire l'objet d'un arrêté fédéral soumis au référendum.

Le Conseil fédéral a adopté en 2001 son message au Parlement relatif à l'adaptation de la loi sur l'énergie nucléaire, laquelle servira de contre-projet aux deux initiatives antinucléaires. Le gouvernement a décidé de ne pas limiter dans le temps les autorisations d'exploiter les centrales, qui pourront ainsi fonctionner aussi longtemps que leur sécurité sera assurée. Deux raisons principales justifient cette décision. D'abord, une limitation à une durée inférieure à ce que la technique actuelle autorise entraînerait d'importantes pertes financières pour l'économie générale. Ensuite, la production d'énergie nucléaire possède le grand avantage d'être pratiquement libre d'émissions polluantes, telles que le CO<sub>2</sub>. En revanche, le Conseil fédéral a exprimé sa volonté de renoncer au retraitement des assemblages combustibles usés.

En première lecture, le Conseil des Etats a également rejeté, en décembre 2001, les deux initiatives, et pris des décisions concernant la loi sur l'énergie nucléaire qui vont dans la bonne direction pour ce qui est de l'essentiel. Il a notamment reconnu qu'en

matière d'approvisionnement énergétique, toutes les options doivent être maintenues ouvertes. La production de courant d'origine nucléaire doit ainsi rester autorisée tant que la sûreté des exploitations est assurée. En ne limitant pas la durée de vie des centrales – autrement dit en autorisant une longue période d'amortissement –, le législateur fixe la principale condition permettant de garantir la capacité concurrentielle de l'énergie nucléaire dans un marché ouvert. Cette décision est cruciale dans la perspective de la libéralisation du marché de l'électricité.

Une question particulièrement controversée a été celle du retraitement des combustibles usés. Le Conseil des Etats a finalement opté pour un compromis, à savoir un moratoire de dix ans, qui entrera en vigueur en 2006, lorsque les contrats en cours seront arrivés à échéance. Un autre sujet très discuté fut la question de savoir qui devait assurer le financement du démantèlement et du stockage des déchets d'une centrale qui devrait cesser son activité suite à une faillite. Contrairement à la position justement prise par sa Commission, le Conseil des Etats a décidé d'ancrer dans la loi l'application du principe de la responsabilité solidaire.

Le dossier est passé au Conseil national, dont la commission responsable a organisé en janvier 2002 une audition à laquelle **economiesuisse** a participé.

### Position d'**economiesuisse**

– Les décisions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats concernant le maintien de l'option nucléaire et la durée d'exploitation des centrales sont judicieuses. A moins de vouloir bouleverser l'ensemble des règles concernant la politique du climat et d'accepter de nous satisfaire d'une dépendance accrue de l'étranger en matière énergétique, aucune voie raisonnable ne se dessine

aujourd'hui comme alternative valable. De plus, l'abandon de l'énergie nucléaire constituerait une très importante destruction de capital.

- Il n'est guère compréhensible, du point de vue économique, d'interdire le retraitement des assemblages combustibles usés. L'électricité d'origine nucléaire doit être au bénéfice des mêmes conditions légales que les autres sources énergétiques. De plus, il serait financièrement dommageable pour les entreprises concernées comme pour l'économie nationale, de pénaliser les exploitants des centrales nucléaires en élevant des obstacles supplémentaires non justifiés à leur activité. Ainsi, dans le respect strict des normes prudentielles internationales, il importe de laisser aux exploitants de ces centrales la liberté d'opter pour le retraitement des assemblages combustibles usés.
- Concernant la question des déchets, il importe de ne pas restreindre inutilement la liberté de manœuvre des décideurs futurs. Le législateur doit ainsi maintenir ouvertes toutes les possibilités d'évacuation des déchets radioactifs – en Suisse et à l'étranger – dès lors que les techniques appliquées sont sûres et éprouvées. Mais il est souhaitable qu'à terme, les déchets radioactifs soient entreposés en Suisse. Pour ce faire, il est envisageable d'opter pour le nouveau concept d'un dépôt géologique en profondeur comme étape préliminaire vers un dépôt final géologique en Suisse.

## Questions de concurrence et loi sur les cartels

A la fin 2001, le Conseil fédéral a publié son message relatif à la révision de la loi sur les cartels. Notre association est d'avis qu'une concurrence efficace constitue un élément fondamental de l'économie de marché et elle approuve l'introduction de sanctions directes moyennant certaines restrictions; en revanche, elle demande que l'on renonce au régime du bonus.

### Révision de la loi sur les cartels

Le Conseil fédéral a adopté le 7 novembre 2001 le message relatif à la révision de la loi sur les cartels. L'objectif principal de cette révision est de renforcer l'effet préventif de la loi en admettant notamment la possibilité d'appliquer des sanctions directes aux entreprises qui enfreignent la loi. De même, il est prévu d'introduire un régime de bonus dans le but d'affaiblir la solidarité entre les membres d'un cartel: une entreprise qui contribue à la suppression d'un cartel pourrait être libérée partiellement ou totalement d'une sanction.

A disparu du projet de révision l'intention de réduire le nombre de membres de la Commission de la concurrence en évinçant les représentants de l'économie. Par ailleurs, le Conseil fédéral a défini la constitutionnalité du projet, satisfaisant ainsi à une exigence de l'économie. Dans le message, l'expert René Rhinow a jugé les sanctions directes compatibles avec le principe de l'abus déjà inscrit dans la Constitution.

Lors de la préparation du projet par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER), recommandation a été faite d'introduire une réglementation des importations parallèles dans la loi sur les cartels. Compte tenu des diverses propositions parlementaires visant à assouplir l'interdiction de ces importations parallèles et à passer au principe de l'épuisement international, un rapport sur cette question est en cours de rédaction. C'est sur la base de ce rapport que la CER décidera s'il convient de reprendre la réglementation des importations parallèles dans la loi sur les cartels.

### Position d'économiesuisse

— Notre association voit dans la concurrence efficace un facteur de succès essentiel pour une économie de marché libérale. Elle ne s'oppose pas

à l'introduction de sanctions directes, mais pour des raisons de sécurité juridique et d'application pratique, elle estime que ces sanctions doivent se limiter aux cas des cartels rigides (accords portant sur les prix, les quantités ou la répartition géographique).

- Notre association demande que le montant maximum de la sanction soit fixé à dix pour cent du chiffre d'affaires réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices. Le calcul du chiffre d'affaires doit porter sur les produits (marchandises ou services) concernés par les restrictions de concurrence illicites. Dans le cas d'une entreprise très diversifiée, par exemple, il serait injuste d'étendre l'amende à l'ensemble de son chiffre d'affaires.
- Il faut renoncer au régime du témoin principal, ou bonus. Cette disposition représenterait un corps étranger dans notre régime juridique. D'ailleurs il existe des valeurs plus élevées, et protégées par le droit pénal, en faveur desquelles le régime du bonus pourrait être invoqué à l'aide des mêmes arguments. Il ne serait guère cohérent d'introduire un régime de bonus dans le droit de la concurrence tout en laissant la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme se passer de cet instrument. Dès lors, l'introduction isolée de cette disposition dans le droit des cartels serait non seulement contraire à notre système, mais encore disproportionnée.
- La question de savoir si une réglementation légale spéciale des importations parallèles est nécessaire et dans quelle loi elle doit figurer (loi sur les brevets, loi sur les cartels), ne pourra être tranchée que sur la base de l'étude en cours. Pour la solution retenue, quelle qu'elle soit, le critère déterminant est que la concurrence demeure garantie et que la propriété intellectuelle ne soit pas vidée de sa substance.

### Perspectives d'avenir de la place financière suisse

Les perspectives d'avenir de notre place financière doivent être considérées dans une optique économique générale. Il est très important d'assurer à la place financière sa fonction «d'interface» performante entre le capital et l'entreprise. De même, il convient de maîtriser les risques d'image et de réputation, sans pour autant abandonner unilatéralement les atouts comparatifs dont jouit la Suisse.

La Confédération a chargé un «groupe de réflexion» dirigé par le Directeur de l'Administration fédérale des finances d'étudier les perspectives d'avenir de la place financière suisse afin de définir une stratégie visant à préserver sur la durée la compétitivité et le bon renom de cette place.

#### Pas d'opposition artificielle entre place industrielle et place financière

C'est dans une optique économique globale que notre association évalue les perspectives d'avenir de la place financière suisse, dont l'importance pour l'économie suisse toute entière est évidente. Malgré les divergences d'appréciation qui peuvent surgir sur certains points concrets, il est faux d'opposer la place financière à la place industrielle. Sans entreprises performantes, la place financière est privée de sa base vitale – la perte de confiance dans les entreprises affecte aussi la confiance dans la place financière – et sans la capacité de prestations de la place financière, nos entreprises perdent un atout comparatif essentiel. Il va sans dire que la place financière doit être considérée comme pleinement intégrée à notre économie.

Il est fondamental que la place financière assume efficacement et de manière concurrentielle son rôle d'intermédiaire entre le capital et les entreprises, tout en évitant les risques de dégradation de son image et de sa réputation. Pour cela, il lui faut notamment disposer d'excellentes conditions générales d'activité (cela va d'une bonne infrastructure à une fiscalité optimale), d'une surveillance sans pesantier mais efficace (y compris l'autorégulation), dont le champ s'étende de la comptabilité au gouvernement d'entreprise. La préservation de la sphère privée par des mesures appropriées revêt une importance toute particulière. A cet égard, le niveau atteint par la Suisse est d'une manière générale très élevé.

Notre association salue l'élaboration par l'administration fédérale de lignes directrices visant à accroître la cohérence, la transparence et finalement la prévisibilité de la politique suisse à l'égard de sa place financière. La Suisse se doit d'exploiter la marge d'autonomie dont elle dispose pour renforcer sa place financière. En politique extérieure, une action ferme s'impose. Ce serait une erreur que de renoncer à nos avantages comparatifs par des mesures unilatérales sans contrepartie valable, ou encore, contrairement à toute option libérale, de porter atteinte à la sphère privée, si importante, en allant au-delà de ce qui est nécessaire pour combattre les abus. Il importe de ne pas modeler unilatéralement la politique de la place financière en fonction du risque à la réputation, c'est-à-dire en mettant sous pression la confidentialité dont bénéficie la clientèle des banques et certains aspects fiscaux.

#### Position d'économie suisse

- La politique suisse doit tendre à renforcer la compétitivité de sa place financière. Il faut donner la priorité à sa compétitivité mondiale en tant qu'intermédiaire entre le capital et l'entreprise.
- Investir dans un système de formation performant, garantir l'accès aux marchés du travail internationaux pour les travailleurs qualifiés, améliorer l'efficacité des infrastructures et assurer une libéralisation cohérente: telles sont les conditions essentielles d'un bon développement.
- En comparaison internationale, la Suisse est très performante en matière de lutte contre les intrusions abusives dans la sphère privée. Nous ne devons pas renoncer unilatéralement à nos avantages comparatifs.

## Droit des sociétés

L'adoption du statut de la société anonyme européenne marque une grande étape dans le droit européen des sociétés et n'est pas sans importance non plus pour les entreprises suisses. Par ailleurs, l'introduction de la responsabilité pénale des entreprises va contraindre celles-ci à adapter leur organisation.

### Développements européens

L'adoption du «règlement portant statut de la société européenne» a marqué l'aboutissement d'un dossier vieux de quarante ans. Le but de la S.A. européenne («SE») est d'instituer un cadre juridique paneuropéen facilitant la collaboration des entreprises et les transferts de sièges au sein de l'UE. Ce règlement entrera en vigueur le 8 octobre 2004; d'ici là, les Etats membres devront aussi avoir transposé dans leurs droits respectifs la directive associée qui régit la «participation des salariés à la SE». Toutefois, la base juridique va devoir être examinée une nouvelle fois. Diverses adaptations du droit fiscal sont encore en souffrance (par exemple: extension du champ d'application de la Directive sociétés mères/filiales, convention de double imposition, compensation des pertes transfrontières, prix de compensation) sans lesquelles la mise en application du règlement n'a guère d'intérêt pour les entreprises.

L'adoption de la 13e directive sur le droit des sociétés relative aux offres d'achat a été refusée par le Parlement européen. Les opposants ont critiqué le fait qu'il ne pouvait y avoir de conditions d'acquisition vraiment égales et honnêtes compte tenu des différences de structures économiques et des inégalités juridiques subsistantes. Jusqu'ici, on n'a encore enregistré aucune proposition prometteuse sur des sujets particulièrement délicats comme les droits de vote différenciés (notamment les actions préférentielles – «golden share» – que détiennent certains gouvernements), les mesures de défense ou l'éviction («squeezing out») des petites participations. A ce chapitre, la réglementation suisse des acquisitions d'entreprises inscrite dans la loi sur les bourses clarifie la situation depuis des années, tout en garantissant la plus large liberté possible à l'entreprise.

### Loi sur les fusions et gouvernement d'entreprise

Les délibérations parlementaires concernant la loi sur les fusions ainsi que les questions relatives au gouvernement d'entreprise (cf. p. 24) sont au cœur du débat sur le droit des sociétés en Suisse. La loi sur les fusions permettra aux entreprises suisses de s'adapter plus facilement aux conditions nouvelles; la réglementation des aspects de droit fiscal revêt à cet égard une importance primordiale. En revanche, bien que les procédures de consultation soient terminées, le Conseil fédéral n'a toujours pas adopté les messages portant respectivement sur la révision des dispositions concernant la société à responsabilité limitée et sur le droit comptable.

### Position d'économiesuisse

Face à la concurrence des autres places économiques, il est primordial que la Suisse offre à ses entreprises des instruments juridiques généralement plus souples et moins coûteux. Le fonctionnement des marchés suppose toutefois de la part des entreprises un certain effort de transparence, qui ne leur impose pas pour autant des contraintes disproportionnées.

- La loi sur les fusions revêt pour l'économie une grande importance. Les petites et moyennes entreprises en ont particulièrement besoin, afin de pouvoir réagir plus facilement aux mutations structurelles en cours.
- L'intérêt de la révision du droit des sociétés à responsabilité limitée (Sàrl) doit se mesurer à sa capacité de renforcer l'attrait de la Suisse pour les entreprises. Le statut de la Sàrl doit offrir une solution de rechange souple et financièrement intéressante à la société anonyme, notamment pour les petites et moyennes entreprises, précisément dans les phases de démarrage et d'extension.

- En révisant le droit comptable, il est essentiel de veiller à ce que les entreprises puissent exploiter sans restriction toutes les possibilités offertes par les standards internationaux. Il importe aussi que les aménagements prévus permettent de limiter les dépenses des petites entreprises et enfin que les modifications proposées n'entraînent pas un surcroît de charges fiscales.

### **Renforcement du droit pénal pour les entreprises**

En procédant à la révision totale de la Partie générale du Code pénal, les Chambres fédérales ont aggravé la responsabilité pénale des entreprises. Désormais, d'une part les manquements aux obligations qui incombent aux personnes morales sont imputés personnellement aux membres des organes de ces personnes morales, d'autre part c'est l'entreprise elle-même qui doit pouvoir être sanctionnée. Il s'agit là d'un renversement de système qui suscitera dans la pratique des problèmes considérables. En 1995 déjà, un groupe de travail de l'économie avait rédigé un mémoire sur ce sujet et recommandé la mise en place d'un certain nombre de garde-fous. Le projet du Conseil fédéral en a largement tenu compte.

Avec le nouvel article 102 du Code pénal, une entreprise peut se voir infliger jusqu'à cinq millions de francs d'amende si, dans l'exercice de ses activités économiques accomplies conformément au but de l'entreprise, elle se rend coupable d'un délit ou d'une infraction qui ne peut être imputé à aucune personne déterminée en raison d'un manque d'organisation de l'entreprise. En cas de crime organisé, de corruption ou de blanchiment d'argent, la responsabilité pénale de l'entreprise s'ajoute à celle des organes responsables.

Sur l'insistance des milieux économiques, des prescriptions minimales concernant la représentation et les droits de l'entreprise dans ces procédures ont été introduites lors des délibérations parlementaires. L'élimination des divergences entre le Conseil national et le Conseil des Etats est à présent achevée. Mais plusieurs désaccords demeurent sur d'autres points du projet, de sorte que la date de l'entrée en vigueur de la loi est encore incertaine.

### **Position d'économiesuisse**

- L'introduction de la responsabilité pénale des entreprises est pour ainsi dire imposée par les développements internationaux (d'ailleurs, elle se trouve déjà matérialisée en partie dans notre pays, par exemple en droit pénal fiscal). La Suisse ne saurait se soustraire à cette tendance.
- Pour ce qui est de la forme des sanctions infligées aux entreprises, seules des amendes peuvent entrer en ligne de compte. De même, seule une faute peut en constituer le point de départ. Enfin, par respect des principes de l'Etat de droit, les garanties du droit de procédure (et notamment la présomption d'innocence avec tout ce qu'elle implique) doivent bien sûr rester pleinement acquises aux entreprises comme aux personnes physiques.
- Outre les aspects du droit de la procédure introduits par le Parlement, d'autres points doivent encore être clarifiés, notamment l'obligation d'indemnisation en cas de non-lieu, les mesures de contrainte admissibles et la charge des frais.
- Les entreprises doivent adapter leur organisation aux nécessités nouvelles par des directives internes claires et introduire des programmes de conformité («compliance»), programmes qui ont principalement cours actuellement dans le secteur financier et parmi les grandes entreprises.

## Révision contestée du droit de la responsabilité civile

Si l'économie est favorable à une unification du droit de la responsabilité civile, force est de constater que dans le cas du projet d'experts, cet objectif n'est pas atteint. Le droit de la responsabilité civile doit pouvoir rester prévisible et ne doit pas être détourné à des fins de protection sociale.

### Projet d'experts contesté

En procédant à une révision totale du droit de la responsabilité civile, le Conseil fédéral souhaite unifier et moderniser cette matière aujourd'hui très dispersée. Lors de la procédure de consultation, le projet rédigé par les professeurs Pierre Wessner et Pierre Widmer a été critiqué sur différents points centraux. Le texte propose d'introduire une Partie générale du droit de la responsabilité civile dans le Code des obligations. Si, du point de vue du contenu, le projet s'inspire des règles fondamentales du droit actuel, la prise en compte d'interventions politiques et de postulats de représentants des milieux scientifiques a tout de même débouché sur d'importantes modifications. On peut citer notamment à ce titre la réparation des dommages causés à l'environnement, la clause générale de responsabilité à raison du risque pour «activités dangereuses», la responsabilité pour les auxiliaires, c'est-à-dire l'introduction d'une responsabilité à raison de l'organisation, l'action directe des personnes lésées contre les assurances, une prolongation sensible du délai de prescription et divers allègements touchant au fardeau de la preuve.

Réglementer la responsabilité civile est une opération de grande portée économique et politique qui concerne toutes les entreprises, tant comme auteurs de dommages éventuels que de lésées potentielles. La démarche qui vise à insérer ce domaine dans notre système juridique, en particulier les obligations et le respect des principes fondamentaux ancrés dans le droit suisse, est tout aussi importante. Fait notamment partie des principes en question le «casum sentit dominus», en vertu duquel une personne lésée supporte le dommage subi s'il n'existe pas une base juridique spéciale qui lui permette de se retourner contre un tiers. Le droit de la responsabilité civile non seulement concrétise une telle base, mais doit veiller en même temps à délimiter la responsabilité avec soin afin que la réparation des

dommages ait lieu selon des critères équitables, économiquement justifiés et surtout prévisibles pour les justiciables. C'est à cette seule condition qu'il peut déployer sa fonction préventive en incitant les sujets économiques à éviter autant que possible la survenue d'un dommage. Il serait erroné – de même que préjudiciable à l'ensemble de l'économie – d'aménager le droit de la responsabilité civile sur le modèle américain dans un but de protection sociale.

Le projet présenté n'atteint pas l'objectif visé d'unification et de simplification du droit de la responsabilité civile. En effet, différents délais de prescription subsisteront – ce qui est compréhensible compte tenu de l'hétérogénéité des intérêts en présence dans de multiples domaines –, et de nombreuses dispositions de lois spéciales seront maintenues intactes. Pour le reste, le projet comporte des aspects très discutables, tels que l'introduction d'une clause générale de responsabilité à raison du risque pour activités dangereuses (au lieu de confiner cette responsabilité dans certaines lois spéciales, comme aujourd'hui), les solides obstacles qu'il oppose à la possibilité de limiter la responsabilité civile, ou encore la réglementation sur les coûts de procédure ou le fardeau de la preuve.

### Responsabilité environnementale: proposition de directive de l'UE

La Commission européenne a adopté une proposition de directive sur la responsabilité environnementale. Le texte vise à prévenir ou à réparer les dommages environnementaux selon le principe du pollueur-payeur. Il accorde aux organisations de protection de l'environnement un droit d'action en justice, qui peut également être invoqué pour demander des mesures préventives. Les émissions qui auront été autorisées et les conséquences découlant

d'activités considérées comme sans danger en l'état des connaissances scientifiques de l'époque ne sont pas couvertes par la directive.

### Position d'économiesuisse

- L'objectif de l'unification et de la simplification du droit de la responsabilité civile est digne d'être soutenu. Mais il convient de renoncer à une révision qui n'apporte pas d'avantages déterminants par rapport au statu quo. L'appréciation du projet doit se fonder sur une comparaison juridique rigoureuse et sur une analyse économique approfondie de ses conséquences.
- Il y a lieu aussi de renoncer d'une manière générale à améliorer la position des personnes lésées sans avoir procédé à une appréciation économique globale. Il ne faut pas aménager le droit de la responsabilité civile dans un but de protection sociale.
- Aux yeux des responsables potentiels, les préten-

tions en responsabilité civile doivent demeurer calculables, et donc assurables. A cette fin, il faut énoncer des critères clairement restrictifs en matière d'évaluation des dommages. Ces critères font notamment défaut pour l'indemnisation d'un préjudice purement économique, que propose le projet.

- La législation ne doit pas définir les charges de procédure (fardeau de la preuve, coûts supportés) de manière unilatérale au détriment des activités des entreprises.
- Enfin, sont problématiques et inacceptables dans l'optique actuelle: l'extension de la responsabilité extra-contractuelle au comportement «contraire au devoir contractuel», l'individualisation du dommage purement environnemental avec extension du droit à la réparation aux organisations de protection de l'environnement, l'extension de la responsabilité à raison du risque, notamment au détriment des entreprises, et enfin la prorogation généralisée du délai de prescription.

## Défis pour les entreprises multinationales

Les recommandations de l'OCDE à l'adresse des entreprises multinationales, la convention de l'OCDE sur la corruption internationale et son application en droit national, le débat sur la «responsabilité sociale des entreprises»: tous ces éléments exercent une influence sensible sur la politique des entreprises au plan international.

### Premières expériences avec les directives de l'OCDE

Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (OCDE-MNE-Guidelines) de 1976 jouent un rôle important dans la fixation de règles de comportement internationales à travers les divers systèmes juridiques et sociaux des pays. On peut aussi les opposer comme textes de référence aux efforts visant à légiférer davantage. Partie intégrante de la Déclaration sur les investissements internationaux et les entreprises multinationales, ces principes sont complétés par les recommandations

de l'OCDE aux gouvernements sur la façon de traiter les investissements étrangers. La révision de l'an 2000 n'a pas seulement étendu leur champ d'application; elle a aussi renforcé leurs mécanismes d'application. D'une manière générale, on observe un net renforcement du rôle des ONG.

De son côté, l'UE a mis en débat un Livre vert sur la «responsabilité sociale des entreprises». Elle souhaite ainsi s'assurer que les normes et principes européens en la matière seront pris en compte dans le monde entier.

economiesuisse suit ces questions dans le cadre du BIAC et de l'UNICE (elle préside notamment le groupe de travail de l'UNICE «International Business Practices»), en collaboration avec Industrie-Holding, organisation des entreprises multinationales suisses. Dans une prise de position initiale, l'UNICE a dénoncé cet activisme de l'UE, qui fait doublon avec les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales (ou encore avec le «Global Compact» – Pacte global – de l'ONU lancé par le Secrétaire général Koffi Annan).

#### **Efforts redoublés contre la corruption**

Autre instrument international important: la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics, qui a été transposée dans le droit pénal suisse avec effet au 1<sup>er</sup> mai 2000. Ce texte fait de la corruption d'agents publics étrangers en Suisse un délit. Désormais, la corruption constitue donc une infraction initiale liée au blanchiment d'argent, avec les conséquences qui en découlent

à l'égard du devoir de vigilance et de déclaration. La convention de l'OCDE prévoit une surveillance exercée par de petites équipes. Dans un premier temps, ce contrôle s'est limité à l'examen des lois; dans la seconde phase, déjà engagée, il prend la forme de visites de pays. Cette procédure permet de garantir une application uniforme dans tous les pays concurrents importants. Les principaux thèmes que le groupe de travail de l'OCDE est en train d'examiner au titre du développement ultérieur de la convention sont ceux-ci: poursuite adéquate des personnes morales (sociétés offshore incluses), prise en compte des dépenses de partis et corruption privée.

Dans ce débat au sein de l'OCDE, economiesuisse joue un rôle clé (elle assure la présidence du groupe de travail compétent du BIAC et déploie une action déterminante au «Standing Committee on Extortion and Bribery» de l'ICC). Son but principal est d'obtenir l'application progressive et réaliste des mesures envisagées et de faire en sorte que ces mesures restent neutres à l'égard de la compétitivité des entreprises.

## **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. Ce constat doit guider notre manière de concevoir le droit de la concurrence (importations parallèles) et les révisions à venir dans le droit des brevets et le droit d'auteur.**

#### **Importations parallèles: concurrence sans expropriation**

La relation entre le droit de la propriété intellectuelle et le droit de la concurrence reste un sujet délicat. Les problèmes qu'elle soulève avaient été remis sur le tapis au Parlement lors de la révision de la loi sur les cartels (cf. p.123). Avant cependant de procéder à une éventuelle révision de la loi, le Conseil fédéral veut en évaluer les conséquences économiques. economiesuisse partage cette position. La question

de savoir si les importations parallèles doivent être autorisées ou rester interdites fait intervenir en effet des intérêts concurrents et contradictoires.

Du point de vue de la politique de la concurrence, l'interdiction des importations parallèles constitue un corps étranger dans notre système économique. Si la libre concurrence est tout à fait souhaitable, c'est aussi parce qu'elle encourage le développement économique du pays. Sous l'angle de la politique commerciale, le libre-échange a des effets très positifs

sur la prospérité. Pour cela, il est impératif que les biens soient produits à des coûts qui soient comparativement avantageux. Tel n'est toutefois pas le cas par exemple des biens dont les prix sont fixés par l'Etat. Dans un pareil cas, les importations parallèles ne résultent pas d'un arbitrage normal des prix. Elles constituent au contraire des entraves au commerce à la suite d'interventions étatiques. En matière de politique d'intégration, il est à souligner que l'UE applique la règle de l'épuisement régional aussi bien pour le droit des marques que pour le droit des brevets. Autrement dit, les importations parallèles ne sont autorisées qu'à l'intérieur du marché unique de l'UE. Conformément aux accords de l'OMC, la Suisse ne pourrait pas limiter les importations parallèles à l'Europe ou à certaines catégories de produits. Enfin, le droit des brevets a pour effet de stimuler l'innovation et la recherche. Actuellement, l'étendue et la portée de la protection sont réglées au niveau national, et dans le droit des brevets en particulier, elles peuvent être différentes selon les cas. Si le brevet national devait être remis en cause par des importations parallèles provenant de pays dont le niveau de protection est inférieur au nôtre ou par d'autres prescriptions, liées par exemple au contrôle des prix, cela équivaldrait à une expropriation partielle.

L'économie se préoccupe de cette question depuis des années. A la suite de discussions approfondies et d'une pondération des intérêts en présence, elle a défini sa position. Selon une prise de position du Vorort de 1996, toujours valable néanmoins, les importations parallèles peuvent être admises sur des marchés libres pour autant que les conditions-cadre y soient comparables. On peut et on doit recourir au droit de la concurrence pour empêcher le cloisonnement artificiel du marché à l'aide du droit de la propriété intellectuelle. Aucune modification législative n'est nécessaire en Suisse pour cela. Si une telle révision devait malgré tout être entreprise, le législateur devra veiller à garantir la concurrence sans provoquer une expropriation de fait dans le droit de la propriété intellectuelle.

### **Laborieuse modernisation du brevet européen**

Les coûts occasionnés par une demande de brevet et son exploitation sont considérables en Europe. A l'initiative de la Suisse, il a été possible de faire un

important pas en avant pour résoudre le problème lancinant de la traduction. Par ailleurs, des progrès notables ont pu être réalisés dans le cadre de la Convention sur le brevet européen, qui a fait ses preuves. Dans l'UE, on attend depuis longtemps la création d'un brevet communautaire encore plus avantageux, mais ce projet a pris du retard. Lors de la conférence intergouvernementale qui s'est tenue à Londres en 2000, dix Etats parties à la Convention sur le brevet européen – dont la Suisse – se sont entendus pour que les Etats signataires renoncent à l'avenir à la traduction, dans la langue nationale du pays concerné, des brevets européens rédigés en allemand, français ou anglais. Pour la Suisse, cela signifie que les brevets en anglais ne devront plus être traduits. En outre, il a été convenu d'élaborer un projet en vue de créer une juridiction compétente unique en matière de brevets européens. Ce projet permettrait de révolutionner et de simplifier la mise en œuvre du droit dans cette branche technique pointue. Comme les procédures de ratification ne sont pas terminées, les mesures, jugées importantes par l'économie, visant à rendre le système des brevets plus efficace sont toujours en souffrance. A ce jour, il n'a pas été possible non plus d'instaurer un brevet communautaire, car les tentatives entreprises en la matière ont échoué sur des questions de langue et d'organisation judiciaire. Du point de vue de l'économie, il serait erroné de privilégier la tradition au détriment du bon sens matériel et de négocier de mauvais compromis. Les travaux à venir devront donc viser à améliorer la protection des brevets. Ils devront s'inspirer des principes suivants: simplification, réduction des coûts et efficacité dans l'exécution.

### **Réforme nécessaire du droit suisse des brevets**

Le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision partielle de la loi sur les brevets. Le but de cette révision est d'adapter la législation suisse à la directive européenne relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques. Il n'est pas question d'introduire de nouveau la brevetabilité des inventions biotechnologiques – qui est en effet déjà prévue dans la législation – mais de préciser les limites de la brevetabilité. Lors d'un recours des Pays-Bas (auxquels s'étaient associées l'Italie et la Norvège), la Cour de Justice des Communautés

européennes a constaté que la directive sur la biotechnologie est suffisamment précise dans sa portée pour respecter l'ordre public, les bonnes mœurs et, en particulier, la dignité humaine. Enfin, la révision permettra également de procéder aux adaptations requises par la transposition de trois traités internationaux dans le droit suisse.

En Suisse, la difficulté à faire respecter les droits de la propriété intellectuelle est un sujet constant de récrimination chez les praticiens. Elle est due au fait que les juges, à quelques exceptions près, n'ont ni l'expérience, ni les connaissances nécessaires. Ce constat est en particulier valable aussi pour les mesures préventives. L'accord ADPIC prévoit pourtant des mesures d'exécution efficaces. Face à ce constat, les milieux spécialisés et l'économie proposent de créer un tribunal fédéral des brevets qui serait appelé à juger en première instance. Depuis la réforme de la justice, la base constitutionnelle nécessaire à la création d'un tel tribunal existe.

#### **Accord ADPIC**

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. Dans différents domaines, des réexamens périodiques sont prévus.

Aux yeux de l'économie, il n'y a pas lieu d'apporter d'adaptation fondamentale à ce traité à l'heure qu'il est. Durant la conférence de Doha (cf. XXn), les discussions se sont focalisées sur la protection des brevets et l'accès aux médicaments. La déclaration finale reconnaît l'importance de la protection des brevets et exhorte les pays parties à l'accord à trouver des solutions dans le cadre des règles existantes pour les licences obligatoires. Il faut s'opposer cependant avec véhémence à toute tentative visant à vider l'accord de sa substance.

#### **Droit d'auteur**

La question de savoir s'il faut réviser la loi fédérale sur le droit d'auteur (LDA) reste entière. Par une modification de la loi, la Suisse pourrait ratifier le

traité de l'OMPI de 1996 (traité Internet de l'OMPI) au même rythme que ses partenaires commerciaux, ce qui en soi mérite d'être salué. Eu égard au très haut niveau de protection assuré en Suisse par la législation actuelle, la ratification du traité de l'OMPI serait néanmoins possible sans modification de la loi. Si l'on décide malgré tout de le soumettre à révision, il faudra tenir compte des points faibles constatés depuis la dernière révision et que diverses interventions parlementaires ont mis en évidence. Quoiqu'il en soit, l'évolution du droit international rendra de nouvelles révisions nécessaires dans un avenir proche (songeons à ce propos aux négociations actuelles de l'OMPI visant une nouvelle extension des droits dans le domaine de l'audiovisuel ainsi que la protection des banques de données). Il devrait donc être difficile de trouver le «bon moment» pour procéder à une révision, même si celle-ci n'est de toute façon pas urgente. Compte tenu des intérêts divergents en présence, il faut s'attendre à une procédure de longue haleine.

Quand des œuvres protégées par 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 de tarifs négociés avec des sociétés d'utilisateurs. Ces tarifs sont soumis à la Commission arbitrale pour approbation. Le tarif le plus connu et le plus répandu est le tarif photocopie, qui a été prolongé jusqu'en 2006. On envisage actuellement d'étendre le tarif appliqué aux supports sonores à d'autres supports d'enregistrement, tels les CD-ROM et les appareils MP3, puisque ces derniers permettent d'enregistrer des œuvres musicales de la même manière qu'une bande sonore. Cependant, si ces tarifs devaient se généraliser, les entreprises qui recourent à de tels supports pour sauvegarder leurs données, par exemple, ne manqueraient pas d'être pénalisées.

#### **Convention sur la compétence et les jugements étrangers en matière civile et commerciale**

Ce projet de nouvelle convention internationale a pour but de faciliter l'exécution des jugements en matière civile. Un point contesté concerne l'inclusion ou non de la propriété intellectuelle dans l'objet de la Convention. Par nature, le respect de ces droits rend nécessaire, dans de nombreux pays différents, la mise en route de procédures judiciaires, soit pour

faire valoir ses propres droits, soit pour se défendre contre des prétentions de tiers. Par conséquent, il ne peut être que souhaitable d'améliorer la qualité des jugements et d'introduire le principe de la réciprocité.

Les lois nationales et les conventions régionales sur les droits de la propriété intellectuelle sont très complexes. Elles se distinguent par le contenu et la portée de la protection, la validité et la violation des droits. Il est donc essentiel, si l'on veut régler de tels litiges, de porter ces affaires devant des tribunaux compétents pour apprécier la situation juridique.

Le projet de la Convention de La Haye renferme des dispositions qui ne tiennent pas compte de manière adéquate des besoins des parties à un litige concernant les droits de la propriété intellectuelle. En outre, il offre au demandeur la possibilité de choisir un tribunal qui lui convienne (*forum shopping*), ce qui, dans de nombreux cas, se terminerait par des jugements insatisfaisants, mais qui auraient des conséquences très larges pour toutes les parties concernées. Les conventions de Bruxelles et de Lugano ont, en de nombreux points, servi de modèle à la Convention de La Haye. Si ces deux conventions ont fait leurs preuves en ce qui concerne leurs principes fondamentaux, elles ne peuvent être étendues sans discernement aux litiges portant sur les droits de la propriété intellectuelle en raison de l'existence de traditions juridiques très divergentes au niveau international.

### **Position d'économiesuisse**

- Les importations parallèles ne doivent être admises que sur des marchés libres (aucune distorsion par exemple à travers un contrôle des prix) et dans des conditions comparables (par ex. mêmes droits, même possibilité de les faire valoir). Cependant, les droits de la propriété intellectuelle ne doivent pas non plus servir à cloisonner le marché de manière artificielle (utilisation du droit de la concurrence contre l'abus du marché).
- Les modifications dans le droit européen des brevets doivent permettre d'abaisser les coûts, de simplifier le système et d'améliorer l'exécution.
- La révision partielle de la loi fédérale sur les brevets apporte des précisions utiles, 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. Si la Suisse n'entreprend rien ou si elle assortit la loi de règles trop sévères, les conséquences pour la recherche et l'économie ne manqueraient pas d'être fatales.

- L'accord ADPIC est un accord central aux yeux de l'industrie dans tous les pays du monde. Il ne saurait être vidé de sa substance par une interprétation extensive. Il contient déjà de très larges concessions qui tiennent compte des particularités des pays en développement. 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.
- Au chapitre du droit d'auteur, les tarifs visant à dédommager une utilisation de masse doivent être fixés en fonction des utilisations effectives. Tous les montants perçus en sus seraient assimilables à des taxes fiscales déguisées ne bénéficiant d'aucune base légale.
- Les droits enregistrés de propriété intellectuelle devraient être exclus du champ d'application du projet de Convention de La Haye sur l'exécution des jugements en matière civile et faire l'objet d'un accord séparé (protocole à la Convention de La Haye), qui prendrait en considération les spécificités de ces droits de protection.

## Autres questions juridiques

### Protection des données:

#### faciliter les transferts au sein des groupes

Une révision partielle de la loi fédérale sur la protection des données entend concrétiser deux motions demandant un renforcement de la transparence et l'amélioration de l'accès des organes cantonaux aux systèmes d'information de la Confédération. La révision propose de supprimer l'obligation de déclarer des fichiers de données privés. En revanche, les entreprises devraient être tenues d'informer de manière plus large les personnes concernées lors de la collecte des données. Les responsabilités et contrôles afférents aux transferts de données à des tiers sont définis clairement, les propriétaires de fichiers conservant une liberté étendue dans le choix des moyens.

Pour le groupe de travail de la Confédération, la loi actuelle a fait ses preuves d'une manière générale. Par conséquent, les travaux de révision ne doivent pas compliquer inutilement les activités des propriétaires de fichiers. Faute d'atteindre les objectifs du groupe de travail, l'avant-projet doit être remanié sur des points importants. Aujourd'hui, la réglementation du transfert des données au sein d'entreprises liées n'est pas satisfaisant. Tout en se limitant à une révision minimale, il serait donc opportun de saisir l'occasion pour introduire le concept de «groupe» dans la protection des données. Pour autant qu'un groupe dispose d'une réglementation uniforme sur la protection des données et d'un bureau central dont le fichier est accessible aux personnes concernées, l'échange de données entre sociétés liées ne devrait pas être considéré comme un transfert entre tiers. Cette simplification faciliterait l'application des droits relatifs à la protection des données et inciterait les groupes à mettre en place un dispositif de protection des données cohérent. Cela permettrait à la fois d'optimiser l'efficacité et de se concentrer sur l'essentiel.

### Position d'économiesuisse

- D'une manière générale, la loi actuelle a fait ses preuves et une révision totale ne s'impose pas.
- Le transfert de données doit être allégé au sein des groupes s'ils disposent d'un bureau pour les questions de protection des données et désignent un interlocuteur aux personnes concernées.

### Droits politiques

Par une révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques et des ordonnances d'exécution, le Conseil fédéral souhaite franchir les premiers pas sur la voie de l'exercice des droits populaires par voie électronique (le relevé électronique à large échelle de la volonté populaire ne sera introduit qu'au terme de plusieurs étapes ultérieures). A cette démarche principale, le projet ajoute un certain nombre d'autres points, comme la possibilité d'inscrire les partis dans la loi sous une forme adéquate, la possibilité de suspendre provisoirement le droit de vote à la demande des électeurs et l'octroi à la Confédération de la compétence d'organiser des campagnes d'information et de sensibilisation afin d'accroître la participation au vote et d'encourager les candidatures féminines.

### Position d'économiesuisse

- Les mesures prises en faveur de l'exercice des droits populaires au moyen de l'électronique sont judicieuses.
- En revanche, l'économie s'oppose fermement à l'introduction d'une compétence permettant à la Confédération de mener des campagnes en vue d'accroître la représentation des femmes au Parlement. La composition du Parlement est l'affaire des électeurs et il appartient aux partis de faire des propositions en faveur des candidatures féminines. On ne peut admettre, et ce serait une erreur politique, que les autorités fédérales interviennent dans ce processus de formation de l'opinion.

## Droit de la consommation

**Le développement du commerce électronique et des règles européennes ne va pas sans conséquences sur le droit de la consommation en Suisse. L'économie souhaite des solutions pragmatiques qui accordent une large place à l'autorégulation.**

### Commerce électronique

Le Conseil fédéral propose une loi fédérale sur la signature électronique (LFSéI). Le projet considère comme équivalentes, pour tous les contrats de droit privé, la signature électronique et la signature manuscrite. Il répond ainsi enfin à un postulat de l'économie. Le projet de loi régleme 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 (relations électroniques avec l'administration). Il apporte également une sécurité juridique grâce à laquelle l'économie peut développer ses produits.

### Protection étendue des consommateurs

Une loi séparée sur le commerce électronique, mise en consultation par le Conseil fédéral, doit permettre de réviser le droit des obligations et la loi fédérale sur la concurrence déloyale. Les adaptations nécessaires concernent la protection des consommateurs, qui sera adaptée aux règles de l'UE. Un droit de réparation et un droit de révocation dans les sept jours pour les contrats de vente à distance sont introduits (les contrats conclus par voie électronique étant assimilés aux contrats de démarchage). Le délai de prescription des actions en garantie pour défaut est étendu à deux ans, l'acheteur étant tenu d'examiner immédiatement le produit. Ces changements vont bien au-delà du commerce électronique et équivalent à une modification importante du droit d'achat. Par ailleurs, le projet de loi souffre de certaines lacunes. Il y manque diverses dispositions

sur lesquelles le commerce électronique a ou pourrait avoir une influence. On pense notamment aux procédés qui viseraient à influencer le libre-arbitre des consommateurs ou les possibles erreurs contenues dans les déclarations transmises par un système électronique. Le CO, en tant qu'arsenal de dispositions cohérentes, ne peut être modifié ponctuellement dans sa Partie générale sans que ces modifications n'entraînent des conséquences sur toute une série d'autres articles.

D'une manière générale, le projet est considéré avec scepticisme par l'économie, qui rappelle que la Suisse a tout à fait le droit de s'écarter du droit communautaire. On peut se demander surtout si un contrat de vente à distance peut être assimilé à un contrat de démarchage. Dans le cas d'un contrat de vente à distance, le libre-arbitre de l'acheteur n'est pas plus influencé que dans un achat normal. D'autres éléments du projet de loi posent encore problème: 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 nuira au marché des occasions, et la limitation excessive de la liberté contractuelle dans les relations commerciales avec les consommateurs. Il faudrait s'efforcer d'adopter une législation spécifique à la Suisse et différenciée par rapport au droit européen. Aussi conviendra-t-il de remanier le projet dans ce sens.

### Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne

L'objectif du Livre vert présenté par la Commission européenne est de lancer la discussion en vue d'harmoniser la protection des consommateurs sur le marché intérieur. Malgré une législation communautaire étendue, elle 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'autorégulation est inclus dans plusieurs réglementations nationales, il ne fait pas l'objet d'une approche globale au niveau communautaire.

La discussion devra consister à analyser les obstacles que rencontrent les consommateurs sur le marché intérieur et à évaluer les actions possibles au niveau européen. La première option 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 souhaite 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 large source d'inspiration 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 loyales étant interprétée partout différemment, une réglementation-cadre aurait plus tendance à aggraver qu'à diminuer les problèmes d'interprétation. En tout état de cause, le dialogue informel entre les groupes d'intérêt est plus ciblé et plus fructueux 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.

#### **Initiative en matière de commerce électronique**

La question de savoir dans quelle mesure les offres proposées sur Internet respectent les dispositions légales déterminantes ou les normes adoptées, par exemple, dans le cadre de mesures d'autorégulation, provoque des inquiétudes de plus en plus grandes chez les consommateurs et les fournisseurs. Trois éléments sont essentiels dans ce domaine: l'information et le conseil donnés aux clients et aux fournisseurs, la mise en œuvre d'un système de surveillance (compliance) et l'existence d'un droit d'action. A cette fin, *economiesuisse* s'est associée au projet «e-comtrust». Ce projet a pour but de lancer en Suisse, dans le cadre d'un projet pilote mené en collaboration avec les consommateurs, l'économie et les organismes de normalisation, une initiative européenne visant à introduire une marque de confiance («trust mark»).

La base de cette initiative est un programme de contrôle normalisé. Les documents élaborés en Suisse servent de référence pour formuler des règles contraignantes dans le cadre d'un atelier placé sous la direction de l'organisme européen de normalisation CEN. Si le programme de contrôle est respecté, une marque de confiance, munie de mécanismes de sécurité, apparaît sur les pages Internet du fournisseur. La marque sera attribuée aux entreprises qui auront fait contrôler, par un organe de révision indépendant spécialisé dans les questions de droit d'Internet, que leur site Internet respecte les règles juridiques. Il est nécessaire que toutes les bases légales soient respectées. Dans des étapes ultérieures du projet, le contrôle sera étendu à la sécurité du système et à la qualité de la prestation.

La marque de confiance est octroyée par la société e-comtrust Suisse pour une durée d'un an sur proposition de l'organe de révision. La surveillance suprême est assurée par e-comtrust International Association, dont le siège est à Bruxelles.

#### **Plan d'action international en faveur du commerce électronique**

L'Alliance for Global Business est une instance qui

regroupe les principales organisations économiques. Elle s'est fixé pour objectif de promouvoir l'initiative privée et les mécanismes d'autorégulation dans la société de l'information et dans le commerce électronique. Les cinq membres fondateurs de l'Alliance sont:

BIAC	Comité consultatif économique et industriel de l'OCDE ( <a href="http://www.biac.org">www.biac.org</a> )
GIIC	Forum for the Global Information Infrastructure ( <a href="http://www.giic.org">www.giic.org</a> )
ICC	Chambre de Commerce Internationale ( <a href="http://www.iccwbo.org">www.iccwbo.org</a> )
INTUG	International Telecommunication Users Group ( <a href="http://www.intug.net">www.intug.net</a> )
WITSA	World Information Technology and Services Alliance ( <a href="http://www.witsa.org">www.witsa.org</a> )

Dans le plan d'action qu'elle a présenté («Global Action Plan for Electronic Commerce»), l'Alliance a défini les dix préceptes fondamentaux du commerce électronique et adopté un certain nombre de principes commerciaux pour encourager un commerce électronique fiable et sûr. Parmi ceux-ci, elle souligne la nécessité d'adopter un train de mesures d'autorégulation dans le but d'accroître la confiance entre les fournisseurs et les consommateurs. La protection des consommateurs devra être renforcée par la mise en œuvre de plusieurs mesures visant en particulier à préserver les données, la confiance et le contenu.

Le plan d'action a pour objectif principal de maintenir l'interventionnisme juridique étatique au plus bas niveau possible et, le cas échéant, de le limiter aux cas où la responsabilité individuelle et les mesures volontaires réciproques ne sont pas suffisantes pour garantir une protection appropriée. Pour bénéficier d'une reconnaissance internationale, ces mesures devront s'appuyer sur les directives de l'OCDE ainsi que sur les travaux très étendus de l'ICC.

### Position d'économiesuisse

- Par respect des exigences de forme et de gouvernance électronique, il est nécessaire 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 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.

## Armée XXI

L'économie suisse déplore le décalage dans le temps entre les projets Armée XXI et USIS. La mission de l'armée et la sécurité intérieure ne peuvent pas s'envisager séparément et un contexte de stabilité est impératif pour l'économie. C'est pourquoi l'économie suisse demande que l'on considère la politique suisse de sécurité comme un tout.

### La sécurité reste pleinement d'actualité

Il y a longtemps déjà que l'espoir d'une paix mondiale durable, suscité dans bien des esprits par la fin de la guerre froide, a cédé la place à un point de vue plus réaliste. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 à New York et à Washington ont clairement démontré que la politique de sécurité doit prendre en compte des aspects tout à fait nouveaux. En Suisse, ce débat a lieu avant tout dans le contexte du nouveau plan directeur de l'armée, sur lequel se fonde le projet Armée XXI. Ce projet est entré dans une phase décisive le 24 octobre 2001, quand le Conseil Fédéral a adressé au Parlement le plan directeur de l'armée et son message sur la législation militaire.

Le projet «Réexamen du système sécurité intérieure de la Suisse» (USIS) est malheureusement moins avancé. Le premier rapport, du 5 avril 2001, ayant exposé l'état des choses, la deuxième partie publiée le 12 septembre 2001 a dessiné les grandes lignes des variantes souhaitées pour l'avenir et des mesures immédiates à prendre. Quant au rapport final accompagné du plan de réalisation, il ne sera présenté qu'au printemps 2003. Ce décalage temporel entre les projets Armée XXI et USIS est regrettable, car la mission de l'armée et la sécurité intérieure sont étroitement liées entre elles. Mais quelles tâches l'armée doit-elle remplir dans le domaine de la sécurité intérieure? Et lesquelles incombent à la police civile?

La politique de sécurité a fait l'objet en 2001 de quatre votations populaires. Le 10 juin 2001, le peuple a accepté la révision partielle de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, qui autorise le Conseil Fédéral à conclure des accords sur la formation des soldats suisses à l'étranger ou avec des troupes étrangères. De plus, elle permet désormais d'armer, en vue de leur propre protection, les troupes suisses engagées à l'étranger dans des missions de maintien de la paix. D'autres aspects

fondamentaux de la politique de sécurité ont été soumis en votation le 2 décembre 2001: lancées par le GssA, les initiatives «pour une politique de sécurité crédible et une Suisse sans armée» et «pour un service civil volontaire pour la paix» ont toutes deux été clairement rejetées. Il vaut la peine de relever à ce propos que l'initiative visant à abolir l'armée a été rejetée plus nettement (78.1 pour cent de non) que l'initiative analogue lancée en 1989 (64.4 pour cent de non).

### Position d'économie suisse

- 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 d'un environnement stable, raison pour laquelle elle s'engage dans ce sens. Toutefois, il convient d'aborder la politique de sécurité dans sa globalité. Dans la réalité quotidienne, il n'est plus possible de dissocier les missions de l'armée, de la police, des gardes-frontière et de la protection civile. Une politique de sécurité fractionnée serait peu efficace et entraînerait des dépenses inutiles. Il en résulterait un cumul des missions, d'une part, et, d'autre part, un risque de lacunes. Une conception globale de la sécurité constituerait dès lors un atout comparatif majeur pour la Suisse. C'est pourquoi les milieux économiques demandent une harmonisation de la réforme de l'armée avec le projet USIS, même si ce dernier n'est pas encore aussi avancé que celui de la réforme. Sans ce concept de sécurité intérieure, il n'est pas possible de définir correctement les tâches de l'armée.

- Il est impératif que les instruments visant à assurer la sécurité intérieure et extérieure se complètent. Il faut donc prendre en considération les dépenses globales de sécurité. A ce titre, il faut ajouter aux dépenses de la Confédération celles des cantons, des communes et des milieux privés. Les moyens affectés par l'Etat à 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 consentir des dépenses considérables pour leur sécurité (dispositifs techniques, surveillance, etc).
- 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 contractuels ne seraient pas mieux maîtrisées par des corps de police cantonaux ou par la protection civile, pour autant que ces organes soient renforcés. A nouveau, c'est un examen de l'ensemble des dépenses consacrées à la sécurité qui permettra de discerner l'instrument le mieux approprié à l'accomplissement de chaque tâche.
- Au cours de ces dix dernières années, plus particulièrement depuis 1996, les dépenses d'exploitation ont massivement augmenté par rapport à celles de l'armement dans le budget de la défense. Si 54 pour cent de ce budget étaient encore consacrés aux dépenses d'armement en 1990, cette part ne représentait plus que 36 pour cent en 2001. Cette tendance doit être enrayée au profit des investissements dans l'armement. Il est dès lors indispensable d'obtenir des chiffres précis concernant les dépenses d'exploitation auxquelles il faut s'attendre et celles qui sont prévues pour l'armement.
- Le plan directeur de l'armée prévoit une école de recrue de 21 semaines, ce qui représente certes une réduction de trois semaines par rapport au projet initial. Mais les milieux économiques estiment que dix-huit semaines suffisent. Ils sont d'avis qu'en limitant clairement les objectifs de la formation au strict nécessaire et en dirigeant fermement et efficacement la marche du service, une école de recrue de dix-huit semaines est tout à fait suffisante. En durant plus longtemps, elle risque de comporter des points morts qui ont des répercussions très négatives sur la motivation de la troupe. De plus, l'école de recrue raccourcie

permet de mieux programmer la formation militaire dans les plans semestriels des universités, ce qui à son tour revêt une grande importance pour le recrutement des cadres.



