

Avant-propos	2
<b>Points forts et perspectives</b>	
Conférence ministérielle de l'OMC à Doha	4
Nouvelle péréquation financière	12
Gouvernement d'entreprise	24
Des infrastructures compétitives	34
Réseaux	43
<b>Champs d'action politique</b>	
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
<b>Organisation</b>	
Sièges	142
Contacts internationaux	150
Membres	154
Comités et commissions	160
Direction	166
Services	168

L'environnement politique et économique de la première année complète d'existence d'économie-suisse a été caractérisée par des difficultés et des turbulences de toutes sortes. Le rafraîchissement conjoncturel, qui s'était déjà manifesté avant le 11 septembre 2001 et que ces événements dramatiques ont encore accentué, a également touché les activités des entreprises suisses. A cela sont venus s'ajouter les problèmes vécus dans des entreprises connues. Cette accumulation de difficultés, unique en Suisse, a beaucoup mobilisé les milieux politiques. Certains aspects de l'économie de marché ont été remis en question pour la première fois depuis l'effondrement des économies socialistes et depuis la prétendue fin de la concurrence entre systèmes économiques. L'économie est confrontée à un défi: elle doit non seulement défendre résolument les conditions-cadre libérales, mais aussi inspirer confiance et fournir la preuve de sa crédibilité à la société et aux milieux politiques par ses succès dans la concurrence internationale. Elle doit faire démontrer du discernement, de la transparence et communiquer ouvertement.

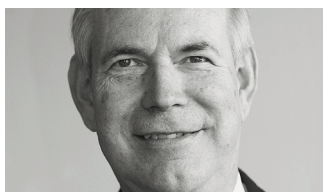
Malgré un environnement difficile, toutes les campagnes de votations dans lesquelles économie-suisse s'est engagée ont connu une issue conforme aux souhaits de l'économie: dans le domaine financier – rejet impressionnant de l'impôt sur les gains en capital et acceptation du frein à l'endettement; sur le plan social – rejet des initiatives sur l'AVS et de la semaine de 36 heures, suite à un travail mené en étroite collaboration avec l'Union patronale suisse; enfin, poursuite d'une ouverture prudente, lors de l'acceptation des accords bilatéraux avec l'UE, de la révision de la loi militaire et de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

économie-suisse continuera de s'engager avec force en faveur d'une politique économique cohérente, libérale, aussi bien sur le plan national qu'au sein des instances internationales.

- Les perspectives financières, surtout, sont très préoccupantes. Après une progression marquée de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale dans les années nonante, l'indispensable revirement de tendance n'est toujours pas en vue. Bien au contraire, la très forte croissance des dépenses des pouvoirs publics fait craindre un nouvel accroissement de la quote-part fiscale et de la quote-part de l'Etat.
- Le mouvement de libéralisation engagé dans les domaines centraux des infrastructures (énergie, télécommunications, Poste et transports) risque un coup d'arrêt, de sorte que nous prenons toujours davantage de retard par rapport aux pays qui nous entourent. A moyen terme, c'est la qualité de nos infrastructures, notre capacité concurrentielle et la prospérité de la Suisse qui s'en trouveront affaiblies.
- La mise en oeuvre des accords bilatéraux passés avec l'UE est proche, ce qui est réjouissant. En revanche, les perspectives peu claires qui caractérisent le deuxième cycle de négociations bilatérales déjà lancées avec l'UE suscitent un certain scepticisme dans les milieux économiques. Par ailleurs, l'économie suisse, très axée sur les exportations, place de grands espoirs sur le cycle de négociations engagé au sein de l'OMC.

A la fin de l'année dernière, le président de la Fédération des entreprises suisses, Andres F. Leuenberger, a quitté sa fonction. Nous le remercions sincèrement de son immense engagement personnel et des succès engrangés. La nouvelle présidence d'economiesuisse est assurée par le soussigné, avec l'appui de Charles Pictet, Franz B. Humer et Johann Niklaus Schneider-Ammann, vice-présidents, et de Marcel Ospel, trésorier. La direction de notre Fédération s'en trouve ainsi renforcée.

Nous entretenons avec tous nos membres une collaboration étroite et efficace, déterminante pour l'impact et les succès futurs d'economiesuisse. Car c'est finalement l'engagement de ses membres qui fait la force d'une organisation.



**Ueli Forster**  
Président



**Rudolf Ramsauer**  
Président de la direction

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

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

La 4<sup>e</sup> conférence des ministres de l'Organisation mondiale du commerce, qui s'est tenue en novembre 2001 à Doha, a inauguré un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. L'économie suisse salue cette nouvelle étape, au cours de laquelle seront traités des dossiers qu'elle juge très importants. Notre association soutiendra résolument les efforts déployés par la Suisse pour obtenir des ouvertures supplémentaires significatives sur les marchés mondiaux. Il s'agit de réaliser des progrès notamment aux chapitres de l'accès aux marchés, de la propriété intellectuelle, des investissements directs et de la facilitation des échanges (trade facilitation).

## Les espoirs du nouveau cycle de l'OMC

La 4<sup>e</sup> Conférence des ministres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui a eu lieu en novembre 2001 à Doha (Qatar), a posé un important jalon supplémentaire dans l'histoire du commerce mondial. Démarrant le grand scepticisme que suscitait cette rencontre avant son ouverture, ses participants sont finalement parvenus, contrairement à ceux de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999, à mettre sur les rails un nouveau cycle de négociations commerciales mondiales. Divers facteurs ont joué un rôle positif à cet égard. D'abord, l'échec de Seattle a secoué les gouvernements des pays membres de l'OMC, et les principaux acteurs – l'Union européenne et les Etats-Unis – se sont efforcés d'aplanir leurs divergences et de rapprocher leurs positions en prévision de Doha. Dans cet esprit, les préparatifs du projet de déclaration ministérielle ont été menés très sérieusement au siège de l'OMC à Genève ainsi qu'en d'autres lieux. A telle enseigne que peu de temps avant Doha, un projet de déclaration quasi complet a pu être soumis aux membres des gouvernements. Ensuite, la détérioration de la situation économique observée un peu partout dans le monde a poussé les pays membres de l'OMC à se montrer plus enclins aux compromis afin de remettre en marche le mécanisme des négociations. De tous côtés, on a senti la nécessité de réaliser de nouveaux progrès au chapitre des libertés commerciales. Enfin, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont sans doute renforcé la volonté des pays membres de se rapprocher les uns des autres et de donner un signal positif à l'économie mondiale.

### **Effets positifs de l'ouverture des marchés**

Commençons par rappeler cette donnée de fait: selon la théorie des avantages comparatifs (David Ricardo), un pays qui accepte de participer au commerce international ou à la division internationale du travail est gagnant à coup sûr. Il concentrera ses efforts sur la production et l'exportation des biens qu'il sera capable de fabriquer de la façon la plus rentable. D'où son avantage en termes de prix de revient, puisqu'il n'a pas à utiliser ses ressources pour fabriquer des biens qui peuvent être fournis à des conditions plus favorables par le marché mondial. Cette théorie est étayée par des chiffres très parlants. C'est ainsi qu'en 1948, les exportations du commerce mondial équivalaient à 23 US\$ per capita (soit au total 58 milliards US\$). En 2000, elles atteignaient respectivement 1094 US\$ et 6200 milliards US\$. Alors que la part des pays en développement au commerce mondial ne dépassait pas quinze pour cent en 1990, elle était déjà de 25 pour cent en l'an 2000. Plus de la moitié des importations japonaises de produits industriels proviennent aujourd'hui de pays en développement. Aux Etats-Unis, cette part est de 45 pour cent. Une récente étude de la banque mondiale montre que de 1990 à 2000, le revenu per capita a progressé en moyenne de cinq pour cent par année dans les pays en développement ouverts au commerce mondial. Les pays en développement «fermés» ont accusé au contraire une baisse annuelle moyenne de un pour cent de ce revenu durant la même période. En d'autres termes, la globalisation fournit une contribution non négligeable à la lutte contre la pauvreté et au progrès économique. Les pays qui acceptent de relever les défis du commerce mondial sont toujours gagnants. Dans l'architecture des échanges extérieurs, l'OMC (mise sur pied avec de faibles ressources financières et en personnel pour succéder à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – GATT – de 1947), joue un

rôle primordial du fait de son orientation thématique et de son arsenal de normes contraignantes pour tous ses membres. Les principes fondamentaux suivants, prônés par l'OMC, sont particulièrement importants: clause de la nation la plus favorisée, traitement national, transparence, prise en compte de la situation particulière des pays en développement.

### **Bon travail de fond à Doha**

Qu'est-ce qui a été obtenu à Doha et quels espoirs le nouveau cycle de négociations qui s'amorce offre-t-il à l'économie suisse? Intéressons-nous d'abord aux résultats de Doha (lesquels sont d'ailleurs présentés en détail aux pages 62ss de cette brochure). Malgré les divergences, les participants sont donc parvenus à lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales: c'est un signe positif pour l'économie mondiale en général et pour l'économie suisse en particulier. Lors de cette conférence, les divergences entre pays industrialisés (par exemple dans le domaine agricole), entre le nord et le sud (traitement spécial et différencié) ainsi qu'entre les différents groupes de pays en développement ont pu être atténuées. Surmontant les tensions ou les désaccords, les participants ont signé un certain nombre de documents consensuels. Le programme de travail adopté par les ministres contient des instructions concrètes sur les points et les lieux de négociations, sur les objectifs de ces négociations et les délais. Il spécifie également les thèmes qui ne sont pas traités et les domaines où l'on se contentera de déclarations.

On peut qualifier le contenu des résultats de globalement positif dans l'optique d'économie suisse. D'importantes exigences ont été satisfaites, même si plusieurs points n'ont pas pu être réglés ou si leur examen a été remis à plus tard. D'autres éléments, qui n'ont rien ou que fort peu de choses à voir avec l'OMC, n'ont fait l'objet à juste titre que d'une brève mention dans le programme de travail. Le domaine sensible de l'accès aux médicaments a exigé une déclaration ministérielle séparée. Sans cette déclaration, on courait le risque d'édulcorer les accords TRIPS (droits de propriété intellectuelle liés au commerce). La Déclaration de Doha – il faut le souligner clairement ici – ne constitue toutefois qu'un programme de travail. Les travaux qui seront menés au titre de ce nouveau cycle de négociations commerciales mondiales vont encore devoir confirmer les espoirs suscités par le sommet de Doha. Car un chemin très difficile reste à parcourir et il faudra toute l'énergie des négociateurs pour mener à bonne fin, jusqu'à l'échéance fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2005, ce cycle présenté comme un «engagement unique» («single undertaking»).

### **Large engagement souhaité**

Quels sont les espoirs concrets nourris par l'économie suisse? Pour s'en tenir à un dénominateur commun, le triple but visé est d'assurer de meilleurs échanges de marchandises (GATT), de démanteler les obstacles au commerce international des services (GATS) et d'obtenir une solide protection des droits de propriété liés au commerce (TRIPS). Dans une seconde étape (à partir de la conférence des ministres de l'OMC de 2003), il faudra s'atteler à la mise en place d'un cadre multilatéral pour les investissements directs transfrontières, qui sont devenus un facteur de croissance primordial de l'économie mondiale.

### **Au premier plan: l'accès aux marchés**

En passant sous la loupe les divers secteurs commerciaux, il apparaît que parmi tous les espoirs placés par l'économie suisse dans le nouveau cycle de négociations, le principal porte incontestablement sur l'accès aux marchés. L'économie suisse escompte des progrès supplémentaires substantiels au titre du démantèlement des droits de douane. Ces droits paraissent aujourd'hui anachroniques. Il s'agit d'impôts sur les transactions qui entraînent en définitive des dépenses administratives considérables pour des rentrées fiscales plutôt médiocres. Souvent, en revanche, et en particulier dans de nombreux pays en développement, ils servent encore à protéger les producteurs domestiques. Au regard de la théorie des avantages comparatifs mentionnée plus haut, cette situation est d'autant moins raisonnable et supportable qu'elle se prolonge. L'économie suisse nourrit des espoirs ambitieux en matière de démantèlement des droits de douane (suppression complète des droits d'entrée sur les produits industriels en dix ans); il faut demeurer conscient que notre pays figure ainsi dans la toute petite poignée des Etats membres de l'OMC adeptes d'une très large ouverture. En d'autres termes, nous allons devoir chercher à épuiser le potentiel de libéralisation là où c'est possible, par exemple en travaillant sur un traité prévoyant des droits de douane zéro par branches.

Au chapitre du commerce agricole, en revanche, les signes ne sont nullement encourageants, malgré la phrase du programme de travail de Doha disant que l'objectif consiste à supprimer les subventions à l'exportation. Même si l'économie suisse reconnaît le but de la multifonctionnalité de l'agriculture suisse, elle estime qu'il faut dès maintenant chercher résolument à rendre notre agriculture très performante et durable afin qu'elle soit capable et désireuse de s'exposer davantage à la concurrence internationale. La Suisse ne doit pas jouer un rôle de frein dans ce domaine, puisque cela compromettrait sa crédibilité dans de nouvelles négociations. Nous ne pouvons pas sans autre conserver notre protectionnisme agricole et exiger de nos partenaires des ouvertures importantes dans d'autres secteurs commerciaux.

Dans le domaine des textiles et de l'habillement, la Suisse fait très bonne figure grâce à sa politique ouverte et libérale, qui n'impose aucune restriction d'accès quantitative à son marché. Pour notre industrie engagée dans un processus permanent d'adaptation structurelle, il importe de réduire le protectionnisme textile, notamment celui pratiqué par les pays en développement et les économies émergentes, qui comptent eux-mêmes parmi les plus grands exportateurs de textiles et de vêtements. C'est le seul moyen d'offrir de bonnes chances à la concurrence internationale, que nous appelons de nos vœux.

Au chapitre du commerce des services, qui n'a été intégré au programme de l'OMC qu'à la faveur de l'accord sur les GATS obtenu à l'issue de l'Uruguay Round, les premiers résultats sont visibles. De substantiels progrès supplémentaires sont néanmoins nécessaires. Avec son secteur des services très développé et dynamique, notre économie ne peut qu'applaudir à des ouvertures aussi rapides et aussi larges que possible dans ce domaine. Plusieurs pays continuent toutefois de réglementer les services très sévèrement. Les entreprises suisses souhaiteraient vivement, par exemple, pouvoir fournir divers types de services à l'étranger sans avoir besoin pour cela d'installer sur place des filiales ou des succursales. Ajoutons que les consommateurs profitent aussi de ces ouvertures dans la mesure où elles mettent un plus grand nombre de fournisseurs en concurrence sur le marché.

Pour ce qui est de la protection de la propriété intellectuelle (accords TRIPS), l'économie suisse est résolument d'avis qu'aucun recul ne doit aujourd'hui remettre en

cause les progrès qui ont été accomplis grâce à cet accord lors du cycle de l'Uruguay. Le traité en vigueur est suffisamment souple pour pouvoir tenir compte des requêtes particulières des pays en développement dans les situations difficiles. L'économie suisse soutient les propositions de notre pays et d'un certain nombre d'autres Etats visant à étendre les indications de provenance géographique au-delà des domaines déjà définis des vins et des spiritueux.

### **Autres thèmes liés au commerce mondial**

Un autre ensemble de requêtes de l'économie suisse concerne ce qu'il est convenu d'appeler les «nouveaux thèmes», ou thèmes de Singapour, à savoir les investissements, la concurrence, la facilitation des échanges et les marchés publics. Contrairement aux attentes de l'économie suisse, les ministres de l'OMC ont ajourné l'examen de ces quatre sujets. Plus exactement, ils n'ont pas décidé d'entamer immédiatement des négociations sur ces dossiers. Cela signifie qu'il faut préalablement clarifier les positions et qu'on ne pourra décider de commencer de nouvelles négociations qu'à la conférence ministérielle de 2003. Tous ces domaines revêtent une importance considérable et les milieux économiques estiment qu'il serait regrettable de ne pas les soumettre à des négociations. On peut d'ores et déjà se rendre compte que le calendrier des négociations prévu dès 2003 jusqu'à la fin de 2004 sera extrêmement serré. Voilà pourquoi il serait bon d'avancer autant que possible les déclarations et préparatifs d'ici à la prochaine conférence ministérielle de l'OMC. Pour l'économie suisse, il faudrait instituer dans le cadre de l'OMC, en plus des règles commerciales, un régime multilatéral libéral pour les investissements directs transfrontières. Ce régime-cadre devrait offrir aux investisseurs étrangers une garantie de non-discrimination par rapport aux investisseurs domestiques et assurer l'application des principes de la nation la plus favorisée, du traitement national et de la transparence. Nous souhaitons concrètement une approche bottom-up (de la base vers le haut) spécifique aux pays et aux secteurs, sous la forme de listes de libéralisation.

Si l'économie suisse réclame aussi des négociations sur les aspects internationaux de la politique de concurrence, c'est parce que dans plusieurs pays membres de l'OMC il n'existe pas (ou pas encore) de véritable politique de la concurrence. En constatant que la globalisation a nettement accru la pression concurrentielle sur les entreprises, les autorités de la concurrence devraient aussi reconnaître que dans de nombreux cas, les fusions et acquisitions d'entreprises renforcent l'efficacité du marché plutôt qu'elles ne la diminuent. On est bien forcé d'admettre, chaque jour un peu plus, que le marché mondial est le marché concurrentiel déterminant pour les entreprises. Les procédures doivent donc devenir plus transparentes, plus simples et plus fiables. Les règles de la concurrence doivent également s'appliquer aux entreprises d'Etat, qui en sont trop souvent préservées.

Le thème de la facilitation des échanges («trade facilitation») revêt une grande importance pour les entreprises exportatrices aux activités internationales. Des procédures douanières d'un autre âge, lentes et bureaucratiques, peuvent occasionner des coûts et des désagréments considérables. A ce chapitre aussi, tout progrès est donc le bienvenu.

Le thème des marchés publics constitue un défi supplémentaire. L'économie suisse salue par principe toute nouvelle ouverture dans ce domaine, tant il est vrai qu'elle tirerait grand profit d'un marché d'acquisition international performant. Mais nous ne nous berçons pas d'illusions. Entre le contenu de l'accord de l'OMC sur les marchés



publics et la réalité des mises au concours et des procédures correspondantes, il y a le plus souvent une marge importante. Dans ce domaine passablement complexe, des améliorations restent toutefois possibles et souhaitables.

L'économie suisse salue les négociations visant à perfectionner les règles actuelles de la procédure de règlement des différends au sein de l'OMC. Ces règles ont déjà été améliorées dans le cadre de l'Uruguay Round. Des situations difficiles subsistent néanmoins en pratique – songeons par exemple aux récents démêlés transatlantiques. Jusqu'ici, cette procédure n'a touché le plus souvent qu'indirectement l'économie suisse. Mais en tant que «coéquipière», celle-ci a aussi intérêt à ce que des règles claires et efficaces voient le jour, qui dissipent ou écartent des tensions inutiles dans les structures des échanges mondiaux.

Le thème «commerce et environnement» a été quelque peu chahuté à Doha, de nombreux pays en développement craignant non sans raison que certains Etats industrialisés veuillent leur appliquer dans ce domaine de nouvelles règles à visées protectionnistes. A certains égards, il y a toutefois là matière à réglementation. Ainsi les standards environnementaux élevés que pratiquent les pays industrialisés, et par conséquent la Suisse, peuvent entraîner à leur détriment des distorsions de concurrence, qu'il s'agit d'éviter. Voilà pourquoi l'économie suisse exprime aussi de l'intérêt pour une réglementation libérale atténuant les conséquences du «label écologique» et de l'accord multilatéral sur la protection de l'environnement (EMA).

Le fait que les «standards sociaux» ne soient pas repris dans le cadre de l'OMC correspond aux vues de l'économie suisse. Il existe en effet à Genève une organisation compétente pour cela, qui est l'OIT; laquelle a d'ailleurs déjà fourni et continuera de fournir dans ce domaine un travail considérable. A Doha, en tout cas, les pays en développement se sont défendus contre les normes de travail proposées.

### **Intégrer diverses étapes du développement**

La Déclaration ministérielle de Doha mentionne à plusieurs reprises le traitement spécial qu'il convient de réserver aux pays les plus pauvres ainsi qu'à l'ensemble des pays en développement. L'économie suisse estime aujourd'hui qu'on ne peut plus parler des pays en développement comme d'un bloc homogène, tant leurs degrés de développement sont inégaux. Par conséquent, il faut prendre davantage en considération les besoins spécifiques de ces pays, de cas en cas. Fondamentalement, on doit partir de l'idée que l'OMC institue des règles communes pour tous ses membres et qu'en son sein ne doivent pas se former des chapelles ou des clubs n'ayant pas les mêmes droits et obligations que les autres. Les conditions d'adhésion à l'OMC ont toujours été claires et les adhérents savent qu'ils vont devoir reprendre des droits et des devoirs clairement définis. Les principes fondamentaux de l'OMC, ceux de la nation la plus favorisée et du traitement national, s'appliquent également aux différents groupes de pays en développement. Les «traitements spéciaux» et autres «traitements différenciés» ne doivent pas devenir la règle. Les conceptions périmées de la substitution des importations dans les pays en développement contredisent la théorie commerciale moderne et ont même des effets préjudiciables pour les pays concernés, ainsi qu'on l'a vu plus haut.

Pour ces raisons, l'application de traitements particuliers doit être envisagée avec retenue, et seulement si ces traitements apparaissent tout particulièrement justifiés. De plus, il faut toujours prévoir la possibilité d'un «phasing out» dans un délai raisonnable. Rappelons que des pays en développement même passablement avancés main-

tiennent souvent des barrières douanières élevées alors qu'ils réclament pour eux-mêmes l'accès le plus libre possible aux marchés des pays industrialisés. S'ajoutant aux niveaux de coûts plus bas que connaissent ces pays en développement, cela peut entraîner sans contrepartie un sensible durcissement de la concurrence pour les autres. Dans ce contexte, un sujet brûlant est celui de la protection juridique industrielle, qui est ignorée ou peu respectée par les pays en développement, et souvent exploitée par ceux-ci à leur propre avantage.

### **Principales requêtes: des allègements pour les acteurs économiques**

Malgré les divergences, les participants sont donc parvenus à lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales à l'échelle mondiale. Ce résultat mérite d'être salué tant dans l'optique de l'économie mondiale que dans celle de l'économie suisse. Notre association juge les résultats de Doha positifs. D'importantes exigences, que nous avons définies dans la perspective de la Conférence, ont été remplies. De même, d'autres thèmes qui, à notre avis, ne devraient pas être traités par l'Organisation mondiale du commerce, du moins pas dans tous leurs aspects, ont été retirés du programme. Pour les entreprises aux activités internationales, les éléments les plus importants sont la garantie d'un meilleur accès au marché, le démantèlement des obstacles bureaucratiques aux échanges et la mise en place de règles sûres et favorables à l'économie (notamment pour les investissements directs, la propriété intellectuelle, etc.). Dans de larges domaines, les requêtes de l'économie suisse recouvrent exactement celles des autorités helvétiques; mais sur d'autres points, elles vont plus loin. C'est ainsi que l'économie suisse réclame avec plus d'insistance et à plus bref délai la création de nouvelles règles internationales d'investissement ainsi que des allègements dans les domaines du droit de la concurrence et une plus grande ouverture en matière de commerce agricole. L'économie suisse soutient les efforts déployés par les autorités fédérales pour obtenir des percées supplémentaires dans le commerce mondial et souhaite plein succès dans ce sens aux négociateurs helvétiques. Elle est toutefois consciente que le climat général et la procédure de prise de décision sont devenus plus difficiles au sein de l'OMC et que dans certains cas particuliers, la négociation de nouveaux accords ou de modifications d'accords n'ira pas sans concessions. Notre association suivra de près ce processus de négociations et fournira toutes les contributions nécessaires, au plan national aussi bien qu'à l'échelle internationale (ICC, BIAC, UNICE).

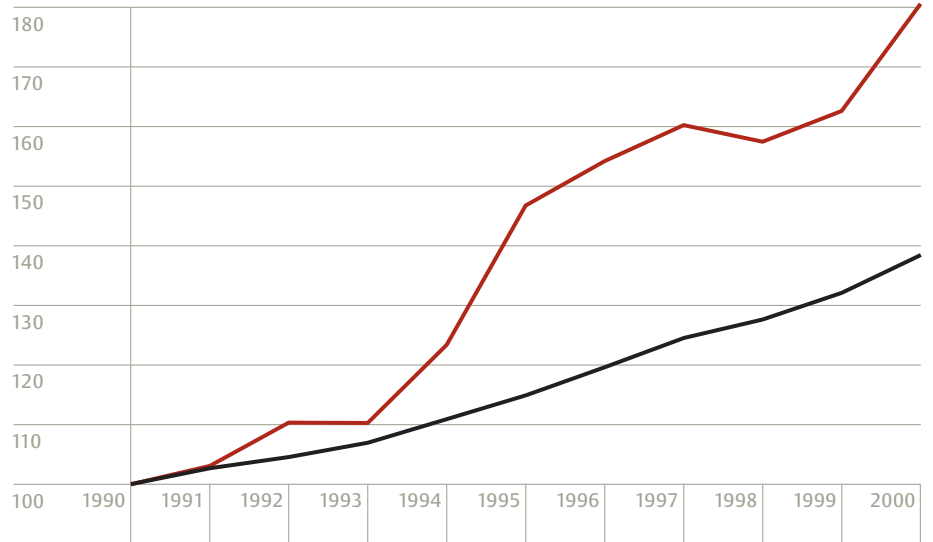
### Exportations mondiales et PIB 1990-2000

■ Biens et services exportés

■ PIB réel

Indexé, 1990=100

Source: Credit Suisse,  
Economic Briefing N° 25



La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) doit permettre aux cantons de s'affranchir de la tutelle de Berne et aux mécanismes de concurrence de continuer à déployer leurs effets bénéfiques. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de revitaliser le système fédéral et de contrer une centralisation rampante.

On regrettera la relative timidité de la RPT quant aux désenchevêtrements et le fait que la réforme ne soit pas neutre pour le contribuable fédéral.

La réussite de la RPT implique qu'aucun dérapage n'émane de la nouvelle machinerie redistributive et que l'Etat devienne réellement plus efficace et moins gourmand. Ce sont aussi les rapports à la politique régionale et au service public que la RPT met sous un éclairage nouveau.

## Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches

### **Un environnement difficile**

De l'avis de nombreux observateurs, le système fédéral suisse, vieux de 150 ans, et en particulier son système de péréquation financière entre la Confédération et les cantons, ne fonctionnent plus correctement et il conviendrait d'opérer un dépoussiérage pour l'adapter aux défis de notre époque. En effet, les compétences attribuées à la Confédération s'accroissent continuellement y compris dans les domaines relevant traditionnellement des cantons. Cette centralisation rampante réduit progressivement le champ d'action de ces derniers. Parallèlement à cette tendance, la part des moyens versés par la Confédération aux cantons et affectés à des tâches ou des objets précis a considérablement augmenté. Cette évolution place les cantons dans une situation de dépendance politique et financière croissante vis-à-vis de Berne. On reproche aussi, dans bien des cas, aux subventions fédérales de ne plus exercer leur fonction d'incitation et de redistribution de manière satisfaisante, en raison d'un amalgame des deux fonctions. Cela conduit généralement à des taux de subvention élevés permettant à certains cantons de mener une politique excédant leurs besoins réels. Enfin, certains milieux s'inquiètent des disparités fiscales entre les cantons et, au nom de la solidarité confédérale, réclament un mécanisme permettant de réduire les écarts, voire de les abolir par une harmonisation fiscale.

Partant de ces considérations, la Confédération et les cantons travaillent depuis des années à une réforme de fond. Lentement mais sûrement, la «Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» (RPT) arrive à maturité. Après de longues discussions entre les différentes parties prenantes, le Conseil fédéral a adopté en novembre 2001 le message relatif à cette réforme considérable. Au Parlement d'entrer maintenant en scène. La RPT sera l'un des dossiers les plus importants et complexes qu'il devra traiter ces prochains temps. C'est pourquoi, une commission parlementaire spéciale a été constituée.

### **Objectifs de la réforme**

Par rapport au système actuel, la RPT entend revitaliser le fédéralisme suisse en mettant en place de nouveaux mécanismes permettant d'utiliser les moyens financiers de manière plus efficace. Le projet de RPT vise ainsi essentiellement à renforcer la Confédération et les cantons dans leurs rôles respectifs. En tout, cette réforme réorganise 40 pour cent des tâches communes entre Confédération et cantons, et remet à plat le système péréquatif, lequel avoisine les 3.5 milliards de francs.

Concrètement, il faudra désenchevêtrer les tâches et le financement pour toute une série d'activités publiques. Ainsi, un plus grand nombre de tâches relèveront à l'avenir uniquement soit de la Confédération, soit des cantons. Lorsqu'elles devront continuer à être assumées conjointement par la Confédération et les cantons, la collaboration devra être mieux organisée, de sorte qu'en principe les cantons reçoivent davantage de moyens à libre disposition et moins de montants affectés à un objet précis, ce qui élargira leur marge de manœuvre. Il s'agira en outre d'améliorer la collaboration à l'échelon fédéral, en développant notablement la collaboration inter-cantonale et en rendant la péréquation financière entre les cantons plus efficace et surtout plus gérable politiquement.

## **Éléments de la réforme**

Le projet de RPT est composé de cinq éléments constitutifs qui ont tous une fonction précise dans le nouveau système. Ils sont décrits ci-dessous:

**Désenchevêtrement des tâches et du financement:** la répartition des tâches se fonde sur le principe de la subsidiarité, en vertu duquel l'échelon supérieur de l'Etat n'assume que les tâches que l'échelon inférieur n'est pas en mesure d'effectuer par ses propres moyens. Dans certains domaines, seul un désenchevêtrement partiel a cependant pu être obtenu. Ainsi, treize tâches vont désormais être placées sous la responsabilité exclusive des cantons: formation spéciale, aides à la formation scolaire, éducation sportive et ses moyens didactiques, protection de l'air et contre le bruit, aménagement du territoire, patrimoine culturel régional, projets courants des routes principales, mesures de séparation du trafic, logement dans les régions de montagne, homes pour handicapés, prestations complémentaires liées au séjour et aux soins dans les homes, aide à domicile. Sept tâches passent sous la responsabilité exclusive de la Confédération: organisation, formation et équipement de l'armée, patrimoine culturel national, routes nationales, élevage, prestations individuelles de l'AVS, prestations individuelles de l'AI, soutien aux institutions d'aides nationales.

**Nouvelle forme de collaboration entre Confédération et cantons:** il est prévu que la Confédération assume ici la conduite stratégique, tandis que la responsabilité opérationnelle incombe aux cantons. En lieu et place des subventions octroyées en fonction des charges, qui incitent à la dépense, la Confédération versera désormais des subventions globales. Leur montant sera axé sur le résultat à atteindre et non sur les charges elles-mêmes. Ainsi, il y aura nouvellement douze tâches communes dans les domaines suivants: aide à la formation au niveau universitaire, mensuration, chasse et pêche, protection contre les crues, sylviculture, protection de la nature et du paysage, grands projets de routes principales, transports publics régionaux, aéroports, améliorations structurelles dans l'agriculture, réduction des primes de l'assurance-maladie, sauvegarde des conditions d'existence dans les prestations complémentaires.

**Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges:** il s'agit de garantir, pour les tâches qui concernent plusieurs cantons, le respect du principe de l'équivalence fiscale qui demande une concordance entre les bénéficiaires des prestations et ceux qui prennent et financent les décisions. Le droit fédéral règle la déclaration de force obligatoire et l'obligation de collaborer. De plus, la Confédération définit de manière exhaustive les tâches sur lesquelles doit porter la collaboration intercantonale. Dans le cadre de la RPT, il est prévu que les domaines suivants fassent l'objet d'une collaboration intercantonale: institutions d'intégration et de prise en charge des handicapés, exécution des peines et des mesures, transports publics d'agglomération, installations d'épuration des eaux usées et protection des eaux, installations d'élimination des déchets, universités, hautes écoles spécialisées, médecine de pointe, institutions culturelles supra-régionales.

**Réforme de la péréquation financière au sens strict:** le nouveau système doit permettre aux cantons qui n'ont que de modestes ressources de néanmoins disposer de moyens financiers suffisants pour assumer les tâches qui leur sont confiées. L'objectif affiché est également d'atténuer les disparités cantonales en matière fiscale.

## Aperçu des éléments de la RPT

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

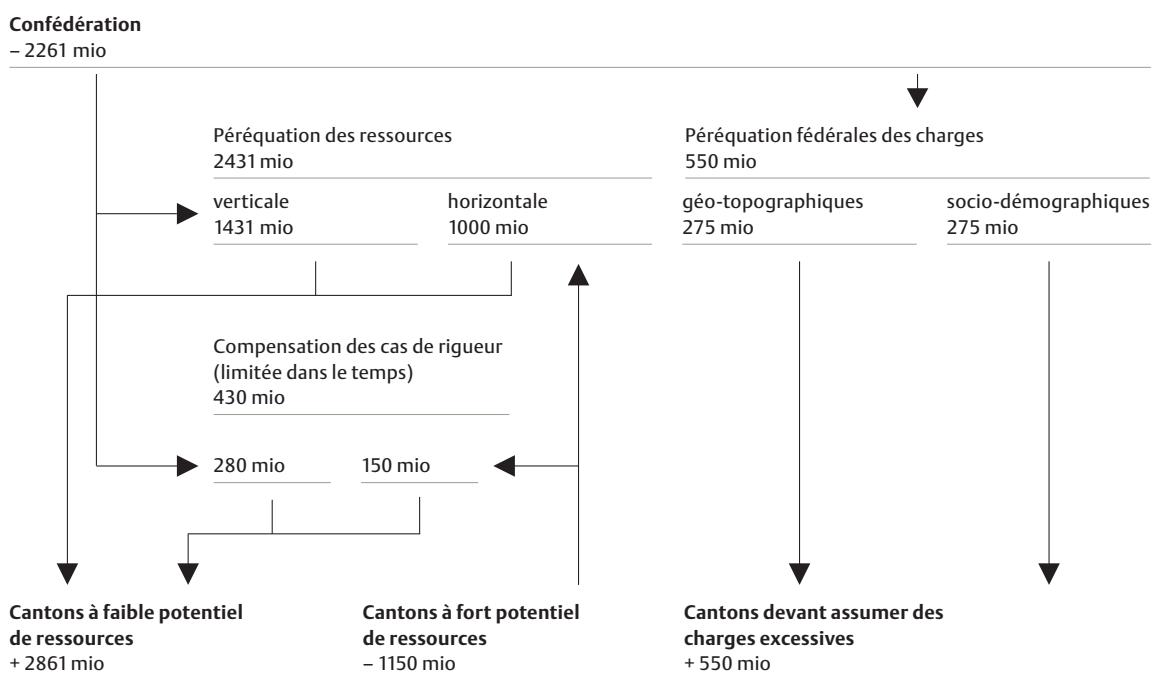
Péréquation financière en <b>fonction des ressources</b>	Péréquation des ressources des <b>cantons</b> (horizontale)	
	Péréquation des ressources de la <b>Confédération</b> (verticale)	
		+
Péréquation financière en <b>fonction des charges</b>	Compensation des charges dues à des facteurs <b>géo-topographiques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

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

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

Source: selon le message sur la RPT

## Le nouveau système de péréquation



Source: selon le message sur la RPT

La péréquation au sens strict comprend deux instruments, la péréquation des ressources et la compensation des charges:

- La **péréquation des ressources** se base sur un nouvel indice déterminé selon le potentiel d'imposition des cantons. Cet indice sert de clé de répartition entre cantons disposant d'amples ressources et cantons disposant de ressources modestes. Ces derniers obtiennent dès lors des moyens financiers aussi bien de la part des cantons financièrement forts (péréquation horizontale des ressources) que de la part de la Confédération (péréquation verticale des ressources). En tout, et selon la proposition du Conseil fédéral, ce seront plus de 2.4 milliards, dont 1.4 milliard issu des caisses fédérales, qui leur seront versés à ce titre.
- La **compensation des charges** est uniquement financée par la Confédération et est destinée à indemniser les cantons pour des charges dites «structurelles» sur lesquelles ceux-ci n'auraient pas d'influence. Le montant de la compensation dépend, d'une part, des charges dues à des facteurs «géo-topographiques», tenant compte de la superficie des surfaces productives au-dessus de 1080 mètres d'altitude, de la population habitant au-dessus de 800 mètres, du nombre de localités de moins de 200 habitants et de la faible densité démographique; le montant de la compensation dépend, d'autre part, des charges de nature «socio-démographique», qui retiennent les critères suivants: le nombre de pauvres, de personnes âgées, d'étrangers, de drogués et de chômeurs ainsi que la population des agglomérations d'importance nationale ou internationale. En tout, et selon la proposition du Conseil fédéral, ce seront plus de 500 millions qui seront versés aux cantons à ce titre.

**Compensation des cas de rigueur:** pour prévenir d'éventuels problèmes dans le passage au nouveau système, il est prévu d'accorder à titre transitoire une compensation aux cantons disposant de ressources modestes et qui, profitant de l'actuel système de péréquation, obtiendraient moins de moyens financiers sous le nouveau régime. 430 millions supplémentaires devraient ainsi être débloqués et financés à raison d'un tiers par les cantons et de deux tiers par la Confédération. La mise en place de cet instrument a pour conséquence que la RPT ne se limitera pas à un transfert de charges et d'activités financièrement neutre, mais elle engendrera un accroissement des dépenses au niveau fédéral. La nécessité de maintenir cette compensation devrait être toutefois périodiquement réexaminée.

### Réforme en deux étapes

Le message soumis au Parlement constitue le 1<sup>er</sup> volet de la RPT. Il englobe la révision des dispositions constitutionnelles ainsi que la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière. Il est prévu que le Parlement traite le dossier au cours des années 2002–2003. En fonction de l'évolution des débats parlementaires, la votation populaire (référendum obligatoire) pourrait avoir lieu en 2003 ou 2004. Un second message sur la RPT (2<sup>e</sup> volet de la réforme), touchant aux nombreuses révisions de la loi qui seront nécessaires, sera soumis au Parlement une fois que le peuple aura approuvé le premier volet. Selon les perspectives actuelles, la RPT ne devrait pas prendre effet avant 2006.



### **Effets qualitatifs de la RPT**

L'expertise économique commandée par la Confédération et les cantons confirme que la RPT renforcera à bon escient le fédéralisme suisse et atténuera ses faiblesses. Pour ce faire, les mesures de désenchevêtrement des tâches envisagées constituent le minimum requis. La redéfinition de la collaboration entre la Confédération et les cantons promet une meilleure utilisation des fonds grâce au recentrage sur les objectifs. L'institutionnalisation de la collaboration intercantonale devrait renforcer le rôle des cantons dans l'État fédéral et garantir une indemnisation équitable des cantons fournisseurs de prestations bénéficiant à leurs voisins. La séparation opérée entre la péréquation des ressources et la compensation des charges dans le nouveau système de péréquation est jugé convaincant. Néanmoins, les critères géo-topographiques et socio-démographiques retenus pour déterminer les montants de la compensation des charges pourraient être améliorés. En ce qui concerne le nouvel indice des ressources, qui sert à mesurer la capacité financière des cantons, il semblerait qu'il l'emporte largement sur l'indice actuel, tant par sa méthode que par sa pertinence. Dans l'intérêt du maintien de l'attrait de la place économique suisse dans le contexte actuel de concurrence fiscale internationale, il y aurait toutefois lieu de prévoir dans la RTP des garanties institutionnelles suffisantes pour éviter que les cantons à fort potentiel de ressources ne soient contraints de faire face à des charges toujours plus élevées. Enfin, si une compensation des cas de rigueur réservée aux cantons à faible potentiel de ressources peut se justifier politiquement, il n'y a pas lieu de perpétuer indéfiniment les défauts de l'ancien système ni d'en créer de nouveaux.

### **Effets financiers de la RPT**

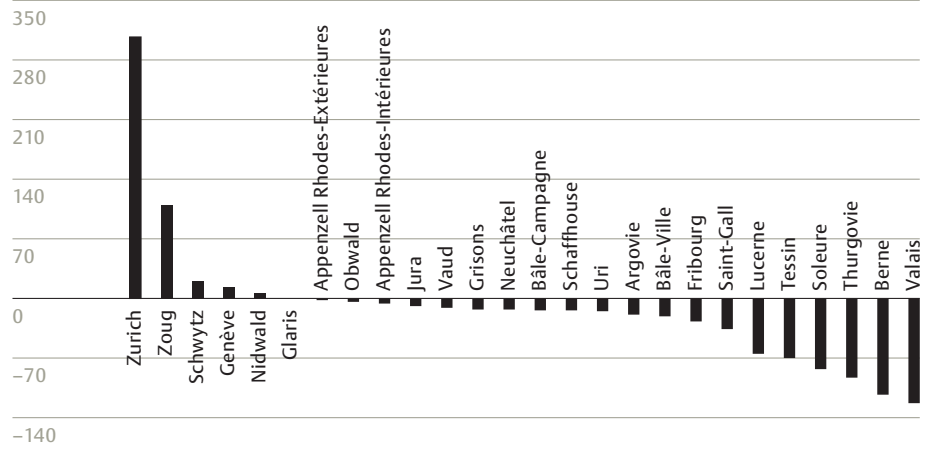
En raison de la compensation des cas de rigueur versée à titre transitoire, la RPT n'aboutit pas à la neutralité financière initialement souhaitée entre la Confédération et les cantons. La charge supplémentaire pour la Confédération se chiffre à près de 300 millions, soit dix pour cent du volume total de péréquation. De surcroît, rien n'indique si et quand cette compensation, soumise à une limitation dans le temps à «caractère fonctionnel», prendra réellement fin. Enfin il n'est, à l'heure actuelle, pas non plus certain que les gains d'efficacité escomptés se réalisent effectivement et qu'ils viennent compenser la charge supplémentaire. Rappelons ici que l'administration a renoncé à quantifier les éventuels gains d'efficacité de la RPT.

Si l'on en croit le «bilan global» présenté, tous les cantons à faible potentiel de ressources sortent gagnants de la RPT, ce qui provoque par ailleurs un rapprochement sensible au niveau des charges fiscales. Selon les hypothèses retenues, les écarts entre les extrêmes pourraient se réduire de vingt pour cent. Ainsi, un certain nombre de cantons (Zoug, Zurich, Schwytz, Nidwald, Genève et Glaris) verront leur indice de charge fiscale augmenter, alors que tous les autres cantons connaîtront une baisse – en partie massive – de leur indice de charge fiscale. Pour ces derniers, il importe avant tout d'engager à temps un processus de baisse d'impôt leur permettant d'améliorer leur compétitivité fiscale et d'éviter que les perspectives offertes par la RPT ne soient aussitôt galvaudées par un accroissement des dépenses.

Enfin, les transferts de charges découlant de la réorganisation des tâches par la RPT portent sur un volume total d'environ 5.5 milliards de francs. Même si bien d'autres mesures de désenchevêtrement auraient pu être envisagées, la RPT permet tout de même de découpler 40 pour cent (en valeur) des tâches communes. La marge de manœuvre de la Confédération et des cantons s'accroîtra en proportion et devrait

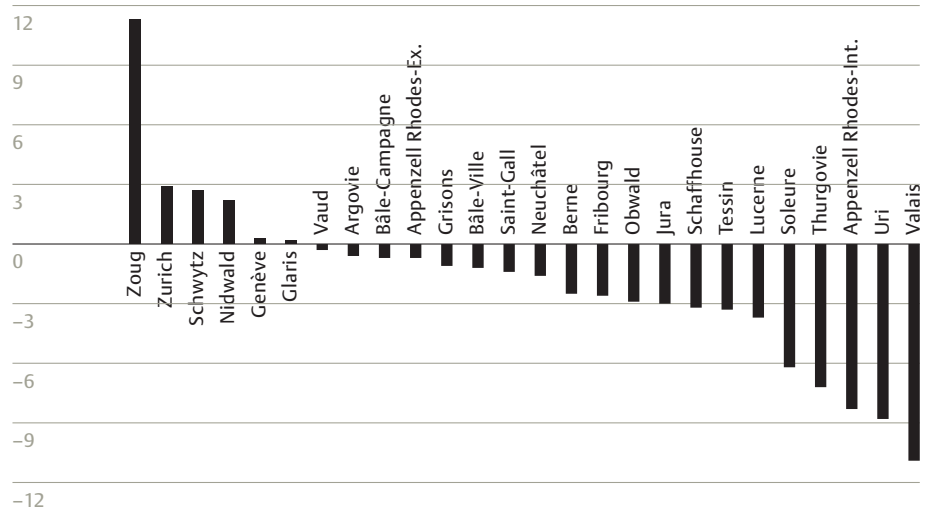
Conformément aux calculs selon le modèle RPT, en millions de francs  
Source: DFF, Message

## Charges et allègements générés par la RPT



Indexé  
Source: DFF, Message

## Augmentation et diminution de l'indice de charge fiscale résultant de la RPT



constituer la base pour réaliser les gains d'efficacité souhaités. En outre, la part des moyens financiers librement disponibles devrait passer de 25 à près de 40 pour cent de l'ensemble des transferts de la Confédération aux cantons pour avoisiner quatre milliards de francs. Dans le cas des cantons à faible potentiel de ressources, l'augmentation des moyens à libre disposition dépasse largement le volume supplémentaire de tâches à assumer. Elle créera ainsi pour ces cantons un potentiel supplémentaire de réduction de leurs charges fiscales, généralement supérieures à la moyenne.

## Un renouvellement bienvenu du fédéralisme

L'économie soutient les grandes lignes de la RPT et reste favorable à sa mise en œuvre décidée et sans excès. Les collectivités publiques concernées ont intérêt à s'impliquer activement, car la réforme est essentielle pour renforcer le fédéralisme et garantir l'autonomie financière des cantons. Le principe de subsidiarité doit donc retrouver toutes ses «lettres de noblesse» et il importe de redonner la parole aux cantons et de les laisser fixer eux-mêmes leurs priorités. L'émancipation financière des cantons implique cependant qu'ils fassent, à l'avenir, preuve de retenue dans d'éventuelles demandes de subventions fédérales. Il n'y a de ce fait pas lieu d'inscrire de manière générale dans la Constitution la règle selon laquelle la Confédération assumera les tâches excédant les possibilités des cantons ou nécessitant une réglementation uniforme. Cette question doit être discutée au coup par coup de manière ciblée pour les tâches publiques entrant en considération.

Ainsi faut-il saluer une meilleure définition des tâches qui clarifiera, du moins en partie, la répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral et rendra aux cantons une plus grande marge de manœuvre. De plus, ces derniers disposeront de davantage de moyens financiers sans affectation. En outre, les multiples instruments péréquatifs prévus doivent permettre à moyen terme aux cantons financièrement faibles d'assurer leurs prestations et projets, également ceux à caractère régional. Il n'est donc nul besoin d'ancrer dans la Constitution le principe de «prestation de base» de manière abstraite et arbitraire, sans toutefois préciser dans quels domaines celui-ci s'applique. Enfin, il est juste de mettre en place une collaboration intercantonale qui vise à répartir les charges pour que les cantons qui profitent des prestations d'un autre canton en paient aussi le prix.

### **Les avantages de la concurrence fiscale**

Compte tenu de l'inégalité des capacités économiques et des différences dans le mode d'attribution des tâches à l'Etat, la charge fiscale peut parfois varier fortement entre les cantons fiscalement attrayants et ceux qui ne le sont pas. De ce point de vue, il est louable que la RPT aspire à renforcer la solidarité entre les cantons en s'efforçant de leur donner à tous une base suffisante pour leur permettre d'exécuter leurs tâches de manière satisfaisante et autonome. L'autonomie financière est néanmoins indissociable de l'autonomie fiscale, qui repose justement sur un système de concurrence fiscale entre les cantons. Une compétition fiscale est donc nécessaire. Elle se justifie aussi sur le plan économique. Elle se traduit par une gestion plus économe des ressources fiscales et par une plus grande efficacité administrative; autrement dit, elle a pour

effet de limiter la charge fiscale. Elle est aussi l'expression du fédéralisme et le reflet des préférences cantonales en matière de prestations publiques.

Ainsi faut-il veiller à ce que le nouveau système péréquatif de la RPT ne restreigne pas la souveraineté fiscale des cantons ni ne provoque un alignement vers le haut de leur quote-part d'impôt. C'est pourquoi il faut clairement rejeter toute velléité d'harmonisation fiscale matérielle, qui non seulement aboutirait à une centralisation incompatible avec l'esprit de la Suisse, mais encore porterait gravement atteinte à l'efficacité des administrations proches des citoyens, qui fonctionnent selon le principe de subsidiarité et de manière autonome. De même, il n'est pas opportun d'ancrer l'objectif de réduction des disparités fiscales dans la loi sur la péréquation financière, car il est en contradiction avec le principe même de concurrence fiscale. En introduisant un mécanisme de péréquation plus transparent ainsi que des instruments levant les effets de «spill-over» et qui font passer à la caisse les cantons dits profiteurs, la concurrence fiscale intercantonale reposera désormais sur une base «fair-play». Il n'est par conséquent pas nécessaire de restreindre, par un objectif de réduction des disparités fiscales, ce mécanisme qui a fait ses preuves.

### **Rendre l'Etat plus efficace et moins gourmand**

La RPT débroussaille une part non négligeable de l'actuelle jungle des subventions. L'orientation des mesures de désenchevêtrement des tâches est, dans l'ensemble, bonne, même si, pour certaines d'entre elles, des propositions plus audacieuses auraient pu être envisagées. Le nouveau système écarte aussi nombre de mauvaises procédures d'incitation, qui conduisent les cantons à un usage effréné des subsides de la Confédération. La coopération intercantonale sera en outre le moyen privilégié d'imputer selon le principe d'équivalence les charges de tâches aux cantons qui en retirent un bénéfice direct mais qui, selon le système actuel, ne participent pas suffisamment aux frais.

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

### **Eviter les dérapages et vérifier les incitations**

L'utilisation parcimonieuse des deniers publics, une administration efficace ainsi que des incitations à baisser la charge fiscale restent une priorité de politique financière. Dans cet esprit, il convient de prévoir des garde-fous pour éviter que le système de péréquation de la RPT ne se transforme en nouveau tonneau des Danaïdes pour les cantons fiscalement attractifs et la Confédération. Pour protéger les cantons à fort potentiel de ressources de possibles débordements dans la détermination du volume

global des redistributions et ainsi éviter un nivellement de la charge fiscale vers le haut, il importe de prévoir une limite supérieure inscrite dans la Constitution. Une telle disposition s'avère nécessaire par respect pour la cohésion nationale. De plus, il convient d'établir un calendrier précis menant à l'abolition définitive de la compensation des cas de rigueur, qui est contraire au principe de neutralité financière de l'exercice entre les différents échelons de l'Etat.

Par ailleurs, il importe que le nouvel indice des ressources soit suffisamment transparent. Il doit reposer sur des bases solides et créer des incitations cohérentes pour les finances publiques. Certains points restent encore sujets à interrogation. Ainsi, les raisons qui ont poussé à préférer l'indicateur «assiette fiscale agrégée», reflétant le potentiel fiscal exploitable d'un canton, à l'indicateur «revenu cantonal» calculant la capacité économique du canton concerné et non une valeur en relation avec les finances publiques cantonales, ne sont pas suffisamment convaincantes. D'autre part, l'indicateur retenu n'effectue pas de corrections pour tenir compte de la double imposition des bénéficiaires distribués, qui sont imposés une première fois au niveau de l'entreprise, puis une seconde fois en tant que revenu chez celui qui perçoit le dividende. Il paraît donc justifié d'étudier de plus près l'adéquation de l'indice des ressources. En outre, les critères pour l'octroi de compensation des charges exceptionnelles doivent être repensés. En particulier au niveau des facteurs socio-démographiques, il faut s'attendre à un mauvais effet d'incitation sur les dépenses, puisque par exemple le nombre de chômeurs ou de drogués est retenu comme critère pour l'obtention d'une compensation. Le critère de la population des agglomérations suffirait à lui tout seul à représenter les charges particulières des villes. De surcroît, le critère du bilinguisme de certains cantons, qui revêt le caractère d'une véritable charge structurelle, n'a en revanche pas été pris en compte.

### **Revoir les rapports à la politique régionale et au service public**

La RPT entend émanciper les cantons et leur rendre leur autonomie. Pour permettre notamment aux cantons financièrement faibles d'assurer leurs prestations, différents instruments sont prévus. Outre la péréquation financière au profit des cantons à faibles ressources, la Confédération indemniserait les charges spécifiques de certains cantons dues à des facteurs géo-topographiques (en particulier les régions de montagne) et socio-démographiques (notamment les grandes villes). De son côté, la collaboration intercantonale institutionnalisée permettra d'honorer les prestations des centres. Enfin, une compensation des cas de rigueur pour certains cantons à faibles ressources devra permettre une transition sans heurts vers le nouveau régime.

Ces divers instruments tiennent largement compte des particularités des cantons. C'est pourquoi ceux d'entre eux qui auraient des souhaits excédant une desserte de base justifiable sur le plan économique – notamment dans le domaine du «service public» – devront à l'avenir les financer eux-mêmes. Il ne serait pas équitable qu'ils obtiennent de nouvelles subventions fédérales au titre de la politique régionale, déjà amplement couverte par la RPT. Dans le cas contraire, l'objectif de la RPT visant à renforcer le fédéralisme suisse ne serait alors plus qu'une coquille vide, laquelle ne serait qu'un prétexte à instaurer un système de redistribution à grande échelle entre la Confédération et les cantons forts d'une part et les cantons financièrement faibles de l'autre. L'exercice n'aurait alors plus aucun sens.

## Saisir les conséquences d'un échec de la réforme

La réussite de la RPT est capitale. En cas d'échec, il faudrait s'attendre à des appels toujours plus pressants à une harmonisation fiscale matérielle entre les cantons. La conséquence en serait un ajustement des impôts vers le haut et une centralisation croissante. Une telle tendance ne correspondrait absolument pas à l'esprit d'un Etat confédéral et ne résoudrait de surcroît pas les vrais problèmes qui se posent actuellement.

Un échec de la RPT serait bien plus le signe que les cantons ne sont plus capables de remplir correctement les tâches qui leur incombent et que leurs frontières politiques, vieilles pour la plupart d'entre elles de plus de 200 ans, sont dépassées face à l'évolution de la société et des réalités économiques. A l'échelon des communes, on observe d'ailleurs déjà un certain nombre d'initiatives très concrètes visant à adapter les frontières politiques. Pour conserver son caractère fédéraliste, la Suisse devrait alors engager par pragmatisme une réforme territoriale des cantons qui conduirait immanquablement à de nouvelles entités politiques atteignant une taille critique pour répondre aux exigences et aux défis de la société d'aujourd'hui et de demain.

## Voies possibles d'une réforme du fédéralisme

### Réforme de la répartition des tâches

---

- Désenchevêtrement des tâches et du financement
- Nouvelles formes de coopération et de financement entre la Confédération et les cantons
- Renforcement de la coopération inter-cantonale

### Réforme du régime fiscal

---

- Concurrence fiscale
- Harmonisation fiscale

### Réforme de la péréquation au sens strict

---

- Réforme du système de péréquation
- Compensation des charges excessives

### Réforme territoriale

---

- Constitution de grandes régions
- Fusions de cantons et de communes

Source: DFF, Message



La question du gouvernement d'entreprise suscite aujourd'hui d'intenses débats, surtout depuis les débâcles d'entreprises qui ont défrayé la chronique récemment et après la révélation des indemnités versées à certains dirigeants. Le «gouvernement d'entreprise» («Corporate Governance») désigne l'ensemble des règles et principes d'organisation et de comportement qui visent à créer, au plus haut niveau de l'entreprise et dans l'intérêt des actionnaires – tout en garantissant la capacité de décision et l'efficacité de l'entreprise – des conditions de transparence et un rapport équilibré entre les tâches de contrôle et les tâches directoriales. Un «Code suisse de bonne pratique» énonçant des recommandations claires, fondées sur des critères internationaux, a été rédigé à l'intention des sociétés suisses ouvertes au public. Cela dit, le gouvernement d'entreprise n'est pas une panacée: il peut certes améliorer la direction d'une entreprise, mais il est bien incapable d'en garantir le succès.



## Gros plan sur le «corporate governance»

En 2001, suite aux controverses internes de certaines entreprises, à la publication de montants d'indemnités accordés à des dirigeants ou à l'effondrement de certaines sociétés, la question du gouvernement d'entreprise s'est trouvée au cœur des débats relatifs au droit des sociétés. Médias, analystes financiers, investisseurs institutionnels étrangers et domestiques et politiciens réclament une amélioration tangible de la direction des entreprises au plus haut niveau. En matière de gouvernement d'entreprise, les principaux modèles de référence sont les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Chez nous aussi, les questions relatives à la bonne organisation des entreprises ont depuis toujours marqué de leur empreinte le dossier du droit des sociétés. D'un point de vue libéral, il s'agit de garantir ou même d'élargir la marge de manœuvre des entreprises, de préciser les responsabilités et de créer toutes les conditions de transparence nécessaires. Le débat sur le gouvernement d'entreprise porte essentiellement sur la composition et le fonctionnement du conseil d'administration ainsi que sur l'inégalité entre participation au capital et droit de vote. Sous ce double aspect, la Suisse fait très bonne figure en comparaison internationale.

### Situation internationale

Aux Etats-Unis, le débat sur le «corporate governance» a débuté vers la fin des années 80. La Securities and Exchange Commission (SEC) et la bourse de New York (NYSE) s'y sont aussi intéressées, ce qui s'est traduit par la publication du «Blue Ribbon-Report» sur l'indépendance de la fonction d'audit et le comité d'audit. Outre-Atlantique, cependant, il n'y a pas à proprement parler de directives sur le gouvernement d'entreprise ayant la forme d'un recueil officiel ou officieux de bonnes pratiques dans ce domaine.<sup>1</sup>

Au Royaume-Uni, par contre, des directives très claires ont vu le jour. Elles furent consignées d'abord dans le «Cadbury Report». Celui-ci fut complété ultérieurement par le «Greenbury-Report», après quoi sortirent le «Hampel-Report» et enfin le «Combined Code». Dans leur rapport annuel, les entreprises cotées à la bourse de Londres sont tenues de rendre compte de la manière dont elles se conforment au «combined code», en vertu du principe «comply or explain».

Ces développements anglo-saxons ont influencé d'autres pays (par exemple la France et l'Allemagne) et se sont traduits par la promulgation en 1999 des principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise.

Les sociétés suisses ouvertes au public ne sont pas seulement confrontées aux problèmes de conformité aux principes du gouvernement d'entreprise du fait de leur cotation dans telle ou telle bourse étrangère, mais aussi et surtout par le biais des investisseurs internationaux. A ce propos, toutefois, on ne tient pas suffisamment compte des différences qui existent entre cadres juridiques nationaux ni de l'inégalité des structures de contrôle. Et l'on met souvent au premier plan des requêtes qui visent en fin de compte des simplifications touchant les rachats, avec possibilités de bénéfiques correspondantes pour les investisseurs.

<sup>1</sup> Il existe en revanche des directives d'entreprises à ce sujet, par exemple le «General Motors Board of Directors Corporate Governance Guideline».

**Codes internationaux**

<b>Australie</b>	Corporate Governance AIMA Guide & Statement of Recommended Practice Bosch Report
<b>Belgique</b>	Merged Code Guidelines on Corporate Governance Reporting Cardon Report (1998) Banking and Finance Commission Report (1998) Corporate Governance – Recommendations Director's Charter
<b>Tchéquie</b>	Revised Corporate Governance Code (Based on the OECD Principles)
<b>Canada</b>	Five Years to the Day The Toronto Report
<b>Danemark</b>	Guidelines on Good Management of a Listed Company
<b>France</b>	Vienot Report I & II Recommendations on Corporate Governance
<b>Allemagne</b>	Cromme Commission Baums Commission Report Corporate Governance Rules for German Quoted Companies German Code of Corporate Governance (GCCG) DSW Guidelines
<b>Grèce</b>	Principles on Corporate Governance in Greece: Recommendations for its Competitive Transformation
<b>Hong Kong</b>	Corporate Governance Disclosure in Annual Reports Code of Best Practice
<b>Inde</b>	CII's Corporate Governance Code Draft Report of the Kumar Mangalam Committee on Corporate Governance
<b>Irlande</b>	Corporate Governance, Share Option and Other Incentive Schemes
<b>Italie</b>	Report & Code of Conduct («Preda Code») Testo Unico sulle disposizioni in materia di intermediazione
<b>Japon</b>	Corporate Governance Principles. A Japanese View. Interim Report Urgent Recommendations Concerning Corporate Governance
<b>Kenya</b>	Principles for Corporate Governance in Kenya and a Sample Code of Best Practice Principles of Good Corporate Governance: A Summary
<b>Corée</b>	Code of Best Practice for Corporate Governance
<b>Malaisie</b>	The Principles of Corporate Governance
<b>Mexique</b>	Código de Mejores Prácticas Corporativas
<b>Pays-Bas</b>	Peters Report & Recommendations
<b>Portugal</b>	Recommendations on Corporate Governance
<b>Roumanie</b>	Corporate Governance Code in Romania Corporate Governance Initiative for Economic Democracy in Romania: Corporate Governance Code
<b>Russie</b>	Draft Code of Corporate Conduct
<b>Afrique du Sud</b>	Draft King Report on Corporate Governance for South Africa 2001 King Report
<b>Espagne</b>	Código de Buen Gobierno Círculo de Empresarios
<b>Suisse</b>	Corporate Governance: Swiss Code of Best Practice Corporate Governance in Switzerland – Consultative inquiry on new recommendations and rules
<b>Suède</b>	Corporate Governance Policy

<b>Grande-Bretagne</b>	The Combined Code: Principles of Good Governance and Code of Best Practice Internal Control: Guidance for Directors on the Combined Code The KPMG Review Internal Control: A Practical Guide Hermes Statement on Corporate Governance and Voting Policy Hampel Report (Final) Greenbury Report Cadbury Report
<b>Etats-Unis</b>	The Business Round Table CalPERS Council of Institutional Investors Policies TIAA-CREFF Policy Statement on Corporate Governance
<b>Commonwealth</b>	Principles of Best Business Practice for the Commonwealth
<b>OCDE</b>	OECD Principles of Corporate Governance Millstein Group Report
<b>«Pan-European»</b>	EASD Principles and Recommendations Corporate Governance Guidelines 2000
<b>Monde</b>	International Corporate Governance Network (ICGN) Statement on Global Corporate Governance Principles

Source: [www.egci.org](http://www.egci.org), état janvier 2002

### Un Code suisse de bonne pratique

Certains événements d'actualité touchant le monde des entreprises suisses ont donné lieu dans notre pays à toute une série d'interventions parlementaires en rapport avec le thème du gouvernement d'entreprise. Citons en particulier la motion Walker «Société par actions; principes du 'corporate governance'» puis, avant elle, la motion Gross Jost «Coresponsabilité des sociétés qui envoient des représentants dans des conseils d'administration», la motion Leutenegger Oberholzer «Renforcement de la protection des actionnaires minoritaires», la motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil national «Transparence et responsabilité dans la société anonyme», l'initiative parlementaire Chiffelle «Plus de transparence dans les sociétés cotées en bourse», l'interpellation Gysin «SairGroup entre intérêts publics et intérêts privés» et enfin l'interpellation Reimann «Institutions de prévoyance. Position dominante sur le marché des actions». Ces propositions ont en commun le souci d'améliorer le niveau de transparence. Notons cependant qu'au plan international, les dernières nouveautés en matière de gouvernement d'entreprise ne se matérialisent pas sous forme de textes légaux, mais de codes.

En tant que Fédération regroupant les entreprises suisses de toutes branches (industrie, secteur financier, autres services), nulle organisation économique privée n'est plus qualifiée qu'economiesuisse pour définir les principes de gouvernement d'entreprise en Suisse. Sur la toile de fond du débat international sur cette question et à la demande des milieux intéressés, economiesuisse a nommé dès 2000 un «Groupe d'experts Corporate Governance» qu'il a chargé d'analyser la situation et de recenser les différents efforts déployés en vue d'améliorer les aspects du gouvernement d'entreprise en Suisse. Le groupe a commencé ses travaux en janvier 2001, et les multiples approches et modèles internationaux dans ce domaine lui ont fourni une base de référence précieuse.

Le rapport «Gouvernement d'entreprise en Suisse» du professeur Karl Hofstetter analyse les principaux points sujets à critique et présente le droit suisse correspondant. Sont traités en particulier l'état actuel du droit suisse des actions, de la bourse et des

acquisitions assorties de l'obligation d'annoncer les participations, y inclus les aspects relatifs aux offres publiques d'achat, au devoir d'information lié à des faits ayant une incidence sur les cours, aux normes de présentation des comptes, aux directives relevant de l'organisation des assemblées générales et à d'autres aspects importants pour le gouvernement d'entreprise.

A la lumière de ce rapport, le texte du «Code suisse de bonne pratique» a été élaboré par le professeur Peter Böckli avec l'aide d'un comité de travail. Il est spécifique à la situation suisse, avec la grande diversité d'entreprises, grandes, moyennes et petites qui la caractérise, avec la sensible amélioration de ses usages qu'on a pu observer d'une manière générale dans ce domaine – en dépit de toutes les critiques – depuis l'entrée en vigueur de la révision du droit des sociétés le 1<sup>er</sup> juillet 1992, et avec son droit des actionnaires légèrement différent du droit allemand ou du droit anglo-saxon. Dans un langage facile et accessible, le Code suisse entend mettre en évidence le très haut niveau atteint aujourd'hui dans la pratique – à quelques spectaculaires exceptions près – par de nombreuses entreprises modèles en Suisse. A notre époque d'interpénétration croissante des marchés de capitaux, le «Code» a surtout pour but d'offrir aux investisseurs étrangers un aperçu de ce qui a été réalisé dans ce domaine ainsi que des améliorations supplémentaires inscrites au programme.

### **Le «Code suisse» d'économiesuisse et la directive SWX**

Même si l'auteur du «Code suisse» est economiesuisse, toutes les organisations suisses qui suivent de près les questions de gouvernement d'entreprise dans le cadre de leurs activités sont invitées à se rallier expressément à ce code. Ce soutien étendu fait dès lors partie intégrante des développements ultérieurs.

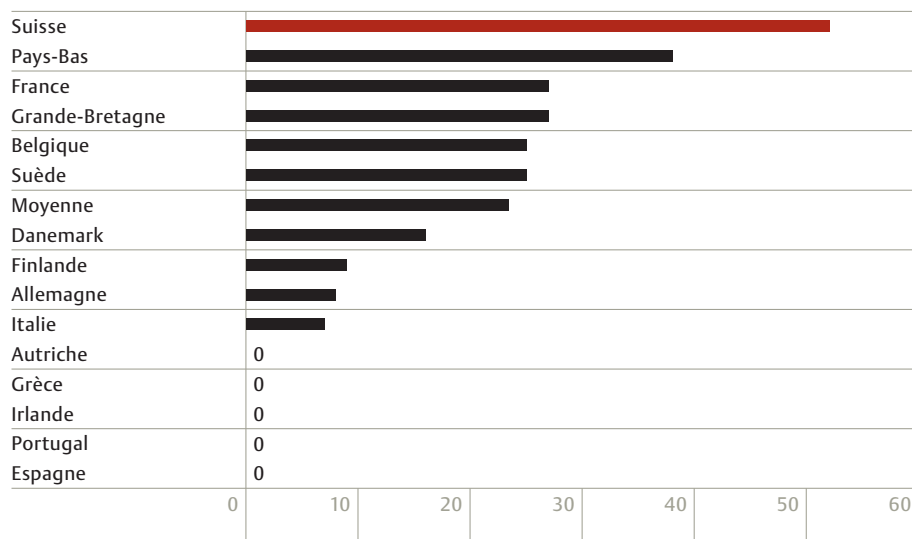
Le «Code suisse» se veut un recueil de recommandations adressées aux sociétés suisses ouvertes au public. Bon nombre des principes qu'il contient exercent aussi un effet d'incitation pratique non négligeable vis-à-vis des sociétés familiales par actions non cotées, grandes et moyennes, aux titres souvent très diversifiés. De même, des sociétés ou organisations économiquement importantes mais non cotées en bourse (et présentant d'autres formes juridiques que celle d'une société anonyme) pourront puiser des idées utiles dans le «Code suisse». Des adaptations ou simplifications peuvent paraître indiquées en fonction de la taille et de la structure de l'entreprise – par exemple pour les filiales d'un groupe cotées en bourse.

Le «Code suisse» est complété par une directive de SWX Swiss Exchange (Bourse suisse), qui énonce des exigences concrètes sur les rapports annuels des entreprises relatifs à la bonne application des principes du «Corporate governance». Cette directive se fonde sur la loi fédérale sur les bourses, ce qui la rend juridiquement contraignante. Il en ressort que les entreprises sont également tenues de publier les indemnités directes ou indirectes (y compris les indemnités de départ) versées aux membres du conseil d'administration et de la direction supérieure. Les deux dispositifs s'appliqueront dès le milieu de 2002.

Le «Code suisse» comprend 30 principes directeurs, avec des sous-paragraphes explicatifs. A propos des actionnaires, il souligne que la décision ultime leur revient en tant que détenteurs du capital d'une société anonyme et il recommande un certain nombre de mesures visant à faciliter l'exercice de leurs droits. Pour la définition des tâches du conseil d'administration et de l'organe de révision, il renvoie aux dispositions légales correspondantes. Dans le contexte international, cependant, un code serait incomplet s'il n'apportait pas sur ces divers points des développements qui tiennent

En pour cent  
 Source: résultats provisoires d'une enquête effectuée auprès des 500 plus grandes entreprises (FT500), et présentée par Marco Becht et André Sapie le 15 janvier 2002 lors de la fondation de «l'Institut européen de corporate governance»

### Proportion de dirigeants non nationaux, par pays



compte de l'évolution du sujet. Enfin la question des comptes rendus nécessaires à la transparence est traitée de manière contraignante par la directive SWX. Le «Code suisse» peut donc se contenter à cet égard d'un simple renvoi.

### Composition équilibrée du conseil d'administration

Le «Code suisse» consacre une large place au conseil d'administration et à la direction. Le débat sur le thème du gouvernement d'entreprise a son origine dans la problématique dite «agency». Il s'agit d'un conflit d'intérêts opposant les actionnaires («principals») aux dirigeants de l'entreprise («agents»). Cette problématique tient au fait que les actionnaires, dans l'incapacité de diriger directement l'entreprise, courent toujours le risque d'être négligés par les directeurs, qui suivent leurs propres intérêts. D'où l'appel à mettre en place, dans les sociétés cotées en bourse, des structures de direction et de contrôle capables de protéger les intérêts légitimes de l'actionnariat, indépendamment des obligations générales relatives au devoir de loyauté des dirigeants.

Il faut viser une composition équilibrée du conseil d'administration, en obtenant la nomination d'un nombre suffisant de membres ayant les aptitudes requises pour garantir l'émergence d'une volonté propre dans un dialogue critique avec la direction. Depuis toujours, la tradition helvétique veut que les membres du conseil d'administration soient en majorité des non exécutifs, c'est-à-dire des personnes qui n'exercent actuellement aucune fonction de gestion dans l'entreprise. Les débats sur le gouvernement d'entreprise ont encore renforcé la prise de conscience de cette pratique et ont eu pour effet de focaliser l'attention sur d'autres types de confusion d'intérêts (par exemple les banques, les participations croisées à plusieurs conseils d'administration: «interlocking directors»).

Imposer au conseil d'administration une certaine proportion de membres n'appartenant pas à l'exécutif peut apparaître comme un remède adéquat à la problématique

du rapport entre actionnaires et direction. Allant sur ce point au-delà des règles britanniques, le Code suisse recommande qu'une majorité des membres du conseil d'administration soient composés de personnes n'ayant pas de responsabilité exécutive. La directive sur la transparence prévoit un compte rendu détaillé sur les membres du conseil d'administration (activités déployées jusqu'ici, mandats dans d'autres conseils d'administration, etc.), et elle permet aux actionnaires de faire des choix de composition en fonction des capacités et de la provenance des candidats, de la nécessité d'éviter les conflits d'intérêt ainsi que des impératifs d'indépendance. Il est évident que pour des fonctions au conseil d'administration qui exigent de l'indépendance (par exemple la présence au sein du comité de vérification des comptes – «audit committees» – et du comité de rémunération), des participations croisées ne sont pas possibles. Notons que par rapport aux autres pays, on dénombre en Suisse une proportion d'étrangers supérieure à la moyenne au sein des conseils d'administration – et même des directions d'entreprises.

### **L'équilibre des pouvoirs à tous les niveaux**

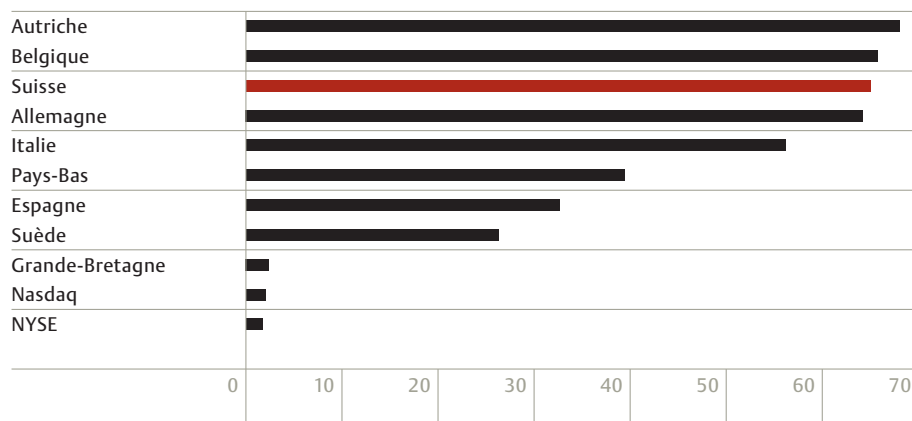
Sauf dans les banques, les fonctions de président du conseil d'administration (PCA) et de président directeur général (PDG) peuvent être assurées en Suisse par une seule et même personne. Dans l'optique du gouvernement d'entreprise, une claire séparation de ces fonctions est en soi souhaitable, car elle permet de renforcer la surveillance indépendante exercée par le conseil d'administration. A l'inverse, il faut admettre que la double casquette de PDG et de PCA n'est pas dénuée d'avantages. Cette situation permet notamment de raccourcir les voies d'information et de décision, de réduire la probabilité de luttes de pouvoir paralysantes et d'harmoniser plus facilement les décisions opérationnelles et de surveillance. Aucun élément ne permet de conclure à la prééminence d'un système sur l'autre. Le «Code suisse» pose cette question de séparation dans le contexte global tout à fait général de l'équilibre des pouvoirs au sein d'une société. Des administrateurs indépendants et surtout un directeur principal indépendant, l'absence d'obstacles à une reprise tels les restrictions de transfert, ou des clauses exigeant un nombre maximum de voix, ou encore de gros actionnaires très actifs, tous ces facteurs peuvent atténuer sensiblement les dangers liés à la confusion des titulaires des postes de PDG et de PCA. De toute façon, les mécanismes ciblés doivent l'emporter sur les modèles dogmatiques. Un code n'a pas pour fonction d'enfermer les entreprises dans un corset de réglementations. Le but premier consiste à éviter les conflits d'intérêt. En conséquence, les membres du conseil d'administration et la direction de l'entreprise doivent organiser leurs rapports mutuels de manière à réduire au maximum les risques de conflits d'intérêts au sein de la société, par exemple en recourant à l'information, aux règles d'exclusion et au principe de la conclusion d'affaires aux conditions équivalentes à celles proposées à des tiers. Lorsqu'un conflit d'intérêts se prolonge, une démission s'impose.

A l'aide d'un système de contrôle interne et de gestion des risques adapté, le Conseil d'administration doit veiller à assurer une gestion correcte des risques et à observer les normes juridiques ainsi que d'autres règles («compliance»), ainsi d'ailleurs que la loi le prescrit. La mise sur pied d'un comité de contrôle, qui se forme son propre jugement sur la qualité de la révision externe, du contrôle interne et des comptes annuels, apparaît impératif étant donné que le conseil d'administration doit assumer dans ces domaines des tâches qui ne peuvent être déléguées.

Pour la rémunération du conseil d'administration et de la direction de l'entreprise,

En pour cent  
 Source: résultats d'une étude de Marco Becht et Colin Mayer présentée lors de la fondation, le 15 janvier 2002, de «l'Institut européen de corporate governance»  
 Suisse: Übersicht Schweiz, Banque Julius Bär, septembre 1996; Etude Kaufmann Kunz, Besitzverhältnisse von Schweizer Aktien, Banque Julius Bär 1991

### Entreprises avec majorité de contrôle



la décision appartient à un comité composé en majorité de membres non exécutifs et indépendants qui statue en l'absence des personnes immédiatement concernées. La politique de rémunération pratiquée par une société doit lui permettre d'offrir des indemnités globales adaptées au marché et aux prestations afin de s'attirer des collaborateurs ayant les aptitudes nécessaires. La rémunération doit demeurer dans un rapport évident avec les résultats de l'entreprise et l'engagement personnel, tout en évitant de créer de mauvaises incitations.

La publication des indemnités directes ou indirectes est décrite dans la directive SWX, conformément aux normes internationales.

### Contrôle et affectation du capital

On sait que les journalistes et analystes financiers ainsi que les investisseurs institutionnels mettent régulièrement sur le tapis la revendication «une action, une voix» («one share one vote»). Il s'agit finalement du conflit entre le contrôle et l'affectation du capital. Aux Etats-Unis, le principe «one share, one vote» a été assoupli depuis des années. La bourse de New York admet en principe toutes les structures de capital pour la cotation en bourse. Mais après la cotation, seules sont acceptées les modifications non discriminatoires à l'égard des anciens actionnaires et de leurs droits de vote. En Allemagne, les clauses limitant le nombre de voix ne sont plus autorisées en raison de la loi sur le contrôle et la transparence dans l'entreprise (KonTraG), tandis qu'aux Etats-Unis, les règles de la Bourse de New York les admettent; ainsi la limitation des droits de vote («capped votes») ne pose pas de problème dans la mesure où elle existait déjà lors de l'introduction en bourse de la société. En Suisse, la tendance observée ces dernières années en faveur d'une action unique est très nette, surtout en ce qui concerne les sociétés ouvertes au public ayant un actionariat largement diversifié.

Pour apprécier l'exigence «une action, une voix», il convient de distinguer clairement, du point de vue du gouvernement d'entreprise, entre le stade de la création de l'entreprise et celui des modifications ultérieures. Alors que dans le premier cas, seule la transparence doit être assurée et qu'à la faveur de l'admission d'entreprises contrôlées par des actionnaires majoritaires, des entreprises supplémentaires peuvent être admises en bourse, l'introduction à un stade ultérieur de différences en matière

de droit de vote (par exemple sous la forme de limitations, d'actions à droit de vote privilégié, etc.) est problématique, même si, par souci de flexibilité, toute adaptation ne doit pas d'emblée être exclue. Quiconque acquiert des bons de participation, des actions défavorisées du point de vue du droit de vote, des actions à transmissibilité réduite ou encore des actions à un moment où les statuts contiennent déjà une clause limitant le droit de vote, réclame en quelque sorte un profit inattendu («windfall profit»), économiquement injustifié, quand ensuite il entend faire valoir le principe «une action, une voix» avec l'aide du législateur ou d'autres autorités.

Le droit suisse offre de nombreux instruments de garantie aux actionnaires aux dépens desquels des modifications structurelles de leur droit de vote ont été apportées après coup. Il s'agit en particulier du droit d'attaquer les décisions de l'assemblée générale qui suppriment ou limitent les droits des actionnaires d'une manière non fondée ou qui entraînent pour les actionnaires une inégalité de traitement, de l'interdiction de rayer les noms d'actionnaires inscrits dans le registre des actions avant l'introduction de restrictions de la transmissibilité des actions, ou encore de quorums qualifiés pour l'introduction d'actions à droit de vote privilégié et de clauses limitant la transmissibilité des actions.

La comparaison internationale montre que dans d'autres pays également, une grande partie des entreprises sont sujettes à des contrôles majoritaires destinés à rendre les rachats plus difficiles. Les mécanismes de défense utilisés sont toutefois extrêmement variés: double droit de vote et délais d'attente (en France), sociétés parallèles et actionnaires prioritaires (par exemple aux Pays-Bas), durées de mandat d'administrateurs échelonnées, avec la «pilule empoisonnée» des rachats d'actions imposés à l'acquéreur (aux Etats-Unis notamment), ou encore le recours à des sociétés intermédiaires (en Suède ou en Allemagne).

### **Les limites du gouvernement d'entreprise**

Le respect des principes du gouvernement d'entreprise est certainement de nature à améliorer la direction des sociétés. Combiné à la transparence des comptes rendus, il renforce la confiance dans les entreprises, ce qui est bénéfique pour la place économique dans son ensemble. Le gouvernement d'entreprise est donc un élément important de la vie économique. Cela étant dit, à elles seules les règles du «corporate governance» sont bien sûr incapables de garantir le succès d'une entreprise.

Si le gouvernement d'entreprise vise le système et les procédures, la bonne application de ses principes dépend toutefois dans une mesure déterminante de l'attitude des personnes intéressées. Par exemple, le contrôle par les actionnaires ne peut pas fonctionner si les principaux actionnaires ne se forment pas leur propre opinion avant de voter, voire renoncent à leurs droits de vote. A cet égard, l'accroissement du volume des positions «dispo» (actions nominatives qui ne font l'objet d'aucune demande d'inscription au registre des actions, partant dépourvues de droit de vote) que l'on enregistre dans les sociétés suisses suscite les mêmes préoccupations que l'abstentionnisme en politique.

Le gouvernement d'entreprise ne peut pas non plus se substituer au flair commercial ni à la bonne évaluation des chances et des risques stratégiques d'une entreprise par ses responsables. Si la mise en oeuvre de la «business judgement rule» doit conduire des entreprises à cocher des cases dans des listes de contrôle, la gestion d'entreprise risque alors de sacrifier au formalisme juridique et de se bureaucratifier. Pareille évolution rendrait un bien mauvais service au développement de l'économie.





Enjeu central dans la compétitivité internationale entre sites économiques, les infrastructures sont actuellement soumises à un développement technique dynamique. L'économie suisse s'engage résolument et activement en faveur d'une libéralisation adéquate des infrastructures, dont les avantages doivent profiter à la Suisse entière. Les règles à édicter dans ce domaine respecteront les principes de l'efficacité et de l'efficience et iront de pair avec l'élimination des barrières étatiques et l'instauration de la concurrence. Cette évolution suppose d'abandonner les structures rigides du service public pour proposer un service universel fourni selon des critères économiques.

## Libéraliser les infrastructures de réseau, renforcer la place économique suisse

L'ouverture des économies à la concurrence internationale, réalisée par exemple sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans le cadre de l'intégration européenne, rend les frontières nationales plus perméables et encourage la globalisation des marchés. En parallèle à la tendance internationale d'ouverture des marchés, émergent, dans le sillage du progrès technologique, de nouveaux marchés et réseaux électroniques.

L'ouverture des marchés et les nouvelles technologies ont sensiblement renforcé la concurrence entre les Etats et entre les entreprises. Dans le courant des années nonante, les entreprises se sont adaptées à cette réalité nouvelle en rationalisant et en innovant, mais aussi en transférant leurs centres de production. Ce processus d'adaptation se poursuit encore et a gagné en dynamisme ces dernières années. La concurrence entre places économiques signifie, quant à elle, que l'Etat doit proposer les meilleures conditions-cadre possibles à ses agents économiques. Ce n'est qu'en améliorant constamment ses infrastructures qu'un pays pourra attirer les facteurs de production mobiles et les empêcher de partir sous d'autres cieux.

### Des réformes nécessaires en Suisse

En Suisse, les questions liées aux infrastructures relèvent par tradition largement de la compétence de la politique et de l'administration. L'Etat a défini, dans des lois ou des mandats de prestations, les tâches qui échappent aux lois de la concurrence. Les coûts supplémentaires en découlant ont été financés par l'octroi de monopoles (PTT), les impôts (ancienne régie des CFF) ou les redevances (SSR).

Les conséquences négatives directes de cette politique contraire aux lois du marché apparaissent au grand jour: des prix surfaits (pour s'en convaincre, il suffit de comparer les prix de l'électricité facturés aux PME suisses avec ceux pratiqués dans la plupart des pays de l'UE), un service à la clientèle qui laisse à désirer (voir les décomptes peu transparents sur le volume de courant acquis dans de nombreuses communes) ou les très lentes adaptations aux nouvelles exigences techniques (il faut aujourd'hui compter avec des mois d'attente pour bénéficier des services à large bande comme l'ADSL). La place économique suisse, réputée pour ses infrastructures fiables et de qualité, risque de perdre progressivement son attrait.

Si l'on examine l'évolution dans l'UE, on ne peut s'empêcher de constater par ailleurs que la Suisse a un énorme retard à rattraper. L'UE a libéralisé le marché des télécommunications, y compris le dernier kilomètre qu'elle a ouvert à la concurrence. Dans l'UE, la libéralisation des marchés de l'électricité, du gaz et de la poste va bon train. Même si la Suisse a pris ou lancé des mesures de libéralisation et de déréglementation ces dernières années, certains milieux en réclament aujourd'hui l'interruption. Une telle revendication n'est pas acceptable pour l'économie.

Il convient de faire remarquer à cet égard que la déréglementation/libéralisation doit s'accompagner d'une nouvelle réglementation visant à supprimer les barrières étatiques et à instaurer la concurrence. Il ne s'agit pas de privatiser (c'est-à-dire de vendre des entreprises publiques) coûte que coûte, mais plutôt d'analyser avec soin tous les domaines où des infrastructures fonctionnent en réseaux et d'adopter une politique pragmatique. economiesuisse ne fait pas non plus de la libéralisation et de

la privatisation à tous crins un dogme. La Fédération reconnaît, par exemple dans le domaine des médias, la nécessaire existence d'une SSR qui puisse diffuser deux chaînes de télévision nationales dans toutes les régions linguistiques du pays. Ce constat ne doit pas empêcher la SSR d'accroître son degré d'autofinancement et de diminuer le nombre de ses programmes radio, actuellement de seize.

On ne peut pas ignorer non plus que la politique poursuivie jusqu'à présent a, des années durant, privilégié certains fabricants et créé des prébendes. Les coûts de cette politique sont supportés par les consommateurs (envoyer une carte postale de Suisse en Allemagne coûte par exemple environ 56 pour cent plus cher que d'Allemagne en Suisse) et les contribuables. Si l'on examine la situation de plus près, on s'aperçoit qu'elle n'est qu'un instrument de redistribution, béni par la classe politique, en faveur de groupes d'intérêts régionaux et sectoriels. Il n'est dès lors pas étonnant que les bénéficiaires de cette politique tentent aujourd'hui d'élever au rang d'idéologie les prestations en faveur de l'économie générale que recouvre pour eux la notion de service public.

### **Le service public, garant d'un service universel**

C'est ainsi que le terme de service public est devenu le slogan des milieux qui refusent toute modernisation des structures, un terme dont ils usent et abusent pour réclamer non seulement un service universel d'infrastructures, mais aussi très souvent pour faire valoir toutes sortes d'autres revendications politiques. Certains invoquent le service public pour sauvegarder la cohésion nationale (poste, télévision, radio); d'autres se rangent sous la bannière du service public pour assurer la sécurité et la «qualité» des emplois dans les secteurs concernés (marché de l'électricité). Il ne fait aucun doute que la confusion qui entoure la discussion sur le service public et ces revendications, avec lesquelles il n'a aucun lien direct, nuit au débat politique et empêche de résoudre les problèmes. Si l'on tente de définir le terme avec précision, le service public peut être compris comme un service universel fourni dans le domaine des infrastructures de réseaux et des services d'un intérêt public particulier, auxquels doivent accéder, à des conditions si possible identiques, la population et les entreprises dans toutes les régions du pays.

### **Vérification de l'efficacité du service universel plutôt que maintien des structures**

Les prestations entrant dans le cadre du service universel doivent être fournies selon des critères économiques. Cela signifie qu'elles doivent se traduire par des résultats concrets et être efficaces.

Le service universel est un produit servant l'intérêt de la collectivité. Le service à la clientèle importe davantage qu'une certaine technologie (comme on l'a vu par exemple en automne 2001 dans les débats sur la question de savoir si l'ISDN faisait ou non partie des prestations de service universel). Il ne s'agit pas non plus de maintenir les structures existantes. Par exemple, il est indifférent pour le client de savoir si son paquet a été transporté par la poste suisse, UPS ou la poste allemande. Il n'est pas non plus déterminant de savoir dans quel office un paquet a été déposé. Le rapport qualité/prix de la prestation est beaucoup plus important. Pour vérifier la justification du service universel, il convient d'examiner par conséquent d'abord si la demande existe et ensuite quelle (infra)structure elle requiert.

### **Efficienc e du service universel**

Le service universel doit aussi viser, comme second critère économique, à l'efficience. Il appartient à la politique de définir l'étendue du niveau des prestations en tenant compte de l'état de la technique, et ensuite de choisir celui qui peut le mieux fournir ces prestations. Enfin, il lui incombe de créer les conditions politiques aptes à garantir une offre efficiente.

Comme déjà dit, il est indispensable de commencer par définir la prestation avant de chercher comment fournir des prestations par essence non rentables sur le marché en faisant fonctionner la concurrence. Dans ce cas, réglementer signifie stimuler la concurrence pour qu'elle influence les coûts ainsi que la qualité des biens et services. Dans le domaine des infrastructures classiques, la concurrence est possible malgré les coûts indivisibles liés aux contraintes de production, mais à condition d'être accompagnées des réglementations nécessaires. L'Etat dispose à ce titre de plusieurs instruments de réglementation: contrats couvrant certaines prestations de base, octroi de licences pour des prestations particulières, dispositions imposant des prestations obligatoires, exigences de qualité, limites supérieures de prix, subventions à l'entreprise du côté de l'offre ou de la demande, etc. Néanmoins, ces instruments ne doivent être utilisés que là où le marché risque de ne pas fonctionner, où des biens méritoires<sup>1</sup> sont en jeu et où les besoins ne sont pas encore couverts par une offre à des conditions politiquement défendables (ainsi, l'incorporation de l'ISDN dans le service universel n'aurait pas été nécessaire, Swisscom ayant déjà, de sa propre initiative, proposé l'ISDN à des prix identiques dans toute la Suisse).<sup>2</sup>

La législation sur les télécommunications démontre qu'il est possible d'assurer le service universel par une réglementation. La loi se base non pas sur le fournisseur de la prestation (Swisscom), mais sur la prestation souhaitée politiquement et met celle-ci au concours régulièrement. Si son appel ne suscite aucune offre appropriée, la Confédération peut désigner une entreprise concessionnaire chargée de fournir la prestation. En échange, l'entreprise reçoit une contribution pour ses investissements financée sur le marché libre par les taxes de concession. Il n'est par conséquent pas correct de se servir de la notion de service public pour s'opposer aussi bien au processus de libéralisation encore en cours du marché des télécommunications en Suisse (en particulier à la libéralisation du dernier kilomètre nécessaire à un bon fonctionnement de ce modèle) qu'à la création des bases permettant d'assouplir la majorité de la Confédération dans Swisscom SA.

Premièrement, les pouvoirs publics doivent se satisfaire du rôle d'organe de contrôle et de réglementation dans les infrastructures de réseau. Par principe, ils ne devraient assumer aucune fonction de gestion. Concrètement, cela signifie que dans les secteurs où la concurrence est possible, l'Etat ou l'une de ses entreprises doit renoncer à fournir un service universel. L'histoire économique nous enseigne qu'il est généralement plus efficace de faire produire des biens par le secteur privé plutôt que par le secteur public. Les ressources y sont employées avec plus de parcimonie

<sup>1</sup> Les biens méritoires sont des biens ou des services qui sont jugés dignes d'être subventionnés ou soutenus financièrement pour des raisons purement politiques et qui ne peuvent être offerts en quantité suffisante à des conditions purement économiques: éducation, culture, santé.

<sup>2</sup> Il convient de noter qu'il appartient à l'Etat d'apporter la preuve de l'existence d'une défaillance durable du marché. En cas de doute, il faut renoncer à une intervention étatique. Les biens méritoires doivent obéir à des critères restrictifs. Les biens qui servent au maintien de l'identité culturelle, les quatre langues nationales par exemple, ne sont pas concernés.

et plus de souplesse, le travail est plus efficace et les services répondent mieux aux besoins des clients. En général, les perspectives internationales qui s'ouvrent aux entreprises privées sont meilleures. Les entreprises trouvent plus facilement des capitaux et la direction est plus autonome. Pour remplir sa tâche de manière optimale – service à la clientèle sûr et efficace –, une entreprise doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire. Par ailleurs, un service universel peut donner lieu à des conflits d'intérêt. Séparer la responsabilité opérationnelle et la responsabilité politique, c'est-à-dire séparer le fournisseur de prestations et l'Etat dans son rôle de régulateur, permet d'offrir une plus grande transparence, une plus grande efficacité et une plus grande neutralité politique.

La libéralisation ne signifie pas automatiquement que la redistribution des revenus et l'équilibre entre les régions seront pénalisés. L'Etat a toujours la possibilité d'apporter une aide ciblée à des personnes et à des régions en difficultés plutôt que de recourir à des subventions croisées ou distribuées selon le principe de l'arrosoir. La nouvelle péréquation financière tient compte par exemple des charges particulières que doivent supporter les régions périphériques en laissant davantage de moyens à la disposition des cantons. Les moyens libérés peuvent servir par exemple à financer des besoins régionaux spécifiques, dont le prix dépasserait ce qui est acceptable économiquement dans le cadre d'un service universel. Une politique régionale de cette nature serait en tout cas plus ciblée et plus avantageuse qu'une politique régionale qui se confond avec la politique des infrastructures!

## Des infrastructures compétitives: vue synoptique des positions de l'économie

### Marché du gaz et de l'électricité

---

Situation	Objectifs	Position d'economiesuisse
– Demande de référendum sur la LME	– Ouverture progressive du marché de l'électricité	– Rapide intégration dans le marché européen de l'énergie
– Ouverture du marché européen du gaz	– Intégration du marché du gaz dans le réseau interconnecté européen	– Instauration d'un accès non discriminatoire au réseau
		– Dissociation des activités de réseau, de production d'électricité, de négoce et de vente
		– La LME est un compromis: contenu de l'ordonnance décisif

### Télécommunications

---

Situation	Objectifs	Position d'economiesuisse
– Swisscom, SA de droit fédéral régie par une loi spéciale depuis 1998	– Adoption de règles plus souples sur la majorité de la Confédération dans Swisscom	– Maintien de la garantie du service universel, mais avec des services restreints donnant lieu à des appels d'offres
		– Libéralisation complète du réseau fixe et introduction de la concurrence dans le dernier kilomètre
		– Transformation de Swisscom en SA ordinaire selon CO
		– Concurrence efficace et juste assurée par des autorités de réglementation compétentes

## Médias

Situation	Objectifs	Position d'economiesuisse
– Révision de la loi sur la radio et la télévision (LRTV)	– Système dual: monopole de la redevance pour SRG SSR idée suisse, assouplissement des mandats de prestations et des règles sur la publicité en faveur des privés	– Réglementation pour deux raisons seulement: 1. Les ressources à répartir (fréquences par ex.) sont rares 2. Bien méritoire – Mise en œuvre logique du système dual – aucun splitting de la redevance – Allègement de la densité réglementaire – Accroissement du degré d'autofinancement dans les régions de la SSR – réduction à six programmes radio et à six programmes télé SSR – abaissement des redevances obligatoires – Totale libéralisation des règles de concurrence publicitaires en faveur des privés

## Poste

Situation	Objectifs	Position d'economiesuisse
– Poste suisse depuis 1998	– Possible ouverture du marché – Elargissement des services de Postfinance/projet d'une banque postale	– Ouverture du marché de la poste: rattraper le retard pris par rapport à l'UE (réduire rapidement à 350 g la limite au-delà de laquelle le monopole tombe) et son calendrier prévu, prendre le cas échéant d'autres mesures (ouverture totale du marché en 2009) – Octroi de concessions à des entreprises privées sans prélèvement de taxes, mais introduction de règles claires régissant l'accès par des tiers au réseau de la poste suisse – Création d'une autorité indépendante de surveillance pour empêcher les distorsions de concurrence – Adaptation, dans le sens d'une optimisation, du réseau des offices postaux aux nouveaux besoins de la clientèle – Oui à de nouveaux domaines d'affaires postaux, si des alliances avec des tiers sont possibles et si les règles de la concurrence sont scrupuleusement respectées

## Transports

Situation	Objectifs	Position d'economiesuisse
– Réforme des chemins de fer 1 (1999) – Accord sur les transports terrestres avec l'UE – Redevance poids lourds liée aux prestations – NLFA	– Libre accès au réseau (free access) dans le fret – Restructuration des CFF (SA de droit fédéral régie par une loi spéciale) – Concurrence dans le trafic régional – Désendettement des CFF	– Désenchevêtrement des compétences entre les réseaux nationaux/régionaux/locaux – Réseau national: compétence de la Confédération, responsabilité opérationnelle la plus grande possible aux CFF – Réseau régional/local: regroupement des responsabilités – aussi financières – dans les cantons et les communes (financement possible par le biais de la péréquation financière)

### Saisir les occasions, poursuivre sur la voie de la libéralisation

Tempora mutantur, nos et mutamur in illis. Cet adage est rassurant: nous pouvons façonner le changement. Mais il renferme aussi un avertissement: si nous n'agissons pas de notre propre chef, c'est à nous d'en subir les conséquences. Il faudrait s'en souvenir dans les discussions sur la loi sur le marché de l'électricité (LME). Le rejet éventuel de la loi ne pourra pas empêcher l'ouverture du marché. Le cas échéant, la

Commission de la concurrence pourrait procéder à une ouverture forcée au cas par cas, sans avantages, sans encouragement des énergies renouvelables et sans garantie pour les petits consommateurs. Pour que les consommateurs puissent exercer leurs droits, pour que la concurrence puisse fonctionner et pour que la qualité des prestations ne soit pas remise en question, il est nécessaire de disposer de règles du jeu claires et simples. Le référendum contre la LME demande de choisir entre une transition ordonnée et une transition désordonnée. Il est compréhensible que le changement provoque des craintes, soit parce qu'il implique d'abandonner des habitudes, soit parce qu'il entraîne des mutations, dans la structure du travail par exemple. Ces craintes doivent être prises au sérieux. Mais elles ne doivent pas servir d'argument à tous ceux qui peignent l'avenir en noir, qui prêchent le maintien des structures et prônent l'immobilisme. Or pour être honnête, le débat actuel sur le service public en Suisse relève principalement de cette tendance.

Les avantages résultant de l'ouverture des infrastructures sont ainsi occultés. Le premier qui vient à l'esprit est la concurrence sur les prix qu'une libéralisation provoquera. Cette concurrence a fait baisser les taxes téléphoniques de plus de moitié au cours des dernières années. Le prix de l'électricité (qui atteint des sommets pour les clients industriels en comparaison européenne) a certes reculé pour la plupart des gros consommateurs de l'industrie, mais uniquement pour eux.

Deuxièmement, la concurrence encourage les entreprises à se montrer offensives et à innover pour relever les défis technologiques. Cet état d'esprit permet d'améliorer la qualité des services, d'offrir des gammes de produits adaptés aux besoins de la clientèle et d'individualiser les prestations (voir l'offre variée des abonnements de téléphonie mobile, où le prix de l'abonnement mensuel et le tarif de la conversation à la minute sont combinés de façon à répondre à tous les besoins).

Troisièmement, il ne faut pas oublier qu'une libéralisation avortée ou retardée est aussi une chance perdue. Si la Poste suisse avait été libéralisée à temps, peut-être la verrait-on exploiter un service d'envoi par exprès en Allemagne, et non l'inverse. Peut-être verrait-on aussi les chaînes de télévision, comme le Luxembourg, diffuser leurs programmes de la Suisse vers l'Europe.

Quatrièmement, l'ouverture des marchés permet d'assurer le maintien du principe de la réciprocité, essentiel pour l'économie. Elle rend possibles et favorise les futures activités à l'étranger tant de la poste suisse que des entreprises suisses d'électricité. Aucun pays n'accepterait que des entreprises suisses s'arrogent des parts de marché sur des marchés libéralisés, tout en se préservant une situation de monopole que leur assureraient des mesures de protection sur le territoire national. Un pareil protectionnisme aurait des conséquences désastreuses pour la Suisse, pivot du marché international de l'électricité.

### Conclusions

Le rajeunissement des infrastructures est capital pour la compétitivité internationale de la place économique suisse. Petit pays axé sur les exportations, la Suisse doit s'adapter aux réalités de la mondialisation. L'ouverture des marchés, la libéralisation et l'intégration économique plus poussée qui découle de la suppression des barrières à la libre circulation des biens et des services n'augmentent pas seulement le niveau de vie en Suisse, mais aussi dans les autres régions du monde.

Malgré toute la compréhension que l'on peut avoir pour les craintes qui entourent les changements, les époques de bouleversements offrent également des oppor-



tunités qui sont la plupart du temps sous-estimées dans les discussions politiques. Beaucoup d'expériences, tant en Suisse qu'à l'étranger, ont montré qu'une ouverture contrôlée et progressive des marchés bénéficie à l'ensemble de l'économie et qu'elle ne met pas en danger le service universel en matière d'infrastructures. Les pannes de courant survenues en Californie constituent des cas isolés qui ne contredisent pas cette théorie. Elles ne sont pas la conséquence d'une politique accordant trop de place au marché, mais s'expliquent plutôt par le fait que la libéralisation est restée à mi-chemin. Il serait plus juste de dire que l'Etat, et non le marché, a failli dans ce cas.

Aussi economiesuisse entend-elle défendre résolument et activement la libéralisation des infrastructures dans l'intérêt de la Suisse. La Fédération des entreprises suisses est convaincue que les structures entrant dans le cadre du service universel doivent s'adapter en permanence. C'est la seule façon de garantir que la Suisse possédera, à l'avenir aussi, des infrastructures à la fois compétitives et d'excellente qualité. Qui n'avance pas recule. Nos concurrents étrangers, eux, avancent.

