

Rapport du Conseil fédéral sur la poursuite des réformes en faveur de l'économie de marché

du 13 juin 1994

1. Objectif du présent rapport

Le Conseil fédéral a placé la présente législature sous la devise:

«Réformes et ouverture»

La participation de la Suisse à l'Espace Economique Européen fut, jusqu'au 6 décembre 1992, au cœur de l'ouverture sur l'extérieur. L'Accord sur l'EEE aurait apporté simultanément d'importantes libéralisations économiques à l'intérieur du pays.

Afin d'élargir les libéralisations découlant de l'Accord sur l'EEE à de nouveaux domaines, le Conseil fédéral a institué en avril 1992 un groupe de travail interdépartemental. Sur la base d'une proposition de ce groupe, le Conseil fédéral a décidé le 11 novembre 1992 que ces réformes complémentaires devaient principalement porter sur *les domaines suivants: infrastructure, agriculture, affaires sociales et finances publiques*. L'objectif de ce rapport consiste à présenter au Parlement et au public les propositions de réformes du Conseil fédéral dans ces domaines.

2. Renvoi au rapport «Réformes en faveur de l'économie de marché» du groupe de travail interdépartemental «Revitalisation»

En adoptant le présent rapport, le Conseil fédéral a pris connaissance d'un exposé résumant les travaux sur la régénération de l'économie de marché et en a autorisé la publication par le DFEP¹⁾.

Ce document décrit d'abord l'état de réalisation du premier train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la régénération de l'économie de marché. Les mandats législatifs prévus au chapitre 1.3 du message du 24 février 1993²⁾ sont sensés remplacer les réformes internes liées à l'EEE après le refus de cet accord par le peuple et les cantons. *De plus, des réformes internes eurocompatibles doivent créer des conditions favorables à de nouveaux progrès dans la politique d'intégration*. Les travaux ont pu, jusqu'à présent, avancer sans que les projets aient été amputés et sans reports sérieux au niveau des délais.

¹⁾ V. Groupe de travail interdépartemental «Revitalisation»: réformes en faveur de l'économie de marché, étude n° 19 de l'Office fédéral des questions conjoncturelles, Berne 1994.

²⁾ FF 1993 I 757 ss, notamment 774 ss.

Le rapport du groupe de travail interdépartemental «Revitalisation» mentionne par ailleurs les nombreux projets de lois lancés, pour des raisons de délais, en dehors du programme de régénération de l'économie de marché, mais poursuivant les mêmes buts.

Un chapitre central de l'exposé du groupe de travail est consacré à une présentation plus détaillée des mesures dans les quatre domaines qui font l'objet du présent rapport.

Dans un autre chapitre, le groupe de travail interdépartemental examine des *mesures institutionnelles* visant à assurer à l'avenir une meilleure harmonisation entre les interventions de l'Etat et les principes de l'économie de marché. Prenant en compte la répartition fédérale des compétences dans notre pays, il mentionne en outre des possibilités pour prolonger ces efforts *au niveau des cantons*. Après une appréciation des efforts entrepris du point de vue de l'économie globale, il les éclaire sous l'angle du contexte international. Il tient ainsi compte du fait que la nécessaire régénération de l'économie de marché est déterminée en Suisse dans une large mesure par les efforts entrepris dans le monde entier pour améliorer l'attrait économique de chaque pays comme lieu d'implantation.

3. La régénération de l'économie de marché, un impératif

Au cours des dernières années, la compétition internationale en matière d'implantation d'entreprises est devenue toujours plus âpre. Bien plus qu'auparavant, les Etats sont en compétition directe s'agissant des conditions générales qu'ils offrent à l'économie. Si des réformes économiques adéquates ne se concrétisent pas, la Suisse court le risque de subir des pertes en terme de valeur ajoutée et également en terme d'emplois qui migreront vers l'étranger. Les nouveaux défis sont liés avant tout à l'ouverture des marchés dans l'UE, celle-ci poursuivant son évolution depuis l'entrée en vigueur du marché unique en 1992 (exemples: transports aériens, énergie, télécommunications). En Suisse également, les prestataires sur des marchés qui, jusqu'à présent, faisaient partie de l'économie intérieure doivent acquérir une compétitivité internationale.

Selon les enquêtes des offices de la statistique, la Suisse a enregistré en 1990 un niveau des prix d'environ 35 pour cent supérieur à la moyenne de la CE. Une partie de cette différence reflète la prospérité économique atteinte jusqu'à présent. Une autre part trahit toutefois une protection de marché qui fait augmenter les prix. Des prestations préalables onéreuses et les coûts élevés de la main d'œuvre entravent ainsi la compétitivité internationale dans les secteurs qui exportent ou subissent la pression des importations. A un salaire nominal élevé, que l'entreprise doit prendre en compte comme facteur de coût, ne correspond toutefois pas un pouvoir d'achat aussi important dont bénéficierait le travailleur pour ses achats à l'intérieur du pays.

Les causes du niveau élevé des prix dans notre pays sont multiples. Il convient de mentionner en particulier:

- le manque de concurrence au sein de l'économie intérieure;
- les rentes des importateurs abrités derrière les obstacles techniques aux échanges;

- les positions protégées en matière de revenus fondées sur des réglementations professionnelles à caractère contraignant;
- les pratiques protectionnistes des cantons et communes dans le domaine des adjudications;
- les procédures dispendieuses des autorités en matière d'autorisations et de recours, surtout dans le domaine de la construction.

Si l'on pense à l'attrait de la place économique suisse, il faut se demander:

- comment la politique des étrangers pourrait renforcer ses effets en vue d'une croissance plus qualitative;
- comment le système de formation pourrait soutenir les mutations techniques de manière plus efficace;
- comment, grâce à la limitation de monopoles publics, de nouveaux champs pourraient être ouverts à l'initiative privée;
- comment, par un allègement de la densité normative, les entraves aux investissements pourraient être éliminées.

Ces points représentent des défis cruciaux si l'on veut maintenir la prospérité économique de notre pays. La régénération de l'économie de marché doit constituer une réponse efficace à ces défis.

4. Premier train de mesures en faveur de la régénération de l'économie de marché du 24 février 1993: contenu et délais pour la poursuite des travaux

Pour répondre aux défis mentionnés plus haut, le premier train de mesures du Conseil fédéral pour la régénération de l'économie de marché (du 20 janv. 1993), exposé plus en détail dans le message du 24 février 1993 sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE, comprend notamment:

- la révision de la *loi sur les cartels* qui doit combattre les restrictions de droit privé de la concurrence sur le marché intérieur par la présomption de nocivité des ententes sur les prix, les quantités et les secteurs de distribution, la définition plus claire de la notion d'abus de puissance économique, le contrôle des fusions et la simplification des procédures;
- la *loi fédérale sur les entraves techniques au commerce*, qui permet de s'opposer efficacement aux cartels d'importation et d'ouvrir des marchés qui sont protégés par des prescriptions techniques suisses dérogoatoires;
- la *loi sur le marché intérieur*, qui renforce la liberté économique des citoyens suisses et combat donc les réglementations protectionnistes de droit public, notamment aux niveaux cantonal et communal;
- la libéralisation du *régime des adjudications publiques*, qui s'appliquera aux marchés publics notamment comme conséquence du nouvel accord du GATT;
- l'*accélération des procédures* qui proviendra notamment de la révision en cours de la loi sur l'aménagement du territoire, mais également de la simplification des règles portant sur les études d'impact sur l'environnement et sur les procédures d'autorisation fédérales;
- l'abandon du *statut de saisonnier* en vigueur, des mesures décisives ayant déjà été prises en 1993 (simplification du recrutement de cadres et spécialistes), qu'il s'agira de renforcer lors des prochaines révisions de l'ordonnance sur la limitation du nombre d'étrangers pour rendre possible à moyen terme -

- notamment sur la base de négociations internationales – une révision de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers;
- une meilleure qualification de la main-d'œuvre qui doit entre autres être réalisée par la création de *hautes écoles spécialisées*; ces dernières devraient en même temps s'engager plus fortement dans la recherche et le développement axés sur la pratique et devenir ainsi des centres de compétences dans le tissu économique d'une région;
 - quelques *mesures de moindre importance* qui éliminent des réglementations, font disparaître des barrières à l'innovation et diminuent les charges administratives.

Le 3 novembre 1993 le public a été informé de manière complète sur l'état et le contenu du premier train de mesures concernant la régénération de l'économie. Il a été souligné à cette occasion que, durant le premier semestre 1993, l'administration avait élaboré des propositions qui avaient ensuite été soumises à la consultation. Il faut s'attendre à ce que la plus grande partie des messages soit adressée au Parlement en 1994.

En concrétisant les explications données à l'époque, le Conseil fédéral fixe maintenant le calendrier indicatif suivant pour la poursuite des travaux prévus dans le message du 24 février 1993:

Loi contre la concurrence déloyale:

adoption du message le 11 mai de 1994;

Révision totale de la loi sur les cartels:

adoption du message au deuxième semestre de 1994;

Loi sur le marché intérieur:

adoption du message au deuxième semestre de 1994;

Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce:

adoption du message au deuxième semestre de 1994;

Loi sur les hautes écoles spécialisées:

adoption du message le 30 mai 1994;

Loi sur le travail (notamment la réglementation du travail de nuit dans l'industrie):

adoption du message le 2 février 1994;

Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (équipement privé de terrains et procédures pour permis de construire):

adoption du message le 30 mai 1994;

Loi fédérale sur les brevets d'invention/convention sur le brevet européen:

message adopté le 18 août 1993, mise en vigueur prévue pour 1995;

Loi fédérale sur les marchés publics (conséquence de l'accord du GATT):

la procédure de consultation a été ouverte le 25 mai 1994;

Ordonnance sur les achats/ordonnance sur les soumissions:

procédure de consultation terminée; mise en vigueur suite à la loi sur les adjudications;

Révision de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement:

mise en vigueur prévue pour le 1^{er} janvier 1995;

Suppression de la régle des poudres (révision de la constitution):

ouverture de la consultation en été 1994;

Révision de la LSEE (loi sur le séjour et l'établissement des étrangers):

à moyen terme, selon l'état d'avancement des négociations internationales;

Révisions annuelles de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE):

le Conseil fédéral poursuivra la politique engagée en 1993 (surtout abolition de l'actuel statut de saisonnier).

Le Conseil fédéral confirme d'ailleurs le mandat confié à son Contrôle administratif de lui soumettre, en été 1994, des propositions en vue de l'accélération et de la simplification des procédures fédérales pour l'octroi d'autorisations; il en va de même pour le mandat confié à la Commission d'experts instaurée par le DFJP en juin 1993 de lui présenter un projet de révision totale de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire pour 1995. En ce qui concerne la révision de l'ordonnance sur l'exportation et le transit de marchandises (suppression des limitations à l'exportation de la ferraille) et l'abrogation de l'ordonnance sur l'importation de textiles, le Conseil fédéral prévoit d'en fixer la date cette année.

5. Renvoi aux réformes réalisées en dehors du programme de régénération de l'économie de marché

On ne saurait assimiler les mesures prises dans le cadre de la régénération de l'économie de marché à l'ensemble des réformes sur le plan intérieur. Il faut également considérer les nombreux projets de lois qui, pour des raisons de délais, n'ont pas pu être présentés en même temps que le programme de régénération, mais qui visent le même objectif. Nous relevons ici à titre d'exemple la révision partielle de la *Lex Friedrich*. Le message y relatif a été adopté le 23 mars 1994, alors que la commission d'experts chargée d'étudier l'abrogation totale de cette loi présentera son rapport final fin 1994.

Le rapport sur les «réformes en faveur de l'économie de marché» mentionne en outre une multitude d'autres propositions qui sont utiles à la régénération de l'économie de marché, mais qui n'ont pas pu être intégrées au programme correspondant:

- Dans le *domaine financier*, après l'adoption des dispositions plus sévères en matière de cartels, la réforme du droit de timbre et l'accord sur les assurances conclu avec la CE, ce sont notamment la loi sur les fonds de placement, la loi sur les banques et une nouvelle loi sur les bourses qui sont en délibération parlementaire ou ont été récemment acceptées en vote final.
- La nouvelle *loi sur les télécommunications* fixe des limites plus étroites au monopole des PTT qui demeurent cependant dominants dans le domaine des télécommunications. En même temps, *la loi sur la radio et la télévision* ouvre définitivement la porte aux offres d'entreprises privées aux côtés de celle de la Société suisse de radiodiffusion SSR.
- La révision du droit des sociétés anonymes a allégé les *restrictions imposées au commerce d'actions nominatives liées*, alors que la convention de Lugano améliore la protection internationale des prétentions de droit privé. Ceci est

notamment important dans le contexte de la nouvelle loi sur la responsabilité du fait des produits, une loi caractéristique de l'harmonisation juridique intervenue avec les pays avoisinants par le biais du *programme SWISSLEX*.

- Les déréglementations dans le *droit de bail* sont poursuivies ainsi que la mise en œuvre d'*instruments de marché dans le domaine de la protection de l'environnement*. En matière de sécurité sociale, on retiendra l'amélioration du *libre passage* dans la prévoyance professionnelle.
- Dans le domaine propre à la Confédération, il faut citer notamment le projet de réformes «*Armée '95*» qui entraîne autant une profonde restructuration du DMF et des entreprises d'armement qu'une réduction des absences des salariés pour cause de service militaire. Outre une application plus souple de la *compensation du renchérissement* allouée aux fonctionnaires, il faut relever, en considérant l'administration fédérale dans son ensemble, les travaux concernant la réforme du gouvernement et de l'administration, travaux qui doivent permettre un réexamen des tâches et des structures.
- En politique économique extérieure, on rappellera la conclusion de l'*Uruguay-Round au sein du GATT* en avril 1994, mais également la conclusion d'accords de libre-échange avec les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.
- Le peuple et les cantons ont finalement accepté l'*introduction de la TVA* et, par là même, l'élimination de la taxe occulte. Il a ainsi été tenu compte d'une exigence fondamentale émise par les milieux économiques.

6. Réformes dans les domaines de l'infrastructure, de l'agriculture, des affaires sociales et des finances; mesures institutionnelles

Les réformes ultérieures entreprises dans le cadre de la régénération de l'économie de marché ont pour but d'étendre les efforts déjà mentionnés aux domaines de l'infrastructure, de l'agriculture, de la sécurité sociale et des finances publiques. A cela viennent s'ajouter les réformes institutionnelles. Dans ces domaines, le Conseil fédéral proposera en particulier au Parlement les réformes suivantes:

Infrastructure

Au vu des défis internationaux et du développement technologique, l'ouverture de marchés et une souplesse accrue des structures d'entreprise doivent caractériser les réformes à entreprendre en matière d'infrastructure. Pour favoriser l'innovation et l'investissement, il importe de mettre à la disposition des agents privés de nouveaux champs d'activité. Face à une nouvelle situation de concurrence, les prestataires déjà établis doivent avoir la faculté de réagir davantage conformément aux principes de l'économie d'entreprise. L'influence de la politique sur la conduite des entreprises est à réduire en conséquence. Dans les domaines d'activités toujours protégés des entreprises de la Confédération, un réexamen de l'offre et des tarifs devrait permettre une meilleure couverture des coûts par les recettes.

Dans les *télécommunications*, la réorganisation des marchés intervient par une délimitation plus restrictive des secteurs où prévaut un monopole protégé par la

loi. En parallèle, l'entreprise des PTT et ses secteurs doivent se voir accorder la possibilité d'agir selon les principes de l'économie d'entreprise. *Ce sont notamment les secteurs de la poste et des télécommunications qui doivent obtenir une plus grande autonomie.* Par le biais d'une révision de la loi sur l'organisation des PTT, il y a lieu de permettre, entre autres, la formation d'alliances d'entreprises. Dans le domaine de la poste, il faut réagir à l'offre croissante de services de courriers privés, mais également aux modifications qui interviennent dans les entreprises partenaires à l'étranger (Livre vert de la CE). La poursuite de la libéralisation qui se dessine en Europe engendre de nouveaux défis également dans le domaine des télécommunications; avant de soumettre des mesures en la matière, il convient d'accroître l'autonomie financière des domaines de la poste et des télécommunications par l'indemnisation des prestations d'intérêt général.

En matière de *transports publics*, il importe de créer des conditions aussi proches que possible de celles du marché, même dans les domaines qui ont besoin d'un soutien marqué des pouvoirs publics. En particulier, celui qui commande une offre de transport doit être aussi, en premier lieu, celui qui supporte le déficit découlant de cette prestation. En ce qui concerne les CFF, il s'agit de réexaminer les rapports entre les organes politiques (Conseil fédéral et Parlement) et l'entreprise des CFF. Cette mesure portera également sur une concentration de l'offre, ceci dans l'optique de l'amélioration urgente des résultats que commande la politique financière.

Dans le *domaine de l'énergie*, il convient d'examiner les possibilités d'une ouverture du marché dans la perspective des changements discutés à l'étranger.

On est en droit d'espérer que les investissements supplémentaires et les prestations innovatives renforceront la compétitivité des secteurs de l'économie utilisant cette infrastructure: c'est là que se situent les avantages des réformes. Cela vaut notamment pour les *télécommunications* qui constituent un facteur d'implantation essentiel. Dans le domaine du *trafic ferroviaire*, les projets déterminants en matière d'implantation sont surtout Rail 2000 et les NLFA. En ce qui concerne le reste de l'offre, des réformes allant p. ex. dans le sens d'une plus grande responsabilité des prestataires régionaux, doivent intervenir. Toutes ces mesures doivent tenir compte des possibilités financières de la Confédération. En exécutant le mandat d'examen dans le domaine de *l'énergie*, on devrait établir une documentation permettant de décider de la marche à suivre dans ce secteur important pour l'ensemble de l'économie. A côté de l'aspect lié à l'approvisionnement du pays, il s'agit de se demander quels avantages économiques la Suisse pourrait retirer d'un marché européen libéralisé.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral prévoit les projets de loi et travaux suivants:

Indemnisations des prestations d'intérêt général fournies par les PTT:

adoption du message concernant l'article 10 de la loi sur le service des postes le 20 avril 1994;

Révision de la loi fédérale sur l'organisation des PTT:

ouverture de la procédure de consultation au premier trimestre 1995;

Révision totale de la loi sur le Service des postes:

ouverture de la procédure de consultation au premier trimestre 1995;

Révision de la loi sur les télécommunications:

ouverture de la procédure de consultation au deuxième semestre 1995;

Révision de la loi sur les chemins de fer:

message du 17 novembre 1993, délibérations devant la première Chambre en été 1994;

Conception directrice «CFF» (mandat selon ACF du 1^{er} juillet 1993):

ouverture de la procédure de consultation le 11 mai 1994;

Révision partielle de la loi sur l'énergie atomique et arrêté fédéral en la matière:

adoption du message le 19 janvier 1994.

Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (Office fédéral de l'énergie) est chargé d'élaborer un rapport sur les possibilités d'une ouverture du marché dans le domaine des énergies distribuées par conduites. Cette étude aura pour objet l'analyse des formes envisageables de l'ouverture du marché (situation initiale, aménagement, effets) ainsi que la discussion des applications et conséquences possibles de ces modèles en Suisse, en particulier en matière d'électricité. Délai: présentation du rapport en automne 1995.

Agriculture

Le 7^e rapport sur l'agriculture indique les réformes qu'exigent les mutations économiques intervenues aussi bien sur le plan interne que sur un plan mondial. Il s'agit de permettre aux agriculteurs, dans les décisions qu'ils prennent en matière de production, d'assumer davantage leurs responsabilités d'entrepreneur. A cette fin, il importe notamment de poursuivre ce qui a été introduit, à savoir la séparation de la politique des prix de celles des revenus. Dans les secteurs en amont et en aval de l'agriculture, il faut abolir les structures contraignantes et les régimes de marché protégés. Si l'amélioration de la rentabilité dans ce secteur doit bénéficier à l'économie suisse dans son ensemble, elle doit aussi avoir des effets positifs pour l'agriculteur lui-même. Simultanément et dans le cadre des possibilités financières de la Confédération, les paiements directs des pouvoirs publics devront servir dans une mesure accrue à atteindre les buts non économiques de la politique agricole.

L'accord du GATT du 15 avril 1994, ainsi que les adaptations qui en découlent pour la politique agricole vont dans le sens du 7^e rapport. Nous renvoyons aux deux messages pour les modifications de principe qui touchent l'agriculture ainsi que pour les adaptations législatives y relatives.

Les commissions d'experts «production végétale» et «production animale» s'occupent actuellement du réexamen complet des structures et des régimes de marché. En ce qui concerne la production végétale, diverses mesures de déréglementation ont déjà été introduites (céréales panifiables, fourrages, vin) ou seront mises en œuvre dans le cadre des travaux visant à supprimer les obstacles techniques au commerce (protection des végétaux, matières auxiliaires).

Dans le secteur laitier, le Conseil fédéral a déjà annoncé – dans le message concernant la modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 et dans l'arrêté sur le statut du lait du 21 avril 1993 – l'introduction d'un nouveau régime de marché en 1996/97. Un système de prix indicatifs à partir de 1996 est au centre des réflexions.

En ce qui concerne les aides à l'investissement, un groupe de travail est chargé de proposer un système de coordination amélioré entre les deux instruments que sont les crédits à l'investissement et les contributions aux améliorations foncières, ainsi qu'une simplification de la procédure.

Les mesures suivantes sont prévues par le Conseil fédéral:

Production animale (révision de la loi sur l'agriculture, art. 47 à 57):

rapport final de la commission d'experts «production animale» en été 1994; les révisions nécessaires au niveau des lois et ordonnances sont préparées en parallèle;

Autorisations pour la construction d'étables:

abolition du régime à la fin de 1994;

Modification des arrêtés sur l'économie laitière et sur le statut du lait:

introduction du nouveau régime de marché à partir de 1996/97;

Réforme des régimes de marché dans le domaine de la production végétale:

rapport final de la commission d'experts en été 1994.

Affaires sociales

La situation de l'économie dans la concurrence internationale et l'état des finances fédérales mettent des limites fort étroites à la poursuite du développement des assurances sociales, en particulier lorsque ce développement est lié à une modification notable de la charge des cotisations des employeurs et des employés ou à une charge plus élevée des pouvoirs publics. Les primes d'assurance-maladie sont devenues une charge de première importance dans le budget de plus d'un ménage et, à la lumière de l'évolution démographique prévisible, cette charge risque de s'alourdir encore. Il faut donc faire davantage jouer les lois du marché dans le secteur de la santé, mais également limiter les prélèvements sur les salaires, par le biais de réformes dans les assurances sociales.

Au vu de cette situation initiale, il importe de promouvoir systématiquement des réformes limitatives des coûts, notamment dans l'assurance-chômage, mais également dans l'assurance-invalidité et dans l'administration des autres assurances sociales. Le financement à long terme de l'AVS devra être discuté sur la base du réexamen du système dit des trois piliers, afin que des mesures puissent être prises lors de la 11^e révision de l'AVS. En matière d'assurance-maladie, la mise en œuvre des propositions de la Commission des cartels, dont plusieurs ont été intégrées dans la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, doit permettre de tirer parti des possibilités d'économies découlant d'une concurrence accrue entre les prestataires. En raison du mandat constitutionnel, un projet d'assurance-maternité sera présenté au Parlement.

Il ne faut pas comprendre l'idée d'un moratoire dans le domaine des assurances sociales comme un frein aux révisions législatives. Il est juste que la révision de la LPP doit être reportée. Cependant le Parlement examine ou a déjà approuvé trois projets de révision des assurances sociales: la dixième révision de l'AVS, l'assurance-chômage et l'assurance-maladie. D'autres projets de loi peuvent comprendre des éléments visant la régénération de l'économie de marché. La dynamique des dépenses dans le domaine des assurances sociales, qui est une

source de problèmes pour notre économie nationale, résulte déjà largement de la relation entre les lois existantes et les évolutions démographiques et économiques prévisibles. Simultanément, il ne serait pas indiqué de renoncer entièrement à des moyens permettant de lutter contre de nouvelles formes d'indigence. Des exigences sociales plus importantes que celles qui sont satisfaites par les institutions existantes risqueraient ainsi de ne pas être prises en compte. Cela vaut notamment pour le domaine du *chômage de longue durée* et donc de *l'assistance publique*, domaine dans lequel les cantons et les communes doivent assumer de leur propre chef une responsabilité essentielle. *En plus du débat politique sur l'ampleur et la forme de la solidarité entre les générations, débat qui doit intervenir sur la base des résultats du réexamen du système dit des trois piliers, il faut donc qu'il y ait aussi une discussion sur l'avenir de l'assurance-chômage après la deuxième révision partielle qui est en cours.*

L'état des travaux et les prochaines étapes se présentent comme suit dans ce domaine:

Assurance vieillesse et survivants (AVS):

la dixième révision de l'AVS se trouve dans la phase d'élimination des divergences. Le rapport concernant l'avenir du système des trois piliers sera publié à la fin de 1994 et jettera les bases de la 11^e révision de l'AVS; le message relatif à la révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires est prévu pour mars 1995;

Assurance-chômage:

le message sur la deuxième révision partielle est traité par les Chambres;

Assurance-maladie:

le vote final a eu lieu le 18 mars 1994;

Partie générale de la législation sur les assurances sociales:

initiative parlementaire adoptée par le CE (première Chambre);

Prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité:

selon ACF du 30 juin 1993 (moratoire) message seulement en 1996; pour la génération d'entrée, une prolongation des dispositions de la LPP déjà en vigueur a été adoptée par le Parlement le 17 décembre 1993 conformément au message du 20 octobre 1993;

Libre-passage dans la prévoyance professionnelle:

adoption de la loi fédérale par le Parlement le 17 décembre 1993;

Assurance-maternité:

ouverture de la procédure de consultation en été 1994.

Le Conseil fédéral prend connaissance de la décision prise le 31 janvier 1994 par la Commission des cartels qui a institué une sous-commission pour les questions du marché des produits pharmaceutiques; en vertu de l'article 26, 1^{er} alinéa, de la loi sur les cartels, cette sous-commission devra prendre position sur les travaux de législation dans le domaine des produits pharmaceutiques et, en se fondant sur une analyse fournie fin avril 1994 par le Préposé à la surveillance des prix, elle devra fixer l'objet précis d'une éventuelle enquête de la Commission des cartels dans ce domaine. Son rapport devrait être prêt à la fin de 1995.

Finances publiques

La stabilité du niveau des prix et la limitation de l'endettement de l'Etat font partie des conditions générales saines indispensables à l'économie. Le domaine des finances publiques doit toutefois se caractériser aussi par un système fiscal neutre sur le plan de la concurrence et compétitif à l'échelle internationale. La répartition des tâches de l'Etat et des recettes nécessaires entre les divers niveaux des collectivités publiques doit permettre de créer des conditions loyales de concurrence entre les collectivités, afin d'obtenir les meilleurs rapports coût/prestation dans l'accomplissement des tâches publiques. Dans ce contexte, il importe de juguler autant que possible les effets pervers des transferts qui deviennent nécessaires entre budgets publics.

Vu les déficits budgétaires actuels, il s'agit en premier lieu de poursuivre systématiquement les efforts visant à améliorer les finances de la Confédération de manière à pouvoir retrouver l'équilibre budgétaire en période de bonne conjoncture, le découvert accumulé au bilan de la Confédération pouvant ainsi être réduit. Le retour vers un équilibre des finances publiques sert avant tout à préserver la bonne réputation de la Suisse en matière de politique de stabilité, laquelle constitue un facteur non négligeable pour l'attrait de la place économique suisse.

L'objectif précité limite la marge de manœuvre pour des réformes fiscales concernant le domaine des entreprises. *A cet égard, on trouve au premier plan des réformes visant à améliorer l'attrait dont jouit la Suisse pour l'implantation d'entreprises.* En particulier, certaines charges fiscales excessives qui entravent l'implantation d'entreprises et la conclusion d'affaires en Suisse doivent être allégées. Le mandat d'examen donné par le Conseil fédéral englobe la question d'un *allègement de la double charge économique lors des distributions de bénéfices*: cela peut se faire au moyen de la réduction de l'impôt sur le capital (imputation à l'impôt sur le rendement) avec *introduction simultanée du barème proportionnel* – neutre sur le plan de la concurrence – pour l'impôt sur le rendement; il est également question de réduire le *droit d'émission* lors de la constitution du capital-actions, ainsi que de *réexaminer l'imposition à la source des revenus de capitaux selon les conventions existantes de double imposition*. Le surcroît de recettes provenant de l'introduction du barème proportionnel et de l'imposition des assurances-chose dans le cadre des droits de timbre doit au moins compenser les diminutions de recettes fiscales liées à la réforme. La décision d'introduire rapidement la taxe sur la valeur ajoutée au 1^{er} janvier 1995 ne renforcera pas seulement l'activité d'investissement, mais servira également, entre autres, à supprimer les distorsions de concurrence de l'ancien système.

Enfin, la péréquation financière de la Confédération devra être améliorée dans le but *d'aménager plus efficacement le système des transferts*, ce qui soulagera financièrement tant la Confédération que les cantons. Il s'agira en particulier d'éliminer les paiements de la Confédération qui sont liés à certaines dépenses des cantons et des communes. Le *rapport sur les subventions*, qui devra être présenté en vertu de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, vise un objectif analogue. Ce rapport examinera une partie importante des dépenses totales de la Confédération en égard aux principes fondamentaux de politique économique et financière.

Dans le domaine des finances publiques, le Conseil fédéral prévoit les étapes suivantes:

Ordonnance sur la taxe à la valeur ajoutée:

mise en vigueur le 1^{er} janvier 1995;

Examen des subventions:

rapport prévu pour 1995;

Mesures d'assainissement 1994:

présentation du message en automne 1994;

Réforme de la péréquation financière de la Confédération:

préparation d'un projet en vue de la procédure de consultation prévue pour 1996.

En matière d'imposition des entreprises, le Département fédéral des finances est chargé:

- d'entreprendre une révision de la loi sur l'impôt fédéral direct dans le but d'introduire le barème proportionnel pour l'impôt sur le rendement en atténuant simultanément la double imposition par une réduction de l'impôt sur le capital (imputation à l'impôt sur le rendement);
- de préparer une révision de la loi fédérale sur les droits de timbre (droit d'émission, timbre de quittance de primes);
- d'engager des négociations avec les Etats de l'UE qui n'exonèrent pas de l'impôt à la source, sur la base des conventions de double imposition existantes, les dividendes résultant de participations.

Cette réforme fiscale vise à supprimer certains désavantages fiscaux par rapport à l'étranger. De l'avis du Conseil fédéral, la situation préoccupante du budget de la Confédération rend indispensable que la réforme de la fiscalité des entreprises contribue aussi à l'assainissement des finances fédérales. Pour cette raison, l'introduction du tarif proportionnel pour les personnes morales, au taux constitutionnel maximum de 9,8 pour cent, s'avère nécessaire.

En ce qui concerne l'imposition des personnes physiques, il est judicieux d'accélérer le passage à une imposition annuelle postnumerando; ce faisant, il convient de respecter la concrétisation de l'harmonisation fiscale en cours dans les cantons.

Mesures institutionnelles

Des mesures institutionnelles doivent empêcher que l'attrait du pays en matière d'implantation ne se détériore. Elles doivent prévenir un trop important besoin de réformes structurelles. Elles permettent en outre d'atténuer les conflits qui pourraient résulter de la perte d'avantages acquis. Il est essentiel de limiter le volume des dépenses publiques et de réduire les interventions législatives sur le marché. De simples indicateurs quantitatifs, tels que la quote-part de l'Etat ou le volume des recueils de lois et ordonnances ne fournissent toutefois que des points de repère sommaires et ne remplacent pas un examen plus approfondi de la qualité des mesures au moyen desquelles l'Etat cherche à atteindre les buts qui sont fixés dans sa constitution.

Dans le cadre des efforts visant un assainissement des finances de la Confédération, le Conseil fédéral examinera comment une révision de la constitution et de certaines lois permettrait de mieux respecter le principe – déjà admis – de l'équilibre budgétaire à

moyen terme tout en tenant compte des exigences relevant de la stabilité conjoncturelle.

Selon la loi sur les rapports entre les Conseils, un examen des projets de loi quant à leurs conséquences pour l'économie doit trouver place dans les messages du Conseil fédéral à l'adresse du Parlement. Afin de pouvoir mieux évaluer les mesures qui agissent sur l'économie, le Conseil fédéral considérera *sept critères qui permettent de juger du bien-fondé de l'action des pouvoirs publics et l'opportunité de l'intervention en cause*. Les sept critères qui doivent servir à l'évaluation des incidences que les mesures politiques exercent sur le régime économique, ont été inspirés de considérations et expériences faites par la Commission de déréglementation de la RFA et mentionnées dans son rapport final¹⁾.

1. Les lois du marché sont-elles effectivement, comme on le prétend, défaillantes?
2. A-t-on pris suffisamment de mesures pour s'assurer que les interventions étatiques ne manquent pas leur but?
3. L'accès au marché reste-t-il ouvert pour de nouveaux prestataires?
4. Le mécanisme des prix reste-t-il efficace?
5. L'Etat renonce-t-il autant que faire se peut à exercer des activités d'entreprise?
6. Le nombre des réglementations est-il limité au minimum?
7. Une exécution rapide et efficace des tâches de l'Etat est-elle garantie?

Tandis que les deux premières questions portent sur le bien-fondé de l'activité étatique, les cinq dernières interrogations visent à diminuer l'ampleur des interventions et à améliorer leur efficacité. Mieux ces critères sont satisfaits, moins il y a de risques que les interventions étatiques puissent être désapprouvées du point de vue de l'économie de marché.

En appliquant ces critères, le Conseil fédéral entend assurer une bonne cohérence dans les décisions politiques dont les effets peuvent se répercuter sur l'économie, et renforcer ainsi la crédibilité de l'action des pouvoirs publics.

13 juin 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N36943

¹⁾ V. Deregulierungskommission (Unabhängige Expertenkommission der Bundesregierung zum Abbau marktwidriger Regulierungen): «Marktöffnung und Wettbewerb», Berichte 1990 und 1991, Stuttgart (Poeschel), 1991.

Rapport du Conseil fédéral sur la poursuite des réformes en faveur de l'économie de marché du 13 juin 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1994
Date	
Data	
Seite	1360-1372
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 902

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.