

Domaine Public

Version PDF de l'édition électronique du 4 mars 2007

Sommaire

L'action de Novartis contre l'Inde vise à intimider les pays émergents et contribue à rompre le précaire équilibre entre les priorités économiques et sanitaires. (Ruth Dreifuss)

Le Conseil des Etats se penche à nouveau lors de la session qui débute lundi sur le projet de réforme de l'imposition des entreprises. Ce projet vise surtout à soulager la fiscalité des actionnaires. Politiquement indéfendable, la loi que s'apprête à voter le Parlement est aussi au cœur d'une querelle d'experts quant à sa conformité avec la Constitution. (Alex Dépraz)

Yvette Jaggi et Daniel Marco discutent le Rapport commandé à des experts étrangers par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) sur les politiques suisses d'aménagement du territoire.

La loi cantonale sur les agglomérations du canton de Fribourg fête cette année ses 10 ans d'existence. Emanation d'esprits ouverts et précurseurs, mais accouchée dans la douleur, force est de constater aujourd'hui qu'elle n'a pas eu beaucoup d'effets dans la pratique. (Erika Schnyder)

Ségolène Royal critique à tort l'actionnariat de Calida. (Jacques Guyaz)

Novartis contre Inde

Ruth Dreifuss

Il y a deux causes entremêlées dans l'affaire qu'un Tribunal de Chennai (l'ancien Madras) est en train de juger. D'une part, Novartis conteste le refus de l'Office des brevets de protéger le médicament GLIVEC. D'autre part, elle attaque la loi indienne sur les droits de propriété intellectuelle en vigueur depuis 2005.

En toile de fonds : d'une part la compétition accrue entre les industries pharmaceutiques des pays industrialisés et leurs nouveaux concurrents, notamment de l'Inde, de la Chine et du Brésil, qui visent de plus en plus les marchés bien plus lucratifs du Nord et le développement de nouveaux produits plutôt que la production de génériques pour les pauvres ; d'autre part, la dramatique situation des patients les plus pauvres du tiers monde, privés à la fois des médicaments existants et confrontés à la faiblesse de la recherche et du développement de produits adaptés à leur environnement naturel et social et aux maladies qui leur sont propres.

L'Inde a connu dans les années nonante un rapide développement de son industrie de génériques grâce à une loi qui protégeait les processus de production et non les substances actives elles-mêmes ; produisant des génériques à tour de bras, elle a joué ainsi un rôle capital – l'adjectif est souvent accolé à la peine... et c'est vraiment de peine de mort que le manque d'accès aux médicaments signifie - dans la couvertures des besoins des pays les plus pauvres, africains pour la plupart, notamment dans la lutte contre le VIH/SIDA. Pour respecter les engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au titre de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), mais aussi pour soutenir une industrie nationale de plus en plus innovante dans divers domaines, l'Inde s'est dotée en 2005 d'une nouvelle législation. En ce qui concerne les médicaments, vaccins et diagnostics, elle a utilisé les flexibilités prévues par l'Accord, qui sont au cœur du dispositif qui s'efforce de concilier les aspects de santé publique et les règles en matière de brevets. Dans le cadre du cycle de Doha, en novembre 2001, une Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique avait mis un terme, provisoire, à un affrontement Nord-Sud, dont les premières batailles avaient eu lieu en Afrique du Sud, lorsque plusieurs entreprises pharmaceutiques s'étaient battues à mort pour défendre des brevets sur des médicaments anti-SIDA. Constatant les effets dévastateurs de leur action dans l'opinion publique mondiale, elles avaient fini par sonner la retraite.

L'article 4 de la Déclaration de Doha affirme : «... que ledit accord (sur les APDIC) peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments. A ce sujet, nous réaffirmons le droit des membres de l'OMC de recourir pleinement aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC qui ménagent une flexibilité à cet effet».

La disposition de la loi indienne de 2005 combattue par Novartis concerne les critères de brevetabilité des médicaments ; elle oblige le Bureau des brevets à refuser la protection des droits de propriété intellectuelle lorsque l'innovation n'entraîne pas une amélioration substantielle de l'efficacité médicale du produit. La loi indienne entend ainsi éviter ce que

l'on a coutume d'appeler « ever greening », c'est-à-dire la perpétuation de la protection d'une substance connue qui n'a pas subi une modification majeure. Cette distinction est difficile à établir dans les cas d'espèce, entre un réel progrès médical et une simple découverte ... d'une propriété nouvelle ou d'une nouvelle utilisation d'une substance connue. Dans le cas de GLIVEC, Novartis fait valoir que l'adjonction d'un sel à une substance déjà tombée dans le domaine public en Inde, sur la base de l'ancienne législation, en améliore l'absorption et apporte au patient des avantages substantiels. Pour apprécier ces avantages, l'Inde ne se contente pas de l'expérimentation animale mais demande des études cliniques additionnelles.

Novartis fait usage de son bon droit en recourant contre la décision qui frappe son médicament, encore que sa victoire aurait pour conséquence d'interdire la production des génériques actuellement disponibles et nettement moins chers que le GLIVEC. La mise à disposition gratuite de 6700 traitements par l'entreprise suisse est à considérer aussi sous l'angle de la bataille qu'elle mène contre les producteurs locaux de ceux-ci.

Mais la contestation de la loi elle-même remet en cause la paix conclue à Doha et vise à intimider les pays émergents qui veulent faire usage des flexibilités prévues par l'Accord sur les ADPIC pour répondre à des besoins pressants de santé publique. Elle contribue à rompre le précaire équilibre entre les priorités économiques et sanitaires, comme le font par ailleurs les nombreux traités bilatéraux de libre échange, actuellement conclus ou négociés entre les pays en développement et les pays riches (en premier lieu les Etats-Unis d'Amérique mais aussi l'Union européenne et l'Association européenne de libre échange, dont la Suisse est leader) qui réduisent tous les flexibilités prévues par l'Accord. C'est en cela que l'action de Novartis est une mauvaise action.

La commission Mashelkar

L'industrie pharmaceutique s'est réjouie bruyamment du rapport d'une commission d'experts indiens chargée par le Gouvernement d'analyser la loi à la lumière de l'action de Novartis. Or, si la commission présidée par le Professeur Mashelkar précise que les Accords sur les ADPIC seraient violés si seuls de nouvelles substances actives pouvaient être brevetées, elle ajoutait cependant que tous les efforts doivent être entrepris pour prévenir l'octroi de brevets futiles (« frivolous ») et de simple perpétuation (« ever greening »). Des directives détaillées doivent être formulées et appliquées rigoureusement par le Bureau indien des Brevets dans l'examen des demandes de brevets par le secteur pharmaceutique, de façon à éliminer la plus ténue possibilité que soit accordé un brevet futile. Une conclusion qui pourrait effectivement aider Novartis dans l'affaire GLIVEC mais qui n'invalide en aucune façon la loi elle-même.

Le rapport a été contesté par des organisations non gouvernementales indiennes, qui y ont découvert un passage emprunté directement – sans indication de source - à un auteur proche de l'industrie pharmaceutique. Lorsque je présidais la Commission sur les droits de propriété intellectuelle, l'innovation et la santé publique mandatée par l'OMS, dont le Professeur Mashelkar assumait la vice-présidence, nous avons aussi été confrontés à une tentative cachée de la part de l'Association internationale des industries pharmaceutiques visant à amender notre propre rapport. Le manque de vigilance de la commission indienne vient d'inciter le Professeur Mashelkar à retirer son rapport afin de le réexaminer avant une nouvelle soumission au Ministère qui l'avait mandaté.

La réforme de l'imposition des actionnaires sous la loupe des juristes

Alex Dépraz

Le Conseil des Etats se penche à nouveau lors de la session qui débute lundi sur le projet de réforme de l'imposition des entreprises. En fait d'entreprises, ce projet vise surtout à soulager la fiscalité des actionnaires. Politiquement indéfendable, la loi que s'apprête à voter le Parlement est aussi au cœur d'une querelle d'experts quant à sa conformité avec la Constitution. Les termes du débat juridique méritent que l'on s'y attarde. Ils permettent de fourbir les armes pour une campagne référendaire désormais inévitable (cf. déjà DP 1709 – L'impact neutre et l'article d'Alain Berset, Conseiller aux Etats fribourgeois du PSS sur son blog, <http://www.berset.ch/wordpress>).

Le rappel des faits

Nombre de voix à droite s'élèvent depuis des années pour stigmatiser la prétendue double imposition qui affecterait les revenus des actionnaires. La SA paye un impôt sur le bénéfice. Le bénéfice est ensuite reversé aux actionnaires sous la forme de dividendes qui sont également imposés comme un revenu. La thèse d'une surimposition des revenus des actions serait accréditée par le fait que les SA suisses capitaliseraient leurs fonds propres plutôt que de redistribuer leurs bénéfices. Le Conseil fédéral a donc proposé de n'imposer les dividendes qu'à hauteur de 80% pour ceux de la fortune privée et à hauteur de 60% pour ceux de la fortune commerciale. Les Chambres fédérales ont considérablement modifié l'équilibre du projet du gouvernement : le Conseil des Etats a adopté en première lecture un taux de 50% pour la fortune commerciale et de 60% pour la fortune privée tandis que le Conseil National a tranché pour un taux de 50% dans les deux cas. Le Parlement veut toutefois limiter ce privilège aux actionnaires qui possèdent plus de 10% du capital de l'entreprise : les Chambres ne veulent pas d'une réforme qui favoriserait les spéculateurs qui ne possèdent que quelques actions et qui recherchent en priorité un gain en capital.

Les termes du débat juridique

Quelques voix se sont alors élevées pour douter de la constitutionnalité du trop gros cadeau que les parlementaires veulent faire aux actionnaires. La générosité est certes un noble sentiment, mais la fiscalité obéit à quelques sains principes constitutionnels qui ont pour nom universalité de l'impôt, imposition selon la capacité contributive et surtout égalité de traitement. En n'imposant que très partiellement le revenu des participations financières, les parlementaires ne respecteraient plus ces règles de la charte fondamentale. Tel était du moins l'avis d'un expert en droit fiscal réputé, le Professeur Waldburger de l'Université de Saint-Gall. Hans-Rudolf Merz a donc sollicité l'avis de l'Office fédéral de la justice (OFJ) pour examiner si les élus du peuple pouvaient adopter la réforme législative telle qu'amendée sans violer la charte fondamentale et, par la même occasion, leur serment. Peut être conscient que deux juristes sont rarement du même avis, le Conseiller fédéral a posé les mêmes questions au Professeur Etienne Grisel, plutôt spécialiste de droit constitutionnel que de droit fiscal. Ce n'est pas une surprise : les deux expertises arrivent à des résultats différenciés.

L'avis de l'Office fédéral de la justice

La rigueur du raisonnement juridique oblige l'analyste à décortiquer la réforme législative, à en chercher les buts et à en estimer les effets. L'expertise de l'OFJ part d'un double

constat lié à la situation actuelle. Premièrement, le droit fiscal suisse, encore une de ses particularités, n'impose pas les gains réalisés sur l'aliénation d'éléments de la fortune privée. Il en va ainsi de la vente d'une voiture d'occasion comme de celle d'un paquet d'actions ou d'un lot de produits dérivés. C'est zéro franc d'impôt. L'actionnaire bénéficie donc déjà d'une forme d'exonération. Deuxièmement, la double imposition tant décriée des dividendes n'entraîne pas d'inégalités de traitement du point de vue juridique. Ainsi, l'actionnaire unique d'une SA qui se rémunère par le versement de dividendes ne paye pas plus d'impôts qu'un indépendant qui doit payer charges sociales et impôt sur le revenu sur l'intégralité de son bénéfice. L'actionnaire n'est défavorisé que s'il redistribue plus de 70% de ses bénéfices. Autrement dit, la réforme n'a pas pour but de mettre fin à certaines inégalités de traitement.

En revanche, le projet tel qu'amendé par les Chambres pourrait aboutir à des traitements fiscaux très différents de deux situations semblables, ce qui est interdit par la Constitution. Le système fiscal ne doit pas favoriser une forme particulière d'exploitation commerciale. Des analyses détaillées avaient été faites au moment de la conception de la réforme (cf. tableau).

Type de société	Charge fiscale moyenne
Société de personnes (en nom collectif, raison individuelle etc)	47%
Société de capitaux (SA, Sàrl etc) Situation actuelle	45.79%
Projet Conseil fédéral	43.46%
Projet commission CN	39.9%

Source : étude du Professeur Keuschnigg de l'Université de Saint-Gall réalisée sur mandat de l'Administration fédérale des contributions, citée dans l'expertise de l'OFJ

Sur cette base, les solutions adoptées en première lecture auraient pour effet d'accentuer l'inégalité en faveur des sociétés de capitaux, ce qui pourrait entraîner une fuite vers cette forme d'entreprise. Une partie des revenus versés actuellement sous forme de salaires et soumis aux cotisations sociales pourrait ainsi être versée sous forme de dividendes. Déjà en difficultés financières, les assurances sociales en sortiraient encore perdantes. Il est toutefois délicat de fixer dans l'abstrait un taux plancher en deçà duquel la réforme fiscale serait inconstitutionnelle. Néanmoins, pour l'OFJ, une imposition à hauteur de 50% ne respecterait pas la charte fondamentale.

Le Département fédéral des finances a tenté de justifier cette inégalité de traitement dont pourraient bénéficier les actionnaires. L'imposition partielle des dividendes permettrait de favoriser le financement des sociétés par le capital-actions, plutôt que celui par capital étranger ou thésaurisation des bénéfices (autofinancement). Ces derniers sont aujourd'hui plus favorables fiscalement. Cet argument était en particulier avancé par les experts à l'origine de la réforme, qui arguaient du fait que la défiscalisation du capital-actions pourrait conduire les actionnaires à réinvestir plus massivement plutôt que de thésauriser. La réforme viserait ainsi un but de croissance économique justifiant certaines atteintes à l'égalité de traitement. L'OFJ balaie cet argument : d'une part, l'objectif de croissance économique ne figure pas en tant que tel dans la Constitution ; d'autre part, ce but ne serait atteint que si les bénéficiaires de la réforme réinvestissent leur capital plutôt qu'ils

ne le consomment. Aucun motif ne permet donc de justifier les privilèges que les Chambres fédérales veulent octroyer aux revenus des participations financières.

L'avis du Professeur Etienne Grisel

Dans son avis, le Professeur Etienne Grisel s'impose une certaine réserve. D'abord pour une raison institutionnelle : le droit suisse ne prévoit pas le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales. Il n'appartiendrait donc pas à un expert d'examiner librement si une loi fédérale respecte la charte fondamentale. On risquerait ainsi de substituer le débat juridique à un débat que le constituant a voulu politique : c'est aux parlementaires qu'il appartient en priorité d'interpréter la Constitution. En outre, le principe d'égalité de traitement n'impose pas qu'on ne fasse aucune distinction entre les contribuables mais ne prescrit que les discriminations injustifiées : le législateur dispose donc d'une certaine marge de manœuvre. Pour M. Grisel, la réforme poursuit des objectifs défendables en voulant encourager les entreprises à distribuer leurs bénéfices sous forme de dividendes. Au surplus, certains cantons ont supprimé l'imposition des dividendes sans que la constitutionnalité du procédé soit remise en cause. Le Professeur Grisel arrive ainsi à la conclusion que la différence de traitement entre les dividendes et les autres sources de revenu n'est pas incompatible avec la Constitution « car elle n'excède pas la grande marge de manœuvre que la doctrine et la jurisprudence reconnaissent au législateur ».

Conclusion : une réforme inutile et injuste

La balle est désormais dans le camp des parlementaires. Après avoir pris connaissance de ces avis de droit, la commission du Conseil des Etats propose de maintenir l'imposition partielle à hauteur de ce que les sénateurs ont adopté en premier débat : 60% pour la fortune privée et 50% pour la fortune commerciale. Peu importe à leurs yeux que l'OFJ considère que cette solution aboutit à des résultats contraires à l'égalité de traitement garantie par la Constitution fédérale. Faute d'un contrôle de constitutionnalité, il faudra se battre sur le terrain politique contre ces nouveaux privilèges fiscaux.

Même soigneusement emballé dans une réforme de l'imposition des entreprises destinée à fortifier la croissance, ce paquet montre à la lumière de ce raisonnement sa véritable nature : un cadeau fiscal à une catégorie de la population sans justification juridique ni économique. Le projet ne vise pas à réparer une injustice : les entrepreneurs actionnaires sont déjà aujourd'hui favorisés par rapport aux associés des sociétés de personnes. La loi proposée ne répond à aucune justification économique : rien n'indique que les plus grands dividendes versés seraient réinvestis dans le financement des sociétés. Au contraire, cette révision est injuste : elle favorise clairement l'unique revenu du capital au préjudice de celui du travail. A défaut de victoire sous la Coupole fédérale, la gauche devra en appeler au peuple.

Du bon usage des experts étrangers

Yvette Jaggi

Nul n'est prophète en son territoire. C'est pourquoi l'Office fédéral du développement territorial tente de s'appuyer sur des experts étrangers. Succès non garanti, indépendamment de la méthode choisie, si importante en la matière.

Il y a la méthode traditionnelle, itérative: les experts étrangers, liés par exemple à une instance du système des Nations Unies ou à l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) font leurs études et analyses en se fondant sur les données fournies par les administrations nationales, auxquelles ils soumettent une version provisoire de leur rapport final. Ce document peut faire l'objet de longues discussions et demandes de corrections, qui ne concernent pas seulement les faits mais aussi parfois les opinions des auteurs.

Ainsi, en octobre 2002 paraissait le volume Suisse des Examens territoriaux de l'OCDE. Un travail d'experts travaillant à Paris, dont l'étude a été soigneusement revue, tant par les interlocuteurs habituels de l'OCDE, à savoir le Secrétariat d'Etat à l'Economie (seco) que par l'Office fédéral directement concerné, celui du développement territorial (ARE), rattaché au Département de Moritz Leuenberger. Tandis que le seco veillait à défendre la politique régionale traditionnelle (LIM, Arrêté Bonny, etc.), l'ARE s'empressait d'appuyer discrètement les observations et recommandations concernant les régions urbaines et les zones métropolitaines. On ne sait qui à l'époque s'est penché sur l'analyse des systèmes d'imposition des personnes morales et physiques et sur l'étude des mécanismes de péréquation financière. Sans doute, Berne a quelque peu nuancé les propos critiques tenus par les experts sur le fédéralisme helvétique, qu'ils appellent faussement "décentralisation", de même que leurs reproches aux collectivités territoriales se faisant entre elles une concurrence fiscale dont les plus subtiles compensations ne parviennent pas à neutraliser les effets.

Il n'en reste pas moins que «l'examen territorial» de la Suisse marque une avance dans la réflexion sur l'utilisation du sol et sur la vocation des différents espaces, naturels et construits, alpins, ruraux et urbains. Le tout dans le sens souhaité par l'ARE. Mais voilà, en dehors d'un cercle sans doute très étroit de spécialistes, personne ne semble avoir gardé le moindre souvenir de cet intéressant volume, qui évoquait déjà les notions de régions apprenantes et de villes du savoir. Il faut dire que les publications de l'OCDE ne paraissent qu'en anglais et en français. Ce qui n'a pas empêché Hans Blöchliger et ses collègues d'y puiser moult arguments en faveur de ses propositions provocatrices de «revitalisation de la Suisse» et de nouvelle gestion de son territoire, rassemblées dans un ouvrage préparé pour le compte d'Avenir Suisse et publié en février 2005 par NZZ Verlag, sous le titre Baustelle Föderalismus.

En mars 2005, paraissait le Rapport 2005 sur le développement territorial. Un document courageux, signé par «les collaboratrices et les collaborateurs de l'ARE», qui ont en quelque sorte publié à compte d'auteur un rapport que le Conseil fédéral n'a jamais voulu avaliser. Même la présentation de scénarios sur l'avenir possible d'une Suisse largement urbanisée et d'une série de priorités stratégiques pour un développement territorial plus durable n'ont pas suscité le débat escompté.

D'où l'idée d'adopter une autre méthode, inédite: le recours, spontané cette fois, à un quintet d'experts internationaux, invités à donner en toute indépendance leur avis sur les réalisations, les possibilités et les limites de l'aménagement du territoire en Suisse, le tout en relation avec leur pays d'origine: Allemagne, Autriche, France, Grande-Bretagne et Pays-Bas. Le résultat de cet examen comparatif est saisissant. La Suisse se distingue par une réelle avance sur la voie d'un aménagement prévoyant du territoire, de même que par la prise au sérieux des objectifs du développement durable. Mais les experts ne sont pas aveugles et situent d'autant mieux les limites de l'exercice qu'ils ont reçu et consigné en annexe à leur rapport un «Choix d'informations particulièrement importantes recueillies au cours des entretiens». Tout ce que l'ARE n'a pas osé dire se trouve exprimé par les interlocuteurs suisses des experts internationaux - sous le couvert de l'anonymat bien entendu. La Confédération un peu, les cantons beaucoup et les communes surtout en prennent pour leur grade. Les différents échelons de la Suisse fédéraliste se bloquent mutuellement quand ils ne rivalisent pas. Inutile de chercher plus loin les causes du mitage urbain, éparpillement (sprawling) à l'helvétique.

Tout est dans ce rapport (voir aussi dossier), publié exclusivement sur le net, en versions anglaise, allemande et française. Cela ne garantit pas encore la lecture. Une dizaine de séances de présentation et de débat auront lieu à travers le pays, en commençant par Aarau dès le 8 mars et Lausanne le 20 mars. L'ARE fait bon usage des experts internationaux qui ont parfaitement joué, en toute liberté d'ailleurs, leur rôle de porte-parole. Ils ont écrit, par Institut du Développement territorial et paysager de l'EPF-Z interposé, le message que l'Office fédéral ne parvient pas à faire passer, aux cantons notamment. Le détour par l'étranger reste à prouver son efficacité. Pas impossible: en politique en tout cas, la ligne droite n'est pas forcément la voie la plus directe pour parvenir à ses fins.

Quelle démocratie pour les métropoles transfrontalières ?

Daniel Marco

Un groupe de cinq experts européens, a été mandaté par l'Office fédéral du développement territorial pour établir un rapport sur l'aménagement et le développement du territoire en Suisse (cf. article Yvette Jaggi et dossier).

Après quatre visites et rencontres de plusieurs jours, ils ont établi un rapport dont la table des matières contient un sous titre « La dimension transfrontalière ». Lorsque l'on est citoyen de la République et canton de Genève, l'une des marches de la Confédération helvétique, considérée souvent comme une marge, on se précipite ... pour lire deux petites pages.

Sous le titre « Problématique », il est mentionné : le devenir encore plus perméable des frontières et la réduction de leur effet de cloison, sous l'influence croissante de la politique européenne, ainsi que l'augmentation des distances parcourues dans la vie quotidienne au sein d'une même « agglomération », dont la conséquence sera que les procédures (sic !) (urbaines ?) de part et d'autre de la frontière deviendront de plus en plus interdépendantes.

Sous le titre « Suggestions », il est à relever l'accent mis sur un fait marquant. Dans les quatre grands pays limitrophes : France, Allemagne, Autriche et Italie, le gouvernement central a beaucoup plus de poids en matière d'aménagement du territoire que le Conseil Fédéral. En Suisse, il faudra dans ce domaine tenir compte de la force des cantons. Par contre rien sur le poids réel des villes, sur le présent et l'avenir des territoires.

Il faut aussi citer cette phrase toute pro-nationale « ... les possibilités de développement transfrontalier pourraient notamment favoriser la cohésion territoriale du pays et contrecarrer les tendances centrifuges que le travail transfrontalier est susceptible de renforcer ».

Mais en contrepoint de cette phrase, il est écrit « Si la Suisse veut conserver la maîtrise de son propre développement territorial, elle doit se préoccuper plus directement de celui qui se pratique dans les régions transfrontalières et donc, par définition, aussi de l'autre côté de la frontière. Comme une perte d'autonomie risque d'en découler, il est préférable qu'elle se produise de manière réfléchie et coopérative, plutôt que désorganisée et aléatoire ».

On reste sur sa faim. Le texte s'arrête là où il aurait pu devenir intéressant, en abordant à partir de la notion bien vue de perte d'autonomie raisonnée de part et d'autre de la frontière, la question essentielle « Quel genre de démocratie faut-il appliquer à des territoires réunis par une forme et un contenu communs, mais très différents, compte-tenu d'histoires et de cultures fort divergentes ? », notamment en matière de démocratie dont on sait qu'elle n'est pas neutre.

Luciano Canfora, enseignant à l'Université de Bari, dans un ouvrage paru en 2006 au Seuil, intitulé La démocratie. Histoire d'une idéologie, expose, de manière critique, les

racines et l'histoire (dramas et comédies) de la démocratie en Occident, notamment dans les grands pays qui nous entourent.

Il n'y a rien dans ce livre sur la Suisse et son histoire singulière. Mais à partir d'une culture de la démocratie très dissemblable de celles des pays voisins - d'où l'importance de la lecture de l'ouvrage de Canfora - la Suisse pourrait cependant prendre des initiatives et proposer des « dispositifs démocratiques », organes législatifs, exécutifs, élections, votations, etc. pour gouverner ces territoires transfrontaliers notamment les deux métropoles partiellement suisses : Bâle et Genève. Des dispositifs évoluant dans le temps et dans l'espace, la culture du partenaire n'étant pas la même au bord du Rhin - Bâle-Ville a déjà mis en place des premières structures politiques allant dans ce sens, avec ses voisins français et allemands - qu'en aval du Lac Léman. Les territoires helvétiques transfrontaliers deviendraient ainsi les ambassades de Suisse en Europe.

L'agglomération de la Ville de Fribourg au milieu du chemin

Erika Schnyder, députée, syndique de Villars-sur-Glâne

La loi cantonale sur les agglomérations fête cette année ses 10 ans d'existence. Emanation d'esprits ouverts et précurseurs, mais accouchée dans la douleur, force est de constater aujourd'hui qu'elle n'a pas eu beaucoup d'effets dans la pratique. Certes, le Conseil d'Etat a défini un périmètre provisoire de l'agglomération -il est vrai, un peu «poussé» par une votation populaire - mais les travaux de l'assemblée constitutive et des diverses commissions s'enlisent.

Le périmètre et les tâches de l'agglomération

Défini par le Conseil d'Etat autour de la capitale, le périmètre de l'agglomération compte aujourd'hui douze communes. Il y a évidemment les communes dites de la « ceinture », à savoir Villars-sur-Glâne, Givisiez, Corminboeuf, Granges-Paccot et Marly, plus les communes périphériques, soit Avry, Belfaux, Matran, Guin, Tavel et Grolley.

Le Conseil d'Etat, lorsqu'il a défini le périmètre provisoire, a inclus les deux communes singinoises adjacentes à la Ville, à savoir Guin et Tavel, en fonction du caractère intrinsèquement bilingue du canton, qui devait apparaître dans l'agglomération de la ville centre, elle-même bilingue. Mais cette option n'a pas suscité l'enthousiasme des dites communes germanophones. Il est vrai que la Singine est, depuis longtemps, axée sur ses propres collaborations inter-régionales, tournées vers Berne.

Autre pierre d'achoppement: les tâches de l'agglomération qui, après de pénibles palabres, ont fixé les quatre axes névralgiques de l'activité des communes centres: l'aménagement du territoire comprenant la mobilité et la protection de l'environnement; la promotion économique; la promotion touristique et la promotion des activités culturelles. Les tâches relevant du domaine social, notamment, ont été volontairement omises ainsi que la possibilité, pour l'agglomération, de lever des impôts.

Cela dit, l'agglomération, selon la loi cantonale, peut effectuer d'autres tâches que celles initialement prévues par ses statuts, à condition qu'elles soient acceptées à la double majorité des communes et des votants. Contre l'avis des communes singinoises, qui demandaient la modification de cet article et le remplacement de la règle de double majorité par celle de l'unanimité, le bureau de l'agglomération, à une forte majorité, a refusé de proposer à l'assemblée des délégués d'appuyer cette proposition et de la transmettre au Conseil d'Etat. Cette sage décision évitera d'enliser l'agglomération et de retarder encore plus son fonctionnement.

Les alternatives à l'agglomération

Il reste que la tiédeur des communes singinoises -appuyée en partie par Marly -risque de paralyser l'essor de l'agglomération. Ce qui fait dire à certains que l'idée d'agglomération devrait être abandonnée au profit des fusions de communes. Cette idée est partagée par quelques édiles communaux et députés, et vise en premier lieu la fusion des deux mégapoles de l'agglomération, à savoir la Ville de Fribourg et sa grande voisine Villars-sur-Glâne. Cela reviendrait à créer une commune de 45'000 à 50'000 habitants, avec un potentiel de développement économique important. Mais cette fusion, si elle se faisait

actuellement, sonnerait définitivement le glas de l'agglomération et serait une grave erreur politique.

Même si, à terme, une fusion de ces deux villes est à envisager, elle doit absolument se faire dans le cadre de l'agglomération. Actuellement, ces deux communes connaissent les mêmes problèmes financiers et économiques de villes centres et se trouvent dans une situation financière difficile. Les plus gros investissements d'infrastructures culturelles, économiques, routières et sportives se trouvent sur leurs territoires. Les fusionner équivaldrait à aggraver leur situation sans contrepartie et renforcerait la position de la ceinture qui serait soulagée des financements lourds et pourrait mettre à profit une attractivité économique pour l'industrie à haute valeur ajoutée et pour l'habitat de qualité.

La mise en oeuvre du processus d'agglomération permet de répartir les frais d'infrastructures dont profitent l'ensemble des communes et de réaliser ainsi des économies d'échelle importantes. D'autre part, elle offre une place de véritable partenariat aux communes autour de la capitale qui, non seulement participent financièrement et économiquement à l'essor de la Ville et du centre, mais deviennent des associées à part égale et bénéficiant directement des retombées générées par les réalisations communes. Cet avantage rejaillit du reste aussi sur l'ensemble du canton, car le renforcement du centre et l'amélioration de son attractivité est profitable à tous les districts. Enfin, l'agglomération autour de la Ville sera une étape ouvrant la porte à la création d'autres agglomérations au sein du canton et à l'essor des régions.

Cela dit, si l'agglomération se heurte au front de refus des communes germanophones, il ya lieu de démarrer ce processus sans elles. En effet, les enjeux sont de taille et ne peuvent plus attendre que les tergiversations éternelles aboutissent à des résultats, qui seront, sans aucun doute, défavorables au processus lui-même.

Stratégie future et conclusions

Au niveau fédéral, l'agglomération est encouragée et même subventionnée. Des tâches cantonales ou communales peuvent recevoir des subsides fédéraux, surtout lorsqu'elles touchent des réalisations d'intérêt régional. Au seuil de la nouvelle péréquation financière, les communes ont tout intérêt à s'associer de plus en plus étroitement pour réaliser des tâches d'envergure et de le faire dans le cadre de la structure de l'agglomération. L'essor économique du canton dépend de la force de ses villes centres et précisément celle-ci requiert une union des communes gravitant autour des centres urbains.

Dès lors, si l'on ne parvient même pas à réaliser l'agglomération autour de la Ville de Fribourg, on n'arrivera jamais, dans le canton, à réaliser une seule agglomération et ce sera dommageable pour tout le monde.

Ségolène Royal se trompe sur Calida

Jacques Guyaz

Les propos sont passés inaperçus et n'ont pas été repris par les médias. Le 19 février sur TF1, lors de l'émission J'ai une question à vous poser, Ségolène Royal a cité une seule entreprise, Aubade, le fabricant de lingerie de sa région Poitou-Charentes racheté par Calida, qui veut délocaliser une partie de la production en Tunisie. La candidate du PS a bien sûr stigmatisé les « patrons suisses » et de manière plus confuse et obscure les « fonds de pensions » qui détiendraient Calida.

Domaine Public a déjà publié un article sur Calida en juin 2006 après l'acquisition d'Aubade. Nous avons vérifié la situation actuelle de l'actionnariat. Le capital action de la Holding Calida qui détient Aubade à 100% se monte à une valeur nominale de 18,45 millions de francs réparti en 369'000 actions. La valeur boursière de la holding est de 161 millions de francs au 31 décembre 2005, selon le rapport corporate governance publié en 2006.

L'entreprise reste largement familiale puisque différents membres de la famille Kellenberger détiennent 47,6% des actions. Un actionnaire privé, Marco Vögele a détenu 12,2% actions jusqu'en 2005, mais sa part actuelle est descendue au-dessous de 5%. D'ailleurs en-dehors de la famille Kellenberger, aucun actionnaire ne détient plus de 5% des actions. Il est bien sûr possible que des caisses de pension détiennent des actions de Calida, entreprise profitable et bien gérée, mais aucun investisseur institutionnel n'est en position d'exercer un contrôle sur cette société.

En parlant de fonds de pension au sujet de Calida, Ségolène Royal a donc commis une erreur qui n'est pas très grave mais qui traduit cette étrange propension des élites françaises à diaboliser les retraites par capitalisation et à ignorer d'une manière générale tout ce qui a trait de près ou de loin aux marchés financiers.