

DP

Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse
Depuis 1963, un point de vue de gauche, réformiste et indépendant
En continu, avec liens et commentaires, sur domainepublic.ch

1973

Edition PDF du 29 octobre 2012
Les articles mis en ligne depuis DP 1972 du 22 octobre 2012

DOMAINE
PUBLIC

Dans ce numéro

La République et ses privilégiés (André Gavillet)

Quel prix politique faut-il payer pour répondre à la menace d'une délocalisation des sociétés auxiliaires?

Du bon usage du référendum (Jean-Daniel Delley)

Faut-il faire voter sur les mesures urgentes concernant l'asile?

Médicaments: la vertu devenue farce (Albert Tille)

Le commerce de médicaments entre naïveté du législateur et astuce du marché

Mise en conformité européenne et niche fiscale (Jean-Daniel Delley)

Une révision contestable de la loi fédérale sur les placements collectifs

La corruption: fléau mondial, combat local (Yvette Jaggi)

Bravement, la Suisse mène la difficile lutte contre la corruption transnationale

La République et ses privilégiés

André Gavillet • 26 octobre 2012 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/21815>

Quel prix politique faut-il payer pour répondre à la menace d'une délocalisation des sociétés auxiliaires?

Genève, qui se drogue fiscalement aux sociétés auxiliaires, anticipe dans l'angoisse les souffrances irrémédiables du sevrage. Le chef du département des finances, David Hiler, donne dans une conférence de presse une vision apocalyptique de ce que deviendrait la Cité si elle était privée des ressources des sociétés à statut fiscal privilégié: 20'000 emplois seraient perdus, le tonneau des recettes enregistrerait une fuite d'un milliard (DP 1972²³).

Car elles sont plus de mille, ces sociétés! Elles génèrent une forte plus-value et stimulent par effets induits l'ensemble de l'économie. La hausse brutale de leurs impôts enclencherait une réplique réflexe: elles délocaliseraient et Genève se désertifierait, triste comme une ville minière abandonnée après la ruée vers l'or.

Mais le Conseil d'Etat, appuyé bruyamment par la Fédération des entreprises romandes²⁴, a du répondant. Il propose une riposte ciblée, un taux unique de 13%. Et le fait savoir haut et fort.

Respecter la forme

Ils sont toujours à leurs calculettes, les experts fédéraux. Ils «*planchent*». Le Conseil fédéral leur a donné un mandat, ils l'exécutent, appuyés par les représentants de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Il a été convenu qu'ils travailleraient sans publicité pour éviter un débat prématuré.

Pourquoi rompre cet accord? La révision de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes²⁵ va être un affrontement âpre entre les cantons. Le règlement d'un différend international Suisse – Union européenne se doublera, se double, d'une défense sans concession des intérêts cantonaux. Le respect de la règle du jeu a donc toute son importance; elle n'est pas formelle. Cette confrontation fiscale ne peut aboutir qu'apaisée. Les compromis ne se négocient pas à coups de gueule.

Diversité

Chaque canton a une structure économique et fiscale propre. Genève a encouragé les sociétés auxiliaires. Bâle doit tenir compte des holdings pour des raisons financières (les holdings ne sont pas imposées sur le bénéfice) et

historiques. Même attitude à Zurich et dans le canton de Vaud.

La recherche d'un taux unique moyen, que Genève a fixé à 13%, ne doit pas faire oublier la diversité des ressources d'impôt d'une part, et la définition des objets imposables d'autre part.

Facture politique

La bonne solution serait le meilleur taux moyen. Mais cette formule est trompeuse. Elle pourrait faire croire que chacun (sociétés auxiliaires et fisc) pourrait faire un pas à la rencontre de l'autre. Or, demain, on sera loin de l'équilibre.

D'un côté, selon le projet genevois, les sociétés auxiliaires ne cèdent rien (ou presque rien – elles passent de 11% à 13%) sinon elles délocaliseront. En revanche, pour les sociétés à régime ordinaire, passer de 24% à 13% est un cadeau fiscal incroyable: 450 millions offerts à des sociétés qui n'ont rien demandé et qui au taux de 24% ne sont pas opprimées. On passe de l'arrosoir au jet d'eau – tourniquet.

Genève est prête à supporter la moitié de la perte, 250 millions. Mais cette perte de recettes devra être absorbée par le budget, c'est-à-dire par

la santé, l'éducation, le social. Certes le ministre des finances se déclare optimiste²⁶ : «*D'ici à 2018, Genève peut apprendre à vivre avec 250 millions de recettes fiscales en moins*» (Le Temps²⁷, 12 octobre).

Qui, politiquement, défendra un tel déplacement des charges en faveur des actionnaires et au détriment des services publics? D'autant plus que personne ne peut répondre à cette question simple: comment garantir que les sociétés libres de leur décision ne quittent pas Genève selon leurs intérêts et leur bon vouloir? La menace de chantage est latente et

permanente.

Impôt fédéral direct

La Confédération semble en dehors du débat, puisque le fisc fédéral ignore les statuts privilégiés. Mais c'est au Conseil fédéral que s'est adressée l'Union européenne. Il est responsable de la réponse.

Or, la Confédération dispose d'un moyen d'intervention, l'impôt fédéral direct. Le taux, 8,5%, et la ristourne faite aux cantons, 17%. Il serait concevable que la Confédération augmente son taux et reverse cette somme aux cantons... sous conditions, à savoir mettre une limite à la sous-enchère

fiscale, et faire disparaître le principe des statuts privilégiés. L'opération peut être étalée dans le temps et progressivement affinée.

Au vu du rapport de force actuel, une telle proposition paraît irréaliste. Pourtant l'idée de confier à la Confédération seule l'impôt sur les personnes morales fut déjà avancée en 1956 par un radical, le conseiller fédéral Streuli (voir DP 63²⁸, 1er décembre 1966). Assez sérieuse pour être étudiée à l'époque, elle pourrait être reprise comme une variante utile.

La mise à l'épreuve du fédéralisme est engagée.

Du bon usage du référendum

Jean-Daniel Delley • 29 octobre 2012 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/21857>

Faut-il faire voter sur les mesures urgentes concernant l'asile?

Dès son introduction dans la Constitution fédérale en 1874, le référendum législatif fut pratiqué avec ardeur et succès par les conservateurs. Ces derniers purent ainsi battre en brèche le pouvoir radical et rééquilibrer un rapport de force parlementaire défavorable à cause du système électoral majoritaire. La capacité de nuisance ainsi démontrée par les perdants de la guerre du *Sonderbund* a sans doute contribué à leur rapide

intégration au Conseil fédéral.

Le référendum produit également des effets sans qu'il soit besoin de mener le combat jusque dans les urnes. La menace suffit. Tout au long de l'histoire de la Suisse moderne, les organisations économiques et autres groupes de pression ont su la brandir lorsque leurs intérêts leur paraissaient trop sérieusement atteints. Mais encore faut-il, pour que la menace soit prise au sérieux par le Parlement, que la probabilité de faire capoter

une loi en votation populaire soit perçue comme suffisamment élevée.

La gauche a toujours privilégié l'initiative populaire qui permet de présenter des projets novateurs. Alors que le référendum est une arme défensive qui au mieux garantit le *statu quo*. Mais lorsque les innovations signifient un recul, par exemple en matière sociale, la gauche peut tenter sa chance, surtout lorsque le Parlement n'a pas su prendre le pouls de l'opinion. Tel fut le cas par exemple en 2004 –

rejet de la 11e révision de l'AVS – et en 2010 – refus de la réduction du taux de conversion (2e pilier).

Pour ce qui est du droit d'asile, le rapport de force, au Parlement comme dans la population, est très défavorable aux adversaires des durcissements successifs de la législation. En 2006, le double référendum contre la loi sur les étrangers et la loi sur l'asile a mobilisé moins d'un tiers d'opposants et la gauche n'a pas même réussi à faire le plein de ses sympathisants. Une majorité de la population manifeste une forte sensibilité aux abus réels ou supposés du droit d'asile, aux délits d'une minorité de requérants et à l'augmentation épisodique du nombre de demandeurs.

Le référendum lancé contre la révision urgente² récemment adoptée par le Parlement n'a aucune chance de succès. D'autant moins que cette révision porte sur des points plus symboliques que

substantiels (suppression des demandes d'asile dans les ambassades et du motif de désertion, centres de détention); et non sur la suppression de l'aide sociale pour tous les requérants, une décision qui aurait justifié et permis une forte mobilisation. Le Conseil national avait dans un premier temps approuvé cette suppression, une décision ensuite annulée par le Conseil des Etats. Par ailleurs, dans un contexte où prédominent les émotions, on voit mal comment pourraient se déployer les ambitions pédagogiques des référendaires.

Grâce au référendum, une organisation peut faire la preuve de sa capacité de mobilisation et, le cas échéant, renvoyer sa copie au Parlement. Or dans le cas du droit d'asile, l'exercice du référendum a surtout illustré la faiblesse des défenseurs des requérants tout en offrant aux partisans de la manière forte une occasion

supplémentaire d'instrumentaliser les craintes d'une majorité de la population.

Face aux constantes modifications de cette législation, qui relèvent plus de l'effet d'annonce que de l'action raisonnée (DP 1959³), il apparaît vain de mener une course-poursuite qui ne profite ni aux requérants ni au droit d'asile. Mieux vaut préserver forces et moyens pour contester une révision particulièrement inacceptable et susceptible de trouver un fort soutien, même s'il reste minoritaire.

Il n'y a là ni trahison ni lâcheté. Mais un choix entre des combats le plus souvent contre-productifs et des actions de terrain telles qu'accompagner les requérants tout au long de la procédure et documenter l'application concrète de la loi et ses conséquences pratiques pour les intéressés, comme le fait avec vigilance l'Observatoire du droit d'asile⁴.

Médicaments: la vertu devenue farce

Albert Tille • 27 octobre 2012 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/21824>

Le commerce de médicaments entre naïveté du législateur et astuce du marché

La remise de médicaments doit échapper à toute incitation financière afin de

garantir au patient le traitement approprié. Ce vertueux principe s'est traduit dans la loi sur les produits thérapeutiques (LPTh) en vigueur depuis 2002. Son article 33¹⁵ interdit l'octroi de

cadeaux à ceux qui prescrivent ou délivrent des médicaments.

Les rabais usuels, de quantité ou de fidélité, doivent se répercuter sur les prix. La loi sur l'assurance-maladie précise¹⁶ que le

transfert de ces rabais doit profiter aux caisses maladie pour leur permettre de modérer leurs primes.

Dix ans plus tard, le bilan est noir.

Premier effet, non désiré, les hôpitaux ont très rapidement vu gonfler¹⁷ leurs factures de médicaments. Les fabricants avaient simplement supprimé les rabais de quantité. Ce dégât collatéral a provoqué une série d'interventions parlementaires¹⁸ suivies d'une promesse du gouvernement de déposer, en 2008, un projet de modification de la règle sur l'interdiction des incitations financières dans la remise des médicaments. Ledit projet n'est pas encore déposé.

La suppression des rabais de quantité visibles sur facture n'a pas mis fin aux incitations financières des fabricants. Ils ont fait des livraisons supérieures aux quantités commandées, multiplié des offres de services comme la location d'espaces publicitaires dans les pharmacies. Ils ont augmenté le volume des échantillons à

l'essai délivrés aux médecins autorisés à remettre eux-mêmes les médicaments.

Ces pratiques sont périodiquement dénoncées par Santésuisse, l'organisation faîtière des caisses-maladie. Pour bénéficier des rabais offerts par les fabricants, elles ont ouvert en 2004 une caisse collective dans laquelle médecins et pharmaciens auraient dû verser chaque année l'équivalent des avantages perçus de plusieurs dizaines de millions. Or ladite caisse n'a reçu à ce jour que 20'000 francs révèle le Tages-Anzeiger¹⁹. Le montant des avantages et rabais cachés n'est qu'une estimation, bien sûr contestée par les bénéficiaires et par les fabricants qui se cachent derrière le secret des affaires.

D'ailleurs, la traque aux incitations financières prévue par la loi a définitivement pris fin le 12 avril 2012, date d'un arrêt du Tribunal fédéral qui juge inapplicable²⁰ le vertueux article 33 LPT.

Le conseiller national Stéphane Rossini veut

ajouter un nouvel élément à ce tableau. Par une motion²¹ qui doit encore être traitée au plénum, il propose d'interdire aux médecins de vendre les médicaments qu'ils prescrivent. Le risque d'abus est évident. Un praticien indélicat peut facilement gonfler ses revenus en prescrivant des médicaments qui lui assurent une bonne marge. Le système est inconnu dans tous les cantons latins, ainsi qu'à Bâle-Ville et Argovie. Mais il est pratiqué dans le reste de la Suisse.

Ajoutons, pour faire bon poids, que la vente de médicaments par correspondance complique encore la lutte contre les incitations financières à la distribution de médicaments. Dans sa réponse²² à une question parlementaire sur ce sujet, le Conseil fédéral annonçait une révision de la loi pour cet été. Le projet miracle permettant de soustraire les médicaments aux influences indésirables du marché n'est pas encore sorti. Laissons-nous surprendre.

Mise en conformité européenne et niche fiscale

Jean-Daniel Delley • 28 octobre 2012 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/21836>

Une révision contestable de la loi fédérale sur les placements collectifs

La Suisse vient d'adapter sa loi sur les placements collectifs de capitaux aux normes européennes. Le

Parlement en a profité pour créer quelques niches fiscales, au prétexte de préserver l'attractivité de la

place financière helvétique.

Le dossier n'a pas fait les gros titres: la matière est trop technique et n'intéresse que les spécialistes. Pourquoi réviser une loi qui date d'à peine cinq ans? Parce qu'une directive de l'Union européenne pose de nouvelles exigences aux gestionnaires de fortune, notamment pour mieux protéger les épargnants. Des exigences que la Suisse doit respecter pour garantir l'accès des gestionnaires helvétiques au marché européen. Une nouvelle illustration de la course-poursuite qu'exige la reprise «autonome» du droit européen.

Le projet¹⁴ présenté par le Conseil fédéral tentait un

délicat équilibre entre les intérêts de la place financière et ceux des investisseurs. La conseillère fédérale Widmer-Schlumpf, appuyée par la gauche et quelques députés du centre, a vainement tenté de préserver cet équilibre face à une majorité bourgeoise visiblement plus sensible aux arguments de la branche.

Cette majorité a systématiquement affaibli les règles de gestion et de surveillance des fonds. Elle a même adopté une définition très large du fonds de placement. Alors que ce genre de fonds doit permettre à plusieurs épargnants de placer collectivement leur argent, cette majorité a décidé qu'un

fonds pouvait à l'avenir gérer l'argent d'un seul et unique investisseur (article 7). Ainsi une personne fortunée pourra créer son propre fonds; de même une entreprise qui sera autorisée à transférer et à gérer son capital dans un fonds spécifique. Quand on sait que les fonds de placement bénéficient d'un traitement fiscal privilégié, on saisit que le Parlement a créé une niche fiscale, ce que n'a pas manqué de dénoncer la présidente de la Confédération.

On comprend d'autant moins que les députés socialistes, qui ont défendu d'arrache-pied le projet du gouvernement, se soient ralliés à ce texte au vote final.

La corruption: fléau mondial, combat local

Yvette Jaggi • 29 octobre 2012 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/21848>

Bravement, la Suisse mène la difficile lutte contre la corruption transnationale

Vous consultez l'Annuaire fédéral et naviguez dans les pages du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), plus précisément à son unité organisationnelle intitulée «*Investissements internationaux et entreprises multinationales*».

Vous observez que, contrairement à d'autres rubriques du même secteur, celle de

la «*Korruptionsbekämpfung*», que personne n'a songé à traduire par lutte contre la corruption, ne comporte «*aucune entrée*»: pas de nom-prénom, ni donc d'adresse électronique, encore moins de numéro de téléphone. Pas davantage de précision sur le site du Ministère public de la Confédération (MPC) qui s'occupe pourtant de «*procédures en matière de corruption et de droit pénal des entreprises*».

Tant de discrétion peut se

comprendre. Les enquêteurs de police économique et autres magistrats instructeurs ne tiennent pas à se rendre directement accessibles. Heureusement, les sites Internet du seco⁵ comme du MPC⁶ sont plus explicites. Ils détaillent les tâches et responsabilités en matière de lutte contre la corruption et de suivi des trois conventions internationales auxquelles la Suisse a formellement adhéré: la Convention de l'OCDE⁷ de 1997 sur la lutte

contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales, la Convention pénale du Conseil de l'Europe⁸ du 27 janvier 1999 sur la corruption, entrée en vigueur en 2006, la Convention des Nations Unies⁹ du 31 octobre 2003 contre la corruption, ratifiée par la Suisse en 2009.

Entre ces trois textes, c'est sans doute la Convention de l'OCDE, entrée en vigueur en 1999, qui a produit les effets les plus marquants. En douze ans et dans les 39 pays concernés, elle a permis de sanctionner pénalement 210 individus et 90 entreprises pour corruption transnationale, ainsi que le relève *La Vie économique*¹⁰ dans sa livraison d'octobre 2012.

Mais en Suisse, on en est encore le plus souvent à l'étude des dossiers. Selon le Rapport établi en décembre 2011 par les experts de l'OCDE pour la Phase 3¹¹ de la mise en œuvre de la Convention, une quarantaine de procédures ont été ouvertes par le MPC et au moins 8 par les cantons, dont 7 par Genève, pour corruption active d'agents publics étrangers. Elles visaient dans la quasi totalité des cas des individus, deux seulement concernaient des personnes morales. En 2011, les trois quarts des procédures ouvertes par les autorités judiciaires fédérales étaient encore en cours d'instruction, huit ayant déjà fait l'objet d'un classement ou

d'une ordonnance de non-lieu. Les cas cités ne comprennent pas la trentaine d'enquêtes portant sur le programme des Nations Unies «*Pétrole contre nourriture*», également lancées par le MPC.

Quant aux condamnations rendues pour corruption active d'agents publics étrangers, elles se comptent à ce jour sur les doigts de la main: trois à l'encontre de personnes physiques, dont deux seulement pour des faits relevant de la Convention de l'OCDE, et une seule à l'encontre d'une firme. A la fin 2011, après sept ans d'investigations dans huit pays et l'examen de plusieurs centaines de contrats, le MPC a obtenu la condamnation de la filiale suisse d'Alstom pour versement de pots-de-vin à des agents publics en Lettonie, Malaisie et Tunisie.

Ce cas aura cumulé la plupart des difficultés liées à la répression de la corruption active: longueur des enquêtes, laborieuse administration des preuves, aléas de l'entraide judiciaire internationale, procédures terminées ou conciliations intervenues à l'étranger, en général à l'insu des autorités suisses. Autre problème: il n'est pas rare que la condamnation soit prononcée pour des délits plus «*saisissables*» que la corruption transnationale, par exemple pour blanchiment d'argent ou, comme dans les

affaires «*Pétrole contre nourriture*», pour infraction à la législation sur les embargos.

Commentant le rapport précité au moment de sa diffusion en janvier dernier, le *seco* publie un communiqué¹² dont le titre ne rassure pas vraiment: «*L'OCDE reconnaît les efforts de la Suisse en matière de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers*». Efforts mal récompensés en vérité, pour diverses raisons que pointent les experts. Ces derniers recommandent notamment à la Suisse de compléter aussi bien la formation spécifique des autorités pénales que les statistiques en matière d'entraide judiciaire; d'adapter l'allocation des moyens consacrés à la lutte contre la corruption; de réexaminer périodiquement le traitement relativement compréhensif des petits «*payements de facilitation*» (que s'interdisent cinq sociétés seulement sur les vingt inscrites à l'indice boursier SMI des principales valeurs cotées en Suisse); d'étendre la protection des donneurs d'alerte (*whistleblowers*) aux employés du secteur privé; de renforcer les mesures de sensibilisation destinées aux petites et moyennes entreprises actives sur les marchés étrangers.

Sur ce dernier point, on doit saluer la qualité des informations diffusées à

l'intention des PME – moins expérimentées que les multinationales – qui osent la vente et la production à l'étranger, voire de plus en plus souvent outremer. La confrontation avec des pays où règne une véritable culture de la corruption déconcerte plus d'un entrepreneur imprégné de morale helvétique. Or les dispositions du Code pénal suisse¹³ condamnent la corruption active et passive, d'agents publics aussi bien étrangers que suisses.

Avec l'évolution des échanges internationaux, des contributions au développement, des programmes de désendettement, des grands projets d'infrastructures d'importance continentale, des marchés publics accessibles aux concurrents étrangers, les mouvements de fonds et les financements transnationaux ne cessent de s'accroître. Ils offrent à la corruption des occasions de se déployer à une échelle sans cesse grandissante, avec

des enjeux mesurés en centaines de millions de dollars qui aiguisent évidemment les appétits.

Or, comme le rappelle avec pertinence et gravité le site du seco, *«la corruption sape les fondements de l'Etat de droit et mine les bases de la démocratie; elle entraîne une mauvaise utilisation des fonds publics, fausse la concurrence et fait obstacle au commerce et à l'investissement»*. Elle profite à quelques individus et pervertit toute la société.

Liens

1. <http://www.domainepublic.ch/pages/1973#>
2. http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20100052
3. <http://www.domainepublic.ch/articles/20864>
4. <http://www.odae-romand.ch/>
5. <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00657/index.html?lang=fr>
6. <http://www.bundesanwaltschaft.ch/bundesanwaltschaft/00033/00065/index.html?lang=fr>
7. http://www.transparency.ch/fr/korruption/Internationale_Konventionen/OECD-Konvention/index.php?navanchor=2110029
8. http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_311_55.html
9. http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_311_56.html
10. <http://www.lavieeconomique.ch/fr/editions/201210/Maurer.html>
11. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25396.pdf>
12. <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=42981>
13. http://www.transparency.ch/fr/korruption/Schweizerische_rechtliche_Situation/Schweizerisches_Strafgesetzbuch/index.php?navanchor=2110025
14. http://www.efd.admin.ch/themen/wirtschaft_waehrung/02441/index.html?lang=fr
15. http://www.admin.ch/ch/f/rs/812_21/a33.html
16. http://www.admin.ch/ch/f/rs/832_10/a56.html
17. http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20023237
18. http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2006/f_bericht_n_k6_0_20063420_0_20070914.htm
19. <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/Rabatte-landen-nicht-bei-den-Patienten/story/30840749>
20. <http://www.3-min.info/wp/2012/05/art-33-de-la-lpth-concernant-x-ten/?lang=fr>
21. http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20114184
22. http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20121023
23. <http://www.domainepublic.ch/articles/21761>
24. <http://newsletter.fer-ge-news.ch/2012/NL-2012-10-19.htm#top>
25. http://www.admin.ch/ch/f/rs/642_14/index.html
26. http://www.letemps.ch/Page/Uuid/cab9bcfa-13bd-11e2-bc5e-69769336ed61/David_Hiler_Si_rien_ne_change_tout_le_monde_y_perdra_pas_seulement_nous
27. http://www.letemps.ch/Page/Uuid/3bc69ba6-13b5-11e2-bc5e-69769336ed61/Gen%C3%A8ve_r%C3%A9clame_230millions_%C3%A0_la_Suisse
28. <http://www.domainepublic.info/book/i/4258/2>