



politique économique suisse 2003

Avant-propos	2
Points forts et perspectives	
Le problème de croissance de la Suisse	4
Des entreprises responsables	12
Europe	20
Economie d'exportation	26
L'infrastructure des transports en tant qu'atout comparatif	38
Champs d'action politique	
Economie extérieure	68
Finances et fiscalité	79
Conjoncture et monnaie	97
Formation et recherche	103
Energie et environnement	108
Politique de l'information et de la communication	118
Concurrence	124
Questions juridiques	126
Thèmes transversaux	132
Agriculture	139
Consommation	142
Sécurité	144
Organisation	
Sièges	148
Contacts nationaux et internationaux	151
Membres	156
Comités et commissions	164
Direction	170
Activités 2002	172
Services	176

La guerre en Irak a éclaté alors que ce rapport annuel était en cours de rédaction. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont modifié la situation géopolitique et les conséquences incisives de ce changement commencent seulement à se répercuter petit à petit sur l'économie. La majeure partie de l'économie mondiale – et donc l'économie suisse aussi – stagne. Le comportement des investisseurs, des consommateurs, des entrepreneurs et des hommes politiques reflète les grandes incertitudes liées à l'avenir.

Le marasme conjoncturel actuel n'est pourtant pas uniquement dû aux impondérables de la politique. La fin brutale du boom à la fin des années 1990 a une grande part de responsabilité dans ce phénomène. Le boom avait, par ses excès, suscité des attentes exagérées; il avait laissé les réflexions du court terme s'imposer, avec les erreurs de décision flagrantes qui ont suivi. Cette correction inévitable nous a ramenés assez brutalement à la réalité. Dans ce sens, la perte de confiance n'est rien d'autre que la perte salutaire d'une confiance placée dans des illusions. L'évaluation réaliste du potentiel économique à long terme constitue la base idéale pour faire renaître une confiance durable tant dans l'économie que dans la politique. L'essentiel est de tirer les leçons des crises et des erreurs. Nous pensons que l'économie et les entreprises l'ont fait dans une large mesure et que nous nous trouvons sur la bonne voie.

La reprise aura lieu, même si en ce moment il est impossible de dire quand nous renouerons avec la croissance et quels secteurs en bénéficieront les premiers. La Suisse doit faire preuve de volonté politique et décider des réformes courageuses nécessaires en vue de remédier aux faiblesses structurelles qui nous ont valu des mauvaises notes en matière de croissance économique en comparaison internationale. C'est en priorité la tâche de la politique, mais l'économie doit aussi y contribuer. Nous sommes prêts à participer à un dialogue constructif et à une discussion sans tabou sur un pacte de confiance et de croissance entre la politique, l'économie et d'autres groupes d'intérêts de la société civile.

Consacré à la politique économique, le présent rapport annuel présente le point de vue des entrepreneurs et explique ce qu'il faut faire, selon eux, pour que l'économie accorde à nouveau sa confiance à la politique. Le rôle de cette dernière est notamment de créer en faveur des entreprises des conditions-cadre leur permettant de prospérer à une époque où la compétitivité s'est à la fois intensifiée et mondialisée. Sans conditions-cadre appropriées, notre économie ne pourra pas renforcer sa compétitivité, alors que cela s'impose de toute urgence.

Notre pays dispose, par rapport à sa taille, d'une structure économique forte et extrêmement diversifiée. Ce constat est avéré pour les nombreuses branches de la place économique et financière fournissant des prestations de pointe. Il est aussi vrai en ce qui concerne l'imbrication traditionnelle des PME et des grandes entreprises, relations étroites dont nous devons prendre soin, tout comme en ce qui concerne les exportations et le marché intérieur. Les difficultés et les mauvaises performances de ces dernières années ont créé des tensions excessives au sein de l'économie elle-même et ont parfois fait oublier l'importance de l'«unité dans la diversité» qui caractérise notre économie. Une organisation faïtière

comme economiesuisse a le devoir de sensibiliser l'opinion à l'existence de dénominateurs communs entre les intérêts très divers des branches, des entreprises et des régions. Enfin, il y va de la place économique suisse dans son ensemble, de l'avenir économique de notre pays et des générations à venir. Compte tenu des incertitudes actuelles et futures, nous n'avons pas le droit de céder à l'attentisme ni de nous raccrocher à nos acquis; nous devons éliminer rapidement les faiblesses clairement identifiées et nous préparer pour les nouvelles opportunités qui s'ouvriront à notre pays sur les marchés internationaux.



Ueli Forster
Président



Rudolf Ramsauer
Président de la direction

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

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

La Suisse a un problème de croissance. Elle ne saurait se contenter de son faible dynamisme actuel. Car dans une économie en stagnation, non seulement les conflits de redistribution s'exacerbent, mais les problèmes liés à une évolution démographique défavorable s'en trouvent aggravés. Que faut-il faire pour remédier à cela?

Manque de croissance: quelles réponses politiques?

Jusqu'au début des années nonante, le revenu per capita, considéré comme un indicateur de prospérité, atteignait en Suisse – comme aux Etats-Unis et dans certains pays scandinaves – un niveau bien supérieur à celui des autres pays industrialisés. Depuis lors, l'écart des revenus entre la Suisse et ces pays s'est nettement resserré. Alors qu'au cours de la décennie 90, le taux de croissance du produit intérieur brut helvétique (par habitant) est tombé à 0,13%, les économies nationales de la zone euro ont progressé en moyenne de 1,6%, celle de la Grande-Bretagne de 2,3% et celle des Etats-Unis de 2,5%. Même à l'aune de la croissance du produit intérieur brut, la dynamique suisse apparaît nettement en baisse. Ainsi depuis 1970, notre économie enregistre presque chaque année une croissance inférieure à celle des autres pays industrialisés, sans parler des pays seuils ou de transition. On est particulièrement frappé par le recul de sa productivité moyenne, élément pourtant déterminant pour la prospérité nationale, par rapport à d'autres pays. Certes, il est vrai premièrement que la productivité nationale ne constitue qu'un indicateur très grossier, deuxièmement qu'il y a dans notre pays des branches exportatrices très compétitives et troisièmement qu'il est assez malaisé de définir et de délimiter la productivité, tout particulièrement dans le secteur des services. Mais cela ne change rien au fait que la Suisse souffre d'un déficit de croissance par rapport aux autres pays industrialisés. La position relative de notre pays s'est donc détériorée, comme l'attestent sans ambiguïté plusieurs études. Certes, nous conservons un niveau de prospérité remarquable, mais nous perdons notre avance en termes de revenus, parce que notre croissance est plus faible que celle des autres. Il serait déraisonnable de se consoler à l'idée que l'homme économique ne vit pas du taux de croissance mais du produit national absolu. Ce serait se jeter de la poudre aux yeux et entretenir l'illusion dangereuse que l'on peut continuer comme par le passé.

Avant de réformer la politique économique, il faut poser un diagnostic clair. Celui-ci consiste à admettre qu'en dépit de certaines améliorations de politique économique, les conditions générales de la croissance économique en Suisse se sont détériorées ces dernières années en comparaison internationale. Bien que la Suisse ait obtenu de bons chiffres exportateurs dans les années 90, elle n'a pas été capable de développer une dynamique interne. Les causes principales de cette évolution insatisfaisante sont les suivantes: hausses successives de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale, politique monétaire trop restrictive, ajustements structurels inappropriés en réponse à la crise immobilière, manque d'ouverture des marchés d'infrastructure préjudiciable à l'innovation, et enfin multiplication insidieuse des réglementations dans de nombreux secteurs de l'économie. Dans une étude de la Banque mondiale qui examine à la loupe les obstacles (législatifs et autres) s'opposant à la création d'entreprise dans 75 pays, la Suisse obtient un score particulièrement mauvais.

L'économie suisse, qui a déjà atteint une certaine maturité, a dès lors peu de chances de figurer un jour dans le classement international des pays ayant la plus forte croissance. Elle doit néanmoins être capable d'exploiter pleinement son propre potentiel. Quelles mesures pouvons-nous prendre pour accroître sur la durée le dynamisme économique de la Suisse et permettre ainsi à notre pays de retrouver le chemin de la croissance? Existe-t-il pour cela une marche à suivre susceptible de réunir le consensus que la situation réclame d'urgence?

Tel est bien le principal défi de politique économique et sociale qui se pose aujourd'hui à la Suisse, tant il est vrai qu'une situation de croissance durable permet à un pays de financer plus facilement sa politique sociale et ses objectifs écologiques. Maîtriser ce défi est aussi très important pour les générations à venir. De plus, le recul actuel de la croissance constitue un problème d'autant plus aigu qu'il faut déjà compter à terme

avec une baisse de la croissance économique pour des raisons démographiques (accroissement de la population de plus de 65 ans par rapport à la population active et diminution ultérieure de la population totale). A l'avenir, il va donc falloir atteindre un taux de croissance supérieur avec des ressources en capital humain qui tendent à diminuer. Seul l'accroissement de la productivité nous permettra d'y parvenir, car la productivité est l'unique facteur capable d'assurer des revenus et des emplois supplémentaires et de garantir la sécurité sociale. Une politique économique axée sur la croissance durable se fonde essentiellement sur les instruments de politique économique capables d'exercer une influence sur les facteurs-clés de cette croissance.

Il existe sur les causes et les facteurs de la croissance économique une abondante littérature empirique, dont ne se dégage pas d'ailleurs une image très uniforme, comme le constate le Conseil d'expertise allemand (Sachverständigenrat) dans son dernier rapport sur la situation économique allemande. Il y a toutefois unanimité sur le fait que les principaux facteurs de croissance, liés avant tout à la qualité et à la quantité des facteurs de production, sont les investissements dans le capital humain, les investissements dans la recherche et le développement, ainsi que les investissements dans les entreprises. S'ajoutent à ces facteurs les conditions-cadre de politique économique, ainsi que d'autres variables politiques qui influent également sur la croissance, comme le taux d'endettement de l'Etat, les dépenses de l'Etat, les impôts et les dépenses sociales ainsi que la politique sociale. Enfin les caractéristiques structurelles, à l'exemple du degré d'ouverture d'une économie et la rigidité du marché, ont une incidence importante sur les marchés de biens et de facteurs lorsque l'on compare les différences de croissance au niveau international. Ainsi, une politique économique visant à promouvoir la croissance doit en premier lieu se concentrer sur les domaines qui influencent directement ou indirectement l'accroissement de la productivité. Sont concernées les politiques de la formation et de la recherche, les politiques financière et fiscale, la politique sociale et la politique en matière d'infrastructures.

Politique de la formation et de la recherche

La formation, de même que la recherche et le développement, sont la clé du progrès de la productivité et de la croissance. Les individus, de même que la société dans son ensemble, tirent profit des investissements en ressources humaines. Surtout pour les sociétés vieillissantes, l'épuisement du potentiel offert par la population active est un problème de plus en plus aigu, dès lors que l'immigration ne suffit pas à compenser le manque de main-d'oeuvre qualifiée et à assurer un potentiel de croissance à long terme. La formation, la recherche et la technologie sont donc au service d'une stratégie sociale qui doit être axée sur l'innovation, la croissance économique, l'emploi et la prospérité générale. Dans un régime d'économie de marché, il appartient avant tout aux entreprises d'assurer la croissance, car elles seules peuvent amorcer un processus de croissance endogène. Pour l'innovation, il est donc essentiel que les entreprises puissent exploiter rapidement les résultats de la recherche scientifique. Cela exige un transfert de savoir rapide et sans obstacles. A ce propos, gardons-nous toutefois de croire que l'Etat soit capable de «faire» de l'innovation et de mener une politique industrielle choisie.

Après une longue période de disette pendant laquelle les pays industrialisés comparables au nôtre ont accru de manière significative leurs dépenses de recherche et de développement, celles-ci sont en passe de redevenir en Suisse une tâche publique prioritaire. On peut être reconnaissant au Conseil fédéral d'avoir décidé de majorer de 3,1 milliards de francs, pour le porter à 17,3 milliards, le plafond de dépenses de 14,2 milliards prévu originellement à cette fin pour la période 2000 à 2003. Cela correspond à une croissance annuelle moyenne de quelque 6%. Ainsi des ressources financières

supérieures à la moyenne vont-elles être allouées à la R+D au cours des quatre années à venir. Ce nouvel effort apparaît également remarquable en comparaison internationale, dans la mesure où certains pays se voient aujourd'hui contraints de réduire leurs dépenses à ce titre (p. ex. l'Allemagne, la France, l'Italie ou les Pays-Bas). Sa portée est toutefois relativisée par des blocages de crédits qu'on ne peut guère considérer comme faisant partie d'une politique budgétaire axée sur les priorités.

A elle seule, l'injection de ressources supplémentaires n'est pas une garantie d'efficacité du point de vue de la formation, de la recherche et de l'innovation. Tout l'art de l'économie, et surtout de la politique économique, consiste à maximiser ce type d'investissement, en l'occurrence à optimiser l'allocation des ressources. Telle est la véritable pierre de touche. Pour la politique de croissance, il est important que les ressources supplémentaires ainsi dégagées soient destinées en priorité au Fonds national (y compris pour l'encouragement de la relève scientifique), à la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) ainsi qu'aux hautes écoles. Car les influences positives pour la croissance découlent surtout des investissements affectés à la recherche dans le secteur universitaire ainsi que des activités des entreprises en matière de recherche et de développement. Cela explique que la compétitivité d'une économie est d'autant plus grande qu'elle est profondément ancrée dans le système national de la formation et de la recherche. Ajoutons qu'à cet égard, il va de soi que la bonne intégration de notre système de hautes écoles dans le marché mondial des prestations universitaires est la condition sine qua non de la compétitivité de ces écoles.

Le message du Conseil fédéral marque certes une étape importante et nécessaire sur la voie du renouvellement du système suisse de la formation et de la recherche. Mais ce n'est pas une raison de se reposer. Il reste en effet beaucoup à faire pour organiser un système universitaire intégral concurrentiel, notamment sous l'angle du rapport Confédération/cantons, de même que pour redresser la qualité de la formation aux niveaux scolaires inférieurs et renforcer la formation continue. Economiesuisse estime qu'un consensus national peut être trouvé aux titres de la politique universitaire et de la recherche, pour autant que les exigences des autres domaines extrêmement variés du système de formation ne donnent lieu à aucune lutte de partage des ressources financières et que les priorités soient appliquées aux points les plus directement liés à la croissance économique.

Politique financière et fiscale

On ne demande pas à l'Etat de se retirer de la vie économique, mais d'y diminuer sa présence, afin que de nouveaux domaines d'activité puissent s'ouvrir à l'initiative privée et à l'innovation. Partant, la politique financière et fiscale doit être évaluée essentiellement sur la base de ces trois critères: l'accroissement de la productivité, l'encouragement de la formation de capital et la stabilisation des coûts du travail. Il faut atténuer la progressivité de l'impôt sur le revenu du travail, abaisser le taux d'imposition des bénéficiaires et simplifier le régime fiscal. A long terme, une diminution de la quote-part de l'Etat entraîne une progression de la croissance et une plus grande stabilité de l'emploi, du simple fait que l'accroissement des dépenses publiques s'accompagne d'une perte d'efficacité plus que proportionnelle (d'après les calculs du professeur W. Wiegand, président du Sachverständigenrat allemand, chaque euro supplémentaire dépensé par l'Etat coûte au contribuable 1.20 euro; ce rapport devrait être semblable en Suisse). En outre, il y a non seulement fort peu d'incitations à l'innovation dans le secteur public, mais aussi moins de contrôles. Enfin la politique de croissance nous commande de réduire l'endettement de l'Etat. Un alourdissement ultérieur de la dette publique n'est plus tolérable, ne serait-ce qu'en raison des charges budgétaires supplémentaires qui nous attendent. La réduction de la dette soulagera les générations futures et rendra

possible des baisses d'impôts. Seul des finances publiques saines peuvent créer la confiance et renforcer le potentiel de croissance à long terme.

Les impératifs auxquels doit se plier la politique financière d'une manière générale sont les suivants: faire agir les stabilisateurs automatiques et les mécanismes du frein à l'endettement, renoncer aux programmes d'impulsion arbitraires à court terme, lisser les à-coups conjoncturels grâce à un pilotage fiable des investissements et affermir ainsi les expectatives des ménages et des entreprises. Parallèlement, il s'agit de réexaminer l'ensemble des activités de l'Etat central et de restructurer et réduire ses dépenses, afin de permettre au budget de la Confédération d'évoluer plus sereinement dans la durée. A cet égard, il est toutefois évident que certaines dépenses, comme le service de la dette, ne pourront pas être réduites à court terme et que d'autres, telles les charges de personnel (par exemple), ne le seront au mieux qu'à moyen terme. En revanche, les dépenses importantes pour la croissance, comme celles de la R+D, devraient même être augmentées, tout en étant soumises aux règles de l'efficacité optimale. De même, il faut poursuivre comme prévu les programmes d'investissement dans les infrastructures, en explorant davantage certaines solutions comme le partenariat entre l'Etat et le secteur privé. L'infrastructure – c'est-à-dire avant tout les réseaux de transports, d'énergie et de communications – exerce aujourd'hui toujours plus d'impact sur la croissance et l'emploi. Le parc immobilier des pouvoirs publics doit être entretenu par un effort de rénovation continu. Au contraire, il convient de passer au crayon rouge les dépenses les moins productives ainsi que les coûts fixes (subventions, dépenses de consommation, etc.), dont l'utilité du point de vue conjoncturel est nulle ou quasi nulle.

Avec son «Concept des dépenses» publié en été 2002, concept qui propose de soumettre les dépenses publiques à un ordre de priorités afin de limiter leur accroissement futur au niveau de l'inflation, l'économiesuisse fournit une contribution substantielle à cet important objectif de politique financière. Après s'être si souvent entendu reprocher par le Conseil fédéral d'être incapable de lui indiquer des possibilités concrètes d'économies, elle a donc décidé de prouver le contraire. D'après le tout nouveau plan financier, la Confédération devrait voir ses dépenses s'alourdir d'ici à 2006 du montant effarant de 10 milliards de francs, pour totaliser 61 milliards. A lui seul, le frein aux dépenses est loin d'être suffisant pour ramener la courbe à un niveau supportable sur la durée. On ne peut donc qu'applaudir au modèle de planification financière (limitant les dépenses au renchérissement) voté par le Conseil des Etats, modèle qui devra encore être ratifié ce printemps par le Conseil national. Il appartient maintenant au Gouvernement de revoir à fond la politique des dépenses de l'Etat, afin d'une part d'élargir à nouveau sa marge de manœuvre en matière de politique financière et d'autre part de donner plus d'oxygène aux ménages et aux entreprises. Faute de quoi les lignes directrices des finances fédérales resteront lettre morte.

Au chapitre de la politique fiscale, il importe de concrétiser sans tarder les mesures d'allègement votées au stade de l'élimination des divergences par le Conseil national en faveur des familles et des entreprises. Dans le cadre d'une réforme ultérieure de l'imposition des sociétés, il faut enfin, et à bref délai, supprimer ou du moins atténuer la double imposition des dividendes en souffrance depuis si longtemps (surtout pour les PME), et cela sans chercher de compensation sous la forme d'un impôt sur les gains de participation. Or, après que l'Allemagne et depuis peu les Etats-Unis ont annoncé des allègements fiscaux, la Suisse menace au contraire de se distinguer sur ce point en faisant exactement le contraire. En outre, il est impératif d'améliorer les textes en vigueur pour les sociétés de personnes aux titres de la cessation de commerce et des règlements successoraux. Ce serait non seulement judicieux du point de vue de la systématique fiscale, mais pourrait aussi renforcer avec le temps la dotation des PME en capital propre.

Bien entendu, il est plus difficile de trouver un consensus dans le domaine de

la politique financière et fiscale que dans celui de la politique de la formation et de la recherche. Aujourd'hui, c'est surtout l'utilisation de la politique financière et fiscale au profit de la politique de redistribution et de la politique sociale qui divise les esprits. Etant donné que dans notre pays, un franc sur deux est gagné grâce aux exportations, l'économiste suisse estime qu'une politique financière et fiscale axée sur la croissance est bien plus apte à satisfaire les requêtes de politique sociale qu'un modèle de fiscalité axé sur la consommation, contre-performant par définition.

Politique sociale

La Suisse s'est doté d'un dispositif social généreux dont l'expansion pose des problèmes de financement insolubles. En dépit des perspectives démographiques qui devraient commander la mesure et la retenue, le système continue de se développer. La Suisse est en train de devenir une société de transfert. Aujourd'hui déjà, au titre de la sécurité sociale, l'Etat redistribue entre les citoyens, les groupes et les régions près d'un quart des prestations de l'économie nationale. Comprenons-nous bien: il va sans dire que dans une économie de marché, l'Etat a pour tâche non seulement de garantir la stabilité du cadre général favorisant l'initiative privée des citoyens et des entreprises, mais aussi d'encourager la prévoyance sociale et de soutenir les individus en situation de détresse matérielle ou incapables de subvenir par eux-mêmes à leurs besoins. Cela dit, la réalisation de ces tâches sociales ne doit pas s'effectuer au détriment de la capacité de fonctionnement de l'économie nationale. Or il y a tout lieu de craindre que la Suisse ait déjà franchi ce stade. Et les tentatives plutôt timides faites jusqu'ici pour renverser cette évolution ne sont pas suffisantes. La 11^e révision de l'AVS, actuellement à l'examen devant les Chambres, aura autant de mal à assurer la sécurité durable de l'AVS qu'il sera difficile à la troisième révision de la LAMal de garantir la maîtrise des coûts de la santé. D'autre part, le déficit de l'assurance-invalidité atteint un milliard de francs par année. Dans ce tableau, la seule note positive vient de la révision de l'assurance-chômage, entérinée récemment par le souverain.

Il faut un nouveau consensus social sur la marche à suivre pour faire évoluer plus sainement les divers systèmes sociaux, autrement dit pour déterminer les nouveaux principes directeurs qu'il convient de leur appliquer. A cet égard, les milieux économiques mettent principalement l'accent sur le principe de subsidiarité et d'équivalence et sur le principe de transparence – avec l'atout de la crédibilité qui s'y rattache. Concrètement, cela signifie que dans tous les systèmes d'assurances, on doit commencer par se demander si les particuliers ne sont pas capables de fournir d'eux-mêmes telle ou telle prestation, conformément à l'idée qui veut que les individus assument les petits risques et la société les grands. Le principe d'équivalence signifie que les systèmes sociaux, notamment l'AVS, l'assurance maladie et l'assurance chômage, ne sont pas des instruments appropriés pour réaliser des objectifs de politique de redistribution. Quelle conclusion faut-il en tirer à propos de la situation actuelle?

Dans le domaine de la santé, auquel la Suisse est le (deuxième) pays de l'OCDE qui consacre les dépenses les plus élevées, il faut d'urgence mettre en place de nouvelles structures incitatives capables d'inspirer un plus grand souci d'économies tant aux fournisseurs de prestations qu'aux assurés. C'est en effet notre seul moyen d'infléchir la courbe des dépenses, en hausse constante. Voici les principales mesures que nous préconisons à cette fin: modèle du médecin de famille, assouplissement de l'obligation de contracter, passage au modèle moniste de financement des hôpitaux, réduction du catalogue des prestations de l'assurance de base aux actes médicaux nécessaires et pleinement justifiés, primes adaptées aux risques et encouragement à freiner la consommation médicale. En revanche, la création d'une caisse-maladie unique n'est pas une solution, puisqu'elle n'éliminerait pas les causes de l'augmentation des primes, ni

du côté de l'offre ni du côté de la demande. Au chapitre de l'AVS, il ne faut plus admettre aucun développement supplémentaire de prestations entraînant une hausse des cotisations, partant un renchérissement du facteur travail et une baisse du revenu disponible. De même, il serait déraisonnable d'encourager les départs à la retraite anticipée par une politique de subventionnement, d'autant plus qu'à la fin de 2000, le peuple suisse a refusé à une forte majorité une initiative demandant l'abaissement de l'âge de la retraite.

Par contre, un assouplissement dans les deux sens de la limite d'âge ouvrant droit à la retraite est assurément une bonne chose. Il faut permettre aux intéressés de quitter plus tôt la vie active, mais aussi d'y rester plus longtemps. Souhaitons que s'impose bientôt la conviction qu'une gestion plus rationnelle des ressources humaines constituées de travailleurs âgés et expérimentés présente un grand avantage économique. Stimuler encore les départs anticipés à la retraite (aujourd'hui, pratiquement une personne active sur trois prend sa retraite avant la limite officielle) est une stratégie erronée sous l'angle économique et d'un point de vue démographique. Dans la tranche d'âge de 55 à 65 ans, les Suisses ont heureusement aujourd'hui le taux d'occupation le plus élevé d'Europe. Mais cet avantage sera bientôt compromis si l'on continue d'encourager les départs anticipés lors de restructurations d'entreprises et si la 11^e révision de l'AVS privilégie l'assouplissement de l'âge de la retraite vers le bas plutôt que vers le haut. Voilà pourquoi nous devons créer des incitations visant à favoriser l'exercice d'une profession au-delà de l'âge de la retraite, car à moyen et long termes, une pénurie de personnes actives guette la Suisse. De la part des milieux économiques, il ne serait pas crédible de préconiser un relèvement à 65 ou 68 ans de l'âge indicatif de la retraite et de ne pas garder ou offrir des emplois – à tous les niveaux de l'entreprise – pour les travailleurs ayant cet âge-là.

Au chapitre de la prévoyance professionnelle, on se doit de prendre davantage en considération les réalités du marché des capitaux. Pour cette raison, le taux d'intérêt minimum fixé dans la LPP nous paraît trop élevé et trop peu flexible. Par ailleurs, il faut refuser d'ouvrir les prestations du deuxième pilier aux bas revenus, afin de préserver la stabilité de ce système de prévoyance.

La nécessité d'une réforme apparaît clairement de cas en cas. Mais elle s'impose encore plus nettement à l'esprit quand on observe la structure générale de l'édifice de la sécurité sociale, qui est garante de sa stabilité à long terme. Ici, les impératifs de la transparence et de la crédibilité devraient être à l'honneur. Les citoyens doivent avoir la conviction que leurs dépenses sociales – qui absorbent en moyenne 15% de leurs revenus – sont utilisées efficacement et de manière équitable.

Le plus difficile, bien sûr, consiste à réunir un consensus dans ce domaine sensible. Pour ceux qui se soucient de croissance, il n'y a bien sûr pas d'autre choix que de trouver un terrain d'entente social qui mette l'accent sur des mesures favorisant la croissance à la lumière des changements démographiques prévisibles. En d'autres termes, un terrain d'entente où chacun reconnaît la nécessité de subordonner les prestations du dispositif social aux possibilités de croissance de l'économie. C'est en effet le seul moyen de permettre aux générations de vivre durablement en harmonie les unes avec les autres.

L'ouverture des marchés

En favorisant l'innovation, l'efficacité et les progrès qualitatifs, l'ouverture des marchés et des systèmes commerciaux exerce une influence positive sur l'économie nationale. De plus, elle fait obstacle à la recherche de rente (rent-seeking) et limite la position dominante de certains acteurs économiques sur le marché. Des marchés ouverts et «disputables» sont par excellence la caractéristique d'une économie de marché qui fonctionne. En Suisse, dans certains domaines liés notamment aux infrastructures (élec-

tricité, poste, chemins de fer, etc.), mais ailleurs aussi (marché agricole, marché immobilier, marchés des services, etc.), il subsiste des réglementations qui posent problème eu égard aux prix excessifs qu'elles déterminent par rapport à l'étranger.

Du point de vue de la croissance, les marchés d'infrastructures jouent un rôle tout particulier. On voit mal pourquoi la poste, après la libéralisation réussie des télécommunications, devrait conserver un vaste secteur sous monopole. Pour prendre l'exemple de l'électricité, l'ouverture de ce marché suit son cours en Europe, bien que le peuple suisse ait rejeté la loi sur le marché de l'électricité. Face à cette réalité, il est stupéfiant de voir à quel point le service public peut être en Suisse instrumentalisé au profit de la politique régionale et de la politique de redistribution. S'il est vrai, comme le laissent entendre les avocats de cette cause, que les offices postaux des régions périphériques sont pratiquement les derniers lieux de contacts sociaux s'offrant aux populations locales, alors la situation a quelque chose de pathétique. En y regardant de plus près, on s'aperçoit cependant que l'intérêt collectif tant prôné cache mal la défense de privilèges que l'on souhaiterait voir garantis par l'Etat. Ce n'est pas «humaniser» les marchés que de les entourer de barricades. Les PME sont tout particulièrement affectées par les réglementations qui tendent à figer les acquis et à pétrifier les structures. Bref, le meilleur instrument au service de la politique régionale n'est certainement pas la mise sous cloche des marchés. Bien au contraire, ce dont cette politique a surtout besoin pour être efficace, c'est d'une nouvelle péréquation financière (comme celle qui est en cours), d'un réseau national de compétences fourni par les hautes écoles spécialisées, et enfin des efforts d'innovation déployés à l'échelle locale.

En règle générale, les réglementations imposées au marché ont un effet négatif non seulement sur les prix, mais aussi sur la productivité d'une économie nationale. Par conséquent, renforcer le droit de la concurrence, même s'il n'en résulte aucune réduction des différences de prix par rapport à l'étranger sur les marchés dominés par le service public, est une mesure sensée et urgente. De même, il est juste de vouloir soumettre à l'avenir les importations parallèles de produits protégés par des brevets aux dispositions du droit de la concurrence réprimant les abus. A cet égard, il faut aussi une loi sur le marché intérieur plus efficace, qui réalise entièrement le principe de la reconnaissance réciproque des normes cantonales, dans l'intérêt du marché national unique. Tant que le monde politique n'aura pas le courage d'abattre cette «vache sacrée», nous ne devons pas être surpris de constater que les salaires suisses, bien qu'étant les plus élevés du monde, ne dépassent pas la moyenne en termes de pouvoir d'achat.

Instaurer la confiance, favoriser une croissance économique durable. Tels sont les défis essentiels auxquels doivent répondre la politique et l'économie suisses. Pour y parvenir, il est essentiel d'établir un dialogue sincère, basé sur la confiance mutuelle, et d'entreprendre les réformes structurelles nécessaires. L'économie a apporté sa contribution à ces efforts.

Des entreprises responsables, une croissance économique durable

La confiance en l'économie est un préalable sans lequel aucun investissement ni, par tant, aucune croissance économique durable ne sont possibles. Elle dépend pour beaucoup du comportement et de la réussite de chaque entreprise. Elle est importante non seulement au niveau microéconomique, mais aussi au niveau macroéconomique. Elle influe sur la conjoncture et sur la croissance en rassurant les acteurs économiques, qui affichent alors de meilleures dispositions, consomment plus et procèdent à des investissements. Elle contribue aussi au bon ordre de l'économie et à la stabilité de la société.

Des erreurs de gestion et des conduites moralement répréhensibles, comme il s'en est malheureusement aussi produit dans quelques entreprises suisses, existeront toujours. Mais l'une des forces de l'économie de marché, à la structure de décision décentralisée, réside précisément dans le fait que les défaillances de quelques-uns se traduisent en général par des répercussions économiques moins graves que dans les systèmes d'économie planifiée ou étatisée. Il n'empêche qu'à des fins de légitimation de l'ordre économique libéral, il est capital de savoir comment remédier à des erreurs de gestion et à des manquements dans la direction. Les solutions à mettre en œuvre doivent reposer sur la transparence. Elles appellent aussi des décisions basées sur des valeurs morales. C'est à ce prix, et à ce prix seulement, qu'il sera possible de rétablir la confiance. Economiesuisse a apporté sa contribution en prenant des mesures pour renforcer la confiance dans l'économie suisse.

Créer la confiance est dans l'intérêt premier de l'économie et de la politique. Sans la confiance de tous les citoyens dans notre ordre économique libéral, garant de la liberté d'entreprise, aucune économie libérale n'est possible.

Des entreprises responsables

Les entreprises ont reconnu à quel point il est important de développer et de cultiver des relations avec leurs principaux groupes d'interlocuteurs, à savoir les actionnaires, les collaborateurs, les clients et les organisations non gouvernementales (ONG). Les objectifs qu'elles poursuivent à cette fin sont extrêmement variés, ce qui se reflète dans une riche terminologie. Alors que le «corporate governance» traite surtout de thèmes en relation avec la gestion d'entreprise et le droit des sociétés anonymes, les discussions sur les questions sociales et environnementales sont décrites avec le terme de «corporate social responsibility» (CSR), appelé aussi parfois «corporate citizenship».

En juillet 2002, Economiesuisse a publié le «Code suisse de bonne pratique sur le gouvernement d'entreprise». Conçu comme un recueil de recommandations, ce code s'adresse aux sociétés suisses dont le capital est ouvert au public. Avec les règles de publicité basées sur le Règlement de cotation (directive sur la transparence de la SWX), il forme un arsenal de règles sur le gouvernement d'entreprise déjà largement reconnu en Suisse. De nombreux séminaires sont organisés pour favoriser un vaste débat et encourager la mise en œuvre des recommandations dans les entreprises.

Les 30 recommandations du Code suisse en résumé:

Les actionnaires

- 1 Pourvoyeurs de capitaux, c'est aux actionnaires que revient le dernier mot.
- 2 La société s'efforce de faciliter l'exercice des droits légaux des actionnaires.
- 3 L'assemblée générale est un lieu où les décisions sont prises en toute connaissance de cause.
- 4 La société s'efforce de faciliter la participation des actionnaires à l'assemblée générale.
- 5 Les actionnaires doivent pouvoir s'exprimer brièvement sur les points à l'ordre du jour.
- 6 Les actionnaires ont le droit d'obtenir des renseignements et de consulter les documents.

- 7 A l'assemblée générale, la volonté de la majorité doit s'exprimer fidèlement.
- 8 Le conseil d'administration s'efforce de maintenir le contact avec les actionnaires entre les assemblées générales.

Le conseil d'administration et la direction

- 9 Le conseil d'administration exerce la haute direction de la société ou du groupe.
- 10 Le droit des sociétés anonymes décrit les tâches inaliénables du conseil d'administration.
- 11 Le conseil d'administration définit les compétences des personnes chargées de la gestion.
- 12 La composition du conseil d'administration doit être équilibrée.
- 13 Le conseil d'administration planifie le renouvellement des mandats et veille à la formation continue de ses membres.
- 14 Le conseil d'administration définit des procédures appropriées pour son activité.
- 15 Le président est le garant de l'information.
- 16 Les conflits d'intérêt avec la société doivent être évités.
- 17 Le conseil d'administration fixe les règles de la publicité événementielle et prend des mesures pour empêcher les conflits d'intérêts.
- 18 Le principe du rapport d'équilibre à atteindre entre les fonctions de gestion et de contrôle est également valable à la tête de l'entreprise.
- 19 Le système de contrôle interne et la gestion des risques doivent être adaptés à l'entreprise.
- 20 Le conseil d'administration prend des mesures pour assurer le respect des normes applicables («compliance»).
- 21 Le conseil d'administration constitue des comités.
- 22 Des règles d'indépendance particulières s'appliquent aux membres des comités.
- 23 Le conseil d'administration institue un comité de contrôle («audit committee»).
- 24 Le comité de contrôle forme son propre jugement sur la révision externe, le contrôle interne et les comptes annuels.
- 25 Le conseil d'administration institue un comité de rémunération («compensation committee»).
- 26 Le comité de rémunération détermine la politique de rémunération au plus haut niveau de l'entreprise.
- 27 Le conseil d'administration institue un comité de nomination («nomination committee»).
- 28 Les règles du code peuvent être adaptées aux circonstances.

Révision

- 29 Les réviseurs externes s'acquittent de leurs tâches selon des directives spéciales et en toute indépendance.

Publication

- 30 La société publie les informations relatives au gouvernement d'entreprise prévues dans la directive de la SWX.

En septembre 2002, une première enquête auprès de 37 sociétés cotées à la Bourse suisse (dont les sociétés du SMI) a permis de vérifier l'application des recommandations du Code suisse de bonne pratique dans les domaines, d'une part, de l'actionnariat (accès à l'information et facilités de droit de vote) et, d'autre part, du conseil d'administration (structure et composition). Un constat se dégage: en dépit du bref laps de temps qui s'est écoulé entre la date de sa publication et l'enquête, le «Code suisse de bonne pratique sur le gouvernement d'entreprise» est de facto en vigueur dans de nombreuses entreprises. Beaucoup s'y réfèrent expressément et annoncent d'autres mesures de mise en œuvre en vue de leur prochaine assemblée générale. Dans la plupart d'entre elles, les actionnaires peuvent accéder facilement aux informations.

La force de ces termes anglo-saxons – qui n'ont aucun équivalent français de même valeur – est en net contraste avec le flou qui entoure leur contenu. Toutefois, les thèmes débattus dans le cadre de la CSR, comme les droits de l'homme, les normes sociales et environnementales ou encore l'éthique des affaires, peuvent se réclamer du principe du développement durable. Ce principe, la Suisse y a également souscrit dans sa nouvelle Constitution fédérale (art. 2 Cst.).

Si l'on se plonge dans l'abondante littérature consacrée au principe du développement durable, trois points communs émergent:

1. La définition du rapport Brundtland (1987), qui présente le développement durable comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs besoins. Dans cette définition, le développement durable est considéré d'un point de vue anthropocentrique. Elle place au centre l'homme et la nécessité de préserver les ressources destinées à satisfaire les besoins de celui-ci et repose sur le principe éthique de la solidarité dans et entre les générations.

2. La dimension à la fois économique, sociale et écologique du développement durable. Le développement durable doit s'inscrire dans un projet de société qui englobe les trois dimensions visées: la solidarité sociale, la performance économique et la responsabilité écologique.
3. La conviction que la lutte contre la pauvreté doit être le principal terrain d'action du développement durable.

Pourtant, même le développement durable reste, à différents égards, une notion floue, controversée, derrière laquelle peuvent se cacher des priorités, des visions du monde et des projets de société différents. En outre, les problèmes d'équilibre entre les générations et d'équité à l'intérieur des générations font partie des thèmes classiques de l'économie et de la sociologie. La manière de concilier les impératifs économiques et les impératifs sociaux a dominé toute l'histoire de la société industrielle. Elle s'est enrichie des impératifs écologiques à partir du milieu des années soixante.

Le caractère novateur du développement durable, c'est d'avoir regroupé (ou tenté de regrouper) les trois dimensions sous un terme générique. Le développement durable est ainsi, ni plus ni moins, une «construction intellectuelle».

Le rapprochement des dimensions économique, sociale et écologique du développement durable encourage les différents acteurs de la société à participer à un processus intégrateur, consensuel, en dépit de tous ses antagonismes. Les stratégies du développement durable ne consistent pas à réagir à des catastrophes, passées ou à venir, en alarmant le public, ce qu'elles ne peuvent ni ne veulent, mais à changer, à moyen et long terme, les routines institutionnelles et les pratiques quotidiennes.

Le principe du développement durable devrait se matérialiser dans un dialogue sur des questions concrètes. A ce chapitre, les initiatives de partenariat, à l'instar de celles qui ont été lancées lors du sommet mondial de Johannesburg, et les Agendas locaux 21, fournissent la plus grande contribution à la réalisation de cet objectif. On ne peut pas en dire autant des nombreuses approches top-down proposées dans les débats sur le développement durable. On ne peut pas attendre grand-chose de conseils nationaux pour le développement durable (de nouveau à l'ordre du jour en Suisse, en dépit de l'échec d'une première tentative), ni d'indicateurs sur le développement durable. Cela tient notamment au fait que dans le choix des indicateurs, les interprétations théoriques des causes et les possibles approches de résolution des problèmes sont toujours présentes en arrière-plan. Le professeur de sociologie Karl-Werner Brand (TU Munich) parvient aussi à la conclusion que pour assurer le succès du principe du développement durable, il serait fatal d'adopter, explicitement ou implicitement, une approche top-down au nom d'une supériorité morale ou d'une objectivité scientifique. La question n'est pas de savoir comment ni par quel moyen on peut inciter la population ou différents groupes de population à faire ce qu'il faut. Selon lui, cette stratégie fonctionne rarement et serait même contre-productive. Le but plutôt est de motiver les gens à s'engager, dans des lieux et dans des contextes institutionnels aussi nombreux que possible, par le dialogue et avec l'aide d'experts, pour concrétiser des projets d'avenir personnels. Une telle entreprise, à ses yeux, est déjà bien ardue.

Seuls des objectifs et des stratégies d'action reposant sur la participation permettent de développer la motivation et l'intérêt nécessaires pour encourager de nouveaux comportements et résoudre les problèmes de manière novatrice.

Ce constat est aussi valable pour les instruments qui sont actuellement discutés dans le cadre de la corporate social responsibility. On peut citer par exemple le Pacte mondial des Nations Unies, les recommandations révisées de l'OCDE, dans le sens d'une plus grande sévérité, à l'intention des entreprises multinationales, la création d'un Multi-Stakeholder Forum dans l'UE ou l'accroissement des exigences posées aux entreprises en matière de reporting (par exemple global reporting initiative).

Le Pacte mondial des Nations Unies a été proposé par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, dans un discours prononcé au Forum économique mondial de Davos en 1999. Les entreprises participantes s'engagent à respecter les neuf principes suivants, inspirés de conventions de l'ONU:

Droits de l'homme

1. Les entreprises sont invitées à promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'homme dans leur sphère d'influence; et
2. à veiller à ce que leurs propres compagnies ne se rendent pas complices de violations des droits de l'homme.

Normes du travail

3. Les entreprises sont invitées à respecter la liberté d'association et à reconnaître le droit de négociation collective;
4. l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire;
5. l'abolition effective du travail des enfants;
6. l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Environnement

7. Les entreprises sont invitées à appliquer l'approche de précaution face aux problèmes touchant l'environnement;
8. à entreprendre des initiatives tendant à promouvoir une plus grande responsabilité en matière d'environnement; et
9. à favoriser la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement.

Au 23 janvier 2003, neuf entreprises suisses avaient rejoint le Pacte mondial: ABB, CS Group, Nestlé, Novartis, Serono, ST Microelectronics, Triumph, UBS, Vianova

Les recommandations de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (principes directeurs de l'OCDE) de 1976 jouent un rôle important dans la définition d'un comportement commercial international indépendant des différents systèmes juridiques et sociaux. Elles peuvent aussi servir de référence pour empêcher des développements législatifs. Elles forment l'un des piliers de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales et sont complétées par des recommandations de l'OCDE aux gouvernements sur la gestion des investissements étrangers. La révision de 2000 a servi non seulement à étendre leur champ d'application, mais aussi à renforcer leurs mécanismes de mise en oeuvre.

La Global Reporting Initiative est une institution indépendante, qui vise à mettre en place un cadre international de reporting sur le développement durable. Elle cherche à soutenir les entreprises dans la présentation de leurs efforts de «triple bottom line». La GRI travaille étroitement avec différents programmes des Nations Unies ainsi qu'avec le Plan mondial des Nations Unies.

En Suisse, les sociétés ABB et Holcim, par exemple, appliquent les normes de la GRI au moins partiellement.

Pourquoi les entreprises s'engagent

Pour les entreprises, il existe de bonnes raisons de relever ces défis:

- Premièrement, parce que la responsabilité sociale des entreprises constitue la base de toutes les activités commerciales à long terme. En effet, un environnement social stable est d'une importance centrale pour réussir dans les affaires et encourager les investissements en Suisse et à l'étranger.
- Deuxièmement, parce que la confiance dans une économie de marché est extrêmement importante. La confiance dans les entreprises est un facteur clé pour garantir le succès durable d'une économie de marché. Les changements permanents dans la société actuelle et les conséquences de la mondialisation ne peuvent être acceptés ou jugés positivement par l'opinion publique et les membres de la société civile que si les entreprises assument leur responsabilité sociale et qu'elles donnent aux individus l'impression de s'engager pour leur bien.
- Troisièmement, parce que les consommateurs sont sensibles aux violations de règles et de principes universellement reconnus, comme les droits de l'homme, l'abolition du travail des enfants et du travail forcé, les normes environnementales et les lois anti-corruption. Même si aucune sanction n'est prise dans le pays où a eu lieu une

- infraction, les milieux concernés trouveront toujours des moyens pour manifester leur désapprobation, ce qui peut sérieusement entacher la réputation d'une entreprise.
- Quatrièmement, parce que la poursuite des relations commerciales à l'intérieur d'une chaîne de livraison dépend de plus en plus souvent d'un comportement socialement responsable. Les grands clients internationaux posent de plus en plus de questions; les principes de la responsabilité sociale acquièrent, sous la pression du marché, une dimension internationale. On assiste à un transfert du pouvoir – et partant de la responsabilité – à l'intérieur de réseaux en rapide évolution.
 - Cinquièmement, parce que le respect des normes CSR est devenu une condition de participation à de nombreux programmes ou projets publics des institutions financières actives à l'échelle internationale. Cela est vrai en particulier pour le respect des normes environnementales et écologiques.
 - Et, sixièmement, parce que lors de l'évaluation des risques de crédit, une banque tient compte également de la réputation d'une entreprise. Les règles en la matière devraient, sur la base des critères de la Convention de Bâle II, devenir la norme. Sur cette question aussi, les PME prennent de plus en plus conscience de l'importance du développement durable.

Critères auxquels les instruments CSR doivent obéir

Les raisons plaidant en faveur d'une participation active aux actions menées au nom de la corporate social responsibility ne doivent pas faire oublier que de tels instruments ne peuvent être soutenus que si les principes fondamentaux suivants sont respectés:

Libre arbitre

La viabilité d'une entreprise suppose dans tous les cas que l'entreprise survive et qu'elle repose sur des bases économiquement saines. Dans ce sens, on ne peut que donner raison à Milton Friedmann et à sa célèbre formule: «There is only one social responsibility of business – to use its resources and engage in activities designed to increase profits». La réalisation d'un bénéfice à long terme dans le cadre des dispositions légales obligatoires en vigueur est une condition nécessaire pour que les entreprises puissent assumer leurs responsabilités sociale et écologique. Seule une entreprise saine crée la richesse, maintient des emplois et peut s'engager activement en faveur de l'environnement. Les efforts des entreprises allant au-delà des dispositions légales doivent rester volontaires.

Business-driven

Malheureusement, force est de constater que le débat actuel échappe de plus en plus, à mesure que le temps passe, aux personnes qui assument effectivement les responsabilités dans les entreprises. Pire: les recommandations menacent d'évoluer en des joutes entre conseillers, juristes, fonctionnaires et politiciens. Il s'agit-là d'une évolution contre-productive, à laquelle il importe de mettre un terme. Une conduite responsable des entreprises et une économie durable ont besoin de principes solidement établis, et non de règles juridiques détaillées et pointilleuses. Elles doivent reposer non pas sur des documents rédigés par des technocrates, mais sur une meilleure vision d'ensemble, sur le pragmatisme et sur la mesure. Le tout doit naturellement s'accompagner d'une politique de transparence cohérente.

Non à une approche «one-size-fits-all-approach»

Pour être efficaces et couronnées de succès, les recommandations à l'intérieur d'une entreprise doivent toujours pouvoir être adaptées aux circonstances particulières. De plus, elles ne doivent pas être interprétées de manière rigide, mais être réexaminées continuellement et adaptées à la situation et aux nécessités du moment.

Portée internationale

L'avènement de la division internationale du travail et les interdépendances sociales et écologiques dans le monde font que les initiatives nationales ou européennes sont inadéquates. Les recommandations doivent avoir une portée générale et internationale.

Aucune responsabilité publique à l'encontre des entreprises

La discussion sur les responsabilités sociale et écologique des entreprises doit respecter le partage des tâches et ne pas mêler les devoirs du secteur public et ceux des entreprises. En dépit des efforts volontaires supplémentaires consentis par les entreprises, il appartiendra toujours aux politiques nationale et internationale (organisations multilatérales) de traduire les impératifs sociaux et écologiques selon la volonté démocratique. Cette tâche est inaliénable. La politique a pour mission de créer les conditions respectant les principes d'un ordre économique libéral.

Les instruments qui respectent ces principes permettent d'aider utilement les entreprises. Il serait cependant illusoire de croire que l'on pourrait, à coups de règles, créer une institution totalement sûre et, partant, prévenir les défaillances humaines, c'est-à-dire empêcher toutes les erreurs, tous les abus. Une économie responsable ne sera jamais totalement indépendante de l'intégrité des personnes aux commandes.

Par conséquent, il serait complètement déplacé de vouloir rétablir la confiance en demandant à l'Etat de faire preuve d'un excès de zèle et en codifiant un peu plus notre société. Il faut rejeter tout ce qui cherche à dépasser la légitime protection de la confiance des citoyens, voire tout ce qui offre à l'Etat une emprise, directe ou indirecte, encore plus grande sur la conduite des entreprises. Cette tentative n'aboutirait non plus à rien, comme l'a montré l'exemple des Etats-Unis, où la surveillance des Bourses est pourtant très sévère. La morale et l'éthique ne se décrètent pas. Le droit ne peut pas créer le bien, écrivait en substance Eugen Huber, le père de notre Code civil, en 1925: le droit ne peut changer ni le cupide, ni l'insouciant, ni l'escroc. Des réglementations auraient pour seul effet d'entraver les entreprises dans leurs activités de production, au détriment surtout des PME.

Une croissance économique durable pour la Suisse

Ces considérations amènent un deuxième point, essentiel. Ce n'est pas seulement la confiance dans les entreprises qui est aujourd'hui ébranlée. La confiance dans la politique l'est aussi.

Le problème est connu et a fait l'objet d'un examen détaillé au chapitre précédent: la Suisse souffre d'un problème de croissance. Au cours de ces dernières années, les conditions générales de croissance se sont détériorées par rapport à des pays comparables au nôtre (voir page 5). Il est urgent que la politique intervienne pour renverser le cours des choses, pour préserver les atouts de notre pays et rétablir la confiance dans sa propre valeur et dans ses capacités.

Pacte en faveur d'une croissance économique durable

Les réflexions qui précèdent montrent qu'il est nécessaire d'adopter un pacte commun en faveur d'une croissance économique durable. Un tel pacte devrait reposer notamment sur les principes suivants:

1. Les marchés doivent reposer sur des projets économiques individuels et fonctionner selon le mécanisme de libre fixation des prix. En fixant des conditions générales appropriées dans le cadre d'un projet d'économie de marché cohérent, l'Etat a une contribution à apporter dans ce domaine.
2. La pauvreté est l'un des principaux obstacles au développement durable. Elle est l'une des raisons de l'exploitation inconsidérée des ressources naturelles. Les dernières décennies ont montré que l'aide publique au développement ne peut, à elle seule, combattre efficacement la pauvreté. La lutte contre la pauvreté passe par le libre échange et les investissements directs, lesquels sont tributaires d'une situation nationale favorable, de marchés ouverts et d'une «bonne gouvernance».
3. Une croissance économique durable nécessite de se concentrer sur des objectifs à long terme et de prendre dûment en compte les besoins des générations actuelles et futures. L'avenir n'étant pas prévisible, il est important de créer et de maintenir le plus d'options possibles pour réaliser les projets de vie de chacun.
4. L'innovation est la clé d'une croissance économique durable. Ainsi, l'innovation et l'amélioration de l'efficacité contribuent à accroître les performances tant écologique qu'économique d'une entreprise. D'autres innovations, dans les domaines des produits, des processus, des fonctions et des besoins, devront suivre pour permettre de relever avec succès les défis à venir. Pour cela, il est nécessaire de disposer d'un environnement économique et social qui favorise la recherche et les développements technologiques, encourage l'apprentissage tout au long de la vie et préserve les capacités de l'économie et de la société à innover.
5. Le développement durable est un processus commun de recherche, d'apprentissage et de création. Par conséquent, la réalisation du développement durable ne nécessite pas seulement d'instaurer un dialogue permanent avec tous les acteurs concernés. A l'avenir, elle exigera aussi d'assumer ensemble les responsabilités en créant des partenariats ad hoc.

Créer la confiance, permettre une croissance économique durable. Ce postulat s'adresse aussi bien à la politique qu'à l'économie. Et cela dans un contexte où les réflexes de repli sur soi, de rejet mutuel des responsabilités et de maintien des acquis sont largement répandus. Les enjeux économiques, sociaux et écologiques qui se profilent à l'horizon indiquent qu'il est grand temps de se mettre ensemble à l'ouvrage.

Dans les pays membres de l'UE, environ 80% des lois nationales qui touchent les entreprises trouvent leur origine à Bruxelles. En raison des relations commerciales étroites qui lient la Suisse à l'UE, de larges pans de la législation européenne sont, a fortiori, importants aussi pour les entreprises suisses. L'économie suisse veille à défendre ses intérêts en Europe par le biais de l'UNICE, l'organisation faîtière de l'économie. Ce canal devrait être encore exploité de manière plus intensive.

S'engager au niveau européen: une nécessité

Entre la Suisse et l'UE, des liens économiques étroits

Les marchés de l'Union européenne (UE) demeurent les principaux débouchés et centres d'activité des entreprises suisses. En 2001, plus de 60% des exportations suisses ont pris le chemin de l'UE. La part de l'UE aux importations helvétiques s'est élevée à 80%. Près de 50% de tous les investissements directs suisses à l'étranger ont été réalisés dans l'UE. En 2001 toujours, les filiales d'entreprises suisses établies dans l'UE employaient 761 913 personnes au total. L'industrie suisse des machines, de l'électricité et de la métallurgie génère plus de la moitié de son chiffre d'affaires avec des clients de l'UE. Dans le domaine des assurances, environ 60% du volume total des primes provient de l'étranger, dont 40% d'Europe.

En raison de ces relations économiques traditionnellement étroites, les entreprises suisses sont toujours, directement ou indirectement, touchées par les textes de la législation européenne, qui servent aussi de source d'inspiration pour des Etats tiers comme la Suisse. Du fait de l'intégration toujours plus poussée de la Suisse dans le marché intérieur européen, la reprise partielle de l'acquis communautaire par notre pays est inévitable. Harmoniser l'ordre juridique suisse dans le domaine économique avec celui de l'UE peut tout à fait se justifier. Une reprise des règles communautaires ne doit cependant intervenir que si elle sert à renforcer la place économique suisse. En général, le principe de l'euro-compétitivité devrait primer celui de l'euro-compatibilité.

Une législation européenne en constante évolution

La Commission européenne possède un droit d'initiative. En vertu de ce droit, elle propose des textes de lois, qui sont soumis au Parlement européen et au Conseil. Elle fait un large usage de cette prérogative. Comme le montre le tableau 1, la production annuelle de la Commission est considérable: en 2001, elle a présenté 456 propositions, recommandations ou projets d'actes juridiques, directives en particulier. Un grand nombre de ces propositions concerne la politique agricole. Beaucoup ont des répercussions sur les entreprises. On estime qu'environ 80% des lois nationales qui touchent les entreprises trouvent leur origine à Bruxelles.

Production de la Commission européenne et du Conseil des ministres en 2001

456	propositions, recommandations ou projets d'actes juridiques
182	règlements
231	décisions
297	communications
4	livres blancs
6	livres verts
1050	procédures d'infraction

En 2001, le Conseil des ministres a adopté 187 actes juridiques (directives et règlements).

Sources: BDI; Service de presse et d'information du Conseil des ministres

Pour cette raison, tous les pays membres de l'UE et de nombreux pays tiers suivent très attentivement les développements dans l'UE et tentent de faire valoir, de bonne heure, leurs intérêts. En raison de l'abondance des thèmes traités, un investissement important est nécessaire pour conserver la vue d'ensemble et influencer à temps sur les questions intéressant les entreprises.

L'UNICE, un vaste réseau d'experts

Seules quelques entreprises suisses possèdent leur propre représentation à Bruxelles. En règle générale, les questions professionnelles sont discutées dans les Fédérations professionnelles européennes de branches industrielles (FEBIs). Le tableau (voir page 25) présente quelques-unes de ces organisations, parmi les plus importantes, et dont la Suisse est également membre.

Des personnalités de l'économie suisse participent également à la Table Ronde Européenne (TRE). La TRE est un forum qui réunit 43 industriels d'Europe dont le but est d'encourager la compétitivité de l'économie européenne. La qualité de membre de la TRE est personnelle.

Les thèmes dits horizontaux, c'est-à-dire d'intérêt général, sont traités dans le cadre de l'UNICE, l'organisation faîtière de l'économie en Europe. Cette organisation faîtière européenne est de loin la plus influente au niveau européen. Elle représente quelque 16 millions d'entreprises qui emploient environ 106 millions de personnes. L'UNICE est active à Bruxelles depuis 1958. Aujourd'hui, elle regroupe 34 associations de l'industrie et des employeurs de 27 pays. *economiesuisse* et l'Union patronale suisse sont des membres à part entière de l'UNICE.

Forte de ses membres et d'un réseau d'experts qui compte 1500 personnes, l'UNICE est en mesure de transmettre, au nom des entreprises européennes, des prises de position fondées à l'intention des institutions de l'UE, de la Commission surtout. Pour la Commission, qui a besoin de prises de position de grande qualité matérielle, l'UNICE est une voix qui compte. Dans un certain nombre de domaines, l'UNICE travaille étroitement avec la TRE.

L'UNICE est également active dans le domaine du lobbying et de la communication. Ce domaine est appelé à prendre encore plus d'importance à l'avenir, les membres de l'UNICE ayant adopté une vaste réforme dans ce sens. Selon l'économie suisse, cette évolution se justifie, car il est très utile pour elle également de participer à une organisation comme l'UNICE. Il en sera question plus loin.

Domaines d'activité de l'UNICE

L'UNICE s'engage au niveau européen pour améliorer le cadre économique général des entreprises. Parmi les thèmes principaux qui l'ont occupée en 2002 figure le suivi des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne. L'UNICE a participé activement aux travaux du groupe de travail «Gouvernance économique». L'UNICE a prévu de prendre part aussi aux discussions du nouveau groupe de travail sur la politique sociale, qui a été créé récemment. En octobre 2002, les présidents des associations membres de l'UNICE ont rencontré à Bruxelles le président de la Convention, Valérie Giscard d'Estaing. A cette occasion, l'économie a souligné l'importance du Pacte de stabilité et de croissance. L'UNICE a également revendiqué son droit à pouvoir donner son avis sur l'avenir de l'UE.

Un autre thème prioritaire a été le suivi du «processus de Lisbonne», dans le but d'évaluer les résultats réels obtenus au regard des engagements pris sur le marché intérieur. Dans un rapport intermédiaire sur la question (Lisbon Strategy Status 2003 «Time is running out»), l'UNICE demande de redoubler d'efforts pour mettre en œuvre les

réformes économiques. Faut de quoi, avertit-elle, l'UE ne pourra pas atteindre les objectifs de sa stratégie économique, sociale et écologique d'ici à 2010. Il va de soi que cet objectif est aussi dans l'intérêt de l'économie suisse, qui a tout à gagner de la proximité d'un partenaire économiquement fort. Pour cette raison, le rapport de l'UNICE sur le processus de Lisbonne a aussi été signé par les présidents d'economiesuisse et de l'Union patronale suisse.

Enfin, l'UNICE s'est engagée et a pris position sur de nombreux domaines touchant les entreprises: questions économiques et financières, politique industrielle, politique sociale, questions du droit des sociétés et relations extérieures. L'UNICE exhorte les décideurs à promouvoir l'esprit d'entreprise en Europe.

Quelques thèmes centraux pour l'économie suisse

Des experts suisses participent activement, au nom d'economiesuisse, aux différents groupes de travail et commissions de l'UNICE. L'essentiel de leur activité se concentre sur des questions qui sont importantes pour l'économie suisse, c'est-à-dire sur des réglementations que la Suisse reprendra de toute façon, ou sur des lois qui toucheront les entreprises suisses indirectement. Leur but, toujours, est d'éviter que des sociétés suisses puissent être discriminées. Le texte ci-après présente quelques thèmes d'une importance particulière pour l'économie suisse.

Impôts

Pour la Suisse, le groupe «Affaires fiscales» de l'UNICE est une importante source d'information sur les développements en Europe dans le domaine de la fiscalité. En effet, ce groupe a coutume de procéder à des échanges directs de vues avec les membres de la Commission. En 2002, il a examiné les thèmes principaux suivants:

- Mise en œuvre du rapport de la Commission «Vers un marché intérieur sans obstacles fiscaux» sur la suite de la procédure à suivre dans le domaine de la taxation des entreprises. A court terme, il est prévu d'éliminer d'autres obstacles aux activités transfrontières. A long terme, l'introduction d'une imposition des groupes au niveau européen est programmée.
- Création d'un Forum européen sur les prix de transfert (autorités fiscales en collaboration avec l'économie).
- Préparation du rapport de l'UNICE sur la taxation dans l'UE des stocks options versées aux employés.
- Position commune de l'économie européenne sur les propositions fiscales des Etats-Unis, à savoir limiter les déductions fiscales possibles pour les intérêts payés par le groupe à l'étranger et réaction des Etats-Unis à la décision de l'OMC d'interdire les avantages fiscaux accordés aux sociétés de vente à l'étranger (Foreign Sales Corporations, FSC).

Commerce extérieur: nouveau cycle de Doha

Avant la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, au Qatar, l'UNICE s'était engagée avec vigueur en faveur du lancement d'un nouveau cycle de négociation commercial international. Lors de la conférence, elle a cherché activement, dès le début du cycle de négociation, à garantir une coordination interne entre les membres de l'UNICE et à garder le contact avec la Commission européenne. Grâce à une représentation importante, l'économie européenne, mais aussi l'économie suisse ont influé sur les prises de position de la Commission lors de cette conférence. Les priorités que l'UNICE avait définies pour le cycle de Doha, soit les investissements directs, les services, les facilités

au commerce et l'accès aux marchés, reflétaient les exigences des membres de l'UNICE, et aussi de l'économie suisse. L'UNICE a préparé des prises de position précises sur les différents dossiers de négociation, qu'elle a communiquées de façon appropriée.

Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable

Le thème du développement durable a pris une importance de plus en plus grande au cours de ces dernières années, pour l'UNICE également. Le Sommet mondial de Johannesburg a donné l'occasion aux associations faîtières européennes membres de l'UNICE d'entreprendre un état des lieux. A juste titre, la pauvreté a été reconnue comme le principal obstacle sur la voie du développement durable. Sur la base de ce constat, l'UNICE a publié un rapport «Business Agenda for Growth and Sustainable Development». Lors du sommet lui-même, les experts des membres de l'UNICE se sont rencontrés quotidiennement à des fins d'échange de vues et de coordination. En Afrique du Sud, l'UNICE a aussi entretenu un intense dialogue avec des représentants de la Présidence danoise du Conseil (Danemark). Elle a ainsi pu connaître les coulisses des négociations et influencer utilement sur leur déroulement.

Marchés publics

La Suisse participe également au groupe de travail «Marchés publics» de l'UNICE. Ce groupe suit les développements du droit européen en la matière (ainsi que de la jurisprudence) et soutient les efforts de l'UNICE en faveur d'une réelle ouverture des marchés. Son but est d'accroître les chances des entreprises sur les marchés dans le cadre d'une libre concurrence. Concrètement, le groupe de travail a suivi en 2002 les débats parlementaires sur les propositions de deux nouvelles directives sur les marchés publics. Il a eu l'occasion de les commenter à plusieurs reprises à l'intention du Parlement européen et de la Commission européenne. Parallèlement, le groupe de travail a élaboré deux positions, l'une sur le partenariat public-privé (PPP) dans le cadre des marchés publics, l'autre sur le thème des marchés intérieurs («in-house contracts»), c'est-à-dire sur les attributions de mandats internes sans appel d'offres (un sujet brûlant pour la Suisse aussi).

Audits financiers

En Suisse, de nombreuses sociétés cotées appliquent depuis longtemps les normes comptables internationales (IAS). L'introduction des normes IAS dans l'UE à partir de 2005 permettra donc de comparer les chiffres publiés dans les rapports financiers. L'arrivée de 7000 nouveaux utilisateurs IAS aura également pour effet de donner plus de poids à l'approche comptable continentale au moment où seront élaborées les futures normes IFRS (International Financial Reporting Standards). Pour exploiter ce poids, les représentants des entreprises suisses se sont engagés l'année dernière avec succès, dans les instances compétentes de l'UNICE, en faveur d'un renforcement de la collaboration entre les entreprises européennes lors de la rédaction des prises de position techniques.

Accroissement de l'engagement suisse dans l'UNICE

Tout comme dans l'UE, les rapports de force et de grandeur jouent un rôle important dans l'UNICE également. La volonté d'offrir le meilleur cadre économique possible aux entreprises est cependant commune à tous les membres de l'UNICE. Comme l'UNICE a besoin de l'apport intellectuel de ses membres, des membres de plus petite taille, comme la Suisse, ont toutes les chances de faire valoir leurs points de vue. La qualité des

interventions et des représentants est déterminante. En tant que membres à part entière de l'UNICE, Economiesuisse et l'Union patronale suisse ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres membres de l'UNICE, même si notre pays ne fait pas partie de l'UE. L'action de l'UNICE est irremplaçable pour les thèmes horizontaux. L'engagement de l'économie porte ses fruits. A l'avenir, il devrait être encore étendu. Avec ses nombreuses multinationales et sa capacité économique, la Suisse a aussi quelque chose à offrir dans ce domaine.

Principales organisations spécialisées européennes dont la Suisse est membre

Association of European Airlines – AEA

Association of Petrochemicals Producers in Europe – APPE

Association des Industries de la Chocolaterie, Biscuiterie et Confiserie de l'UE – Caobisco

Comité Européen des Assurances – CEA

Communauté des Chemins de Fer Européens – CCFE

Confederation of European Paper Industries – CEPI

Conseil Européen de l'Industrie Chimique – CEFIC

Fédération bancaire européenne – FBE

Association européenne du ciment – CEMBUREAU

European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations – EFPIA

European Union of the Natural Gas Industry – EUROGAS

Fédération européenne des associations de vente directe – FEDSA

International Confederation for Printing and Allied Industries – Intergraf

Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques – CIRFS

International Road Transport Union – IRU

European Mechanical, Electrical, Electronic and Metalworking Industries – ORGALIME

La Suisse est largement tributaire des succès de ses entreprises dans les marchés étrangers. Un large éventail d'instruments a ainsi été progressivement mis en place par l'économie privée et les pouvoirs publics afin d'améliorer les chances de l'économie d'exportation; la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) en représente un, qui contribue de manière significative à la diversification des débouchés et à l'universalité des relations économiques. Mais les prestations actuelles de la GRE ne permettent pas aux entreprises suisses de lutter à armes égales avec leurs concurrents étrangers; une réflexion est ainsi en cours sur leur extension, qui pose la question de principe de la répartition des tâches entre l'économie privée et l'Etat.

Pour un dispositif performant d'encouragement de l'économie d'exportation

Le bien-être de la Suisse repose largement sur les succès de ses entreprises dans les marchés étrangers. Dans la plupart des branches de l'industrie, les achats de l'étranger ont une plus grande importance que la demande intérieure. Pour simplifier, on peut dire que la place économique suisse gagne, directement ou indirectement, près d'un franc sur deux à l'étranger¹. Dans ces conditions, il ne sera possible de sortir de l'actuelle conjoncture difficile que par le biais d'un accroissement de la demande étrangère, donc de la compétitivité de notre économie d'exportation. Si les relations économiques avec les pays membres de l'Union européenne constituent la portion majeure et essentielle de nos échanges, la part de nos activités commerciales dans les pays extérieurs à l'Union n'est pas négligeable. C'est la raison pour laquelle nous devons accorder une attention soutenue aux liens économiques tissés au plan mondial ainsi qu'aux instruments spécifiques de promotion des exportations, qui encouragent l'universalité de nos relations.

La politique de promotion des exportations

Le soutien des exportations et la politique économique

Comprise au sens large, la promotion des exportations relève de la politique économique. Elle complète les efforts autonomes des entreprises exportatrices en les aidant à découvrir de nouveaux débouchés à l'étranger et à les exploiter. L'économie suisse étant très largement de structure privée, il est donc normal que ce soit d'abord les entreprises elles-mêmes qui se soucient de manière indépendante de la vente de leur production au-delà des frontières nationales. L'action de l'Etat ne fait, justement, qu'appuyer l'initiative privée. L'activité des pouvoirs publics ne peut en effet, ni ne doit, se substituer à celle des entreprises auxquelles il appartient d'apprécier et de concrétiser les perspectives d'affaires. L'économie d'exportation est pleinement consciente que cette tâche lui revient et engage constamment d'importants efforts de promotion à l'étranger. Mais, en particulier dans les périodes de stagnation ou de récession économiques telles que nous les traversons aujourd'hui, des mesures d'accompagnement et d'encouragement de l'Etat sont nécessaires pour consolider les mesures prises par les entreprises privées. En effet, les entreprises d'exportation ont besoin d'un certain appui étatique, non pas parce qu'elles s'avèrent inaptes à régler les problèmes de manière indépendante, mais parce que les gouvernements des autres pays industrialisés opèrent généralement une promotion active et soutenue de leurs exportations². Cette aide s'exerce de manières diverses, allant de l'octroi de facilités financières jusqu'à l'engagement du chef de l'Etat dans un rôle de voyageur de commerce. Des mesures d'accompagnement et de soutien de l'Etat s'avèrent donc appropriées et justifiées en Suisse aussi,

¹ En comparaison, la part de l'exportation se monte à quelque 28% en Allemagne, 12% aux USA, 11% au Japon.

² Par exemple, plus de 60 Etats mettent à disposition de leurs entreprises une assurance contre les risques d'exportation.

ne serait-ce que pour permettre à notre économie d'exportation de pouvoir se mesurer à armes à peu près égales avec ses principaux concurrents. L'objectif de la politique économique en faveur des entreprises exportatrices doit ainsi consister à mettre en place les conditions favorables aux échanges et à contribuer à améliorer de manière constante la position de concurrence des entreprises sur les différents marchés.

Les conditions-cadres

La promotion directe des exportations par l'Etat se caractérise en Suisse par son caractère modéré et subsidiaire – ce qui est fondamentalement juste. Il revient à l'Etat, en premier lieu, d'améliorer constamment les conditions-cadres de l'activité économique, et de viser, pour le moins, la mise en place de conditions de départ des affaires d'exportation au moins comparables à celles dont disposent les entreprises étrangères concurrentes. En fonction de l'approche plus ou moins large de la question, ces conditions générales de départ peuvent concerner toute une variété d'attributs, comme la stabilité politique, le taux d'inflation, le taux d'imposition, le climat d'investissement, le niveau de formation de la population etc. Autrement dit, ce sont les bonnes conditions-cadres intérieures qui sont d'abord nécessaires pour renforcer la compétitivité sur les marchés étrangers et pour assurer les places de travail d'aujourd'hui et de demain en Suisse.

L'avenir proche de la place économique suisse sera largement tributaire des pistes internes qui seront poursuivies pour faciliter la sortie de la récession, et de la rapidité à laquelle les conditions se stabiliseront à l'étranger (sortie de la crise irakienne, reprise économique en Allemagne et au Japon, retour à la stabilité monétaire et économique dans plusieurs pays d'Amérique centrale et du Sud, etc.) puisque ces conditions exogènes exercent un effet significatif sur notamment le cours de change de notre monnaie (voir le chapitre «Conjoncture et monnaie»). Pour l'économie suisse, en plus de la poursuite des efforts de libéralisation, il s'agit aujourd'hui de mettre impérativement un accent fort sur l'amélioration des conditions fiscales des entreprises en Suisse, qui ne cessent de se péjorer en termes relatifs, c'est-à-dire en comparaison avec l'évolution à l'étranger depuis de nombreuses années.

Les accords économiques et commerciaux

Le gouvernement joue un rôle éminent pour l'économie suisse en adoptant systématiquement une politique générale de libéralisation des échanges et en arrangeant multilatéralement ou bilatéralement avec des Etats étrangers des accords facilitant les contacts commerciaux et les échanges économiques. A cet égard, nous ne pouvons que nous féliciter de la coopération étroite entre l'économie et les administrations fédérales compétentes, qui s'emploient de manière pragmatique à conduire et à conclure les négociations de ces différents accords en fonction des besoins concrets des entreprises. L'ouverture de nouveaux marchés comme l'adoption de règles fiables régissant les affaires internationales sont cruciales pour la croissance de notre économie et la prospérité de notre pays.

Les représentations suisses à l'étranger

Les entreprises exportatrices peuvent compter sur l'appui varié et solide apporté par les conseillers économiques des représentations suisses à l'étranger. Depuis quelques années et pour de bonnes raisons, les services diplomatiques helvétiques accordent une importance croissante à leurs prestations destinées aux milieux d'affaires – lesquelles sont de fournir des informations économiques générales, de donner des conseils parti-

culiers sur les possibilités d'exporter, sur les canaux de distribution et sur les conditions d'accès aux marchés, de mettre en contact avec des partenaires potentiels et de faciliter l'accès à des responsables politiques ou à des services administratifs. Les ambassades et les consulats occupent ainsi, aux côtés des chambres de commerce bilatérales, une place centrale dans le dispositif de promotion des exportations. Ce soutien est apprécié à sa juste valeur par les entreprises, en particulier par les jeunes et les petites et moyennes entreprises (PME)³ qui ne disposent pas des facilités logistiques ni de la surface financière des grandes firmes leur permettant de chercher activement certaines informations sur les conditions spécifiques locales. L'appui de la Confédération permet d'offrir ainsi des prestations qui, sans ce soutien, n'existeraient probablement pas, parce que les entreprises individuelles n'y verraient pas un avantage immédiatement mesurable pour elles en particulier. Du point de vue de l'économie nationale, ces prestations se justifient sans aucun doute puisqu'elles étendent et consolident ainsi la base de l'économie d'exportation suisse. Dans ce contexte, il faut aussi mentionner l'assistance, souvent déterminante, apportée par les ambassades lorsqu'une entreprise rencontre des difficultés avec un partenaire étranger.

Osec Business Network Switzerland

Convaincues de l'utilité et de la nécessité d'une promotion des exportations appuyée par l'Etat, les autorités suisses ont décidé de fonder, en 1927, l'Office suisse d'expansion commerciale, qui fusionnait alors trois institutions privées: l'Office central suisse des expositions, le Bureau suisse de renseignements pour l'achat et la vente de marchandises et le Bureau industriel. Depuis lors, l'Osec fournit aux exportateurs suisses des informations et des conseils à propos des marchés étrangers, développe une activité générale de marketing et sert d'intermédiaire, mettant en contact des partenaires potentiels. Il organise également des manifestations de promotion de l'économie suisse à l'étranger. Avec cette large palette de prestations, l'Osec remplit une fonction qui s'est révélée depuis sa création d'une importance considérable pour l'économie suisse dans son ensemble. Le 1^{er} mars 2001 est entrée en vigueur la loi fédérale sur la promotion des exportations et le nouvel Osec Business Network Switzerland a été inauguré à la fin juin de la même année lors du premier Forum de l'économie extérieure suisse, mettant ainsi en œuvre le nouveau concept de promotion des exportations. D'après la loi, à travers une meilleure coordination des instruments et des mesures à disposition des organisations existantes – en particulier les chambres de commerce et les associations de branche –, une concentration des forces et une extension ciblée des réseaux de contacts (Swiss Business Hubs), le nouvel Osec vise en premier lieu un soutien professionnel, et tourné vers le résultat, des PME susceptibles d'être actives avec succès sur les marchés étrangers, mais qui ne disposent que d'une expérience limitée en la matière. L'application de la nouvelle stratégie souffre encore aujourd'hui de quelques faiblesses préoccupantes qui devront être rapidement traitées afin de pouvoir tirer pleinement parti des synergies possibles avec les autres acteurs du dispositif de promotion des exportations. Le Conseil fédéral proposera prochainement aux Chambres un nouveau crédit de 70 millions de francs pour la période 2004 à 2007.

³ Sur la base du recensement de 1998, on considère qu'en Suisse, environ 10% des PME sont aptes à l'exportation, soit quelque 30 000 entreprises, dont 1/3 provient de l'industrie et 2/3 des services.

Les conditions de l'économie d'exportation

Le durcissement de la concurrence internationale

Si depuis une trentaine d'années, les conditions de concurrence sont devenues progressivement plus dures sur le plan international, le phénomène s'est considérablement accentué avec le processus de globalisation de l'économie. Il n'y a pas si longtemps, nos entreprises bénéficiaient d'une demande telle pour leurs produits qu'elles avaient peine à faire face. Dans de telles conditions, elles étaient en mesure d'aménager les conditions de paiement à leur gré. Sous l'effet de la crise pétrolière en automne 1973, cette situation s'est modifiée. Pour la première fois depuis la Deuxième Guerre mondiale, les symptômes d'une forte récession sont apparus en Suisse aussi. L'accroissement du prix du pétrole a provoqué dans les Etats industrialisés, où se trouvent les principaux débouchés, une dépression économique générale, accompagnée d'une forte contraction de la demande, surtout dans le domaine des biens d'investissement. En outre, le resserrement de la demande intérieure a engagé les industries à se tourner désormais ou dans une plus forte mesure qu'auparavant vers l'exportation. La concurrence s'est ainsi fortement accrue sur les marchés internationaux. A ceci s'ajoute que plusieurs pays en développement – en particulier Singapour, Taiwan, la Corée du Sud, la Malaisie, le Brésil – ont atteint dans l'intervalle un niveau qui leur a permis d'offrir sur certains marchés des produits technologiquement compétitifs et à des prix plus avantageux que leurs concurrents des pays industrialisés.

L'accroissement en nombre des sources d'offre et la stagnation voire la régression de la demande dans les débouchés traditionnels ont contraint l'industrie d'exportation à rechercher de nouveaux marchés. Les pays de l'Est et certaines parties du Tiers Monde ont représenté ces nouveaux débouchés. Mais ces pays se trouvaient, à l'exception des producteurs de pétrole, à court de devises. D'une manière générale, les pays qui peuvent payer au comptant leurs importations se sont faits de plus en plus rares. C'est pourquoi les pays exportateurs n'ont très souvent pu enregistrer des commandes que s'ils assuraient simultanément le financement des achats. Les conditions de crédit sont ainsi devenues un facteur important de la concurrence, facteur qui a joué un rôle de plus en plus déterminant pour parvenir à des succès commerciaux.

Le financement des exportations

L'exportateur n'est que très rarement en mesure d'accorder au client un crédit sur ses propres fonds. Aussi est-il dépendant du concours des banques. Mais les possibilités de celles-ci ne sont pas illimitées: sur le plan du taux d'intérêt, elles doivent s'en tenir aux conditions régnant sur le marché alors qu'elles sont contraintes de peser avec soin les divers risques liés au choix de leurs débiteurs, au montant du crédit et à la détermination de la durée des prêts. C'est dire que d'étroites limites sont imparties par le marché au financement des exportations. De plus, pour limiter leurs risques, les banques font fréquemment dépendre l'octroi de crédits à l'exportation d'une garantie de la GRE. Ainsi, le succès d'une affaire d'exportation dépend souvent de l'obtention d'une garantie.

Or, plusieurs Etats se sont mis à intervenir dans ce mécanisme du marché pour procurer des avantages supplémentaires à leur industrie d'exportation et sauvegarder ainsi l'équilibre de leur balance des paiements. Au début, il s'agissait surtout de prendre en charge des risques que l'exportateur ou la banque n'étaient pas en mesure de supporter eux-mêmes. A cet effet, la plupart des pays ont créé des institutions spéciales en matière de garantie. Pour sa part, la Suisse a mis sur pied la garantie contre le risque à l'exportation (GRE). Beaucoup de gouvernements se mirent à accorder à l'économie d'exportation de leur pays des facilités sur le plan du financement. Citons en premier lieu des

réductions de taux d'intérêt, permettant à l'exportateur d'offrir à l'acheteur un taux nettement plus avantageux que celui qui serait fixé selon les conditions du marché, la différence étant à la charge de l'Etat. Il est également usuel d'accorder des crédits à des conditions préférentielles – les soft loans. Il s'agit de crédits liés à l'achat de biens ou de prestations provenant du pays du créancier.

Pour des raisons de principe, la Suisse a usé de retenue dans l'octroi de ces facilités en faveur de son économie d'exportation qui s'est ainsi retrouvée souvent défavorisée en ce qui concerne les taux d'intérêt. Lorsque le crédit accordé à l'exportation est libellé en francs suisses, le service de l'intérêt peut être assuré sans difficulté particulière grâce au bas niveau des taux d'intérêt en Suisse. Toutefois, les clients étrangers ne sont souvent pas disposés à s'engager en francs suisses, craignant les risques d'une appréciation de notre monnaie. Or, pour les crédits libellés en monnaies étrangères, les taux d'intérêt sont nettement plus élevés. Dès qu'un concurrent étranger peut offrir un crédit pour l'exportation à un taux réduit grâce à l'aide de l'Etat, l'exportateur suisse se trouve défavorisé, car un écart de 1 à 2% est déjà la source de différences sensibles dans le calcul du coût global pour une durée de cinq ans. C'est dire que sur le plan de la compétitivité, ce n'est pas seulement le prix de vente proprement dit qui est important, mais aussi le taux d'intérêt. Si les entreprises suisses exportatrices peuvent compter sur un secteur des services particulièrement compétent et inventif qui met à leur disposition des instruments de financement souvent sur mesure, cet avantage ne compense pas toujours le désavantage que constitue l'engagement public direct des pays concurrents.

Les distorsions de concurrence

Toutes ces mesures de caractère étatique prises dans le domaine du financement des exportations conduisent à d'inévitables distorsions de concurrence, car un exportateur qui doit accorder un crédit aux conditions du marché est d'emblée contraint de lutter avec des armes moins efficaces. D'autre part, les Etats qui pratiquent à une large échelle le subventionnement sous ces différentes formes y consacrent d'importants moyens financiers qu'ils se procurent le plus souvent en accroissant les charges fiscales auxquelles sont soumises l'industrie et les autres branches de l'économie. Simultanément, des entreprises, voire des branches entières de l'industrie, qui ne sont plus concurrentielles, sont maintenues artificiellement en vie. Enfin, souvent, les crédits à conditions préférentielles ne servent pas non plus les intérêts des pays bénéficiaires qui s'engagent dans la spirale de l'endettement. Compte tenu de cette évolution, on s'est rendu compte qu'il n'y avait au final que des perdants dans cette course au financement des exportations. Des directives ont ainsi été établies au sein de l'OCDE, dans le but de limiter l'aide de l'Etat, ou du moins de la circonscrire dans un cadre étroit, l'objectif intermédiaire étant d'adapter et de réévaluer de manière harmonisée les primes en fonction des coûts réels et d'adopter des critères comparables d'octroi des garanties.

Ces directives se sont progressivement étoffées et règlent aujourd'hui notamment le régime des acomptes, la durée des crédits, les taux minimaux et les mesures anticorruption. Un accord a également été trouvé concernant les aspects environnementaux. Il s'agissait d'harmoniser les exigences nationales pour éviter des distorsions de concurrence et empêcher que des crédits à l'exportation au bénéfice d'un soutien étatique ne contribuent à la réalisation de projets dont l'impact sur l'environnement serait négatif. En Suisse, en fonction du montant de la garantie et de la nature de la transaction, les entreprises désireuses de se couvrir auprès de la GRE doivent joindre à leurs demandes un questionnaire sur la protection de l'environnement et sur le développement ou une analyse détaillée du projet. En 2001, quelque 80 questionnaires ont ainsi été joints aux demandes de garantie. Les coûts administratifs restent encore acceptables pour les

entreprises, en particulier parce que les procédures sont peu compliquées, mais ont ainsi atteint un niveau qu'il ne faudrait pas dépasser.

L'efficacité de ces mesures d'harmonisation est parfois mise en doute car il existe encore des possibilités d'échapper aux directives en matière de réduction de taux d'intérêt, en opérant par le biais par exemple de crédits d'aide au développement. En conséquence, les crédits mixtes ne sont pas touchés. Cela explique que de nombreux Etats font un large usage de cette possibilité, même si ce n'est pas principalement pour des raisons relevant de l'aide au développement, mais plutôt en vue de promouvoir leurs exportations⁴. Etant fortement dépendante de ses exportations, la Suisse a essentiellement intérêt à voir s'instaurer des conditions normales dans le domaine du financement des exportations et disparaître toutes les formes de protectionnisme déguisé. La libéralisation des échanges commerciaux sur le plan mondial a longtemps visé en premier lieu l'élimination des entraves douanières et la stimulation de la concurrence. Aujourd'hui, la lutte contre les entraves non tarifaires au commerce vise le même but. Ces efforts resteront toutefois fragmentaires aussi longtemps qu'on ne réussira pas à recréer, dans le domaine du financement des exportations, des conditions conformes au marché et à supprimer un mode de subventionnement largement répandu.

Cependant, aussi longtemps que des gouvernements des Etats concurrents feront bénéficier leur économie d'exportation de tels avantages, la Suisse sera contrainte de prendre et de développer également des mesures en faveur de ses exportations. Au premier rang de ces mesures figure l'aménagement approprié de la garantie contre le risque à l'exportation.

⁴ Au nombre des instruments suisses, il faut également mentionner la Garantie de crédit pour les pays en transition et en développement pour lesquels la GRE est exclue en raison de son objectif d'autofinancement.

La Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)

Les raisons d'être de la GRE

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) a été instaurée en 1934 pour sauvegarder l'emploi dans l'économie d'exportation⁵, menacée alors par la crise économique mondiale. La loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation, en vigueur actuellement, assigne également pour but à cette institution de promouvoir le commerce extérieur⁶.

La couverture du risque politique est la tâche première de la GRE. Il s'agit du risque que des événements politiques survenant à l'étranger (guerre, révolution, émeutes) empêchent l'acheteur de remplir ses obligations contractuelles ou entraînent la perte de la marchandise dont l'exportateur est encore propriétaire.

La GRE couvre aussi le risque de transfert – à savoir le risque qu'un pays ne dispose plus des devises nécessaires au paiement de sa dette et que le transfert de devises de l'importateur à l'exportateur ne soit plus possible –, le risque du croire – c'est-à-dire le risque d'insolvabilité de services publics, d'acheteurs de droit public, de garants contrôlés par l'Etat ou qui répondent à certains critères très sélectifs, notamment des banques – et le risque de fabrication – à savoir le risque qu'une marchandise ne puisse pas être livrée en raison d'événements politiques ou de mesures étatiques prises dans le pays de destination.

Le rôle de la GRE a été relativement mesuré pendant la période de haute conjoncture. Les conditions ont changé considérablement vers le milieu des années septante, lorsque la récession et la revalorisation du franc remirent brusquement en question la situation de l'industrie d'exportation, posant à nouveau le problème de la lutte contre le chômage. Depuis lors, l'importance de la GRE n'a plus diminué et l'économie la considère aujourd'hui comme le moyen le plus efficace dont la Confédération dispose pour la promotion des exportations. Son importance dépasse le cadre de l'industrie d'exportation proprement dite. Les grandes entreprises comptent un très grand nombre de sous-traitants qui, sans exporter eux-mêmes, dépendent directement de cette activité. De plus, la prospérité de l'économie d'exportation joue, indirectement, un rôle considérable pour d'autres secteurs; en effet, les entreprises exportatrices sont d'importants clients pour l'industrie de la construction, le commerce, les assurances, les banques et bien d'autres branches encore. Un fléchissement conjoncturel dans les exportations a dès lors des répercussions sur un vaste réseau de ramifications dans tous les secteurs, alors qu'une activité florissante dans ce domaine donne des impulsions bénéfiques à l'ensemble de l'économie. C'est pourquoi la GRE joue un rôle important pour le pays tout entier.

Un résultat essentiel de l'instrument GRE est de favoriser la diversification de nos débouchés – dont le degré est souvent considéré comme une mesure de la capacité concurrentielle d'une économie nationale – et l'universalité de nos relations économiques. Grâce à elle, des marchés difficiles, mais prometteurs, peuvent être desservis, qui

⁵ La Confédération dispose d'un second instrument de couverture des risques incontrôlables, mais d'une importance actuellement moindre : la Garantie contre les risques à l'investissement, par laquelle la Confédération accorde une couverture des investissements effectués dans les pays en développement et susceptibles de promouvoir l'économie du pays d'accueil tout en étant étroitement liés à l'économie suisse.

⁶ «Lorsqu'un exportateur, en acceptant une commande venant de l'étranger, court un risque particulier pour le recouvrement de sa créance, la Confédération peut, en vue de maintenir et de développer les possibilités de travail et de promouvoir le commerce extérieur, lui en faciliter l'acceptation en lui accordant une garantie contre ce risque», art. 11, al. 1, loi sur la GRE.

resteraient sinon fermés aux entreprises suisses. Ainsi, la GRE conduit subsidiairement à diminuer la dépendance de notre économie à quelques grands marchés. Ensuite, la GRE contribue à lisser les effets des adaptations structurelles et conjoncturelles sur le marché du travail. Enfin, elle facilite la mise en place de paquets de financement d'une complexité croissante. Quand il s'agit de grands projets, il est en effet rare qu'un seul pays soit concerné. La spécialisation grandissante comme la nécessité de répartir les risques financiers conduisent souvent à combiner les offres internationales. Dans bien des cas, la certitude de disposer d'une garantie contre les risques à l'exportation constitue la condition qui permet à des entreprises suisses de faire partie de semblables consortiums. L'obtention d'une garantie permet ainsi de ficeler des projets financiers, dont une partie se traduit souvent par un investissement direct, à l'avantage immédiat du pays récepteur également.

L'importance croissante de la GRE

Au cours de la dernière décennie, la croissance du commerce s'est accompagnée à l'échelle mondiale d'une mutation de l'économie d'exportation. Grâce au développement des nouvelles technologies, les affaires d'exportation ont présenté un intérêt grandissant pour les PME également. Et en raison du durcissement de la concurrence internationale, la GRE joue un rôle accru sur le plan des avantages comparatifs.

Ces dix dernières années, les entreprises suisses ont pu exporter pour environ 25 milliards de francs grâce à la GRE, soit une moyenne de 2,5 milliards par an. Une étude réalisée en Allemagne sur la garantie contre les risques à l'exportation (étude Prognos) a démontré que chaque emploi créé dans le secteur de l'exportation génère 0,96 emploi dans les secteurs en aval. Cet effet de création indirecte d'emplois se produit aussi en Suisse, dans une mesure comparable. Ainsi, on peut multiplier par deux les exportations de l'ordre de 2,5 milliards de francs qui sont rendues possibles par la GRE. Celle-ci génère ainsi une contribution directe et indirecte de l'industrie suisse d'exportation au produit intérieur brut d'environ cinq milliards de francs. Si les garanties accordées ne couvrent guère plus de 3% du total des exportations suisses, sans la GRE, il ne serait pas possible ou extrêmement difficile d'ouvrir ou de conserver certains marchés d'importance stratégique dans le Sud-Est asiatique, au Moyen-Orient, en Europe centrale et en Amérique latine. C'est surtout vrai pour les domaines où le financement à long terme des exportations conditionne la conclusion des contrats, la construction des machines et d'installations en particulier. Du point de vue technologique, la Suisse est bien placée dans ces secteurs et la part couverte par la GRE des exportations vers les pays extérieurs à l'OCDE atteint 20 à 25%.

En l'an 2000 – une année représentative – 45% des 604 nouvelles garanties accordées concernaient des affaires d'un montant inférieur à 500 000 francs; 10% concernaient des projets de 0,5 à 1 million et 10% entre 1 et 5 millions de francs. Beaucoup plus de la moitié des garanties octroyées ont ainsi facilité la conclusion d'affaires d'exportation d'un montant inférieur à 1 million, telles que celles qui sont typiquement réalisées par les PME. A la fin de 2001, l'engagement total de la GRE s'élevait à 8,8 milliards de francs. Si l'on considère la valeur des garanties, ce sont alors les gros projets qui dominent, dont la fréquence varie toutefois fortement. Les entreprises de l'industrie des machines obtiennent entre deux tiers et trois quarts des garanties accordées. Les autres garanties vont pour l'essentiel aux entreprises de l'industrie chimique et pharmaceutique. Sporadiquement, les entreprises de biens de consommation et les bureaux d'ingénieurs bénéficient d'une couverture. Pour ce qui est des régions, ce sont, dans l'ordre d'importance, l'Asie, l'Europe de l'Est, l'Amérique latine et l'Afrique qui sont concernées⁷.

Pour permettre ces exportations, la GRE n'a pas eu besoin d'argent de la Confédération durant ces dix dernières années où elle a montré qu'elle était capable de

s'autofinancer à long terme. Les recettes de la GRE proviennent des primes d'assurance, des indemnités pour les dommages et des intérêts des rééchelonnements de dettes. Les prêts accordés par l'Etat dans les années 80 et au début des années 90 pour garantir l'existence de la GRE⁸ ont pu être remboursés depuis 1995 à hauteur de 1,13 milliard de francs et ramenés à la somme actuelle de 325 millions de francs. L'avance de la Confédération pourra vraisemblablement encore être réduite ces prochaines années.

La GRE: un instrument qui évolue

Depuis sa création, la GRE s'est modifiée à divers égards et, dans l'ensemble, de manière⁹ positive. Les changements rapides qui apparaissent dans le contexte international commandent que l'on opère désormais un examen régulier des prestations offertes. De plus, comme la GRE relève aussi de la politique extérieure au sens large, il s'agissait de tenir également compte pour l'octroi de la garantie, de la situation des pays d'importation, et plus particulièrement des pays en développement¹⁰. Ainsi, les récents questionnaires sur la protection de l'environnement et sur le développement assurent que les décisions prennent en compte de manière appropriée les buts de la politique extérieure de la Confédération en la matière. La dernière modification majeure de la loi sur la GRE remonte à 1995, où l'on a autorisé à reconnaître les garanties et les accreditifs irrévocables fournis par des banques privées préalablement sélectionnées dans les pays d'importation, et à assurer le risque d'insolvabilité de celles-ci. Il s'agissait là d'une solution limitée: à la différence des institutions étrangères, ce n'est pas la GRE, mais la banque garante dans le pays acheteur qui assume le risque.

Aujourd'hui, même si des comparaisons directes sont difficiles en raison des systèmes différents de couverture, la GRE peut être considérée comme moyennement compétitive vis-à-vis des institutions étrangères de garantie, à l'exception toutefois d'une prestation majeure, dont le manque pèse particulièrement lourdement dans les conditions conjoncturelles actuelles: la couverture du risque du croire privé. En effet, actuellement, la GRE ne couvre pas le risque créé par un client privé; si un client privé devient insolvable ou ne veut pas honorer un contrat, l'exportateur devra alors supporter lui-même le dommage, sans possibilité de s'assurer contre ce dernier. L'exclusion de ce risque part de l'idée que la garantie publique accordée par le pays exportateur ne doit porter que sur les risques découlant d'actions de l'Etat importateur que l'exportateur ne peut ni prévoir ni influencer. On admet d'autre part que c'est à l'exportateur de vérifier la solvabilité de ses clients privés.

Toutes les institutions de garantie étrangères concurrentes couvrent cependant le risque de l'acheteur privé. La législation suisse contraint l'exportateur à exiger de ses clients la garantie d'une banque agréée par la GRE pour assurer ce risque. Pour les clients potentiels, il s'agit d'un coût supplémentaire, ce qui désavantage nettement l'entreprise suisse par rapport à ses concurrents étrangers. L'offre actuelle lacunaire de la GRE

⁷ En 2002, les principaux pays destinataires de livraisons nouvellement couvertes par la GRE étaient la Turquie, le Vietnam, Bahrain, l'Iran, l'Egypte, Israël, la Chine, le Brésil et l'Arabie saoudite.

⁸ En raison des charges exceptionnelles entraînées par la couverture du risque de change, qui dans l'intervalle a été abolie.

⁹ On pouvait craindre au début des années 1980 l'affaiblissement et la politisation d'une GRE subordonnée à l'aide au développement.

¹⁰ «S'agissant d'exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés, la Confédération tiendra compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement», art. 1, al. 2, loi sur la GRE.

ne couvre donc pas tous les besoins des entreprises exportatrices, qui ne peuvent ainsi s'engager sur certains marchés, les abandonnant à la concurrence. Il reste parfois aux grandes entreprises – mais pas aux PME – la possibilité de développer leurs affaires à travers leurs filiales étrangères, ce qui n'est qu'un pis-aller dans la perspective du développement de la place économique suisse et, surtout, du soutien de son marché de l'emploi. D'une manière générale, il faut donc constater que des conditions d'assurance plus restrictives ou plus coûteuses que celles que pratiquent les autres pays mettent en danger la compétitivité des exportateurs suisses.

La couverture du risque du croire privé

L'exclusion du risque du croire privé portait moins à conséquence tant que le commerce avec l'Europe de l'Est et les pays en voie de développement se cantonnait à la sphère publique ou passait par des banques d'Etat. Avec la transition vers une économie de marché, la part des exportations que la GRE peut assurer en incluant le risque du croire va s'amenuisant. C'est une conséquence de la privatisation d'entreprises publiques et de banques que la GRE pouvait, jusqu'il y a peu de temps, accepter comme garantes. Le risque politique tend ainsi à perdre de son importance. Or, la lacune ne semble pas pouvoir être comblée par le marché. La réticence des acteurs privés s'explique principalement par le fait que souvent, pour juger de la santé économique d'une entreprise, le risque politique reste le facteur prépondérant et que ce risque se superpose alors au risque de du croire privé. A cela s'ajoute le fait que plus le délai de la garantie est long, plus le risque que représente le pays s'accroît, ce qui joue en défaveur de l'industrie des biens d'investissement.

Une intervention parlementaire a été déposée par le conseiller national J. Schneider-Ammann¹¹ en octobre 2000, qui demande d'adapter l'offre de prestations de la GRE aux nouvelles exigences. En réponse, le chef du Département de l'économie a chargé son administration d'apprécier le besoin d'amendement de la loi, en collaboration avec des experts extérieurs, et d'élaborer une proposition qui tende vers une collaboration accrue de l'Etat et de l'économie privée dans ce domaine. En particulier, il s'agit d'étudier comment une telle couverture pourrait être instituée et exploitée sous la forme d'une communauté de risques, au sens d'un partenariat public-privé.

La GRE opère dans une zone où peuvent se cristalliser des conflits d'objectifs. En effet, avec cet instrument il s'agit, d'une part, de mettre à disposition des entreprises en Suisse les mêmes moyens que leurs concurrents étrangers (argument du soutien de la compétitivité internationale), en évitant, d'autre part, de leur accorder une aide directe dans le but de leur faciliter l'obtention d'un marché (argument du subventionnement déguisé). Il s'agit également d'offrir aux entreprises un instrument qui puisse couvrir ses propres coûts de fonctionnement (argument de l'autonomie financière) avec les émoluments versés par les bénéficiaires, sans toutefois que ses prestations n'entrent en concurrence avec celles proposées par des entreprises privées (argument de la subsidiarité). Face à ces contraintes apparemment difficilement conciliables, pour ne pas dire antinomiques, la question essentielle qui se pose en relation avec la révision de la GRE et une extension des prestations couvertes concerne ainsi le rôle de l'Etat et la part de risque que ce dernier est finalement disposé à prendre en charge. Cependant, étant largement admis, pour des raisons de praticabilité de l'instrument de la GRE, que la

¹¹ Motion 00.3568; J. Schneider-Ammann est, entre autres, président de Swissmem et vice-président du Comité directeur d'économiesuisse.

Confédération doit rester le prêteur de dernier recours, les questions de la structure institutionnelle et de la forme juridique de l'institution n'entraînent pas de modification significative des termes du problème sous l'angle du risque financier. En effet, il n'est pratiquement pas possible d'évaluer la probabilité des dommages sans une importante marge d'erreur et, si des événements devaient affecter tout un Etat ou le monde entier, l'autonomie financière (la capacité d'autofinancement) de la GRE pourrait être remise en cause.

Une extension de la GRE aux risques du croire privés est ainsi un sujet ardu et délicat, qui comporte de nombreux obstacles matériels et soulève également des questions relatives à l'orthodoxie libérale. Le Comité directeur d'économiesuisse s'est donc penché avec circonspection sur le sujet, et a conclu que pour des raisons de compétitivité, il était approprié de reconsidérer aujourd'hui l'offre de prestations de la GRE et l'organisation générale de celle-ci. Il a ainsi manifesté une disposition à aborder favorablement le projet de révision de la loi qui devrait faire l'objet d'une procédure de consultation dans le courant 2003. Le Comité directeur a toutefois fixé certaines limites à l'exercice. D'abord, la GRE doit continuer d'opérer de manière subsidiaire. Ensuite, le bénéficiaire de la garantie doit verser un émolument déterminé en fonction des risques estimés dans chaque cas, du montant et de la durée de la garantie. Enfin, les émoluments et les autres participations éventuelles des entreprises mises au bénéfice de la GRE doivent permettre de couvrir les coûts de son fonctionnement à long terme.

La mobilité a fait d'énormes progrès dans la seconde moitié du siècle écoulé. Une économie moderne doit pouvoir satisfaire au mieux ses besoins sans cesse croissants en matière de transports; la qualité des transports constitue d'ailleurs pour elle un atout comparatif de taille. Au cours de ces dernières décennies, notre pays a dû consacrer d'importants investissements aux chemins de fer, à la route et aux transports aériens. Si l'actuelle infrastructure de la Suisse en matière de transports est bonne, elle atteint néanmoins des limites de capacité en divers points. Il est donc urgent de l'adapter aux nécessités actuelles, afin de conserver toute sa force à la place économique suisse. Pour des raisons financières, il faut examiner chaque projet très rigoureusement sous l'angle de son bien-fondé et de son efficacité et étudier sérieusement des modèles de financement privés, susceptibles de couvrir les besoins avérés tout en ménageant un budget fédéral très mal en point.

La mobilité, une donnée de notre temps

Au cours de ces dernières décennies, la mobilité a fait des progrès spectaculaires. Divers facteurs expliquent l'augmentation du nombre de voyageurs que l'on a observé durant cette période. Citons principalement la décentralisation de l'habitat et l'allongement de la distance moyenne des trajets du domicile au lieu de travail qui en découle, l'accroissement de la durée des loisirs ainsi que la sensible progression du niveau de vie, qui d'une part a permis à de larges couches de la population de s'acheter une voiture et d'autre part a donné un puissant élan au tourisme international. Dans le secteur du transport des marchandises, la croissance est due surtout au développement de la production et aux progrès de la division du travail, qui ont accru les besoins, en particulier sur le plan international.

On peut certes déplorer cette augmentation massive du trafic, notamment à cause de ses conséquences pour l'environnement. Elle n'en est pas moins aujourd'hui une donnée de fait indissociable de toute économie moderne.

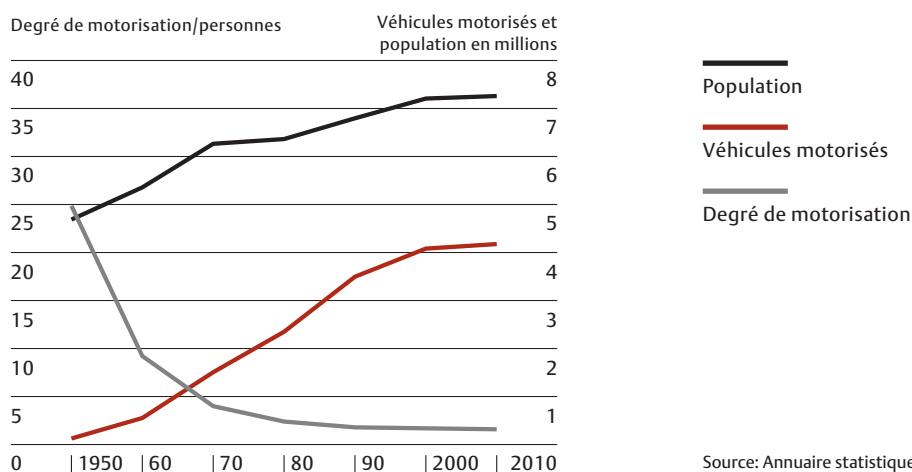
La rapide progression des besoins de transport a bien sûr considérablement accru les exigences en matière d'infrastructures. Toutes ces dernières décennies, l'importance des investissements consacrés par la Suisse aux principaux modes de transport que constituent pour elle la route, le rail et l'air a donc augmenté en conséquence.

De plus, dans la seconde moitié du siècle écoulé, un nouveau moyen de transport a fait son entrée en Suisse: les conduites de gaz naturel et de pétrole installées sur le sol helvétique par des consortiums étrangers. Elles ont permis à notre pays de se raccorder à des sources supplémentaires d'énergie, ce qui amélioré encore la sécurité de l'approvisionnement tout en assurant un transport de ces matières plus respectueux de l'environnement.

Une infrastructure de transport performante demeure indispensable

Depuis toujours, les voies de transport ont joué un rôle majeur pour la Suisse, du point de vue économique aussi bien que politique. Il y a des siècles que sa situation géographique au cœur de l'Europe confère à notre pays une fonction de plaque tournante. C'est

Evolution du parc des véhicules motorisés par rapport à la population Suisse

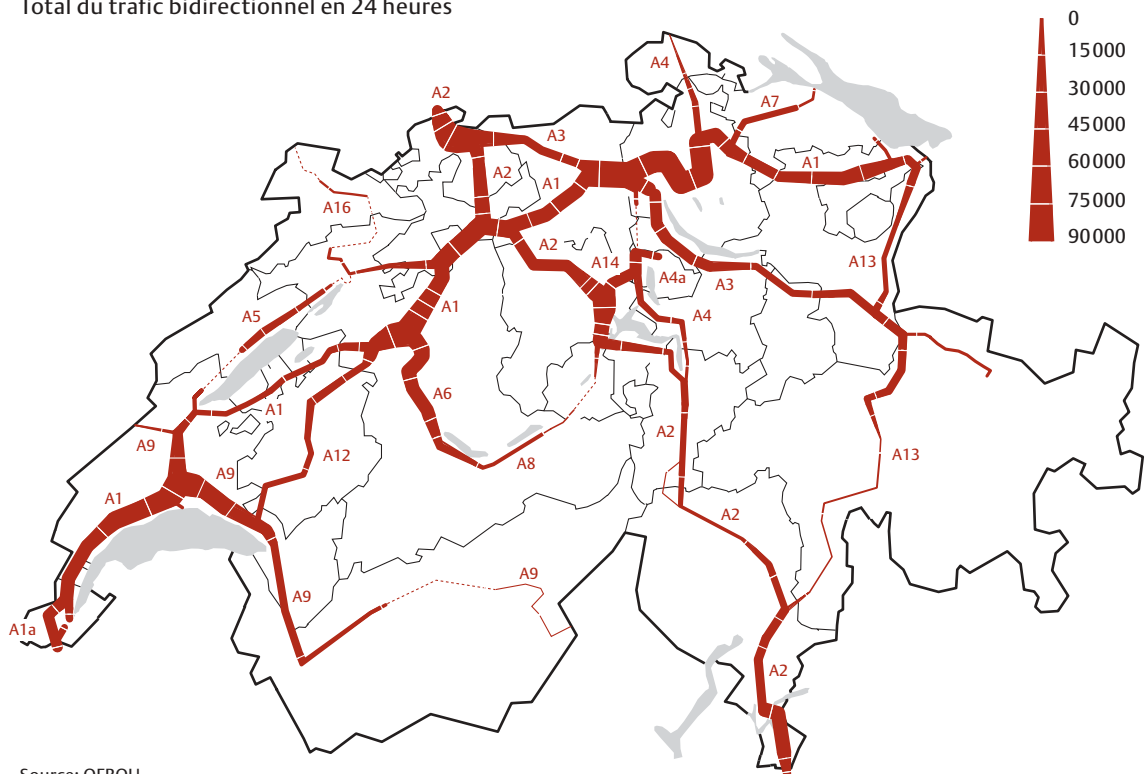


Source: Annuaire statistique de la Suisse

Recensement automatique du trafic routier 2002

Trafic quotidien moyen des véhicules à moteur 2002

Total du trafic bidirectionnel en 24 heures



Source: OFROU

plus que jamais le cas aujourd'hui. La création de l'UE, dont les membres environnent aujourd'hui la Suisse, a donné encore plus d'importance à nos axes de transit, tant il est vrai que le marché unique de l'UE a besoin d'axes nord-sud efficaces. On l'a vu très clairement lors des négociations entre la Suisse et l'UE (Bilatérales I) où l'UE a mis au premier plan le dossier des transports terrestres. L'UE posait en préalable à l'acceptation des six autres dossiers le règlement de la question du transit. Le trafic de transit revêt donc une importance économique nationale et internationale; raison pour laquelle le débat sur la politique suisse des transports tourne en grande partie autour de la question du transit et de l'extension des axes de transit. Leur importance est incontestée, parce qu'ils assurent en même temps le raccordement de la Suisse aux Etats voisins et la liaison du Tessin et du Valais avec le nord des Alpes. Malgré cela, il ne faut pas perdre de vue que le trafic est beaucoup plus important sur divers tronçons du Plateau, notamment dans les agglomérations, que sur les axes de transit.

Une économie moderne ne se conçoit pas sans une infrastructure de transport performante. Si la Suisse entend conserver ses atouts comparatifs et sa prospérité, elle doit prendre toutes les mesures nécessaires pour adapter cette infrastructure aux besoins actuels. Au cours de ces dernières décennies, la Suisse a fait de gros efforts pour moderniser ses réseaux de transports. Dans l'ensemble, elle dispose aujourd'hui d'une infrastructure bien développée, qui a indéniablement contribué à sa réussite économique. Dans différents domaines, cette infrastructure atteint toutefois ses limites. Certes, il serait économiquement déraisonnable de déterminer la capacité de tout le réseau en fonction des charges de pointe. Mais les tronçons qui souffrent régulièrement

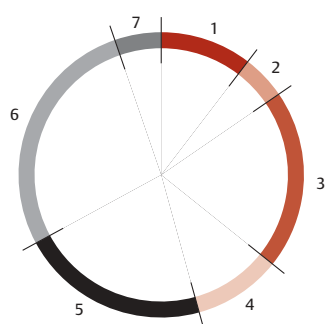
de ralentissements ou de bouchons doivent être assainis, afin de ne pas nuire au fonctionnement de l'ensemble du réseau. Aujourd'hui cependant, on observe une forte résistance à des travaux d'extension de nouveaux chantiers, non seulement à cause de la mauvaise situation financière de la Confédération, mais pour des raisons politiques. De nombreux projets dont la nécessité est pleinement démontrée sont combattus avec l'argument selon lequel toute amélioration de la capacité du réseau ne fait qu'augmenter le trafic.

Il est incontestable que dans le domaine du trafic précisément, la plus grande attention doit être accordée aux aspects de la pollution. Mais on notera aussi que de grands progrès ont déjà été accomplis à ce titre (réduction des émissions nocives et du bruit, baisse de la consommation de carburant, etc.). En faveur de l'environnement, citons encore - et surtout - la politique de transfert pratiquée par la Suisse (transfert du trafic lourd de la route au rail), ainsi que ses campagnes de promotion en faveur des transports publics. Ces efforts méritent d'être soutenus. D'un autre côté, il faut bien admettre qu'on ne saurait se passer de la voiture dans la vie d'aujourd'hui et qu'une politique qui vise à asphyxier systématiquement le trafic routier entraîne nécessairement des dommages économiques.

Les engorgements du réseau autoroutier n'affectent pas seulement les régions toutes proches, mais aussi le réseau tout entier. La nécessité d'assainir les tronçons à problèmes est incontestable, mais les travaux correspondants durent le plus souvent des années, voire des décennies. Aujourd'hui surtout, la phase de planification et la procédure d'autorisation sont en Suisse excessivement longues. Ces lenteurs sont grandement favorisées par notre système juridique et ses nombreuses possibilités de recours, dont les écologistes fondamentalistes font un usage intensif. Non seulement elles retardent de façon absurde les projets dont la nécessité est manifeste, mais elles en augmentent énormément les coûts. Si la contestation visait à l'origine surtout les chantiers routiers, elle s'est étendue entre-temps aux projets ferroviaires, qui se heurtent aujourd'hui à une marée d'oppositions, sans parler des aéroports.

Pour des raisons à la fois économiques et environnementales, il convient d'étudier rigoureusement la nécessité et le dimensionnement de chaque projet de développement de l'infrastructure des transports. Les projets dont la justification est prouvée doivent

Dépenses de la Confédération consacrées aux transports publics, budget 2003



- 1 CFF: prestations d'infrastructure: 443 mio. fr.
- 2 CFF: indemnisation du trafic combiné: 215 mio. fr.
- 3 CFF: contributions à des investissements: 867 mio. fr.
- 4 CFF: divers (notamment indemnisation du trafic régional): 425 mio. fr.
- 5 Entreprises de transport concessionnaires: 911 mio. fr.
- 6 Transit alpin: 1180 mio. fr.
- 7 Divers: 225 mio. fr.

Source: AFF

être exécutés rapidement, car le maintien et l'adaptation de l'infrastructure aux besoins actuels sont des impératifs absolus pour la place industrielle suisse. Toutes les enquêtes le confirment: la qualité et la capacité d'un réseau de transport sont un critère tout à fait essentiel pour le choix d'un lieu d'implantation.

L'infrastructure routière

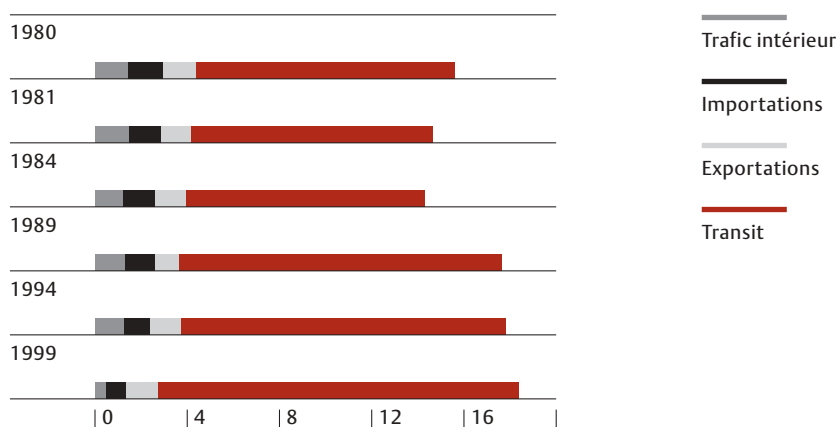
En Suisse, les cantons sont souverains dans ce domaine. Ils sont responsables de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des routes. C'est seulement en 1958 que la Confédération a reçu la compétence de construire un réseau de routes nationales (œuvre commune de la Confédération et des cantons). Lorsqu'il sera achevé, le réseau national s'étendra sur 1858 kilomètres. Sur ce total, 89,9 pour-cent étaient en exploitation en 2001, dont 80,1 km d'autoroutes à six voies, 1218,6 km d'autoroutes à quatre voies, 284,4 km de semi-autoroutes à deux voies et 87,9 km de routes à trafic routier mixte.

Le réseau des routes nationales est le plus important chantier de la Confédération et forme à proprement parler l'ossature des transports routiers suisses. Les dépenses de construction, d'entretien et d'exploitation sont assumées conjointement par la Confédération et les cantons. La contribution de la Confédération diffère selon la capacité financière, la charge et l'intérêt du canton concerné. L'Etat central couvre en moyenne 88% des dépenses de construction et d'entretien et 67% des dépenses d'exploitation. La contribution fédérale est financée d'un côté par la moitié de la taxe sur les carburants et une surtaxe de 30 centimes par litre, de l'autre par le produit de la vignette autoroutière. Les dépenses consacrées par la Confédération au réseau national totalisaient 51,8 milliards à la fin de 2001.

Le réseau suisse des routes nationales est le résultat d'une volonté remarquable de tous les acteurs impliqués, car pour le mettre en place, il a fallu surmonter de nombreux obstacles techniques et de planification ainsi que les difficultés politiques inhérentes à la structure fédéraliste de la Suisse et aux divergences d'intérêts entre les cantons. Ce réseau a incontestablement fait ses preuves. Depuis quelque temps néanmoins, on constate que ses capacités ont atteint leurs limites. Or les projets visant son extension

Trafic marchandises à travers les Alpes en Suisse

par route et par rail selon le type de transport et le moyen de transport en millions de tonnes



ou son développement se heurtent à de multiples résistances; le climat euphorique qui régnait au début de la construction de l'autoroute a fait place aujourd'hui à un large scepticisme. Devant ce constat, des milieux politiques émanant des associations d'automobilistes, de l'Union suisse des arts et métiers et de l'Union pétrolière ont déposé à la fin de 2000 l'initiative populaire baptisée «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes». Ce texte demande l'élimination sans délai des goulets d'étranglement qui affectent certains tronçons, notamment Genève–Lausanne, Berne–Zurich et Erstfeld–Airolo (deuxième rampe du Gothard y compris la rampe nord). Le Conseil fédéral juge les propositions des auteurs de l'initiative trop peu nuancées et unilatérales. Aussi présente-t-il au Parlement un contre-projet qui vise essentiellement à éliminer les goulets d'étranglement dans les grandes agglomérations et ponctuellement sur l'axe est-ouest du réseau suisse des routes nationales. Le gouvernement rejette l'idée d'un deuxième tube au Gothard. La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons constitue la base du financement de ces projets. Celle-ci prévoit la possibilité pour l'Etat central d'utiliser également, dès 2006, les ressources de la taxe affectée sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière pour des investissements ferroviaires et routiers dans les villes et les agglomérations.

Lors de la session de décembre 2002, le Conseil national, qui traitait en priorité ce dossier, a certes décidé de soutenir le contre-projet du Conseil fédéral, mais en reprenant dans le contre-projet l'exigence de l'initiative Avanti concernant la construction d'une deuxième galerie au Gothard et des liaisons plus efficaces sur les tronçons Genève – Lausanne et Berne – Zurich. Le Conseil national a également décidé contre la volonté du Conseil fédéral de créer un fonds d'infrastructure à partir des ressources affectées provenant des carburants. Ce fonds devrait recevoir, en plus d'une partie de la taxe sur les huiles minérales, la moitié des quelque 3,7 milliards de recettes affectées accumulés à ce jour.

Le contre-projet du Conseil fédéral et la décision du Conseil national montrent que les autorités ont fort heureusement reconnu la nécessité d'adapter le réseau des routes nationales aux besoins actuels. Saluons également leur intention de s'attaquer au problème du trafic en agglomération, où le manque de fluidité est le plus sérieux. De même, la nécessité de construire un deuxième tube au Gothard est incontestée. Le Conseil fédéral justifie son refus de cette galerie par l'existence de goulets beaucoup plus importants encore sur d'autres tronçons de routes nationales. A quoi l'on peut objecter que le temps perdu à cause des bouchons au Gothard a atteint aujourd'hui les limites du supportable et qu'il suffit d'une augmentation même modeste du trafic pour aggraver considérablement le problème.

Mais le principal argument en faveur de la construction d'un deuxième tube est celui de la sécurité. Comme l'ont montré plusieurs accidents, en particulier celui du 24 octobre 2001 au Gothard, les collisions qui se produisent à l'intérieur des tunnels ont le plus souvent de très lourdes conséquences. Il est donc évident que la sécurité est bien meilleure sur des voies aux courants de trafic séparés. D'ailleurs l'Office fédéral des transports tient compte de cette réalité pour les chemins de fer, puisque la construction de deux galeries séparées est prescrite pour les longs tunnels ferroviaires.

La création d'un fonds d'infrastructure, qui devrait être alimenté par les taxes affectées sur les carburants, par analogie avec le FTP du secteur des transports publics, est également contestée. Actuellement, le produit des taxes affectées et de la vignette autoroutière est versé à la caisse générale de la Confédération; la Confédération définit chaque année dans son budget les dépenses consacrées à la construction des routes, comme elle le fait pour chaque autre poste de dépenses. Mais étant donné que, depuis 1995, la Confédération a régulièrement encaissé davantage d'argent au titre des taxes affectées sur les carburants qu'elle n'en a dépensé pour les routes, elle a ainsi financé ses tâches générales avec des recettes affectées. Au total, elle a «détourné» de la sorte

3,7 milliards de francs. En approuvant l'idée d'un fonds d'infrastructure, le Conseil national souhaite mettre un terme à cette pratique, afin que les ressources affectées soient effectivement consacrées aux routes.

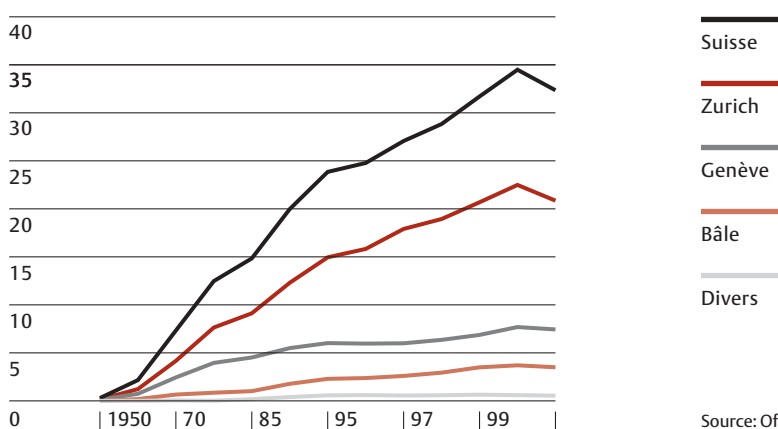
Les recettes affectées posent problème dans la mesure où elles restreignent la marge de manœuvre de la politique financière. D'un autre côté, il est peu satisfaisant et juridiquement incorrect de les utiliser pour des tâches qui ne leur sont pas expressément dévolues. Dès lors, le transfert du domaine des routes nationales dans le domaine de compétence exclusif de la Confédération, transfert prévu par la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons, devrait offrir l'occasion d'étudier de nouveaux modèles de financement susceptibles de ménager la caisse fédérale – partant les contribuables et les usagers de la route - et de placer du même coup le financement des besoins avérés sur des bases solides. Cet examen doit aussi s'intéresser à des formules non conventionnelles que la Suisse ne pratique pas encore, telles que les modèles PPP (Private-Public-Partnership) ou BOOT (Build-own-operate-transfer). Notons à ce propos que les péages routiers ne sauraient entrer en considération qu'en échange d'un allègement correspondant des autres redevances sur le trafic.

Transport aérien

Alors que la route et le rail souffrent un peu partout de saturation, le trafic aérien connaît au contraire un problème surcapacité aigu. A la veille des élections cantonales et nationales, certains politiciens cherchent à exploiter cette situation pour incriminer une mauvaise planification. Mais cette accusation est sans fondement. Au contraire, la politique aéroportuaire suisse se caractérise depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale par une planification très prévoyante. Pendant la guerre même, c'est-à-dire en 1943 déjà, le Conseil fédéral avait présenté un rapport sur la future politique de la Confédération en matière d'aéroports. C'est ce document qui a servi de base à l'extension ultérieure de Genève-Cointrin, à l'Euro-Airport de Bâle et à la construction de Zurich-Kloten, dont l'exploitation put commencer dès 1948. Dès le début, la Suisse a ainsi mis une infrastructure performante à la disposition de l'aviation civile, qui connut un essor impressionnant dans les années d'après-guerre. Cette infrastructure fut aussi utilisée avec grand profit

Trafic de ligne et trafic charter

Nombre de passagers en millions



Source: Office fédéral de l'aviation civile

par Swissair et de nombreuses autres compagnies étrangères, ce qui permit à la Suisse de se tailler une place enviable dans le trafic aérien international. Ainsi l'aviation a non seulement créé de nombreux emplois dans les branches économiques concernées et les secteurs connexes; elle a aussi doté notre pays d'un atout comparatif de taille.

Bien que le trafic aérien soit très sensible aux événements politiques et conjoncturels, il a tout de même affiché au fil de toutes ces années des taux de croissance extraordinaires. Les aéroports ont donc dû déployer de très gros efforts pour s'adapter à l'augmentation des besoins. L'aéroport international de Genève, l'Euro-Airport et Kloten ont ainsi connu diverses phases d'expansion.

Cet heureux développement a subi un brutal coup d'arrêt en 2001, année qui a certainement été la plus sombre de l'histoire des ailes suisses. L'attaque terroriste du 11 septembre et le fléchissement conjoncturel qui s'en est suivi ont provoqué une baisse massive du trafic aérien. De plus, la Suisse a été touchée par l'écroulement de Swissair. Ces événements ont un effet particulièrement négatif sur l'aéroport de Zurich-Kloten, qui se trouve au milieu de sa 5^e étape, avec un volume de construction de 2,7 milliards de francs.

Comme si tout cela ne suffisait pas, le conseiller fédéral Leuenberger a signé avec l'Allemagne en automne 2001 un accord bilatéral sur l'utilisation de l'espace aérien de l'Allemagne du sud. S'il était ratifié, cet accord se traduirait par un plafonnement des vols d'approche par l'Allemagne du sud et par de sensibles restrictions de fréquentation pour l'aéroport de Zurich aux heures marginales et en fin de semaine. L'aéroport de Zurich voit dans les approches par l'est et le sud la seule possibilité de compenser ces limitations. Mais cette perspective pousse aux barricades la population concernée, qui ne veut rien savoir d'une telle solution de rechange.

Régler le problème des nuisances sonores du trafic aérien est essentiellement l'affaire du canton de Zurich. Mais on ne saurait ignorer le fait que Kloten exerce aujourd'hui une fonction d'importance nationale et qu'il est très précieux pour toutes les régions du pays. Cela est dû principalement à son excellente connexion au réseau ferroviaire et autoroutier helvétique.

Pour l'économie suisse si étroitement liée au monde extérieur, et qui gagne un franc sur deux grâce à ses exportations, être bien intégrée au trafic aérien international revêt une importance primordiale. Il n'est que de voir comment la France et l'Allemagne, par exemple, mais aussi les Pays-Bas, l'Angleterre, etc. encouragent le développement de leurs aéroports pour comprendre l'importance que les pays accordent au trafic aérien.

Les restrictions de vol imposées par l'accord empêcheraient l'aéroport de Zurich de jouer le rôle qui doit être le sien pour demeurer une plaque tournante concurrentielle dans le trafic international, en particulier dans le trafic intercontinental. Ce n'est pas seulement l'aéroport et Swiss qui en pâtiraient, mais toute l'économie nationale.

En outre, l'accord discriminerait la Suisse de manière flagrante puisque le gouvernement de Berlin n'applique à aucun aéroport allemand, loin s'en faut, des restrictions semblables à celles prévues pour Zurich. Aujourd'hui d'ailleurs, Munich, Francfort ou Berlin ne sont soumis à aucune restriction de vols de nuit comparable à celle que connaît déjà Zurich, et ceci malgré qu'à Francfort et à Berlin en particulier, la densité d'habitation des zones survolées soit bien supérieure à ce qu'elle est en Allemagne du sud.

L'Allemagne menace de prendre une décision unilatérale si la Suisse refuse de ratifier l'accord. Selon Berlin, cette décision serait encore plus dure que l'accord et constituerait une sérieuse entrave pour l'aéroport comme pour Swiss. En réalité, un décret de Berlin ne pourrait pas imposer des conditions plus rigoureuses que celles de l'accord sans augmenter d'autant les chances de succès d'une plainte de la Suisse devant les tribunaux allemands.

Une ratification de l'accord mettrait un terme aux discussions avec l'Allemagne, car la Suisse ne pourrait pas demander de nouvelles négociations dans la foulée. Au contraire, les discussions devront se poursuivre si l'accord est refusé.

Un refus de l'accord comporte le risque d'une détérioration à court terme de la situation suite à un arrêté unilatéral de l'Allemagne; mais à moyen et long termes, il offre la perspective d'une solution acceptable pour les deux parties. Par contre, en cas de ratification, le dossier disparaîtrait de l'ordre du jour pour plusieurs années, avec tous les inconvénients qui en découleraient pour la Suisse.

Infrastructure ferroviaire

Dans les années cinquante, le chemin de fer était encore le moyen de transport numéro un. Les progrès fulgurants du trafic automobile et du trafic aérien international ont réduit son importance. La construction du réseau des routes nationales, qui a débuté au début des années 60, a mis à disposition du trafic routier une infrastructure extrêmement moderne, alors que les chemins de fer roulaient sur un réseau qui remontait encore pour une large part au 19^e siècle. Un tournant s'est toutefois amorcé après la crise énergétique de 1973, notamment avec le renforcement de la conscience écologique. Le rail a connu une véritable renaissance dans les années 80 et l'on s'est aperçu à cette occasion que son infrastructure avait sérieusement besoin d'une mise à jour. Dans un message du 16 décembre 1985, le Conseil fédéral présentait dès lors le concept Rail 2000, qui visait à moderniser le réseau suisse des chemins de fer, en y ajoutant au surplus quatre nouveaux tronçons.

Pour faire face à la rapide augmentation du trafic transalpin, le Conseil fédéral a conçu au début des années 90 le projet de nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), qui prévoyait pour l'essentiel le percement de deux tunnels de base au Gothard et au Lötschberg. Cette extension vise surtout à favoriser le transfert de la route au rail du transport de marchandises. Une demande de référendum ayant été déposée, le projet a été soumis en votation et accepté par le peuple le 27 septembre 1992.

Au milieu des années 90, il devint évident que Rail 2000 et les NLFA allaient coûter beaucoup plus que prévu. Le Conseil fédéral a donc décidé de réexaminer les grands projets ferroviaires. Le 26 juin 1996, il publiait le message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FTP), qui présentait le programme suivant:

Tunnel de base au Gothard, Lötschberg et Ceneri, y compris le tunnel à double voie du Zimmerberg	13,5 milliards de francs
Rail 2000 1 ^{ère} étape	7,5 milliards de francs
Rail 2000 2 ^e étape	5,7 milliards de francs
Raccordement au réseau européen à grande vitesse	1,2 milliard de francs
Protection contre le bruit	2,3 milliards de francs

Les ressources utilisées pour financer ces ouvrages proviennent de l'impôt sur les huiles minérales, du produit de la redevance poids lourd liée aux prestations et d'une majoration de la TVA. Au terme d'une campagne très animée, le projet finit par être adopté en votation populaire le 29 novembre 1998.

Les travaux des ces grands projets sont actuellement en cours. Certains tronçons de Rail 2000, par exemple le tunnel entre Liestal et MuttENZ, ainsi que certaines sections le long du lac de Neuchâtel, sont déjà en service. On assistera à un véritable bond en avant, le 12 décembre 2004, avec la densification du trafic et le raccourcissement des durées de trajet liés au changement d'horaire annoncé pour cette date. Ce progrès

sera dû à la mise en exploitation de la nouvelle ligne entre Rothrist et Mattstetten, qui constitue à proprement parler la 1^{ère} étape de Rail 2000.

En plus de ces grands chantiers ferroviaires, bon nombre de projets de modernisation régionaux ont aussi été réalisés ou sont à l'étude. Citons par exemple les lignes régionales S-Bahn (RER) qui ont vu le jour dans plusieurs agglomérations, en particulier à Zurich en 1989. Grâce à ces investissements d'infrastructure considérables, le chemin de fer sera capable d'absorber à nouveau une plus grande partie de l'accroissement du trafic. La sensible progression du nombre des passagers montre d'ailleurs que cette offre répond aux besoins du public. Cela étant, n'oublions pas que l'exploitation des chemins de fer reste très déficitaire. A cet égard, les entreprises ferroviaires se trouvent souvent dans une position défensive en raison des fortes critiques que suscitent les diverses mesures d'économies qu'elles prennent ou envisagent (fermeture de certaines gares, réduction des horaires d'ouverture, trains non accompagnés, etc.). La situation des transports de marchandises est peu satisfaisante. A ce chapitre, la clientèle juge généralement l'offre trop lente, trop compliquée et trop peu fiable. La compétitivité du rail doit donc sensiblement s'améliorer dans la perspective du transfert de la route au rail, si l'on ne veut pas que les investissements considérables qui sont consacrés aujourd'hui aux axes de transit le soient en pure perte. La difficulté tient au fait qu'on ne peut obtenir une amélioration effective de l'offre que si les prestations ferroviaires des pays environnants s'améliorent également. Ce qui est encore loin d'être le cas.

Dans l'ensemble, l'infrastructure ferroviaire de la Suisse peut être qualifiée de bonne, surtout si l'on songe à la réalisation prochaine des projets mentionnés ci-dessus. Aujourd'hui, le principal problème du rail n'est pas la maîtrise de la demande, mais le financement. Les contributions des pouvoirs publics ont atteint à ce titre une ampleur qui n'est pas acceptable sur la durée. On doit donc trouver le moyen de les réduire de nouveau à bref délai. Tout projet d'infrastructure doit être soigneusement examiné sous l'angle de son opportunité et de son efficacité. Il faut certes poursuivre la réalisation des grands projets Rail 2000 et NLFA, mais en cherchant à respecter rigoureusement le cadre de dépenses fixé initialement, quitte à ne pas tenir compte de nombreux souhaits particuliers émis au plan régional. Les surcoûts d'origine technique doivent être compensés par des redimensionnements opérés ailleurs ou par l'abandon d'autres objets prévus par le fonds FTP.

De même, dans la perspective de la 2^e étape de Rail 2000, il convient d'établir une distinction très rigoureuse entre le souhaitable et l'indispensable. En particulier, il faut éviter de provoquer des crises de financement inutiles en se fixant des délais de réalisation qui ne sont pas vraiment justifiés du point de vue matériel. Enfin, dans le domaine ferroviaire comme ailleurs, il faut s'abstenir de construire les capacités en fonction de situations de charges maximales qui ne produisent que très rarement, si l'on ne souhaite pas affaiblir un peu plus encore la rentabilité. Cette politique rationnelle exige que l'on sache renoncer à des projets d'extension qui ne sont pas indispensables; elle passe aussi par une réduction des surcapacités et la recherche de synergies entre différents fournisseurs de prestations, en l'occurrence des entreprises ferroviaires. Dans tous les investissements, il convient en outre d'accorder une grande importance aux coûts d'entretien et d'exploitation. Car les contributions des pouvoirs publics ne se limitent pas aux coûts d'investissement; elles comprennent également des subsides d'exploitation non négligeables, étant donné que les recettes des chemins de fer sont bien incapables de couvrir les dépenses d'exploitation. Enfin et surtout, rappelons que le rail est un moyen de transport collectif, qui ne peut pas offrir à chacun en tout temps une possibilité de transport. Raison de plus pour viser une meilleure rentabilité des chemins de fer, afin de soulager en urgence les finances de la collectivité, c'est-à-dire des contribuables.