

politique économique suisse 2004

Avant-propos	2
Points forts et perspectives	
Nouvelle législature	4
Politique financière	12
Politique climatique	20
Champs d'action politique	
Economie extérieure	42
Finances et impôts	47
Conjoncture et monnaie	56
Formation et recherche	60
Energie et environnement	62
Infrastructures	66
Politique de l'information et de la communication	69
Concurrence	73
Questions juridiques	74
Thèmes transversaux	79
Agriculture	81
Consommation	83
Institutions politiques et sécurité	84
Organisation	
Sièges	88
Contacts nationaux et internationaux	90
Membres	92
Comités et commissions	96
Direction	100
Activités 2003	102
Services	106

On le sait, la Suisse a un problème de croissance. Aujourd'hui, l'opinion publique en a conscience. Et pourtant, tous les Suisses ne mesurent pas pleinement les graves conséquences économiques, politiques et sociales de la persistance de l'atonie conjoncturelle sur notre pays. Il n'y a pas besoin de faire des comparaisons avec la situation de l'Asie ou de l'Amérique, car même à l'échelle européenne des pays comme la Finlande et l'Irlande connaissent une dynamique économique nettement supérieure à celle de la Suisse.

Bien que tout le monde connaisse le problème, le principe de redistribution domine toujours le débat politique. Les Suisses agissent comme s'ils pouvaient encore se payer le luxe d'ignorer les changements efficaces survenus dans l'environnement économique dans lequel se meuvent nos entreprises. De nouveaux concurrents sont apparus sur la scène mondiale qui aspirent à la croissance, à une vie meilleure et misent pour cela sur la performance, des formations souvent comparables, mais des structures salariales et de coûts bien plus avantageuses. Habitée à représenter un modèle de succès, la Suisse doit reconquérir sa prospérité et son niveau de vie, avec la collaboration de tous et non dans l'affrontement. Nos entreprises disposent du potentiel de compétitivité et d'innovation nécessaire. Mais les chefs d'entreprise sont des gestionnaires avant d'être des patriotes. Dans ce sens, la politique et les groupes d'intérêt de tous bords doivent leur donner la possibilité d'exploiter leur potentiel. La politique et l'économie peuvent atteindre cet objectif à condition d'unir leurs forces.

Les mesures de politique économique à prendre sont connues. Quantité de propositions émanant des milieux scientifique, politique et administratif pointent vers des solutions permettant à la Suisse de renouer avec une croissance plus solide. Malheureusement, la volonté de prendre des mesures efficaces et de procéder à des réformes structurelles fait défaut. En résumé, le problème de la Suisse n'est pas qu'elle ne voit pas les problèmes, mais qu'elle peine à y remédier. Mettre en œuvre des solutions ne signifie pas «démanteler», mais «réformer» le système. Il s'agit de renoncer à certaines prestations et de revoir le système dans des domaines où la situation le permet ou dans des domaines ayant connu une évolution telle que toute comparaison avec le passé est impossible. Ce qui compte c'est la compétitivité de demain et non les succès d'hier.

Nous sommes au début d'une nouvelle législature. Aussi réjouissante la nouvelle composition du Conseil fédéral soit-elle, elle ne garantit ni la qualité ni le succès d'une politique. En définitive, seule l'élaboration de solutions durables et acceptables est déterminante. Des politiques financière, fiscale et économique soutenant la place économique, une politique de formation et de recherche axée sur l'innovation, des solutions économiquement acceptables pour la garantie des assurances sociales et la maîtrise des coûts de la santé nécessitent une volonté politique claire et orientée vers l'avenir, qui ne s'étirole pas sous l'effet des luttes partisans.

Le 18 février 2004, le Conseil fédéral a proposé une série de mesures. Ces dernières renferment sans aucun doute des amorces de solutions positives et importantes, qu'il faut saluer. D'une manière générale, ce projet n'a rien de l'action politique et économique décisive que l'on attend, surtout si on considère que le processus parlementaire tend à diluer les propositions du Conseil fédéral. Maintenir le statu quo reviendrait à découpler durablement la Suisse de la croissance, même si des impulsions émanant d'une conjoncture mondiale forte tendent par périodes à prouver le contraire. La croissance n'est certes pas tout, mais son absence rend tout plus difficile. Si la politique économique est en grande partie de la psychologie dans le sens qu'elle vise à convaincre, à distiller de l'optimisme et à donner confiance, le Conseil fédéral doit donner des signes plus visibles afin que ses annonces et ses promesses génèrent de l'espoir.

Dans une économie de marché, le rythme et l'ampleur de la croissance économique ne sont pas imposés, mais déterminés par les décisions, les efforts et les idées des acteurs de la société. Ainsi, il ne tient qu'à nous de renforcer la croissance. Si la Suisse décide démocratiquement de privilégier des mesures peu contraignantes, il ne faudra pas se plaindre si les salaires et les rentes ne correspondent plus à l'avenir à ce qui serait possible avec un scénario de croissance réaliste.

Le présent rapport annuel «Politique économique suisse 2004» résume l'orientation et la position d'économie suisse dans de nombreux domaines politiques primordiaux pour l'épanouissement de la Suisse et de son économie. Il atteste de la conviction profonde de l'organisation faîtière de l'économie suisse que nos entreprises souhaitent créer et maintenir des emplois et accroître la prospérité en Suisse également à l'avenir.



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'.

Les élections de l'automne 2003 ont placé un certain nombre d'accents nouveaux, ce qui se reflète tout d'abord dans la composition du Conseil fédéral. Mais, si satisfaisante qu'apparaisse de prime abord la nouvelle formule gouvernementale, elle n'est pas garante à elle seule d'une politique efficace. Le facteur décisif sera l'attention réelle portée aux problèmes les plus urgents de notre pays ainsi que le bon accueil réservé aux solutions optimales. Une politique financière, fiscale et économique avantageuse pour tout le pays, une politique de la formation et de la recherche axée sur l'innovation, le maintien d'un dispositif social compatible avec les exigences de l'économie et enfin la maîtrise des coûts de la santé: ces objectifs exigent au sein du Conseil fédéral un processus de formation des opinions et des volontés résolument tourné vers les buts à atteindre et vers l'avenir, plutôt qu'une recherche alambiquée du compromis.

Nos attentes pour la prochaine législature

La Suisse doit retrouver la voie d'un dynamisme économique durable et d'une progression constante de son niveau de prospérité. C'est le meilleur moyen pour elle non seulement de résoudre ses problèmes les plus urgents, mais aussi d'atténuer les rigueurs de la lutte pour la redistribution, manifestement inévitable dans une société pluraliste. Lorsque le gâteau n'augmente plus et à plus forte raison quand il rétrécit, il est plus évident que jamais qu'on ne peut donner à Paul que ce qu'on enlève à Pierre (jeu à somme nulle).

Même si notre pays n'a pas vu sa croissance décliner autant que certains comptes rendus et analyses superficiels voudraient le faire croire, il ne fait aucun doute qu'il n'a pas su exploiter correctement son potentiel de croissance dans un passé récent. Le but de la politique économique doit donc consister à remettre notre pays le plus rapidement possible – et durablement – sur les rails d'une croissance plus vigoureuse. Si la croissance en tant que telle n'est pas tout, sans croissance tout devient beaucoup plus difficile. Voilà pourquoi il nous faut un programme de réformes qui s'inscrive dans une stratégie globale prévoyant les quatre lignes d'action suivantes:

d'abord un assainissement et une consolidation des budgets publics qui redonne aux pouvoirs publics une marge de manœuvre suffisante pour des tâches d'avenir;

deuxièmement, la création d'un système de formation et de recherche bien organisé et moderne, tant il est vrai que le capital humain est aujourd'hui, à côté du capital fixe, un important facteur de production propre, étroitement lié à l'innovation;

troisièmement, la création de marchés ouverts à la concurrence, notamment dans les secteurs de monopole d'exploitation (poste, rail, énergie, etc.), afin de lutter contre le phénomène de la Suisse «îlot de vie chère»;

quatrièmement enfin, l'ajustement de notre système d'assurances sociales aux possibilités de croissance de l'économie.

Toutes ces mesures doivent s'accompagner d'une déréglementation et d'une déburaucratisation capables de libérer les entreprises des carcans administratifs.

Il faut également instaurer un cadre juridique prévisible et efficace offrant aux entreprises un volant de manœuvre aussi confortable que possible. A cet effet, il s'agit de vérifier en toute circonstance et en tout domaine si l'autoréglementation ne peut pas assurer une protection aussi efficace que l'intervention de l'Etat. Les deux points suivants revêtent à cet égard une importance toute particulière:

En Suisse – comme un peu partout à l'étranger d'ailleurs – le droit des marchés financiers et des sociétés est actuellement en chantier. Les révisions en cours ou à venir de textes légaux se rapportant au gouvernement d'entreprise, à la comptabilité et à la révision ne doivent pas se traduire par une floraison de règles étouffantes pour les entreprises. En aucun cas il ne faut renoncer aux avantages découlant de la flexibilité actuelle du droit suisse.

La révision totale du droit de la responsabilité civile est toujours en souffrance. Il s'agit notamment de limiter cette responsabilité de telle sorte que les dommages matériels soient imputés selon des critères équitables, économiquement supportables et prévisibles. Sous l'angle des principes, il est faux d'admettre que tout dommage entraîne nécessairement la responsabilité d'un tiers.

Fiscalité et finances

La votation sur le paquet fiscal du 18 mai 2004 (imposition du couple et de la famille, droit de timbre, propriété du logement) sera pour la Suisse un véritable test de politique financière. De trop nombreux paramètres ayant évolué au détriment de la classe

moyenne au cours de ces dernières années, il est devenu urgent de renverser la tendance. Sans compter que le paquet fiscal a aussi toute son importance pour lutter contre le ralentissement conjoncturel, toujours à l'oeuvre. Le refus de ce train de mesures en votation populaire ne vaudrait pas seulement à la Suisse une montagne de «gravats» de politique financière difficiles à éliminer par la suite, mais ébranlerait également la confiance des acteurs économiques en l'avenir.

L'écart entre les dépenses de l'Etat et la croissance économique générale doit se réduire davantage si l'on souhaite pratiquer une politique financière durable. Cela passe par une diminution de la quote-part de l'Etat, couplée à une restructuration des dépenses susceptible de dynamiser la croissance et l'innovation.

Le programme d'allégements voté par le Parlement lors de la session d'hiver 2003 constitue un premier pas sur le sentier tortueux de l'assainissement de finances fédérales devenues incontrôlables. Mais des étapes supplémentaires sont nécessaires pour juguler la croissance disproportionnée des dépenses de la Confédération et des assurances sociales. On sait d'expérience que les consolidations qui reposent sur une diminution des dépenses durent plus longtemps que celles qui sont dues à un accroissement des recettes. Moins l'Etat est obligé de financer ses dépenses par l'emprunt, plus les probabilités de futures majorations d'impôts sont réduites. La fonction régulatrice de la politique financière s'opère le plus efficacement à travers des stabilisateurs automatiques, bien plus que par des programmes de relance conjoncturelle. Sans corrections supplémentaires, la progression des dépenses pourrait atteindre quelque 7 milliards avant la fin de la législature 2007; il en résulterait un déficit structurel de près de 3 milliards de francs par année, qui gonflerait d'environ 14 milliards de francs – sur cette courte période! – la montagne des dettes de la Confédération. Enfin l'assainissement à venir des caisses de pension publiques constitue, lui aussi, un défi considérable pour la politique financière. Bref, la consolidation budgétaire sert des objectifs à long terme.

Pour ce qui est de la politique de croissance, il reste du pain sur la planche au chapitre de l'imposition des sociétés. Il s'agit encore et toujours de supprimer une bonne fois la double imposition grevant les bénéficiaires distribués et d'alléger les prélèvements du fisc sur les cessions d'entreprises et les participations des collaborateurs. La réforme réclamée depuis un certain temps déjà par le Parlement à ce sujet s'est longtemps fait attendre, mais la procédure de consultation correspondante a enfin été engagée en décembre 2003. Les impôts frappant les revenus des sociétés et des personnes physiques influencent le choix des lieux d'investissement et d'implantation. Même si la politique fiscale est une affaire purement nationale, elle doit néanmoins tenir compte des conditions imposées par les interactions et interdépendances de l'économie mondiale.

La nouvelle péréquation financière revêt une importance fondamentale dans l'optique d'une revitalisation et d'une meilleure compétitivité du fédéralisme dans notre pays. Un système fédéral fonctionne d'autant mieux que les relations entre tâches, dépenses et recettes publiques sont étroites.

Formation et recherche: sources d'innovation

La formation et la recherche sont la clé de tout progrès de productivité et de croissance. Les investissements dans les ressources humaines profitent aux intéressés comme à l'ensemble de la société. Vues ainsi, la formation, la recherche et la technologie servent donc une stratégie sociale axée globalement sur l'innovation, la croissance, l'emploi et la prospérité. Mais cette stratégie suppose aussi, dans la population, un changement d'état d'esprit allant vers une meilleure acceptation des risques liés aux technologies modernes.

La Suisse a besoin d'un système compétitif de hautes écoles mariant judicieusement l'autonomie universitaire et scientifique et le sens de la responsabilité collective, au sein

duquel la promotion des élites et le souci de la relève ne sont pas des vains mots et où les procédures de décisions sont rapides et transparentes. Dans ce sens, il faut accroître l'importance du financement par les demandeurs – à travers l'emprunt, les déductions fiscales, etc. – relativement au financement par les prestataires, aujourd'hui dominant. Ce redéploiement vers un régime de concurrence accrue, au détriment d'une planification administrative qui relève plutôt de l'économie planifiée, constitue bel et bien le plus grand défi du système scientifique suisse. Raison pour laquelle, en plus de ressources en suffisance, il faut surtout à ce système des structures de direction et d'organisation modernes, ce dont il ne dispose toujours pas.

Entre les hautes écoles et les entreprises, qui sont les principaux piliers économiques de l'innovation, il faut une culture de contacts et de collaborations ouverte et spontanée. C'est avant tout une transformation générale des mentalités des deux partenaires qui s'impose ici, plutôt que de nouvelles mesures organisationnelles. Notons que des progrès réjouissants (p. ex.: rencontres d'échanges, centres de transfert, etc.) ont été réalisés. Mais il reste du champ pour des améliorations supplémentaires, améliorations que l'on pourrait obtenir d'abord en utilisant plus efficacement les instruments et dispositifs existants. Il s'agit là d'un processus en continu. Nul besoin de mettre en place, artificiellement, de nouveaux réseaux fonctionnant uniquement à l'aide de subventions.

La croissance par l'innovation exige, outre une politique économique respectueuse des principes fondamentaux, une protection efficace de la propriété intellectuelle. A ce titre, il est important que la Suisse s'adapte aux standards internationaux, notamment à la faveur de la révision annoncée de la loi sur les brevets concernant la protection des inventions biotechnologiques, des méthodes commerciales et des logiciels.

La phase de mise sur pied du système suisse des HES a pris fin en décembre 2003 avec l'octroi par le Conseil fédéral d'une concession illimitée à sept hautes écoles spécialisées. Au cours de ce processus, les HES ont fait des progrès substantiels sur la question de l'application du mandat de prestation élargi. Avec l'introduction de la structure d'études à deux cycles bachelor et master, nous affrontons toutefois des défis supplémentaires. Dans l'intérêt du système suisse consolidé des Hautes écoles, les HES ne doivent pas être découplées des universités. De même, l'introduction du système de Bologne ne doit pas se traduire par une perte de qualité dans le domaine de la formation.

Ces dernières années, la recherche biomédicale a fait des progrès très substantiels et surtout rapides. Or, l'absence de réglementations claires a des effets de plus en plus négatifs dans ce domaine. Raison pour laquelle il nous faut d'urgence faire aboutir le projet de loi fédérale concernant la recherche sur l'être humain, actuellement en préparation, afin d'ancrer dans la loi des critères et restrictions bioéthiques et juridiques précis. Cela permettra à notre pays de protéger les droits humains de façon optimale tout en poursuivant de fructueuses recherches en médecine humaine. La nécessité d'une réglementation juridique s'impose aussi pour la raison que la Suisse accuse un retard sur ce point par rapport à la plupart des pays d'Europe occidentale, et que nos chercheurs doivent toujours s'appuyer sur des directives de droit professionnel ou d'autres recommandations peu contraignantes. Pour la Suisse, la recherche médicale de haut niveau revêt une importance primordiale.

La loi sur la recherche embryonnaire, adoptée lors de la session d'hiver 2003, a vu son champ d'application réduit et s'est transformée en une loi sur la recherche concernant les cellules souches embryonnaires. La Suisse scientifique se félicite de ce texte, qui aménage des conditions-cadre prévisibles à cette recherche fondamentale porteuse d'avenir. Il convient toutefois de l'intégrer rapidement et sans restrictions supplémentaires à la loi relative à la recherche sur l'être humain, afin de tenir compte de l'évolution fulgurante des technologies du vivant.

Dans la loi suisse sur le génie génétique, qui est l'une des plus sévères du monde en matière d'applications du génie génétique dans le domaine non humain, des principes

clairs ont été fixés qui devraient donner de nouvelles impulsions à la recherche dans les domaines agronomique et de l'alimentation, et conforter la Suisse en tant que centre de recherches et place économique. D'autant plus incompréhensible, dès lors, apparaît l'initiative populaire dite «Stop OGM» déposée le 18 septembre 2003 par les Verts, les paysans bio, les protecteurs des consommateurs et des organisations de protection de la nature et des animaux, initiative qui réclame un moratoire de cinq ans sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture. Ce moratoire donnerait un mauvais signal pour la recherche et l'économie suisses. Même si l'on ne doit guère s'attendre dans les années à venir à des essais en plein champ de cultures commerciales d'OGM, il faut garder ouvertes les portes du génie génétique en tant que technologie du futur. Décréter une interdiction, même limitée dans le temps, créerait un particularisme helvétique qui mettrait la Suisse à l'écart des autres pays sur le plan technologique comme en termes de compétitivité.

Marchés ouverts, concurrence et échanges extérieurs

L'ouverture des marchés et la concurrence se conditionnent mutuellement. Ces deux facteurs assurent non seulement un flux constant d'innovations, mais aussi des gains de productivité, qui se répercutent sous forme de prix avantageux sur les consommateurs et l'industrie de transformation. La loi révisée sur les cartels est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004. En introduisant des sanctions directes ainsi que la règle du bonus et en étendant son champ d'application aux ententes verticales, elle durcit sensiblement le texte de loi précédent. La nouvelle loi prévoit aussi désormais la possibilité d'intervenir contre des pratiques de prix abusives liées à des produits protégés par un brevet. D'ailleurs, les importations parallèles sont déjà autorisées pour les produits protégés par le droit des marques et le droit d'auteur et dont le volume d'affaires est particulièrement important. Enfin, l'entrée en vigueur de la loi sur les cartels renforcée ôte définitivement sa justification à la fonction du préposé à la surveillance des prix. Aucun autre pays européen ne connaît une telle institution. Sa création avait été justifiée en son temps par le manque de concurrence imputable en Suisse à la faiblesse de la loi sur les cartels. Après les révisions de 1995 et de 2004, la loi helvétique sur les cartels est maintenant tout à fait comparable à la législation correspondante de l'UE.

Même après la révision de la loi sur les cartels, une étude du KOF (de l'EPF Zurich) révèle que près des trois quarts du panier de marchandises sur lequel se fonde l'indice national des prix à la consommation proviennent d'une part du marché public réglementé, et donc des prix administrés, et de l'autre de secteurs où le commerce international n'est pas possible. Voilà aussi une bonne raison de démanteler les entraves à la concurrence dans le domaine étatique et l'économie domestique, afin d'aiguillonner la concurrence sur un plan général. Cela vaut également pour le marché de l'électricité et certains secteurs de l'agriculture et de la poste, ainsi que pour les chemins de fer et les médias électroniques. Il est préjudiciable à l'ensemble de l'économie nationale que sous couvert de «service public», des pans entiers soient à l'abri de toute concurrence effective. Une adaptation de la loi sur le marché intérieur est urgente; la liberté d'établissement des entreprises, qui demeure exagérément entravée par des réglementations cantonales, doit à présent se concrétiser pleinement à l'échelle de toute la Suisse.

La politique énergétique revêt une importance particulière, parce que la création de valeur ajoutée dans l'industrie est inconcevable sans une source d'énergie suffisante à prix compétitif. Malgré le refus opposé par le souverain à l'ouverture du marché de l'électricité, la Suisse n'échappera pas à la nécessité, face à l'Europe, de créer des conditions-cadre susceptibles d'assurer son bon approvisionnement en électricité et en gaz, de garantir une marge de manœuvre suffisamment large aux entreprises ainsi que des prix compétitifs. Même si l'économie adhère aux objectifs climatiques officiels

de la Suisse, elle se doit de mettre le monde politique en garde contre la tendance à fixer des objectifs écologiques toujours plus ambitieux sans tenir compte de leurs conséquences économiques.

Les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications (TIC) ont une fonction clé pour l'économie nationale. L'Etat est appelé à jouer ici un rôle exemplaire en termes d'efficacité. Dans tous les domaines liés aux TIC, il convient d'éviter d'une manière générale les carcans réglementaires ou l'hyperréglementation. Au lieu d'édicter des législations sectorielles, mieux vaut appliquer, dans le domaine des médias comme dans celui des télécommunications, des règles générales de concurrence allant dans le sens d'une ouverture cohérente des marchés. La publicité ne doit pas être bridée au-delà des normes internationales impératives. Le but doit être de permettre à la Suisse de se tailler et de conserver une position de pointe, en comparaison internationale, dans toutes les technologies de l'information.

Les développements de l'économie mondiale, notamment en Asie du sud-est, donnent à penser que le processus de la globalisation va encore s'accélérer, autrement dit que la concurrence entre économies nationales va s'exacerber. Dans cette perspective, la mise en place d'un arsenal d'instruments juridiques solides et prévisibles dans le domaine des échanges extérieurs revêt une importance considérable pour les entreprises suisses ayant des activités globales et internationales. Pour ce qui concerne les rapports Suisse – UE, les conditions-cadre ont pu être sensiblement améliorées avec l'entrée en vigueur des sept accords sectoriels. Il s'agit maintenant de faire aboutir les bilatérales II, pour autant que l'on puisse trouver une solution satisfaisante pour la place financière suisse en matière de fiscalité ainsi qu'un meilleur accès réciproque aux marchés pour les produits agricoles transformés. L'ouverture de la Suisse aux dix nouveaux Etats membres de l'UE de l'Europe de l'Est et de la région méditerranéenne est une chose importante, tant économiquement que politiquement. Ici, la politique a incontestablement un rôle majeur à jouer pour dissiper les réticences concernant l'extension de la libre circulation des personnes. Car un échec sur ce point pourrait avoir des conséquences insoupçonnables et graves pour les sept accords sectoriels, partant pour toute l'économie helvétique. Une adhésion à l'UE aurait pour la Suisse à l'heure actuelle des inconvénients économiques non négligeables, notamment aux titres de la politique monétaire et des changes, de la politique financière et fiscale ainsi que du marché du travail et de la politique sociale. C'est la raison pour laquelle l'économie, à court et moyen termes, ne peut pas appuyer une démarche dans ce sens.

Le cycle des négociations lancé à Doha en 2001 est malheureusement tombé en panne à cause de divergences d'intérêts entre groupes d'Etats importants. Il a donc besoin d'un nouvel élan. D'où la nécessité de travailler à l'aboutissement de ce cycle naissant de négociations mondiales dans le courant de l'actuelle législature et de soutenir d'autres initiatives dans le cadre de l'OMC. A cette occasion, il convient de modifier dans le sens d'une plus grande ouverture du marché la stratégie suivie jusqu'ici par la Suisse en matière de politique agricole, stratégie qui met l'accent sur les mesures de protection aux frontières. C'est le seul moyen pour notre pays de pouvoir défendre ses intérêts avec pugnacité au sein de l'OMC.

Même si la priorité doit être accordée à l'approche multilatérale dans le cadre de l'OMC, il convient de ne pas négliger les instruments bilatéraux susceptibles de faciliter l'accès au marché. A ce titre, il faut donc encourager la conclusion de nouveaux traités de libre-échange avec nos principaux partenaires (Etats-Unis, Japon, etc.).

Les entreprises aux activités internationales, et notamment les PME, apprécient de pouvoir compter sur un certain soutien des pouvoirs publics en matière d'information sur les marchés étrangers, de mesures promotionnelles et de financement des exportations. A ce chapitre non plus, le travail ne manque pas. D'une part il faut adapter la garantie contre les risques à l'exportation (GRE), qui date de 1958, aux conditions

actuelles, en s'employant notamment à étendre l'assurance au risque de l'acheteur privé. Sans une assurance moderne et efficace contre les risques à l'exportation, la Suisse serait désavantagée sur le plan international; cela dit, on gardera à l'esprit que le caractère subsidiaire de l'offre et l'indépendance financière de la GRE sont conformes aux principes économiques fondamentaux. D'un autre côté, il convient de consolider d'urgence la position de l'OSEC dans l'intérêt de la promotion du commerce extérieur.

Pour la Suisse, parvenir à tenir solidement sa place dans le transport aérien international, et notamment intercontinental, constitue un atout comparatif essentiel. Il lui faut pour cela conserver des aéroports et une compagnie nationale efficaces. Or, l'aviation civile suisse se trouve aujourd'hui désorientée et plongée dans une grande incertitude. Il est donc urgent que la Confédération définisse clairement sa politique aérienne et crée des conditions-cadre qui permettent aux compagnies suisses d'affronter la concurrence étrangère à armes égales.

Politique sociale et santé publique

Avec plus de 25% de quote-part sociale – définie comme la part des recettes des assurances sociales dans le produit intérieur brut – la Suisse se classe dans le peloton de tête des pays industrialisés. Ce chiffre révèle surtout la progression fulgurante qu'ont connue les dépenses de prévoyance sociale au cours de dix dernières années, sans que l'on se soit beaucoup soucié d'assurer leur financement à long terme. Face aux trous de plusieurs milliards qui creusent les caisses de l'AVS, de l'AI et des fonds de pension des pouvoirs publics, il est impossible de faire l'économie d'une politique d'assainissement dans ce secteur. Pour assainir, il ne faut pas seulement, dans un premier temps, obtenir à nouveau une vue d'ensemble précise de la quantité de tâches mal discernables que l'on recense aujourd'hui sous le concept diffus d'assurances sociales. Il faut également dégager un consensus sur un certain nombre de nécessités: allongement de la durée de la vie active, départs à la retraite anticipée avec adaptation correspondante des rentes, allègement des offres de prestations au profit d'une aide sociale plus ciblée, claire séparation entre le principe de l'assurance et les objectifs de la répartition, etc. Si l'on ne veut pas que la politique sociale devienne un frein à la croissance, il faut adapter l'ensemble du dispositif social aux possibilités de croissance économique à long terme. Il s'agit de renforcer les faibles sans affaiblir les forts. Le Conseil fédéral doit jouer à cet égard un rôle pilote.

Dans le domaine de la santé, où la Suisse est le deuxième pays de l'OCDE par rapport à l'importance de ses dépenses en pour-cent du PIB, il est urgent de mettre en place de nouvelles structures d'incitation pouvant se traduire par une meilleure gestion des prestations, tant du côté des fournisseurs que des assurés. Après l'échec de la 2^e révision de la LAMal le 17 décembre 2003, révision qui comportait plusieurs nouveautés aux titres du financement des hôpitaux, de l'obligation de contracter, des réseaux de médecins ainsi que du subventionnement des primes d'assurance, le monde politique doit remettre sans tarder l'ouvrage sur le métier, car le temps presse. Il n'y a pas seulement le problème d'une situation préoccupante qui se perpétue en matière de coûts et de prix dans différents secteurs de l'assurance maladie (financement hospitalier, clause du besoin, équilibrage des risques). Il faut aussi se souvenir qu'au cours de ces prochaines années vont arriver à leur terme des réglementations provisoires que la 2^e révision partielle qui vient d'échouer aurait remplacées par des solutions définitives. Les milieux économiques demandent dès lors au Conseil fédéral et au Parlement de se prononcer rapidement sur la suite qu'ils comptent donner à ce dossier. En tout état de cause, les grands axes de la réforme sont déjà tracés: réduction des coûts, renforcement des éléments de concurrence, transparence et contrôle de qualité.

Résumé

Les décisions en matière de réformes doivent viser le long terme. Ce qui compte réellement, ce ne sont pas les effets conjoncturels ou de répartition à court terme, mais bien plutôt les mesures capables de renforcer le potentiel de croissance de notre pays. Le principe du développement graduel, qui repose sur le bon sens et la capacité d'adaptation des individus, a certainement bien plus de chances en Suisse que des thérapies de choc. Les réformes progressives prennent certes plus de temps, mais sont aussi mieux acceptées par le corps social. En empoignant les problèmes avec conviction, les responsables de la politique économique peuvent contribuer à renforcer le dynamisme de la croissance et de l'emploi. On sait d'expérience que les réformes réussissent lorsqu'elles sont accompagnées par des personnalités qui suivent une stratégie claire et la soutiennent de toutes leurs forces et sans réserve (Thomas Straubhaar). Les chances ne sont pas nulles de voir le Conseil fédéral dans sa nouvelle composition entreprendre les réformes nécessaires pour renforcer le marché et la concurrence et obtenir ainsi d'heureux résultats, tels qu'un raffermissement du budget, une fiscalité modérée, un peu moins de réglementations et une prévoyance sociale financable. Il est urgent d'agir de manière déterminée si l'on veut que la Suisse assure son haut niveau de prospérité à l'avenir.

Lorsque l'économie s'enrhume, il est coutumier d'entendre les sirènes appeler à un rôle accru de l'État. Aujourd'hui déjà pourtant, la Confédération mène une politique financière très anticyclique à travers de multiples canaux. Cela étant, et alors que les indicateurs financiers sont tous au rouge, des voix pressantes cherchent encore à entretenir certaines légendes: «démantèlement de l'État», «chute des recettes fiscales» ou part étatique «fort modeste en comparaison internationale». Un examen circonstancié des faits permet de réfuter ces trois légendes. Les chiffres sont en effet têtus, ils sont même alarmants.

Mythes et réalité en politique financière

Aujourd'hui déjà, la Confédération mène une politique financière très anticyclique à travers de multiples canaux (frein à l'endettement, report de l'élimination du déficit structurel, effet stabilisateur de l'assurance chômage et déficit du fonds pour les grands projets ferroviaires). Cela étant, et alors que les indicateurs financiers sont tous au rouge, des voix pressantes cherchent encore à entretenir certaines légendes. Trois légendes financières, largement relayées par les médias, font l'objet du présent article: le «démantèlement de l'État» consécutif aux mesures d'économies¹, le déficit imputable à la «chute des recettes fiscales»² et la part étatique «fort modeste en comparaison internationale»³. Ces légendes biaisent la réalité, voilent la gravité de la situation et masquent l'urgence de réformes structurelles dont les finances publiques ont besoin pour se remettre durablement à flot. Un examen circonstancié des faits permet de réfuter ces trois légendes. Les chiffres sont en effet têtus, ils sont même alarmants.

Du pseudo démantèlement de l'État...

Depuis 1990 les finances publiques consolidées de la Suisse, et particulièrement les comptes de la Confédération, n'ont pratiquement jamais connu l'équilibre⁴. Le millésime 2003 devrait lui aussi se clôturer, bien au-delà des attentes budgétaires, sur un déficit considérable de plusieurs milliards de francs. Depuis plus de dix ans, la Suisse a pris la mauvaise habitude de vivre au-dessus de ses moyens. Cela a contribué à un gonflement sans précédent de l'endettement public, qui a plus que doublé en passant de 98 à 235 milliards de francs entre 1990 et 2002⁵. En 1990, l'endettement de la Suisse n'excédait guère 30 pour cent de son PIB; il est désormais de 56 pour cent et frise les limites consenties par les critères de Maastricht. Pratiquement aucun autre pays de l'OCDE n'a connu pareille augmentation (graphique page 18 en haut). Certes, les déficits cumulés des collectivités publiques n'expliquent pas à eux seuls cet accroissement; l'enregistrement comptable des trous béants laissés par certaines régies et leurs caisses de pension (p. ex. CFF, Poste), à des fins de transparence, a aussi sa part de responsabilité. Néanmoins, et en dépit du frein à l'endettement, une nouvelle poussée de la dette de 10 milliards de francs est d'ores et déjà programmée en raison des déficits à venir de la Confédération sur la période 2003–2006. En étalant dans le temps l'élimination du déficit structurel, la récente révision de la loi sur les finances fédérales, qui a accompagné le programme d'allègement budgétaire 2003, fait une entorse considérable à la rigueur requise par le frein à l'endettement. Il en résulte une politique financière très anticyclique.

Le cumul impressionnant des déficits qu'a connu la Suisse réside incontestablement dans la perte de maîtrise des dépenses publiques. Celles-ci sont passées de 105 à 168 milliards de francs entre 1990 et 2002, ce qui représente une augmentation de 60 pour cent, soit le double de celle de notre économie dans le même temps⁶. La Suisse est, de tous les pays de l'OCDE, celui qui a proportionnellement le moins bien maîtrisé

¹ Paul Rechsteiner, document de la Conférence de presse de l'Union syndicale suisse, 7 janvier 2004.

² Newsletter du Département fédéral des finances (DF), août 2003, p. 1.

³ Peter Bodenmann, L'Hebdo, 24 décembre 2003, p. 12.

⁴ Administration fédérale des finances (AFF), Finances publiques en Suisse 2001, tableau A.1.1, p. 2s.

⁵ Information AFF.

⁶ Information AFF.

l'évolution de ses dépenses publiques (graphique page 18 au centre). Comme le «Concept des dépenses» présenté il y a deux ans l'avait précisément analysé et l'observation le confirme (voir chapitre «Finances et impôts», page 47ss), aucun changement de tendance ne se profile⁷. Les promesses de dépenses supplémentaires faites par le passé et inscrites dans les plans financiers sont encore nombreuses. Ainsi, même si l'on tient compte du premier train d'allègement budgétaire, la Confédération risque, par rapport à 2003, de voir augmenter ses dépenses de 7 milliards pour atteindre un total de 57 milliards de francs vers 2007. La thèse d'un prétendu «démantèlement de l'État» ne tient donc pas face à un examen sérieux de l'évolution budgétaire. Il ne s'agit pas de réduire les dépenses, mais bel et bien d'en limiter la hausse excessive. À cela s'ajoute le considérable accroissement des besoins financiers des assurances sociales qui s'élèvent pour 2025 à près de 8 points de pour-cent de TVA⁸, soit plus de 20 milliards de francs de dépenses supplémentaires. Ainsi, comme par le passé, les dépenses publiques risquent, si on ne corrige pas le tir, d'augmenter à une cadence bien plus rapide que notre économie, qui ne pourra bientôt plus suivre le rythme ni absorber la dérive programmée.

... à la prétendue chute des recettes

Le problème des déficits cumulés n'est, par contre, nullement imputable à une «chute» des recettes, comme certains voudraient le faire croire. Depuis 1990, les recettes fiscales n'ont cessé de croître vigoureusement, puisqu'elles sont passées de 85 à 131 milliards de francs en 2002 avec une certaine stabilisation depuis deux ans⁹ (graphique page 19 en haut). Cela constitue une augmentation de près de 55 pour cent, pratiquement le double de celle du PIB durant la même période. Tous les échelons de l'État (Confédération, cantons et communes) ainsi que les assurances sociales ont connu la même forte progression, abstraction faite de la correction de l'année 2000, exceptionnelle au niveau de la Confédération. Si on étend l'analyse à l'ensemble des prélèvements à caractère obligatoire, le constat reste le même, puisqu'ils sont passés de 119 à près de 180 milliards de francs entre 1990 et 2001 pour atteindre 43,3 pour cent du PIB¹⁰. De surcroît, les recettes issues des taxes ont également connu un essor substantiel entre 1990 et 2001, puisque leur rendement a quasiment doublé, passant de 13 à 21 milliards de francs¹¹. En comparaison internationale finalement, la Suisse figure dans le peloton de tête des pays qui ont connu la plus forte augmentation de leur charge fiscale entre 1990 et 2002 (graphique page 18 en bas).

Les chiffres montrent que la prétendue «chute» des recettes ne repose sur rien. Certains esprits ont peut-être tablé, avec optimisme, sur un accroissement des recettes exagérément élevé. Il n'y a que des espoirs démesurés d'accroissement des recettes qui ne se sont pas traduits dans les faits. Si ce juste retour aux réalités ne constitue en aucun cas une «perte» de recettes, il invite toutefois à la prudence dans les prévisions des recettes.

Un poids de l'État fort modeste en comparaison internationale?

En dépit des tendances irréfutables présentées plus haut, certains se retranchent finalement derrière le mythe d'une Suisse dont la part étatique serait «fort modeste en comparaison internationale». Les faibles performances de ces dernières années

⁷ economiesuisse, Concept des dépenses, 2001.

⁸ Département fédéral de l'intérieur (DFI), document de la Conférence de presse de l'île Saint-Pierre, 2003.

⁹ DFF, tableau annexé au communiqué de presse du 22.10.2003.

¹⁰ DFF, tableau annexé au communiqué de presse du 22.10.2003.

¹¹ AFF, Finances publiques en Suisse 2001, tableau A.3.1, p. 6.

démontreraient, en outre, l'absence de lien entre fiscalité attrayante et croissance économique. Pour étayer cette thèse, certains évoquent, sans chercher à en comprendre la signification réelle, la valeur révisée, à la fin de l'année dernière par le Département fédéral des finances, de la quote-part fiscale déclarée aux organes de l'OCDE. En effet, celle-ci est désormais inférieure de 4,5 points de pour-cent (soit 15 pour cent) à la valeur initialement calculée et permet aux autorités suisses de ne plus afficher, pour 2002, qu'une quote-part fiscale de 31,3 pour cent du PIB au lieu des 35,8 pour cent initialement calculés. Ce sont ainsi près de 20 milliards de francs qui ont «disparu» d'un coup de baguette magique comptable.

Précisément pour la Suisse, cette quote-part fiscale de l'OCDE ne mesure qu'imparfaitement l'étendue de l'action de l'État. L'OCDE elle-même recommande de manier avec «précaution»¹² cet indicateur dans le cadre des comparaisons des niveaux d'un pays à l'autre ainsi que pour des comparaisons dans le temps. La classification de l'OCDE¹³ ne comptabilise que les (a) versements obligatoires effectués (b) sans contrepartie (c) au profit des administrations publiques. Ainsi, tous les modes de financement de prestations publiques qui ne remplissent pas ces critères ne figurent pas dans la quote-part fiscale de l'OCDE. Le problème de comparabilité est en particulier aigu dans le traitement des cotisations de sécurité sociale obligatoires à des institutions de droit privé¹⁴ ainsi que dans la délimitation par rapport aux taxes à caractère contraignant¹⁵. En outre, le traitement des impôts paroissiaux et des crédits d'impôts (récupérables ou non) ainsi que l'existence ou non d'une contrepartie proportionnelle aux versements pose également des problèmes de délimitation d'un pays à l'autre. D'autre part, des différences dans le cycle économique ainsi que dans le calcul du PIB peuvent biaiser les comparaisons. Enfin, la comparabilité internationale n'est donnée que si la structure générale de financement des prestations publiques dans les différents pays est relativement homogène.

Ainsi, en raison d'une structure particulière de financement public, les chiffres comptabilisés dans la quote-part de l'OCDE relative à la Suisse ne peuvent être qu'en partie comparés à ceux des autres pays. En effet, bien plus que dans d'autres pays, les versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques ne représente, en Suisse, que la partie émergée de l'iceberg que constituent les activités financées par des prélèvements obligatoires et les taxes auxquels les citoyens ne peuvent pas forcément se soustraire. Ainsi, près de 20 pour cent du PIB fortement déterminés par l'intervention de l'État échappent aujourd'hui à la quote-part fiscale de l'OCDE:

- les contributions à caractère obligatoire aux assurances sociales à travers des institutions de droit privé (assurance maladie, deuxième pilier, assurance accident et caisses d'allocations familiales), soit 53 milliards de francs en 2001 ou 13 pour cent du PIB¹⁶;
- les taxes (émoluments administratifs, taxe hospitalière, redevance radio-TV, taxe poubelle), soit 21 milliards de francs en 2001 ou 5 pour cent du PIB¹⁷.

¹² OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965–1998, 1999, section 2, p. 52ss.

¹³ OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965–2002, 2003, Annexe 1 «Classification des impôts de l'OCDE et guide d'interprétation», p. 306 et Annexe 2 «Recettes non fiscales, recettes en capital et dons – définition des concepts», p. 330.

¹⁴ OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965–2001, 2002, section 1, p. 57ss.

¹⁵ OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965–2002, 2003, Annexe 1 «Classification des impôts de l'OCDE et guide d'interprétation», p. 305.

¹⁶ DFF, tableau «quotes-parts fiscales: impôts et contributions aux assurances sociales en Suisse 2001» annexé au communiqué de presse du 22.10.2003.

¹⁷ AFF, Finances publiques en Suisse 2001, tableau A.3.1, p. 6.

Si les autres pays connaissaient une structure de financement public relativement similaire à celle de la Suisse, on pourrait admettre la comparabilité des quotes-parts fiscales de l'OCDE en niveau absolu avec la valeur déclarée par la Suisse. Cependant, la Suisse fait précisément figure de « pionnier » dans le recours à des modes de financement public n'entrant pas dans la quote-part officielle de l'OCDE. Le niveau exceptionnellement élevé en Suisse de ces sources de financement « exotiques » est, d'ailleurs, confirmé par un examen circonstancié des récentes statistiques de l'OCDE¹⁸:

- Plus de 40 pour cent du financement des prestations sociales en Suisse provient de contributions obligatoires au secteur privé (p. ex. LPP, LAMal, assurance-accident) n'entrant pas dans la quote-part fiscale de l'OCDE. Il s'agit presque du niveau le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. Mis à part l'Islande et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas et le Mexique, aucun autre pays de l'OCDE ne connaît véritablement de système comparable de contributions obligatoires à des institutions de droit privé pour financer ses prestations sociales.
- Avec des recettes non fiscales se chiffrant à près de 9 pour cent du PIB, la Suisse connaît le niveau le plus élevé des pays de l'OCDE, exception faite de la Norvège, qui engrange de considérables recettes non fiscales issues de son pétrole. En Suisse, ces recettes non fiscales proviennent en grande partie du rendement des taxes, souvent à caractère contraignant, collectées à l'échelon cantonal et communal eu égard au caractère fédéraliste des finances publiques suisses. Dans les autres pays de l'OCDE, la part moyenne des recettes non fiscales se situe par contre à un niveau nettement inférieur oscillant entre 5 et 6 pour cent selon qu'il s'agit d'un pays à structure centralisatrice ou fédéraliste.

En d'autres termes, là où la Suisse finance « hors » quote-part fiscale son système de santé public par des primes obligatoires d'assurance maladie ou son secteur du retraitement des déchets par une taxe-poubelle, d'autres pays financent ces activités par des impôts figurant dans leur quote-part fiscale: le niveau de cette dernière dépend donc dans une large mesure de la définition qu'on veut bien lui donner. Il n'est pas étonnant qu'une évaluation limitée au seul indicateur de la quote-part fiscale ne permette pas d'établir un lien solide entre sa valeur absolue et la croissance économique. Ainsi, si l'on considère en Suisse tous les prélèvements à caractère obligatoire et toutes les taxes, ce sont environ 50 pour cent du PIB qui sont absorbés, puis redistribués par l'intervention de l'État. Ce chiffre correspond d'ailleurs environ à la part au PIB des dépenses des institutions financées par des prélèvements à caractère obligatoire en 1999, telle que calculées par l'Administration fédérale des finances (graphique page 19 en bas). Compte tenu des récentes évolutions, il ne serait pas étonnant de constater aujourd'hui que ces dépenses issues de prélèvements obligatoires constituent plus de la moitié du PIB.

¹⁸ OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965–2002, 2003, pour les contributions sociales obligatoires, voir chapitre B «Le financement des prestations sociales» de la partie III «Tableaux par pays», p. 197ss; pour les taxes, voir tableau «Recettes perçues par l'administration» de la partie VI «Recettes fiscales, recettes non fiscales et dons par niveau de l'administration publique», p. 278.

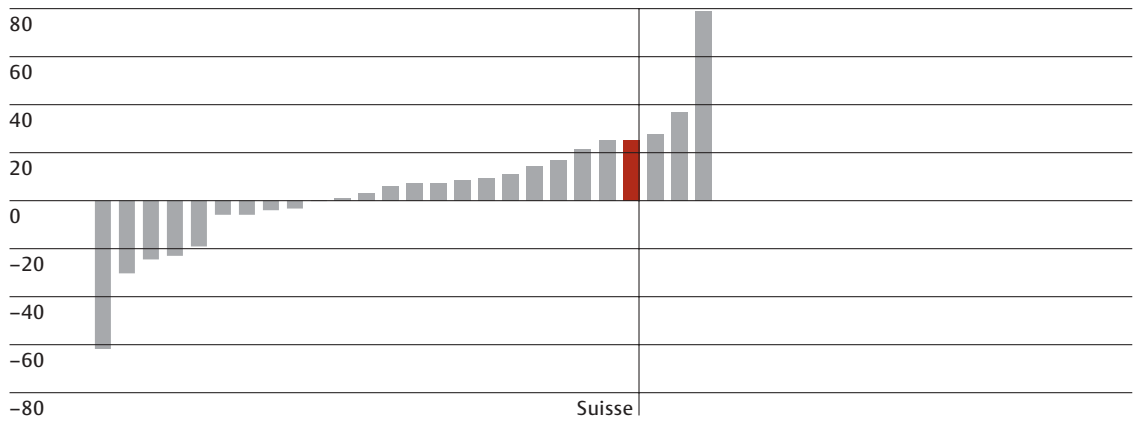
Les problèmes de définition, et le fait que le rapport qualité-prix des différentes prestations publiques transparaisse insuffisamment, limitent fortement la comparabilité internationale de la quote-part en niveau absolu. Cette question est clairement exposée dans le «Concept des dépenses». Cela étant, il faut relever que la comparabilité internationale s'améliore considérablement dès lors que l'on considère l'évolution des quotes-parts nationales, pour autant que leurs définitions restent inchangées pour garantir l'homogénéité des séries chronologiques. Sur ce plan-là, le bilan depuis 1990 est accablant pour la Suisse, quelle que soit la définition retenue (graphiques page 18 au centre et en bas) que presque tous les membres de l'OCDE sont parvenus, parfois dans une large mesure, à réduire leur quote-part de l'État et à endiguer la hausse de leur quote-part fiscale, la Suisse, elle, s'est distinguée en ravissant la première place pour la croissance de ses dépenses publiques et en figurant dans le peloton de tête pour ce qui est de l'alourdissement de sa charge fiscale. En d'autres termes, pratiquement aucun pays de l'OCDE n'a connu une augmentation du poids de l'État aussi forte que la Suisse, tant du côté des prestations que de celui des recettes fiscales.

Conclusion

Que conclure de cette avalanche de chiffres? Nul démantèlement de l'État, nulle chute des recettes, nulle part modérée de l'État dans notre économie en comparaison internationale, mais bel et bien un accroissement, excessif et avéré en comparaison internationale, des déficits, de l'endettement, des dépenses publiques et de la charge fiscale. En dépit de cet accroissement sans précédent du poids de l'État au niveau international, la croissance du PIB suisse a, malgré tout, été une des plus faibles de tous les pays de l'OCDE depuis 1990. Il va de soi que la compétitivité d'un pays ne se mesure pas seulement à l'efficacité de sa politique financière et qu'il y a bien d'autres facteurs déterminants en politique économique qu'il convient d'aménager au mieux. Il faut, toutefois, cesser de croire que la Suisse figure encore en tête des pays de l'OCDE en matière de finances publiques. Ceux qui prétendent le contraire enjolivent la situation et font preuve de négligence dans leur analyse, voire, pire, cherchent à masquer l'implacable réalité. Malheureusement, la protection d'intérêts partisans s'effectue souvent au détriment de l'intérêt général. Sortir la Suisse de la spirale défavorable dans laquelle elle s'est engagée demande un effort collectif important. Celui-ci passe notamment par des réformes structurelles permettant d'alléger le budget de façon substantielle et d'améliorer continuellement la compétitivité fiscale de notre pays.

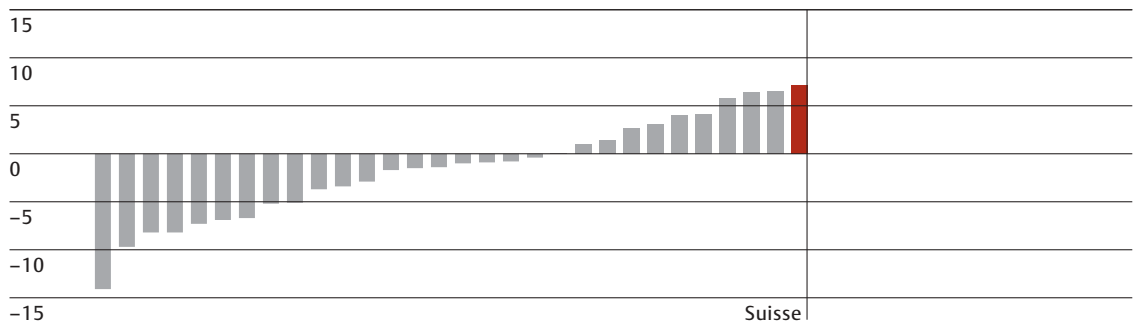
Evolution de la quote-part d'endettement 1990–2002, en points de % du PIB

La Suisse comparée aux autres pays de l'OCDE



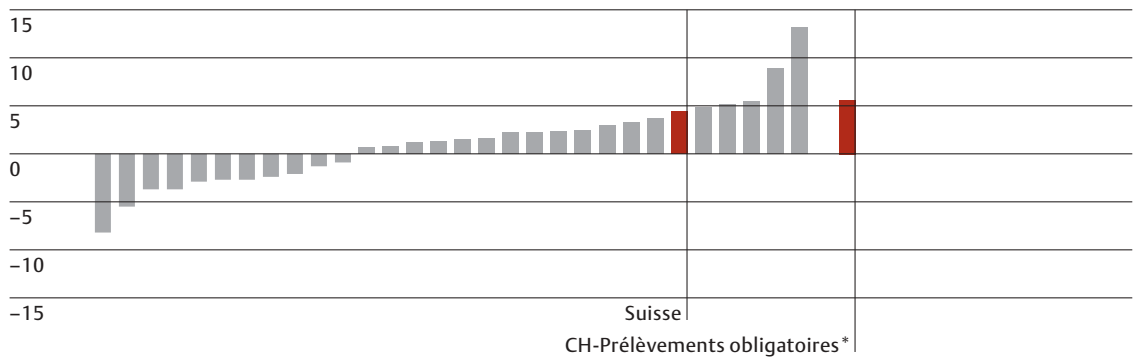
Evolution de la quote-part de l'Etat 1990–2002, en points de % du PIB

La Suisse comparée aux autres pays de l'OCDE



Evolution de la quote-part fiscale 1990–2002, en points de % du PIB

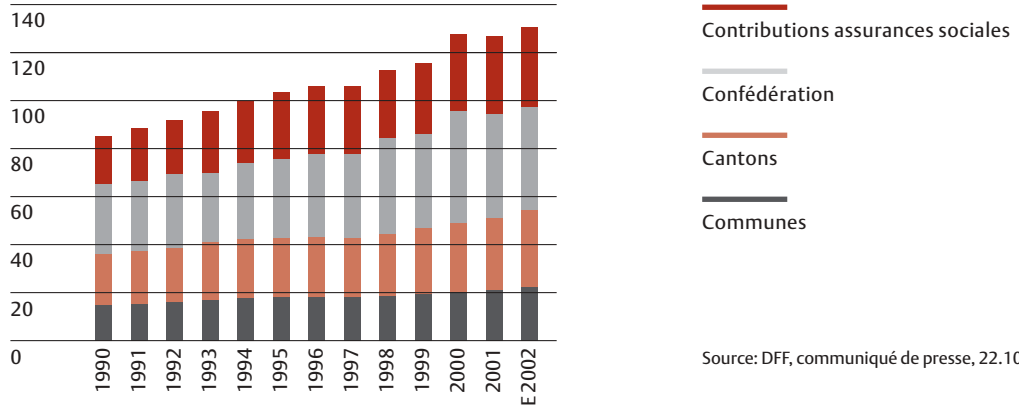
La Suisse comparée aux autres pays de l'OCDE



Sources: Perspectives de l'OCDE 74, 2003; AFF; OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965–2002, 2003; DFF, Communiqué de presse du 22.10.2003
* 1990–2001

Evolution des recettes fiscales 1990–2002

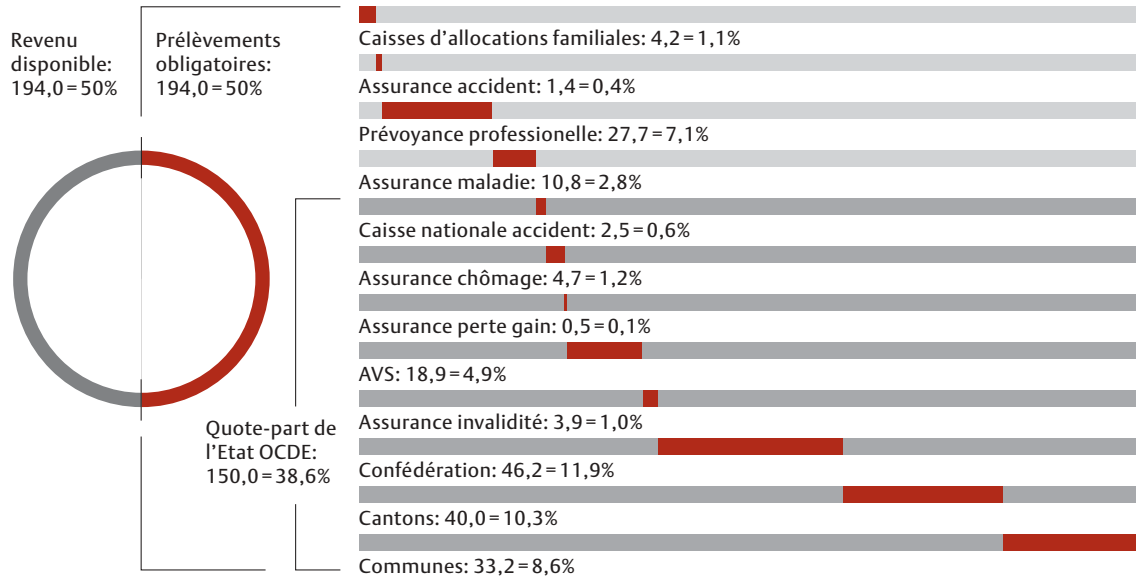
En milliards de francs



Source: DFF, communiqué de presse, 22.10.2003

Part des dépenses de l'Etat au PIB, 1999, en milliards et en %

Institutions financées par des prélèvements à caractère obligatoire



Source: AFF, dans: la Vie économique, 2/2002.

Le changement climatique est un défi considérable par son ampleur, par la diversité des activités concernées et par l'importance des mesures nécessaires. Contrairement aux pluies acides, qui retombent pour partie sur le territoire des pays pollueurs, il est un problème global, dont tous les pays sont à la fois responsables et victimes. Il soulève aussi des questions nouvelles en matière économique notamment. *economiesuisse* soutient une politique climatique nationale active et responsable, qui tienne compte du contexte international.

Défis de politique climatique

Gaz à effet de serre et changement climatique

Il existe aujourd'hui un large consensus chez les scientifiques, selon lequel les changements climatiques sont déjà en cours et les activités humaines y contribuent. En effet, la température de la Terre est déterminée en partie par un processus naturel appelé «l'effet de serre». Si certains gaz à effet de serre existent à l'état naturel, les activités humaines rejettent des gaz supplémentaires dans l'atmosphère. Les principaux gaz qui favorisent le phénomène sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄) et le protoxyde d'azote (N₂O).

L'augmentation des gaz à effet de serre entraîne déjà des changements climatiques. En absorbant les rayonnements infrarouges, ces gaz contrôlent la manière dont l'énergie naturelle circule dans le système climatique. En réaction des émissions, le climat doit s'adapter à une couche plus épaisse de gaz à effet de serre pour maintenir l'équilibre entre l'énergie provenant du soleil et celle qui est renvoyée dans l'espace. Les observations montrent que les températures mondiales se sont élevées de 0,3 à 0,6°C depuis l'ère pré-industrielle. Pour la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques, il est de plus en plus évident que la plus grande partie du réchauffement observé au cours des 50 dernières années est imputable aux activités humaines. Depuis le début de l'ère industrielle, le développement économique, largement fondé sur l'utilisation de sources fossiles d'énergie, a conduit à une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. L'agriculture, l'industrie, les transports, l'habitat rejettent des centaines de millions de tonnes de gaz carbonique au travers de la combustion de charbon, de pétrole ou de gaz naturel.

Impacts probables du changement climatique

Bien que des incertitudes subsistent au sujet du moment et du rythme des changements futurs de la concentration des gaz à effet de serre, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) des Nations Unies (un organisme international composé de 2000 des plus grands spécialistes mondiaux du climat) estime que la température moyenne à la surface de la terre pourrait s'accroître encore de 2°C entre 1990 et 2100 (de 1 à 3,5°C selon les scénarios). Cette hausse serait beaucoup plus importante que toutes celles survenues au cours des 10 000 dernières années. La projection repose sur un large éventail d'hypothèses prenant en compte les principaux facteurs à l'origine des futures émissions (comme la croissance démographique et les changements technologiques), mais ne tient pas compte des mesures de lutte contre les émissions. De nombreuses incertitudes demeurent quant à l'ampleur et aux impacts des changements climatiques, en particulier au plan régional. En raison de certains effets retardateurs, les températures de surface ne réagissent pas immédiatement aux émissions de gaz à effet de serre, de sorte que les changements climatiques se poursuivent pendant des siècles après que les concentrations atmosphériques se sont stabilisées.

En général, plus les changements climatiques sont rapides, plus le risque de dommages est grand: ils risquent fort d'avoir des incidences sensibles sur l'environnement de la planète. On s'attend par exemple à une élévation moyenne du niveau de la mer de 9 à 88 cm d'ici à 2100, ce qui se traduirait par une inondation des régions de faible altitude et par d'autres dégâts. Les autres effets seraient une hausse des précipitations mondiales et une modification de la gravité ou de la fréquence des phénomènes extrêmes. Les zones climatiques pourraient se déplacer verticalement vers les pôles, perturbant les forêts, les déserts, les prairies et d'autres écosystèmes non aménagés. Cela entraînerait le déclin ou la désagrégation de nombre d'entre eux et l'extinction de certaines espèces.

Le GIEC prévoit notamment une augmentation de la variabilité du climat et considère comme probable une augmentation du nombre de jours chauds et de vagues de chaleur pour la quasi-totalité des zones terrestres. Une liste des conséquences probables a ainsi été établie: augmentation des risques de feux de forêts, dégradation de la qualité et de la quantité d'eau disponible, décroissance de la production hydroélectrique dans les régions sensibles à la sécheresse, diminution de la fiabilité de l'approvisionnement électrique, diminution de la production agricole. Par ailleurs, le réchauffement pourrait entraîner la disparition d'entre un tiers et la moitié de la masse des glaciers alpins au cours des cent prochaines années, ainsi qu'une réduction sensible du manteau neigeux dans les Alpes, avec des conséquences importantes pour les stations de ski de moyenne montagne. D'une manière générale, les pays en développement seront les principales victimes du changement climatique car leurs économies sont plus fragiles et plus dépendantes des milieux naturels, tandis que certains pays froids pourraient globalement en bénéficier, du fait notamment de l'augmentation de leurs rendements agricoles.

Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro de 1992 a apporté une première réponse internationale aux défis climatiques, avec l'adoption par 171 Etats de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Son objectif est «la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique du système climatique». Dans le cadre de cette convention entrée en vigueur le 21 mars 1994, les pays de l'OCDE, l'Ukraine, la Russie ainsi que la plupart des pays d'Europe orientale se sont engagés à stabiliser le volume de leurs émissions de gaz à effet de serre en l'an 2000 au même niveau qu'en 1990.

Certaines simulations économiques suggèrent qu'il serait économiquement rationnel de repousser dans l'avenir la maîtrise des émissions afin de l'effectuer à un moindre coût. Ces simulations reposent cependant sur un pari quant aux évolutions technologiques, qui est contraire au principe de précaution unanimement reconnu lors du Sommet de Rio. De plus, certains des dommages prévisibles, comme la réduction de la biodiversité, sont irréversibles. Dans ces conditions, le principe de précaution commande d'agir dès aujourd'hui pour freiner l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Protocole de Kyoto

En 1997, la 3^{ème} réunion de la Conférence des parties de la CCNUCC a constitué une étape essentielle du processus: l'adoption du protocole de Kyoto. A cette date, les représentants de 159 pays ont approuvé un protocole engageant 38 pays industrialisés à réduire leurs émissions. Le protocole recouvre plusieurs dispositions:

D'abord, les pays développés ont pris des engagements de réduction ou de stabilisation de leurs émissions portant sur la période 2008–2012 par rapport à 1990, année de référence commune (Union européenne et Suisse: –8%; Etats-Unis: –7%; Japon et Canada: –6%).

Ensuite, afin de respecter ces engagements, chaque Etat doit mettre en œuvre des programmes nationaux de mesures. Afin d'y parvenir, il a été décidé de mettre en place, à partir de 2008, un système d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre entre Etats. Les engagements certifiés créant des quotas, un pays qui parviendrait à réduire ses émissions au-delà de son engagement pourrait revendre à un autre pays le surplus de réductions qu'il a réalisées sur son territoire. A l'inverse, un pays éprouvant des difficultés à réduire ses émissions pourrait acheter des permis à un autre pays.

Enfin, un mécanisme de développement propre a été créé, qui permet aux pays développés de financer des projets de réduction d'émissions dans des pays en développement et de recevoir en échange un crédit d'émission. Un mécanisme de mise en œuvre conjointe permet également de financer des réductions d'émissions dans les pays en transition.

Le protocole de Kyoto se caractérise ainsi par le fait qu'il permet de satisfaire à une partie des exigences de réduction individuelle par des engagements à l'étranger. Cette possibilité a été autorisée en partant de l'idée qu'il faut pouvoir investir là où le retour sur investissement est le meilleur. Pour le climat global, le lieu où les émissions de gaz à effet de serre sont réduites ne joue aucun rôle.

La Suisse est le 111^{ème} Etat qui a ratifié le protocole, le 9 juillet 2003. Pour entrer en vigueur, le protocole doit cependant être ratifié par au moins 55 parties à la Convention, représentant 55 pour cent des émissions de dioxyde de carbone des pays développés en 1990. En juillet 2001, lors de la 6^{ème} Conférence des parties de Bonn, la communauté internationale a fixé les modalités de mise en œuvre du protocole de Kyoto et a conclu un accord sur l'assistance financière aux pays en développement. Cette décision politique prévoit en particulier que chaque Etat doit mettre en œuvre un programme national de mesures avant de recourir aux mécanismes prévus par le protocole de Kyoto, et que les pays industrialisés peuvent utiliser la gestion des forêts en vue d'atteindre les objectifs de réduction d'émissions.

Faiblesses du protocole de Kyoto

Le protocole de Kyoto n'est pas sans défaut. Ainsi, même si les pays en développement reconnaissent qu'ils devront eux aussi participer à l'effort général de maîtrise des émissions, le protocole ne comporte aucun engagement précis de leur part. Le protocole résulte ainsi pour l'essentiel d'un compromis diplomatique entre pays développés qui se sont alloués entre eux des quotas. Ces derniers ne sont l'expression ni de la rationalité économique, ni de l'équité. Au final, les réductions d'émissions acceptées sont très inférieures à ce qui serait nécessaire d'après les scientifiques pour stabiliser les émissions à un niveau compatible avec le principe de précaution. De même, le principe des quotas soulève des difficultés de contrôle et de sanction et le protocole demeure muet sur l'après 2012. Mais surtout, l'année de référence choisie (1990) est très favorable aux pays en transition, notamment à la Russie puisque cette année correspond à un moment où ce pays consommait – gaspillait – beaucoup d'énergie. Depuis lors, ses émissions ont fortement baissé et l'objectif accordé à Kyoto (0%) apparaît très laxiste. Ceci résulte de la répartition initiale discutable des quotas et réduit considérablement la crédibilité du processus de Kyoto.

En particulier les Etats-Unis se sont dissociés du protocole de Kyoto. La décision de l'administration Bush de ne pas ratifier ce protocole constitue un défi de taille tant sur le plan des changements climatiques que sur celui de la compétitivité pour les économies concurrentes des Etats-Unis. Car de tous les pays industrialisés, les Etats-Unis sont le plus gros émetteur de gaz à effet de serre et le plus gros émetteur par habitant. Il faut toutefois reconnaître que le gouvernement des Etats-Unis procède à d'importants investissements pour stimuler l'innovation et encourager l'utilisation accrue d'énergie plus propre. En outre, de nombreux Etats prennent d'importantes mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier la Californie, l'Oregon, le Massachusetts et le New Hampshire. La ratification par la Russie est encore incertaine. Or sans la Russie, la part d'émissions sous contrôle n'est pas suffisante pour déclencher une mise en application du protocole.

Objectifs de l'Union européenne

Pour atteindre ses objectifs de réduction, les 15 Etats membres de l'Union européenne ont mis en commun leurs engagements de réduction. En mutualisant leurs efforts, les membres de l'UE se sont donné des marges de manœuvre tenant compte des situations nationales très différentes. La répartition de l'effort entre les pays membres est ainsi solidaire. Par exemple, l'Allemagne s'est engagée à réduire ses émissions de 21 pour cent, notamment par la modernisation des centrales thermiques en ex-Allemagne de l'Est, et la France doit stabiliser ses émissions au niveau de 1990. En revanche, le Portugal, a la possibilité d'augmenter ses émissions de gaz à effet de serre de 27 pour cent. Au surplus, la directive européenne 2003/87/EC du 13 octobre 2003 établit un système d'échange de quotas au sein de l'UE à partir de 2005 pour les industries intensives en énergie. Les Etats membres sont chargés d'attribuer les quotas aux entreprises concernées en élaborant jusqu'au 31 mars 2004 un plan national d'allocation des quotas. Les émissions couvertes devraient représenter environ 46 pour cent du total des émissions de CO₂ de l'UE en 2010 et 4000 à 5000 installations devraient être concernées dans l'ensemble de l'UE.

Selon les projections actuellement disponibles, plusieurs Etats de l'Union européenne auront de la difficulté à atteindre leurs objectifs de réduction de CO₂. C'est pourquoi l'UE a lancé son projet de marché intérieur des certificats d'émission négociables, que la Commission européenne a laissé comprendre qu'avec ou sans Kyoto, elle mènerait à bien. Bon nombre d'organisations économiques faîtières des pays membres de l'Union expriment toutefois aujourd'hui des réserves au sujet des objectifs contraignants de décarbonisation en raison des répercussions négatives sur la capacité concurrentielle de l'économie européenne par rapport à l'économie américaine en particulier. De plus, outre leurs influences sur la compétitivité, des mesures de réduction prises unilatéralement peuvent conduire à une fuite du carbone si la maîtrise des émissions de CO₂ dans certains pays tendent à accroître les émissions dans d'autres. La réflexion est ainsi en cours au sein de l'organisation faîtière de l'économie européenne (UNICE) sur les risques que fait peser la politique climatique communautaire sur la croissance. Les considérations qui suivent partent cependant de l'hypothèse qu'il n'y aura pas de changement de cap de la politique environnementale de l'Union européenne. Dans le cas contraire, une nouvelle appréciation de la situation devrait être opérée au sein d'économiesuisse, étant entendu que la Suisse serait mal inspirée de faire cavalier seul dans ce domaine en particulier.

Loi sur le CO₂

La loi sur le CO₂ constitue la pièce maîtresse de notre législation susceptible d'atteindre les objectifs de réduction des émissions. Dans cette loi, notre pays s'est imposé des objectifs qui dépassent ceux inscrits dans le protocole de Kyoto. Il est en effet prévu de réduire les émissions de 10 pour cent d'ici à 2010 par rapport à leur niveau de 1990. La réduction doit être de 15 pour cent dans le secteur des combustibles et de 8 pour cent dans celui des carburants. Aujourd'hui, nous sommes encore très éloignés de ces objectifs. Dans le secteur des transports, en dépit des différentes mesures prises, les émissions en 2002 étaient mêmes supérieures de 6 pour cent à leur niveau de 1990. Dans le domaine des combustibles en revanche, les résultats de l'Agence pour l'énergie de l'économie sont encourageants.

Selon la loi sur le CO₂, les réductions d'émissions doivent reposer en premier lieu sur des mesures facultatives. S'il s'avère que ces objectifs ne peuvent pas être atteints par des dispositions librement consenties, la Confédération pourra alors prélever une taxe d'incitation sur les agents énergétiques fossiles. Cette taxe sera, au plus, de 210 francs par tonne de CO₂, ce qui équivaut à un renchérissement du prix du carburant

de 50 centimes par litre. Elle aurait deux répercussions majeures: elle exercerait d'abord un effet incitatif sur le comportement du consommateur, qui se traduirait par un recul de la demande d'énergie fossile. En second lieu, elle entraînerait une diminution du tourisme à la pompe puisqu'elle modifierait le rapport des prix avec les pays voisins. La taxe étant incitative, il est donc prévu qu'elle soit redistribuée à la population.

La loi sur le CO₂ reconnaît les mécanismes flexibles. Si Kyoto entre en vigueur, la Suisse pourra donc faire porter à son compte des réductions d'émissions obtenues à l'étranger à travers les mécanismes flexibles pour répondre à l'exigence quantitative de réduction figurant dans la loi. Economiquement, il est essentiel que les réductions d'émissions puissent avoir lieu là où leur coût est le plus faible, pour rendre le système performant. En effet, les agents ayant les coûts marginaux de maîtrise des émissions les plus faibles ont intérêt à procéder à des investissements de dépollution pour vendre des permis d'émission aux agents ayant des coûts plus élevés. Inversement, ces derniers peuvent acheter des permis plutôt que de procéder à des réductions d'émissions trop coûteuses. Le Conseil fédéral et les milieux politiques accordent toutefois une grande importance à ce que la majorité des prestations de réduction se fasse dans le pays (supplémentarité subsidiaire des réductions à l'étranger), mais la question reste controversée.

Tenant compte des objectifs internationaux de décarbonisation, l'économie suisse a soutenu et soutient les objectifs de la loi sur le CO₂. Mais il est essentiel que les mesures de réduction des émissions soient coordonnées à l'échelle internationale. Si un pays décide de manière isolée l'introduction de mesures – comme une taxe sur le CO₂ – de contrôle d'émissions, il modifie la compétitivité de ses branches exportatrices. D'un côté, la capacité concurrentielle des activités intensives en énergie est détériorée; de l'autre, celle des secteurs peu intensifs en énergie est augmentée. La résultante de ces deux effets est incertaine, mais devrait être défavorable. En effet, les pertes de compétitivité sont concentrées sur certains secteurs, où elles exercent un impact suffisamment sensible pour conduire à des délocalisations d'activités, tandis que les gains de compétitivité sont plus diffus, et dans l'ensemble modestes, de sorte que leur impact est réduit. L'introduction par la Suisse seule de mesures de décarbonisation constituerait un frein à sa croissance.

Agence de l'énergie pour l'économie

Avec la collaboration des autres organisations économiques concernées, l'économie suisse a fondé l'Agence de l'énergie pour l'économie afin d'atteindre les objectifs de la loi sur le CO₂ par le biais de mesures volontaires et d'éviter ainsi aux entreprises membres de devoir s'acquitter de l'éventuelle taxe d'incitation. L'Agence s'est contractuellement engagée auprès de la Confédération à atteindre des objectifs quantitatifs de diminution des émissions dans le domaine des combustibles et les résultats obtenus jusqu'ici sont très satisfaisants compte tenu de la difficulté de l'exercice.

Aujourd'hui, quelque 1000 entreprises de l'économie suisse sont déjà associées au processus de l'AEnEc visant à accroître l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de CO₂. Pour elles, les premiers avantages d'un tel choix sont la baisse des coûts d'exploitation et la possibilité d'être exonérées de la taxe d'incitation sur le CO₂ pour le cas où elle serait appliquée. Mais la condition posée est la conclusion de conventions d'objectifs et la mise en œuvre suivie de ces accords au fil des ans. Même les sociétés qui ne souhaiteraient pas être exemptées du paiement d'une éventuelle taxe sur le CO₂ parce que le mécanisme de restitution leur rapporterait davantage que ne leur coûterait la taxe, tirent un notable avantage de la baisse des coûts d'exploitation. Les mesures retenues dans les conventions d'objectifs doivent toutes être rentables après une période de remboursement de deux à quatre ans, c'est-à-dire contribuer à réduire les coûts d'exploitation et à améliorer ainsi la compétitivité des entreprises.

Au début de l'année 2004, une quarantaine de groupes d'entreprises ont terminé leurs travaux préliminaires en vue de conclure une convention d'objectifs. Soit ils sont sur le point de passer l'audit de la Confédération, soit ils l'ont déjà passé avec succès, ce qui signifie que les objectifs qui leur sont assignés sont suffisants ou conformes à la loi sur le CO₂. Commence alors la mise en œuvre proprement dite, c'est-à-dire la concrétisation du paquet de mesures défini approximativement. L'aide fournie par l'AEnEc à cette occasion consiste à mettre le savoir-faire de ses ingénieurs-conseils à disposition et à favoriser les échanges d'expériences afin de tenir les délais du programme d'application. Elle rend aussi d'appréciables services supplémentaires aux entreprises. L'examen des flux d'énergie d'une exploitation permet presque toujours de découvrir de nouvelles possibilités d'amélioration des processus de transformation, autrement dit, pour l'essentiel, de réduire les coûts de traitement, de stockage et d'entretien. Sur un site de production important, par exemple, on a vu que la baisse de consommation de chaleur pour le processus de fabrication s'est accompagnée d'une diminution correspondante de l'utilisation des pompes. Le nouveau régime de pompage a réduit sensiblement le nombre des démarrages, autrement dit l'usure des agrégats, et prolongé ainsi la durée de vie du dispositif. Enfin, il a été possible de remplacer les anciennes pompes par de nouvelles de dimension plus modeste, d'où une réduction supplémentaire des coûts de l'installation.

Récemment, par exemple, dans une installation d'embouteillage, une analyse énergétique a mis au jour des faiblesses du système de production: immobilisation des machines, temps de préparation, volume de charge défavorable, etc.. Après identification et suppression de ces points faibles, la durée de fonctionnement utile de l'ensemble du dispositif a presque doublé.

Souvent les gains d'efficacité énergétique, en l'occurrence la baisse de consommation d'énergies fossiles, s'accompagnent d'une diminution des émissions de particules de dioxyde de soufre (SO₂) et d'oxyde d'azote (NOx), ainsi que d'hydrocarbures imbrûlés; cela correspond de facto à un effort de protection du milieu naturel qui sera utile à l'entreprise lorsque ces émissions seront visées par la législation sur la protection de l'environnement. L'utilisation rationnelle de l'énergie contribue ainsi au développement durable. Enfin il est évident que les entreprises qui se sont associées au programme de l'AEnEc pour les gains d'efficacité énergétique et la réduction des émissions de CO₂ peuvent en retirer un bénéfice considérable en termes d'image. D'ailleurs l'AEnEc a décerné à toutes celles qui ont déjà subi avec succès en 2003 l'audit de la Confédération un label CO₂ baptisé «Engagé pour la protection du climat».

Projet de centime climatique

Pour atteindre les objectifs de la loi sur le CO₂, la taxe ne constitue que la solution de dernier recours. Ce n'est qu'après avoir épuisé sans succès toutes les autres mesures volontaires qu'une taxe serait imposée. Contrairement à une opinion trop largement répandue, la taxe sur le CO₂ ne représente donc pas un objectif en soi de notre politique climatique.

Le centime climatique est une mesure volontaire au sens de la loi sur le CO₂. L'objectif premier est d'atteindre les objectifs légaux dans le domaine des carburants, mais il est envisageable d'étendre son action dans le secteur des combustibles. Le centime constitue donc une alternative à la taxe. Son montant devrait être fixé en accord avec le Département fédéral concerné; il sera au plus de 1,9 centime. L'option de la taxe CO₂ est toutefois maintenue, au cas où l'objectif global de décarbonisation n'est pas atteint. L'utilisation des ressources provenant du centime climatique (entre 70 et 130 millions de francs par année selon le niveau de la perception) se fera en faveur de projets domestiques et internationaux. Une partie de la réduction nécessaire d'émissions sera obtenue

par le biais d'économies dans le secteur suisse des transports (en particulier, promotion des systèmes Eco-Drive, du Car-Sharing et des carburants alternatifs), le reste sera atteint en achetant des certificats d'émissions. Selon les promoteurs du projet, au moins 51% des réductions d'émissions seront visés par le biais de mesures domestiques; elles mobiliseront au moins deux tiers des moyens financiers disponibles.

Le commerce de certificats devrait se développer en Europe même si le protocole de Kyoto n'entraîne pas en vigueur. Le centime climatique est donc aussi une opportunité intéressante pour la Suisse de faire de premières expériences sur ce marché européen et de gagner sa place dans ce domaine d'activité qui devrait gagner rapidement en importance. Les coûts de fonctionnement de la fondation du centime pour le climat sont estimés à 1,5 million de francs par an. Dans une récente étude de la Confédération, les effets d'une taxe sur le CO₂ ont été comparés à ceux du centime pour le climat. Les auteurs sont partis de l'hypothèse qu'il faudrait prélever une taxe sur le CO₂ de 30 centimes par litre de carburant pour compenser, de la même manière que le centime climatique, la différence par rapport à l'objectif à atteindre. Cette étude conclut en substance que le système du centime climatique est un instrument efficace, simple, bien ciblé et économiquement supportable. Au surplus, il serait mieux perçu par la population que la taxe.

Selon l'Union pétrolière, les coûts économiques d'une taxe CO₂ sont environ cinq fois plus élevés que ceux du centime climatique. Cette différence s'explique surtout par le fait que le centime climatique n'entraîne pas de pertes de recettes dans les ventes de carburants aux frontières nationales. Les prix de l'essence en Suisse, moins élevés que chez nos voisins, incitent les frontaliers à faire le plein chez nous. La taxe sur le CO₂ provoquerait une baisse du rendement des impôts sur les huiles minérales de quelque 650 millions de francs, ce qui affecterait lourdement les caisses de la Confédération. Le centime climatique, en revanche, n'a pratiquement pas d'effet sur les finances publiques. De plus, un prix des carburants supérieur en Suisse renverserait la tendance du tourisme du plein. Le carburant sera alors acheté à l'étranger plutôt qu'en Suisse, ce qui améliore le bilan CO₂ sur le papier, mais ne réduit pas les émissions de CO₂ dans la réalité. Les économies de CO₂ résultant du centime pour le climat sont, en revanche, bien réelles.

Pour toutes ces raisons et dans l'hypothèse du maintien du cap de la politique climatique internationale, Economiesuisse soutient le projet de centime climatique, qui complète judicieusement le dispositif de mesures volontaires déjà mis en place, notamment par l'Agence de l'énergie. De surcroît, une application combinée – pour les carburants et les combustibles – du projet de centime climatique permettra d'envisager la création d'une structure globale de maîtrise des émissions domestiques de CO₂, sous la forme d'une Agence de l'économie pour le climat.