

**Staatssekretariat für Wirtschaft
Secrétariat d'Etat à l'économie
Segretariato di Stato dell'economia
State Secretariat for Economic Affairs**



Comment dynamiser l'économie suisse?

Exposé de

Jean-Daniel Gerber

Secrétaire d'Etat

devant la

Fédération des entreprises romandes

Genève, le 20 avril 2005

1. Les pronostics économiques à court terme

L'année 2004 a été bonne pour l'économie suisse. Après trois années difficiles marquées par une quasi-stagnation, le produit intérieur brut réel a augmenté de 1,7%. La reprise conjoncturelle a été portée sur une large base: Les exportations ont progressé, les entreprises ont investi davantage dans les machines et les autres biens d'équipement, et la production de logement s'est accrue. Les ménages ont également acheté davantage de biens de consommation durables.

Mais la situation s'est quelque peu dégradée depuis l'automne dernier. Le moteur de la conjoncture s'est mis à hoqueter vers la fin de l'année du fait de l'essoufflement de la croissance chez nos voisins européens et de la baisse du dollar, deux facteurs

qui ont fortement handicapé les exportations suisses.

Autre bémol: le marché du travail n'a pas encore connu une embellie sensible. Confrontées à une conjoncture encore hésitante, les entreprises ont montré une certaine prudence en matière d'embauche. Au printemps 2005, le taux de chômage avoisinait toujours les 4%, une valeur certes élevée pour la Suisse, mais que nous envient bon nombre de pays européens.

2. Les pronostics économiques à moyen terme

Les perspectives à moyen terme confirment une dynamique conjoncturelle plutôt modeste pour le premier semestre 2005. Toutefois, les conditions de reprise économique s'annoncent favorables par la suite. En Suisse, la Banque nationale suisse (BNS),

qui a amorcé à la mi-2004 la normalisation du niveau des taux d'intérêt, n'a pas modifié sa politique monétaire depuis l'automne dernier. Cela permettra aux entreprises de faire face aux incertitudes conjoncturelles grâce à des taux d'intérêt qui sont à des niveaux historiquement bas, soutenant ainsi la demande de biens de consommation et d'investissement.

Au niveau international, la situation économique et les conditions monétaires seront une source d'impulsions positives. Celles-ci devraient se maintenir à des niveaux suffisamment forts pour maîtriser les incertitudes dues au dollar et aux prix des matières premières. Un autre signe encourageant est que, malgré l'augmentation des prix du pétrole, l'inflation reste modeste. Ainsi, même si la conjoncture actuellement hésitante dans la zone euro – en Allemagne en particulier – s'avère

préoccupante, la croissance mondiale restera élevée et des opportunités sont à rechercher à ce niveau, plus qu'au niveau européen.

Cependant il ne faut pas s'attendre à ce que les prévisions économiques soient d'une extrême précision car, comme le dit le célèbre économiste Lord Keynes: "I'd rather be vaguely right than precisely wrong." Or, l'expérience montre que beaucoup d'économistes vivent selon ce dicton de Keynes.

Quant aux entrepreneurs suisses, ils ont tendance à être pessimistes sur la croissance économique: Quand la récession est en cours, ils disent "cela va mal, la conjoncture s'enfonce dans une crise majeure". Quand l'économie croît à un rythme moyen, ils disent "cela ne peut qu'aller plus mal" et quand l'économie croît fortement, "il ne fait pas de

doutes que les chiffres sont faux". Les enquêtes conjoncturelles du KOF le démontrent: Si les entreprises jugent que la situation est équilibrée, alors cela indique que la conjoncture est plutôt bonne, alors qu'il faut que l'indice soit plus de 10 points en dessous de l'équilibre pour que cela devienne un indicateur de mauvaise conjoncture.

Les évolutions conjoncturelles nous apportent plusieurs enseignements pour la politique économique:

- Premièrement, une fois de plus, on s'aperçoit à quel point l'économie suisse est dépendante de l'évolution économique en Europe. Cela n'a rien d'étonnant: Notre économie est très fortement imbriquée à celle de l'UE (60% de nos exportations vont dans l'UE, 80% de nos importations en proviennent, et nous avons avec

cette zone économique un record de plus de 150 accords). Cette intégration si favorable à notre croissance économique dans le long terme doit être consolidée et garantie. Pour cela, deux échéances importantes sont agendées: le 5 juin, avec la votation sur Schengen/Dublin, et le 25 septembre, avec la votation sur l'extension de la libre circulation des personnes.

- Deuxièmement, la croissance mondiale en dehors de l'UE prend de plus en plus d'importance. Il nous faut donc nous assurer d'un accès non discriminatoire à ces économies dynamiques pour que les entreprises suisses puissent aussi profiter, à l'égal de leurs concurrentes, des nombreuses opportunités qui se présentent sur ces marchés d'outre-mer.

- Troisièmement, le marché intérieur a confirmé qu'il était trop sclérosé pour être capable de fournir par lui-même les impulsions positives nécessaires à la stabilisation de l'emploi en Suisse ou à la relance de la conjoncture. Face à cette situation, pour obtenir un marché domestique auto-porteur, un programme de marché intérieur complet est une contribution essentielle à la dynamisation de l'économie suisse.

Ces trois thèmes méritent d'être approfondis les uns après les autres. C'est ce que je vais faire maintenant, en abordant tout d'abord notre intégration à l'UE, puis les accords de libre-échange avec des pays en dehors de l'UE et enfin le programme de réformes économiques du Conseil fédéral.

3. Les échéances importantes pour l'ouverture économique à l'UE

3.1 Schengen/Dublin: la votation du 5 juin

Notre intégration européenne, si réussie jusqu'à présent, n'est pas garantie pour l'éternité. Il faudra nous battre pour conserver et développer ces acquis dans les mois qui viennent.

La première étape aura lieu le 5 juin avec la votation sur Schengen/Dublin.

Rappelons rapidement ce qui a été obtenu dans ce dossier des Bilatérales II:

- Schengen signifie tout d'abord un gain de sécurité du fait du raccordement au système SIS (plus de 12 mio de données sur des personnes

et objets recherchés en Europe). Cet accord représente en fait la réponse la plus adéquate face à une évolution sans retour dans le monde de la criminalité: **Autrefois les frontières nous protégeaient des criminels. Aujourd'hui, les frontières protègent les criminels.** Face à l'internationalisation du crime, la Suisse ne peut pas jouer la politique de l'autruche en croyant que les criminels éviteront son territoire. Une collaboration internationale des polices renforcée est devenue un moyen de défense indispensable. Plus tôt la Suisse prendra conscience de cette nécessité, plus tôt elle sera à même de garantir efficacement sa sécurité et ses frontières.

- Ensuite, Schengen signifie un gain économique pour deux raisons:

1. L'une d'elles, et non des moindres, est qu'avec Schengen la garantie du secret bancaire sera inscrite dans un accord international pour tout ce qui a trait aux impôts directs.
 2. Le visa Schengen représentera un plus pour le tourisme, car le nombre grandissant de touristes en provenance de pays en dehors de l'UE, comme la Chine, l'Inde ou la Russie, pourra bénéficier d'un visa unique, valable pour toute la zone Schengen.
- Enfin, grâce à l'accord de Dublin, nous pourrions à la fois mieux aligner notre politique d'asile sur l'UE et par la même alléger le système d'asile suisse en empêchant les demandes multiples.

3.2 L'extension de la libre circulation des personnes: la votation du 25 septembre

La deuxième étape pour garantir notre intégration dans la zone économique de l'UE et pour confirmer la voie bilatérale choisie par le Conseil fédéral aura lieu le 25 septembre, avec la votation sur l'extension de la libre circulation des personnes.

Pour l'économie, cette votation représente un enjeu de première importance, car un non impliquerait le grand risque de voir tomber, par le truchement de la clause de la guillotine, l'ensemble des Bilatérales I de 1999. Or, il faut rappeler que le premier accord de libre circulation constitue un facteur de croissance majeur en donnant aux entreprises une flexibilité sur le marché du travail, qui les rend compétitives par rapport à leurs concurrentes européennes. Des places de travail sont ainsi garanties en Suisse. Nous ne saurions mettre en danger un tel atout, car l'UE ne tolérera pas davantage une discrimination

entre ses nouveaux et ses anciens membres que nous n'accepterions un accord valable uniquement pour les 13 anciens cantons de la Confédération.

Cependant, l'extension des Accords bilatéraux de 1999 est aussi dans l'intérêt direct de la place de production suisse, car elle permet un accès à des marchés en croissance prometteurs, notamment pour l'industrie d'exportation. Si cet accès était refusé par le peuple, des entreprises suisses d'exportations n'auraient d'autres choix que de délocaliser l'ensemble ou partie de leur production, afin de sauvegarder leur compétitivité et de se rapprocher de marchés ayant les meilleures perspectives de développement. Les répercussions néfastes sur les places de travail en Suisse se feraient tôt ou tard sentir.

Face à ces intérêts économiques très concrets, les craintes des adversaires ne sont pas fondées. Tout d'abord, il n'y aura pas de forte immigration: l'ouverture du marché du travail se fera par étape et de façon contrôlée avec des contingents, le maintien de la préférence nationale et le contrôle préalable des salaires jusqu'en 2011. Les expériences en Suisse et dans l'UE montrent que la mobilité des travailleurs est restreinte (seuls 1,6% des citoyens de l'UE n'habitent pas dans leur propre pays). Au vu de l'évolution démographique des nouveaux pays membres, il ne faut pas s'attendre à une grande pression démographique à l'émigration en provenance de ces pays. Quant aux premières expériences avec l'accord de libre circulation, elles montrent que même si les contingents de permis de longue durée étaient épuisés à la fin de l'année (effets de rattrapage: changements de statuts ou

statuts légalisés), les permis de courte durée ne sont de loin pas épuisés.

Ensuite, tout dumping salarial sera empêché grâce aux mesures d'accompagnement. Aucun alarmisme n'est nécessaire: sur 14'000 personnes contrôlées entre juin et décembre 2004, des infractions n'ont été constatées que dans moins de 5% des cas. Depuis décembre 2004, selon la volonté du Parlement, l'exécution des mesures d'accompagnement déjà décidées a été encore renforcée dans la perspective de l'extension de l'accord de libre circulation aux nouveaux Etats membres.

Ainsi, l'analyse des coûts et des avantages de cet accord ne laisse aucun doute de leur intérêt économique primordial. Pourtant, il faudra que vous, les entrepreneurs, vous vous battiez pour faire

passer le message auprès de vos employés, car cette votation cruciale du 25 septembre est loin d'être gagnée d'avance.

4. Les accords bilatéraux en dehors de l'UE

A côté de nos relations avec l'UE, la conjoncture actuelle montre l'importance grandissante de nos relations avec le reste du monde au fur et à mesure que ces régions se développent très rapidement. Pour garantir l'accès à ces marchés en pleine expansion, notre engagement pour la libéralisation des échanges dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est plus suffisant. Les accords de libre-échange bilatéraux se généralisent et constituent dorénavant, pour la Suisse aussi, un des piliers de notre politique économique extérieure.

En effet, au cours des dernières années, le multilatéralisme a perdu en vitesse et de nombreux pays, dont nos concurrents les plus importants, se sont mis à emprunter la voie bilatérale. Par exemple, les Etats-Unis, qui n'étaient partie à aucun traité de libre-échange préférentiel au début des années 90, en comptent aujourd'hui une douzaine, avec tendance à la hausse, alors que l'UE a déjà des accords avec 22 pays (dont la Suisse) et planifie des accords avec 88 autres pays.

Chaque accord préférentiel entraîne une discrimination pour les exportateurs des pays qui n'en font pas partie. La Suisse, pays exportateur par excellence, se doit dès lors de réagir lorsque nous sommes menacés de discriminations sur nos marchés d'exportation. Le seul moyen de pouvoir s'engager sur ces marchés à armes égales avec nos concurrents est de conclure nous-mêmes des

accords de libre-échange. Le seco s'est engagé de manière décisive dans cette voie.

Ainsi, avec nos partenaires de l'AELE, nous disposons aujourd'hui de 14 accords avec des pays d'Europe de l'Est, du bassin méditerranéen, et avec des pays d'outre-mer. 4 autres accords, avec le Canada, l'Égypte, l'Afrique du Sud et la Corée, sont en cours de négociation, et d'autres pourparlers, p.ex. avec la Thaïlande, vont bientôt commencer. Et nous sommes en train d'évaluer la faisabilité d'entrer en discussion avec d'autres pays, dont les États-Unis et le Japon. Pour ces deux derniers pays, je dis bien, il ne s'agit pour le moment que d'une évaluation de faisabilité. Sur cette base, le Chef de département, M. le Conseiller fédéral Joseph Deiss, prendra une décision de proposer l'ouverture de négociation au Conseil fédéral et de consulter les commissions parlementaires.

Dans le même esprit de non-discrimination, la couverture des risques à l'exportation va aussi être étendue pour inclure les risques privés. Ce soutien direct à l'économie privée ne correspond en principe pas à la vision libérale du seco. Cependant, nos exportateurs suisses doivent pouvoir bénéficier des mêmes avantages que leurs concurrents étrangers des pays de l'OCDE qui, tous, peuvent déjà profiter d'un tel système de garanties des risques privés. Si à l'avenir les autres pays renonçaient à utiliser l'assurance contre les risques à l'exportation pour soutenir leur industrie, le seco n'hésitera pas à proposer au Conseil fédéral de retirer cette réforme, qui ne correspond pas à sa vision d'une économie de marché.

5. Le programme de marché intérieur

Enfin, la situation conjoncturelle démontre qu'on ne peut plus compter sur nos seules exportations pour créer une dynamique économique suffisante pour la Suisse. Afin de stimuler la croissance, nous devons réformer notre marché intérieur, ce qui permettra également de créer de nouvelles places de travail et de soutenir la conjoncture de notre pays. Les secteurs proches de l'Etat sont particulièrement visés.

Il est paradoxal qu'au moment même où nos accords de libre-échange s'étendent au-delà des frontières du continent, le morcellement du marché suisse subsiste. Le défi va au-delà de la simple révision de la loi sur le marché intérieur, car de nombreuses pratiques segmentent les marchés dans bien d'autres domaines encore. Je ne citerai que le cas d'un monopole d'approvisionnement pour l'électricité, nouvellement introduit dans un canton

romand, ou la liberté de contracter, toujours largement absente dans le domaine de la santé.

C'est pour cela que le Conseil fédéral a lancé un premier programme de marché intérieur qui inclut, non seulement une révision de la loi sur le marché intérieur, mais aussi une révision de la loi sur les marchés publics, la nouvelle politique agricole, une loi sur l'approvisionnement en électricité, des réformes dans l'assurance-maladie et l'assurance-invalidité, un allègement administratif, une cure d'amaigrissement pour la Confédération, des réformes continues dans le domaine de l'éducation, et d'autres encore.

L'objectif du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance est clairement d'augmenter le taux de croissance de la productivité, en particulier du marché domestique. La nécessité d'un tel

programme ne fait aucun doute face aux défis importants qui nous attendent pour financer les assurances sociales. Sans ces réformes, il est à craindre que les scénarios du seco, qui anticipent que la Suisse rétrogradera encore dans le classement selon le revenu par d'habitant, se réaliseront.

Les économistes suisses ont largement confirmé les priorités données par le Conseil fédéral dans ce train de mesures. Selon un sondage d'AvenirSuisse auprès de 35 économistes spécialisés dans la croissance, la révision de la loi sur le marché intérieur, la nouvelle politique agricole et les réformes dans l'assurance-maladie viennent juste après l'élimination du déficit structurel de la Confédération et la stabilisation de la quote-part de l'Etat comme étant les mesures les plus importantes capables de relancer la dynamique économique en

Suisse. Je me plais à reconnaître que trois réformes importantes allant dans ce sens ont déjà été acceptées par le Parlement ou le peuple suisse: la nouvelle loi sur les cartels, le frein à l'endettement et la péréquation financière. Continuons sur cette lancée!

Lors de la consultation sur la révision de la loi sur le marché intérieur, votre association a compris le message, ce qui n'était pas le cas pour toutes les organisations patronales romandes: Vous avez salué «l'élimination des restrictions à l'accès au marché, l'amélioration de la mobilité professionnelle et des échanges, et in fine le renforcement de la compétitivité de l'économie suisse» – fin de citation.

Vous avez aussi émis quelques réserves. Vous ne voulez pas un renforcement du rôle de l'Etat, et vous voulez que l'on respecte le fédéralisme en tant que

composante importante de notre système institutionnel et politique.

C'est bien ce que nous faisons avec la loi sur le marché intérieur. En ne prenant pas la voie de l'harmonisation par l'intermédiaire d'une loi fédérale dans les domaines qui sont aujourd'hui de la compétence cantonale, nous préservons la variété fédéraliste des dispositions légales. Cette variété est source d'innovation, alors que se renfermer sur soi-même par du protectionnisme atteint l'opposé. Les revendications de votre Fédération en vue de «respecter les exigences particulières requises par un canton pour l'exercice d'une activité» doivent par conséquent être mises en perspective. Je peux vous rassurer que la loi proposée établit déjà le juste équilibre entre motifs de protection et garantie de l'accès au marché. Elle établit des critères qui permettent au canton d'accueil de combattre le

contournement des dispositions cantonales par l'établissement d'un domicile furtif, pour une période limitée, dans un canton plus libéral. En même temps, les excès d'interventionnisme étatique devront être démantelés du fait de l'arrivée de concurrents d'autres cantons, qui n'imposent pas de charges étatiques excessives. Ainsi, la loi agit contre un renforcement du rôle de l'Etat, conformément à votre prise de position.

6. La responsabilité des entrepreneurs

Je vous ai présenté la situation conjoncturelle de la Suisse et j'ai essayé de vous sensibiliser aux divers programmes de réformes. Pour conclure, j'aimerais revenir brièvement sur mes pas et examiner une question: pourquoi ces réformes incessantes, faut-il vraiment accroître continuellement la concurrence ?

Personne ne se frotte de son plein gré à une compétition impitoyable. Ni les individus, ni les entreprises n'en réclament davantage de gaîté de cœur. Un marché où règne la compétition est un marché difficile. Cela veut dire que, sur ce marché, il y a aussi des concurrents, et que ces concurrents pourraient bien s'avérer meilleurs que nous et nous éliminer de la course. On comprend bien que, dans cette perspective, l'accroissement de la compétition n'entre pas dans les intérêts immédiats des entreprises, considérées individuellement.

Gardons-nous cependant des jugements hâtifs ! Ce que je viens de vous exposer ne représente qu'un aspect de la question. Sans compétition, il n'y a pas d'économie performante et innovatrice. Souvenons-nous de l'Union soviétique : par manque de concurrence, son économie s'est sclérosée et a

cessé d'innover. La suite est connue : le système a fini par s'écrouler de lui-même.

L'autre aspect, c'est le fait que chacun d'entre nous profite de la concurrence, tous les jours et en toutes circonstances. Vous n'êtes pas seulement des entrepreneurs, vous êtes aussi des clients. Et en tant que clients, grâce à la compétition et à la concurrence, vous recevez des produits et des services moins chers et de meilleure qualité.

Si nous considérons les choses sous cet aspect, force est de constater que la concurrence est d'intérêt général. Or, il n'existe pas de lobby de l'intérêt général ! La collectivité n'a pas de groupes de pression pour défendre ses intérêts. C'est donc la tâche de l'Etat, et en particulier du seco, de veiller à ce que l'économie suisse soit confrontée à la concurrence, pour le bien de tous. Une fois les

conditions mises en place, la concurrence peut déployer ses effets positifs pour l'ensemble de la population et pour chacun d'entre nous.

En vérité, dans un tel système à économie de marché, c'est vous, les entrepreneurs, qui jouez le rôle primordial pour la société: c'est vous qui prenez les décisions nécessaires pour fournir les biens et les services dont elle a besoin; c'est vous qui créez des emplois et assurez leur stabilité et leur pérennité dans la mesure de vos moyens; c'est vous qui êtes prêts à prendre des risques et à assumer vos responsabilités sociales et environnementales.

Si nous visons un résultat positif à long terme, il est vital de faire face aux bouleversements de notre époque. Les entrepreneurs et l'Etat doivent être en phase avec les mutations du marché. Nous devons comprendre cela : notre grand challenge, ces

prochaines années, consistera à influencer l'évolution de l'économie dans un sens qui profite au bien-être collectif. C'est ensemble que nous relèverons ce défi.