

avenir suisse

Livre blanc Suisse

Six esquisses d'avenir

Editeurs

Peter Grünenfelder et Patrik Schellenbauer

Co-auteurs

*Patrick Dümmler, Jennifer Langenegger,
Verena Parzer-Epp, Marco Salvi, Jakob Schaad,
Fabian Schnell, Urs Steiner*

Postface

Kaspar Villiger

Le possible est presque infini, le vrai est strictement contraint, parce que seule une de toutes les possibilités peut devenir réalité. Le vrai n'est qu'un cas particulier du possible et peut donc être pensé autrement. Il s'ensuit que nous devons repenser la réalité pour faire avancer le possible.

Friedrich Dürrenmatt, Justice (1985)

Editeurs	Peter Grünenfelder, Patrik Schellenbauer Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Auteurs et auteurs	Patrick Dümmler, Peter Grünenfelder, Jennifer Langenegger, Verena Parzer-Epp, Marco Salvi, Jakob Schaad, Patrik Schellenbauer, Fabian Schnell, Urs Steiner
Postface	Kaspar Villiger
Traduction	HL Trad, www.hltrad.com , Tibère Adler, Marion Molliet, Nicole Pomezny
Correction	Tibère Adler, Marion Molliet, Nicole Pomezny, Axel Doffey
Concept et design	Carmen Sopi
Recherche images	Daniel Müller-Jentsch
Traitement images	Jochen Starz, www.lombardostarz.com
Impression	gdz AG, www.gdz.ch

© Mai 2018 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse réserve les droits qui en émanent, surtout celui de la traduction, de la reproduction, de la présentation, de l'utilisation de graphiques et de tableaux, de la diffusion radio-phonique, de la mise en microfilm ou de la reproduction par d'autres moyens et de la sauvegarde dans un ordinateur, aussi en cas d'utilisation partielle.

Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphiques de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d'auteur.

Commander	assistent@avenir-suisse.ch , tel. 044 445 90 00
Téléchargement	www.avenir-suisse.ch/fr/publication/livre-blanc-suisse/

Préface

L'année 2018 marque le 170^{ème} anniversaire de l'étape la plus importante pour la Suisse moderne. La Confédération suisse s'est transformée en 1848 en un Etat fédéral qui existe encore aujourd'hui, avec l'adoption d'une Constitution fédérale libérale-progressiste. Depuis, notre pays est devenu l'une des nations les plus riches du monde, malgré deux guerres mondiales. Cela remplit de fierté la plupart des 8,4 millions d'habitants du pays. A l'étranger, cela suscite l'admiration, parfois la suspicion. La prospérité actuelle, dont bénéficient la plupart des habitants de la Suisse, repose sur de nombreux éléments constitutifs : l'innovation entrepreneuriale, une forte éthique du travail, des conditions-cadre libérales telles qu'un marché du travail flexible, un système éducatif performant en comparaison internationale, la concurrence fédéraliste et la stabilité politique. En outre, la possibilité offerte par la démocratie directe de participer aux questions concrètes favorise la construction identitaire. L'intégration dans l'économie européenne et mondiale est moins ancrée dans la conscience collective comme un facteur de succès, quand bien même elle contribue encore de manière significative à la prospérité de la Suisse. Sans ouverture sur le monde, la Suisse ne serait pas devenue ce qu'elle est aujourd'hui.

Depuis la chute du rideau de fer, le monde est devenu plus dynamique, complexe et imprévisible – et notre pays est directement touché. L'Union européenne supranationale est en pleine mutation. Le système fiscal suisse est mis sous pression par l'OCDE, les Etats-Unis et l'UE. Des glissements de pouvoirs de portée géostratégique se produisent dans le monde entier, s'éloignant de l'esprit libéral des démocraties occidentales pour se rapprocher des modèles asiatiques en croissance, avec leurs tendances autocratiques, ou même de l'Inde. Le monde multipolaire est une réalité, sa complexité déclenche des réflexes défensifs. C'est pourquoi un repli mental sur la situation bien ordonnée d'un petit Etat semble attrayant pour beaucoup. La tendance de fond de la numérisation s'accompagne de craintes de pertes d'emplois et de déclassement social. Dans le même temps,

la Suisse est particulièrement touchée par le vieillissement de la société. Cela représente le plus grand défi social car l'espérance de vie en Suisse atteint en effet des niveaux records. L'allongement de la durée de vie active, positive au niveau individuel, devient de plus en plus un problème politique tant qu'il n'y a pas de réformes pour garantir une prévoyance vieillesse durable.

Comment notre pays doit-il réagir à ces changements d'époque? Est-il suffisant de contempler fièrement nos réalisations passées ou n'est-il pas plutôt nécessaire de regarder vers l'avant pour assurer la prospérité à l'avenir?

Le «Livre blanc Suisse» est basé sur la conviction profonde que la Suisse doit développer dès à présent une nouvelle vision de son avenir. Malgré l'incertitude perceptible, rester confortablement dans les schémas familiers est une mauvaise approche. Se contenter de gérer nos succès occulte notre vision des changements nécessaires, même s'ils sont parfois inconfortables, liés aux risques, mais aussi aux opportunités de l'avenir. En réponse à ce constat, les six scénarios d'avenir de la Suisse soulèvent les questions fondamentales auxquelles le pays est confronté aujourd'hui. Des questionnements qui devraient déclencher un large débat, mais aussi des questions qui ont besoin d'être clarifiées. Par conséquent, cette publication ne s'adresse pas à un cercle fermé, mais à un large public.

Le «Livre blanc Suisse» s'inscrit ainsi dans la tradition des livres blancs classiques. Il vise à donner une orientation et une vue d'ensemble des questions politiques et économiques fondamentales. Une rétrospective historique retrace en détail le chemin qu'a suivi notre pays au niveau économique et illustre les fondements de la prospérité suisse. Le livre décrit de manière transparente l'actuelle interruption des réformes, ainsi que le besoin de modernisation. Enfin, les six scénarios esquissent les «futurs» possibles pour la Suisse.

La création du «Livre blanc Suisse» est le fruit d'un travail d'équipe exceptionnel qui a débuté à l'été 2017 dans une ancienne ferme de la commune zurichoise de Hirzel. Le brainstorming n'était ni dogmatique ni même idéologique, mais reposait sur l'idéal commun de développer les bases qui contribueraient à un discours constructif sur l'avenir de la Suisse. Au cours de très nombreux

entretiens avec des expertes et experts de l'économie, de la politique, de la science et de la société civile, les idées ont fait l'objet d'un examen critique et les scénarios ont été validés, spécifiés ou même rejetés. Nous sommes reconnaissants à toutes les personnes impliquées pour leur volonté de réfléchir avec nous. Nos remerciements vont en particulier à l'ancien Conseiller fédéral Kaspar Villiger pour les discussions stimulantes et sa décision spontanée de rédiger la postface du «Livre blanc Suisse». Nos remerciements vont également à Marius Brühlhart, président de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, pour son soutien scientifique et ses commentaires constructifs, ainsi qu'à Aymo Brunetti, membre de la Commission des programmes. Nous remercions Matthias Oesch de l'Université de Zurich pour son expertise en droit public et Thomas Held pour les échanges de qualité. Bien que la publication ait été réalisée par de nombreux membres de l'équipe d'Avenir Suisse, nous aimerions mentionner une collègue en particulier. Carmen Sopi, designer éditoriale de notre think tank, a permis de finaliser le Livre blanc grâce à son travail précis et assidu durant plusieurs semaines. Cela a confirmé notre conviction libérale que le temps de travail hebdomadaire maximum actuel devrait être remplacé dès que possible par un règlement annuel sur le temps de travail.


Le préambule de la Constitution fédérale de 1999, basé sur la première Constitution fédérale de 1848, mentionne les idées de «renouveler» et de «responsabilités envers les générations futures». Ces principes sont au cœur de cette publication.

Les éditeurs

Peter Grünenfelder et Patrik Schellenbauer

Table des matières

— Préface	— 09		
01 — La Suisse entre mythe fondateur et renouveau	— 17		
Ebauche d'un Etat à partir du XV ^e siècle	18		
Mouvements migratoires dans la Suisse ancienne	19		
D'importants liens avec l'étranger	20		
Géographie et grandes puissances comme moteurs de formation de l'Etat	21		
Réussite économique à partir de 1848	25		
La période précédant la Première Guerre mondiale	27		
Développement économique à l'ère des guerres mondiales	28		
De 1945 au début des années 1990: un bilan contrasté	29		
Le développement de l'industrie exportatrice	30		
Une croissance économique lente en comparaison internationale	31		
Stagnation économique et forte pression réformatrice dans les années 1990	34		
02 — Un départ réussi dans le nouveau siècle	— 39		
Rapprochement par étapes	40		
Multiplication des accords de libre-échange	45		
Importance croissante du commerce extérieur	49		
Décalage de développement par rapport à l'UE	50		
03 — Autocomplaisance et immobilisme	— 53		
Multiplication des initiatives et référendums critiques envers l'économie de marché	54		
L'esprit de statu quo	59		
Dix milliards de francs par an pour la réglementation	60		
04 — A la croisée des chemins	— 65		
Deux robustes phases de croissance depuis 1848	66		
Recul relatif depuis 1990	67		
Utiliser toujours plus de ressources:			
une stratégie sous pression	67		
La Suisse à la croisée des chemins	69		
05 — Perspectives d'évolution de l'UE et de l'ordre (économique) mondial	— 73		
Une construction en constante évolution	74		
Les options de réforme de l'Union européenne	75		
Débat sur la libre circulation des personnes dans l'UE	76		
Evaluation des différents scénarios de l'UE	82		
Statu quo plus : un scénario réaliste	83		
La difficile voie du multilatéralisme	84		
06 — Esquisses d'avenir: voies possibles pour la Suisse	— 87		
1_Repli autonome	99		
2_Oasis globale	113		
3_Club Suisse	125		
4_Partenaire solide	139		
5_Normalité européenne	153		
6_Voie scandinave	169		
07 — Pondération économique des scénarios	— 181		
Les facteurs décisifs de la prospérité	182		
Six Confédérations – six économies	184		
08 — Débattons ! Un appel à la dispute	— 193		
Objectifs en concurrence	194		
Le repli n'a jamais été un progrès	195		
Le phare jette également des ombres	196		
Le développement de la prospérité comme ligne d'horizon	196		
La Suisse est en Europe	197		
Un débat qui nous concerne tous – pas seulement quelques-uns	198		
Des luttes de redistribution en lieu et place du progrès	199		
Parlons de productivité	200		
Interdire de penser n'est pas suisse	201		
— Postface (de Kaspar Villiger)	— 203		
Liste des abréviations	— 219		
Bibliographie	— 223		
Liste des auteurs	— 229		
Crédit photos	— 230		



Les constitutions démocratiques requièrent bien du travail. La Suisse aussi a requis bien du travail. Elle n'a pas grandi, elle a été fabriquée. Le discours d'une croissance organique de la Suisse politique au cours des siècles n'est qu'un écran de fumée.

Peter von Matt, La Poste du Gothard ou les états d'âme d'une nation, 2011

01 La Suisse entre mythe fondateur et renouveau

— Ebauche d'un Etat à partir du XV ^e siècle	_ 18
— Mouvements migratoires dans la Suisse ancienne	_ 19
— D'importants liens avec l'étranger	_ 20
— Géographie et grandes puissances comme moteurs de formation de l'Etat	_ 21
— Réussite économique à partir de 1848	_ 25
— La période précédant la Première Guerre mondiale	_ 27
— Développement économique à l'ère des guerres mondiales	_ 28
— De 1945 au début des années 1990 : un bilan contrasté	_ 29
— Le développement de l'industrie exportatrice	_ 30
— Une croissance économique lente en comparaison internationale	_ 31
— Stagnation économique et forte pression réformatrice dans les années 1990	_ 34

Durant tout le XX^e siècle, la Suisse a compté parmi les nations les plus prospères du monde, un rang qu'elle a conservé en ce début de XXI^e siècle (Veyrassat 2012). Cependant, devant les transformations rapides qui ont bouleversé l'ordre mondial ces dernières années, notre pays semble profondément désorienté quant au visage à donner à son avenir. La place qu'il entend prendre dans le monde n'est pas claire; le rôle à jouer dans une Europe toujours plus intégrée demeure indéterminé. De grandes divergences d'appréciation traversent le débat politique et médiatique lorsqu'il s'agit de désigner ce qui a le plus servi la prospérité et le bien commun en Suisse jusqu'à nos jours. Le rôle respectif de l'Etat et du marché ne constituant pas le moindre des sujets de discorde. Pour approfondir ces questions, il s'avère utile de jeter un regard sur l'histoire économique du pays. Une telle rétrospective fournit les prémisses des conséquences que sont susceptibles d'entraîner les scénarios présentés ci-après, pour la politique économique extérieure et les institutions. Plutôt qu'à confiner l'éclairage historique à notre seul point de vue national, l'interdépendance économique entre notre pays et le reste de l'Europe, ainsi que le reste du monde, nous invite à adopter une perspective transnationale, telle que la préconisent les historiens André Holenstein (2015)¹ et Jean-François Bergier. Après tout, les pierres angulaires de l'histoire helvétique, avec ses valeurs de fédéralisme, de solidarité et de neutralité, ne sont pas des réalisations à mettre au seul crédit des Suisses.

Ebauche d'un Etat à partir du XV^e siècle

La fondation de la Confédération a beau rester associée à la date du 1^{er} août 1291 dans l'imaginaire collectif, la recherche historique a depuis longtemps abandonné cette représentation. La véritable époque de fondation se situe au XV^e siècle. Une première identité proprement confédérale se forge à cette époque. Les villes de Berne, Lucerne et Zurich furent les premières à parvenir à s'affranchir des prétentions territoriales de la noblesse et des Habsbourg-Autriche. La conquête de l'Argovie, véritable berceau des Habsbourg, permit en 1415 d'initier la concentration du pouvoir fédéral.² Il fallut donc les vastes territoires non morcelés des cantons de Berne et de Zurich pour que la Confédération puisse s'affirmer durablement comme petit Etat européen. L'identité fédérale s'appuya par la suite d'une part sur la lutte militaire contre les visées de domination politique des Habsbourg-Autriche (et plus tard de la maison de Bourgogne), d'autre

part sur une conscience populaire qui se représentait volontiers sous les traits de paysans pieux et vertueux résistant à une noblesse exploiteuse et tyrannique (Holenstein 2015). Bien que cette autoperception continue de cristalliser l'identité de la nation suisse aujourd'hui, le développement (économique) du pays depuis ses origines jusqu'au XXI^e siècle a connu un parcours bien plus hétérogène.

Mouvements migratoires dans la Suisse ancienne

Telle qu'elle s'insérait dans le tissu européen, l'ancienne Suisse connaissait des mouvements migratoires modestes. Ces derniers consistaient initialement essentiellement en officiers et soldats helvétiques se mettant au service des puissances militaires étrangères. S'y ajouta une migration civile composée d'artisans, commerçants, érudits et pédagogues, qui quittèrent la Suisse en grand nombre entre le XVI^e et le XIX^e siècle (Head-König 2010).

Au début du XVIII^e siècle, on dénombrait 24 700 Helvètes au seul service des unités étrangères de la France. En 1789 aux Pays-Bas, le contingent suisse comprenait 9800 officiers et soldats. Les pensions de paix et d'alliance versées aux cantons par les puissances étrangères, en contrepartie des campagnes de recrutement menées sur leur territoire, se révélaient être de fort lucratives recettes représentant dans certains cas plus de 50 % de leurs finances. La Révolution française mit fin à l'ère des hommes d'armes helvétiques à la solde de Versailles, mais les Suisses continuèrent à servir dans les armées des Pays-Bas jusqu'en 1829 et jusqu'en 1859 (à raison de plusieurs milliers) dans celles de Naples (Holenstein 2015). Il fallut l'apparition de forces libérales-radicales suisses pour que soit rejetée la pratique du mercenariat au service des puissances étrangères. Ce rejet fut entériné par les interdictions inscrites dans la Constitution fédérale de 1848 et une loi de 1859.

Quoique largement absent de la mémoire collective, le volet civil des migrations, rattaché aux mouvements professionnels, forme également un riche pan de l'histoire helvétique. Héritant des savoirs de métiers spécialisés traditionnels, les émigrés suisses pouvaient compter sur leur habileté et leurs talents pour s'assurer une existence à l'étranger. Les pâtisseries grisons par exemple, qui du XVII^e au XIX^e siècle exercèrent leur profession de Marseille au sud de l'Italie, jusqu'à

Saint-Pétersbourg, en démontrant des capacités d'ouverture au monde et d'adaptation. S'y ajoutaient les artisans et commerçants des vallées sud-alpines du Tessin et des Grisons, comme les ramoneurs du val Mesolcina qui surent trouver une place dans la métropole en devenir qu'était la Vienne des XVII^e et XVIII^e siècles. Parmi les expatriés suisses, on vit également réussir des artisans de la construction, des peintres ou des sculpteurs, à qui les cathédrales du nord de l'Italie offraient de premières opportunités de chantier à l'étranger. Sans oublier les pédagogues et les scientifiques, qui gagnèrent par leurs travaux et publications, une renommée dans toute l'Europe du XVI^e au XVIII^e siècle, et dont le plus illustre, le botaniste et médecin Albrecht von Haller, faisait partie des plus célèbres esprits européens. Parallèlement à l'émigration vers les pays d'Europe, un flux constant de migrants à destination de l'Amérique du Nord s'amorça au XVIII^e siècle. L'émigration de masse atteignit son point culminant au XIX^e siècle, lorsque le dénuement économique poussa des dizaines de milliers de Suisses à laisser leur pays derrière eux (Müller et Woitek 2012).

L'immigration vers la Suisse resta en revanche un phénomène marginal jusqu'à la révolution industrielle du XIX^e siècle, si l'on fait abstraction des exilés confessionnels ayant trouvé refuge dans les cantons zwingliens et calvinistes. La plus importante vague d'immigration religieuse fut composée des huguenots français, dont environ 20 000 représentants gagnèrent les régions helvétiques vers la fin du XVII^e et le début du XVIII^e siècle (Heiniger 2006). Le visage, non seulement économique, mais aussi culturel et politique des grandes cités comme Genève, Lausanne, Bâle et Zurich se trouva considérablement remodelé sous l'action de ces réfugiés confessionnels (conjuguée à d'autres facteurs), qui stimulèrent le développement urbain à travers leurs activités de magistrats, négociants et commerçants, savants et banquiers (Villiger 2018).

D'importants liens avec l'étranger

Si l'on analyse le développement du marché économique de la Suisse ancienne, on constate que l'espace économique national proprement dit, tel que nous le connaissons aujourd'hui, n'a pris forme qu'avec l'institution de l'Etat fédéral en 1848. Auparavant, et dès le XVI^e siècle, les questions de politique économique cantonale étaient coordonnées par la Diète fédérale. C'était précisément

l'agriculture suisse (principalement celle des territoires correspondant aux cantons actuels de Berne et de Fribourg, ainsi que celle du centre et de l'est de la Suisse) qui avait alors du succès à l'étranger, grâce au commerce de bétail et de fromage, le gruyère étant l'un des grands champions à l'exportation. L'important développement de l'édition et de l'industrie manufacturière à domicile contribua également à tisser des liens économiques avec l'étranger. De nombreuses régions accueillèrent des activités de transformation de matières premières et de fabrication de marchandises, ainsi que de biens de consommation, dont l'internationalisation alla croissante au cours des XVII^e et XVIII^e siècles. Grâce au savoir-faire des exilés huguenots, la Suisse devint l'un des principaux producteurs d'étoffes de coton imprimées (indiennage) et joua ainsi un rôle de précurseur dans le commerce du coton et le travail textile. L'ouest de la Suisse, et en première ligne la ville de Genève, s'affirmèrent quant à eux dans la fabrication et l'exportation des produits horlogers et bijoutiers.

Le commerce de matières premières et d'articles de grande valeur, les importantes entrées d'or et d'argent liées aux soldes de mercenaires, les ventes de bétail et de fromage, ainsi que celles des productions textiles, horlogères et joaillères, tout cela créa un excédent de capitaux que le marché du crédit interne à la Suisse ne suffisait plus à absorber. Cela permit ainsi le développement des activités internationales du secteur bancaire et financier, une caractéristique aujourd'hui encore essentielle de l'économie helvétique.

Géographie et grandes puissances comme moteurs de formation de l'Etat

Jusqu'au XIX^e siècle, le socle étatique et institutionnel de la Suisse se trouvait principalement au niveau des cantons ; le pays donnait l'image d'une association aux liens lâches. Dans ce cadre, les relations politiques et économiques que les cantons entretenaient avec l'étranger jouèrent un rôle déterminant dans la formation de l'Etat suisse aux XVII^e et XVIII^e siècles. Ils se tenaient à l'écart du jeu politique des puissances européennes, mais fournissaient des soldats mercenaires aux gouvernements étrangers et satisfaisaient leur soif de capitaux en pourvoyant aux emprunts d'Etat. Les droits de douane apportaient des capitaux aux cantons souverains, et comme ces derniers pouvaient s'exonérer d'une large part de leurs



dépenses militaires grâce au mercenariat des Suisses à l'étranger, ils parvinrent à accumuler de considérables réserves dans leurs coffres d'Etat. Les cantons jouissaient d'une large autonomie, agissaient comme de petits Etats souverains, s'opposant souvent dans la défense de leurs intérêts et en désaccord sur de nombreuses questions de fond. Alors que se disloquait l'(artificielle) République helvétique, il fallut l'intervention, seulement six mois plus tard, du Premier consul de France Bonaparte pour redonner aux Suisses, par l'Acte de médiation, une nouvelle base constitutionnelle sous la forme d'une fédération d'Etats. Géographiquement ancrée au centre de l'Europe, la Suisse était appelée à se contenter dorénavant d'un rôle modeste entre les grandes puissances européennes.

Mais après la défaite militaire de Napoléon en 1813, les courants réactionnaires à Berne et Zurich se renforcèrent et prétendirent à ce que les cantons d'Argovie, de Vaud, de Thurgovie, de Saint-Gall, des Grisons et du Tessin, auxquels l'Acte de médiation avait donné naissance, retrouvent leur statut de pays sujets. Seule la garantie donnée aux nouveaux cantons par les grandes puissances empêcha une action militaire de ces forces réactionnaires et le déclenchement d'une guerre civile. Ce furent à nouveau les grandes puissances, lors du Congrès de Vienne en 1815, qui scellèrent en droit international et garantirent à la Suisse les frontières de son territoire national, tout en l'obligeant à observer indéfiniment une neutralité armée. Le Pacte fédéral de 1815 consacra la Suisse dans son rôle d'Etat-tampon neutralisé et destiné à servir de facteur de stabilisation pour le continent (Riklin 2010).

Dans le regard historique que la Suisse jette encore aujourd'hui sur son passé, le fait que le véritable acte de naissance de la neutralité et de l'indépendance suisses ait son origine dans l'œuvre du Congrès de Vienne, où les Etats étrangers contribuèrent de manière essentielle à réunir, pour la Suisse, ses cantons divisés sous un même dispositif constitutionnel, est passé autant que possible sous silence (Maissen 2015).

Pourtant, à peine 30 ans plus tard, après de graves conflits internes – les expéditions des Corps francs de 1844/45 et la guerre civile (guerre du Sonderbund) de 1847 entre les cantons conservateurs catholiques et les forces radicales-libérales

l'année 1848 vit la rédaction, en un acte révolutionnaire, de la première Constitution fédérale. Elle résolvait sur le plan politique et institutionnel l'opposition entre les fédéralistes conservateurs et les libéraux partisans d'un Etat fédéral en instituant un Conseil des Etats dans l'esprit des premiers et un Conseil national pour les seconds.

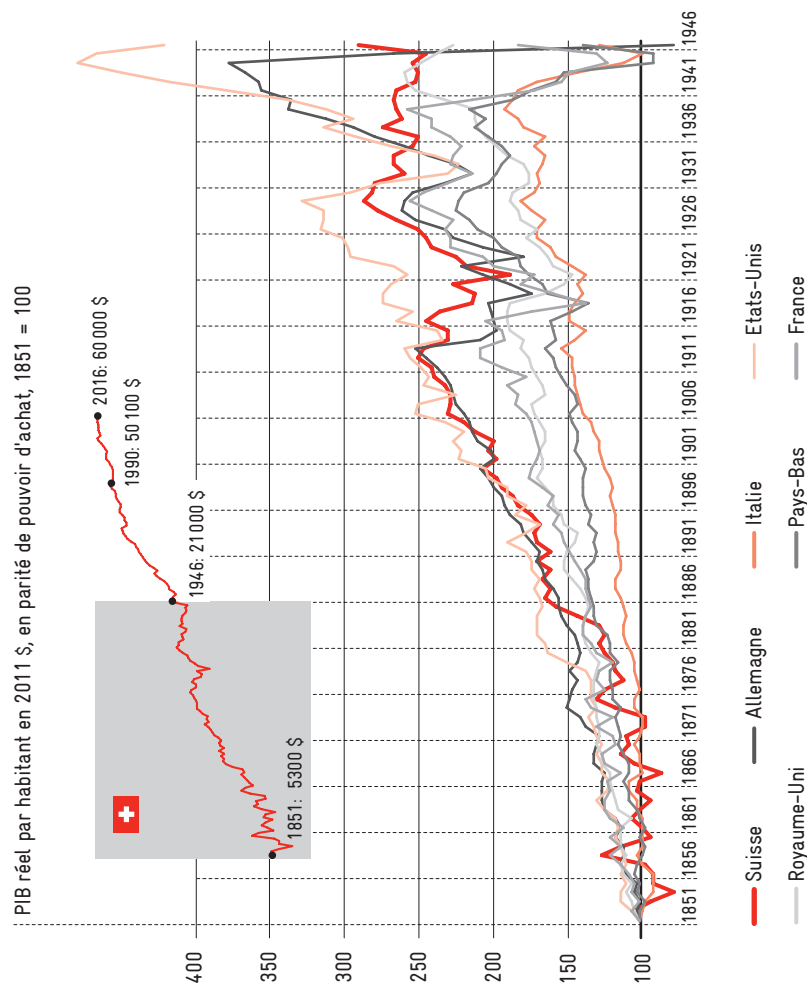
Réussite économique à partir de 1848

L'histoire de la réussite économique suisse, qui s'est prolongée jusqu'à nos jours en faisant bénéficier de ses nombreux fruits de larges cercles de la population, ne remonte pas avant le début du XIX^e siècle. Dès les premières années suivant la fondation de l'Etat fédéral en 1848, l'environnement économique fit l'objet de rapides transformations. En 1852, l'Etat fédéral introduisit le franc suisse comme monnaie unique et procéda à l'unification progressive des poids et mesures (Baltensberger 2016). Puis vint l'acceptation de la Constitution fédérale totalement révisée de 1874, qui créa entre autres les conditions d'exercice de la démocratie directe³. Cette époque marqua le début d'une internationalisation accélérée, que la plupart des historiens analysent comme la première vague de globalisation, brutalement interrompue par la Première Guerre mondiale (Veyrassat 2012). La Suisse parvint à cette époque à se doter d'un cadre politique et institutionnel qui créait les conditions de base d'un développement pérenne. De 1892 à nos jours, le rythme de progression annuel du PIB réel par habitant corrigé de l'inflation a été de 1,6%. Des années 1870 jusqu'au début de la Première Guerre mondiale, la Suisse a connu une phase de véritable boom économique, pendant laquelle le revenu par habitant a plus que doublé (cf. figure 1).

A la veille de la Première Guerre mondiale, la Suisse faisait partie des économies les plus performantes d'Europe en termes de PIB par habitant. L'un des facteurs qui contribua le plus à générer cette prospérité après la fondation de l'Etat fédéral en 1848 fut la création d'un marché intérieur national suite à la levée des barrières douanières cantonales – selon le principe de libre-échange et de libre circulation des marchandises qui prévalait au XIX^e siècle. Il faut citer de plus la construction d'un dense réseau de voies ferrées et de routes (dont l'étape culminante fut le rachat en 1903 des lignes ferroviaires jusqu'alors privées et leur intégration dans les Chemins de fer fédéraux institués à cet effet), mais également,

Fig. 1_ Le revenu par habitant des Suisses a été doublé en 30 ans

Des années 1880 au début de la Première Guerre mondiale la Suisse a enregistré d'importants gains de prospérité. Sa croissance a été plus rapide que celle de la majorité des pays comparables, à l'exception de l'Allemagne et des Etats-Unis.



Source: Maddison Project Database 2018, propre représentation

et tout particulièrement, la création du système bancaire et la forte croissance que connaissaient les industries exportatrices.

La période précédant la Première Guerre mondiale

L'élévation très rapide du niveau de vie en Suisse au tournant des XIX^e et XX^e siècles résultait pour l'essentiel de sa franche ouverture au monde. Avant que n'éclate la Première Guerre mondiale, la Suisse s'affichait comme la deuxième économie exportatrice européenne, en termes de volume de commerce extérieur rapporté au PIB, un indicateur d'après lequel seuls les Pays-Bas la devançaient; d'un point de vue d'histoire économique, cette performance atteste la capacité précoce du pays à compenser l'étroitesse de son marché intérieur par une expansion à l'étranger. Dans le dernier tiers du XIX^e siècle, les relations économiques, financières et diplomatiques avec l'étranger s'intensifièrent à un rythme sans précédent. Le commerce extérieur se tourna plus décisivement vers l'Europe et maintint cette prédominance durant tout le XX^e siècle. Entre 1891 et 1913, les importations et exportations de marchandises représentaient déjà 70 % du PIB, un ratio qui chuta fortement au cours de la Première Guerre mondiale et dans l'entre-deux-guerres (Veyrassat 2012). C'est seulement à la fin du XX^e siècle que la part du commerce extérieur retrouva à nouveau son ancien niveau.

Au début du XX^e siècle, la société suisse était l'une des plus industrialisées d'Europe (Müller et Woitek 2012), et le moindre mérite n'en revenait pas à la spécialisation des branches textiles et horlogères dans l'exportation. Les secteurs tournés vers l'innovation et la recherche, tels que la chimie, la construction mécanique ou l'électrotechnique se développèrent également à un rythme très soutenu. Grâce à de nouveaux établissements d'enseignement tels que l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (fondée en 1855 par la Confédération sous le nom d'«Ecole polytechnique fédérale») et à leurs liens étroits avec l'industrie, la Suisse put acquérir des avantages compétitifs dans tous les domaines qui exigeaient des compétences techniques pointues. Afin de contourner les barrières commerciales et les coûts de production domestiques, les entreprises exportatrices suisses investirent de bonne heure dans des unités de production à l'étranger. Dès le début du XX^e siècle, la Suisse présentait ainsi un profil international.

Cette période enregistra également une forte augmentation et une importante diversification de l'emploi dans les services, lesquels furent de puissants moteurs de croissance. Au début du XX^e siècle, ce secteur, porté par le développement du tourisme et des services financiers, pesait plus lourd dans la croissance que celui de l'industrie. L'environnement bancaire se transforma également radicalement. Il vit se développer avec succès ces acteurs qui furent désignés par la suite sous le nom de banques universelles et aujourd'hui de grandes banques. La Banque nationale suisse fut fondée en 1905, une date assez tardive comparée aux autres banques centrales. La nouvelle banque nationale ne mit pas seulement un terme à la gestion décentralisée des billets de banque, elle prit également en charge la régulation du crédit et de la masse monétaire affranchissant ainsi la Suisse de sa dépendance vis-à-vis de l'étranger en matière de politique monétaire.

Cette première vague de mondialisation, déjà, suscita des résistances, qui conduisirent à l'adoption de mesures protectionnistes. L'importation de céréales bon marché d'outre-mer à la fin du XIX^e siècle provoqua une crise dans l'agriculture suisse qu'aucune protection douanière n'abritait à l'époque. Le recul de la production agricole entraîna une forte poussée migratoire vers l'étranger, mais aussi le transfert de la main-d'œuvre agricole vers l'industrie et le secteur des services. Au moment de l'introduction des barrières douanières, cette dynamique avait engagé une transformation structurelle de toute l'économie. Mais en recourant à ces mesures tarifaires, la Suisse devint un pays au marché agricole extrêmement cloisonné. En outre, un large mouvement de communalisation et de cantonisation des infrastructures, accompagné d'une forte prise d'influence de la politique sur le secteur énergétique, battit en brèche l'ordre libéral. La spécificité suisse d'une économie à deux vitesses, comprenant un secteur exportateur extrêmement compétitif et un marché intérieur plutôt atone avec intervention de l'Etat dans les affaires des entreprises, n'est donc aucunement nouvelle.

Développement économique à l'ère des guerres mondiales

Après le déclenchement de la Première guerre mondiale, la croissance économique devint plus erratique que dans la phase précédant 1914. Mais une fois la période inflationniste de la dépression d'après-guerre et les oppositions de classe qui atteignirent leur paroxysme lors de la grève générale de 1918 surmontées,

l'économie suisse connut une croissance supérieure à la moyenne, car le pays retrouva rapidement après la fin de la guerre la voie d'une stabilité monétaire et sociale. La robuste croissance économique des années 1920 préserva la Suisse de difficultés plus graves durant la Grande dépression d'après 1929, et malgré les bouleversements internationaux, sa position économique ne fut pas durablement affaiblie en Europe (Halbeisen et Straumann 2012).

Avec la restauration de la convertibilité du franc suisse, sa fixation au niveau de parité d'avant-guerre et l'assainissement des finances publiques après les fortes dépenses consacrées à la défense dans un contexte belliqueux, les conditions essentielles furent réunies pour le rétablissement de l'économie après la Grande guerre. Le franc suisse s'imposa internationalement comme l'une des monnaies les plus fortes. En revanche, le retour à une politique douanière fidèle aux principes de libre-échange et le retrait des régulations que la guerre avait imposées ne furent que partiellement mis en œuvre. Un protectionnisme sélectif put au contraire également trouver faveur dans le pays. La hausse de la quote-part d'impôt, l'extension des politiques sociales et l'aide aux industries exportatrices n'étaient plus que difficilement conciliables avec l'ordre libéral. Par la suite, ce modèle de réaction se répliqua dans des cas similaires: touché par une crise, le pays poursuivit presque sans changement sa politique monétaire et financière, tandis que des mesures protectionnistes et des aides directes aux branches en difficulté amortissaient les effets négatifs pour les marchés extérieur et intérieur. De surcroît, les pratiques et structures cartellaires se multiplièrent sur le marché intérieur. Après les taux de croissance élevés des décennies 1890 et 1920, ainsi que les faibles taux durant la Première Guerre mondiale et les années 1930, le dynamisme économique de la Suisse se contracta pour prendre des valeurs négatives durant la Deuxième Guerre mondiale, quoiqu'à un degré nettement moindre que la moyenne de l'Europe de l'Ouest (Müller et Woitek 2012).

De 1945 au début des années 1990: un bilan contrasté

De 1945 à 1990, la croissance suisse, quoique par moment plus faible que dans d'autres pays du monde, fut portée par les secteurs secondaire et tertiaire, tandis que le secteur agricole stagnait. Cette croissance d'après-guerre s'accompagna d'une vive accélération des mutations structurelles. La part de valeur ajoutée

brute contribué par le secteur primaire en termes réels enregistra un net repli, passant de presque 15 % dans les années 1940 à moins de 3 % dans les années 1990, pour rester depuis à un tel bas niveau.

En revanche, la contribution du secteur secondaire à la création de valeur ajoutée est restée très largement stable jusqu'en 1970, à hauteur de 40 % environ, mais se replia ensuite pour atteindre un peu moins de 30 % au début des années 1990. Dès le début des années 1970, la Suisse connut une vague de désindustrialisation dont la véhémence s'explique par la politique de préservation des structures existantes menée dans les années 1960 et la brutale revalorisation du franc après la fin du système des taux de change fixes sous le régime de Bretton-Woods en 1973. Alors que jusqu'en 1973 le secteur industriel avait fortement contribué à la croissance, à raison de plus de 2 % pendant plusieurs années, sa contribution tomba, entre 1980 et 1990, à tout juste 0,5 %.

Après la crise pétrolière, le secteur tertiaire reprit intégralement le relais de la croissance. Les services tournés vers l'exportation, qui représentaient précédemment un tiers de la croissance, en générèrent bientôt presque la moitié, essentiellement parce que le secteur financier suisse profita de la libéralisation des marchés de capitaux. La place financière helvétique, qui avait acquis une stature internationale significative avec sa tradition de marché de capitaux ouverts, bénéficia ainsi d'une forte hausse d'activité et devint le véritable moteur de l'économie suisse.

Le développement de l'industrie exportatrice

Une constante demeure dans toutes les phases traversées depuis 1890 : l'économie exportatrice a contribué plus fortement à la croissance, en proportion de sa part dans le PIB, que celle tournée vers le marché domestique. Au début du XX^e siècle, l'économie exportatrice, qui pesait un peu moins de 25 % du PIB, contribuait à hauteur d'environ 40 % à la croissance du pays. Dans les années 1920, sa part représentait 23 % du PIB, et dans la période d'expansion économique qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, alors que sa proportion dans le PIB diminuait fortement, elle ne contribuait plus que pour un quart à la croissance. Lors de la crise économique des années 1970 et la récession de la demande intérieure,

la contribution de l'économie exportatrice dans la croissance totale du PIB atteignit 70 % (Müller et Woitek 2012).

Représentés sur l'axe temporel en valeurs relatives, les échanges commerciaux avec les pays européens marquent un fléchissement, tout en se maintenant à un niveau élevé. Alors qu'en 1900 la part de l'Europe dans l'ensemble des exportations suisses atteignait encore presque 80 %, elle n'était plus qu'à peine 67 % en 1987 (Veyrassat 2012). En valeurs absolues en revanche, le volume des exportations corrigé de l'inflation est passé d'environ 6 milliards de francs (1900) à 45 milliards de francs (1987). Durant la même période, la part des Etats-Unis dans les exportations suisses se replia de 12 % à environ 9 %, tandis que l'Asie gagnait considérablement en importance et voyait sa part, qui était de 5 % en 1900, quasiment quadrupler à l'entrée dans les années 1990 (Veyrassat 2012).

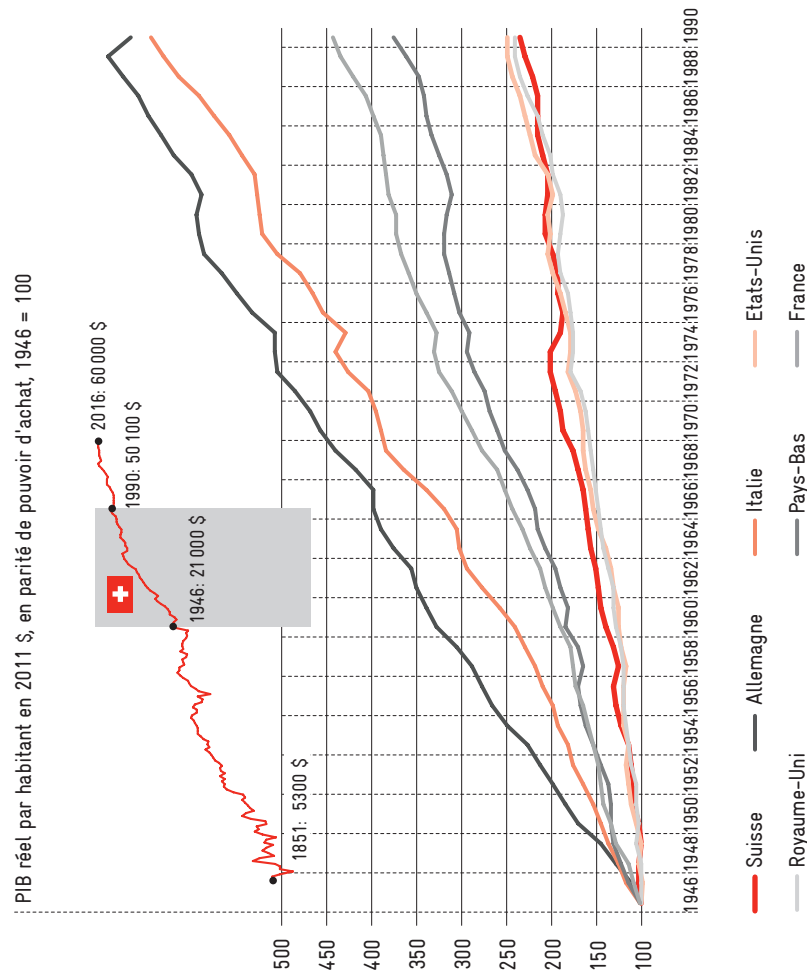
Une croissance économique lente en comparaison internationale

Contrairement à la perception largement répandue, les taux de croissance des années d'après-guerre et de la période qui suivit n'ont pas été une particularité helvétique. Entre 1950 et 1990, le PIB suisse a continuellement progressé à un rythme inférieur que celui d'autres pays d'Europe de l'Ouest (cf. figure 2). Dans les années 1950, cette différence s'explique encore par l'effet de rattrapage des pays dévastés par la guerre. Mais la période de faible croissance qu'a connue la Suisse durant les années 1990 avait été précédée d'une phase nettement plus longue de croissance encore assez faible (Müller et Woitek 2012).

La croissance légèrement plus faible de la Suisse dans les années 1960, par rapport à celle de ses principaux partenaires commerciaux et autres petits pays européens, doit être principalement imputée aux freins de croissance provenant du marché du travail, auquel le recours massif à l'immigration des pays de l'Europe du Sud ne put pallier que sur le segment des postes peu qualifiés. Ces handicaps internes au pays conduisirent à une expansion des entreprises suisses à l'étranger. A partir de 1973 (et jusqu'en 2005), l'écart se creuse encore davantage entre la croissance de l'économie suisse, mesurée tant en termes de PIB que de PIB par habitant, et celles observées en Europe de l'Ouest, en Scandinavie ou aux Etats-Unis. Ce phénomène fut particulièrement marqué durant les années

Fig. 2_ Années de boom économique après la Deuxième Guerre mondiale

Après 1945, les pays ayant souffert de destructions sont rapidement revenus à leur niveau d'avant-guerre. De 1946 à 1990, leur croissance a été plus rapide que celle de la Suisse. La période 1950-1974 a été jusqu'à présent la plus longue période de croissance du pays.



Source: Maddison Project Database 2018, propre représentation

de crise, de 1973 à 1980. A la suite de l'effondrement conjoncturel des années 1970, la nécessité de réformes structurelles fit l'objet de nombreux débats, mais leur mise en œuvre resta lettre morte. L'économie duale et bipolaire, avec son pan de marché intérieur protégé, et par bien des aspects cartellisés, son large service public incluant le transport ferroviaire, les services postaux et l'approvisionnement électrique, put continuer à résister avec succès à la mise en place d'un programme complet de libéralisation, et l'agriculture se transforma en un nouveau service public en charge de la sécurité alimentaire.

Des réformes furent certes engagées pour modifier le droit des sociétés et réorienter la politique régionale, mais elles ne trouvèrent place dans la loi que durant la stagnation des années 1990. De même, la révision constitutionnelle préparée dans les années 1970 se solda par un échec, et ne fut acceptée que lors de la votation populaire de 1999.

A la fin des années 1980, furent initiées des réformes de politique économique extérieure qui eurent une incidence majeure sur la teneur des discussions de politique intérieure en Suisse. En 1986, un nouveau cycle de négociations du Gatt s'ouvrit en Uruguay. En plus d'ambitionner une levée à l'échelle internationale des droits de douane sur les produits industriels, l'agenda de négociations prévoyait également d'ouvrir le secteur des services et l'agriculture à la concurrence internationale. A cette fin, les Etats membres devaient poursuivre la libéralisation de leurs marchés et renforcer le Gatt dans son rôle d'organisation internationale.

L'encouragement de la concurrence et l'ouverture des marchés agricoles étaient en contradiction flagrante avec la politique économique suisse de l'époque, qui protégeait en effet son marché intérieur. Par ailleurs, la Communauté européenne, en précurseur de l'UE qui lui succéda, accentuait ses efforts d'intégration et de construction d'un marché unique. Les Etats de l'AELE, dont la Suisse, étaient invités à prendre part à un espace économique commun. Tandis que ces pays négociaient avec la Communauté européenne, les questions de souveraineté prirent de plus en plus de place dans le débat public en Suisse. Parce qu'elle avait principalement axé sa politique économique sur le marché intérieur à la

fin des années 1980, la Suisse voyait son orientation économique être fondamentalement remise en question, aussi bien par les négociations du Gatt que par celles pour l'adhésion à l'EEE. Pendant l'âpre campagne précédant la votation populaire sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE, le chef de la mission helvétique déposa la demande d'adhésion de la Suisse à la Communauté économique européenne le 26 mai 1992 à Bruxelles.

Stagnation économique et forte pression réformatrice dans les années 1990

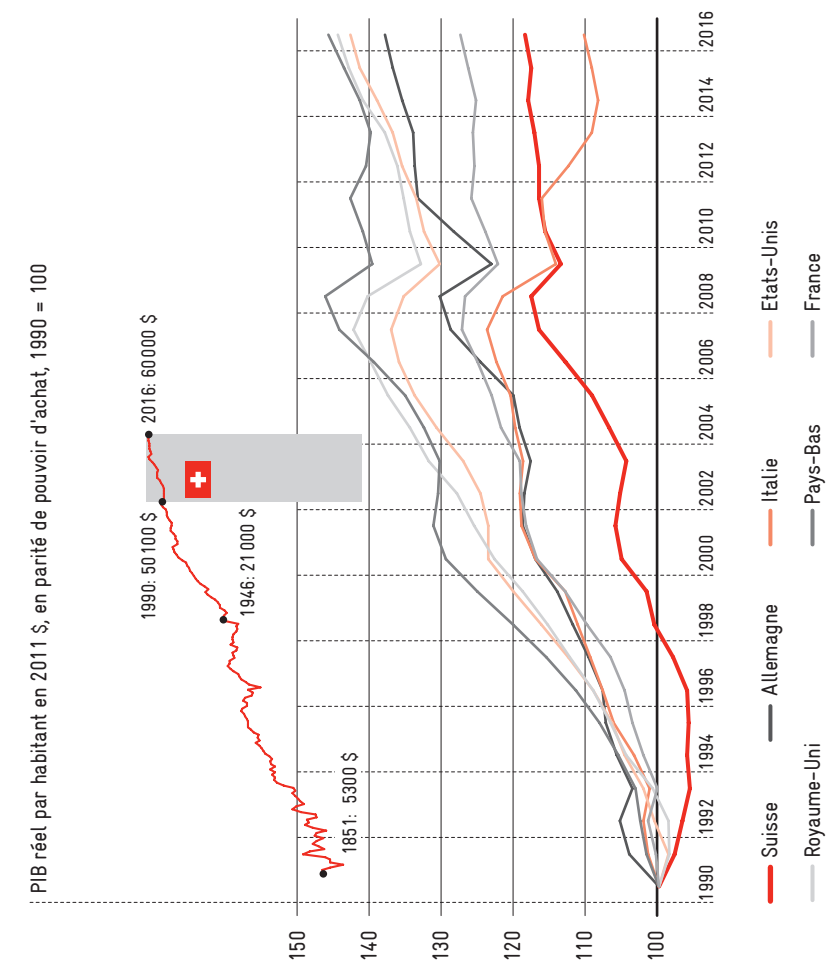
Dans les années 1990, la faiblesse de la croissance économique suisse était particulièrement prononcée (cf. figure 3), tandis que se poursuivait le processus de levée des barrières commerciales restreignant le commerce international de marchandises et que la globalisation s'accélérait. L'éclatement de l'Union soviétique en 1991 fut suivi d'un processus d'intégration économique entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est; en outre, d'importantes réformes en Chine et la croissance rapide dans les pays d'Asie furent autant de fortes stimulations pour la croissance.

En contraste, pendant ce temps la Suisse était aux prises avec la crise causée par l'éclatement de la bulle immobilière, et la Banque nationale suisse (BNS) menait une politique monétaire trop restrictive, comme il se révéla rétrospectivement. La chute des prix de l'immobilier, combinée au niveau élevé des prêts hypothécaires, avait fragilisé les bilans financiers de nombreuses banques. Leur assainissement dura plusieurs années et conduisit à une restriction des prêts consentis par les banques. C'est ainsi que les taux de croissance suisses se figèrent pendant plusieurs années à un niveau proche de zéro. Dans les années 1990, la quasi-totalité de la croissance était portée par le secteur des services à destination de l'étranger (Müller et Woitek 2012). La politique monétaire restrictive de la BNS, fortement controversée, avait aussi assurément sa part de responsabilité dans le marasme des années 1990.

Sur le plan des finances publiques, la Suisse connut une dramatique augmentation du déficit budgétaire. Celui-ci atteignit environ 5 % du PIB en 1993. Parallèlement, l'endettement brut des administrations publiques rapporté au PIB s'accrut, passant de 28,6 % en 1990 à 48,3 % au tournant du millénaire.

Fig. 3_ Faible croissance persistante en Suisse

Après la longue stagnation des années 1990, la Suisse a renoué momentanément avec la croissance après l'entrée en vigueur des Bilatérales. Depuis la crise financière le pays est à nouveau confronté à une faible croissance durable.



Source: Maddison Project Database 2018, propre représentation

Le 6 décembre 1992, le peuple suisse rejetait par 50,3 % des suffrages, une claire majorité des cantons de 16 contre 7, et un taux de participation exceptionnellement élevé de 78,7 %, l'adhésion de la Suisse à l'EEE. Après ce non, notre pays se retrouva d'autant plus privé de repères pour l'orientation stratégique de sa politique économique extérieure. A travers les divergences de vue, la forme que prendraient les relations futures avec l'Europe demeurait incertaine. Tandis que la Suisse renonçait à prendre toute sa place dans l'EEE, la Communauté européenne intensifiait ses efforts d'intégration. La Suisse se voyait ainsi devant d'autres défis à relever.

Ne pouvant se fier à un cadre stable donné par le politique, les entreprises suisses réagirent en investissant massivement à l'étranger. En 1986, elles employaient environ 680 000 personnes à l'étranger : ce chiffre avait déjà atteint 1,46 million en 2000 (Müller et Woitek 2012).

Dans l'industrie, la plus grande part des investissements directs étrangers provenaient de la branche chimique et pharmaceutique, suivie de la construction de machines. En conséquence, dans les industries chimiques, la proportion de personnel localisé en Suisse passa de 22 % en 1990 à 15 % en 2000. Dans le secteur de la construction de machines, ce taux chuta de 19 % (1990) à 11 % (2000). L'Europe demeura cependant la destination privilégiée pour les opérations des sociétés étrangères des deux branches

Parallèlement, les implantations en Asie devenaient de plus en plus attrayantes. Une nouvelle vague de multinationalisation toucha non seulement le secteur secondaire, mais aussi les activités de service. Le volume des investissements directs à l'étranger du seul secteur de la banque et des assurances tripla entre 1986 et 2000. Vers la fin du XX^e siècle, le lien des entreprises suisses à leur base nationale montrait des signes de plus en plus marqués de relâchement (Arvanitis et al. 2011). La proportion d'entreprises suisses ayant des activités à l'étranger doubla entre 1989 et 1997. La hausse fut même supérieure à la moyenne parmi les PME.

La stagnation économique des années 1990 rendit les demandes de réformes considérablement plus pressantes dans le pays. On voulait compenser au moins

en partie l'arrêt des moteurs de croissance, ainsi que l'insécurité en matière de politique économique qu'avait entraînée le non au référendum sur l'adhésion à l'EEE. C'est pourquoi le Conseil fédéral présenta le 24 février 1993 un programme de revitalisation de l'économie. L'introduction de la loi fédérale sur le marché intérieur visait à supprimer les barrières encore existantes dans l'accès aux marchés d'un canton à l'autre. Chaque personne devait avoir le droit d'offrir des marchandises, des services et des prestations de travail sur tout le territoire suisse. Au début de l'année 1996, la loi révisée sur les cartels entra en vigueur : elle annula la méthode du solde des avantages et inconvénients, mit en place un contrôle des fusions et institua la Commission de la concurrence (COMCO). Les procédures d'aménagement du territoire furent simplifiées et accélérées, et on s'attela aux travaux préparatoires pour la création du paysage suisse des hautes écoles spécialisées en changeant le statut des écoles supérieures en hautes écoles spécialisées. Fin 1993, le peuple approuva le passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la taxe sur la valeur ajoutée.

Cette période vit également une profonde réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), dont l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 conclut 15 ans de travaux intensifs. Ce projet, qui fut présenté parmi de nombreux autres comme une réforme pour le nouveau siècle, visait à compenser les disparités cantonales et à atteindre une plus grande efficacité. Le fédéralisme suisse devait s'en trouver modernisé et revitalisé.

Dans le même temps, les efforts d'assainissement du budget de l'Etat fédéral furent renforcés en 1994, ce qui conduisit finalement à l'adoption en 2003 de la règle du frein à l'endettement. Depuis, les finances fédérales ont pu être continuellement consolidées et la dette réduite.

-
- 1 Cette perspective transnationale constitue la base des développements qui suivent (North et al. 2011).
 - 2 La reconnaissance officielle de la Confédération comme Etat ne fut cependant actée qu'avec la Paix de Westphalie de 1648 (Acemoglu et Robinson 2012).
 - 3 Adoption du référendum facultatif en 1874, de l'initiative populaire en 1891.

02 Un départ réussi dans le nouveau siècle

— Rapprochement par étapes	_ 40
— Multiplication des accords de libre-échange	_ 45
— Importance croissante du commerce extérieur	_ 49
— Décalage de développement par rapport à l'UE	_ 50

Durant la crise des années 1990, la politique suisse sut non seulement entreprendre une réforme du marché intérieur, mais elle évita aussi de s'engager dans une voie d'isolement, en dépit du rejet de l'adhésion à l'EEE. Même les adversaires de la participation à l'EEE ne se déclaraient pas hostiles à toute forme d'accord avec le plus important des partenaires économiques qu'était l'Union européenne (comme elle se nommait désormais). On négocia dès lors domaine par domaine. Chaque fois qu'aussi bien la Suisse que l'Union européenne estimaient qu'il était avantageux de mettre en place un accès non discriminatoire réciproque aux marchés, les parties travaillèrent à des accords sectoriels – c'étaient les débuts de la «voie bilatérale»¹⁴ (von Tscharner 2017). Rétrospectivement, les responsables politiques qui avaient déposé la demande d'adhésion à l'Union européenne en 1992 ont pu affirmer que la stratégie des Accords bilatéraux n'était rendue possible que par l'hypothèse, dont partait l'Union européenne, d'après laquelle la Suisse deviendrait, à plus ou moins long terme, membre de l'Union.

Rapprochement par étapes

Les accords sectoriels sur l'accès réciproque aux marchés s'accompagnaient de mesures de libéralisation. Ces mesures se révélèrent bénéfiques pour la Suisse, mais des réformes de politique intérieure ne pouvaient suffire à sortir le pays de la paralysie économique des années 1990. Après de longues et difficiles négociations, la Suisse et les Etats membres de l'Union européenne signèrent, le 21 juin 1999, une série de sept Accords bilatéraux (cf. encadré 1).

Encadré 1

Les sept dossiers des Accords bilatéraux I

- **Libre circulation des personnes:** droit pour les ressortissants de la Suisse et des Etats membres de l'Union européenne, ainsi que pour les membres de leur famille, d'établir leur domicile sur le territoire d'un des Etats parties à l'accord. Pour cela, ils doivent être en possession d'un contrat de travail valide ou avoir une perspective de contrat de travail dans les trois mois qui viennent. Cette autorisation s'étend aux personnes exerçant une activité indépendante, aux personnes ayant un contrat de travail de courte durée et aux personnes n'exerçant pas d'activité lucrative à condition qu'elles disposent de moyens financiers suffisants pour subvenir à leurs besoins, ainsi que d'une assurance-maladie.

- **Obstacles techniques au commerce:** reconnaissance mutuelle des rapports d'essai et des attestations de conformité pour la plupart des produits industriels (en anglais *MRA, Mutual Recognition Agreement*).
- **Marchés publics:** accès réciproque aux marchés publics; cet accord étend notamment le champ d'application de l'accord de l'OMC aux communes.
- **Produits agricoles:** facilitation du commerce de certaines catégories de produits, notamment le fromage, les fruits et les légumes. Reconnaissance mutuelle des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées.
- **Transports terrestres:** libéralisation du marché des transports routiers et ferroviaires pour le transport de personnes et de biens. Transfert des marchandises de la route vers le rail et introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP).
- **Transport aérien:** libre accès des compagnies aériennes aux marchés du trafic aérien des pays partenaires, absence de discrimination en matière de droits d'atterrissage.
- **Recherche scientifique:** participation sans restriction de la Suisse aux programmes-cadres de recherche (PCR) de l'Union européenne.

Bien que chacun des sept accords énumérés ci-dessus se rapportât à un domaine différent, ils étaient tous liés par une «clause guillotine», ayant pour effet que la dénonciation d'un seul d'entre eux entraînerait automatiquement la caducité de tous les autres. L'Union européenne entendait ainsi éviter que la Suisse n'écrive le dispositif pour se choisir un sous-ensemble «à la carte». Lors de la votation populaire du 21 mai 2000, le peuple approuva les Accords bilatéraux I, présentés comme un ensemble indivisible, avec une majorité de 67,2 % de voix favorables. Les accords entrèrent en vigueur le 1^{er} juin 2002.

Après les années de crise de la décennie 1990, l'acceptation des Accords bilatéraux I créait le cadre de conditions libérales qui donnèrent un nouveau départ à de larges segments de l'économie suisse à l'entrée dans le XXI^e siècle, et assurèrent une progression durable du PIB par habitant.

La libre circulation des personnes, aujourd'hui si vivement débattue, s'avéra particulièrement avantageuse pour l'économie car elle élargissait considérablement le bassin de recrutement, en particulier pour les entrepreneurs suisses. Les employeurs, qui ne parvenaient pas à couvrir tous leurs besoins en personnel spécialisé sur le marché de l'emploi suisse, pouvaient ainsi dorénavant recruter dans

tout l'espace européen. La libre circulation des personnes a élargi le vivier où la Suisse peut disputer et trouver les meilleurs talents, une émulation qui a traditionnellement profité à l'entrepreneuriat helvétique et à sa réussite à l'étranger⁵.

Depuis l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux I, le revenu moyen par habitant en Suisse a connu une augmentation annuelle comprise entre 0,5% et 1% – grâce aux mouvements de population induits par la libre circulation des personnes (Minsch et al. 2016). Le PIB par habitant s'éleva à 64 000 francs en 2002. Sur la base d'une hypothèse d'augmentation annuelle du revenu par habitant de 0,56%, le gain cumulé de richesses, depuis l'entrée en vigueur en 2002 des Accords bilatéraux I et de la libre circulation des personnes, atteint aujourd'hui 50 000 francs par habitant (le «dividende de la libre circulation»). Cela correspond à presque quatre cinquièmes d'un salaire annuel suisse. D'ici l'année 2019, le cumul des gains de richesse produits par l'activité supplémentaire aura atteint une année complète de salaire (Grünenfelder 2016).

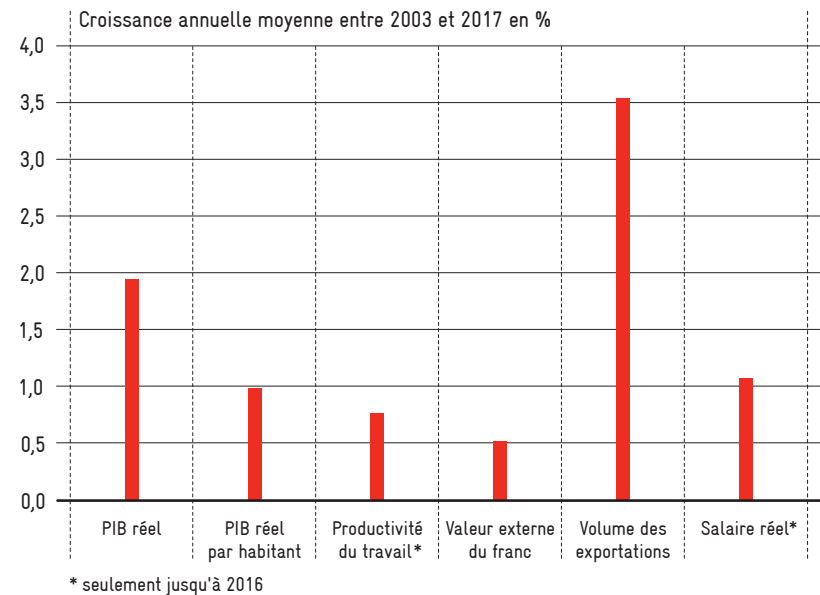
Outre la libre circulation des personnes, les autres Accords bilatéraux I contribuèrent également à créer une nouvelle dynamique économique (cf. figure 4) : la suppression des obstacles techniques au commerce de marchandises fut l'occasion pour la Suisse d'entreprendre une vaste révision de ses règlements sur les propriétés, ainsi que sur la sécurité des produits et équipements afin de les harmoniser avec ceux de l'UE. Grâce à l'Accord sur les marchés publics, les entreprises gagnaient accès à un vaste marché de 2400 milliards de francs. Et chaque jour de 2007, environ un millier (993) de vols en partance de la Suisse à destination d'un aéroport de l'UE profitèrent de la libéralisation du transport aérien (OFAC 2018).

Dans le dossier agricole, peu de progrès furent accomplis ; néanmoins, la libéralisation du marché du fromage fut un facteur de réussite pour les producteurs suisses (cf. figure 5).

Après la conclusion des Accords bilatéraux I, qui avaient principalement permis l'accès ou la participation au marché unique et ouvert de nouvelles opportunités d'affaires à l'économie suisse si tournée vers l'exportation, l'Union européenne

Fig. 4_ Développement économique à l'ère des Bilatérales

Le développement conjoncturel a été positif à l'ère des Bilatérales. Grâce à des exportations en boom, le PIB réel par habitant a augmenté d'en moyenne 1% par année, ce qui s'est traduit par une hausse des salaires réels (+1,1% p.a.).



Source : OFS 2017, BNS 2017, Swissimpex 2018, propres calculs

et la Suisse reprirent des négociations dès 2002. Neuf nouveaux dossiers aboutirent à des accords qui prirent corps dans ce qu'il est convenu d'appeler les Accords bilatéraux II. Contrairement à leurs prédécesseurs, les Accords bilatéraux II n'étaient pas soumis à une clause guillotine.

Encadré 2

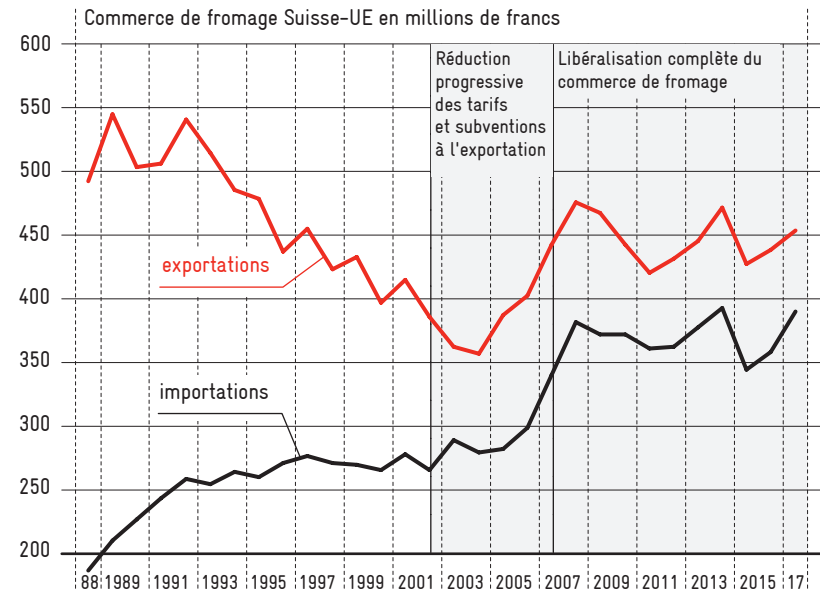
Les Accords bilatéraux II

- **Schengen (2008)**: facilitation des voyages grâce à la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen, associée à une plus grande collaboration dans les domaines de la police et de la justice.
- **Dublin (2008)**: coordination en matière de procédures d'asile avec détermination de la compétence des pays pour l'examen des demandes d'asile.
- **Produits agricoles transformés (2005)**: révision/extension de l'Accord de libre-échange de 1972 concernant le commerce de produits transformés.
- **Fiscalité de l'épargne (2005)**: lutte contre l'évasion fiscale transfrontalière et renoncement réciproque à l'imposition à la source des dividendes, des intérêts et des redevances entre sociétés apparentées. L'accord sur l'échange automatique de renseignements (EAR), signé le 27 mai 2017 par la Suisse et l'UE, a rendu cet accord en grande partie caduc.
- **Protection de l'environnement (2006)**: participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).
- **Pensions (2005)**: suppression de la double imposition des fonctionnaires retraités de l'Union européenne domiciliés en Suisse.
- **Statistique (2007)**: adaptation de la collecte des données aux normes de l'UE et accès aux bases de données européennes.
- **Lutte contre la fraude (mise en application anticipée depuis 2009)**: collaboration facilitée dans la lutte contre la contrebande et d'autres délits en rapport avec les impôts indirects et les escroqueries fiscales.
- **MEDIA (2006–2013)**: participation au secteur audiovisuel du programme d'encouragement de l'UE; négociations du nouveau programme 2014–2020 («Europe Créative») suspendues par l'UE après l'acceptation de l'initiative «Contre l'immigration de masse» en février 2014.

Des accords sectoriels et des déclarations d'intention venaient aussi renforcer les relations bilatérales entre la Suisse et l'UE. Il convient de mentionner en particulier les dossiers concernant l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse, ainsi que les accords Europol, Eurojust, l'accord avec l'Agence européenne de défense réglant la coopération dans le domaine de l'armement, la collaboration entre les autorités en matière de concurrence, la collaboration en matière de navigation par satellite (programme Galileo) et le bureau d'appui en matière d'asile.

Fig. 5_ La libéralisation pousse les exportations de fromage

Dès le début des années 1990, les exportations de fromage ont connu un recul important. Cette tendance négative a pu être contrée par la libéralisation du marché. Les importations, donc les consommateurs, ont clairement bénéficié de cet accord.



Source: Swisssimpex 2018

Multiplication des accords de libre-échange

Parallèlement à l'intégration des marchés et aux diverses formes de coopération avec l'UE (le marché domestique au pas de la porte), l'économie suisse a aussi rapidement multiplié ses liens avec les économies extra-européennes. La Suisse entretient un ensemble de relations de libre-échange avec un total de 70 Etats (chiffres actualisés, selon Dümmler 2016). La majorité d'entre eux sont des accords passés dans le cadre de l'AELE, dont la Suisse fait partie avec l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Cet ensemble est complété par les Accords de libre-échange (ALE) bilatéraux avec l'UE, la Chine, le Japon et les Iles Féroé. Des



HANDELSVERTRÄGE ABSCHLIESSEN
HEISST DIE AUSFUHR SICHERN.

7/8 DER SCHWEDISCHEN
HANDELSVERTRÄGE
SIND IN DER
LAGE...



- LÄNDER MIT ZWISCHENVERKEHR
- LÄNDER MIT HANDELSVERKEHR
- ALLE ANDEREN LÄNDER HABEN KEINEN
ZWISCHENVERKEHR



IN WELCHER RICHTUNG
SICH DIE
HANDELSVERTRÄGE
ENTWICKELN
WIRD
DARIN
DARIN
DARIN
DARIN
DARIN

IN WELCHER RICHTUNG
SICH DIE
HANDELSVERTRÄGE
ENTWICKELN
WIRD
DARIN
DARIN
DARIN
DARIN
DARIN

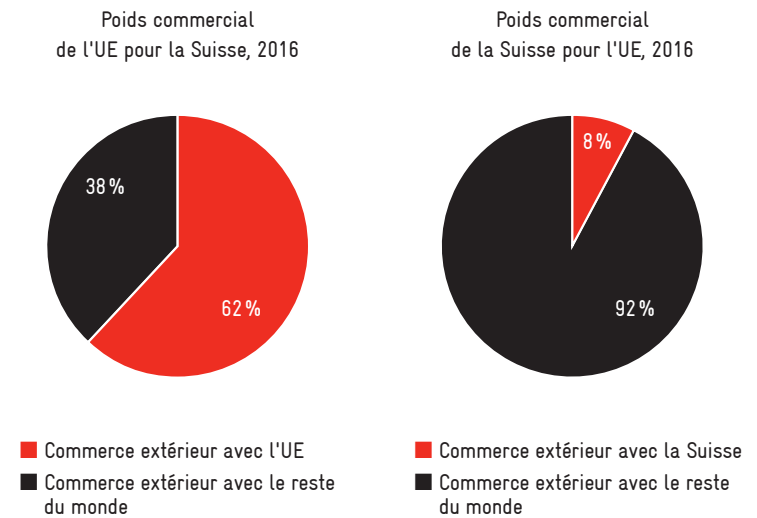
négociations sont en cours avec neuf partenaires (notamment les pays du Mercosur, l'Inde et l'Indonésie) ; dans le cas de six pays (dont la Russie, la Thaïlande et l'Algérie) les discussions sont actuellement suspendues pour raisons politiques. Des déclarations de coopération, ainsi qu'un dialogue institutionnalisé portant sur les possibilités d'approfondir les relations économiques, sont en place avec six autres Etats (AELE 2018). Une coopération constitue souvent une étape préalable à l'ouverture de négociations formelles en vue de la conclusion d'un ALE.

D'une façon générale, les années 1990 ont vu la Suisse intensifier ses efforts de diplomatie commerciale, en particulier en raison de la votation contre l'adhésion à l'EEE en 1992. Il s'agissait, en plus de préciser le rapport avec l'UE, de ne pas rester à la traîne dans l'élaboration de relations de libre-échange avec d'autres pays du monde. Cette démarche a porté ses fruits. Quoiqu'une extension du commerce extérieur au-delà de l'UE soit la bienvenue, ne serait-ce que pour des motifs de diversification des risques auxquels s'expose une nation exportatrice comme la Suisse, les Etats membres de l'UE restent de loin, encore aujourd'hui, les partenaires commerciaux les plus importants du pays (Dümmler 2016). Le commerce extérieur suisse connaît trois destinations privilégiées, ordonnées selon une nette hiérarchie : à la première place se trouvent les Etats membres de l'UE (62 %). La deuxième place est occupée par l'Asie (16 %), avec la Chine et le Japon comme partenaires clés. L'Amérique du Nord, Etats-Unis, Canada et Mexique en tête, prend la troisième place (12 %).

Rien qu'avec l'UE, les échanges ont enregistré une hausse cumulée de 95 milliards de francs entre 1996 et 2015. Durant la même période, le commerce extérieur suisse avec les Etats-Unis et la Chine augmentait respectivement de 24,6 milliards et 23,3 milliards de francs «seulement». Mais, bien que les économies de la Suisse et de l'UE soient intimement liées, cette interdépendance présente une forte asymétrie. La part de l'UE dans les échanges commerciaux de la Suisse approche les deux tiers, d'où son poids en matière de politique économique. Inversement, la part de la Suisse dans les relations commerciales ne représente que moins de 10 % du commerce extérieur de l'UE, même si le total des exportations européennes vers notre pays a atteint en 2016 l'impressionnante somme de 142 milliards d'euros (Dümmler 2016, cf. figure 6). La balance est

Fig. 6_ Rapport de force asymétrique en matière de commerce extérieur

Le marché helvétique ne représente que 8 % des échanges de l'UE, alors que près de deux tiers du commerce extérieur suisse vont vers les pays de l'UE. Ce rapport de force asymétrique entraîne des dépendances inégales entre la Suisse et l'UE.



Source : DFAE 2017

clairement favorable à l'UE, mais la Suisse n'en demeure pas moins l'une des trois destinations majeures des exportations de l'Union. Les relations entre la Suisse et l'UE sont essentielles pour notre économie, mais la Suisse est également un partenaire commercial très attractif pour l'UE.

Importance croissante du commerce extérieur

En cette fin de deuxième décennie du XXI^e siècle, l'imbrication économique de notre pays dans les marchés de l'étranger a atteint des proportions supérieures à tout ce qu'elle a pu connaître auparavant. L'économie exportatrice est devenue

le moteur principal de la prospérité, et celle-ci est donc de plus en plus dépendante de l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers. Dresser des barrières conduirait donc, de façon directe ou pour le moins indirecte, à une sensible dégradation du niveau de vie de larges cercles de la population (Villiger 2018).

Le commerce extérieur, défini comme la somme des importations et exportations de biens et services, s'est accru ces 35 dernières années : en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), sa valeur est passée de 61 % à plus de 120 %. En 1999, la Suisse « gagnait » pour la première fois un franc sur deux à l'étranger, c'est-à-dire que le montant total de ses exportations équivalait à 50 % du PIB. Plus récemment (2015), cette proportion se situait autour de 70 %, dont 50 points étaient directement créateurs de valeur ajoutée en Suisse, tandis que 20 autres points étaient imputables à des consommations intermédiaires à l'étranger. L'imbrication de la Suisse avec l'espace européen est unique en son genre – y compris en comparaison avec les Etats membres de l'UE. Sur le plan de la densité des liens tissés dans le marché unique européen, notre pays se situe ainsi (avec la Belgique et l'Irlande) loin en tête du classement de l'« index UE », une mesure des niveaux d'intégration économique dans l'UE. D'un point de vue économique, la Suisse est donc plus européenne que l'UE elle-même (Schellenbauer et Schwarz 2015). Dans l'esprit de beaucoup, les longues années de croissance et de réussite économique (principalement par le commerce extérieur) à partir de 2002 ont fait de la Suisse une « île des bienheureux ».

Décalage de développement par rapport à l'UE

Quoiqu'elle soit extrêmement intégrée dans le marché unique du Vieux Continent, l'économie suisse n'a pas suivi la même évolution que celle de l'UE. Dans la première décennie du XXI^e siècle, elle s'est démarquée positivement en ce qui concerne la croissance et l'endettement, mais négativement sur le plan des coûts salariaux unitaires. Cependant, dans l'ensemble, notre pays a connu une évolution plus favorable, surtout pendant et après la « Grande Récession » suivant la crise financière de 2009. Ceci est à mettre largement au crédit de l'immigration, qui s'est maintenue, même au cœur de la crise, et a soutenu la conjoncture intérieure, pour laquelle la consommation et le bâtiment furent importants.

La Suisse se distingue certes par plusieurs aspects des pays de l'UE, en particulier en raison de sa structure fédérale et de la place qu'elle accorde à la démocratie directe dans sa conception de l'Etat. Néanmoins, sur le plan politique, notre pays a pris une voie beaucoup plus pragmatique dans ses rapports avec l'UE et ses Etats membres.

Tandis que les efforts d'intégration et de coopération avec l'UE continuaient à produire des résultats (cf. Accords bilatéraux II et autres accords sectoriels), les entreprises extra-européennes essayaient un sérieux revers en 2006. Cette année-là, la Suisse perdait l'occasion de mettre au point un accord de libre-échange avec les Etats-Unis. La pression politique exercée par les représentants des intérêts du monde agricole helvétique conduisit à rompre les discussions exploratoires. Aujourd'hui, force est de constater que c'est une chance historique qui a été ainsi inconsidérément gâchée il y a douze ans. Néanmoins, cette rupture des pourparlers préliminaires ne signifiait en aucun cas un refus catégorique des efforts de globalisation, elle reposait plutôt sur des considérations de protection de l'agriculture nationale. C'est seulement dans la deuxième décennie du XXI^e siècle que les défis à relever en matière de politique (économique) extérieure se sont fait sentir avec une acuité croissante.

4 Ce n'est qu'en 2016 que le Conseil fédéral, sur décision des Chambres fédérales, retira officiellement la demande d'adhésion (Gintis et al. 2004).

5 L'histoire suisse jusqu'à nos jours comporte de nombreux fondateurs d'entreprise originaires de l'étranger et qui ont développé et réalisé leurs idées d'activités en Suisse : depuis Franz Saurer (1806 – 1882, Allemagne) en passant par Nicolas Hayek (1928 – 2010, Liban), jusqu'à Jean-Paul Clozel (Actelion; * 1955, France) (Kahneman 2012).

03 Autocomplaisance et immobilisme

- Multiplication des initiatives et référendums critiques envers l'économie de marché _ 54
- L'esprit de statu quo _ 59
- Dix milliards de francs par an pour la réglementation _ 60

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : depuis 1990, le commerce mondial de marchandises a presque quintuplé, pour atteindre en 2016 un volume annuel de 16 milliards de dollars (OMC 2018). L'ouverture de nouvelles zones de production et de nouveaux marchés a fait croître le PIB mondial de près de 60 % et a amélioré le niveau de vie de centaines de millions d'êtres humains. Dans ce cadre, la Suisse se distingue nettement, avec la Norvège et les Etats-Unis, du reste du monde. Dans ces trois pays, le PIB par habitant se situe entre 50 000 et 100 000 dollars. La Suisse parvient en outre, avec la Norvège et le Luxembourg, à répartir la prospérité dans sa population⁶ avec une homogénéité qui ne s'observe dans pratiquement aucun autre pays du monde (Rother 2017). Durant la période récente, chaque génération helvétique s'est trouvée être plus riche que la génération qui l'a précédée – les revenus médians ont progressé ces dernières années. En 2015, les revenus des 18–35 ans par exemple étaient environ 6 % plus élevés que neuf ans auparavant. Chez les retraités, cette évolution est encore plus marquée : en 2015 le groupe des 65–75 ans percevait environ 11 % de revenus de plus que la même tranche d'âge en 2007 (Rother 2017).

Multiplication des initiatives et référendums critiques envers l'économie de marché

Malgré cette situation factuelle non équivoque, le cadre juridique de l'activité économique en Suisse, ainsi que ses relations économiques avec l'étranger, font l'objet de critiques toujours plus nourries. C'est ce qui ressort de façon très nette du nombre d'initiatives et référendums visant un détournement, direct ou indirect, de la voie de l'ordre économique libéral et d'une intégration plus poussée, non seulement dans le marché européen mais aussi mondial, telle qu'elle se concrétise depuis le début du millénaire. Sur la seule période de 2013 à 2017, le peuple suisse s'est prononcé sur 18 projets qui touchaient de près aux conditions-cadres de l'économie de marché (cf. encadré 3).

Des ralentissements, et même des symptômes de paralysie, apparaissent dans la mise en œuvre des changements structurels nécessaires. En 2017, deux importantes votations populaires ont montré que la Suisse se trouve dans une certaine mesure coincée dans une zone de blocage des réformes. Tout d'abord, la troisième réforme de l'imposition des entreprises a échoué dans les urnes, en dépit

Encadré 3

Projets portant sur des questions économiques 2013–2017

- 2013** – Initiative populaire «1:12 – Pour des salaires équitables»
+ Initiative populaire «Contre les rémunérations abusives»
(«Initiative Minder»)
 - 2014** – Initiative populaire «Stop à la TVA discriminatoire pour la restauration»
– Initiative populaire «Pour la protection de salaires équitables»
(Initiative sur les salaires minimums)
– Initiative populaire «Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires»
(Abolition des forfaits fiscaux)
– Initiative populaire «Sauvez l'or de la Suisse (Initiative sur l'or)»
– Initiative populaire «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles»
+ Initiative populaire «Contre l'immigration de masse»
 - 2015** – Initiative populaire «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)»
– Initiative populaire «Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie»
 - 2016** – Initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel»
– Initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources»
– Initiative populaire «Pas de spéculation sur les denrées alimentaires»
– Initiative populaire «En faveur du service public»
 - 2017** – Référendum «Réforme de l'imposition des entreprises III»
+ Référendum «Stratégie énergétique 2050»
+ Initiative populaire «Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous» (contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour la sécurité alimentaire»)
– Référendum «Prévoyance vieillesse 2020»
- refusé + accepté

du fait que de nombreux pays (qui sont nos concurrents directs) diminuent les uns après les autres la pression fiscale sur les entreprises ou envisagent des allègements conséquents. Aux Etats-Unis, l'impôt sur les entreprises est passé de



Exposition nationale 1964, Lausanne

35 % à 21 % au 1^{er} janvier 2018, et une telle baisse est loin d'être un cas isolé : dans le voisinage immédiat de la Suisse, des pays ont également annoncé des baisses d'impôts.¹⁷

Le second moment clé de l'année 2017 concerna la réforme des retraites : le projet, que la courte majorité de centre-gauche avait d'abord annoncé comme devant pérenniser le financement de la prévoyance vieillesse face aux rapides évolutions démographiques, fut rejeté par le peuple suisse. Au final, la version présentée aux Chambres fédérales n'était plus qu'un ensemble de mesures d'aménagement.

Il est évident que la société helvétique a de plus en plus de mal à accepter certaines réformes importantes. Le débat public est dominé par les demandes de redistribution des richesses, tandis que les questions décisives pour l'avenir de notre pays et l'évolution générale du niveau de prospérité font l'objet de nombreux tabous. Les tendances à l'autocomplaisance sont manifestes, et la « complacent class », dont Tyler Cowen a établi l'existence aux États-Unis, existe aussi dans notre pays (Cowen 2017).

Quelques signaux positifs voient le jour : l'ouverture prochaine du marché de l'électricité a été inscrite (une fois de plus) à l'agenda à l'automne 2017 ; en outre, le Conseil fédéral travaille à un plan de libéralisation du marché agricole, encore surréglementé et fortement subventionné. Mais dans l'esprit du lobby agraire, le projet « Pour la sécurité alimentaire », accepté par votation populaire du 24 septembre 2017, ne doit pas s'interpréter comme un laisser-passer ouvrant la porte à plus de libre-échange et à une internationalisation croissante des filières agro-alimentaires, mais comme un moyen de renforcer la production locale et perpétuer par là le protectionnisme agricole. Le fossé qui sépare d'une part les secteurs orientés principalement vers le marché intérieur, tels que l'agriculture, avec un faible potentiel de création de valeur ajoutée, et l'économie exportatrice d'autre part, avec ses entreprises internationales, s'élargit à vue d'œil. Il s'est révélé dans toute son ampleur en 2018, à l'occasion des débats sur la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États du Mercosur.

L'esprit de statu quo

Lorsqu'il s'agit de définir la forme à donner aux relations avec l'Union européenne la Suisse apparaît également comme un pays fortement polarisé. Sur de nombreux points, c'est le statu quo qui prédomine, pendant que le marché unique européen connaît de rapides évolutions. Le terme même d'« adaptation autonome », le principe appliqué jusqu'à ce jour, montre bien la contradiction inhérente à la politique européenne de la Suisse. Avec l'acceptation le 9 février 2014 de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », le pays touchait au pilier de la libre circulation des personnes et remettait ainsi indirectement en question les Accords bilatéraux I. La question laissée sans réponse, concernant la forme que la Suisse souhaite donner à ses relations avec son plus important partenaire économique, l'Union européenne, laisse depuis toutes ces années planer une ombre au-dessus de la politique fédérale.

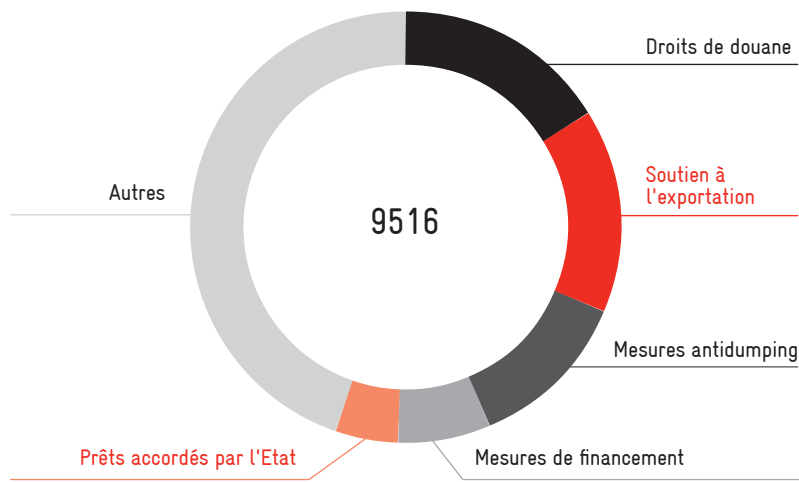
Une base solide, garante de sécurité juridique, sous la forme d'un accord-cadre ou d'un accord de libre-échange prenant dûment en compte les liens d'interdépendance qui se sont effectivement tissés entre la Suisse et ses partenaires économiques en Europe et dans le monde, reste toujours en attente de réalisation, même si le Conseil fédéral a entrepris au début de l'année 2018 une (nouvelle) tentative de résolution du problème.

D'une façon générale, il faut constater que les voix appelant à ce que soit érigé un mur de protection contre tout ce qui vient de l'extérieur se font de plus en plus fortes en cette fin de deuxième décennie du XXI^e siècle. Les critiques de la globalisation trouvent de plus en plus de relais dans l'opinion et les courants protectionnistes se renforcent (cf. figure 7). Ce mouvement bien sûr ne se limite pas à la Suisse. Dans notre pays, les forces d'innovation et d'entreprise sont freinées par le nombre grandissant de règlements. Durant les neuf dernières législatures, en incluant la période actuelle, l'appareil légal s'est enrichi d'environ 3900 nouveaux actes fédéraux (Bibliothèque du Parlement 2017). Droits national et international réunis, le volume de textes de loi s'est accru de 23 pages par semaine entre 2014 et 2015 (Buomberger et Schlegel 2016, Chancellerie fédérale 2015).

Fig. 7_ Obstacles au commerce mondial

Près de 10 00 mesures protectionnistes augmentant les obstacles au commerce mondial ont été introduites ces dix dernières années. Les mesures les plus courantes sont les droits de douane, les soutiens à l'exportation et la lutte contre le dumping.

Nombre de mesures protectionnistes par catégorie, 2008–2017



Source: Global Trade Alert 2018

Dix milliards de francs par an pour la réglementation

Le Conseil fédéral évalue le coût des principales réglementations à 10 milliards de francs par an (Conseil fédéral 2013). Pour les entreprises, elles représentent non seulement une charge considérable, mais aussi une limitation de leurs efforts de compétitivité. Un des atouts compétitifs majeurs de notre pays, son marché du travail libéral, est de plus en plus restreint : les mesures d'accompagnement prises pour compenser les effets de la libre circulation des personnes ont été durcies en sept étapes successives depuis 2004. Et les Conventions collectives de travail (CCT), qui rompent avec la tradition des accords entre employeurs et syndicats,

ont été étendues très rapidement à un nombre croissant d'employés : alors qu'ils étaient 376 000 à y être soumis en 2003, leur nombre est passé à 992 000 en 2014 (Schlegel 2017).

C'est un paradoxe helvétique : bien que la proportion de personnes syndiquées parmi les employés diminue, les restrictions réglementaires sur le marché du travail augmentent. On constate simultanément un amalgame entre les questions de migration professionnelle et celles de politique économique extérieure.

Le débat public occulte cette réalité : la pénurie de main-d'œuvre qualifiée va se faire sentir de façon toujours plus aiguë dans les prochaines années, avec l'entrée en retraite des baby-boomers. En 2016, le nombre de travailleurs indigènes quittant le marché du travail a dépassé pour la première fois celui des entrants. De plus, presque un cinquième des entreprises suisses déclarent avoir des difficultés à recruter du personnel spécialisé. En conséquence, elles passent plus de temps à rechercher leurs collaborateurs et encourent des coûts plus élevés.

Les demandes de protection toujours plus renforcée du marché du travail national contre la concurrence s'accompagnent de divers courants d'opinion, qui se font à la fois avocat du cloisonnement et critique de la mondialisation. De nouvelles initiatives qui contrecarrent significativement l'incorporation de la Suisse dans un corpus international de règles stables sont régulièrement lancées, que ce soit l'initiative pour des multinationales responsables, l'initiative Fair-Food pour des aliments équitables, ou encore l'initiative pour résilier la libre circulation des personnes, qui remet en question une base essentielle des Accords bilatéraux avec l'Union européenne.

En 2018, la politique économique extérieure de la Suisse ne semble pas clairement naviguer vers un cap précis. L'attachement au statu quo, ainsi qu'une propension à l'immobilisme, dominant, ce qui n'est pas à l'avantage du dynamisme des entreprises. Concernant la suite du développement des relations avec l'Union européenne et leur forme institutionnelle, c'est la thématique des «juges étrangers» qui prévaut dans le débat public. De nombreux cercles d'opinion suisses critiquent la demande de «Bruxelles» de vouloir sécuriser les relations bilatérales

en leur donnant une forme institutionnelle. Ils se méprennent, car ils ne voient pas que cette demande équivaut en fait presque à un acte de «concession» de la part de l'UE, à savoir la reconnaissance du complexe patchwork contractuel et ses plus de cent accords, sans conditionner la poursuite des relations bilatérales à une adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Alors que la politique suisse aspire pour le pays à un accès sans obstacle à presque tous les marchés, on rejette les mécanismes de contrôle et les dispositifs juridiques qui doivent nécessairement présider au fonctionnement de ces marchés. Animés d'une exigence parfois démesurée de souveraineté, les Suisses cheminent le long de la crête étroite délimitée par l'autosatisfaction et la surestimation.

6 Mesurée par le coefficient de Gini.

7 En décembre 2017, suite à l'échec du référendum qui visait à les supprimer, la Suisse a été incluse dans la «liste grise» de l'UE en raison du maintien des privilèges fiscaux accordés aux holdings, critiqués par la communauté internationale.

04 A la croisée des chemins

- Deux robustes phases de croissance depuis 1848 _ 66
- Recul relatif depuis 1990 _ 67
- Utiliser toujours plus de ressources :
une stratégie sous pression _ 67
- La Suisse à la croisée des chemins _ 69

L'histoire des migrations en Suisse et l'interconnexion du pays avec le reste du monde remontent – comme l'illustre le chapitre 1 – à un temps beaucoup plus ancien que les plus lointains souvenirs des Suissesses et des Suisses d'aujourd'hui. Si du début des temps modernes jusqu'au milieu du XIX^e siècle ce furent les Suisses qui prêtèrent leurs services à l'étranger ou quittèrent définitivement leur patrie, la tendance s'inversa vers la fin du XIX^e siècle. Dès 1900 la Suisse était le pays d'Europe qui comprenait la plus grande proportion d'étrangers, et en cela elle participait à un ensemble plus vaste qu'elle. Les impulsions qui devaient engager le devenir politique de la Confédération provinrent principalement de l'extérieur. Cela fut le cas à l'époque napoléonienne avec la République helvétique, l'Acte de médiation et finalement le Congrès de Vienne. Cela s'applique également à la Grève générale, laquelle – comme conséquence indirecte de la Première Guerre mondiale – marqua le point de départ de l'Etat social moderne. L'année 1848 fait exception, elle vit la Suisse se transformer, au terme d'une brève guerre civile, d'une Confédération de cantons souverains en un Etat fédéral libéral. Elle fut ainsi le seul pays d'Europe pour qui les mouvements et soulèvements libéraux de 1848 eurent une conclusion démocratique. Encore fallut-il pour cela l'accord tacite des puissances européennes.

Deux robustes phases de croissance depuis 1848

Le climat économique libéral et l'esprit pionnier qui ont suivi la fondation de l'Etat fédéral en 1848 eurent un formidable essor économique pour conséquence. Sur la seule période de 1877 à 1913, le revenu par habitant fut multiplié par un facteur de presque 2,5 et la Suisse se hissa, nonobstant toutes les inégalités sociales, dans le cercle des nations les plus riches du monde (cf. figure 1). Le pays profite encore aujourd'hui de ces fondements économiques. En outre, la Suisse resta par deux fois épargné des effets dévastateurs des guerres mondiales, ce qui lui fut certes salutaire, mais non déterminant sur le long terme. Le bref intervalle des Années folles durant la décennie 1920 fit vite oublier la récession de la Grande Guerre, tandis que la «Grande Dépression» n'affectait que modérément la Suisse en comparaison avec le reste du monde. Le miracle économique des années 1950 et 1960 offrit au pays sa seconde période de forte croissance, brutalement interrompue par le choc pétrolier de 1973 (cf. figure 2). De 1950 à 1973, la Suisse doubla certes encore son revenu par habitant, mais à la différence du boom

du XIX^e siècle, elle ne se trouvait plus en tête de convoi de la croissance, mais dans le sillage de ses voisins. Ceux-ci sortaient des ravages de la guerre et, après avoir retrouvé dès 1955 leur niveau de revenu d'avant-guerre, continuèrent par la suite à croître plus rapidement que la Suisse. La grave crise économique de 1974/75 toucha plus sévèrement le pays que ne l'avait fait la «Grande Dépression» du début des années 1930 et resta un point de rupture dans son histoire. Les taux de croissance caractéristiques des années 1950 et 1960 ne furent plus jamais atteints depuis.

Recul relatif depuis 1990

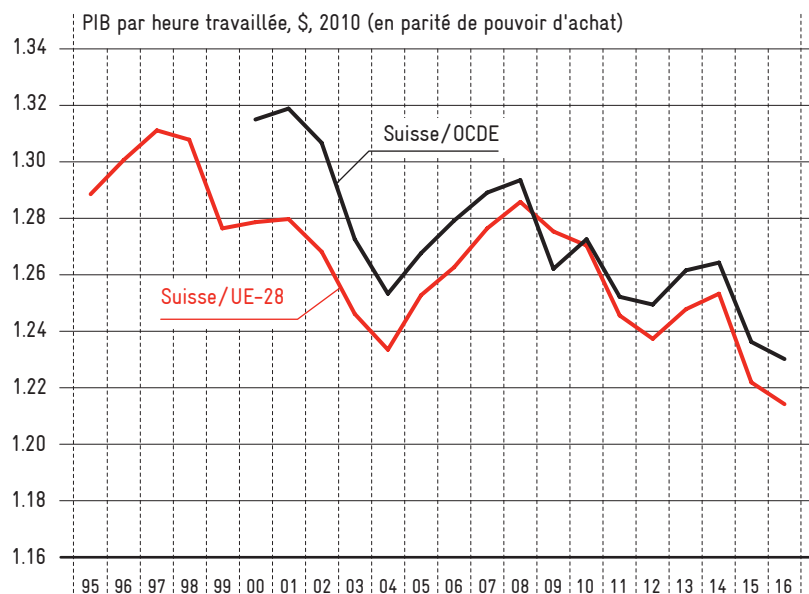
La période de 1990 à 2017 doit être considérée dans son ensemble comme une phase de faible croissance (cf. figure 3). Durant ces 27 années, le revenu par habitant n'a progressé que d'à peine 20 %. Deux tiers (13 points) de ce gain de prospérité reviennent à la courte période initiale d'application des Accords bilatéraux conclus avec l'UE (2003–2008). Les années 1990 avaient été au contraire une décennie de stagnation et de torpeur. Et la récente période (2010–2017) n'a également apporté que peu de prospérité supplémentaire aux Suissesses et aux Suisses. Le bilan qui s'impose, pour le dire crûment, est que la Suisse a certes continué d'accroître sa prospérité après la Deuxième Guerre mondiale, mais qu'elle n'a pas été capable de conserver son avance sur les autres pays. D'un point de vue relatif, le pays a régressé. Ce constat surprend, il irrite même, car il ne correspond ni à l'image que nous nous faisons de notre nation ni à celle que les étrangers se font de notre pays, celle d'un havre de prospérité, d'une «île des bienheureux» (Villiger 2018). Après tout, il faudrait courir le monde pour trouver des niveaux de vie et de revenu comparables; nous sommes (encore) une destination convoitée dans les mouvements de population; et nos succès à l'exportation, ainsi que les nombreux sièges de grands groupes installés dans le pays, témoignent de notre réussite économique.

Utiliser toujours plus de ressources: une stratégie sous pression

Sur ce point, notre pays est victime d'une certaine auto-illusion. Durant les 30 dernières années, le maintien et le développement du niveau de vie suisse ont surtout résulté du fait que nous avons investi et consommé toujours plus de ressources dans la production de biens et de services. Nous travaillons vraiment

Fig. 8_ Baisse de la productivité du travail relative en Suisse

Depuis 1995, la productivité du travail (PIB par heure travaillée) est clairement à la baisse en Suisse, en comparaison avec l'étranger. Ceci vaut par rapport à l'OCDE, mais aussi à l'UE-28. L'avance de la Suisse ne cesse de se réduire.



Source: OCDE 2018

beaucoup en comparaison internationale – aussi bien du point de vue de la participation au marché du travail que du nombre d’heures travaillées; et grâce à un taux d’épargne élevé ainsi qu’aux apports de capitaux étrangers, nous sommes généreusement pourvus en capitaux de production. Les signes manifestes de cette surabondance de capitaux sont le faible niveau des taux d’intérêt réels et nos flux financiers vers l’étranger. Concernant la hausse de la productivité, la Suisse est depuis longtemps à la traîne des pays de sa catégorie (cf. figure 8). En termes clairs: la Suisse d’aujourd’hui travaille et épargne beaucoup pour assurer son niveau de vie élevé, mais n’emploie pas ces ressources d’une manière particulièrement efficace au vu des possibilités technologiques actuelles.

Cette stratégie d’utilisation croissante des ressources (ou de croissance extensive en largeur) se trouve remise en question par le vieillissement massif qui s’amorce dans la population. D’ici 2035, en l’absence d’immigration supplémentaire, le marché du travail suisse va perdre un demi-million d’actifs (cf. figure en page 105). Le taux d’activité global de la population diminuera ainsi mécaniquement, et le revenu par habitant sera soumis à une pression à la baisse. La moindre croissance de la productivité, comparée à celle des autres pays du monde, va également rendre plus difficile d’attirer des travailleurs étrangers parce que cette basse productivité érode notre avance en matière de niveau de rémunérations. A cela s’ajoute le fait que le taux d’épargne va aussi avoir tendance à diminuer car les nombreux nouveaux retraités vont «désépargner» en puisant dans leur patrimoine pour financer leur consommation.

La Suisse à la croisée des chemins

En un mot, cela signifie que la Suisse ne pourra conserver ou accroître durablement son exceptionnel niveau de prospérité que si elle parvient à accélérer la croissance de sa productivité. Mais l’immobilisme précédemment décrit à propos des réformes nécessaires et la question non résolue du rapport à l’UE entravent la productivité. La Suisse est actuellement plus gestionnaire d’un passé glorieux que créatrice de son avenir. Tant sur un plan politique qu’économique, en 2018 le pays se trouve à la croisée des chemins. Il doit précisément déterminer quelle place il souhaite accorder à sa prospérité et à son niveau de vie future par rapport à d’autres thématiques. La Suisse doit – cette fois sans intervention directe extérieure – décider du chemin où elle veut s’engager. Le présent ouvrage décrit plusieurs voies possibles et évalue leurs implications.



Exposition nationale 1964, Lausanne

05 Perspectives d'évolution de l'UE et de l'ordre (économique) mondial

— Une construction en constante évolution	_ 74
— Les options de réforme de l'Union européenne	_ 75
— Débat sur la libre circulation des personnes dans l'UE	_ 76
— Evaluation des différents scénarios de l'UE	_ 82
— Statu quo plus : un scénario réaliste	_ 83
— La difficile voie du multilatéralisme	_ 84

Le chemin qui s'ouvre à la Suisse – que cela nous convienne ou non – sera indissociablement mêlé aux destinées de l'Europe et donc de l'Union européenne. Cela ne requiert guère davantage de justifications : la seule situation géographique au cœur du continent et les liens économiques très étroits qui se sont noués amènent à cette conclusion, sans compter les multiples formes de relations culturelles et personnelles. C'est pourquoi il est proprement impensable de pouvoir projeter des scénarios d'évolution de la Suisse sans induire en même temps une certaine vision de l'évolution future de l'UE.

Une construction en constante évolution

Pour de nombreux Suisses, l'Union européenne dans sa forme actuelle semble être une structure rigide, presque un bloc monolithique. Cette perception trouve principalement son origine dans un état d'esprit typiquement suisse. Confrontée aux progrès du processus d'unification européenne – aussi cahoteux et laborieux soit-il – la Suisse s'est souvent trouvée perplexe, voire suspicieuse. Pour cette raison, un nombre non négligeable de nos concitoyens espéraient et espèrent en secret l'échec, ou du moins un redimensionnement, du «projet européen». De tels espoirs furent même explicitement exprimés au pire de la crise de la dette dans la zone euro, sans aucun égard au fait que la Suisse, étant donné son niveau d'intégration économique, aurait été encore plus affectée par les dégâts collatéraux d'une désintégration incontrôlée de l'UE que certains pays membres.

L'UE n'a pourtant presque jamais été aussi impopulaire qu'aujourd'hui en Suisse. Dans les cercles critiques, on forme l'espoir que l'inattendu Brexit pourrait renforcer la position de la Suisse vis-à-vis de l'UE. Mais sur la question du marché unique, cet événement a plutôt conduit à resserrer les liens entre les 27 membres restants de l'UE. La Suisse poursuit donc ses efforts de clarification de ses relations avec l'UE et de définition du degré d'intégration dans le marché unique.

Ce qui est certain, c'est que l'UE n'a jamais cessé d'évoluer et de se transformer, depuis les débuts de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951 jusqu'aux structures actuelles telles qu'elles ont été redéfinies pour la dernière fois par le traité de Lisbonne. L'UE – y compris dans son propre intérêt – a maintes fois fait preuve de flexibilité envers la Suisse et lui a concédé la possibilité

d'une intégration partielle dans le marché unique, ce qu'elle a toujours refusé à d'autres pays tiers. Elle discute et débat de son avenir, bien consciente que sa situation actuelle de havre de paix et de liberté n'est aucunement gravée dans le marbre. Alors que la crise de la dette dans la zone euro semble avoir été (pour le moment) surmontée et que les pays membres au sud et à l'ouest du continent affichent à nouveau, pour la première fois depuis dix ans, des signes de croissance, l'UE a pu sortir du mode de gestion de crise qu'elle avait dû adopter depuis plus d'une décennie. C'est peut-être précisément le moment d'y voir une fenêtre de tir pour le lancement de réformes.

Les options de réforme de l'Union européenne

Les discussions sur les projets de réforme ont été formalisées dans un document que la Commission européenne a fait paraître en 2017, «White Paper on the Future of Europe» (cf. encadré 4). Ce document a lancé un débat sur les différentes options de réforme possibles à moyen terme, c'est-à-dire jusqu'en 2025 (Commission européenne 2017). Sans éviter l'autocritique, les auteurs, membres du groupe de réflexion interne de l'Union européenne (Centre européen de stratégie politique, CESP) constatent que le projet européen ne bénéficie plus actuellement d'un soutien sans réserve. Plus encore qu'aux gouvernements nationaux, c'est à l'Union et à ses élites qu'est imputée la responsabilité de problèmes qui ne sont pas de leur champ de compétence. Une exigence centrale pour toutes les réformes envisageables est donc de combler l'écart entre les promesses («promise») et leur réalisation («delivery»).

Encadré 4

«White Paper on the Future of Europe»

Le document présente cinq scénarios pour alimenter le débat :

- 01_ S'inscrire dans la continuité («Carrying on») :** l'UE s'attache à mettre en œuvre et à améliorer son programme actuel de réformes : croissance, emploi, services numériques, union des marchés de l'énergie et des capitaux, institutions de la zone euro, sécurité intérieure et défense.
- 02_ Rien d'autre que le marché unique («Nothing but the single market») :** l'UE se recentre sur le marché unique. L'intégration politique est restreinte aux domaines

indispensables pour le marché intérieur. La coopération politique en revanche prend une forme bilatérale. La coopération en matière de migrations, de sécurité intérieure et de défense n'est pas poursuivie.

- 03_ *Ceux qui veulent plus font plus* («*Those who want more do more*»):** dans une Europe à géométrie variable, l'UE permet à une «coalition de pays volontaires» de poursuivre l'intégration et la coordination politique dans certains domaines spécifiques, par exemple la défense, la création d'un espace juridique commun, la sécurité intérieure, la politique fiscale ou sociale.
- 04_ *Faire moins mais de manière plus efficace* («*Doing less more efficiently*»):** l'UE concentre ses efforts sur quelques domaines où elle obtient des résultats plus rapidement, et transfère en retour certaines autres compétences aux Etats membres. Elle cible son action sur l'approfondissement du marché unique, la gestion des migrations, l'excellence dans la recherche et la défense. Elle réduit ou abandonne les collaborations dans les domaines du développement régional, des politiques sociales, de l'emploi et de la santé publique. Les normes de protection des consommateurs, d'hygiène et de sécurité au travail ne font plus l'objet d'efforts d'harmonisation.
- 05_ *Faire beaucoup plus ensemble* («*Doing much more together*»):** les membres de l'UE mettent en commun plus de pouvoirs et de ressources et prennent plus rapidement des décisions communes. L'intégration est approfondie et accélérée. Elle comprend l'extension de la zone euro, une politique extérieure commune, l'union européenne de défense et de protection des frontières, ainsi qu'un budget européen considérablement accru dans le cadre d'une union fiscale.

Débat sur la libre circulation des personnes dans l'UE

Une autre option de réforme mise sur la table ne provient pas de l'UE elle-même, mais de Bruegel, un think tank proche de l'UE et basé à Bruxelles. Il convient également de la mentionner ici. Son point de départ est le constat que le lien unissant les quatre libertés fondamentales de l'UE (libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre) répond principalement à une logique politique et non économique. D'un point de vue économique, il est également possible de réaliser une intégration poussée sans avoir recours à une libre circulation complète des personnes (LCP).

En théorie économique du moins, le commerce libre et sans entraves des biens et services associé à la libre circulation des capitaux, mais privé de libre circulation des personnes, peut produire les mêmes effets économiques en termes d'approvisionnement en biens.

Voici l'explication derrière cette surprenante affirmation: en fonction de leurs richesses respectives en capitaux ou en ressources humaines, les pays se spécialisent dans la production de biens à facteur capital élevé ou à facteur travail élevé, pour les vendre sur le marché unique. Les pays disposant d'un important réservoir de main-d'œuvre avec un niveau de salaires plutôt bas produiront et exporteront les biens à facteur travail élevé. La main-d'œuvre elle-même n'aurait par conséquent pas besoin d'émigrer. La libre circulation des personnes reflèterait surtout, selon Bruegel, une volonté politique, au service de la liberté de déplacement des personnes et ainsi de la cohésion européenne.

Encadré 5

Avantages économiques de la libre circulation des personnes pour la Suisse

La forte croissance qu'a connue la Suisse entre 2003 et 2008 a été principalement portée par l'évolution économique mondiale, la LCP ayant joué dans ce contexte un rôle de soutien à la croissance. Dans la période 2003–2008, la croissance annuelle du PIB réel par habitant a été de 2,4%, soit 0,9 point de plus que durant la phase précédant l'introduction de la LCP (1997–2002). Dans les années qui ont suivi la «Grande Récession» (2011–2017), la croissance annuelle du PIB par habitant en Suisse se situait au niveau nettement plus bas de 0,4%. Le pays a cependant suivi la même tendance que celle observée dans le reste du monde, à savoir une croissance de productivité ralentie, qui a alimenté le débat sur une possible «stagnation séculaire» se substituant à la phase précédente (Teulings et Baldwin 2014). En revanche, la Suisse continue d'obtenir un meilleur résultat que la moyenne des pays de l'OCDE concernant le revenu par habitant. La LCP a donc certainement eu également une fonction de soutien durant cette période (Schellenbauer et Schwarz 2015). Pour expliquer cet effet, il faut sans doute considérer la manière particulière dont ces migrations sont gérées. Contrairement à ce qui se passait dans le précédent régime des contingents, les migrations n'ont pas pu servir une politique de préservation des structures dans l'intérêt de certaines régions. Puisque sous le régime de la LCP, la migration répond qualitativement aux besoins des entreprises, ce sont en premier lieu les sociétés innovantes dans les branches en croissance qui en profitent. De ce point de vue, la LCP a favorisé les mutations structurelles. Et comme elle n'a pas causé de pression généralisée à la baisse sur les salaires ou de hausse du chômage, on peut conclure que les travailleurs entrés en Suisse ont été majoritairement complémentaires à la population active locale. Au contraire, la LCP a plutôt ouvert aux Suisses de nouvelles opportunités sur le marché du travail, grâce à

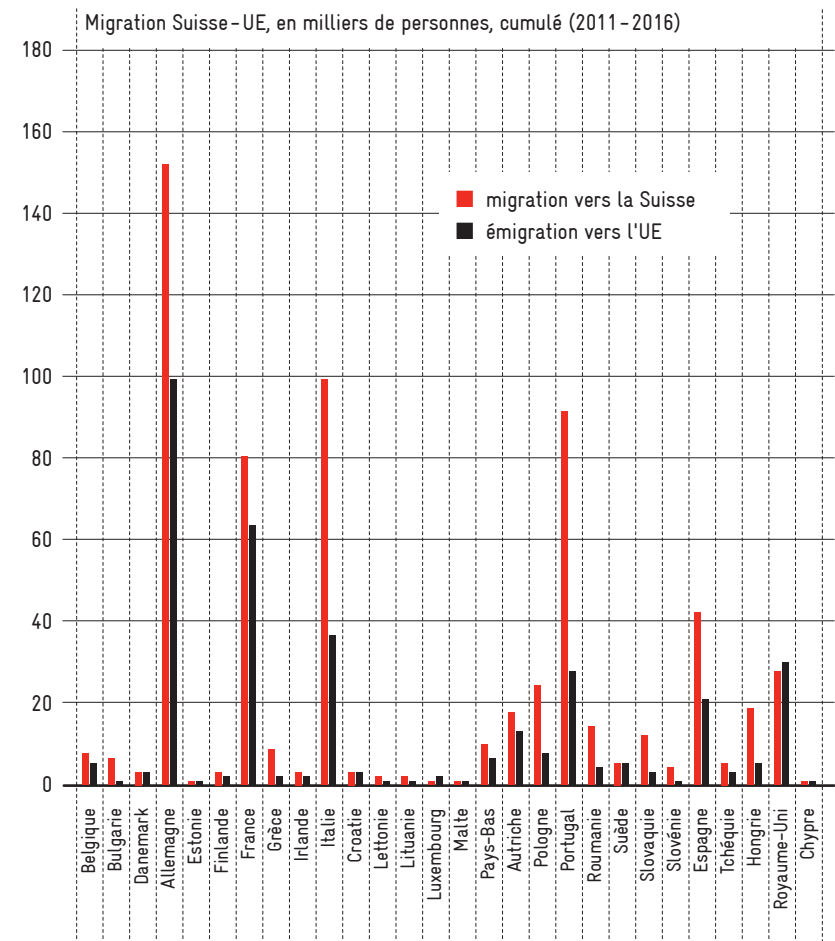
l'installation de nouvelles sociétés ou à la croissance d'entreprises existantes, et ce surtout pour les travailleurs moyennement qualifiés. En outre, comme le taux d'activité global au sein de la population a été augmenté par les entrées de main-d'œuvre, la diminution de la population active liée au vieillissement s'est ralentie, ce qui a eu à son tour un effet positif pour le financement des assurances sociales.

Sur la base de ces réflexions, Bruegel a développé un modèle d'unification européenne différenciée. Il consiste en un noyau de membres de l'UE fortement intégrés politiquement et économiquement, ainsi que d'un ensemble périphérique d'Etats (le terme n'ayant pas seulement un sens spatial). Ces derniers n'appliquent pas complètement la libre circulation des personnes, mais font partie intégrante du marché unique européen, avec sa libre circulation de marchandises, services et capitaux, et ses migrations temporaires de travailleurs. Le modèle prévoit également une nouvelle forme de processus décisionnel commun, ainsi que l'application des règles du marché unique, auquel participeraient aussi bien l'UE que les pays partenaires. Dans le cadre de l'UE, les pays partenaires auraient un droit de participation aux délibérations, mais pas de droit de codécision formel.

Il est clair que l'idée d'un «partenariat continental» a été conçue avec le «oui» au Brexit en toile de fond, ainsi que dans le contexte des développements politiques hostiles aux migrations au sein de quelques pays européens; l'acceptation suisse de l'initiative contre l'immigration de masse» a certainement également joué un rôle (cf. figure 9). Un tel modèle irait certainement dans le sens des souhaits de la Grande-Bretagne. Un «partenariat continental» pourrait également constituer une base stable par exemple pour le rattachement de l'Ukraine, et à plus long terme peut-être aussi de la Turquie. Et même s'il est dans l'intérêt économique de la Suisse de conserver la libre circulation des personnes vis-à-vis des pays membres de l'UE, ce n'est pas un hasard si la proposition du groupe de réflexion Bruegel (qui n'a pas été concertée avec l'UE) a fait les gros titres de la presse suisse (NZZ 2016, Tages-Anzeiger 2016). La Commission européenne a estimé de son côté que l'idée d'un «partenariat continental» n'était pas une contribution utile. Le modèle n'a pas été discuté plus avant à Bruxelles, probablement en raison de craintes pour la cohésion des membres actuels de l'Union.

Fig. 9_ Solde migratoire positif avec la majorité des pays de l'UE

Pour la majorité des pays de l'UE, il y a plus de personnes migrant vers la Suisse que de résidents suisses émigrant vers ces pays. Le Royaume-Uni, le Luxembourg et Malte font exception. L'excédent migratoire est particulièrement élevé avec l'Allemagne, l'Italie et le Portugal.



Source: OFS 2017



Evaluation des différents scénarios de l'UE

Parmi les scénarios envisagés par l'UE, lesquels sont les plus vraisemblables? La question se pose pour la Suisse. Une hypothèse devrait déjà pouvoir être écartée: celle d'une réduction de l'UE au marché unique («*Nothing but the single market*»). Même si le marché commun constitue le projet économique phare de l'Europe, l'UE se conçoit elle-même autant comme une union politique qu'économique. Cette conception repose finalement sur l'idée que l'unification européenne est aussi un projet de paix pour le continent, une dimension peu ressentie en Suisse en raison de son expérience historique différente. De plus, la perte de poids de l'Europe dans le monde, sur le plan économique et géopolitique, associée à la progression de modèles étatiques autoritaires plaide également contre un repli sur le pur niveau économique. Cette proposition fut même exclue par les auteurs de l'étude (NZZ 2018).

Inversement, un approfondissement accéléré de l'Union, selon le principe «*Doing much more together*», semble également irréaliste dans un proche avenir. D'une part, parce que les intérêts et les positions des Etats membres sont plus divergents qu'il y a 15 ans; d'autre part, parce que l'Allemagne s'opposerait avec vigueur à une plus grande redistribution des fonds. Il ne faut pas s'attendre non plus, même si l'hypothèse n'est pas invraisemblable, à un repli sur un petit nombre de domaines dans le but de gagner en efficacité («*Doing less more efficiently*»). La Grande-Bretagne, qui était la plus fervente défenseuse de cette idée, est en passe de quitter l'Union, ce qui a déclenché, comme évoqué précédemment, un réflexe de rapprochement accru chez les membres restants.

L'idée d'une Europe à géométrie variable semble en revanche plus envisageable («*Those who want more do more*»), car c'est une possibilité déjà mise en pratique aujourd'hui. Ainsi, certains pays bénéficient de droits de non-participation (opt-outs), par exemple sur l'adoption de l'euro (Danemark) ou la participation aux accords de Schengen (Danemark, Grande-Bretagne, Irlande), tandis que d'autres ont fait le choix (opt-in) d'une coopération renforcée en matière de droit du divorce ou des brevets. Néanmoins, le recours à la géométrie variable dans l'UE est plutôt en recul et rencontre une forte opposition de la part de certains membres, à commencer par ceux d'Europe centrale. Ces derniers craignent d'être

traités comme des membres de seconde classe. En outre, cette option reviendrait à admettre que les forces centrifuges gagnent du terrain. Cela affecterait l'homogénéité de l'espace judiciaire européen auquel Bruxelles est traditionnellement très attaché. Du point de vue de l'UE, le gain en flexibilité et en rapidité des processus décisionnels ne compenserait que partiellement ces pertes.

Vu de Bruxelles, c'est le modèle de «partenariat continental» qui serait le plus clairement un pas en arrière; c'est pourquoi cette variante n'a pas même été incluse dans les scénarios officiels. L'indivisibilité des quatre libertés fondamentales continue de former la base du processus d'intégration à venir, et elle ne sera pas fondamentalement remise en question après le Brexit. Au contraire, aussi bien la Commission européenne que les Etats membres insistent sur l'indivisibilité des quatre libertés fondamentales. Le partenariat continental porterait le risque d'une UE significativement réduite et pourrait ainsi remettre en cause le projet européen dans son ensemble. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que l'UE se réoriente vers un tel modèle, même si celui-ci semblerait avantageux du point de vue suisse.

Statu quo plus: un scénario réaliste

Le scénario le plus vraisemblable semble donc être celui du statu quo, «*Carrying on*», complété par trois importants points clés: en premier lieu, le marché unique continue d'être approfondi (pour les services numériques, le marché de capitaux et l'énergie). La deuxième priorité concerne le système financier: les dispositifs de secours mis en place durant la crise financière, tel que le Fonds européen de stabilité financière, doivent être transformés en institutions permanentes (par ex. un Fonds monétaire européen), l'union bancaire doit être intensifiée et étendue à tous les établissements financiers, et la coordination fiscale entre les pays de la zone euro doit être renforcée. La BCE mettra tous les moyens en œuvre, principalement par une politique monétaire expansionniste, pour contrer une revalorisation de la monnaie unique, qui pourrait provoquer en effet une nouvelle crise dans les économies plus fragiles des Etats membres du sud de l'Europe. Troisièmement, le processus de décision sur les questions essentielles de politique extérieure et de sécurité (au tout premier rang desquelles figurent la protection des frontières extérieures et les migrations humanitaires) abandonnera le prin-

cipe d'unanimité – et ainsi de facto le droit de veto de chaque membre – pour adopter le principe de majorité.

En résumé, il faut s'attendre à une forme de «Statu quo plus» et à une Union européenne que continueront de marquer les divergences d'intérêt. Une ligne de rupture économique continuera à séparer le Nord et le Sud, et la monnaie unique sera toujours un facteur de fuite de la création de valeur vers les pays du Nord. Sur le plan politique au contraire, l'Est et l'Ouest du continent se distinguent par des différences de conceptions de l'Etat de droit et de l'ouverture au monde. Rapportés à des considérations de politique intérieure, deux scénarios offriraient à la Suisse une situation plus facile à gérer que l'option la plus vraisemblable d'aménagement de l'existant (statu quo plus) : ce seraient le recentrage de l'UE sur le marché unique («*Nothing but the single market*») et l'Europe à vitesse variable («*Those who want more do more*»). Le dernier scénario en particulier, avec la possibilité de ne pas participer à certains domaines de la politique de l'UE (opt-outs), pourrait servir les intérêts primordiaux de la Suisse, tels que la conservation de sa propre monnaie.

La difficile voie du multilatéralisme

Un acteur comme la Suisse, partenaire économique de taille plutôt modeste, retire des avantages décisifs de la libéralisation des échanges selon un processus global et multilatéral. Les pays plus petits sont dépendants de l'existence de règles fiables en matière de commerce international ; contrairement aux économies plus importantes, ils ne peuvent pas faire valoir et imposer leurs intérêts commerciaux par leur poids économique ou politique.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) offre, pour plus de 80% des pays, le cadre global dans lequel chacun d'entre eux peut faire valoir ses intérêts de façon égale. Mais l'approche multilatérale avance très péniblement : le cycle de négociations de Doha, engagé dès 2001 et qui devait initialement se conclure avant 2004, se poursuit encore. En outre, l'Organe d'appel de l'OMC risque de se retrouver paralysé par le fait que les Etats-Unis n'acceptent la nomination des nouveaux juges qu'à condition que leur soient accordées des concessions sur la réforme du processus de règlement des différends. Les Etats-Unis y ont beaucoup

à gagner, car depuis la création de l'OMC aucun pays n'a été plus visé qu'eux par des procédures. Il faut souligner ici que les tendances protectionnistes – surtout pour de petites économies comme la Suisse – peuvent se traduire en de significatives pertes de prospérité.

En conséquence des difficultés rencontrées par l'OMC, de plus en plus d'accords plurilatéraux sont conclus. Ces accords ne sont pas soumis au principe d'unanimité de l'organisation. Il suffit aux pays parties de convenir de certaines clauses entre eux. Une douzaine d'accords économiques significatifs sont actuellement en vigueur (par ex. NAFTA/ALENA, EEE et Mercosur), d'autres sont en cours de négociations, parfois suspendues : Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Trans-Pacific Partnership (TPP) et le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) en Asie du Sud-Est. Outre ces accords plurilatéraux, il existe environ 200 accords de commerce bilatéraux.

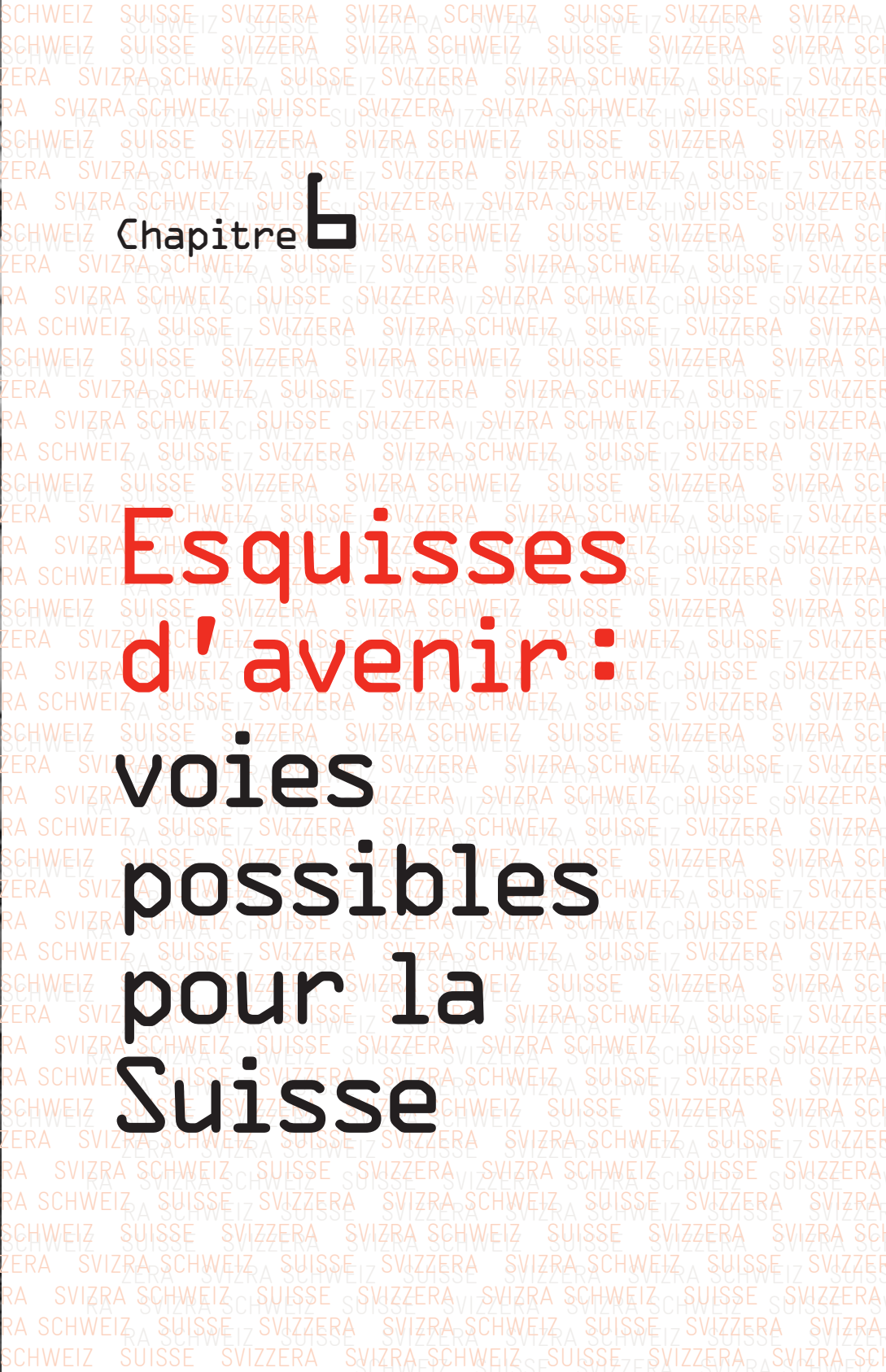
Il est très vraisemblable que l'OMC perde en légitimité, du fait de ses processus décisionnels actuels et de sa faible capacité à définir elle-même l'agenda. Chaque nouvel accord régional englobant plusieurs pays affaiblit finalement le rôle directeur que l'OMC prétend assumer. L'organisation n'est pas condamnée pour autant à un sombre avenir. L'importance des accords plurilatéraux pourrait aussi, une fois atteint un certain degré d'intégration, aboutir à une situation où il n'existe plus qu'un petit nombre d'ensembles commerciaux de grande dimension, dont la réunion suffirait à réaliser des zones globales et multilatérales de facilitation des échanges. Ce n'est encore que de la lointaine musique d'avenir, mais pourrait conduire à une réactivation du rôle de l'OMC.

Tout bien considéré, l'hypothèse que la Suisse doit principalement prendre en compte est celle d'un ordre commercial international qui restera dominé dans les 15 prochaines années par des accords et des blocs régionaux. Des progrès substantiels sur la voie du multilatéralisme ne peuvent pas être attendus.



Chapitre 6

Esquisses d'avenir: voies possibles pour la Suisse



Nous sommes tous soumis à la force suggestive des faits. Ce n'est donc pas une entreprise aisée d'imaginer et de dépeindre en détail une Suisse toute différente de celle que nous connaissons effectivement aujourd'hui. Les circonstances, règles, possibilités qui déterminent notre quotidien nous semblent souvent des données de base acquises, pour lesquelles il n'y a pas d'alternative. Le processus politique suisse contribue également à cette impression : tout, dans notre Etat fédéral soucieux du partage des pouvoirs, ne progresse qu'à petits pas. Les longues et laborieuses recherches de compromis détournent l'attention de la vision d'ensemble pour se perdre dans des discussions de détails passionnées. Les grands projets ou les transformations rapides ne sont pas le fort des Suisses et de la Suisse, aujourd'hui comme hier. Quand ils se sont produits, ils ont été imposés de l'extérieur ou entraînés par de graves événements. Evoluer en douceur est un trait de caractère essentiel de l'Etat helvétique : les bouleversements révolutionnaires, une utopie bien lointaine encore en 2018. Naturellement, ce sobre pragmatisme particulier à la Suisse est aussi à son avantage : la stabilité institutionnelle et la prévisibilité font partie des facteurs de réussite du pays.

Insuffler plus d'avenir dans le présent

Pourtant, des choix sont toujours possibles, même pour la Suisse. A une époque de grande inertie, où l'empreinte de la Realpolitik semble faire du statu quo l'unique compromis possible, il est essentiel de connaître les autres options ouvertes. Le remède le plus efficace contre l'inertie dans une zone de confort est de soumettre des propositions d'avenir, concrètes et compréhensibles. La crainte de la sanction des urnes ne doit pas empêcher de remettre en question les opinions dominantes habituelles et le prêt-à-penser politique. Le débat public devrait redevenir un débat sur l'avenir, un lieu d'échanges où le politique, la société civile, l'économie et la science discutent factuellement, et même parfois émotionnellement, du chemin que notre pays veut parcourir ces dix ou vingt prochaines années. C'est seulement après cette confrontation d'opinions sur les différents «futurs» de la Suisse qu'il sera possible d'abandonner le confort familier de l'existant et d'améliorer des résultats qui pouvaient auparavant paraître satisfaisants.

Les scénarios ne sont pas des modèles à la carte

Mais comment concevoir des scénarios plausibles et qui valent la peine d'être discutés, à partir de la masse de propositions politiques individuelles et de toutes leurs combinaisons possibles ? Comment formuler ces esquisses d'avenir ? Avant tout, chaque scénario proposé doit être cohérent et logique en lui-même. En ce sens, les scénarios ne doivent pas être des catalogues de souhaits qui font miroiter un monde idyllique pour tous. Il est impossible de prendre pour base à la fois un renforcement de l'Etat social et une réduction de la charge fiscale. Il s'agit au contraire de prendre en compte, sans réserve ni détour, les conflits d'objectifs et les zones de tension qui opposent les différents acteurs sur les thèmes économiques et sociétaux. Il faut aussi intégrer les avantages et les inconvénients des différentes options, tout en restant conscient des marges de manœuvre limitées d'un petit pays.

De plus, les différentes options esquissées doivent se démarquer suffisamment les unes des autres. Elles doivent donc être suffisamment éloignées entre elles pour que leur mise en confrontation ait un sens. Cela exige de la rigueur logique, voire une certaine

radicalité, dans la conception. Par conséquent, la faisabilité politique immédiate ne doit pas être retenue comme critère de sélection, du moins pas sur le court terme. Cependant, les évolutions proposées doivent rester dans le domaine du possible à moyen ou long terme. C'est pourquoi chaque scénario présenté ci-après est accompagné d'une feuille de route, un plan de mise en œuvre qui indique les principales étapes institutionnelles à franchir pour le réaliser.

Réduire la complexité pour une vue d'ensemble

Ces prérequis une fois posés, un grand nombre de chemins restent ouverts à la Suisse. Sur le plan de la politique économique, nous devons décider si nous préférons – comme jusqu'à présent – des marchés ouverts, et ainsi des décisions décentralisées prises isolément par une multitude d'acteurs, ou bien une nouvelle forme de corporatisme. Dans ce dernier cas de figure, les prétentions des différents acteurs économiques (par ex. les employés, les entreprises, les branches, les épargnants, les propriétaires fonciers et les locataires) sont conciliées au cours de négociations centrales entre les représentants de ces groupes d'intérêt. Il faut décider ensuite du

degré de réglementation du marché, tant celui des biens que celui des facteurs de production (travail, capital et sol). Sur le plan institutionnel, la question décisive concerne l'idée de souveraineté : insistons-nous sur une forme de souveraineté (ou d'autodétermination) qui nous permette – du moins formellement – de diriger nous-mêmes notre destinée ? Ou privilégions-nous une interprétation pragmatique de la souveraineté, aux termes de laquelle nous déléguons à des instances supranationales des compétences aux contours précisément délimités, et obtenons en contrepartie un droit de codécision – avec la possibilité de révoquer cette délégation de compétences ?

Il est également nécessaire de fixer le degré d'ouverture à la circulation des personnes, des travailleurs, des idées et des capitaux. Il faut répondre en même temps à des questions sociétales. Le spectre de sensibilités va d'un positionnement urbain-libéral jusqu'à une vision conservatrice centrée sur certaines valeurs, et s'étend même au-delà. Étroitement associée à cet aspect – mais sans le recouvrir parfaitement – est la question de savoir si l'Etat et la société doivent fonctionner sur une base individuelle (chacun dé-

terminant ce qui est bon pour lui ou pour elle) ou à un niveau communautaire (la communauté décidant ce qui est bon pour chacun). Cette petite sélection d'axes de réflexion montre la variété des aspects à prendre en compte pour répondre à la question du positionnement et de l'orientation futurs de la Confédération suisse, ainsi que sa complexité.

Un autre facteur non négligeable et complexe vient du fait que les dimensions mentionnées ci-dessus ne sont pas indépendantes les unes des autres, mais se recoupent partiellement. Un pays enclin à l'ouverture des marchés, et donc à l'individualisme économique, présentera en général une plus faible densité réglementaire. Cependant des formes mixtes sont également envisageables. Il est donc clair que sélectionner des scénarios d'avenir de façon concise équivaut nécessairement à opérer une réduction drastique de la complexité. Les six scénarios présentés ci-après sont le résultat d'une réduction à deux dimensions :

- La première dimension correspond au degré d'intégration dans les institutions supranationales. L'échelle va d'une incorporation la plus complète

possible d'un côté, jusqu'à une autonomie étatique maximale de l'autre. Cette dimension peut également être désignée sous le terme d'axe de souveraineté, où le degré maximal d'autonomie (théorique) se trouve à l'extrémité inférieure, tandis que l'extrémité supérieure de l'axe correspond à une délégation de souveraineté.

- La deuxième dimension représente le degré de centralisation des décisions économiques. Le curseur va d'une ouverture totale des marchés avec libre fixation des prix (et ainsi un processus de décision décentralisé réparti entre tous les acteurs économiques) jusqu'à une forme renforcée de corporatisme où la fixation du prix des principales variables économiques est négociée collectivement ou pilotée par l'Etat. Cette dimension pourrait également s'appeler «axe de libéralisme».

Dans le système de coordonnées ainsi construit, on trouve donc quatre quadrants correspondant chacun à une combinaison possible de ces deux dimensions (cf. figure page 92). Dans le quadrant nord-est sont placés deux scénarios qui se caractérisent par leur haut degré d'intégration supranationale et d'ouverture des marchés :

«Partenariat solide» et «Normalité européenne». Le quadrant nord-ouest contient le scénario «Voie scandinave» qui combine une plus forte intégration avec des prises de décisions économiques plus collectives. Le scénario «Repli autonome» est situé dans le quadrant sud-ouest. Il associe une plus grande autonomie à un plus grand corporatisme ou dirigisme étatique. Le quadrant sud-est comprend deux autres scénarios, à savoir «Club Suisse» et «Oasis globale». Ici, l'accent est mis – à des degrés différents – sur l'autonomie de l'Etat et l'ouverture des marchés. Le scénario «Oasis globale» met les libertés sociales également au tout premier plan.

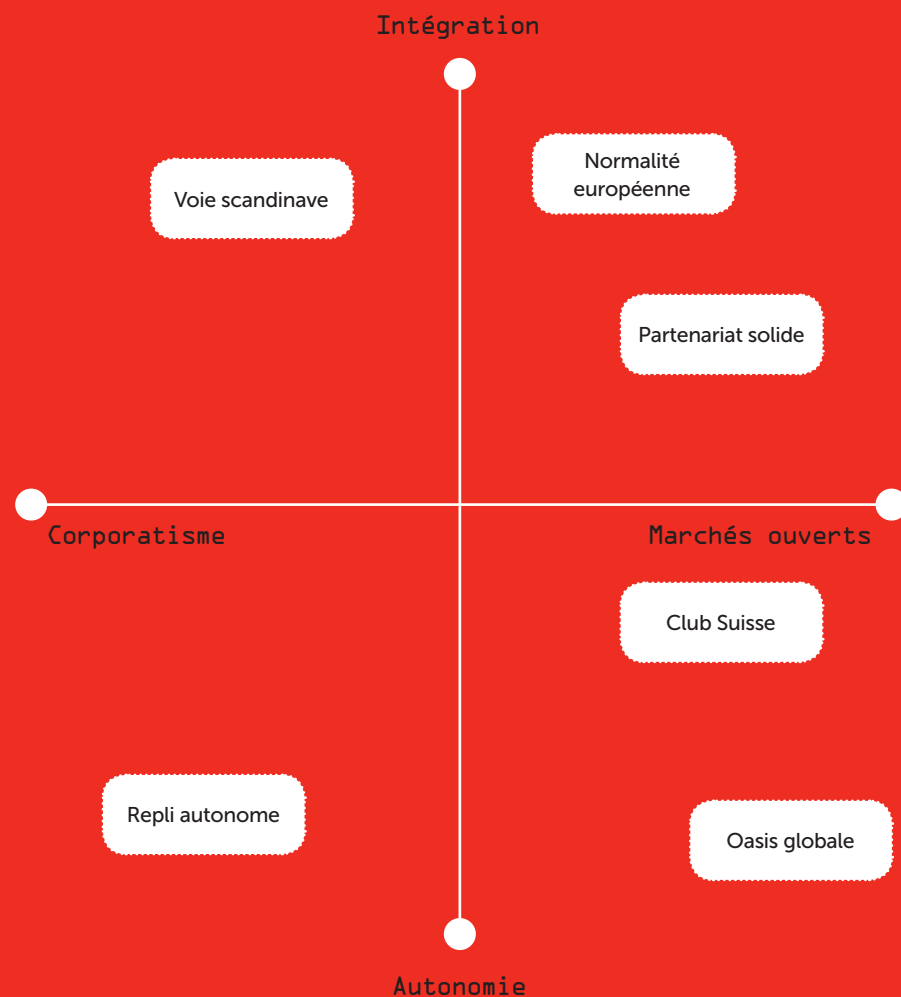
Bien qu'ils présentent de possibles trajectoires futures de la Suisse, les scénarios sont rédigés du point de vue fictif d'un observateur situé en l'an 2030. Ce «regard rétrospectif» remontant jusqu'à l'année 2018 donne toutes ses couleurs et tout son relief à l'enchaînement d'événements qui ont construit chaque scénario.

Le statu quo n'est pas une option

Le statu quo – la situation actuelle de la Suisse – est représenté à l'origine du système de coordonnées (la croix

Scénarios d'avenir pour la Suisse

Les six scénarios peuvent être classés selon deux dimensions : le degré d'intégration et le degré d'ouverture au marché. Le statu quo suisse se trouve au centre de ce schéma.



Source: propre représentation

92

93

suisse). Deux raisons justifient le fait qu'il ne constitue pas un scénario par lui-même : d'une part, cette publication a pour but de revivifier le débat sur les différentes options qui s'offrent à la Suisse et non pas de plaider pour le statu quo. D'autre part, à moyen ou long terme cette situation n'est pas une voie envisageable, car le rapport entre les entités politiques – à l'image du développement d'une entreprise – est toujours dynamique. S'obstiner à vouloir conserver les choses en l'état entraînerait, à l'instar d'une entreprise s'entêtant à ne plus jamais changer son offre de produits, de douloureuses pertes de compétitivité à moyen terme (NZZ 2017a). Le maintien et l'approfondissement de la voie bilatérale doivent en outre être consolidés institutionnellement. L'accès à de nouveaux marchés que permettrait une autre série d'accords sectoriels pourrait libérer des forces de croissance et lancer des impulsions de libéralisation à l'intérieur du pays. Se rigidifier dans la situation actuelle conduirait au contraire à ce que les problèmes de politique intérieure dus à nos propres décisions, tels que le financement à long terme des institutions sociales et la compétitivité de notre fiscalité d'entreprise sur la scène internationale, ne soient pas re-

levés ou soient renvoyés aux calendes grecques.

Le rayonnement de notre terre promise au milieu du continent n'est pas non plus inscrit dans le marbre pour l'éternité (NZZ 2017b). Au final, le statu quo serait synonyme d'absence de réformes et, dans le meilleur des cas, de maintien du niveau de prospérité actuel. La pression pour une plus grande redistribution des richesses s'en trouverait augmentée. C'est précisément ce qu'il s'agit d'éviter. Malheureusement la Suisse des 15 dernières années s'est éloignée des marchés ouverts, pour aller vers plus de corporatisme, de réglementation et d'influence de l'Etat. La discussion sur la manière dont la Suisse pourra parcourir durablement le chemin d'une intégration pérenne dans le marché unique européen et dans les marchés mondiaux est encore à mener.



1 Repli autonome :

Traditionnel, attaché à la patrie et écologique

Page 99

2 Oasis globale :

Quand les extrêmes se rejoignent

Page 113

3 Club Suisse :

Ouverture contrôlée sous le signe de la
souveraineté nationale

Page 125

4 Partenariat solide :

La Suisse du pragmatisme économique

Page 139

5 Normalité européenne :

La Suisse partie prenante de l'Europe politique

Page 153

6 Voie scandinave :

A la recherche du bonheur collectif

Page 169

	Repli autonome	Oasis globale	Club Suisse
Relation Suisse-UE	Relation de type Etat tiers sur la base du libre-échange	Relation de type Etat tiers sur la base du libre-échange	Accord de libre-échange approfondi et accords sectoriels distincts avec l'UE (transport terrestre et aérien, sécurité douanière)
Politique migratoire	Contingents restrictifs et préférence indigène stricte	Libre circulation des personnes unilatérale avec plusieurs Etats	Contingents mis aux enchères
Intégration au commerce mondial	Basée sur l'OMC, accords de libre-échange simples	Basée sur l'OMC, ouverture unilatérale vis-à-vis de plusieurs pays	Accords de libre-échange bilatéraux approfondis avec plusieurs pays et accords de libre-échange de l'AELE
Politique financière et monétaire	Autonome et expansive	Autonome	plutôt restrictive, orientée occasionnellement sur la BCE
Politique sociale et redistribution	Développement en faveur de plusieurs bénéficiaires	Réduite au minimum	Retenue
Politique de marché du travail	Davantage régulée, protection des travailleurs	Largement dérégulée, promotion des formes de travail digitales	Largement dérégulée
Réglementation du marché intérieur	Protection importante des infrastructures indigènes (Lex Koller pour de nombreuses branches), Développement du protectionisme agricole, degré d'autosubsistance élevé, faible concurrence	Dérégulation et privatisation importante du service public	Libéralisation partielle du service public via des appels d'offre, un niveau d'approvisionnement redimensionné, des droits agricoles plus bas sont compensés via des paiements directs écologiques
Souveraineté	Fort accent sur la souveraineté formelle et autonomie nationale	Accent sur la souveraineté formelle et parallèlement ouverture autonome unilatérale	Souveraineté formelle maximale tout en considérant les besoins économiques
Fédéralisme	Fédéralisme prononcé et morcelé, forte redistribution dans la périphérie	Fédéral, renforce l'espace urbain et augmente les disparités territoriales	Fédéralisme prononcé
Politique sociétale	Conservatrice et traditionnelle	Progressiste et individualiste, accent sur la sphère privée, le service citoyen obligatoire	Libérale-conservatrice, renforcement de la société civile et du principe de milice

96

97

	Partenariat solide	Normalité européenne	Voie scandinave
	Accord-cadre, intégration poussée au marché unique à travers des accords sectoriels (services et énergie inclus)	Adhésion à l'UE	Adhésion à l'UE
	Libre circulation des personnes avec l'UE, contingents pour pays tiers	Libre circulation des personnes avec l'UE, contingents pour pays tiers	Libre circulation des personnes avec l'UE, contingents pour pays tiers, forte immigration de réfugiés
	Accords de libre-échange bilatéraux approfondis avec plusieurs pays et accords de libre-échange de l'AELE	Accords de libre-échange avec l'UE (union douanière)	Accords de libre-échange avec l'UE (union douanière)
	Politique financière et monétaire orientée sur la BCE	Adoption de l'euro	Franc suisse, politique financière et monétaire fortement orientée sur la BCE
	Comme à présent	Comme à présent	Développement important, Etat providence
	Comme à présent (mesures d'accompagnement)	Adaptation UE-compatible des mesures d'accompagnement (restriction de la directive sur le détachement), protection accrue des travailleurs	Adaptation UE-compatible des mesures d'accompagnement, élargissement de la fixation centrale des salaires (CCT), salaire minimum, quota de genre
	Dérégulations ponctuelles, où le marché intérieur de l'UE le requiert: suppression de la garantie d'Etat des Banques cantonales, interdiction des subsides, libéralisation du marché de l'électricité	Dérégulations ponctuelles, où le marché intérieur de l'UE le requiert: suppression de la garantie d'Etat des Banques cantonales, interdiction des subsides, politique agricole de l'UE, libéralisation du marché de l'électricité	Large libéralisation du service public et du marché des biens: suppression de la garantie d'Etat des Banques cantonales, interdiction des subsides, politique agricole de l'UE, libéralisation du marché de l'électricité
	Pondération pragmatique entre les avantages économiques de l'intégration et la souveraineté formelle	Accent sur la souveraineté matérielle, redéfinition du concept de souveraineté formelle dans le sens d'un droit de codécision au niveau supranational	Accent sur la souveraineté matérielle, redéfinition du concept de souveraineté formelle dans le sens d'un droit de codécision au niveau supranational
	Comme à présent	Comme à présent	Centralisation des compétences
	Généralement progressiste	Généralement progressiste	Progressiste et paternaliste, accent sur l'égalité et le comportement socialement acceptable



Scénario 1

Repli autonome

Traditionnel, attaché à la patrie et écologique

«Tout compte fait, je peux pas me plaindre. C'est-à-dire qu'en fait, j'aurais tout un tas de raisons de me plaindre, surtout si je pense à l'avenir. Mais quoi ? C'est pas pour rien qu'on a un passé.»

Pedro Lenz,

«Der Goalie bin ig (Le gardien, c'est moi)» (2010)

Le Scénario 1 présente une Suisse faisant sa route en solitaire. Le pays recherche son bonheur dans des choix de vie écologiques résolument assumés, associés à la préservation de son identité traditionnelle – y compris par une armée renforcée. La perte de prospérité qu’implique ce repli sur son propre univers économique et mental est compensée par une qualité de vie élevée, un mode de vie modeste mais sain.

Il faut ne pas être humain pour n’être jamais resté de sa vie comme figé d’effroi, empli de respect devant la magnificence des paysages suisses. Un pays unique avec ses quatre régions linguistiques, ses riches coutumes, de fiers paysans et la gentillesse des gens : mais cette identité culturelle semblait menacée, la Suisse risquait d’être victime de la mondialisation.

Heureusement à la fin des années 2010, le pays a pris la résolution de protéger fermement et coûte que coûte son identité, ainsi que tout ce qui maintient le sentiment d’appartenance à la patrie. Aujourd’hui, une grande importance est accordée à la protection des paysages et des sites construits – la beauté du pays doit être conservée pour la postérité. La politique a recentré ses ef-

forts vers l’intérieur – «la Suisse d’abord», en quelque sorte.

Un succès clé sur cette voie fut la maîtrise de la croissance de la population. Au fil des années, l’expression «stress lié à la densité» a disparu de la langue quotidienne, même si les rues et les trains – comme déjà autrefois aux heures de pointe – sont toujours bien chargés. La population est en diminution depuis quelque temps, ce qui s’explique d’une part par l’évolution démographique et de l’autre par le départ d’un grand nombre de jeunes cerveaux.

Les Suisses ne s’alarment pas de cette tendance. On considère que ce fut un progrès politique de cesser d’accorder une trop grande importance à la croissance économique. Certes, d’après les indicateurs traditionnellement utilisés dans le monde pour mesurer la prospérité, le pays a connu une relative régression, mais il règne un large consensus pour considérer que cette perte est compensée par l’amélioration de la qualité de vie sous bien des aspects. «Pas besoin de changer de smartphone tous les ans, du moment que nous pouvons rester la Suisse», comme l’exprima un candidat au Conseil fédéral dans une formule qui resta dans les mémoires. De nos jours, la politique

travaille intensément à la préservation des emplois locaux. L’imbrication de l’Etat et de l’économie n’a pas cessé de se renforcer ces dernières années. Les PME et les coopératives profitent particulièrement des aides de l’Etat. Les Suissesses et les Suisses jouissent d’une grande sécurité de l’emploi. A partir de 50 ans – soit la part la plus importante de la population active, vu l’évolution démographique – il est même possible de bénéficier d’une protection renforcée contre les licenciements.

Bien sûr, cette nouvelle sécurité a eu un coût : les salaires augmentent plus lentement qu’autrefois, le chômage structurel perdure obstinément, ce qui maintient les dépenses de l’assurance-chômage à un niveau élevé. Ce coût est accepté et pris en compte, hier comme aujourd’hui. Malgré l’augmentation constante de l’espérance de vie, aucun recul de l’âge de la retraite n’est envisagé. L’âge légal de la retraite est de 65 ans pour les femmes et les hommes. Chacun doit pouvoir profiter dignement de la troisième phase de sa vie, tel est le leitmotiv politique.

L’agriculture a retrouvé un rôle central. Rapidement, la «mort de la paysannerie» a pu être stoppée – une contribution importante pour préserver

l’identité rurale de la Suisse. Les paysages ont profondément bénéficié de cette évolution. Fortement protégée des produits étrangers par les barrières aux frontières, l’agriculture locale fournit des aliments sans technologie génétique, sous un mode de production respectant de sévères normes de protection de l’environnement et du bien-être animal. De rigoureuses mesures sont prises contre l’importation privée de denrées alimentaires – les responsables politiques s’accordent pour penser que les consommatrices et consommateurs sont prêts à payer plus cher pour des produits plus sains et pour contribuer au bien-être de la Suisse. Le même raisonnement s’applique à des domaines «d’importance stratégique» dans l’économie, comme le secteur énergétique. La conviction générale est que cela représente le prix à payer, même élevé, pour garantir la sécurité d’approvisionnement du pays. La Suisse ne construit pas de murs pour autant, mais elle entend bien se préserver des effets les plus perniciose de la mondialisation.

Le tournant : la résilience des Accords bilatéraux

Quels facteurs ont favorisé une telle évolution ? Le déclencheur fut la redéfinition des relations avec l’Union

européenne, lorsque la Suisse cessa d'appliquer le principe de libre circulation des personnes et résilia l'accord correspondant. L'abandon du reste des Accords bilatéraux fut une éventualité sciemment acceptée, et il fut même approuvé par le peuple souverain. Bien entendu, il ne s'agit pas de se cloisonner et de se couper du monde, car le petit pays qu'est la Suisse reste tributaire des relations commerciales internationales. Mais le retour à l'Accord de libre-échange de 1972 a recréé d'importants obstacles à l'échange de marchandises. Le renoncement à la reconnaissance mutuelle des standards et normes techniques, dont avaient particulièrement profité auparavant les biens d'importation, a considérablement compliqué le commerce transfrontalier et a entraîné des hausses de prix qui ne se sont pas encore résorbées. Le commerce extérieur suisse a été freiné et est même en recul depuis quelque temps. Seuls les échanges avec les marchés asiatiques enregistrent encore une croissance.

Naturellement, cette évolution a aussi touché le franc suisse. Après des décennies de revalorisation et de surévaluation, le cours des choses s'est littéralement inversé. Le départ d'entreprises internationales, l'endettement

croissant de l'Etat et surtout la perte de vitesse du commerce accroissent la pression dépréciative. Ce qui donne le sourire au tourisme et à certaines branches de l'industrie représente une charge supplémentaire pour les Suisses grands amateurs de voyages. Conformément à son mandat, la Banque nationale a pris des mesures pour contrer la dépréciation et les risques d'inflation. Cela a nécessité le passage par de douloureuses périodes de hausse des taux d'intérêt, qui ont eu temporairement des répercussions négatives sur la conjoncture et surtout sur les prix de l'immobilier. Même si elle n'a pas directement causé de crise immobilière, la nouvelle politique des taux a pesé très lourd pour les propriétaires.

Un «pont du Grütli» stable

Dans la Suisse de l'an 2030, un principe prévaut : les accords commerciaux allant au-delà d'un simple abaissement des droits de douane ne trouvent plus de majorité, peu importent les préjudices et les coûts prévisibles entraînés par ces refus (Conseil fédéral 2015) ; les liens institutionnels avec des organisations supranationales sont rejetés.

Cela s'explique par la constitution d'une majorité dépassant les clivages politiques (les médias parlent du «pont du

Grütli»). L'un des camps de cette entente insiste sur la souveraineté de l'Etat national en matière législative, que rien ne doit limiter selon eux. De l'autre côté, on combat notamment la dilution de la protection des travailleurs, des normes environnementales, etc. Cette orientation s'accompagne de lois qui rendent plus difficile ou même impossible pour les ressortissants étrangers d'acquérir des biens immobiliers ou des participations majoritaires dans des sociétés suisses ; il importe en effet de protéger les postes de travail sur le territoire, ainsi que le savoir-faire suisse. Par conséquent, on a pu observer un repli dans les investissements étrangers en Suisse, mais aussi dans les volumes d'investissements helvétiques à l'étranger.

Cela ne signifie en aucun cas que le pays ne noue plus aucune coopération séparée avec d'autres Etats ou avec l'UE. Dans le domaine du transport (qu'on pense à la NLFA ou au transport aérien), un important besoin de coordination existe toujours – en particulier avec les Etats voisins. Et la Suisse continue également d'être représentée dans de nombreux comités de consultation et de coordination, par ex. pour la formation universitaire.

De l'adaptation autonome à l'automatisme d'application

L'autonomie acquise sur le papier ne peut cependant faire illusion sur le fait que la politique et l'administration restent obligées de se conformer à des règles internationales dans de nombreux domaines. Là où l'on parlait autrefois d'adaptation autonome, c'est aujourd'hui l'abréviation bureaucratique «aa», pour «automatisme d'application», qui est de mise et s'est fait une place dans la langue ordinaire. Cela s'applique d'une part aux standards usuels de réglementation dans le domaine de la finance (notamment Bâle III et les réglementations qui ont suivi), surtout dictées par les Etats-Unis, et d'autre part aux lignes directrices fiscales internationales ou aux directives en matière de sécurité. Par pragmatisme, la Suisse adopte un nombre relativement important de normes réglementaires de l'UE. C'est également une concession aux diverses PME qui continuent d'exporter (même si le double examen de conformité ne peut pas être évité). Les différences existantes ne sont néanmoins pas négligeables. Depuis qu'elle a résilié les Accords bilatéraux, la Suisse s'est embarquée, par son exigence de souveraineté, dans plusieurs trains spéciaux.

Le plus fondamental des changements que notre pays ait connus concerne les migrations. L'immigration nette s'est fortement réduite ces dernières années. Plus précisément, elle est même devenue une émigration nette, composée essentiellement de jeunes actifs souvent formés dans les hautes écoles et universités suisses. La nouvelle politique migratoire repose sur des contingents et une stricte application de la priorité donnée à la main-d'œuvre indigène. Les travailleurs immigrés doivent en outre posséder au moins une autorisation d'établissement C pour pouvoir bénéficier des prestations sociales (AVS, AI, aide sociale).¹

Le système de contingents s'inspire des mécanismes en place avant la période de libre circulation des personnes entre l'UE et la Suisse. La hauteur des contingents est fixée de manière centrale, puis les cantons assignent les personnes aux entreprises demandeuses, en fonction d'un code d'activité. La distinction entre les personnes de l'UE et celles originaires d'autres pays n'existe plus. En outre, la priorité accordée aux nationaux est plus stricte (avec

obligation des entreprises de fournir une justification pour y déroger), ce que l'on justifie avant tout par la protection des travailleurs indigènes.

Fuite des cerveaux et fuites des entreprises

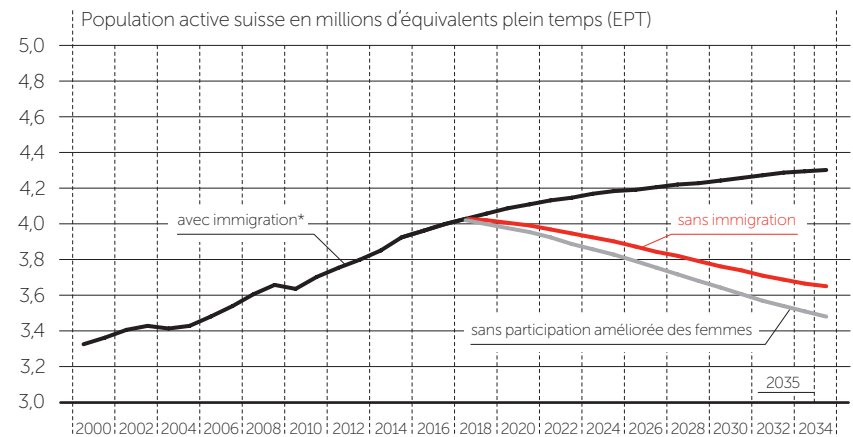
Un problème connu du siècle passé est réapparu : les entreprises ayant de bons contacts avec l'administration obtiennent plus rapidement du personnel pris sur les contingents que leurs concurrents. Comme la main-d'œuvre indigène se réduit en raison de l'évolution démographique (cf. figure p. 105) et qu'une part croissante de personnes qualifiées tente sa chance à l'étranger, les rares ressources contingentées sont l'objet de rivalités de plus en plus exacerbées. Au cours des dernières années, diverses entreprises ont réagi à ce phénomène en délocalisant leur production, voire en s'installant elles-mêmes à l'étranger. Elles en tirent l'avantage supplémentaire de rencontrer moins, ou plus du tout, de conflits normatifs.

Avec la résiliation des Accords bilatéraux, la Suisse s'est également retirée de l'Accord de Schengen et a

¹ L'idée qu'on ne puisse percevoir de prestations sociales que dans son pays d'origine n'est pas nouvelle. (Bommès et Geddes 2000)

Développement du marché du travail jusqu'en 2035

Selon l'évolution démographique, le marché du travail suisse devrait diminuer de près de 400 000 EPT de 2018 à 2035, en supposant la stagnation de l'immigration et une participation accrue des femmes. Si le taux global d'activité des femmes n'augmente pas, le recul serait alors de 550 000 EPT.



Source: OFS 2017, propres calculs

* d'après le scénario de référence OFS

réintroduit des contrôles réguliers aux frontières et dans les aéroports. Les temps d'attente aux points de passage en sont d'autant plus longs, en particulier pour les travailleurs transfrontaliers, même si leur nombre s'est réduit ces dernières années pour les mêmes raisons. Cela ne fut pas, il faut le souligner, sans conséquence : certaines composantes importantes des instituts de recherche de l'industrie pharmaceutique de Bâle ont été transférées au Bade-Wurtemberg et en Alsace, et même à Boston (Etats-Unis). La sortie de l'Accord de Schengen s'avéra

également défavorable à l'industrie touristique locale, et même gravement préjudiciable au tourisme de groupes. De nombreux touristes de Chine et d'Inde renoncent à un détour par la Suisse quand ils doivent déposer, en plus du visa Schengen, une demande supplémentaire pour un visa suisse.

Protection du marché intérieur et fonds souverain

La situation aux frontières a contribué à faire adopter une réglementation stricte pour l'endiguement du tourisme d'achat, afin de décharger les postes

de douane. Mais comme la relative faiblesse du franc aurait de toute façon achevé de régler le «problème», c'est surtout la protection de l'économie nationale ou des «conditions de production suisse» qui a été déterminante dans cette décision. Cette même motivation a incité à protéger tout particulièrement le secteur agricole en renforçant les barrières aux frontières, et en rendant plus strictes les règles de protection du bien-être des animaux et de l'environnement. Les écarts de prix entre les produits agricoles suisses et ceux de l'étranger ne cessent en conséquence d'augmenter, et avec eux le nombre de procédures engagées pour contrebande. Ce désavantage est politiquement accepté, notamment parce que l'on considère qu'une agriculture aux mains de petits paysans est une condition indispensable à la préservation des paysages.

Les changements dans les relations de commerce extérieur se sont accompagnés de nombreuses adaptations sur le marché intérieur. Les législateurs ont développé avec détermination les mesures de protection renforcée de la production nationale, ainsi que de soutien

aux entreprises concernées (en particulier les PME et les coopératives). Les mandats publics favorisent les prestataires suisses en intégrant certains critères d'adjudication (par ex. le taux d'apprentis en formation). Bien que cette pratique entre en conflit avec les règles de l'OMC, la Suisse campe sur sa position, sans pour autant envisager de quitter cette organisation mondiale.

Le soutien à l'économie nationale est également assuré par d'autres moyens, par exemple à l'aide d'un fonds souverain qui puise dans les réserves de la Banque nationale.² La BNS continue certes officiellement de mener une politique monétaire visant à stabiliser les prix sous un régime de taux de change flexible, mais la pression politique se fait de plus en plus forte pour que ce fonds génère les gains les plus élevés possibles (en plus de distribuer leurs parts à l'Etat fédéral et aux cantons). Comme les performances ne sont plus aussi fastes dans les conditions actuelles, une part croissante de moyens fédéraux ordinaires est détournée vers le fonds (initialement à titre de mesure temporaire, mais devenue permanente depuis).

² Des idées semblables ont déjà été évoquées en relation avec l'appréciation de la valeur du franc suisse : (Leutenegger Oberholzer, Motion 173614)

Le fonds soutient l'économie de différentes manières, mais surtout à travers une politique industrielle qui cherche tout particulièrement à colmater la fuite des entreprises à l'étranger. La réussite du fonds dans la poursuite de cet objectif reste controversée. Quoi qu'il en soit, le relâchement de la concurrence sur le marché intérieur a fait monter les prix de diverses marchandises et prestations. Parallèlement, le taux d'exportation a chuté drastiquement. Bien qu'elle soit souvent minimisée ou mise en balance avec d'autres phénomènes (par ex. une densité plus faible et des paysages bien protégés), cette évolution se traduit, au-delà de la dépréciation du franc, par une véritable perte de pouvoir d'achat pour la population suisse.

Un cas à part en marge de la mondialisation

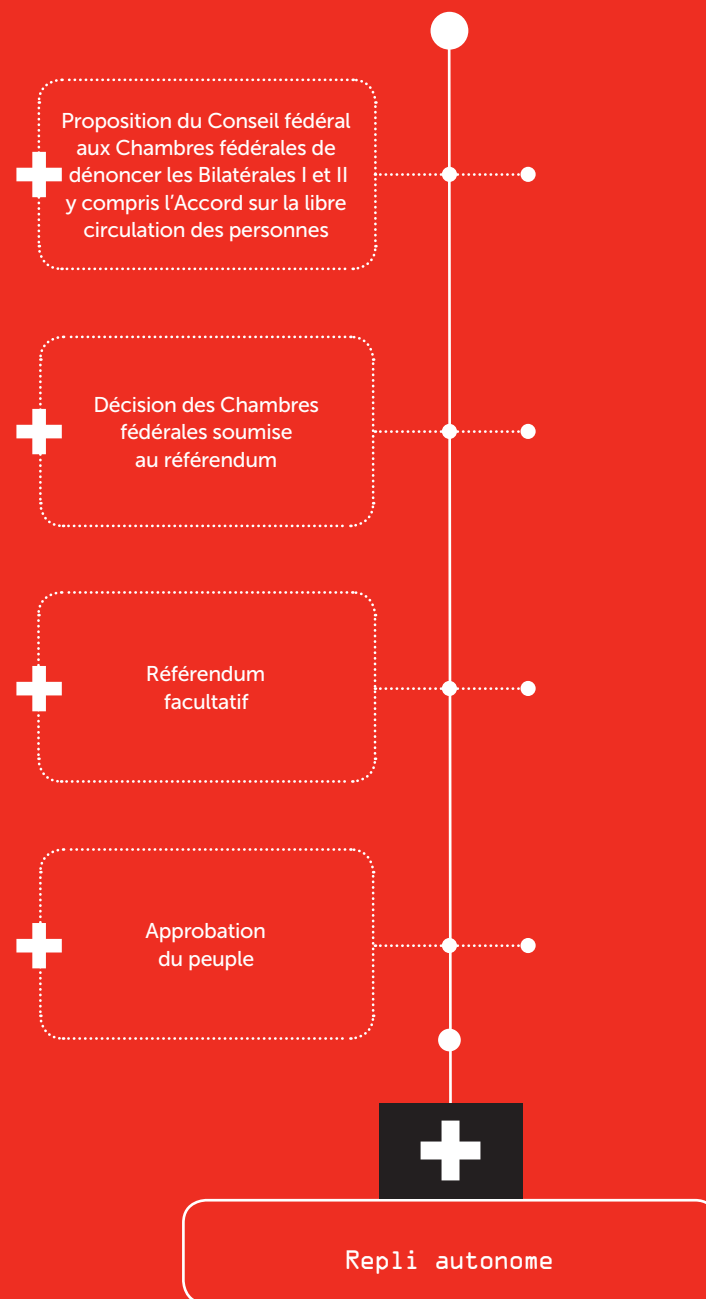
Dans le domaine de la sécurité également, l'environnement politique rend plus difficile la mise en place de coopérations internationales. Par conséquent, la Suisse a décidé de jouer la carte d'un renforcement de sa propre armée et d'une nette augmentation de ses effectifs. Le service militaire doit à nouveau avoir pour mission de renforcer davantage la cohésion des différentes parties du pays. Cependant,

plus aucune intervention n'est réalisée en dehors des frontières suisses, et le programme de sécurité «Partnership for Peace» a été suspendu, par décision parlementaire votée à une large majorité. Cependant en pratique, la Suisse bénéficie encore du bouclier de protection de l'OTAN. Néanmoins, le budget de la défense n'a été que modérément augmenté. Cette faible allocation est une conséquence directe de finances publiques déséquilibrées, régulièrement en déficit et en violation du principe du frein à l'endettement. Le déséquilibre s'explique principalement par les charges liées à la démographie et plus précisément au surplus de dépenses d'aide sociale, mais aussi par les plus faibles recettes qu'entraînent la délocalisation d'entreprises et l'émigration de jeunes diplômés. La tendance générale à attendre toujours plus de l'Etat dans ce nouvel environnement (comme le montre l'exemple du fonds souverain ci-dessus) ne facilite pas les équilibres financiers de la Confédération, des cantons et des communes. La situation financière est particulièrement critique pour l'AVS. Le refus politique de réformer le système de pension, et en particulier de renoncer à adapter l'âge de référence de la retraite, a fait s'accumuler les dettes de la plus importante des branches sociales,

celles-ci atteignant aujourd'hui plusieurs milliards.

Toutes ces évolutions ont consolidé la réputation de la Suisse comme cas à part. Des observateurs étrangers la décrivent comme un pays qui s'est retiré autant que possible du processus de mondialisation. Elle n'occupe ainsi certes plus les sommets des classements en termes de prospérité, capacité d'innovation, quote-part de l'Etat ou compétitivité, mais elle est devenue pour certains un modèle de voie alternative.

Déroulement du processus



Risques

- **Isolement dans la politique extérieure** : le scénario «Repli autonome» part du principe que la Suisse continue à participer au commerce international, mais dans une mesure toujours moindre. Une Suisse protectionniste et tournée sur elle-même subit le risque d'être marginalisée par certains partenaires commerciaux. Cette concentration sur soi est particulièrement désavantageuse dans un ordre mondial multipolaire, au sein duquel le commerce mondial se décide principalement entre grands blocs continentaux/régionaux, avec une OMC perdant toujours plus d'importance.
- **Isolement réglementaire** : le cavalier seul institutionnel est en contradiction sur le fond avec une économie ouverte, car il subsiste un besoin fondamental de coordination dans les réglementations transnationales. Le scénario part du principe que diverses normes et standards internationaux reconnus seront repris, notamment sous forme «d'adaptation autonome».
- **Attractivité économique en baisse** : la Suisse perd sa traditionnelle force d'attraction pour les entreprises internationales. Avec le repli sur l'accord de libre-échange de 1972, suite à la résiliation des Bilatérales, l'échange de services avec l'UE diminue. La charge administrative et réglementaire pesant sur les entreprises augmente. Une politique restrictive de migration du travail ne permet pas de couvrir la demande de main-d'œuvre qualifiée grâce à l'étranger ; elle a pour effet de cristalliser les structures déjà existantes.
- **Conflits de redistribution en augmentation** : dans une économie en déclin, les forces politiques s'engagent plus activement pour l'augmentation de la redistribution (recherche de rentes de situation) que pour des réformes productives. Les pertes de croissance attendues ont pour effet une diminution des revenus dans les finances publiques. Le combat politique pour la redistribution augmente le risque d'une économie de déficit.
- **Nouvelles frontières pour les personnes physiques** : le contrôle des personnes aux frontières, réintroduit après la sortie des accords de Schengen, et la dépréciation du franc touchent de plein fouet les Suissesses et les Suisses, avides de voyages depuis des générations.



Scénario 2

Oasis globale

Quand les extrêmes se rejoignent

«Une société qui place l'égalité au-dessus de la liberté n'obtiendra aucune des deux. Une société qui place la liberté au-dessus de l'égalité obtiendra beaucoup des deux.»

Milton Friedman, prix Nobel d'économie (1912–2006)

Le **Scénario 2** décrit la Suisse comme «Oasis globale» de liberté. La redistribution est réduite au strict nécessaire, la masse réglementaire a été soumise à un amincissement radical. Les moyens de surveillance numérique ont été fortement limités. D'anciens bastions de l'Etat, tels que les services publics, sont partiellement ou entièrement privatisés, et les subventions à l'agriculture ont été ramenées à un niveau européen. L'ouverture unilatérale du marché du travail attire, conformément au but recherché, des talents de l'étranger.

Douze ans se sont écoulés depuis le dernier vote populaire marquant la confiance à une institution fédérale, lorsque fut rejetée l'initiative «No Billag» pour la suppression du financement de la SSR par la redevance – les lecteurs assez âgés s'en souviennent peut-être. Entre-temps, la Société suisse de radio-diffusion et télévision a malgré tout disparu, de même que les banques cantonales, la Poste ou l'interdiction de fumer : autant de résultats d'un mouvement de libéralisation qui s'est propagé jusqu'aux moindres ramifications de l'Etat.

Des libertés évanescentes

Dans les années 2020, les Suissesses et les Suisses se rendirent compte que leur économie sociale de marché, avec son organisation fédéraliste et son souci de compensation des inégalités, était un modèle du passé. Longtemps, ils avaient négligé le fait que les libertés personnelles se diluaient lentement dans ce monde globalisé et ultra-numérisé. Le mécontentement grandissait aussi bien chez les progressistes de gauche que chez les conservateurs de droite, ce qui conduisit finalement à marginaliser le centre politique. A bout de patience devant le goût du contrôle grandissant d'un Etat hypertrophié, quand bien même il serait bien intentionné, une majorité de Suissesses et de Suisses s'unirent pour former une alliance contre toute forme de mise sous tutelle. Un grand coup de ménage fut entrepris dans les réglementations restrictives. La légendaire soif de liberté des Suisses avait une fois de plus repris ses droits.

Il faut l'admettre : il fallut cette fois encore des impulsions de l'étranger pour sortir la Suisse de la zone de confort dans laquelle elle somnolait depuis son entrée dans le millénaire. Il faut d'abord citer la numérisation à cet égard. A force d'accumuler des

données, de les relier de manière toujours plus intelligente et de pouvoir y accéder à tout moment, les grandes entreprises globalisées étaient parvenues à créer ce citoyen transparent dont s'alarmaient certains depuis si longtemps. Les gouvernements et les bureaucraties du monde entier identifièrent l'énorme potentiel de ces mines de données et commencèrent à les exploiter. Dans leurs moindres faits et gestes, les individus étaient tenus de suivre le bon mode de vie : socialement responsable, durable, minimisant les risques. D'ingénieuses incitations («nudges») prenaient le contrôle du comportement de chacun de façon subtile et souvent imperceptible : configurer une imprimante autrement que recto-verso était un laborieux travail d'expert ; les pommes bon marché dépourvues de l'étiquette du bourgeon Bio étaient reléguées dans les plus tristes et sombres recoins des supermarchés.

Le montant des primes d'assurance-maladie variait en fonction des analyses génétiques des assurés, des justificatifs qu'ils apportaient de leur bonne hygiène alimentaire, de la pratique suffisante d'activités sportives et d'une consommation modérée d'alcool. Comme les entreprises connaissaient

les revenus de leurs clients tout aussi bien que leurs préférences et leurs péchés mignons, elles diffusaient des offres irrésistibles dont elles fixaient les prix différemment pour chaque client – avec des conséquences dévastatrices pour tous ceux qui n'étaient pas armés d'une volonté de fer capable de résister aux tentations s'affichant spontanément sur leur smartphone. C'est ainsi qu'était venu à disparaître la rente du consommateur, cet avantage unique de l'économie de marché qui nous avait autrefois permis de payer pour un voyage en avion un prix largement inférieur à la satisfaction et au bonheur que ce voyage nous donnait.

La circulation d'argent en espèces fut restreinte dans le monde entier, dans le prétendu but de pouvoir empêcher les activités criminelles, la fraude fiscale et le travail au noir. Certains pays supprimèrent même complètement le papier-monnaie. La banque centrale danoise n'émettait plus du tout d'argent liquide. Les stations-services et restaurants furent libérés de leur obligation d'accepter les pièces et les billets de banque. Des pays comme la Grèce, l'Italie ou la France avaient fixé des plafonds aux paiements en espèces. Avant de pouvoir acheter une

voiture, une maison ou une montre de luxe, l'acheteur devait pouvoir indiquer précisément l'origine de l'argent à l'administration fiscale. Le principe de confiance avait été remplacé par un soupçon généralisé de la part de l'Etat. Un cryptofranc créé par la Banque nationale était certes censé garantir des transactions anonymisées, mais personne ne pouvait trop savoir exactement où finissaient les données de ces transactions financières.

De tels problèmes touchaient surtout les Suissesses et les Suisses qui profitaient de la numérisation. Et plus le temps passait, plus il s'agissait d'une élite digitale possédant un niveau de formation supérieur à la moyenne. Pour mettre un terme à cette évolution, on soumit le marché du travail à des thérapies qui ne firent qu'aggraver le mal. Les mesures d'accompagnement destinées à protéger les travailleurs défavorisés de la concurrence étrangère furent étendues ; les conventions collectives et les salaires de branche rendaient encore plus difficile l'intégration des actifs sans expérience ou peu qualifiés, des personnes plus âgées, mais aussi des réfugiés.

«La Suisse libre»

Les premiers signes de mécontentement envers les conditions en place se manifestèrent lors des élections fédérales de 2023 où les forces nationales conservatrices et des composantes de la gauche progressiste enregistrèrent une très forte progression. Dans un grand vacarme médiatique, les deux camps s'enflammèrent pour la défense de la liberté et de l'indépendance. Ils se firent les porte-paroles sur la scène politique des laissés-pour-compte de la mondialisation et de tous ceux qui ne voulaient pas être contrôlés 7j/7 et 24h/24. Par le jeu des échanges de voix, ils s'assurèrent un soutien réciproque, en dépit de leur base électorale différente. Leur slogan commun, «La Suisse libre», fut dans toutes les bouches presque du jour au lendemain. Ce mouvement reçut également par la suite le ralliement de quelques représentants radicaux libéraux.

Par un retour de balancier d'une amplitude telle que les observateurs étrangers n'en crurent pas leurs yeux, une vague de déréglementation balaya le pays. L'accord-cadre institutionnel avec l'UE – une impénétrable jungle réglementaire, destinée à tenir les individus en laisse, selon les partisans de la Suisse-libre – ne fut bientôt plus que du

vieux papier. Puis la Suisse résilia unilatéralement les Accords bilatéraux. La péréquation financière nationale subit une réforme radicale et fit place à un fédéralisme compétitif à petite échelle ; les tâches communes entre la Confédération et les cantons furent clairement désenchevêtrées. La mise en place d'une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales apportait la garantie qu'un tribunal pouvait également vérifier le respect des principes fédéralistes. Ainsi, on estime aujourd'hui que les missions publiques doivent être confiées aux niveaux les plus décentralisés de l'Etat, ce qui non seulement renforce la compétition entre les cantons et les communes, mais aussi favorise l'efficacité et la proximité avec les citoyens.

Effet domino dans le service public

Les vieux tabous tombèrent les uns après les autres, emportés par la nouvelle idée de liberté : les subventions à l'agriculture ne furent certes pas entièrement supprimées, mais elles furent du moins ramenées au niveau européen, ce qui représente une économie de 2,5 milliards de francs par an. Les transports publics, entièrement privatisés, sont gérés par des entreprises privées sous mandat de prestations, de

même que les services de l'eau et la Poste. Les banques cantonales et le secteur de l'électricité sont laissés à l'économie de libre marché. Dans l'ensemble, on peut dire aujourd'hui que les services d'«Amazon@Home» sont satisfaisants, si l'on fait abstraction du fait qu'une lettre de Zurich à Zinal coûte 14 francs.

Comme on pouvait s'y attendre, les médias, les acteurs culturels et une partie de l'intelligentsia social-démocrate protestèrent initialement contre la nouvelle orientation dans un concert de jérémiades et de prophéties de fin du monde. Néanmoins, l'opposition se tut rapidement devant le boom économique que les nouvelles libertés déclenchèrent. Les prix de l'électricité furent ainsi complètement dynamités : nos voisins du Nord nous livrent pour presque rien l'électricité que produisent leurs installations éoliennes et solaires fortement subventionnées. Grâce à la libéralisation du marché de l'électricité, la majeure partie des baisses de prix est répercutée au profit des clients. Les cantons ont en outre profité de la privatisation des banques cantonales : non seulement ils se sont procuré ainsi des fonds supplémentaires, mais ils se sont également débarrassés du risque de faillite bancaire.

Rien n'instruit mieux que la vérité des coûts

Les hautes écoles et universités suisses, dont le financement est à présent souvent assuré sous forme de partenariat public-privé, se concentrent sur leurs spécialités, promeuvent les initiatives d'excellence et recueillent les inscriptions de talents étrangers. Les docteurs de Chine, des États-Unis et des pays européens ont une très bonne opinion des universités suisses, qui dans bien des domaines évoluent dans la même ligue que les universités de Harvard, Stanford ou le MIT. L'augmentation des frais d'études, qui sont aujourd'hui en moyenne de 6000 francs par semestre, renforce la motivation des étudiants à obtenir rapidement leur diplôme – y compris et surtout ceux qui ont souscrit un prêt étudiant.

L'application rigoureuse d'un système de Mobility Pricing n'a pas seulement conduit à la vérité des coûts du transport, mais aussi à une répartition plus homogène de l'utilisation des infrastructures – aussi bien dans le domaine ferroviaire que routier. Les coûteux investissements pour la construction de tunnels et de ponts sont devenus des pratiques obsolètes. En tant qu'actionnaire minoritaire d'«UberPostcar», la Confédération

empêche des dividendes ; le seuil de rentabilité des CFF, en partie privatisés, pourrait bientôt être atteint, grâce au lissage des pics de trafic. Cette évolution positive a été notamment permise par la suppression des abonnements généraux et demi-tarif, ainsi que par la mise en application du transfert sur voie ferroviaire du trafic poids lourds à travers les Alpes.

La réduction des problèmes de circulation dans les villes est aussi le fait d'une initiative privée : dans toutes les métropoles suisses, «GoogleMobility» (GoMo) exploite des flottes de véhicules électriques autonomes qui viennent chercher leurs passagers par simple commande via une application dédiée. Une sévère loi de protection des données personnelles veille à ce que la liberté de la société civile soit à l'abri de la surveillance. On voit donc aujourd'hui circuler des GoMo-Cabs sur les anciens tracés des tramways, mis à l'arrêt faute de passagers. Les GoMo-Cabs disposent tous d'une série de sièges chauffants, de consoles de jeux, de télévisions par Internet et du Wi-Fi.

Dans le monde des médias, les parts de marché de «TVitter» et «Whats Radio» dépassent largement les 40%,

et l'ancienne SSR se concentre, sous les labels «TELlevision» et «EigerEcho», sur la fourniture à la demande d'actualités concernant la Suisse.

Quelques revers

Un domaine où l'«Oasis globale Suisse», comme notre pays fut récemment surnommé dans le journal 上海日报 (Shanghai Daily), n'a pas rencontré autant de succès est celui de l'aménagement du territoire. Le boom économique n'a pas permis de contenir la consommation du sol autant qu'on aurait pu le souhaiter ; le mitage ne semble pas pouvoir être arrêté. Sur le Plateau, la Suisse se transforme peu à peu concrètement en une cité-Etat, et même les vastes parcs, où l'on tente de reconstituer tant bien que mal les images du vieux pays, ne peuvent pas faire illusion. Parallèlement, le dépeuplement des régions montagneuses se poursuit. Les 12 millions d'habitants de la Suisse sont installés dans toute la zone s'étendant du Léman au lac de Constance – et ce malgré tous les efforts des villes pour augmenter la densité urbaine : les règlements sur la construction et l'aménagement des métropoles, autrefois si sévères, appartiennent au passé. Malgré un prélèvement sur la plus-value à hauteur de 60% au profit des infrastructures commu-

nales, les villes connaissent aujourd'hui un véritable boom de la construction. Les immeubles dessinant la silhouette urbaine des quartiers ouest et nord de Zurich, d'Altstetten, et même à Seefeld, poussent et se multiplient, et Zurich n'aura bientôt plus à rougir devant Hong Kong : depuis les étages supérieurs des gratte-ciel, la vue donne droit sur l'Uto Kulm. L'abondance de l'offre assure une pléthore de logements à prix accessibles ; et qui a les moyens d'y rajouter quelques francs peut disposer d'une salle de gym intégrée avec piscine et services de conciergerie 24h/24.

D'importants progrès ont également pu être réalisés pour l'égalité entre les femmes et les hommes, un thème qui tenait particulièrement à cœur des forces de gauche progressiste. Même si les étrangers sont accueillis à bras ouverts pour venir travailler dans le pays, le marché du travail en plein essor absorbe la population active de femmes disposant d'une bonne formation – naturellement pour le même salaire que leurs collègues masculins. Les écoles de jour et l'imposition individuelle ouvrent des possibilités de carrière et créent des incitations à l'activité, ce qui a eu un effet positif sur l'évolution des salaires chez les femmes.

Plus personne ne parle de quotas et d'ajustement forcé des salaires. Les entreprises recherchent si désespérément des collaborateurs hautement qualifiés que l'administration fédérale tient une liste de pays aux ressortissants desquels elle a unilatéralement accordé la libre circulation. Les talents épris de liberté du monde entier souhaitent échapper à la domestication étatique et numérique obtiennent sans complication bureaucratique un permis de travail en Suisse, du moment qu'ils peuvent justifier d'une embauche et que l'employeur se porte caution en cas de maladie et de perte d'emploi.

Le système de milice revivifié

Une autre nouveauté : les étrangers établis dans le pays disposent d'un droit de vote et d'éligibilité sur le plan communal, et dans certains cantons de l'ouest de la Suisse également au niveau cantonal. En contrepartie, on attend des étrangers accueillis qu'ils participent au système de milice suisse. Cette institution helvétique ancestrale, qui exige de chacun un investissement dans la vie politique ou civile pour le bien de la communauté, avait en effet connu un déclin préoccupant avec l'accroissement d'une population étrangère en provenance du monde

entier. C'est pourquoi le service militaire obligatoire, auquel seuls les hommes suisses étaient autrefois soumis, fut remplacé par un service citoyen obligatoire que doivent également accomplir les femmes et les résidents étrangers. Ainsi, chacun et chacune réalise un travail d'utilité générale pour la communauté.

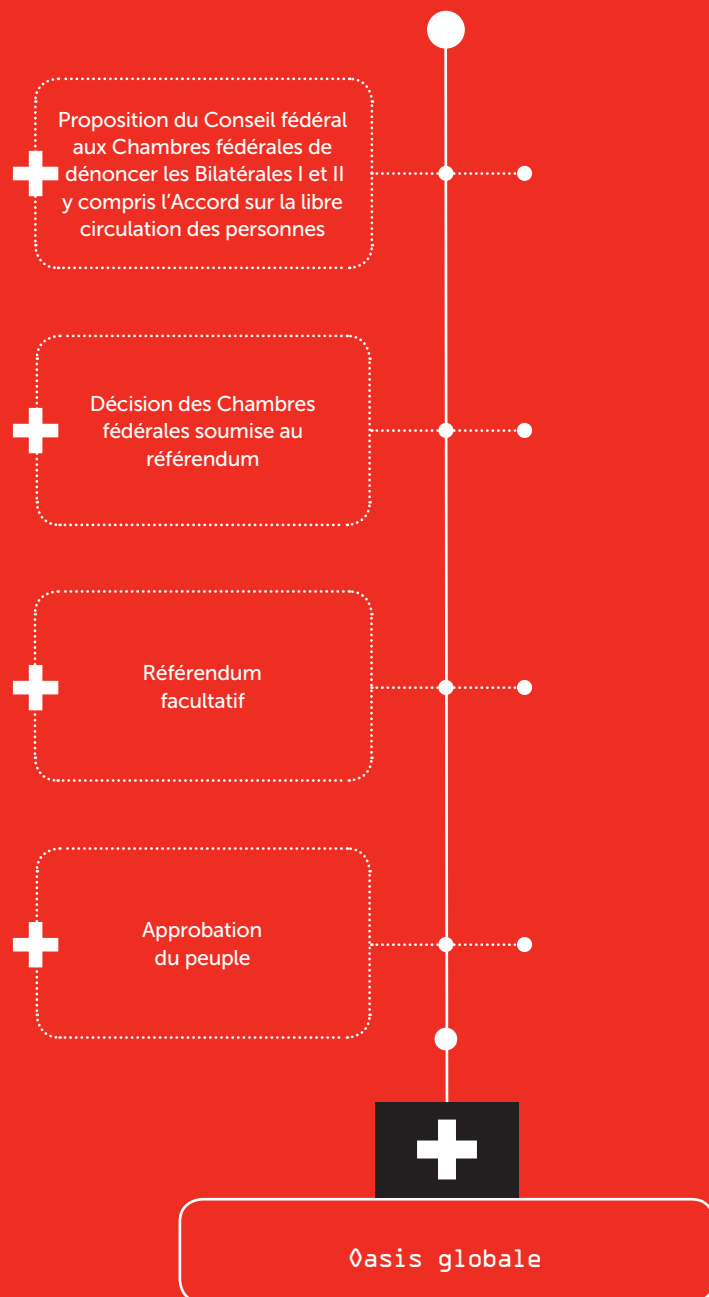
L'immigration – ainsi que l'amélioration des possibilités de garde d'enfants – a eu un effet positif sur l'évolution démographique. Depuis la hausse de l'âge ordinaire de la retraite pour les hommes et les femmes, porté à 67 ans, l'assainissement financier de l'AVS est considéré comme acquis – tout en laissant une certaine flexibilité à l'âge d'entrée en retraite. En outre, l'explosion des coûts dans le secteur de la santé a pu être circonscrite grâce à une libéralisation à grande échelle des caisses-maladie et une privatisation partielle des hôpitaux. Ces mesures furent précédées de la suppression des listes d'hôpitaux cantonaux, dans le but de battre en brèche la politique régionale de santé des cantons, qui était coûteuse et figeait les structures. L'assurance-maladie de base est composée de modules que chacun peut assembler de façon individuelle, les hôpitaux privés se disputent les patients par

l'excellence de leurs prestations et cherchent à obtenir les évaluations favorables des caisses-maladie en pratiquant des tarifs modérés.

L'image, relayée à l'envie dans les médias, d'une Suisse faisant figure d'oasis libérale dans le désert européen desséché par les réglementations n'est donc peut-être pas complètement fausse. La responsabilité personnelle imprègne la société helvétique à tous les niveaux : les citoyennes et les citoyens peuvent librement déployer toute initiative et épanouir leur personnalité, tant qu'ils ne portent pas atteinte aux libertés d'autrui – amateurs de cigarettes, de viande et de sucreries inclus. La longévité de ce modèle à plus long terme reste incertaine. Car déjà s'anime la résistance contre la montée des inégalités, contre l'accroissement des écarts salariaux et contre les cendriers remplis dans les restaurants de plein air. Les forces politiques prônant une économie sociale de marché plus juste et attentive à la réduction des inégalités ont le vent en poupe.

Le centre politique s'est réveillé et commence à se faire entendre. Il n'est pas même impossible que des radars

soient prochainement de nouveau installés dans l'Oasis suisse.



Risques

- **Répartition inéquitable des revenus** : la Suisse comme « Oasis globale » procure des avantages économiques, mais inégalement répartis au sein de la société. Malgré un taux de chômage bas, il faut compter avec une augmentation des écarts de salaire et une distribution des revenus moins égalitaire. Ceci sape le consensus sur des réformes libérales – même si la société civile est renforcée par un service citoyen obligatoire.
- **Relations conflictuelles entre les villes et le reste du pays** : ces conflits prévalent aussi entre les cantons, si les disparités entre les prospères régions métropolitaines et les cantons de montagne continuent à augmenter. Le subtil équilibre fédéral entre cantons peut se rompre – il faut compter, tôt ou tard, avec des réflexes politiques de redistribution.
- **Phase de transition difficile** : en raison de la forte dépendance à l'étranger, des difficultés économiques ne sont pas à exclure pour la Suisse, si elle doit soudain faire face à la perte d'accès direct au marché intérieur de l'UE dans le cadre des Accords bilatéraux. La « théorie pure » de l'Oasis globale ne peut pas être mise en œuvre, car des compromis négociés avec d'autres Etats sont inévitables.
- **Numérisation lente** : la contradiction inhérente à la protection intégrale de la sphère privée d'une part, et aux gains de productivité liés à la digitalisation d'autre part, ne peut pas être résolue. Dans un monde global et numérisé, un cavalier seul en matière de protection des données peut avoir d'importantes pertes de prospérité pour conséquence.



Scénario 3

Club Suisse

Une ouverture contrôlée sous le signe de la souveraineté nationale

«D'un point de vue biologique, le fort sentiment d'appartenance aux siens et de non-appartenance aux autres est le fondement de la construction de tout Etat et de tout travail politique. C'est un factum brutum immuable.»

Peter von Matt, «La Poste du Gothard ou les états d'âme d'une nation» (2012)

Le **Scénario 3** décrit une Suisse sous forme de «Club», qui revient à une politique de contrôle des migrations et remplace la logique d'intégration économique par le principe de libre marché. Après le rejet d'un accord-cadre avec l'UE et la résiliation de la libre circulation des personnes, les Accords bilatéraux I deviennent caducs par suite de la clause guillotine. Sur le marché intérieur, des réformes inspirées par l'économie de marché sont adoptées et amortissent les conséquences de la perte du libre accès au marché unique de l'UE. La Suisse redouble d'efforts pour conclure des accords de libre-échange avec le reste du monde. Le gain de souveraineté est cependant terni par le fait que le pays peine à se maintenir sur le chemin de la croissance.

L'ère des accords bilatéraux avec l'UE appartient au passé, et la libre circulation des personnes (LCP) n'est plus qu'un épisode additionnel dans la politique migratoire suisse (cf. figure p. 127). Après une longue lutte politique et de houleux débats qui avaient divisé le pays en deux camps irréconciliables, le Conseil fédéral résilia l'Accord sur la libre circulation des personnes. En raison de la clause guillotine, tous les autres Accords bilatéraux I

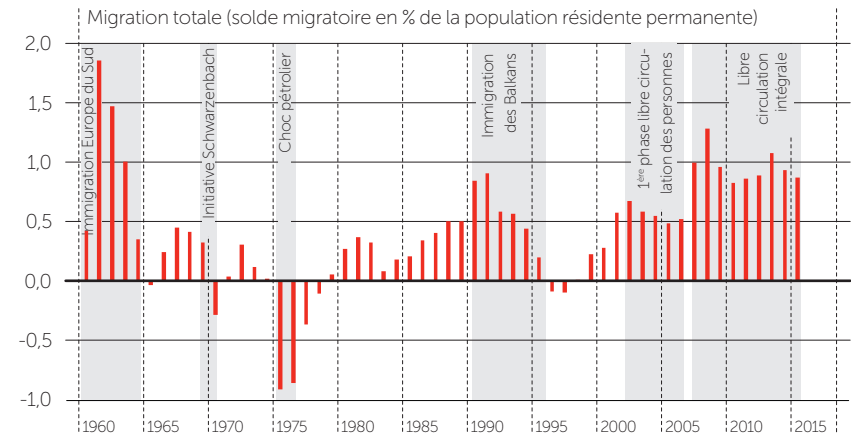
devinrent également caducs. Depuis trois ans, le cavalier seul suisse est devenu réalité. L'objet de discorde n'était pas seulement la libre circulation des personnes, toujours discutée malgré le fait que l'immigration vers notre pays déclinait depuis un certain temps, mais aussi la nature profonde des relations entre la Suisse et l'UE. Comme le marché unique avait continué à se développer avec une surprenante vigueur (sans se préoccuper des discussions passionnées internes à la Suisse sur la question de la libre circulation des personnes), l'UE pressait de plus en plus le pays à conclure un accord-cadre qui permettrait une extension dynamique des accords bilatéraux existants et la conclusion de nouveaux accords. Elle avançait l'argument que les accords existants se videraient continuellement de leur substance, car leur construction statique serait dépassée par la dynamique nouvellement lancée dans le développement de l'acquis communautaire.

Soumission ou formalité ?

Outre la libre circulation des personnes, ou le souhait toujours plus ardemment défendu par la Suisse de contrôler elle-même son immigration par la réintroduction de contingents, la véritable pierre d'achoppement fut le débat sur

50 ans d'histoire migratoire suisse

L'histoire migratoire helvétique est marquée par diverses vagues d'immigration et d'émigration. C'est lors de l'arrivée des Européens du Sud, en 1960, que l'immigration était la plus forte. La migration de retour ou l'émigration a été particulièrement élevée suite au premier choc pétrolier.



Source: OFS 2017, propres calculs

les «juges étrangers», une question sur laquelle notre pays ne voulait rien démoder. L'UE de son côté avait durci sa position selon laquelle la concession exclusive accordée au pays tiers qu'était la Suisse lui permettant de participer au plus important projet européen – le marché unique – exigeait obligatoirement que le pays se soumette aux mêmes règles qui valaient pour les pays membres. En cas de litige, la Cour de justice de l'Union européenne devait en dernière instance trancher les questions de droit en prononçant des arrêts à force exécutoire également pour la

Suisse, dans la mesure où l'objet du litige concernait la législation sur le marché unique européen.

Les nationaux conservateurs, rejoints également plus tard par des cercles modérés, fustigèrent cette exigence de l'UE, assimilée à une sorte de soumission indigne d'un Etat souverain. La proposition de faire intervenir un tribunal arbitral paritaire ne suffit pas pour satisfaire les critiques. Pour les pragmatiques et les partisans de l'Europe au contraire, il ne s'agissait que de la conséquence logique d'une intégration

tion plus complète dans le marché unique. Cette discorde absorba pendant des années les forces politiques du pays et paralysa presque complètement les réformes, y compris dans d'autres domaines, ce qui fit presque oublier l'existence du proverbial pragmatisme helvétique.

Le «Swixit» comme sortie de l'impasse

Finalement, l'UE menaça de suspendre en pratique l'accord d'accès au marché, qui reposait sur une harmonisation du droit¹, si aucun accord-cadre n'était signé dans un délai raisonnable. Dans le pays, cette tentative de pression fut la goutte d'eau qui fit déborder un vase déjà en ébullition – la libre circulation des personnes avec l'UE n'était plus acceptable. Réunir une majorité pour un tel accord-cadre était encore moins possible. La majorité était plutôt prête, pour conserver son autonomie et sa souveraineté formelle, à assumer des conséquences économiques négatives. Pour sortir de cette ornière, il ne restait plus qu'à résilier l'Accord sur la LCP. Un Conseil fédéral déchiré se décida à une courte majorité pour la fuite en avant et demanda au Parle-

ment la résiliation de l'Accord sur la LCP, sans ignorer que cela rendrait également caducs les Accords bilatéraux I de 1999 en raison de la clause guillotine. Cette mémorable décision du Conseil fédéral entra également dans les annales sous le nom de «Swixit». Les Chambres suivirent la position du Conseil lors d'une décision très serrée prise à une voix de majorité ; et le référendum contre le «Swixit» initié avec le soutien de cercles économiques bien établis échoua également pour une poignée de voix.

La raison économique évite le pire

La perte des Accords bilatéraux I ne mena certes pas la Suisse vers la catastrophe économique – comme l'avaient prophétisé les partisans d'un rapprochement avec l'UE – mais le pays entra tout d'abord dans une phase de stagnation économique qui rappela le marasme des années 1990. La longue phase d'insécurité avait laissé des traces bien visibles, car les investissements dont avait urgemment besoin l'économie dans les technologies numériques furent sans cesse remis à plus tard. Les entrées de capitaux étran-

¹ Accords sur les transports terrestres, sur le transport aérien, sur la libre circulation des personnes, sur les obstacles techniques au commerce et une partie des accords sur l'agriculture (produits agricoles).

gers marquèrent un net fléchissement, quelques entreprises de plus grande taille s'exilèrent à l'étranger, et les PME exportatrices durent faire face à de douloureuses pertes de chiffre d'affaires. À l'inverse, les investissements directs d'entreprises suisses à l'étranger atteignirent des niveaux records. Dans l'ensemble, il fut possible d'éviter des conséquences plus graves. Suivant le précepte de la raison économique, la Suisse et l'UE convinrent, à la suite de difficiles négociations, de maintenir en vigueur quelques accords centraux et consensuels qui présentaient un intérêt pour les deux parties, à savoir l'Accord douanier, ainsi que les deux Accords sur les transports (terrestres et aériens). La Suisse chercha également à renouveler l'Accord sur les obstacles techniques au commerce mais l'UE s'y opposa et n'entra pas en négociations malgré les efforts répétés du Conseil fédéral.

Libre-échange au lieu des Accords bilatéraux

Le Conseil fédéral, pour la première fois depuis longtemps, prit l'initiative politique et proposa un programme de réformes pour combattre les conséquences économiques de la voie solitaire. Après la résiliation des Accords bilatéraux, toute la Confédération fut

prise d'un véritable sursaut. La sortie de l'immobilisme qui avait paralysé le pays pendant des années, jointe à la menace de stagnation économique, libéra des énergies de réforme. En raison des liens économiques très étroits – la Suisse est toujours, économiquement parlant, l'un des pays les plus fortement intégrés dans le marché unique européen –, il fut possible après de longues et laborieuses négociations de compléter de façon substantielle l'ancien Accord de libre-échange de 1972 avec l'UE. Dans une certaine mesure, celui-ci correspondait sur le fond aux Accords bilatéraux, la différence étant plutôt de nature sémantique. Mais ce n'était plus l'heure d'en débattre.

PME exportatrices sous pression

La caducité de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce amena pourtant un changement de paradigme dans le commerce de marchandises avec l'espace européen. La philosophie du nouvel Accord de libre-échange n'est pas d'harmoniser les normes sur les produits pour permettre leur vente sur le marché unique européen, mais uniquement de faciliter l'accès aux marchés. Comme l'Accord de libre-échange ne comprend pas de reconnaissance mutuelle des normes,

la Suisse s'efforce de rapprocher le plus possible ses propres normes à celles de l'UE. Les PME exportatrices suisses doivent néanmoins supporter des coûts supplémentaires car elles doivent à nouveau réaliser un double examen de conformité sur leurs produits : un pour le marché unique européen et un autre pour le petit marché suisse. Des entreprises industrielles de taille moyenne délocalisent l'assemblage final dans l'UE ; de nombreuses petites entreprises ont abandonné leur activité exportatrice. La nouvelle situation est également désavantageuse pour les consommateurs car les biens d'importation renchérissent.

Fin de la libre circulation

Le changement aux plus profondes conséquences resta cependant la levée de la libre circulation des personnes. La clause guillotine avait également fait automatiquement tomber les autres Accords bilatéraux I. Dans leurs discussions sur les règles à substituer à la LCP, la Suisse et l'UE s'accordèrent mutuellement un maintien complet des droits pour les personnes ayant déjà migré. En 2016, environ 1,4 million de citoyens de l'UE faisaient partie des résidents établis en Suisse. Inversement, presque un demi-million de Suissesses et de Suisses vivaient

dans un pays de l'UE (DFAE 2017). Pour les citoyens de l'UE venus en Suisse dans le cadre de la LCP, cela signifie qu'ils peuvent, comme auparavant, changer librement de lieu d'installation et conserver leurs droits à l'assurance sociale.

A la place de la LCP, la Suisse réintroduisit les contingents. Au cours des négociations sur l'Accord de libre-échange, elle fit deux concessions à l'UE. D'une part, elle créa un contingent spécifique à la zone UE/AELE, avec une limite supérieure moins restrictive, calculée selon des critères transparents. D'autre part, elle accorda aux citoyens de l'UE/AELE une priorité formelle sur tous les autres travailleurs immigrés. La libre prestation de services dans le cadre de la règle des 90 jours fut conservée comme élément de l'Accord de libre-échange.

Suivant cette même logique de Club, les obstacles à la naturalisation sont moindres aujourd'hui, car – ainsi va le raisonnement – celui qui est accepté dans le «Club Suisse» doit en principe le témoigner par sa citoyenneté. La Confédération abaissa donc la durée minimale de séjour en Suisse en la faisant passer de dix à cinq ans et supprima la durée de séjour minimale dans

le canton où est déposée la demande de nationalisation (jusqu'ici de deux à cinq ans). En outre, le montant maximal autorisé des émoluments liés à l'acquisition de la nationalité fut abaissé, ce qui déclencha une vague de naturalisations et réduisit considérablement la part d'étrangers dans la population. Les enquêtes d'opinion régulièrement menées auprès des nouveaux «membres du Club» indiquent cependant que ces derniers sont plutôt favorables à des contingents d'immigration restrictifs, ce qui ranime constamment la flamme du vieux débat sur le «stress de densité» (opposant les nécessités économiques à la pression démographique).

Ouverture du marché agricole

L'activité diplomatique commerciale fut également renforcée avec le reste du monde, dans le but de conclure des accords de libre-échange non seulement avec les Etats-Unis, mais aussi avec des pays émergents à forte croissance. Parce que les années de querelles sur les relations avec l'UE avaient affaibli le lobby agricole autrefois puissant, il fut alors possible de réaliser ce qui avait longtemps paru impensable : les protections douanières, bénéficiant auparavant presque sans lacunes à

l'agriculture indigène, furent graduellement réduites, pour être ramenées à la moyenne des pays de l'OCDE. L'inclusion du libre marché agricole permit de conclure rapidement des accords avec l'Indonésie, la Malaisie, l'Argentine et le Brésil. En compensation de l'abandon des protections douanières, l'Union des paysans réclama des paiements directs plus élevés. Compte tenu des déficits chroniques de l'Etat, ces demandes restèrent cependant lettre morte. Bien plus, les aides à la production subirent des coupes et furent remplacées par des versements pour services écologiques.

Transfrontaliers pris dans les embouteillages

Le retrait du processus d'intégration créa cependant d'importants problèmes. Contrairement aux accords sur les transports, les dispositifs Schengen-Dublin ne pouvaient plus être globalement conservés une fois la libre circulation des personnes supprimée. Les contrôles systématiques des personnes aux frontières furent donc réintroduits. A Bâle et à Genève surtout, les travailleurs transfrontaliers durent se soumettre à de longues files d'attente lors de leurs trajets allers et retours, et l'extension des points de passage n'apporta que peu d'améliorations. Par

la suite, les multinationales pharmaceutiques de la région de Bâle déplacèrent une partie de leurs activités de recherche et d'administration dans le sud de l'Allemagne, au Bade-Wurtemberg et en Alsace. Le tourisme fut également touché : de nombreux groupes de voyageurs asiatiques contournaient désormais la Suisse dans leur circuit européen parce que la visite du Jungfrauoch nécessitait maintenant à nouveau un visa de tourisme suisse. Pour de nombreux opérateurs, c'était un surcoût et une surcharge de travail de trop. A l'instigation de «Suisse Tourisme», la Confédération prit une mesure inhabituelle et reconnut unilatéralement le visa Schengen sur le territoire suisse. Le retrait de la convention de Dublin augmenta au contraire d'un coup l'attractivité de la Suisse comme destination des migrations humanitaires ; les nombreuses demandes d'asile nécessitèrent la construction de nouveaux centres d'accueil et d'infrastructures d'assistance.

La Suisse de la recherche et de la formation en perte de vitesse

L'accord de recherche Horizon appartient lui aussi au passé. La perte des subventions des agences de développement européennes ne signe certes

pas l'arrêt de la recherche en Suisse, d'autant plus que les projets de recherche supranationaux coordonnés dans le cas du programme Horizon de l'Union n'y ont jamais fait l'unanimité. Mais les universités suisses (Ammann et al. 2018) sont de plus en plus déconnectées du réseau européen, ce qui conduit la jeune relève de talents scientifiques à orienter son parcours académique hors de Suisse. Le programme Erasmus a été remplacé par des conventions bilatérales entre les universités et la Confédération accorde de substantielles bourses. Néanmoins, la mobilité internationale des étudiants suisses a été réduite. Dans l'ensemble, la Suisse est nettement désavantagée dans la compétition internationale pour les meilleurs chercheurs. A plus ou moins long terme, cette situation menace le potentiel d'innovation du pays et donc le moteur décisif de sa future croissance.

Déblocage des réformes internes

Dans les années 2020, la charge publique causée par le vieillissement démographique, conjuguée à une croissance économique balbutiante, rendirent de plus en plus difficile l'équilibre budgétaire de l'Etat et des cantons. La hausse des déficits obligea la Confé-

dération à agir. La participation dans Swisscom fut vendue, les CFF partiellement privatisés furent transformés en une société par actions ordinaire. La Confédération gère à présent les CFF sous forme de mandat de prestations de longue durée, et elle en est un actionnaire minoritaire détenant un droit de blocage. Pour limiter les travaux d'aménagement des infrastructures, les réseaux ferrés et routiers sont exploités au moyen de technologies digitales, combinées à un système de Mobility Pricing. La Poste, après sa privatisation et la perte de son monopole d'acheminement du courrier, mita entièrement sur la numérisation. Seul le secteur énergétique ne connut pas de désengagement de l'Etat, afin d'augmenter la part d'énergies renouvelables produites sur le territoire.

Place financière privée d'accès aux marchés

Un des secteurs les plus importants qui a souffert des évolutions récentes est encore aujourd'hui en 2030 la place financière suisse. Considérés à présent par l'UE explicitement comme des banques et assurances d'un pays tiers ordinaire, les établissements financiers suisses sont largement exclus de l'accès au marché des pays de l'UE tel qu'il est uniformisé pour les établisse-

ments de ces pays. La reconnaissance de l'équivalence des réglementations financières suisses est politiquement bloquée par l'UE. Cela rend largement impossible d'offrir des services financiers transnationaux aux personnes privées dans la plupart des pays de l'UE. Les banques réagirent en accentuant leurs délocalisations dans l'espace européen. La croissance des activités suisses en Asie ne permet pas de compenser la perte des activités européennes. La création de valeur et l'emploi dans le secteur financier continuent leur repli, Zurich et Genève perdent des places dans le classement mondial des places financières.

Discorde sans fin sur la main-d'œuvre étrangère

Afin d'éviter les erreurs du passé dans la gestion des contingents d'immigration, un mécanisme économique est pour la première fois mis en place : les contingents fixés périodiquement par le Conseil fédéral sur recommandation d'une commission d'experts paritaires sont adjugés sous forme d'enchères aux plus offrants. Le prix d'un contingent ainsi fixé est présenté comme prix d'entrée dans le «Club Suisse». La mise aux enchères doit assurer que les ressources humaines étrangères soient dirigées vers les secteurs à plus haute

valeur ajoutée. Elle doit en outre empêcher que l'apport de main-d'œuvre étrangère puisse être utilisé pour renforcer des branches structurellement fragiles ou pour servir une politique régionale.

Cet objectif n'a cependant pas été atteint jusqu'ici car d'importantes branches du marché intérieur, telles que la construction, le commerce de détail, l'agriculture, mais aussi le tourisme, opposent l'argument qu'une telle règle les priverait en pratique de toute possibilité de recourir aux travailleurs étrangers. Les PME et les start-up avancent le même argument. Les cantons de leur côté défendent vigoureusement leur ancien droit de se réserver un sous-contingent – et c'est ainsi que la lutte pour s'attirer les précieuses ressources humaines recommence depuis le départ. Il existe bien une bourse centrale de contingents, mais elle présente une centaine de segments séparés et les prix pour les autorisations tant convoitées varient parfois d'un facteur de un à dix.

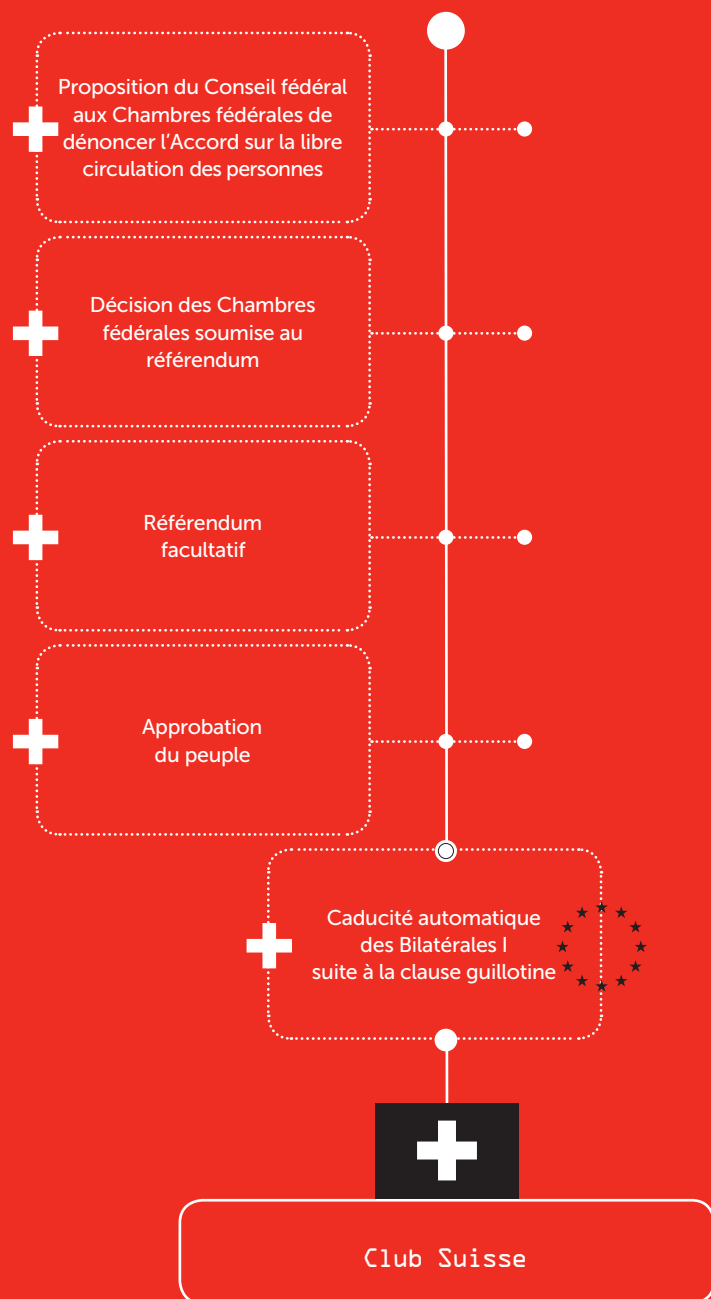
Contrairement aux prévisions, la part des travailleurs étrangers hautement qualifiés a diminué par rapport à la période de libre circulation des personnes. C'est en partie lié au fait que

la Suisse a perdu de son attrait pour les actifs européens solidement formés. De fait, depuis la fin des Accords bilatéraux, le pays a vu s'envoler une partie de son avance au niveau des salaires par rapport aux pays d'Europe du Nord et de l'Ouest. Dans ces conditions, reporter le prix des contingents sur le salaire des travailleurs étrangers s'avère souvent illusoire.

Au bout du compte, un zéro rouge

Dans l'ensemble, la croissance dans le scénario «Club Suisse» se maintient tout juste. La dynamique du commerce extérieur surtout, s'essouffle nettement, tandis que l'économie intérieure suisse prend un poids de plus en plus important. Cette évolution est le résultat de la libéralisation de certains services publics et de la réduction de la quote-part de l'Etat. Grâce à la concurrence renforcée sur le marché intérieur et à l'ouverture des marchés agricoles, la Suisse devient un peu moins un îlot de cherté. Après la résolution du problème des visas Schengen, le tourisme a connu un boom. Une politique monétaire plus restrictive s'oriente de nouveau davantage vers l'objectif classique de contrôle de l'inflation, et moins vers celui d'influencer le cours du franc ou le

potentiel de la production suisse à l'exportation. Le «coup de fouet de productivité» du franc fort oblige l'industrie à une rationalisation forcée et aux délocalisations à l'étranger. Cela limite la croissance de l'emploi et les hausses de productivité profitent avant tout au personnel qualifié. Les coûts d'ajustement de la voie solitaire du «Club Suisse» sont par conséquent surtout supportés par un petit nombre de travailleurs qualifiés. Sur le plan politique, le «Club» n'est pas non plus exempt de tensions, car ses nouveaux membres, en particulier, défendent une ligne de fermeture plutôt que d'ouverture. La libéralisation économique continue d'être remise en question, parce que la pression adaptative venant de l'extérieur est faible, tandis que les forces corporatistes internes se renforcent.



Risques

- **Découplage avec une UE forte** : le risque principal du scénario «Club Suisse» consiste en une UE qui développe une forte dynamique positive et inattendue, aussi bien politique qu'économique ; simultanément, elle agit comme un bloc commercial homogène et protectionniste dans un monde multipolaire. L'approfondissement cohérent du marché intérieur (par ex. union du marché des capitaux, services numériques, union énergétique), ainsi qu'une coopération politique plus étroite (sécurité intérieure et extérieure, justice) menacent d'isoler la Suisse au milieu du continent. En tant qu'Etat tiers, celle-ci ne peut compter sur une entrée en matière de l'UE que dans les domaines dans lesquels les structures développées (dédouanement pour chaînes de création de valeur) ou la situation géographique (transports) justifient un intérêt réciproque.
- **TTIP et autres blocs commerciaux** : un autre danger est la discrimination de la Suisse, si – contre toute attente – l'accord TTIP actuellement bloqué entre l'UE et les Etats-Unis venait à être conclu. Sans une intégration sectorielle dans le marché intérieur de l'UE, le potentiel de discrimination augmente substantiellement. Le rayon de validité géographique des règles d'origine est un point central. La question de savoir si des pièces détachées provenant de l'Etat tiers qu'est la Suisse pourraient être qualifiées d'origine UE (ou d'origine US dans un accord entre la Suisse et les Etats-Unis) est ouverte. Dans le cas contraire, les producteurs suisses pourraient être massivement désavantagés.
- **Marge de manœuvre étroite** : un autre risque est une augmentation générale de la pression réglementaire globale (surtout sur le marché financier et en matière fiscale), qui reprendrait à la Suisse la marge de manœuvre acquise. Une petite nation ne peut pas se soustraire à cette tendance globale, car elle a impérativement besoin du meilleur accès possible au marché pour assurer sa prospérité, sous peine de déclin.
- **Luttes de répartition pour la main-d'œuvre étrangère** : l'accès contingenté au marché du travail est en fort contraste avec l'image d'une économie ouverte sur le monde. Dans ce scénario, la probabilité d'une lutte de répartition politique pour les forces de travail tant désirées venant de l'étranger est forte, aussi bien entre les branches qu'entre les cantons. Si les domaines économiques à la plus forte valeur ajoutée l'emportent, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sera encore plus aiguë pour les domaines de la santé, de la construction et du tourisme.
- **Isolement progressif** : les réformes libérales sur le marché intérieur sont constamment sous pression politique latente, car les nouveaux membres du Club s'engagent tendanciellement pour sa fermeture progressive.



Scénario 4

Partenariat solide

La Suisse du pragmatisme

économique

«Car aucun enthousiasme ne devrait être plus grand que la calme passion pour la raison pratique.»

Helmut Schmidt

(Discours d'adieu au Parlement allemand, 10 septembre 1986)

Le **Scénario 4** décrit une Suisse liée à l'Union européenne par un partenariat économique formalisé dans un Accord faitier. Cet accord prévoit la poursuite de la voie des Accords bilatéraux avec l'UE sur une base dynamique. Politiquement, la Suisse conserve son indépendance.

Les débats passionnés pour et contre l'UE ont fait place à une ligne de conduite attentive avant tout à la vie économique et faisant preuve de pragmatisme en politique extérieure. Avec le temps, la population s'était lassée de ne constater aucun progrès dans les éternelles discussions sur la nature des liens à établir avec le plus important partenaire économique.

Le casse-tête des obstacles techniques au commerce

Le véritable déclic qui conduisit à régler la question du rapport avec l'UE vint de la divergence croissante entre les normes de la Suisse et celles de l'UE. Les esprits s'échauffaient depuis de nombreuses années sur l'Accord concernant la suppression des obstacles techniques au commerce, un des Accords bilatéraux I. Celui-ci spécifie les règles de certification ou d'autorisation que doivent respecter les produits au moment de leur mise sur le

marché et vise à donner aux entreprises suisses l'accès au marché unique européen dans 20 domaines.

La difficulté venait de la nécessité d'actualiser régulièrement les normes pour maintenir leur comparabilité. Ce processus commença par subir quelques ratés avant de s'immobiliser complètement. Les annonces répétées de divers conseillers et conseillères fédérales qu'un «déblocage» était bientôt en vue changèrent peu à l'affaire. Différentes catégories de produits durent à nouveau être testées selon des critères différents, les unes après les autres. Le commerce extérieur de la Suisse avec l'UE devint tellement complexe que la sécurité juridique commença à en pâtir de manière préoccupante.

Les PME sous une pression particulière

Des obstacles au commerce depuis longtemps oubliés réapparaissaient soudain et affectaient surtout les petites et moyennes entreprises. C'était un rude coup après plus de deux décennies passées à importer sans complication bureaucratique leurs produits ou leurs composants de tous les pays de l'UE et à réexporter tout aussi facilement les produits finis vers l'UE. Sans adaptation dynamique, leurs produits

s'écartaient toujours plus des normes de l'UE. Cela aboutissait à de longs et minutieux processus qui accroissaient les coûts – et ce précisément dans les échanges avec le partenaire économique le plus important.

L'épine dorsale de l'économie suisse commença à vaciller. Les chefs d'entreprise soucieux de développement entrepreneurial se rassemblèrent dans un groupement d'intérêt en-dehors de leurs fédérations professionnelles traditionnelles, qu'ils estimaient soit trop idéologiques sans pragmatisme, soit trop apathiques. Les médias baptisèrent «révolte des entrepreneurs suisses» cette communauté informelle de patrons qui se préoccupaient avant tout de la place de la Suisse productive sur la scène économique.

L'opposition se range au consensus

La politique ne put ignorer beaucoup plus longtemps ce mouvement d'opinion. Devant la hausse du nombre de chômeurs, la baisse des salaires, les délocalisations dans les pays voisins et les flux croissants de capitaux vers l'étranger, les partis aux extrémités du spectre politique se trouvèrent sur la défensive. Les anciens slogans tels que «Pas de juges étrangers» ou «Renforcer

les mesures d'accompagnement contre le dumping salarial» étaient émoussés. Un consensus se forma pour réclamer que soit élaborée une solution viable – et le plus vite possible.

Aujourd'hui, la Confédération suisse est associée à l'Union européenne pour l'essentiel – du moins en matière de questions économiques. Politiquement, elle poursuit son propre chemin. Cette double voie fut rendue possible par l'extension apportée au dispositif contractuel des Accords bilatéraux, qui permit à la Suisse de faire partie du marché unique européen sans devoir partager la vision d'une union toujours plus étroite des nations européennes.

Un toit commun pour les institutions de la Suisse et de l'UE

Les rapports entre l'UE et la Suisse sont aujourd'hui réglés dans un accord général, appelé «Accord faitier», qui offre un cadre commun à tous les accords bilatéraux existants et futurs. L'Accord faitier repose sur les points clés suivants :

- Pour que les accords existants puissent être adaptés en douceur à l'évolution du droit de chaque partie à l'accord, les Comités mixtes de ces dernières identifient en permanence

les points où une mise à jour s'impose, et initient le processus politique en vigueur chez chacune des deux parties afin de faire adopter ces changements. En contrepartie, la Suisse reçoit le droit de participer à la préparation de nouveaux actes législatifs de l'UE lorsqu'ils ont un lien avec l'Accord-cadre («decision shaping»). En Suisse, ce processus emprunte la voie habituelle : le Conseil fédéral propose les changements, qui sont soumis à l'examen du Parlement, à la suite de quoi une votation peut être décidée dans le cadre d'un référendum.

- La question du contrôle du respect des accords a été réglée de telle manière que chaque partie est responsable de leur mise en œuvre sur son territoire. Les Comités mixtes correspondants servent ici d'interface et se chargent de la surveillance générale de l'application des accords.
- L'uniformité d'interprétation du droit européen, objet d'un accord bilatéral, est assurée selon les principes du droit international et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Aucun changement matériel n'a été introduit ici par rapport aux accords bilatéraux «statiques». Selon les

termes des préambules de quelques-uns des accords précités, il avait déjà été envisagé auparavant que la Suisse pourrait se trouver dans une situation juridique parallèle, raison pour laquelle le Tribunal fédéral souligna à l'époque qu'il se basait fondamentalement sur la jurisprudence de la CJUE (Epiney 2015).

- Le règlement des litiges est recherché en principe au sein du Comité mixte de l'accord bilatéral concerné. Si aucune solution consensuelle ne peut être trouvée – ce qui fut souvent le cas au début de l'application de l'Accord faitier – les parties peuvent s'adresser à un tribunal arbitral. Celui-ci rend une décision définitive ayant force obligatoire pour chacune des parties. Si l'une des parties ne respecte pas la décision, l'autre partie peut prendre des contre-mesures, dont le tribunal arbitral peut de nouveau juger de la proportionnalité. Si le litige concerne un point d'interprétation de la législation européenne, le tribunal arbitral est tenu de soumettre la question pour décision à la CJUE.

Aujourd'hui en 2030, on peut dire que la Suisse avait considérablement surestimé, pendant les négociations sur le partenariat, le calvaire que serait l'adap-

tation continue de sa législation. On aurait pourtant pu le savoir : avant les dispositions de l'Accord faitier, de nombreuses modifications légales étaient régulièrement modifiées, depuis 2009 dans le cadre du dispositif Schengen-Dublin. Mais personne n'y prêtait déjà plus attention quelque temps après.

Les institutions suisses ne durent subir aucun changement ; les droits liés à l'exercice d'une démocratie directe beaucoup plus étendue que dans les autres pays membres de l'UE restèrent également intacts. Le Parlement – ou le peuple via son droit d'initiative constitutionnelle – peuvent continuer à légiférer, même s'il est possible qu'une disposition ne soit pas compatible avec les Accords bilatéraux. En cas de désaccord, le Comité mixte examine l'affaire. Si aucune solution ne peut être trouvée, les deux parties ont la possibilité de recourir à un tribunal arbitral. Depuis ces grands travaux qui ont conduit à redéfinir la relation avec l'UE, un seul cas a finalement donné lieu à un différend politique. La loi votée par le Parlement concernant la modification de l'assurance des dépôts financiers fut rejetée par référendum. Le nouveau pragmatisme permit néanmoins de trouver une version légèrement modifiée qui ne rencontra plus

de résistance notable – et cette fois sans les épiques débats qu'avaient suscités la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse.

Autonomie vécue en pratique

La souveraineté de la Suisse est extrêmement peu affectée en pratique. Les nouveaux accords conduisirent seulement à une meilleure correspondance entre l'autonomie réelle, telle qu'elle était vécue, et la définition formelle de sa souveraineté. Dans ses relations avec l'UE, la Suisse avait déjà elle-même systématiquement repris des éléments de droit de l'UE. Depuis, le concept d'«adaptation autonome» a disparu du vocabulaire politique. Alors que la Suisse s'efforçait déjà par le passé de minimiser les différences de droit dans l'intérêt de préserver son accès au marché, sa souveraineté législative est aujourd'hui explicitement mentionnée dans le nouvel Accord faitier. On pourrait même soutenir que la Confédération a augmenté son autonomie avec cet accord. En cas de différend sur l'application des accords, il est possible de faire appel à un tribunal arbitral – une instance aux décisions de laquelle non seulement la Suisse, mais aussi le cas échéant Bruxelles, doivent se plier. Le niveau de défense des intérêts de la Suisse s'est ainsi élevé ¹.

La crainte autrefois maintes fois exprimée que la Confédération dût se plier à des «juges étrangers» en cas de litige semble à peine compréhensible aujourd'hui. Au contraire : parce qu'elle rappelle la «période de béton» (comme on appelle aujourd'hui ces années de blocage des relations entre la Suisse et l'UE), cette argumentation a très mauvaise presse. Ce d'autant plus que les juges arbitraux, mais aussi les juges de Luxembourg, se sont prononcés, souvent et de manière surprenante, contre les positions politiques de la Commission à Bruxelles. Par la suite, c'est surtout la Suisse qui profita des décisions des juges arbitraux, car les pays membres de l'UE défendaient parfois une interprétation plus contestable des Accords bilatéraux que ne le faisait notre pays (revêtant ici le rôle d'élève modèle).

Etrangers ou non, les juges semblent juger de manière indépendante. On a parfois même l'impression que les juges de la CJUE ont à cœur de bien démontrer leur indépendance par rapport à la politique de Bruxelles.

Sous l'Accord faitier, la Suisse continua de développer ses opportunités commerciales avec l'UE, son plus important partenaire. D'autres accords suivirent : dans le domaine de l'électricité (un projet qui se trouvait déjà dans les tiroirs à un état très avancé avant l'Accord faitier), collaboration en matière de santé publique, agriculture et denrées alimentaires, ainsi que «cabotage» dans le transport aérien et terrestre ¹.

Accord sur les prestations de services lourd de conséquences

Dans le domaine des services, la Suisse chercha d'abord à obtenir un accord sur les services financiers qui se limiterait aux «investisseurs sophistiqués». Un tel accord aurait autorisé la gestion transfrontalière de biens spécifiquement pour les clients dotés d'un important patrimoine – une activité centrale des sociétés de services financiers helvétiques. Du côté suisse, on pensait à l'époque que ce projet serait facile à réaliser politiquement. A la demande insistante de l'UE, c'est une conception finalement plus large qui se concrétisa,

avec un accord incluant tous les types de services, ce qui assurait une base d'avantages plus étendue pour les deux économies. A cette fin, on s'appuya sur des mandats de négociation adoptés au cours des négociations bilatérales peu après le début du millénaire.

L'Accord sur les prestations de service resta longtemps controversé en Suisse. Il fut initialement l'objet de véhémentes critiques de la part des établissements financiers tournés vers le marché intérieur. Cependant, il se trouva une courte majorité aux Chambres fédérales pour approuver l'Accord. Cette adoption conduisit non seulement à une extension des activités des banques suisses en Italie (ce qui, avant cet accord, avait été empêché par l'Etat italien qui usait de tous les handicaps compétitifs possibles), mais aussi à une vague de libéralisation dans les banques cantonales, qui perdirent leur garantie d'Etat à la suite de l'Accord. Avec le recul, il est extrêmement difficile de comprendre comment l'économie suisse des services a pu vivre si longtemps sans les opportunités d'échanges transnationaux avec les pays de l'UE.

L'Accord assure à la Suisse l'accès au marché unique de l'UE dans un do-

maine qui est un de ses points forts, mais ce n'est pas le seul avantage qu'elle en retire. La concurrence accrue sur le territoire national profite également aux consommateurs : l'automobiliste se réjouit par exemple d'un choix d'assurances plus large – et dans l'ensemble moins cher. Très populaire fut également l'application des règlements européens sur le roaming, car les amateurs suisses de voyage avaient pesté pendant des années contre les factures de téléphonie mobile salées de leurs opérateurs. En vacances balnéaires, il est désormais possible de surfer non seulement sur la mer, mais aussi en toute insouciance avec son smartphone sur les vagues du réseau digital, sans devoir craindre pour cela la ruine financière.

De nombreux accords de libre-échange

A la différence des pays membres de l'UE, la Suisse conserve la possibilité de conclure de façon indépendante des accords de libre-échange (sans veto possible de tiers) ; elle fait abondamment usage de cette liberté. La Suisse a étendu son réseau de libre-échange aussi bien dans le cadre de l'AELE que pour son propre compte. Malgré l'Accord faitier, la Suisse a pu conserver face à l'UE la possibilité de représenter

- 1 Peut être appelé «souverain» [...] qui a la possibilité de défendre ses intérêts à différents niveaux et ainsi de les définir lui-même ou de contribuer à les définir (*Gentinetta 2010, p. 279*).
- 2 Droit pour des compagnies étrangères de réaliser des liaisons aériennes et terrestres sur le territoire d'un autre pays ; par ex. Zurich-Paris-Lyon et Paris-Lyon pour des entreprises suisses, ou Paris-Genève-Zurich et Genève-Zurich pour des compagnies de l'UE.

ainsi elle-même ses intérêts. Son commerce extérieur s'est développé, en partie grâce aux accords de libre-échange conclus avec l'Indonésie, l'Inde, la Thaïlande, la Malaisie et le Vietnam. Les signatures de nouveaux accords avec le Brésil, l'Argentine, l'Australie et Taiwan, ainsi que d'un large accord de libre-échange avec la Grande-Bretagne, incluant les services financiers, ont été d'autres puissants facteurs de croissance.

Un vivre-ensemble approfondi avec les citoyens de l'UE

Grâce aux connexions avec l'étranger, les Suissesses et les Suisses entretiennent dans leur vie professionnelle d'étroites relations internationales. Une grande partie de leur clients et collègues viennent de France, d'Allemagne, d'Italie et d'Autriche. Certes, la part de la population active originaire d'autres pays européens, qui a atteint 30 % aujourd'hui environ, n'a pas significativement augmenté depuis l'époque des Bilatérales I et II, mais sa composition s'est modifiée au profit des personnes hautement qualifiées. On rencontre souvent sur les lieux de travail des employées et employés qui ont été envoyés en mission en Suisse par leur entreprise ayant son siège en UE, aux fins

d'exécution d'un mandat. Il s'agit le plus souvent de citoyens des Etats limitrophes qui maîtrisent une des langues de la Suisse et sont familiers du pays et de ses particularités. Ce rapprochement se reflète également dans les structures politiques : la plupart des cantons autorisent leurs communes à accorder aux étrangers établis le droit de vote et d'éligibilité communal. De nombreuses communes font usage de cette possibilité, ce qui améliore encore fortement l'intégration.

Concurrence croissante sur le marché du travail

Le brassage des origines des travailleurs fut facilité par le fait que certaines mesures d'accompagnement (lesquelles avaient été d'abord conçues pour encadrer la libre circulation des personnes, puis l'Accord relatif aux prestations de services avec l'UE) furent annulées à la suite d'une procédure de médiation judiciaire. La cour d'arbitrage déclara notamment que la règle dite des 8 jours était incompatible avec les accords sur la libre circulation et les prestations de services. Cette règle prévoyait que les entreprises établies dans un pays de l'UE devaient déclarer aux autorités le détachement de travailleurs en respectant un strict préavis de huit jours. La cour d'arbitrage

jugea également que les cautions et redevances dont devaient s'acquitter les entreprises pour leur participation au marché suisse étaient disproportionnées, parce qu'elles limitaient de manière illicite la liberté de prestation de services.

Cette décision avait été vivement critiquée par les syndicats qui affirmaient qu'elle ouvrait grand les portes au dumping salarial par les entreprises d'Europe de l'Est et menaçait le respect des conventions collectives en Suisse. Aujourd'hui toutes ces craintes ne sont plus que de lointains souvenirs, y compris pour les organisations de travailleurs. La population ne se porte pas plus mal et les conditions de travail n'ont pas évolué négativement, contrairement aux avis initialement critiques.

Développement continu du secteur financier

Avant que ne soit assuré un libre flux de prestations de services entre la Suisse et l'UE, il fallut cependant surmonter d'importants obstacles. L'acceptation de l'acquis communautaire de l'UE impliquait en effet le passage d'une réglementation basée sur des principes à une réglementation fondée sur des règles, ainsi que la reprise de la réglementation de l'UE sur les marchés financiers.

Avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur les prestations de services, la réglementation suisse restait plus parcimonieuse que celle de l'UE. La législation suisse contenait uniquement des principes dont les modalités concrètes n'étaient détaillées que dans la stricte mesure nécessaire. Leur interprétation était laissée au jugement des acteurs. Ce mode de réglementation favorise l'innovation car il n'interfère que minimalement dans les décisions des entreprises. Aujourd'hui, la Suisse aussi doit réglementer plus en détail – par exemple dans le domaine du blanchiment d'argent.

Les défenseurs de l'Accord sur les prestations de services – qui eurent finalement gain de cause – firent remarquer dès le début que de nombreux points concernant le secteur financier avaient déjà été réglés avec les lois LFin et LEFin. Préalablement à l'Accord faitier, ces deux législations avaient mis en oeuvre de nombreuses dispositions de la directive de l'UE concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID I et II : Markets in Financial Instruments Directive). Outre le libre accès au marché unique de l'UE grâce à l'Accord sur les prestations de services, l'adoption de tout l'acquis communautaire a apporté, automatiquement et sans plus

de discussions nécessaires, de nombreux autres avantages : les prestataires de services financiers opérant à la fois dans l'UE et en Suisse ne doivent plus respecter deux réglementations différentes. Conséquence directe : l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma), fortement critiquée par le passé, réduit considérablement ses moyens – même si ce fut seulement après une forte pression parlementaire.

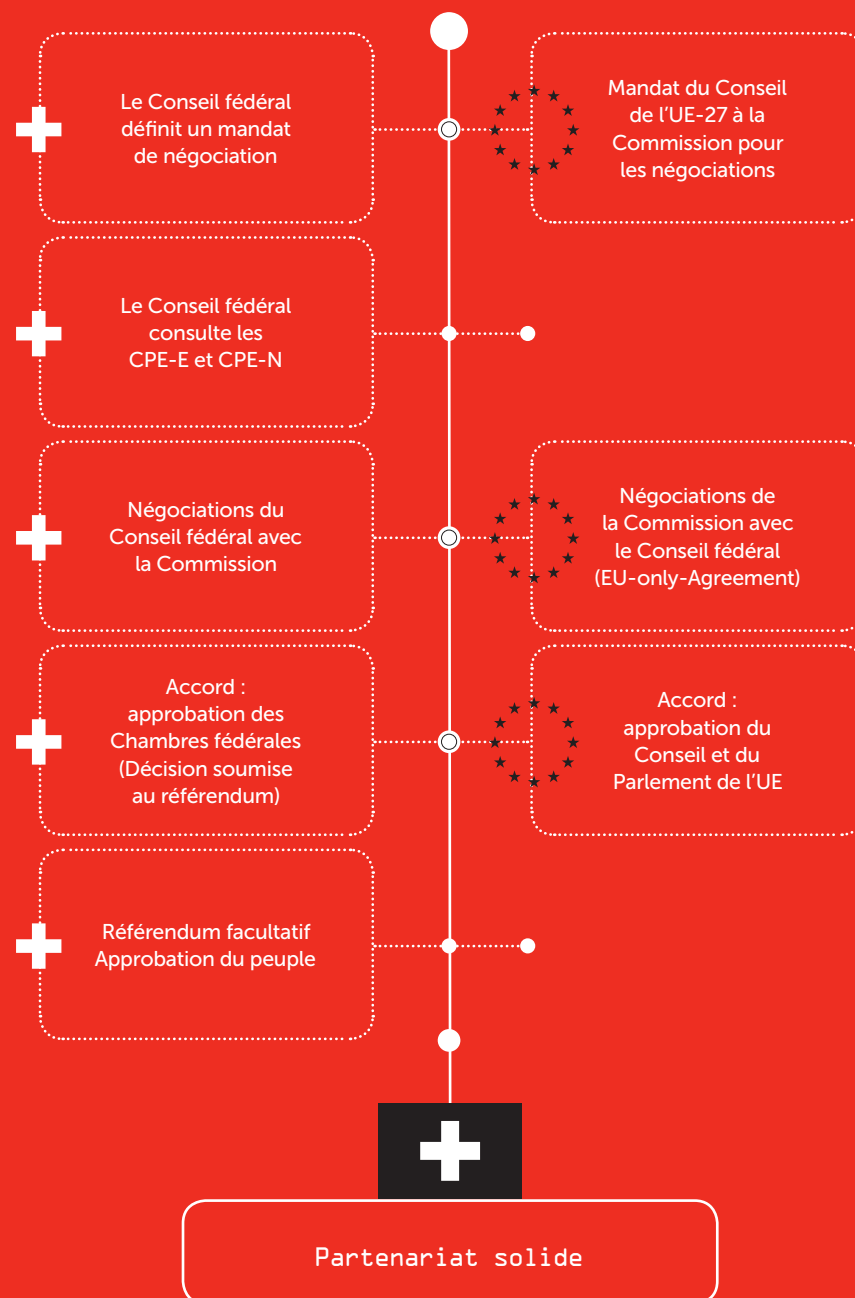
Le marché financier au premier plan

Les nouveaux accords bilatéraux bénéficièrent fortement en priorité au secteur financier. Tandis qu'auparavant les banques suisses délocalisaient les postes de travail nationaux dans d'autres pays de l'UE, l'Accord inversa rapidement cette tendance. De nombreux établissements financiers qui avaient déménagé de Londres vers Francfort après le Brexit se sont installés depuis en Suisse. Le pays est aujourd'hui devenu plus que jamais le premier gestionnaire de patrimoine du monde – et de surcroît la place financière (officieuse) de l'UE. L'accès à la place financière de Londres rendu possible par l'Accord de libre-échange avec la Grande-Bretagne y participe, de même que le libre échange instauré

avec le marché de l'UE, un partenaire qui conserve toute son importance. Le poids du secteur financier dans le PIB est passé en conséquence de 9 % avant l'Accord faitier à 15 % aujourd'hui (2029). Le nombre de banques et sociétés d'assurance en Suisse a malgré tout diminué parce que la réglementation européenne bénéficie aux établissements de plus grande taille ; de nombreux processus peuvent être automatisés ou « industrialisés », dans le jargon du métier. En contrepartie, les consommateurs suisses découvrent les offres des banques de l'UE, qui profitent quant à elles de l'accès au marché suisse.

La Suisse est devenue aujourd'hui un pôle significatif pour les entreprises de technologie financière, dont les offres de prestations ne sont plus soumises à aucun obstacle dans tout le marché unique européen. Petits et grands investisseurs de l'UE ne sont également plus bloqués comme autrefois quand ils souhaitent profiter des solutions innovantes de la Fintech. Des applications de paiement aux robots-conseillers sur smartphone : toutes les prestations sur le marché intégré avec l'UE peuvent être offertes et acquises centralement depuis la Suisse.

Déroulement du processus



Risques

- **Marge de manœuvre restreinte pour une politique autonome** : dans le contexte d'une reprise dynamique du droit européen, l'UE pourrait interpréter l'acquis communautaire de manière toujours plus extensive. Ceci limiterait pour la Suisse les possibilités de développer une politique économique propre.
- **Marché du travail rigidifié** : le risque est celui d'une extension supplémentaire par l'UE de la protection des travailleurs, avec des effets pour la Suisse. Si l'UE définit une protection minimale contre le licenciement pour tout son marché intérieur, la Suisse devra aussi la mettre en œuvre. Mais une protection contre le licenciement est aussi un frein à l'embauche et accroît le risque d'augmentation du taux suisse de personnes sans activité lucrative. A fin 2017, ce taux était de 4,5 % (mesuré selon la définition de l'OIT), et donc supérieur à celui de neuf pays de l'UE, dont l'Allemagne et la Pologne. Le formalisme d'une protection contre les licenciements ne correspond pas à la vision suisse d'un marché du travail flexible.
- **Mesures de compensation de l'UE** : dans le scénario «Partenariat solide», le succès en votation populaire d'un référendum contre une réglementation de l'UE concernant son marché intérieur entraîne la prise de décisions compensatoires par l'Union européenne. Il est difficile d'en estimer la portée et l'impact.
- **Bruxelles comme prétexte** : une clarification des relations institutionnelles avec le plus grand partenaire commercial est sans aucun doute de première importance. Elle peut cependant avoir pour effet de différer encore plus longtemps la réalisation des réformes nécessaires au niveau interne.



Scénario 5

Normalité européenne

La Suisse partante de l'Europe politique

«Nous avons parlé européen. C'est une langue nouvelle qu'il faudra bien que l'on apprenne.»

Aristide Briand (1862–1932) |¹

Discours de Locarno du 26 février 1926

¹ Le ministre français des Affaires étrangères et ancien Premier ministre reçut en 1926, conjointement avec le ministre allemand des Affaires étrangères et ancien Chancelier Gustav Stresemann, le prix Nobel de la paix en récompense de leur engagement pour la signature des Accords de Locarno.

Le **Scénario 5** décrit une Suisse qui a adhéré à l'Union européenne tout en conservant sa neutralité. La question de la souveraineté nationale est interprétée, dans le cadre de l'UE, comme un droit de codécision. L'adoption de la monnaie unique, un vrai brise-cœur pour le pays, élargit les possibilités d'exportations de l'artisanat et de l'industrie ; les consommateurs profitent de l'ouverture complète des marchés de biens et de services. Cependant, en tant que membre d'un espace monétaire non optimal, la Suisse doit supporter une part du risque qu'entraîne la responsabilité solidaire. Contrairement aux craintes initiales, l'immigration n'a pas augmenté.

Une campagne enflammée

Dans la droite ligne de longues semaines à l'atmosphère électrisée, la campagne précédant la votation avait été longue et passionnée. Pourtant peu de Suisses se pressèrent vers les urnes en ce dimanche – la plupart avait déjà voté électroniquement. Dans les médias et les discours des partis politiques, la votation avait été présentée comme le choix du siècle pour la destinée du pays : la Suisse doit-elle adhérer à l'UE ? Plus d'une génération après le non à l'EEE, il en allait – selon les adversaires du projet – de l'exis-

tence même de la Suisse. Sans ambages, l'affiche du camp du non déploya la force de ses images : on y voyait d'avidés baillis de l'UE affublés d'un chapeau de Gessler avalant une saucisse Olma à croix suisse, considérée comme le symbole de l'identité confédérale et de la prospérité helvétique. Mais les partisans de l'adhésion ne firent pas non plus dans la demi-mesure en dépeignant la Suisse comme une terre inculte et inhospitalière abandonnée dans une mer intérieure entourée d'un continent européen florissant. La bataille d'idées et d'influences fut également livrée sur le terrain culinaire : le petit-déjeuner traditionnel (Buure-Zmorge) fut rapidement transformé en Schwiiz-Zmorge – la partie adverse répliqua avec une invitation à la saucisse blanche allemande à la moutarde de Dijon. Dans toute cette exaltation émotionnelle, les chiffres bruts passèrent au second plan. On savait bien que le pays, comme membre de l'UE, serait contributeur net au budget de Bruxelles, mais l'obole qu'il faudrait verser – les estimations allaient d'un montant net de 3 milliards à 4,5 milliards d'euros – ne fut finalement pas déterminante (Conseil fédéral 2006).

Coup d'arrêt à l'ouverture économique

La votation marquait la conclusion d'un débat de plusieurs décennies sur les choix de politique économique extérieure de la Suisse : ce débat avait polarisé à l'extrême la société civile et paralysé le pays dans bien des domaines. Si les premières années du nouveau siècle s'étaient encore distinguées par des accords économiques avec un nombre grandissant d'États, la diplomatie économique suisse enregistra de plus en plus de difficultés à partir de 2020 pour convaincre d'autres pays de conclure des accords de libre-échange. Les réserves des partenaires commerciaux étrangers trouvaient leur origine dans l'accumulation d'initiatives populaires, qui laissaient l'impression que la sécurité juridique en Suisse allait en s'amenuisant, ainsi que dans le refus de confier la résolution de litiges internationaux à des tribunaux étrangers indépendants. S'ajoutait à cela la résistance politique interne du lobby agricole à ouvrir le marché aux productions agricoles étrangères – une précondition de base formulée par de nombreux pays émergents et en plein essor économique pour entrer en matière sur de simples discussions exploratoires.

L'AELE n'offrait plus non plus de perspectives d'avenir à la Suisse car son prestige international avait depuis longtemps pâli. Pourtant, elle avait été forte autrefois et avait compté jusqu'à huit membres dans sa période faste, au cours des années 1970 et 1980. Les trois États membres de l'AELE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, furent en pratique de plus en plus étroitement liés à l'UE en raison de l'évolution dynamique du droit et de l'harmonisation des normes découlant de leur appartenance à l'EEE. Le Royaume-Uni de l'après-Brexit ne montra pas plus d'intérêt pour une adhésion à l'AELE – l'association était devenue à ce stade trop insignifiante. L'AELE déclina ; dans les années 2020, elle n'était plus qu'une construction du siècle passé, qui ne semblait avoir encore une certaine valeur sentimentale que pour la Suisse.

Mise sous pression par les blocs commerciaux

Pour la Suisse, la menace de se retrouver écrasée entre des grands blocs commerciaux internationaux grandissait. Le processus de libéralisation multilatérale du commerce mondial dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) arriva dans les faits à son terme, car les États membres se bloquaient les uns

les autres. En parallèle, des zones économiques régionales plurilatérales s'imposèrent peu à peu comme de puissants acteurs de l'économie mondiale. Restées sur la touche, les entreprises suisses subissaient des désavantages compétitifs. Tandis que l'UE avait conclu dans les années 2020 un large accord économique avec le bloc commercial prédominant «Asian Integrated Region», les entreprises suisses souffraient de handicaps, en particulier du fait de la non-reconnaissance des normes et essais techniques.

De plus, au cours des dix dernières années, les conséquences négatives de la non-adhésion à l'UE s'étaient fait de plus en plus palpables. Après l'échec en référendum de la ratification par la Suisse de l'Accord institutionnel sur l'évolution dynamique des Accords bilatéraux, le développement futur de ces accords fut gelé. La Suisse adopta tacitement de nombreux actes de l'UE afin de rester quelque peu en phase avec l'évolution du droit européen. Mais de plus en plus souvent, des groupes d'intérêt bloquaient par référendum leur mise en application. En outre, la procédure d'examen de l'équivalence des règles de la Suisse et de l'UE durait très longtemps, ce qui avait pour conséquence de laisser les

acteurs économiques suisses dans l'incertitude juridique.

C'est seulement au fil du temps que ces conséquences devinrent sensibles. L'UE développa continuellement dans les années suivantes son marché unique, ce qui augmenta constamment l'écart entre le droit suisse ou bilatéral d'une part, et le droit de l'UE d'autre part. Des domaines entiers ne trouvèrent pas la moindre expression dans les Accords bilatéraux : la Suisse se trouvait ainsi complètement exclue de tous les marchés européens de l'énergie, des services financiers et des technologies numériques. Comme l'Accord de libre-échange des années 1970 ne pouvait pas non plus être complété et adapté aux standards modernes (l'UE avait refusé de donner suite aux souhaits de la Suisse), cette issue politique demeura également bloquée.

Problèmes économiques rampants

Les entreprises suisses signalèrent des difficultés croissantes pour écouler leurs produits sur leurs plus importants marchés en Europe. Il fallait par exemple plusieurs semaines pour obtenir des attestations de conformité. Quelques fabricants suisses réagirent

en déménageant dans l'UE. D'autres continuèrent à produire en Suisse, mais n'homologuaient leurs produits que pour le marché unique de l'UE, et pas pour le marché intérieur suisse. Même les consommateurs à l'esprit patriotique multipliaient les achats à l'étranger. Les importations à usage personnel étaient en principe autorisées, tant que la TVA suisse était payée sur les marchandises dont la valeur était de 50 francs ou plus – le seuil de franchise de TVA avait été abaissé à ce montant à compter de 2021, contre 300 francs auparavant. Le tourisme d'achat ne fut ainsi que marginalement freiné, car les écarts de prix entre la Suisse et ses voisins étaient trop importants pour les produits alimentaires, les cosmétiques et les vêtements. Certaines initiatives à Berne exigeaient pour cette raison que soient ajoutés des frais de traitement de 10 francs par versement de TVA.

Le niveau de coûts élevé dans le pays et le blocage des changements structurels accentuèrent la crise dans la branche touristique. Le nombre d'hôtes étrangers reculait. Les hôteliers et les restaurants se plaignaient du cloisonnement du marché agricole, qui rendait impossible en pratique l'achat de quantités importantes à l'étranger.

Dans les régions de montagne, la baisse des recettes du tourisme et la diminution des redevances hydrauliques sur la production d'énergie firent chuter les revenus – ce qui augmenta d'autant la pression politique en faveur d'une réforme fédérale de la péréquation financière (Müller-Jentsch 2017). Les cantons du Plateau s'y opposaient farouchement, voyant leur propre économie à la peine. La libre circulation des personnes avec l'UE resta certes en place – après rejet d'une initiative populaire demandant sa résiliation – mais la mauvaise conjoncture économique dans de nombreuses branches suisses fit rapidement fondre le nombre de demandeurs d'emploi originaires de la zone UE.

Ce furent donc surtout les arguments économiques, et seulement en second lieu les considérations sur une participation active à la construction européenne, qui amenèrent le peuple suisse, en cette chaude journée d'été, à se prononcer finalement en faveur de l'adhésion, à une majorité extrêmement courte. La voie était maintenant libre : environ 18 mois plus tard, la Suisse put rejoindre l'UE.

Qu'est-ce qui a changé depuis l'adhésion ?

Les craintes qui s'étaient fait entendre au début, concernant le risque que la Suisse devienne un «canton» de l'Europe politique, ne se sont pas confirmées. Les pouvoirs cédés aux instances supranationales sont de bien moindre portée que l'ensemble de compétences que les cantons transfèrent à la Confédération. Les habitants ne notent presque aucun changement dans leur vie quotidienne : ils continuent de se sentir suisses, même si le drapeau de l'UE est maintenant accroché aux côtés de la croix helvétique sur de nombreux bâtiments administratifs. L'appartenance à l'Union a même élargi les droits politiques de chacun : il est à présent possible de soumettre des pétitions auprès du Parlement européen, de déposer des plaintes auprès du médiateur européen (Ombudsman), ainsi que de lancer et signer des initiatives citoyennes auprès de la Commission européenne. A cela s'ajoute le droit de vote aux élections du Parlement européen, ainsi que le droit de vote communal pour les Suisses partis s'installer dans une commune d'un autre Etat membre.

L'extension des droits civiques au niveau européen nécessita cependant

une réforme des droits populaires suisses. La conformité au droit de l'UE devint une condition préalable pour constater la validité d'une initiative populaire. Ce n'était pas quelque chose de fondamentalement nouveau : depuis 1988 l'eurocompatibilité du droit suisse avait en pratique presque toujours été prise en compte par le législateur, telle une maxime. Dans la terminologie politique, on parlait d'«adaptation autonome» ; à certaines périodes, plus de 60 % des lois suisses se trouvaient donc être déjà parfaitement eurocompatibles.

Le droit de référendum fut également adapté : l'Assemblée fédérale peut à présent décider, sans référendum, des modifications de loi impérativement nécessaires pour restaurer la conformité aux traités de l'UE. Pour toutes les autres adaptations qui ne sont pas contraires au droit de l'UE ou qui relèvent de la compétence nationale, le droit de référendum reste intact. Afin de renforcer la démocratie directe, le Conseil fédéral a décidé d'autoriser la collecte électronique de signatures pour les initiatives et les référendums. Il rappelle en outre régulièrement qu'une collecte de signatures pour lancer une initiative sur la sortie de l'UE est possible à tout moment. Dans la

foulée, il cite cependant les mauvais résultats économiques et politiques vécus par le Royaume-Uni après le Brexit.

Une nouvelle idée de la souveraineté

Jusqu'à la fin des années 2010, la préservation de la souveraineté étatique formelle était une position largement défendue en Suisse ; les lignes commencèrent seulement à bouger avec la paralysie des Accords bilatéraux. La proportion d'actes juridiques qui n'étaient pas adaptés ou adoptés devint clairement visible, tout comme les conséquences négatives que cela avait pour les échanges avec les plus importants partenaires commerciaux.

L'adhésion à l'UE conduisit à limiter cette souveraineté formelle. Il fut par exemple nécessaire de reconnaître la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Cela dit, dans le débat précédant la votation, l'argument des «juges étrangers» n'avait que peu porté, car la Cour de justice se compose d'un juge par Etat membre (et même de deux juges par pays en première instance). Trois juges suisses sont donc au travail à Luxembourg et rendent des arrêts avec leurs collègues sur des affaires concernant d'autres Etats membres.

La mission de la CJUE ne consiste cependant pas à régler tous les moindres aspects de la vie des Etats membres : elle n'intervient que si les traités européens et le droit de l'Union qui en résulte sont concernés. La CJUE peut ainsi annuler les décisions du Conseil de l'UE et du Parlement européen. Elle peut en second lieu engager une procédure contre un Etat membre si l'une de ses décisions nationales enfreint les traités de l'UE. Et troisièmement, elle peut être saisie dans le cadre de la procédure de décision préjudicielle, afin d'interpréter un point de droit européen ou juger de la validité de règlements et directives. Le but de la CJUE est de garantir le respect du droit communautaire dans tous les Etats membres, ainsi que l'application uniforme de ce droit.

La Suisse obtient ainsi, en plus du système de protection des droits de l'homme défini dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), une juridiction constitutionnelle de niveau supérieur. Avec la CJUE, il existe désormais une instance juridique qui livre une interprétation définitive de l'acquis de l'UE. Dans l'ensemble, les Suisses ont très rapidement su s'adapter aux nouveaux droits et aux nouvelles limites en matière

d'initiatives et de référendums. Ils comptent aujourd'hui – proportionnellement à la population – parmi les utilisateurs les plus zélés des droits de souveraineté nouvellement acquis sur le plan européen.

Si la souveraineté a été réduite d'un point de vue formel, elle a été étendue d'un point de vue pratique. La Suisse peut à présent co-décider des modifications à apporter au droit européen et des orientations de développement du marché unique – en particulier à travers des coalitions formées avec d'autres Etats membres. Elle n'est plus limitée à procéder seulement à des adaptations «autonomes». De plus en plus de Suisses réalisaient qu'il était préférable d'être assis à la table des négociations plutôt que de figurer sur le menu, ce qui contribua au revirement de l'opinion.

Sécurité par la coopération et le maintien de la neutralité

La Suisse a conservé ses représentations diplomatiques à l'étranger, ainsi que ses différents sièges au sein des organisations internationales comme l'ONU, l'OMC ou la Banque mondiale. Les positions du pays sont cependant préalablement coordonnées avec

celles des autres Etats membres. La Suisse a ainsi pu trouver de nouvelles majorités sur certains thèmes, mais il lui est aussi déjà arrivé de devoir faire des concessions. A l'étranger, la Suisse peut compter sur l'aide du Service européen pour l'action extérieure pour renforcer son propre réseau.

La politique de neutralité de la Suisse est restée fondamentalement inchangée. D'ailleurs quatre autres membres de l'UE sont aussi des Etats neutres, notamment notre voisin autrichien. En tant que «bloc neutre», les cinq pays influencent la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. Ils veillent à ce que ces pays disposent d'options opt-out autorisant une non-participation. Dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, les Etats neutres ont seulement pour obligation de participer aux interventions humanitaires, de secours ou de soutien de la paix. L'obligation de participer aux forces de combat intervenant en situations de crise, par exemple pour préparer des missions de l'ONU, a été annulée.

Croissance commerciale pour les produits agricoles et les services

Les échanges de biens avec l'UE ont recommencé à s'intensifier – après une assez longue phase de repli – parce que les règles juridiques sont uniformisées et que les entreprises peuvent importer et exporter librement. Les denrées alimentaires comptent parmi les catégories de produits enregistrant les plus forts taux de croissance. En rejoignant le marché unique, la Suisse fut tenue d'ouvrir également son propre marché. Depuis, tous les biens agricoles peuvent être librement échangés avec les autres Etats membres. Cette ouverture fut un facteur de profonds changements pour le secteur du commerce de détail : outre les discounters allemands, les chaînes françaises se pressèrent également en Suisse et brisèrent le duopole factuel de Coop et Migros. Il y eut certes ainsi «moins de Suisse» dans les rayons entre le lac Léman et le lac de Constance, mais en contrepartie un plus grand choix de produits européens et des prix considérablement plus bas. Le tourisme d'achats dans les pays voisins disparut presque complètement et les localités près des frontières reconquirent une partie de l'activité qu'elles avaient autrefois

perdue. Au contraire, des communes frontalières telles que Constance, Annemasse, Ponte Tresa ou Dornbirn se lamentaient.

La place grandissante de l'Europe dans les linéaires des détaillants accéléra les mutations structurelles dans l'agriculture suisse. Comme davantage de la moitié des agriculteurs étaient déjà âgés de plus de 55 ans au moment de l'adhésion à l'UE, la Confédération assura à ceux qui souhaitaient prendre leur retraite un revenu transitoire (pont-AVS) jusqu'à la perception de leur rente AVS, ce qui était au final plus avantageux que de poursuivre l'ancienne politique agricole. D'autres agriculteurs, surtout parmi les plus jeunes, trouvèrent de nouvelles activités de niche : ils se spécialisèrent dans les produits régionaux de qualité ou distribuèrent aux consommateurs de toute l'Europe leur production sous le nouveau label «SAFE – Swiss Agricultural Farmers of Europe», en qualité Bio et avec la croix suisse comme marque d'origine. D'autres investirent dans des sites en ligne comprenant exclusivement des produits alimentaires suisses, disponibles par envoi direct – y compris à l'étranger. De nombreux produits helvétiques furent également inclus

dans le service «Amazon Pantry» proposé dans toute l'Europe.

Les échanges de prestations de services transfrontaliers avec d'autres Etats membres ont également connu une croissance très rapide. Depuis l'ouverture des marchés, les secteurs tournés vers le marché intérieur et vers l'artisanat, qui furent protégés durant des décennies, se trouvent particulièrement exposés à un renforcement de concurrence par des prestataires étrangers. L'intensité de cette concurrence est cependant atténuée par la directive européenne sur le détachement, qui impose le respect d'un noyau dur de conditions d'emploi locales (par ex. la durée maximale de travail, les salaires minimaux éventuels). Le niveau des prix en Suisse n'a ainsi subi qu'une légère pression à la baisse, et les consommateurs bénéficient d'un pouvoir d'achat un peu plus élevé. Cela a conduit à des changements structurels dans l'économie, dont les effets ont pu être amortis par un renforcement temporaire et ciblé des prestations sociales.

Malgré les efforts continus déployés par la Suisse lors des négociations d'adhésion pour obtenir un régime dérogatoire, il ne lui fut pas possible de

poursuivre ses propres accords de libre-échange – y compris avec d'importants pays comme la Chine, avec laquelle l'UE n'avait pour sa part pas encore réussi à conclure d'accord. A l'égard des économies en développement comme le Brésil, l'Argentine et l'Indonésie (pour lesquels une phalange de représentants d'agriculteurs avaient par le passé empêché des accords de libre-échange avec la Suisse), l'économie suisse reçut en revanche enfin des armes égales à celles des concurrents étrangers. Cependant, il faudra encore bien des années pour que soient reconquises les parts perdues dans ces nouveaux marchés, la discrimination subie par rapport aux concurrents européens ayant duré trop longtemps.

L'euro remplace le franc

Après le constat officiel qu'elle satisfaisait aux critères d'adhésion, la Suisse adopta également l'euro comme monnaie unique. L'adieu au franc suisse fut un déchirement pour l'âme populaire. Comme autrefois pour la fière croix suisse sur les avions, on se montra (le cœur bien lourd) pragmatique pour la déesse Helvetia devenue pièce de monnaie, et on accepta que cette compétence fût cédée à Francfort.

Deux raisons furent décisives pour l'adoption de l'euro comme unique devise légale en Suisse. Premièrement, la Banque nationale suisse possédait depuis le milieu des années 2010 des réserves en euro qui dépassaient le PIB helvétique et qui ne diminuaient que lentement depuis lors. Pour de nombreux économistes, ce n'était pas une situation tenable à long terme. Deuxièmement, l'euro avait considérablement gagné en importance pour l'économie suisse durant les dix dernières années. Alors qu'en 2017, 44 % de toutes les exportations de biens allaient dans la zone euro, cette proportion était montée à presque 50 % depuis l'adhésion de nouveaux Etats membres. La part des exportations était d'environ 63 % en 2017 ; elle est à présent supérieure à 70 %. Depuis l'entrée dans la zone euro, un grand nombre d'entreprises ont pu renoncer à la charge que représentaient les couvertures de change. Le tourisme profita de l'euro, car de nombreux voyageurs européens firent de la Suisse leur destination de vacances.

Cependant, la Suisse, membre de la zone euro, se doit aussi de participer aux institutions financières de celle-ci. Il faut citer en particulier le Fonds monétaire européen (FME) nouvellement

créé, qui est chargé d'accorder des crédits de soutien aux pays membres en difficultés, si une crise de la zone euro devait se raviver. Le FME est également chargé de la liquidation des banques en faillite.

Le taux de TVA de base fut porté au minimum européen de 15 % en raison de l'adhésion à l'UE (et non pas suite à l'adoption de l'euro). Cela s'avéra un casse-tête. Le quasi-doublement des recettes de la TVA aurait dû être accompagné de la suppression complète de l'impôt fédéral direct, comme le demandaient les partis bourgeois. Et même dans ces conditions, la Confédération aurait perçu un surplus de recettes de plusieurs milliards. Mais une bonne partie de la gauche au Parlement s'opposa catégoriquement à la suppression de l'impôt fédéral direct, car – selon leur argumentation – remplacer un impôt progressif sur le revenu par un impôt linéaire serait inacceptable d'un point de vue de politique sociale. Le compromis helvétique consista finalement à se contenter de baisser fortement l'impôt fédéral direct. L'excédent de recettes servit à couvrir les coûts croissants liés à l'évolution démographique. Concrètement, plusieurs milliards supplémentaires sont déviés aujourd'hui vers l'AVS au profit

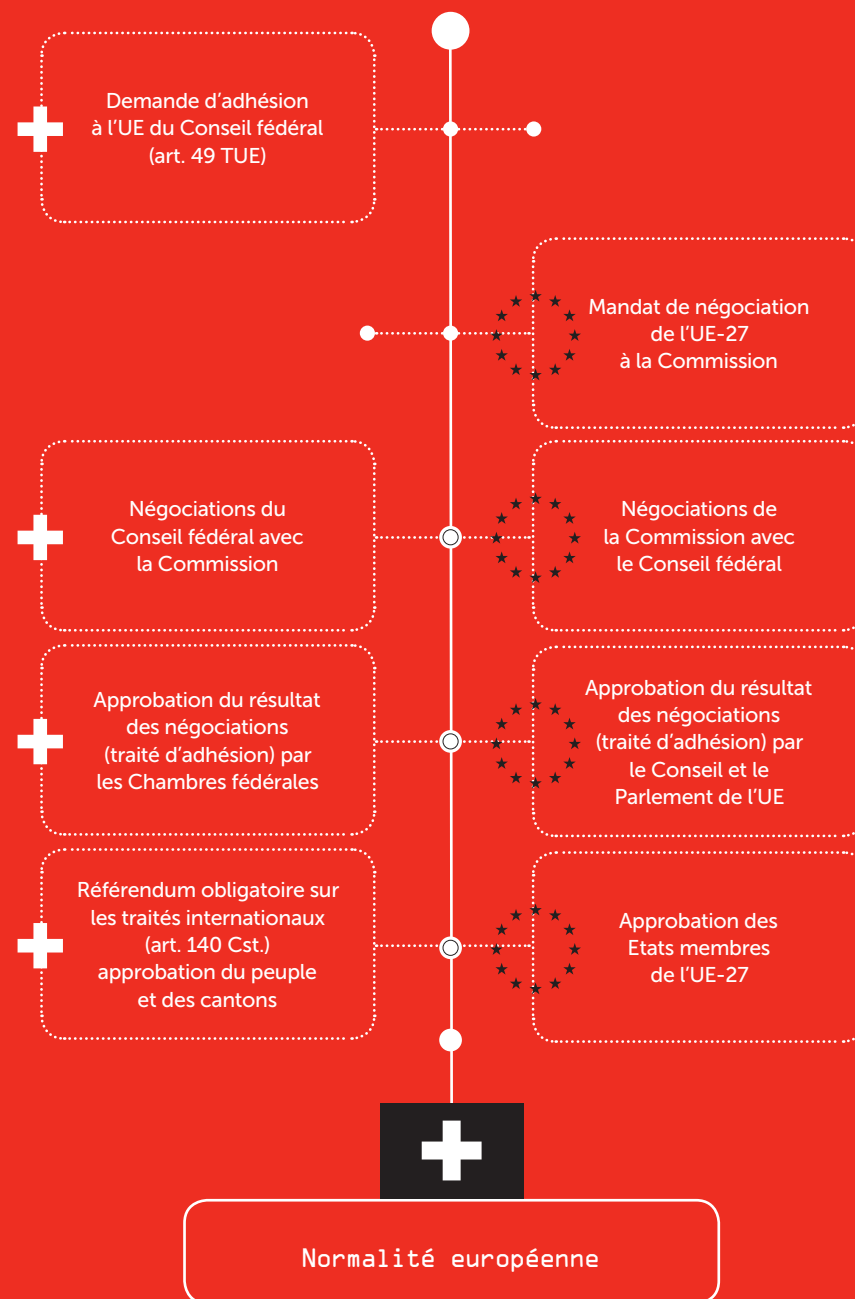
de la société vieillissante, d'autres dotations vont aux cantons pour financer les réductions de primes de l'assurance-maladie obligatoire.

La libre circulation des personnes n'est pas sans conditions

Le principe de la libre circulation des personnes (LCP) était déjà en vigueur avant l'adhésion à l'UE. La LCP résultait des Accords bilatéraux et déclencha lors de l'initiative contre l'immigration de masse, dans les années 2010, de violentes confrontations de politique intérieure. Depuis, le nombre de ressortissants des Etats de l'UE venus s'installer en Suisse a fortement diminué : d'une part parce que l'activité économique faiblit en Suisse, et d'autre part parce que la plus forte intégration de nombreux pays de l'UE dans le marché unique avait contribué à relancer leur économie. Avec l'adhésion de la Suisse, l'économie du pays reprit sa marche, mais la croissance de l'emploi resta faible dans un premier temps, en raison des ajustements structurels dans l'ancien secteur intérieur et dans l'agriculture. L'immigration n'augmenta que de manière imperceptible et n'atteignit plus les sommets des années 2010.

La crainte de nombreux électeurs, selon laquelle un oui à l'UE serait suivi de masses d'immigrés en provenance d'Europe venant percevoir des prestations sociales en Suisse, ne s'est pas confirmée. Il y eut bien régulièrement des cas d'abus découverts et rendus publics par quelques partis et médias, mais la libre circulation ne donne aucun droit inconditionnel : pour résider légalement dans un autre pays de l'UE, les citoyens de l'UE doivent y posséder un travail ou disposer de ressources financières suffisantes pour subvenir à leurs besoins sans aides sociales. En outre, la Suisse (comme beaucoup d'autres pays de l'UE) a mis en place des freins supplémentaires, qui rendent plus difficile une immigration visant à intégrer le système d'aides sociales. Afin d'assurer l'eurocompatibilité, les «mesures d'accompagnement» en vigueur jusqu'alors sur le marché du travail furent modifiées et renommées. Même si l'adhésion à l'UE avait abrogé la controversée obligation de déclarer au moins 8 jours à l'avance les missions de prestataires de services étrangers, la Suisse continue de protéger son marché du travail en appliquant de façon très restrictive la directive de l'UE sur le détachement.

Déroulement du processus



Risques

- **Droits politiques** : les droits politiques liés à la démocratie directe sont modifiés. Un contrôle préalable de conformité des initiatives au droit de l'UE est probable.
- **Adaptations du droit dans divers domaines** : dans de nombreux domaines, l'adhésion de la Suisse à l'UE entraîne la modification de règles de droit d'une manière peu en adéquation avec la tradition étatique de la Suisse. Il s'agit notamment de la protection renforcée des travailleurs, de l'abrogation des mesures d'accompagnement et de l'extension des droits des consommateurs pour les transactions en ligne.
- **Quote-part étatique plus élevée** : une augmentation de la quote-part de l'Etat est vraisemblable, car la TVA doit être fixée au moins à la moyenne européenne de 15 %. Toute baisse compensatoire d'un autre impôt (en clair : l'impôt fédéral direct) peine à trouver une majorité politique.
- **Perte de souveraineté pour la monnaie** : l'adoption de l'euro a pour conséquence la disparition de la possibilité de mener une politique monétaire autonome, qui reste pourtant précieuse tant que la conjoncture suisse n'évolue pas complètement en parallèle avec celle de l'UE. En cas de reprise de la crise dans la zone euro, la Suisse est financièrement sollicitée et doit envisager de prendre en compte des obligations financières résiduelles.
- **Résiliation des accords de libre-échange** : en cas d'adhésion pleine et entière, la Suisse doit quitter l'AELE et résilier tous ses accords de libre-échange, remplacés par ceux signés par l'UE. A ce stade, la seule différence économique significative consiste en un accord de libre-échange avec la Chine, signé par la Suisse, mais n'existant pas pour l'UE.



Scénario **b**

Voie scandinave

A la recherche du bonheur

collectif

«A cet instant, Pomperipossa eut le sentiment invincible qu'elle avait elle-même absolument besoin d'être guérie, et tout de suite. C'était si dur et douloureux en effet de devoir douter de l'Etat qu'elle avait cru jusqu'ici être le meilleur du monde.»

Astrid Lindgren, «Pomperipossa en Monismanie» (1976)

Le **Scénario B** décrit une Suisse ayant adopté le modèle scandinave : adhésion à l'UE et conservation de sa propre monnaie. L'Etat social a été considérablement renforcé ; les charges fiscales sur la consommation et les revenus ont nettement augmenté. Le marché du travail est plus fortement réglementé, la fixation des salaires est collectivisée. En revanche, le marché des infrastructures et des biens a été soumis à de radicales mesures de libéralisation afin de générer les résultats économiques nécessaires aux objectifs de redistribution.

La Suède et la Suisse ont souvent été confondues. Inoubliable fut l'introduction en bourse de la société suédoise de streaming musical Spotify en 2018, quand le drapeau suisse fut hissé à Wall Street. Déjà auparavant, les consulats suisse et suédois de Shanghai avaient ressenti le besoin de mener des campagnes en ligne communes pour expliquer aux Chinois les subtiles différences entre les deux pays. En 2030, de telles campagnes seraient pour certains plus nécessaires que jamais, pour d'autres parfaitement superflues. Car la Suisse se distingue à peine aujourd'hui de sa république sœur scandinave : l'extension continue de l'Etat social, et la réduction du fédéralisme helvé-

tique par transfert continu de compétences vers le niveau fédéral, ont conduit au fil des années à un lent et imperceptible rapprochement au modèle scandinave.

Ames sœurs

Presque comme une conséquence involontaire de ce processus, notre pays s'engagea sur la voie de l'adhésion à l'UE. La législation sociale progressive, la réglementation visant à une protection sans compromis de l'environnement, un penchant pour les solutions technocratiques : ces traits de caractère typiques des pays du Nord correspondent aussi parfaitement à l'esprit de l'Union européenne. Copenhague, Stockholm ou Bruxelles, et plus récemment également Berne, se reconnaissent dans la maxime suivante : «It's a feature, not a bug». Ce n'est pas un hasard si, depuis des décennies, la confiance dans les institutions de l'UE est supérieure à la moyenne dans les pays membres nordiques. Le cercle est composé de personnes qui se comprennent.

Riche, pacifique et progressiste, au centre de l'Europe, la Suisse faisait une belle mariée pour l'UE. C'est pourquoi le pays put décrocher plusieurs exceptions, parfois symboliques (un droit de

douane sur l'importation de viande des Grisons, la fameuse «Bü-bü-bündnerfleisch!»), mais aussi substantielles. Tout comme la Suède et le Danemark, la Suisse resta fidèle au franc et demeura à l'écart de la zone euro. Mais, la politique monétaire de la Banque nationale suisse (BNS) n'est plus complètement indépendante. Elle vise à maintenir le cours du franc par rapport à l'euro dans une marge étroite, ce qui se traduit par une relative dépréciation de la devise suisse – au bénéfice de l'industrie et du tourisme. Néanmoins, le véritable degré d'autonomie de la BNS avant l'adhésion à l'UE fait débat chez les économistes. En raison de la forte ouverture de la petite économie qu'est la Suisse, ce degré a toujours été modeste. Quoi qu'il en soit : comme dans la zone euro, les paiements en espèces en Suisse sont aujourd'hui également soumis à de strictes restrictions.

Avide de rattrapage

Dans tous les autres domaines, la Suisse est devenue un membre à part entière de l'Union. Elève studieuse, elle n'a pas seulement repris l'acquis communautaire, mais soigne aussi son «Swiss finish». Elle travaille à l'évolution de la législation commune et s'est fait, parmi les institutions de l'UE, une réputation de partenaire fiable – les

mauvaises langues disent même d'arriviste. En Europe, elle appartient aux «progressistes sociaux», surtout pour ce qui concerne l'assurance-veillesse et la santé. Suivant un modèle nordique, la caisse-maladie unique suisse est financée par une prime proportionnelle à hauteur de 10 % du revenu environ. Après la 13^e réforme de l'AVS, les 1^{er} et 2^e piliers de la prévoyance vieillesse ont été réunis, et l'âge de la retraite relevé à 66 ans – un seuil encore bas en comparaison européenne. Un âge légal supérieur a été rejeté, et nettement, lors de plusieurs votations populaires. Grâce au renforcement du système de pensions, le revenu moyen des retraités (aujourd'hui presque un quart de la population et plus de 40 % des électrices et électeurs) dépasse celui de la population active. L'âge médian des votants se rendant aux urnes est à présent de 57 ans. Tout cela témoigne également de l'influence de la démocratie directe, qui reste un pilier de l'identité suisse.

La Confédération n'a pas abandonné la neutralité armée. Néanmoins, elle s'implique aussi bien dans les troupes d'intervention communes aux pays germanophones, que dans son pendant sud-européen, l'Alliance Latine. Les deux organisations ont été fondées

dans le but de se prêter une assistance mutuelle en cas d'attaques terroristes coordonnées touchant un vaste territoire ; une union paneuropéenne de défense n'est toujours pas en vue. Dans ce domaine aussi, la Suisse a renoncé à une part de sa souveraineté nationale.

Encore plus d'Etat - grâce aux libéralisations

En contrepartie, la souveraineté des consommatrices et des consommateurs a été nettement renforcée. La Suisse a certes négocié des périodes transitoires pluriannuelles pour accompagner l'ouverture de son agriculture à la concurrence européenne, mais cela n'a pas empêché les prix des aliments de baisser lentement mais sûrement. Dans l'ensemble, les ménages ont gagné en pouvoir d'achat grâce à la plus forte concurrence du côté des importations.

Paradoxalement, l'augmentation des besoins de financement de l'Etat social (la quote-part de l'Etat se situe aujourd'hui une bonne dizaine de points au-dessus de son niveau de 2018) a contraint à une profonde libéralisation des marchés de biens. La motivation de telles mesures n'est pas à chercher dans une conscience idéologique qui

prévaudrait dans des Chambres fédérales dominées par une majorité de centre-gauche. C'est bien plus le résultat d'une Realpolitik pure et dure : c'est le seul moyen de stimuler l'activité économique nécessaire aux objectifs de redistribution, d'autant plus que la société vieillissante et les dépenses croissantes qu'elle entraîne réclament aussi leur dû. C'est précisément l'augmentation de la quote-part d'impôt et de la quote-part fiscale qui limite drastiquement les activités entrepreneuriales de la Confédération et des cantons, à partir de l'année 2025 – le point culminant de la vague de retraites des «baby-boomers» . Ce désengagement prit la forme d'importantes privatisations et d'un redimensionnement du service public.

D'une certaine manière, l'Etat fédéral est revenu à ses compétences de base. Aux yeux de la majorité de centre-gauche, celles-ci consistent dans l'ordonnement des transferts sociaux, et non pas dans la distribution du courrier. Les participations majoritaires de l'Etat dans Swisscom, la Poste et les CFF furent cédées, les banques cantonales furent privatisées. Même dans le secteur de la formation, qui pèse aujourd'hui 20 % du PIB, les partenariats publics-privés se sont répandus.

Les ressources tierces contribuant au financement de l'offre de formation universitaire ne sont plus vues d'un mauvais œil, mais sont devenues la règle. Dans plusieurs cantons, le libre choix de l'école a été introduit pour le degré primaire.

Fragile équilibre entre croissance et redistribution

Mais le modèle a aussi ses faiblesses. L'équilibre entre les mesures de redistribution et celles stimulant la croissance reste fragile. La charge fiscale a drastiquement augmenté. Le taux de TVA est de 28%, très nettement au-dessus du taux minimal européen. S'y ajoute une taxe sur les huiles minérales d'un montant de 5 francs par litre, destinée à aider l'e-mobility à faire enfin une percée. Reprenant le modèle scandinave, les salaires sont dans une large mesure imposés de manière proportionnelle, et la taxation des revenus du capital est – grâce à un mécanisme appelé «impôt dual sur le revenu» – relativement modérée pour les classes moyennes. L'imposition classique des revenus joue un rôle secondaire, ce qui a eu un effet de lissage sur la progressivité. Le rêve libertaire de «flat tax» est devenu réalité – à un taux très élevé. Dans le modèle helvético-scandinave,

(presque) tous les individus perçoivent des prestations de l'Etat, mais ils paient aussi tous très cher pour cela.

Pour échapper au taux d'imposition élevé, de nombreux contribuables aisés ont pris la fuite, en priorité vers Londres, une ville qui accueille aujourd'hui une illustre diaspora suisse. Les jeunes talents helvétiques tentent aussi de plus en plus souvent leur chance à l'étranger : depuis des années, la Silicon Valley constitue leur destination préférée. En Suisse au contraire, les entreprises témoignent de leurs difficultés à recruter du personnel hautement qualifié et sont confrontées au problème des départs.

Avec la numérisation croissante, les bénéfices imposables devenaient également de plus en plus mobiles. Les efforts de l'UE pour faire avancer l'harmonisation de la taxation des entreprises en furent quelque peu freinés mais la Suisse dut se rapprocher fiscalement de ses voisins, avec de sévères conséquences pour les multinationales toujours plus nombreuses à tourner le dos au pays. Tandis que la concurrence fiscale continue de battre son plein à l'international, une part plus importante de recettes fiscales suisses doit être couverte par des taxes sur la

consommation. Sur le territoire national, cela conduit à affaiblir considérablement la compétition fiscale entre les cantons. Les écarts de taxation entre les cantons et les communes sont faibles en comparaison de la charge des impôts fédéraux.

Garde des enfants 24h/24

Mobiliser complètement tout le potentiel de main-d'œuvre du pays, si possible sans exception, reste une forte volonté politique. Une telle «mobilisation» n'est pas seulement dans l'intérêt de l'économie locale : l'Etat est également mieux loti quand les travaux domestiques et familiaux bénévoles sont remplacés par des postes de travail rémunérés – car au bout du compte, seuls ces derniers génèrent des recettes fiscales. C'est pour cette même raison que l'on est passé à l'imposition individuelle. Celle-ci supprime en grande partie le désavantage de la taxation commune pour les conjoints (souvent des femmes) apportant un revenu secondaire dans le couple, ce qui a engendré une sensible augmentation du taux d'occupation des femmes hautement qualifiées.

Le travail à temps partiel est presque devenu une rareté en cette année

2030 ; en effet, un travail à plein temps donne automatiquement droit en Suisse à une large palette de prestations sociales. Par exemple, la garde d'enfants par des tiers 24h/24 est garantie. De généreuses mesures d'activation et des prêts pour la formation continue facilitent l'entrée et le maintien dans le marché du travail.

A la suite de ces réformes, le partenariat social fut étendu par étapes successives. Aujourd'hui, les conventions collectives de travail (CCT) couvrent 80 % des emplois. Même si les diverses votations populaires en faveur de l'introduction d'un salaire minimum général applicable à tout salarié ont constamment échoué, la fixation des salaires a été fortement centralisée et uniformisée. Des modèles salariaux se basant sur l'analyse du Big Data en temps réel permettent d'identifier immédiatement des discriminations salariales hommes-femmes et de les sanctionner. Les salaires minimaux et conventionnels en vigueur dans des secteurs très étendus, souvent assortis d'une composante basée sur l'âge, ont nettement limité la liberté contractuelle des employés et des entreprises. Sous la pression de coûts salariaux élevés, les entreprises ont augmenté leurs efforts de robotisation, y compris

dans le secteur des services. Dans les anciennes entreprises sous contrôle de l'Etat, la productivité a également pu être fortement augmentée. Les salaires augmentent, mais la distribution des revenus des ménages – contrairement aux objectifs politiques – est devenue moins homogène. Cela est lié d'une part à la hausse du chômage, qui est actuellement de 9 %. D'autre part, les revenus des travailleurs hautement qualifiés progressent plus vite que les salaires moyens, qui sont pour la plupart couverts par les CCT.

Ecart croissant entre insiders et outsiders

Une question reste ouverte : quelle robustesse démontrera le nouveau modèle économique et social face aux facteurs de risque exogènes – par exemple des crises internationales ? Les vagues de migrants des régions chroniquement instables, Ukraine, Turquie, Moyen-Orient et Afrique sub-saharienne, mettent constamment le système à l'épreuve. L'UE n'a pas pu s'entendre jusqu'ici sur une politique migratoire commune concernant les immigrants venus de pays tiers. La Suisse cependant est restée fidèle à sa tradition humanitaire et a été le pays qui a accueilli le plus de réfugiés en proportion de sa population.

Néanmoins, le niveau élevé des salaires minimaux en comparaison internationale, ainsi que les exigences du marché du travail, rendent plus difficile l'intégration des immigrants, qui sont pour la plupart insuffisamment qualifiés. Depuis des années, le taux d'activité des réfugiés ne décolle pas d'un niveau de 20 %. Les coûts du travail élevés découragent la plupart des entreprises d'engager cette main-d'œuvre. Celle-ci continue de dépendre de l'aide sociale, ou travaille dans le dynamique et informel secteur numérique : ce phénomène accentue également l'inégalité des revenus. Les faits divers régulièrement colportés par la presse de boulevard mettant en scène des bandes criminelles dans les quartiers de banlieue constituent des exceptions, mais elles représentent un fonds de commerce politique exploité par certains. La NASAN (Nouvelle action pour une Suisse autonome et neutre), qui propage l'idée d'une sortie de l'UE – le «Swixit» – a récemment gagné en popularité.

L'écart entre insiders et outsiders ne se creuse pas seulement sur le marché du travail. Des tensions similaires s'observent sur le marché du logement. Dans les grandes villes, la part importante des coopératives d'habitation

freine considérablement la mobilité. Qui cherche par exemple un logement à Genève doit d'abord s'inscrire dans le Registre central des coopératives d'habitation (RCCH). Le temps d'attente pour un logement va de 5 à 10 ans. C'est pourquoi il a été créé, parallèlement au RCCH, un système d'attribution directe des nouveaux logements urbains par tirage au sort. C'est un succès : environ 47000 personnes par logement ont participé à la dernière loterie. Les coopérateurs locataires sont les plus ardents adversaires d'une augmentation de la densité urbaine. En périphérie, de rigoureuses règles de protection des paysages et les restrictions environnementales imposées à la politique d'aménagement ont provoqué une forte augmentation des prix de l'immobilier.

Une confiance qui s'effrite

Depuis son adhésion à l'UE, la Suisse a traversé, de prime abord, une phase de relative prospérité. La dérégulation du marché des biens a soumis l'économie intérieure à un remède de cheval, dont elle est sortie finalement renforcée. La politique a appris sa leçon : si l'on veut conserver durablement un rôle fort de l'Etat, on ne peut ignorer plus longtemps d'où vient la création de valeur.

Et pourtant : les effets positifs sur la croissance et les salaires s'érodent lentement mais sûrement. Dans l'Etat social de première classe, un nouveau fossé se creuse entre les insiders et les outsiders : d'un côté, les classes moyennes qui rentrent dans le moule, avec un emploi à plein temps et une retraite assurée ; de l'autre, les jeunes, les personnes mobiles, les célibataires, les fumeurs, les personnes peu qualifiées et, dernièrement, les réfugiés. A mesure que faiblit le pouvoir d'intégration du marché du travail, la confiance de la population s'effrite. De nombreuses Suissesses et Suisses restent attachés à une conception de l'Etat qui laisse plus de place à la responsabilité individuelle. Un Etat providence dans lequel les crèches sont ouvertes la nuit, les détenus font du ski de fond et les fans d'heavy-metal sont automatiquement étiquetés de «toxico-dépendants» éligibles à une prise en charge, tout cela semble déconcertant. Il est craint que la suprématie de l'Etat social, ses institutions centralisées et l'affaiblissement du fédéralisme ne sapent la résilience et la capacité d'innovation de la société suisse. L'avenir apparaît incertain.

Déroulement du processus



Risques

- **Rigidité d'un marché du travail sur-réglementé** : les risques principaux du modèle scandinave consistent en sa relative faiblesse à résister aux crises, en son opposition inhérente entre insiders (employés à plein temps, retraités) et outsiders (jeunes, immigrants) et, pour ces raisons, en sa capacité d'innovation réduite. Un développement technologique rapide et inattendu pourrait remettre en question les places de travail pour lesquelles sont payés, pour des raisons réglementaires, des salaires ne correspondant pas à leur productivité.
- **Pression migratoire et économie souterraine** : une crise d'afflux de réfugiés peut mettre sous pression la capacité d'intégration du marché du travail du modèle scandinave, bien plus que dans d'autres scénarios. La forte réglementation de l'accès au marché du travail favorise l'émergence d'un secteur économique informel.
- **Différences de revenus** : il existe un potentiel conflictuel dans les étages supérieurs de revenus. La forte numérisation de l'économie augmente les inégalités de revenus, et seules les rémunérations non réglementées des plus qualifiés continuent à augmenter rapidement.
- **Erosion du substrat fiscal** : l'Etat social, largement développé, dépense beaucoup. En parallèle, la numérisation pourrait provoquer l'intensification de la concurrence fiscale internationale, ayant pour effet une érosion de la base fiscale nationale et une diminution des ressources étatiques.
- **Fuite des cerveaux** : l'émigration des personnes à haute qualification et bien rémunérées menace, car certaines ne sont plus prêtes à supporter le poids élevé des charges.
- **Abrupt changement des valeurs politiques** : le développement fédéraliste de l'Etat est fortement enraciné en Suisse. Une centralisation continue des compétences pourrait ne plus être acceptée par la population.

07 Pondération économique des scénarios

— Les facteurs décisifs de la prospérité	_ 182
— Six Confédérations – six économies	_ 184

Pour l'économie (non seulement les entreprises, mais aussi nous tous en tant que travailleurs et consommateurs), les scénarios présentés produisent des conséquences très différentes. Le bien-être individuel des habitants de la Suisse dépend de la voie décidée aujourd'hui. Cela peut sembler banal. Cependant, les conséquences économiques des décisions (mais aussi des non-décisions) stratégiques sont sous-estimées, car les circonstances actuelles sont souvent considérées comme un acquis immuable. Les paragraphes suivants soumettent les six scénarios à une analyse et une évaluation économique. A cette fin, nous avons défini un ensemble d'indicateurs servant de base à la description des situations économiques dans les différents scénarios. Elles sont indiquées dans les deux premières colonnes du tableau « Pondération économiques des scénarios » (cf. p. 186-187).

Les facteurs décisifs de la prospérité

Le critère d'évaluation central que nous retenons est la croissance des revenus, mesurée par le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant. Malgré toutes les limitations que présente le PIB pour décrire le bien-être global, il reflète encore de manière fiable et dans une large mesure la prospérité d'un pays. Le revenu par habitant dépend pour sa part de deux facteurs: la productivité du travail (quelle valeur est produite en moyenne par heure de travail?) et l'agrégat d'activité. Ce dernier est le produit du taux d'activité de la population active, des heures de travail par actif, de la part de personnes sans emploi, ainsi que de la part de la population active dans la population totale. Par souci de simplicité, seule la croissance de l'emploi (en équivalent plein temps) et le chômage sont représentés. L'immigration dans le marché du travail agit alors comme une soupape dans les situations où la demande de main-d'œuvre est supérieure à l'offre interne.

Mais quel facteur – indépendamment des cycles à court terme de la conjoncture mondiale – détermine la demande de main-d'œuvre? Pour une nation qui alloue 50% de ses ressources économiques aux exportations et qui exporte 70% de son PIB, c'est la valeur externe de la monnaie – c'est-à-dire le cours du franc – qui décide de beaucoup. Le parfum de crise dans lequel le pays a baigné plusieurs années à la suite de la chute de l'euro en 2012 et la réaction de la Banque nationale suisse nous ont très clairement montré que le cours du franc est la variable macroéconomique dominante pour presque toutes les évolutions en Suisse.

Sur le long terme, le niveau des taux d'intérêt dépend étroitement du taux de change. Les monnaies qui, comme le franc, ont une tendance à une appréciation réelle présentent en général des taux d'intérêts plus bas (théorie de la parité des taux). Tout changement dans l'évolution (anticipée) du cours de change s'accompagne donc d'une modification des taux d'intérêt en francs suisses. Les divergences constatées dans la tendance de l'inflation résultent du fait que l'environnement macroéconomique et politique exige, dans certains cas de figure, des ajustements dans le régime monétaire suivi par la Banque nationale suisse.

En outre, des aspects structurels influent également sur le tableau économique helvétique. La Suisse est aujourd'hui une sorte d'«économie clivée»: d'un côté un secteur exportateur hautement productif et innovant, qui défend quotidiennement sa place sur des marchés mondiaux, et de l'autre une économie intérieure plutôt paisible, caractérisée par une concurrence de moindre intensité, des participations étatiques, des prises d'influence du secteur public et des monopoles locaux. L'écart de productivité qui en résulte entre l'économie exportatrice et celle tournée vers le marché intérieur est ce qui nourrit – en combinaison avec le cloisonnement des marchés agricoles – le phénomène d'«îlot de cherté». Ce déséquilibre incite à des réactions de contournement qui aboutissent à des pertes d'efficacité, par ex. le «tourisme d'achat». C'est pourquoi le niveau des prix en Suisse, comparé à celui de la zone OCDE, est inclus dans l'analyse.

Le revers beaucoup plus plaisant de l'«économie clivée» est le fort pouvoir d'achat des Suisses à l'étranger. Celui-ci résulte de l'effet combiné d'un revenu par habitant élevé, d'un franc suisse fort et des différences de niveau de prix entre la Suisse et les pays étrangers. Dans un pays très attentif à une large distribution de la prospérité et des chances qu'offre cette dernière, il convient d'évoquer la distribution des revenus qui joue un rôle central dans l'acceptation de toute politique économique. Le degré de redistribution choisi par la politique de l'Etat – de même que les biens pris en charge par les finances publiques (par ex. la formation et la sécurité) et les assurances sociales obligatoires – déterminent la quote-part fiscale.

Remarques préliminaires

Pour la bonne compréhension et l'interprétation des évaluations économiques des six scénarios qui suivent, il faut tenir compte de trois observations :

- _ Premièrement, nous comparons l'état actuel avec une situation telle qu'elle se sera établie dans environ 12 – 15 années. Les évolutions par rapport au statu quo représentées dans le tableau «Pondération économique des scénarios» (cf. p. 186 – 187) décrivent donc un nouvel équilibre dans lequel l'économie s'est adaptée aux nouvelles conditions (par ex. le cours du franc, le régime de gestion des migrations, les possibilités d'exportations) et non pas le processus d'adaptation lui-même. Dans les scénarios présentant une situation très éloignée de celle d'aujourd'hui, cette différence peut être décisive.
- _ Deuxièmement, nous supposons pour simplifier que l'économie mondiale, dans l'ensemble, poursuivra un développement régulier et que le cycle économique mondial suivra son cours habituel. Nous n'intégrons pas dans notre analyse l'hypothèse de profondes ruptures structurelles. Celles-ci pourraient provenir par exemple d'une nouvelle crise financière mondiale, d'une contagieuse vague de protectionnisme, de bouleversements politiques majeurs ou d'une évolution technologique fortement disruptive (numérisation).
- _ Troisièmement, il ne s'agit pas véritablement de prévisions, mais des effets supposés vraisemblables pour l'économie de la Suisse.

Six Confédérations – six économies

01. Le facteur économique décisif du scénario «Repli autonome» est l'affaiblissement de l'industrie exportatrice sur deux plans. Avec la perte d'accès direct au marché unique de l'UE (ou du moins des obstacles significatifs qui se dressent), il deviendra plus difficile d'exporter. Ces nouveaux obstacles affectant les coûts fixes, les PME sont plus durement touchées que les grandes entreprises. Ces dernières souffrent du fait qu'elles n'ont presque plus accès aux experts étrangers dont elles ont besoin, soit par manque de contingents, soit parce que la Suisse n'est plus attractive pour les talents prêts à se déplacer. En conséquence, une part croissante de la production de valeur ajoutée s'externalise ; de plus en plus de sociétés, petites et grandes, partent s'installer dans les pays voisins. Parallèlement, l'intensité de la concurrence sur le marché intérieur continue de diminuer, en raison des protections douanières renforcées

pour les produits agricoles et les services, ainsi que des mesures de protection de l'activité économique locale. L'importance accordée au fédéralisme renforce encore les services publics. La réorientation vers le marché intérieur affaiblit la productivité ; tôt ou tard, l'évolution des salaires et le revenu par habitant suivent ce même chemin laborieux. La croissance est en net repli, avec ses conséquences sur le niveau de vie de larges groupes de population. Le retrait partiel de la Suisse du processus de globalisation ne passe pas inaperçu auprès des investisseurs. Le franc perd beaucoup de son attrait comme devise d'investissement et de réserve, sa valeur externe diminue. Le gain de compétitivité qui en résulte n'est cependant pas suffisant pour compenser les plus grands obstacles à l'exportation. L'«îlot de cherté» suisse se renforce en dépit de la faiblesse du franc, parce que le peu de concurrence intérieure et le corporatisme grandissant poussent les prix vers le haut. Le taux d'inflation est à la hausse en raison de la politique monétaire expansionniste. Le pouvoir d'achat à l'étranger baisse, malmené par le franc faible et les salaires fléchissants. Ce manque de croissance alimente les débats sur la distribution des richesses entre les groupes d'intérêt, que ne parvient à apaiser qu'une politique étatique de redistribution toujours plus forte. Tout ceci, combiné à un nouvel esprit revendicateur des régions périphériques, conduit à augmenter la quote-part fiscale.

02. A bien des égards, l'«Oasis globale» est le contre-projet au «Repli autonome». Les deux scénarios partagent tout au plus le fait que la Suisse agit de façon autonome et ne participe pas au marché unique européen. Les larges mesures de libéralisation entreprises à travers le pays, tout autant que l'ouverture unilatérale du marché pour les biens, services et travailleurs du monde entier, donnent un coup d'accélérateur à la croissance de la productivité. Celle-ci est cependant freinée par le peu d'entrain que le pays met à exploiter tous les avantages de la digitalisation, en raison de son rigorisme concernant la protection des données. Le climat économique très libéral en comparaison avec le reste du monde attire malgré tout les entreprises, les capitaux et les idées dans le pays. En outre, l'élimination progressive des protections douanières et l'intensification de la concurrence sur le marché intérieur érodent les pics de prix sur l'«îlot de cherté». L'afflux de capitaux dans l'«Oasis globale» affermit la réputation du franc comme monnaie forte et accentue son avan-

Pondération économique des scénarios

Variables économiques	Indicateur	1990–2002	2003–2017	Tendance 2013–2017	Repli autonome
Croissance	Croissance réelle du PIB par habitant	0,4 %	1,0 %	baisse	--
Valeur externe réelle de la monnaie	Variation du taux de change réel du franc pondéré en fonction des échanges	0,4 %	0,5 %	stable	-
Productivité du travail (salaires)	Croissance réelle de la productivité	1,5 %	0,8 %	baisse	--
Inflation	Variation de l'indice des prix à la consommation	1,8 %	0,3 %	stable	+
Emploi	Croissance de l'emploi (équivalents temps plein)	-0,2 %	1,2 %	hausse	-
Chômage	Taux de chômage d'après la définition de l'OIT en %	3,7 %	4,7 %	hausse	+
Immigration sur le marché du travail	Migration nette en % de la population résidente permanente	0,4 %	0,9 %	baisse	--
Intérêts	Rendement courant des obligations à 10 ans de la Confédération (moyenne)	4,5 %	1,5 %	baisse	+
Niveau des prix dans le pays	Niveau des prix suisses en comparaison avec l'OCDE (OCDE=100)	-	140*	stable	+
Pouvoir d'achat à l'étranger	Revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat (OCDE=100)	-	148*	hausse	-
Egalité des revenus	Indice de Gini du revenu équivalent des ménages après impôts et transferts	0,28**	0,28**	stable	0
Quote-part fiscale	Quote-part fiscale y.c. assurance maladie et LPP en % du PIB	35 %	37 %	hausse	+

* Etat 2017 ** Períodes 1998–2002, puis 2003–2015 ++ Forte augmentation + Augmentation

Les scénarios sont classés selon leur possible incidence sur des variables économiques clés. Les hausses et les baisses sont estimées par rapport au statu quo : 0 ne signifie pas, par exemple, que le PIB par habitant ne croit pas, mais qu'il correspond à celui du statu quo.

Oasis globalisée	Club Suisse	Partenariat viable	Normalité européenne	Voie scandinave
+	0	+	+	0
+	+	0	- (€)	-
+	0/+	+	+	+
0	-	0	+ (€)	+
+	0	+	+	0
-	0	0	0	+
++	-	0	0	-
-	-	0	++	+
-	0	-	-	0
++	+	+	-	-
--	-	0	0	+
--	-	0	+	++

0 inchangé - Diminution -- Forte diminution

tage en termes de taux d'intérêt. En conséquence, le pouvoir d'achat à l'étranger atteint des niveaux record. La demande de main-d'œuvre qualifiée explose. Compte tenu d'un potentiel de main-d'œuvre interne limité, l'immigration augmente fortement. L'amincissement de l'Etat social redistributeur, ainsi que les privatisations, amènent une réduction notable de la quote-part fiscale. Le revers de la médaille est cependant l'écart croissant entre les salaires et les revenus. Les inégalités sociales se manifestent aussi dans le fait qu'un salaire moyen ne suffit plus pour habiter dans les quartiers hyper-peuplés des centres des grandes villes en pleine expansion.

03_ A la différence du «Repli autonome», le scénario «Club Suisse» postule que l'ouverture du pays est une des recettes secrètes de son succès économique à travers l'histoire. En même temps, la souveraineté de l'Etat national est une priorité inscrite en lettres d'or : on veut autant que possible décider soi-même de son règlement intérieur et des modalités d'admission des nouveaux membres. Ces deux prérogatives sont difficiles à concilier dans une Europe en voie d'intégration et un monde aux blocs d'influences mouvants. Elles nécessitent constamment de nouveaux et difficiles arbitrages entre une indépendance souveraine et l'accès aux marchés économiques. Le large accord de libre-échange avec l'UE, négocié en remplacement des Accords bilatéraux, ne parvient pas à compenser entièrement la perte d'accès direct au marché des biens de l'UE. La phase de transition a été particulièrement difficile : l'insécurité que la résiliation des Accords bilatéraux avait créée sur le futur des relations entre le pays et l'UE avait provoqué un blocage des investissements et gêné les exportations, ce qui fit sensiblement ralentir la croissance. La fin de la libre circulation des personnes marque le retour à un régime de migration tendant à préserver les structures existantes, et la part d'immigrés hautement qualifiés diminue. Cela impacte négativement la croissance de productivité. Les libéralisations et privatisations entreprises sur une assez grande échelle permettent de compenser partiellement ce phénomène. Parallèlement à l'ouverture du marché agricole, ces mesures réduisent la cherté caractéristique suisse. Le franc tend à s'apprécier, parce que la politique monétaire cherche moins à influencer le taux de change avec les partenaires économiques qu'à maintenir la stabilité des prix. Le résultat est une concentration encore plus forte sur les productions à haute valeur ajoutée et peu exposées aux

variations de prix, ainsi que des efforts poussés de rationalisation et l'externalisation à l'étranger. L'emploi en progresse d'autant plus lentement. L'absence d'accès au marché de l'UE accentue la perte d'importance de la place financière, car les banques renforcent leurs implantations à l'étranger, au détriment des établissements en Suisse. Globalement, nous vivons dans un pays qui a pu garder dans une certaine mesure sa croissance malgré la perte des Bilatérales, grâce à une économie rôdée aux mesures d'efficience et à l'exploitation opiniâtre des niches de marché. La forte croissance des salaires ne profite cependant qu'à quelques-uns. La modération des politiques sociales et de redistribution conduit également à une légère hausse des inégalités de revenu. Cependant, le pouvoir d'achat à l'étranger continue d'augmenter.

04_ Des six scénarios, c'est le «Partenariat solide» qui est le plus proche du statu quo actuel. L'intégration stable et solide dans les institutions du marché unique de l'UE s'assimile à une «adhésion économique à l'UE». Cela élimine l'insécurité des investissements et forme une base pour la conclusion d'autres accords. Cependant, la Suisse conserve sa liberté d'action en matière de commerce extérieur avec le reste du monde, ce qui ne constitue pas un avantage négligeable. La possibilité de fournir des services financiers par-delà les frontières donne un nouvel essor aux places financières de Zurich, Genève et Lugano ; les sociétés d'assurance en profitent aussi. L'Accord sur les prestations de services financiers a rendu nécessaire la suppression de la garantie d'Etat dont bénéficiaient de nombreuses banques cantonales. Ce changement améliore la stabilité de la place financière suisse, renforçant ainsi son attractivité pour les investisseurs. L'intégration encore plus approfondie dans l'économie européenne libère des potentiels de productivité inexploités. Cela stimule également la progression des salaires. L'augmentation des importations de biens et la liberté des prestations de services font baisser le niveau des prix, traditionnellement élevé par rapport à la zone UE. La croissance du revenu réel par habitant en profite d'autant. Le pouvoir d'achat de Monsieur et Madame Suisse à l'étranger se renforce également.

05_ La différence essentielle entre le «Partenariat solide» et la «Normalité européenne» est l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne dans ce dernier scénario. Cela implique une plus grande délégation de compétences, en par-

ticulier dans le domaine de l'espace judiciaire unifié et de la coopération. En contrepartie, en tant que membre ordinaire de l'UE, la Suisse peut prendre part à toutes les décisions à Bruxelles, et donc également celles concernant l'évolution du marché unique. Les pertes comparatives de souveraineté sont limitées : en effet, dans le «Partenariat solide», la Suisse reprend de nombreux éléments de l'acquis communautaire, mais sans droit de co-décision. Sur le plan économique, la différence avec le «Partenariat solide» devient plus aiguë, en raison de l'adoption de l'euro. Parce que la monnaie unique a une certaine disposition à s'affaiblir en raison de sa zone de circulation suboptimale, la Suisse échange le franc fort contre une devise qui – à en juger par sa performance économique – est plutôt faible. La faiblesse de la nouvelle monnaie contribue à une hausse de l'inflation et des taux d'intérêt. A court terme, l'effet sur sa compétitivité internationale dépend du taux de parité, soit du cours du franc retenu lorsque la Confédération a adopté l'euro. A long terme, la compétitivité du pays augmente, ce qui ouvre de nouvelles opportunités d'exportations et déclenche un boom sur le marché du travail – comparable à l'évolution qu'a connue l'Allemagne dans la deuxième moitié de la décennie 2010. Cela attise l'immigration, que tiédit cependant face à la perte d'attractivité des salaires suisses en euros par rapport à l'époque du franc. Avec l'intégration complète dans le marché unique, la Suisse a bientôt cessé d'être un îlot de cherté, car l'augmentation des importations et la liberté de prestation de services accentuent l'intensité de la concurrence et la productivité sur le marché intérieur. Jointes à la hausse du pouvoir d'achat intérieur, ces hausses de productivité permettent une augmentation de la croissance réelle par habitant. Cela est néanmoins contrebalancé – avec la perte du franc fort – par un affaiblissement du pouvoir d'achat à l'étranger. Il faut s'attendre à une progression de la quote-part fiscale, car la Suisse est contributrice nette au budget de l'UE – c'est-à-dire qu'elle participe aux transferts, à l'intérieur de la zone euro, vers les pays du Sud et surtout de l'Est de l'Europe. De plus, la hausse de la TVA, portée au niveau nettement plus élevé de l'UE, n'est pas entièrement compensée par la baisse des impôts sur le revenu.

06. Dans la «Voie scandinave» aussi, la Suisse adhère à l'Union européenne, mais sans adopter l'euro. En raison de l'intégration complète dans le marché unique, le cours du franc suit encore de plus près qu'aujourd'hui l'évolution

de l'euro, et faiblit donc un peu. Cela s'accompagne de taux d'intérêt et d'inflation légèrement plus élevés. La caractéristique essentielle de ce scénario est que la Suisse se transforme résolument en un Etat-providence très étendu, selon le modèle scandinave. Cela n'est tenable financièrement qu'avec un coup de fouet de productivité du côté de l'économie et des contributions fiscales plus élevées. Outre le renforcement de la pression concurrentielle sur le marché intérieur, les monopoles sur les approvisionnements et les infrastructures (transports, énergie, eau, etc.) sont largement supprimés et les sociétés concernées sont en partie privatisées. Les participations superflues de l'Etat sont cédées. L'effort d'investissements pour assurer la compatibilité de la vie familiale et professionnelle améliore la participation des femmes au marché du travail et compense les incitations négatives venant de la hausse des prélèvements sur les revenus (impôts, primes d'assurance sociale). Le solde de ces effets ne montre pas de claires incitations vers l'emploi. Parallèlement, le chômage augmente en raison de la perte de flexibilité du marché du travail (salaires minimaux élevés, contrôles des salaires, congés de maternité/paternité, réglementation de la durée du travail) ; les jeunes et les personnes âgées sont particulièrement touchés. L'immigration recule notablement, parce la réglementation rigide sur le marché du travail et sur celui du logement s'avère être une protection très efficace pour les personnes déjà installées dans le pays et intégrées dans son système (insiders). Certes, la productivité de l'économie intérieure augmente, mais aussi le coût du travail pour les entreprises. Le niveau des prix des biens et services locaux, dans l'ensemble, ne peut pas être significativement abaissé : la Suisse reste un îlot de cherté. Globalement, la croissance réelle par habitant résiste, se maintenant autour des valeurs observées à l'époque du statu quo, tandis que le pouvoir d'achat à l'étranger fléchit légèrement. Le plus grand effort de redistribution a un double effet. Il entraîne une très nette augmentation de la quote-part fiscale. En revanche, la taxation supplémentaire sur les plus hauts revenus et le renforcement des transferts sociaux abaissent les inégalités de revenus disponibles, pour les ramener à un niveau caractéristique des pays scandinaves.

08 Débattons! Un appel à la dispute

— Objectifs en concurrence	_ 194
— Le repli n'a jamais été un progrès	_ 195
— Le phare jette également des ombres	_ 196
— Le développement de la prospérité comme ligne d'horizon	_ 196
— La Suisse est en Europe	_ 197
— Un débat qui nous concerne tous – pas seulement quelques-uns	_ 198
— Des luttes de redistribution en lieu et place du progrès	_ 199
— Parlons de productivité	_ 200
— Interdire de penser n'est pas suisse	_ 201

**Il ne s'agit pas de prédire l'avenir,
mais de s'y préparer.**

Périclès, stratège grec (494–429 av. J.-C.)

L'histoire de la Suisse montre que sa stratégie d'ouverture économique et sociale d'inspiration libérale lui a très bien réussi jusqu'ici. Le cloisonnement, la mise à l'écart ou même le repli sur soi ne sont pas des voies capables de nous assurer durablement la prospérité face à l'évolution du monde. Les auteurs de cet ouvrage sont convaincus qu'une prospérité largement partagée à travers toute la population suisse, et reposant sur une économie de marché libérale, constitue la plus robuste base de cohésion sociale pour notre pays.

Objectifs en concurrence

Sur la scène internationale, la Suisse joue avec virtuosité sur les différentes gammes de la neutralité, de la coopération et du travail en réseau. Elle a cependant de la peine à se positionner et à trouver sa place dans une Europe qui continue d'évoluer. Comment expliquer ses si grandes difficultés actuelles pour préciser les relations qu'elle entretient avec ses plus proches alliés naturels, qui sont de surcroît ses plus importants partenaires commerciaux? Derrière cette regrettable situation, on peut finalement déceler des objectifs divergents, qui provoquent des tensions.

D'un côté, la Suisse souhaite obtenir l'accès direct au marché unique européen. Pour une économie exportatrice, la création et le développement d'un tel marché est fortement bénéfique car celui-ci ouvre des opportunités de croissance inespérées, surtout pour de petits pays (Mayer et al. 2018). La Suisse a donc tout intérêt à pouvoir participer au marché unique au même titre que les Etats membres, dans le plus grand nombre de domaines possible.

Simultanément, la Suisse souhaite rester politiquement autonome. En tant que république alpine au centre du continent européen, fédéraliste et adepte de la démocratie directe, elle revendique un statut spécial. Mais toute nation ne se considère-t-elle pas unique en son genre et donc un cas particulier également?

Il est certain en tout cas qu'un haut degré d'autonomie politique se heurte toujours plus fréquemment à la réalité d'un monde qui s'organise de plus en plus en réseaux.

En troisième lieu, la Suisse est attachée à une conception formelle de la souveraineté. Elle voudrait définir elle-même les règles et principes régissant son accès au marché unique européen, mais aussi les modalités de résolution de ses litiges avec l'UE. Elle aimerait au moins être considérée comme un partenaire à égalité de droits avec l'UE. Vu de l'extérieur, il semble évident que notre petit Etat de 8 millions d'habitants ne peut pas avoir une relation «sur un pied d'égalité» avec une communauté de 27 pays et de 440 millions d'habitants (après le Brexit). Même si les dépendances entre les deux parties sont parfaitement réciproques et que la Suisse crée de la valeur ajoutée dans les pays européens, ces relations n'en présentent pas moins une très grande asymétrie.

Les tensions entre les objectifs poursuivis actuellement par la Suisse résultent du fait que les règles du marché unique sont fixées par des institutions politiques européennes où notre pays, resté hors de l'UE, n'a pas de droit de co-décision (mais participe tout au plus ponctuellement aux délibérations). La conséquence logique de cette situation est une limitation de souveraineté concernant la définition et la mise en application des règles du marché unique. On peut considérer chacun des scénarios décrits au Chapitre 6 comme une stratégie de résolution de ces tensions (ou conflits d'objectifs), ou du moins comme une tentative de les apaiser.

Le repli n'a jamais été un progrès

Le «Repli autonome» prévoit une solution radicale, qui renonce à l'objectif d'accès direct au marché unique de l'UE, au profit de l'autonomie et de la souveraineté. Sur le plan de la prospérité cependant, le rétrécissement voire la rupture des ponts économiques reliant la Suisse à ses partenaires économiques européens laisse le pays dans une impasse économique. Ce scénario sous-estime considérablement l'importance, pour une économie fortement exportatrice comme la Suisse, de pouvoir accéder sans entrave aux marchés européens.

Le «Club Suisse» donne également à l'autonomie politique et à la souveraineté formelle un plus haut rang qu'à l'accès direct au marché unique; il choisit néanmoins une voie beaucoup moins radicale que le scénario de repli. Il s'agit ici d'arracher des concessions et des compromis à l'UE, dans le cadre d'une relation d'égal à égal, en vue de conserver le plus grand degré possible de souveraineté formelle. En raison du trop évident déséquilibre dans la relation, cette stratégie est cependant incertaine et vouée à de l'instabilité, parce qu'elle prend trop peu en compte la forte imbrication de la Suisse dans l'économie mondiale, laquelle a besoin de prévisibilité et de sécurité juridique. Le contrôle autonome des migrations finirait par conduire au maintien des structures actuelles et à la bureaucratie. Même s'il existe un contrepois avec les libéralisations internes et les accords de libre-échange conclus avec divers pays du monde, le «Club Suisse» peine à convaincre si l'on considère la question de la prospérité.

Le phare jette également des ombres

Devenue «Oasis globale», la Suisse joue la carte de l'autonomie et de la souveraineté nationale. A la différence du «Club Suisse», la distanciation prise vis-à-vis de l'UE est compensée par un large ensemble d'ouvertures unilatérales et de mesures de libéralisation radicales. Au premier regard, ce scénario d'une Suisse se positionnant comme un asile de libertés sociales et économiques pour le reste du monde paraît séduisant. Mais le phare, qui s'est affranchi des règles et de la mise sous tutelle des citoyennes et citoyens par un Etat pavé de bonnes intentions, présente aussi ses zones d'ombre : des écarts de revenus grandissants et une hausse très rapide du nombre d'immigrés mettraient la cohésion sociale à rude épreuve. Aussi attractif que ce scénario d'avenir puisse paraître aux sensibilités libérales, il est pourtant instable dans sa réalité politique. Après une phase d'expérimentation, il n'est pas à exclure que le peuple suisse, faisant usage de la voix au chapitre que lui donnent les règles de la démocratie directe, rejette lui-même de nouveau radicalement cette stratégie.

Le développement de la prospérité comme ligne d'horizon

Si l'on se donne le développement de la prospérité comme ligne d'horizon, les esquisses à retenir sont les trois restantes, à savoir celles qui tracent un chemin vers une plus forte intégration.

Le «Partenariat solide» résout le conflit d'objectifs en acceptant, en toute conscience et toute bonne foi, une certaine limitation de la souveraineté formelle. Cette renonciation est la contrepartie à donner pour accéder librement au marché unique sans devenir membre de l'UE. Grâce au maintien de son autonomie, la Suisse peut en particulier conduire sa propre politique de commerce extérieur, ainsi que – jusqu'à un certain degré – une politique fiscale indépendante, quoique ne pouvant faire fi des règles internationales. Tout autre est le choix des deux scénarios qui intègrent l'appartenance à l'UE et redéfinissent la notion de souveraineté : la souveraineté au sein de l'UE est dès lors comprise comme droit de co-décision.

D'un point de vue libéral, la «Voie scandinave», une adhésion à l'UE avec conservation du franc suisse, n'est pas concluante. Elle réduit plus que de raison la flexibilité du marché du travail – un point fort traditionnel de la Suisse – et mise sur encore davantage de redistribution. Les gains d'efficacité nécessaires au financement de l'Etat-providence ne parviennent cependant pas à compenser les pertes en matière d'autodétermination et de liberté individuelle.

La «Normalité européenne», c'est-à-dire une participation à l'UE et à la zone euro en tant que membre à part entière, offre une intégration complète dans le marché unique et clarifie, en un seul acte, toutes les relations avec le plus important des partenaires économiques. Elle n'exige pas d'abandon complet de son autonomie, et la Suisse peut également conserver sa neutralité. L'adhésion implique cependant une limitation des droits politiques et le renoncement à une politique propre en matière de monnaie, de taux de change et de commerce extérieur.

La Suisse est en Europe

Dans l'inventaire de scénarios présenté dans le présent ouvrage, la question de l'adhésion de la Suisse à l'UE est abordée sans tabous, et même dédramatisée. L'ancrage et l'enracinement de la Suisse dans le continent européen est une réalité géographique : par son histoire, sa culture et ses liens économiques étroits, la Suisse est bel et bien un pays européen – pas américain ni asiatique.

Le commerce de la Suisse avec le Bade-Wurtemberg est à lui seul de 30 % supérieur à celui avec la Chine (*Avenir Suisse 2016*); le commerce avec la Lombardie dépasse d'un tiers celui avec le Japon; et les échanges avec le Tyrol sont aussi importants que ceux avec le Canada (3,8 milliards de francs). En 2018, plus de 1,4 million de citoyennes et citoyens de l'UE sont domiciliés en Suisse. Parmi les plus de 750 000 Suissesses et Suisses vivant à l'étranger, plus de 62 % résident en Europe. Les liens avec l'UE et ses Etats membres resteront également décisifs dans la prochaine décennie, aussi bien pour notre prospérité que pour l'évolution de notre société.

Naturellement, il existe certaines différences non négligeables entre les cultures politiques de la Suisse et de l'UE. D'un côté, la conception helvétique de l'Etat, partant de la base, de nature fédérale, empreinte de méfiance envers les élites, et qui regarde d'un œil critique tout ce qui vient de «Bruxelles» ou de «Berne». De l'autre, le projet de paix européen, construit sur les ruines de la Deuxième Guerre mondiale et qui a donné aux pays européens, y compris à la Suisse, un niveau de prospérité exceptionnel à travers son marché commun ; mais aussi un projet dont les efforts d'intégration toujours croissante suscitent un scepticisme de plus en plus grand parmi les citoyennes et les citoyens. Et pourtant : dans un monde où se développent des régimes autocratiques qui constituent un défi au modèle de démocratie libérale occidentale, où le droit du plus fort prend parfois le dessus, et où le droit international est souvent relégué au second plan, la Suisse aussi pourrait – au delà de toute considération économique – profiter d'une plus forte intégration dans la communauté de valeurs européenne.

Un débat qui nous concerne tous – pas seulement quelques-uns

Sur la lancée de la réussite économique qu'il a connue jusqu'à aujourd'hui, notre pays se laisse aller à une certaine inertie dans le débat qui doit décider de son rôle futur sur le continent européen. Les discussions polarisent fortement les positions, négligent souvent les faits historiques et occultent les réalités européennes ainsi que les développements politiques dans le monde. Le penchant helvétique pour le statu quo conduit à demeurer indéfiniment dans l'indécision. Cette non-décision est également le reflet d'une division dans la société au sujet non seulement des relations extérieures, mais aussi de l'équilibre à trouver à

l'interne entre l'action collective et étatique d'une part, et l'action individuelle d'autre part.

Pourtant, le statu quo ne pourra être maintenu éternellement, pas plus à l'intérieur du pays que pour les relations extérieures. Si la Suisse veut se préparer à l'avenir, elle doit mener dès maintenant une franche discussion sur la voie économique et politique à suivre pour les prochaines décennies – et non pas, comme cela arrive souvent, des simulacres de joutes sur des questions formelles de souveraineté. Les points à discuter incluent les avantages et les inconvénients des différentes options, leurs chances et leurs risques, leurs contradictions et leurs opportunités – objectivement, avec engagement et sans a priori. Il est temps de sonner le signal pour agir.

Des luttes de redistribution en lieu et place du progrès

L'immobilisme règne cependant aussi en interne. Ainsi, malgré plusieurs tentatives, la Suisse n'est pas parvenue à donner à sa prévoyance vieillesse une base financière pérenne. Au contraire, elle se débat encore pour repousser la réalité démographique d'une population au vieillissement rapide, ainsi que le fait incontournable que la période d'activité de nos parcours de vie devra être prolongée. En politique de santé, la Suisse adopte une attitude similaire. Nous fulminons chaque année contre la forte hausse des primes d'assurance-maladie, mais ne trouvons aucun moyen de donner une assise financière solide à notre système de soins et de mettre en œuvre les gains d'efficacité inexploités. Malgré les encombrements sur les routes et les trains bondés aux heures de pointe, des problèmes que nous nous sommes créés tous seuls, nous n'abordons toujours pas sérieusement la question de la vérité des coûts des transports et la possibilité d'un Mobility Pricing. On préfère continuer à développer les capacités de transport, avec de lourdes conséquences financières supplémentaires pour l'avenir. Dans le domaine de la formation, les choses avancent peu également. Au niveau de la scolarité obligatoire, les écoles suisses ont pris du retard en comparaison internationale dans l'apprentissage des compétences numériques, mais rien ne parvient à atténuer véritablement la résistance de l'école face à l'informatique.

On pourrait multiplier de tels exemples presque à volonté. La Suisse repousse un nombre croissant de problèmes devant elle, et donne l'impression d'un pays quasiment à l'arrêt, enlisé dans des combats pour plus de redistribution. Comment expliquer autrement que l'on propose une augmentation des allocations pour enfants dans le but d'accroître les chances de faire accepter la réforme (inévitabile) de l'imposition des entreprises?

L'intensification des luttes politiques pour plus de redistribution est souvent symptomatique d'une absence de croissance. Tandis que le surcroît de valeur ajoutée se redistribue pratiquement de soi-même à travers les mécanismes de marché et vient profiter à la population active (par exemple par des hausses de salaire), les économies en stagnation créent une incitation politique à redistribuer la richesse existante au profit de son propre groupe d'intérêts. Certes, l'économie suisse a continué à croître modestement ces dernières années. Mais la croissance actuelle est principalement due au fait que nous engageons toujours plus de ressources dans la production – temps de travail, énergie, capitaux, sol. Mais il nous faudrait plutôt une croissance en profondeur, c'est-à-dire accroître la création de valeur avec le niveau actuel de ressources.

Parlons de productivité

Ce qui précède montre l'importance primordiale de la productivité (parfois décriée), c'est-à-dire la valeur créée par heure de travail ou par franc de capital utilisé. Depuis longtemps, cette variable progresse lentement en Suisse – et surtout à un rythme encore plus faible qu'à l'étranger. Il nous faut donc toujours plus d'efforts et de sacrifices pour améliorer notre niveau de prospérité. Un malentendu fondamental se cache peut-être ici: le but des réformes économiques libérales et des recherches d'efficacité dans l'Etat n'est pas d'exiger toujours plus d'efforts et de sacrifices de la part des actifs. Au contraire: les progrès de productivité permettent justement d'obtenir un plus grand résultat avec le même effort, ou de maintenir le même niveau de prestations avec moins de travail. De ce point de vue, la productivité est aussi le fondement d'un mode de vie libéral et librement choisi. La majorité des chercheurs en sciences économiques conviennent que la croissance de la productivité dépend de deux facteurs clés: l'innovation et la concurrence. La numérisation nous offre d'immenses

opportunités d'innovation et donc d'améliorations de productivité. Mais ici aussi, les risques (qui existent, bien évidemment) sont bien plus souvent invoqués que les opportunités. Des réglementations sont mises en place qui, au nom du maintien des acquis, essaient de freiner la numérisation. Similairement, les bénéfices de la concurrence économique sont perçus de façon de plus en plus floue dans l'opinion publique. La concurrence n'est aucunement le «droit du plus fort» au sens d'un darwinisme social. C'est avant tout un processus de découvertes, créateur de nouvelles idées, de nouveaux produits et de nouvelles méthodes – et donc précisément d'innovation. Tout cet ensemble de relations doit être discuté. Ici encore, il est temps de sonner le réveil et d'agir.

Interdire de penser n'est pas suisse

La société suisse a fortement accentué les différences ces dernières décennies: différents milieux, différentes visions du monde, différents systèmes de valeurs. Dans le cadre d'une société ouverte, il s'agit d'un processus normal et qui donne en soi motif de se réjouir. Parallèlement, nous avons quelque peu perdu la capacité à communiquer ouvertement entre nous, au-delà des frontières tracées par nos différentes conceptions du monde: il faut savoir accueillir le point de vue de la partie adverse, remettre en question avec esprit critique nos propres positions, affûter et polir nos arguments. En effet, dans notre société pluraliste pratiquant la démocratie directe, la disposition à une compréhension mutuelle est le fondement de toute prise de décision politique durable. Nous devons consciencieusement cultiver cette culture de confrontation constructive; sans cette aptitude, il n'est presque plus possible d'avancer.

Les six esquisses d'avenir présentées dans ce Livre blanc entendent faire tomber les interdits pesant sur la réflexion, stimuler les débats et remettre certaines idées dans le champ du pensable dont elles avaient été exclues. Il est bien évident que selon ses centres de préoccupation, son parcours de vie, ses convictions personnelles et son origine, chacun pourra avoir des vues différentes sur les questions fondamentales pour l'essence de la Suisse et l'image qu'elle a d'elle-même. Mais ce sont précisément ces questions qu'il s'agit d'éclaircir dans des débats ouverts, constructifs et démocratiques. Nous devons tous nous impliquer dans le choix de la voie future du pays.

Postface

Kaspar Villiger

I
 Nous en Suisse, nous sommes les meilleurs! Tous nos indicateurs macro-économiques sont excellents. Nous comptons le plus grand nombre de Prix Nobel et d'entreprises listées dans le Fortune 500, en proportion à notre nombre d'habitants. Nous faisons partie des pelotons de tête des classements mondiaux en matière d'innovation, d'attractivité et de dépôts de brevets. Depuis des années, les revenus se répartissent de façon équilibrée en comparaison avec les autres pays. Le degré de satisfaction des Suisses à l'égard de leur gouvernement atteint des sommets. Le niveau de sécurité est remarquable. Bien sûr, tout n'est pas parfait chez nous non plus. La démocratie est toujours un parcours cahoteux et inachevé. Mais les forces politiques qui se nourrissent de la culture des problèmes réels, ou des problèmes qu'ils créent à force d'en parler, devraient se plier à une remarquable gymnastique intellectuelle pour faire dire aux données statistiques objectives que nous nous trouvons dans une situation insoutenable.

Malheureusement, l'histoire enseigne que les états paradisiaques durent rarement éternellement et qu'ils portent les hommes à l'autosatisfaction, l'auto-complaisance et l'arrogance. La langue populaire ne dit pas sans raison que l'orgueil précède la ruine. Un observateur impartial ne saurait manquer de remarquer des signes sur le mur, lesquels invitent à la prudence et à la pondération. La polarisation du débat politique et la rigidité obstinée dont fait preuve chaque camp accentuent la difficulté de trouver des compromis sensés. Les échecs de réformes urgentes s'enchaînent depuis déjà assez longtemps, par exemple celles concernant l'imposition des entreprises, la prévoyance vieillesse ou encore la relation avec l'UE. Une accumulation d'initiatives populaires hostiles à l'économie crée un climat d'insécurité juridique pour les investisseurs et les entreprises. La densité réglementaire s'épaissit et s'épaissit encore, réduisant toujours davantage les marges de liberté des individus et des entreprises. De grands Etats jouissant d'une prédominance politique et économique essaient d'étouffer les avantages comparatifs dont bénéficient de petits concurrents performants comme la Suisse en imposant des carcans fiscaux et réglementaires à grande échelle. Les poussées de protectionnisme compliquent la tâche des petites économies ouvertes. Un de nos plus grands atouts, le fédéralisme, se vide peu à peu

de sa substance en raison de la centralisation rampante et d'une imbrication croissante des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement.

Face à tous ces problèmes, dont certains sont de notre propre cru et d'autres nous viennent de l'extérieur, les avis sont fort divergents quant à la voie que le pays doit emprunter pour rester sur le chemin de sa réussite passée. Des camps irréciliables s'opposent: par exemple les partisans du cloisonnement contre les adeptes de la globalisation, les isolationnistes contre les cosmopolites, les conservateurs contre les progressistes, les promoteurs de l'intervention de l'Etat contre les défenseurs du libéralisme et de l'économie de marché, ou encore les protectionnistes contre les tenants du libre-échange. Et toutes ces lignes de démarcation entre grandes tendances s'entrecroisent souvent avec les autres divisions de notre société, entre ville et campagne, jeunes et vieux, Alémaniques et Romands, gauche et droite. Une bruyante cacophonie d'opinions diverses et variées est cependant tout à fait caractéristique des démocraties bien vivantes. Ce n'est pas elle le vrai problème. C'est précisément une force de la démocratie – comme l'a montré le prix Nobel d'économie Douglass North – de savoir trouver, par la confrontation des opinions et des intérêts divergents, des solutions viables à de nouveaux problèmes plus rapidement que n'en sont capables les autocraties (North et al. 2011). Le problème est bien plus que nous semblons avoir perdu notre capacité à briser les parois de notre bulle, de notre chambre d'écho où résonnent nos préjugés; que nous semblons avoir désappris à ne pas couvrir d'invectives les personnes d'opinions différentes à l'intérieur de leur propre chambre d'écho, mais à engager la discussion avec eux pour confronter nos opinions; désappris à considérer les personnes d'avis différents comme des contributeurs constructifs au débat d'idées, et non pas comme des ennemis politiques aux sombres intentions. Celui qui par exemple traite ses adversaires politiques, le gouvernement et les tribunaux de bandes d'escrocs sape tout autant les bases de réussite de notre vivre-ensemble que celui qui diffame en bloc tous les dirigeants d'entreprise en leur accolant l'étiquette de profiteurs et d'exploiteurs. Comment donc transformer la guerre de tranchée acharnée en un débat constructif entre adversaires politiques qui se respectent et cherchent les meilleures voies possibles pour l'avenir?

II

Lorsque l'on souhaite définir la voie future d'un Etat, il est nécessaire de répondre, essentiellement, à trois questions. Que sont en droit d'attendre les individus de leur Etat à l'avenir ? A quoi ressemble le monde dans lequel l'Etat doit satisfaire ces attentes ? Et quelles mesures doivent être prises pour que l'Etat puisse remplir ces attentes ? Dans cette triade, la grande difficulté réside dans le fait que personne ne connaît ce futur. Cependant, nous pouvons, en premier lieu, essayer de nous mettre d'accord sur ce que nous sommes en mesure et en droit d'attendre de l'Etat. En second lieu, nous savons jusqu'à un certain degré, grâce à l'expérience et à la science économique, comment les individus et l'économie réagissent aux différentes décisions politiques. Mais nous ignorons ce à quoi ressemblera le monde dans dix, vingt ou trente ans. C'est ici, et c'est notre troisième point, que la pensée par scénarios vient en aide. Elle permet de développer des variantes d'actions politiques et d'évaluer les conséquences que celles-ci auraient sur l'Etat, ses citoyennes et ses citoyens, sur fond de différents futurs possibles et vraisemblables. Il est alors possible de dégager une palette de stratégies raisonnables. Avec son «Livre blanc Suisse», Avenir Suisse met à disposition une base de discussion à la fois intellectuellement stimulante et propice aux débats. Ses six scénarios plausibles permettent de structurer les échanges, sans préjuger des conclusions finales, sur les questions qui intéressent notre avenir. Je souhaite à présent aborder brièvement chacune de ces questions.

III

Que pouvons-nous donc attendre d'un Etat, et que sommes-nous en droit d'attendre de lui ? Cette question est tout autre que triviale. Pour fonctionner, un Etat a besoin de l'approbation de ses citoyennes et citoyens. Autrement dit, il a besoin d'une légitimité politique. Cette légitimation peut, comme en Suisse, procéder de la base : de petits Etats se sont rassemblés et ont délégué les unes après les autres à un pouvoir central les tâches qui se résolvait mieux par mutualisation. Les gouvernements autocratiques essaient au contraire d'asseoir leur légitimité par le haut : pour Poutine, la Russie est cernée d'ennemis et il est de son devoir de réparer l'humiliation que le pays a subie après la désintégration de l'Union soviétique en conduisant avec succès la résistance contre ces ennemis et en menant des guerres victorieuses en Syrie et en Ukraine. Cette mission

proclamée historique revêt une plus haute priorité que le bien de son peuple. Et cela semble fonctionner jusqu'ici. Les théocraties tirent leur légitimité de la religion. Le pouvoir d'Erdogan tire sa justification d'une résistance prétendument nécessaire contre des ennemis réels et inventés, de même que l'Iran et l'Arabie saoudite cherchent chacun un moyen de légitimation dans leur hostilité réciproque. «Nous contre les autres», c'est une recette ancestrale pour unir un peuple. Elle est également utilisée par les nationalistes et les populistes qui cherchent une légitimation dans l'unité ethnique, linguistique et culturelle. Le slogan «Make America Great Again» est également une tentative de réparer la légitimité déliquescence d'un Etat qui a failli dans certaines de ces missions en redonnant à la population une nouvelle fierté nationale. L'UE essaie aussi de renforcer sa légitimité par le haut et de convaincre les citoyens par toutes sortes d'initiatives bien-faisantes que c'est bien elle qui rend la vie meilleure pour tous. La légitimité que l'Europe tirait de son projet d'union pour la paix a perdu de sa vigueur depuis que la population ne voit plus la paix européenne comme une conquête à préserver sans relâche, mais comme une situation allant de soi.

La construction par la droite nationaliste suisse d'une image hostile de l'UE est pareillement une tentative d'unir son pays en lui donnant un «ennemi», tout comme la diabolisation des multinationales et du capitalisme par la gauche. Je crois pourtant que notre petit Etat, avec son ouverture au monde et ses réussites, n'a pas besoin de telles béquilles artificielles pour se légitimer. Il est suffisant d'aspirer à un Etat qui permette à des individus responsables de vivre dans la dignité, la liberté, la sécurité et la prospérité. Dans un tel Etat, les individus ont la possibilité de s'épanouir et vivre selon leurs talents et leurs penchants. Ce sont donc aussi ces quatre caractéristiques, prospérité, liberté, stabilité et sécurité, qu'un Etat doit garantir pour répondre à ces attentes. Naturellement, les individus aiment se sentir membres d'un Etat qui leur donne un sentiment de «grandeur» ou de «supériorité». Mais ce sont là des qualités dont la seule finalité n'est souvent que de servir de compensation psychologique aux graves manquements de l'Etat envers son peuple dans d'autres domaines. Un petit Etat doit savoir se contenter de moins. Il doit lui suffire de travailler à assurer les quatre caractéristiques citées ; et il y réussit souvent mieux que les grands Etats aux plus grandes ambitions. Il serait injuste de ne pas le souligner ici : une démocratie

intelligemment conçue, couplée d'un Etat de droit aux garanties institutionnelles, est la mieux à même de produire un Etat de cette qualité. Néanmoins, au-delà des prérequis de démocratie et d'Etat de droit, il existe toujours différentes voies pour mener un Etat vers le succès. Rien n'est sans alternative dans la réalité. La Norvège trouve sa réussite en tant que membre de l'EEE. Les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne, par exemple, rencontrent le succès en évoluant au sein de l'UE. Le Tyrol du Sud, avec son statut de province autonome, enregistre des résultats étonnamment positifs dans une Italie toujours au bord du précipice. Singapour, en tant qu'Etat indépendant et malgré quelques lacunes démocratiques, peut lui aussi présenter une performance remarquable. Il est donc parfaitement légitime, même pour un Etat prospère, de se demander encore et toujours si ce qui a fait ses preuves par le passé est également un bon choix pour l'avenir.

IV

Pour évaluer le succès futur de notre pays, le «Livre blanc Suisse» se réfère à l'évolution de sa performance économique mesurée par le produit intérieur brut. Les quatre critères que je propose pour juger de la réussite d'un Etat montrent cependant que les aspects qualitatifs de stabilité, liberté et sécurité ont une tout aussi grande importance que le niveau de vie, pris comme concept générique pour rendre compte de la prospérité économique. Il est malgré tout acceptable de donner une place centrale à la performance économique d'un pays, car assurer un niveau de vie satisfaisant est une condition nécessaire, quoique non suffisante, de la réussite d'un Etat. Cependant, sans prospérité, ni la stabilité ni la liberté ne peuvent se concrétiser pour les individus.

Or, si un Etat vise à assurer la prospérité, son action politique ne dispose pas d'un nombre infini de degrés de liberté pour y parvenir. L'expérience et la science économique ont accumulé une somme considérable d'enseignements sur la manière dont les richesses se créent, ou précisément ne se créent pas. Il existe donc des critères parfaitement fonctionnels pour juger de l'impact qu'un scénario de politique économique devrait avoir sur l'évolution du niveau de prospérité. C'est un des mérites du «Livre blanc Suisse» d'avoir entrepris, avec une solide compréhension de l'économie, d'appliquer cette analyse sur six scénarios plausibles.

Je souhaite à présent présenter ici, à grands traits, quelques fondamentaux économiques nécessaires à la création de richesses. La richesse résulte du travail des hommes. Nous savons aujourd'hui que les institutions ont un rôle décisif pour créer les conditions qui amèneront ou non les individus à se montrer motivés pour investir, prendre des risques, se surpasser ou faire mieux que la moyenne, suivre des formations initiales et continues; ou bien, au contraire, à laisser tout cela de côté (Acemoglu et Robinson 2012). Si les institutions créent les bonnes incitations, c'est la Corée du Sud; dans le cas contraire, c'est la Corée du Nord. Cette motivation créatrice de richesses chez les individus et les entreprises n'apparaît que dans une économie de marché laissant une liberté d'action suffisante, ainsi que dans un cadre institutionnel qui permette un renouvellement continu et dans lequel les efforts sont récompensés. C'est la raison pour laquelle les économies étatiques, ainsi que les économies de marché dénaturées par les interventions de l'Etat, ne génèrent pas ou trop peu de prospérité. Mais nous savons aussi que les êtres humains montrent une préférence innée pour la justice et qu'ils n'acceptent pas de trop grandes inégalités sociales (Gintis et al. 2004). Comme l'économie de marché crée cependant des inégalités, l'Etat doit les aplanir en veillant à une redistribution appropriée à travers les impôts et les institutions sociales. Il doit également fournir une aide adéquate à ceux que les nécessaires processus permanents de renouvellement ont laissé pour compte. Si elle omet de réaliser tout cela, l'économie de marché perd son acceptation politique, ce qui conduit à des interventions gouvernementales qui menacent la prospérité. C'est pourquoi les modèles libertariens souvent propagés ne fonctionnent pas. Il y a deux risques d'excès: trop de redistribution qui étouffe la motivation à s'investir d'une part; trop peu de redistribution qui détruit l'acceptation de l'économie de marché d'autre part. Tous deux ont pour effet de diminuer la prospérité. Un minutieux effort d'équilibrage s'impose donc pour trouver la juste mesure de redistribution. Toutefois, même à l'intérieur de ces contraintes économiques, toutes sortes de variantes très différentes peuvent être mises en œuvre avec succès. Les critères culturels jouent également un rôle dans l'analyse. L'acceptation d'un niveau d'imposition élevé varie par exemple significativement entre la Suisse et les pays scandinaves, ce qui a une incidence sur la politique économique.

V

Tournons-nous à présent vers la question capitale de la méthode de réflexion sous forme de scénarios ! La politique et l'économie marchent toujours avec un voile d'incertitudes sur les évolutions futures. Nous ne savons ni à quoi ressemblera le contexte global demain, ni quels effets les mesures que nous prenons aujourd'hui auront précisément sur notre situation future. La politique et l'économie mondiales sont des systèmes aux interdépendances complexes, présentant de nombreuses boucles de rétroaction difficilement identifiables. En cas de chocs, de tels systèmes réagissent souvent de façon imprévisible. Les événements aléatoires y jouent un rôle dont notre cerveau sous-estime l'importance. C'est pourquoi la plupart des prévisions, y compris celles des experts, se révèlent inexactes (Kahneman 2012). Seul un nombre minimal des événements qui nous préoccupent si vivement aujourd'hui et qui dominent nos agendas politiques avait été prévu il y a dix ans : ni la gravité et la durée de la crise financière, la migration de masse déferlant sur l'Europe, la prise de la Crimée par la Russie, la menace atomique de la Corée du Nord, le mépris systématique des règles, coutumes et organisations internationales par un nouveau président des Etats-Unis, ou le retour d'une Turquie autrefois en pleine transformation dans un corset d'autoritarisme religieux. Nous devons par conséquent supposer que le monde dans dix ans sera différent de ce que nous pouvons imaginer aujourd'hui. C'est pourquoi nous devons résister à la tentation de prolonger, sans plus d'esprit critique, les tendances perceptibles aujourd'hui, ou prendre garde à ne pas être victime du biais de confirmation de l'existant. Mais nous ne devons pas simplement ignorer non plus ces tendances et le statu quo. Quelques aspects se développeront tels qu'ils se dessinent aujourd'hui, d'autres pas du tout. Prétendre savoir lesquels est pure spéculation. Néanmoins, nous ne devons pas sous-estimer notre capacité à imaginer l'avenir. Nous sommes en mesure de nous représenter différents futurs possibles et nous sommes capables d'évaluer les conséquences que les différentes stratégies sont susceptibles d'avoir dans ces différents avènements. Parce que ces combinaisons peuvent conduire à un nombre exponentiel de cas à étudier, nous devons cependant schématiser ce processus en sélectionnant des scénarios simplifiés, mais les plus plausibles possibles. Naturellement aucun scénario, aussi intelligemment construit soit-il, ne se matérialisera dans la réalité. Mais en nous obligeant à penser par scénarios, nous changeons notre attitude d'esprit.

Nous dépassons les interdictions de penser. Les préjugés bien établis menacent de vaciller. De nouveaux angles d'approche apparaissent tout à coup. Il devient possible de briser des tabous. Les discussions chaotiques prennent une direction et se structurent. Les points faibles dans une analyse ressortent à la surface. Nous sommes mieux préparés à l'imprévu, ce qui rend sa maîtrise plus facile.

VI

Le «Livre blanc Suisse» soumet à la discussion six scénarios judicieusement construits, ainsi que les prévisions bien étayées des conséquences économiques de chacun d'eux. Cette discussion permet de faire ressortir les questions essentielles auxquelles la Suisse doit apporter une réponse politique, que celle-ci vienne d'un consensus national ou qu'elle soit tranchée par votation pour mettre fin aux dissensions.

Si j'essaie de pousser plus avant le processus de simplification entrepris avec les six scénarios et de le réduire au noyau le plus dur, j'obtiens cinq simples questions auxquelles il sera nécessaire de répondre en définitive, ainsi qu'une contrainte primordiale qui devra se trouver satisfaite en toutes circonstances. Je commence par cette condition essentielle : la motivation des individus à créer de la prospérité par leur travail doit être préservée à tout prix. Sans économie performante, toutes les prestations que nous attendons de l'Etat, et auxquelles nous nous sommes habitués, ne peuvent plus être financées : un robuste filet de sécurité sociale, une solide prévoyance vieillesse, un système de formation performant, des infrastructures qui fonctionnent, un système de santé efficient, la propreté des eaux et de l'air, etc. Si cette condition primordiale ne peut plus être satisfaite, les oppositions politiques et les luttes de redistribution prendront un tout autre tournure et des dimensions insoupçonnées pour la Suisse. Cette contrainte impose en même temps de claires limites économiques à de nombreux autres objectifs idéalisés. Mais elle n'implique pas – et le «Livre blanc Suisse» l'illustre avec brio – qu'il n'existe qu'une seule option politique, sans aucune alternative possible.

Les cinq questions centrales sont les suivantes :

- 01_ Quel est notre besoin d'ouverture à la globalisation, ou inversement, quel degré d'isolement à la mondialisation pouvons-nous ou voulons-nous nous permettre?
- 02_ Quel est notre besoin de redistribution, et quelle est notre limite en ce domaine?
- 03_ Où fixer la limite entre responsabilité personnelle et assistance, ou entre liberté et réglementation?
- 04_ Quel sens donner à la souveraineté aujourd'hui, et de quel degré de souveraineté avons-nous besoin?
- 05_ Quel est notre besoin d'immigration, et quelle est notre limite en ce domaine?

Sur chacune de ces questions, je voudrais faire un petit nombre de remarques en m'efforçant de ne pas laisser trop transparaître mes propres préférences. Il est clair à mes yeux que la Suisse, sans intégration dans le marché mondial où se répartissent les productions des biens et de services, serait restée un pays en voie de développement. La globalisation et le commerce mondial sont notre véritable élixir de vie économique. Cela répond déjà fondamentalement à la première question. La protection des produits agricoles, les exigences écologiques et sociales spéciales auxquelles sont soumises les importations, les réglementations disproportionnées touchant les sociétés exportatrices pour faire appliquer l'idée suisse de justice sur les marchés d'exportation, les trains spéciaux de protectionnisme et autres mesures similaires, peuvent significativement nuire à l'attractivité de la Suisse comme place économique exportatrice, et ainsi échouer à satisfaire la contrainte primordiale posée ci-dessus. Le tracé exact des limites doit faire l'objet d'une mesure minutieuse. Mais le principe du libre-échange reste central.

La deuxième question est plus délicate. J'ai expliqué pourquoi l'économie de marché n'a pas seulement pour prérequis une liberté économique suffisante, mais aussi un niveau approprié de redistribution. Car seule cette redistribution rend l'économie de marché politiquement acceptable. Mais que signifie approprié? Trouver un équilibre entre la compensation des inégalités et les incitations à l'activité économique est un processus politique permanent. Il est finalement dans

l'intérêt bien compris du petit nombre de bénéficiaires de la redistribution de ne pas laisser se tarir les incitations à l'activité économique, car cela entraînerait sinon une érosion du substrat d'où sont extraites les prestations de redistribution. La redistribution ne peut avoir pour but de rendre tout le monde uniformément pauvre.

La troisième question est aussi fondamentalement une affaire d'arbitrage. La réussite de la Suisse repose sur une grande liberté laissée aux marchés et sur une large responsabilité personnelle laissée à chacun, ce qui se reflète dans une quote-part de l'Etat modérée par rapport à d'autres pays. Ces deux atouts sont mis sous tension par un accroissement rapide des réglementations qui restreignent les marges de liberté de l'économie de marché et par les efforts visant à substituer à la responsabilité individuelle une assistance étatique. Les pays scandinaves montrent que c'est aussi une voie qui peut fonctionner. Cependant, il semble que le modèle scandinave a atteint ses limites. D'après un principe connu (mais aussi controversé) parmi les économistes sous le nom de loi de Wagner, la quote-part de l'Etat augmente avec l'amélioration du niveau de vie, parce que celle-ci entraîne une hausse de la demande de services publics. Mais il est évident qu'une quote-part de 100 % ne permettra pas d'atteindre un niveau de vie supérieur à la moyenne. La Corée du Nord et la RDA se rappellent ici à notre bon souvenir. Il doit donc exister un point à partir duquel une augmentation de la quote-part de l'Etat commence à être corrélée avec une baisse de la croissance. Les forces politiques en Suisse devront débattre et décider s'il convient ou non de franchir ce point.

La quatrième question se rapporte au débat sur la souveraineté nationale, qui a fait chez nous l'objet d'un durcissement idéologique. Ce débat a dégénéré en une opposition binaire entre blanc et noir, entre la souveraineté et la satellisation, entre le patriotisme et la trahison d'Etat. Sur ce point, dans notre monde interconnecté, où de nombreux problèmes ne peuvent être résolus que par la collaboration de plusieurs Etats, et où certaines régulations des échanges économiques doivent être fixées à un niveau supranational, plus aucun pays n'est absolument souverain. La Suisse elle-même n'a jamais été en pratique au cours de son histoire aussi parfaitement souveraine que ce que les patriotes exclusifs modernes

voudraient nous faire croire. Que la Suisse se trouve aujourd'hui dans une situation aussi avantageuse n'a également rien à voir avec le fait qu'elle a autrefois rejeté l'adhésion à l'EEE. C'est au contraire bien plutôt à mettre en relation avec le fait que la Suisse a essentiellement pris trois volets de mesures après le non à l'EEE : premièrement, elle a engagé un impressionnant effort, connu sous le nom de «Swisslex», de mise en œuvre autonome des libéralisations qu'elle aurait été contrainte de réaliser si elle avait accepté l'EEE. Deuxièmement, elle a arraché à l'UE, au terme d'un laborieux processus de négociations qui menaça à plusieurs reprises de rompre, des Accords bilatéraux dont certains nous ont apporté des avantages indispensables à notre croissance, souvent injustement minimisés. Troisièmement, elle a régulièrement adapté de façon volontaire, en fonction des nécessités, le droit de l'UE afin d'éviter des obstacles au commerce ou d'autres préjudices. Il serait extrêmement intéressant d'examiner les différences concrètes que présenterait aujourd'hui la Suisse si nous avions adhéré à l'EEE, et d'étudier si ces différences auraient vraiment porté atteinte au cœur de notre identité politique, dont nous sommes fiers à juste titre. Il est parfaitement possible de soutenir qu'une souveraineté définie de façon pragmatique n'est nullement entamée si le pays entre dans une relation contractuelle telle qu'un accord-cadre intelligemment stipulé avec l'UE, dans la mesure où un tel accord nous assure l'accès, décisif pour notre prospérité, au marché qui est de loin le plus important pour nos exportations. Il est bien évident que, pour des raisons de souveraineté, un tel accord doit pouvoir être dénoncé, même si une résiliation pourrait être lourde de conséquences.

Il faut se féliciter que le «Livre blanc Suisse» présente également le scénario de l'adhésion à l'UE, parce que cette option pourrait bien se révéler opportune voire nécessaire selon les évolutions futures. Je dis cela après avoir toujours été un opposant clairement déclaré à l'adhésion, et en l'étant encore aujourd'hui. Si le monde évolue, comme il est possible de l'envisager, de manière à comprendre un petit nombre de larges blocs de libre-échange qui se ferment les uns aux autres, alors un petit Etat qui dépend de ses exportations et de l'ouverture de marchés, et qui n'appartiendrait à aucun de ces blocs, pourrait très rapidement périliciter et perdre sa capacité à générer une prospérité suffisante pour ses habitants. Une Suisse qui connaîtrait plusieurs années de stagnation économique et un taux de

chômage de 15% pourrait voir son climat politique se renverser brutalement. Nous pourrions avoir un petit avant-goût d'une telle situation mondiale si l'UE et les Etats-Unis concluaient un accord de libre-échange et que nous restions sur la touche sans bénéficier d'un tel accord. Cela contraindrait de nombreuses entreprises exportatrices suisses à transférer des postes de travail vers l'UE pour ne pas perdre l'immense marché américain.

La cinquième question touche à un dilemme qui ne peut que difficilement être résolu. Notre économie, extrêmement forte en proportion de la taille du pays, doit attirer les meilleurs talents de l'étranger si elle veut rester à la pointe des évolutions technologiques. Avec l'arrivée des baby-boomers à l'âge de la retraite, le problème va considérablement s'accroître. La Suisse reste donc dépendante de l'immigration. Mais on ne doit pas en même temps banaliser le fait qu'une large immigration pose aussi des problèmes. La recherche d'une voie politiquement acceptable devra ici nous occuper intensément.

VII

Quelle Suisse voulons-nous être en l'an 2030? Il faut donner crédit au «Livre blanc Suisse» d'avoir brossé de saisissants portraits de «Suisse» possibles et d'en présenter les avantages et les inconvénients sur la base de critères plausibles et économiquement cohérents. Il fournit ainsi un support de discussion qui essaie de mettre en évidence, au-delà des convictions et des préjugés endurcis, les décisions que devra prendre notre pays dans les années à venir, ainsi que les conséquences probables de ces décisions. Il donne ainsi l'opportunité d'initier un processus de maturation et de fermentation politique, qui n'épuise pas seulement son énergie en luttes acharnées pour ou contre l'âge légal de la retraite à 65 ans pour les femmes, pour ou contre un accord-cadre avec l'UE, pour ou contre l'achat d'un avion de combat, mais qui cherche les voies stratégiques qui permettront à la Suisse de poursuivre son chemin de réussite également à travers les périodes de turbulences. Il est à espérer qu'il ne suscite pas de «dialogues de sourds», mais des discussions entre individus de convictions les plus différentes, qui ne cherchent pas seulement à persuader, mais aussi à écouter.



Liste des abréviations

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
AEE	Agence européenne pour l'environnement
AELE	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance-invalidité
ALE	Accords de libre-échange
BCE	Banque centrale européenne
BNS	Banque nationale suisse
CCT	Convention collective de travail
CE	Communauté européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CESP	Centre européen de stratégie politique
CFE	Chemins de fer fédéraux suisses
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COMCO	Commission de la concurrence
CPE-E	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CPE-N	Commission de politique extérieure du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale
EAR	Echange automatique de renseignements
EEE	Espace économique européen
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EPT	Equivalent plein temps
Finma	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FME	Fonds monétaire européen
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
LCP	Libre circulation des personnes

LEFin	Loi sur les établissements financiers		
LPP	Loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité		
LSFin	Loi sur les services financiers		
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive Directive concernant les marchés d'instruments financiers		
MIT	Massachusetts Institute of Technology		
MRA	Mutual Recognition Agreement Accord de reconnaissance mutuelle		
NAFTA	North American Free Trade Agreement Accord de libre-échange nord-américain		
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes		
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques		
OIT	Organisation internationale du travail		
OMC	Organisation mondiale du commerce		
ONU	Organisation des Nations Unies		
PC	Prestations complémentaires		
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune		
PCR	Programmes-cadres de recherches de l'Union européenne		
PIB	Produit intérieur brut		
PME	Petites et moyennes entreprises	TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
RCCH	Registre central des coopératives d'habitation		Traité de libre-échange transatlantique (TAFTA)
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership	TTP	Trans-Pacific Partnership
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations		Accord de partenariat transpacifique
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	TUE	Traité sur l'Union européenne
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
		UE	Union européenne

Bibliographie

- Acemoglu, Daron et Robinson, James A. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- AELE, Association européenne de libre-échange (2018): *Free Trade Agreements and Trade Relations by Country*. <http://www.efla.int/free-trade/free-trade-agreements>. Consulté le 10.04.2018.
- Ammann, Matthias; Schellenbauer, Patrik et Grünenfelder, Peter (2018): *Les hautes écoles suisses – Plus d'excellence, moins de régionalisme – Un programme de compétitivité en 10 points*. Zurich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-hautes-ecoles-suisses-plus-dexcellence-moins-de-regionalisme/>. Consulté le 22.03.2018.
- Arvanitis, Spyros; Hollenstein, Heinz; Ley, Markus et Stucki, Tobias (2011): *Die Internationalisierung des Dienstleistungssektors und der Industrie der Schweizer Wirtschaft*. <https://www.econstor.eu/obitstream/10419/54706/1/668940972.pdf>. Consulté le 22.03.2018.
- Baltensberger, Ernst (2016): *Der Schweizer Franken. Eine Erfolgsgeschichte*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Bibliothèque du Parlement (2017): *Actes Législatifs de l'assemblée fédérale*. <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/faits-donnees-chifrees>. Consulté le 28.03.2018.
- Bommes, Michael et Geddes, Andrew (2000): *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*. Londre et New York: Routledge.
- Buomberger, Peter et Schlegel, Tobias (2016): *Sortir de la jungle réglementaire II – Apprendre des expériences étrangères*. Zurich: Avenir Suisse.
- Chancellerie Fédérale (2015): *Nombre de pages Recueil systématique du droit fédéral. Données brutes non publiées*.
- Commission européenne (2017): *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf. Consulté le 12.04.2018.

- Conseil fédéral (2015): Rapport en réponse au postulat Keller-Sutter 13.4022 «Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux». Berne: Juin 2015.
- Conseil fédéral (2013): Rapport sur les coûts de la réglementation. Berne: Décembre 2013.
- Conseil fédéral (2006): Rapport Europe 2006. Berne: Juin 2006.
- Cowen, Tyler (2017): *The Complacent Class: The Self-Defeating Quest for the American Dream*. New York: St. Martin's Press.
- DFAE, Département fédéral des affaires étrangères (2017): La Suisse et l'UE en chiffres. <https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/dienstleistungen-publikationen/schweiz-eu-in-zahlen.html>. Consulté le 28.03.2018.
- Dümmler, Patrick (2016): Pour une Suisse ouverte aux échanges commerciaux – Une stratégie en trois piliers pour le commerce extérieur du pays. Zurich: Avenir Suisse.
- Epiney, Astrid (2015): Relations Suisse – UE: Status quo et perspectives. Dans: Schellenbauer, Patrik et Schwarz, Gerhard (Hrsg.): Bilatérales – What else? Rester soi-même malgré l'interdépendance. Zurich: Avenir Suisse.
- Gentinetta, Katja (2010): L'idée d'une Suisse souveraine jusqu'à nos jours. Dans: Gentinetta, Katja et Koller, Georg (Hrsg.): La souveraineté en cause. Zurich: Avenir Suisse.
- Gintis, Herbert; Bowles, Samuel; Boyd, Robert et Fehr, Ernst (2004): *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge et Londres: The MIT Press.
- Grünenfelder, Peter (2016): Les bénéfiques de la libre circulation des personnes. Avenir Suisse Blog, 10.10.2016. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/les-benefices-de-la-libre-circulation-des-personnes/>. Consulté le 22.03.2018.
- Halbeisen, Patrick et Straumann, Tobias (2012): Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext. Dans: Halbeisen Patrick, Müller Margrit et Veyrassat Béatrice (Hrsg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Bâle: Schwabe.
- Head-König, Anne-Lise (2010): Dictionnaire historique de la Suisse: Emigration. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7988.php>. Consulté le 19.04.2018.
- Heiniger, Marcel (2006): Dictionnaire historique de la Suisse: Immigration. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7991.php>. Consulté le 19.04.2018.
- Holenstein, André (2015): *Mitten in Europa – Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*. Baden: Hier und Jetzt Verlag.

- Kahneman, Daniel (2012): *Schnelles Denken, langsames Denken*. Munich: Siedler Verlag.
- Maissen, Thomas (2015): *Schweizer Heldengeschichten und was dahintersteckt*. Baden: Hier und Jetzt Verlag.
- Mayer, Thierry; Vicard, Vincent et Zignago, Soledad (2018): Les coûts de la non-Europe revisités. Dans: Banque de France Document de travail n°673. Banque de France.
- Minsch, Rudolf; Schnell, Fabian et Elbel, Roman (2016): La croissance de la Suisse est meilleure que sa réputation. https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/Entwicklung%20odes%20BIP%20pro%20Kopf_f.pdf. Consulté le 22.03.2018.
- Müller, Margrit et Woitek, Ulrich (2012): Wohlstand, Wachstum und Konjunktur. Dans: Halbeisen Patrick, Müller Margrit et Veyrassat Béatrice (Hrsg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Bâle: Schwabe.
- Müller-Jentsch, Daniel (2017): Un avenir économique pour les régions de montagne. Stratégies pour les Alpes et l'Arc jurassien. Zurich: Avenir Suisse.
- North, Douglass C.; Wallis, John J. et Weingast, Barry R. (2011): *Gewalt und Gesellschaftsordnungen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- NZZ (2018): «Brüssel will nicht Macht an sich reißen, sondern die EU für die Zukunft rüsten», Interview de Pawel Swieboda. De: Peter Rásonyi et Ivo Mijnsen. 05.02.2018. <https://www.nzz.ch/international/bruessel-will-nicht-macht-an-sich-reissen-sondern-die-eu-fuer-die-zukunft-ruesten-oder-wir-koennen-nicht-endlos-diskutieren-ld.1354201>. Consulté le 05.03.2018.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2017a): Absage an die Selbstgefälligkeit. De: Peter Grünenfelder. 21.08.2017. <https://www.nzz.ch/meinung/switzerland-first-absage-an-die-selbstgefelligkeit-ld.1311337>. Consulté le 18.03.2018.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2017b): Die überschätzte Attraktivität der Schweiz. De: Patrik Schellenbauer. 22.09.2017. <https://www.nzz.ch/meinung/die-ueberschaetzte-attraktivitaet-der-schweiz-ld.1317760>. Consulté le 18.10.2017.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2016): Studie bricht EU-Tabu. De: René Höltschi. 29.08.2016. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wie-weiter-nach-dem-brexist-studie-bricht-ein-eu-tabu-ld.113650>. Consulté le 06.04.2018.
- OFAC, Office Fédéral de l'aviation civile (2018): *Bewegungen detailliert nach EU-Flughäfen bzw. Nicht-EU-Flughäfen*. Information personnelle.

- OMC, Organisation Mondiale du Commerce (2018): *Time Series on International Trade. Total Merchandise Trade.* <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=>. Consulté le 28.03.2018.
- Riklin, Alois (2010): *Dictionnaire historique de la Suisse: Neutralité.* <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16572.php>. Consulté le 19.04.2018.
- Rother, Natanael (2017): *Comment nous portons-nous?* <https://www.avenir-suisse.ch/fr/microsite/repartition/>. Consulté le 22.03.2018.
- Rühli, Lukas; Hauri, Dominik; Schlegel, Tobias; Salvi Marco; Adler, Tibère et Schellenbauer, Patrik (2016): *CH 1995–2035 Tendances globales, défis nationaux, solutions libérales.* <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/1995-2035/>. Consulté le 22.03.2018.
- Schellenbauer, Patrik et Schwarz, Gerhard (2015): *Bilatérales – what else? Rester soi-même malgré l'interdépendance.* Zurich: Avenir Suisse.
- Schlegel, Tobias (2017): *Libre circulation et mesures d'accompagnement – Pas de corset pour le marché du travail.* Zurich: Avenir Suisse.
- Tages-Anzeiger (2016): *Brisanter Plan für Nach-Brexit-Europa.* De: Vincenzo Capodici. 30.08.2016. <https://www.tagesanzeiger.ch/ausland/europa/Brisanter-Plan-fuer-Nach-Brexit-Europa/story/12287729>. Consulté le 06.04.2018.
- Teulings, Coen et Baldwin, Richard (2014): *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures.* Londres: CEPR Press.
- Veyrassat, Béatrice (2012): *Wirtschaft und Gesellschaft an der Wende zum 20. Jahrhundert.* Dans: Halbeisen Patrick, Müller Margrit et Veyrassat Béatrice (Hrsg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert.* Bâle: Schwabe.
- Villiger, Kaspar (2018): *Demokratie – Jetzt erst recht!* Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- von Tscharner, Benedikt (2017): *Schweizer Europa-Brevier. Wieviel Europa braucht die Schweiz?* Genève: Selbstverlag.

Liste des auteurs

Peter Grünenfelder, Dr. oec. HSG, Directeur d'Avenir Suisse

Patrick Schellenbauer, Dr. oec. publ., Chef économiste et directeur adjoint d'Avenir Suisse

Patrick Dümmler, Dr. sc. ETH et lic. oec. publ., Senior Fellow et responsable de recherche «Suisse ouverte» auprès d'Avenir Suisse

Jennifer Langenegger, MA UZH en économie politique, Researcher auprès d'Avenir Suisse

Verena Parzer-Epp, Dr. oec., responsable communication et production auprès d'Avenir Suisse

Marco Salvi, Dr. sc. EPFL et lic. oec. publ., Senior Fellow et responsable de recherche «Chances et société» auprès d'Avenir Suisse

Jakob Schaad, Dr. oec. publ., vice-directeur et responsable de recherche «Infrastructure et marchés compétitifs» auprès d'Avenir Suisse

Fabian Schnell, Dr. oec. HSG, Senior Fellow et responsable de recherche «Smart Government» auprès d'Avenir Suisse

Urs Steiner, Dr. phil., responsable adjoint communication auprès d'Avenir Suisse

Postface

Kaspar Villiger, dipl. ing. ETH, ancien entrepreneur, Conseiller fédéral (d'abord ministre de la défense, puis des finances) et président du conseil d'administration d'UBS.

Crédit photos

P. 14 – 15: Pont vers le «Blur Building», nuage artificiel de l'arteplage d'Yverdon-les-Bains à l'Expo.02. Architectes Diller & Scofidio, New York. Gaëtan Bally, image 10708610 Keystone, Yverdon-les-Bains, 2002.

P. 22 – 23: Peinture murale «La Suisse, pays de vacances des peuples» au pavillon touristique de l'exposition nationale de 1939. Peinture: Hans Erni (SWB, Pro litteris). Jean Gaberell. Bibliothèque de l'EPF Zurich, archives photographiques. Zurich 1939.

P. 46 – 47: Stand «Höhenstrasse: importation et exportation» à l'exposition nationale de 1939 à Zurich. Architecte Hans Hofmann, BSA, Zurich. Grafistes: Honneger & Lavater, Zurich. Photographe inconnu, Bibliothèque de l'EPF Zurich, archives photographiques. Zurich 1939.

P. 56 – 57: Parc des expositions de l'Expo 1964 à Lausanne. Comet Photo AG, Bibliothèque de l'EPF Zurich, archives photographiques, Lausanne 1964.

P. 70 – 71: Monorail à l'Expo 1964 de Lausanne. Comet Photo AG, Bibliothèque de l'EPF Zurich, archives photographiques, Lausanne 1964.

P. 80 – 81: Les roseaux artificiels de l'arteplage de Neuchâtel à l'Expo.02. Design: Atelier Oi, La Neuveville. Water Bieri, Image 9826490 Keystone, Neuchâtel, 2002.

P. 86: «Trace de Kristiania sur l'Hühnersädel». Collection Daniel Müller-Jentsch. Gyger/Klopfenstein. Adelboden, env. 1930.

P. 94 – 95: Descente dans la poudreuse près de St. Moritz. Collection Daniel Müller-Jentsch. Walter Amstutz, © Yvonne Gozon, Adligenswil. env. 1935.

P. 98: Descente de l'arrêt Bianco au Piz Bernina. Collection Daniel Müller-Jentsch. Johannes Götte, Pontresina, 1943.

P. 112: «Trace de ski. Gummiflüh et Rüblihorn». Collection Daniel Müller-Jentsch. Gyger/Klopfenstein. Adelboden, env. 1930.

P. 124: Sommet de la Weissfluh. Collection Daniel Müller-Jentsch. M. Rudolf, Davos-Wolfgang, 1939.

P. 138: «Massif du Mont Blanc, les arcanes du glacier, Vallée blanche, 1958». Pierre Tairraz, Chamonix, 1958.

P. 152: «Descente heureuse dans la neige», film hivernal Adelboden. Collection Daniel Müller-Jentsch. Gyger/Klopfenstein, Adelboden, env. 1930.

P. 168: «Massif du Mont Blanc, Glacier du Géant, 1960» (alpiniste: Gaston Rebuffat). Pierre Tairraz, Chamonix, 1960.

P. 216 – 217: Repos devant une grotte glaciaire dans la région de la Jungfrau. Collection Daniel Müller-Jentsch. Photographe inconnu, éditeur de cartes postales Sommer, Samedan, années 1930.

Dans certains cas, malgré des recherches approfondies, les droits d'auteur et les droits de réimpression n'ont pu être déterminés. Les réclamations admissibles seront couvertes dans le cadre des conventions d'honoraires habituelles.