

Des études confirment l'importance économique des bilatérales I

Les bilatérales I jouent un rôle éminent du point de vue économique: les accords commerciaux, la libre circulation des personnes et l'accord sur la recherche ont largement contribué à l'intégration des marchés, comme le montrent des recherches scientifiques. *Larissa Müller, Timothy Nussbaumer*

Abrégé Depuis plus de dix ans, les accords bilatéraux I, signés entre la Suisse et l'Union européenne (UE), favorisent l'ouverture sectorielle réciproque des marchés intérieurs. Or, l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», opposée à la libre circulation des personnes, met indirectement en péril l'ensemble des bilatérales I, à savoir, outre l'accord sur la recherche, les accords commerciaux relatifs aux obstacles techniques au commerce, aux marchés publics, à l'agriculture, aux transports terrestres et aériens (accords sur l'accès au marché). Les analyses empiriques circonstanciées de l'accord sur la libre circulation des personnes ainsi que les études scientifiques consacrées aux accords commerciaux et à celui sur la recherche sont formelles: l'intégration des marchés est favorable à l'économie suisse.

L'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» remet en question le principe même de la libre circulation des personnes, de sorte que la «clause guillotine» menace la totalité du premier groupe d'accords signés avec l'UE (bilatérales I)¹. La dénonciation possible des accords appelle une réflexion sur leur importance économique.

Si nous ne disposons pas pour l'heure d'une analyse générale de l'importance que revêtent les bilatérales I pour l'ensemble de l'économie, les études empiriques consacrées aux divers accords montrent sans conteste leur apport à l'économie suisse².

Trois mécanismes expliquent les avantages macroéconomiques des bilatérales I. En premier lieu, la libre circulation des personnes élargit le marché de l'emploi, atténuant ainsi les conséquences de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En deuxième lieu, les accords commerciaux facilitent les échanges de biens et de services, ce qui ouvre de nouveaux débouchés aux entreprises suisses et fait baisser les prix à l'importation pour les consommateurs. En troisième et dernier lieu, l'accord sur la recherche favorise le maillage des sites scientifiques suisses et européens.

La libre circulation des personnes, moteur de la croissance

L'accord sur la libre circulation des personnes permet aux ressortissants des deux parties contractantes de choisir librement leur lieu de séjour et de travail sur les territoires de celles-ci, à certaines conditions. La Suisse a introduit des mesures d'accompagnement pour protéger sa main-d'œuvre, notamment contre la sous-enchère salariale.

Grâce à cet accord, les entreprises suisses peuvent recruter plus facilement dans l'UE. Si l'immigration qui en résulte est complémentaire par rapport à la population active établie en Suisse, les effets sont bénéfiques tant pour les nationaux que pour les travailleurs étrangers. En effet, une plus grande cohérence qualitative entre l'offre et la demande de travail est favorable à la productivité des entreprises, qui peuvent créer des emplois et verser de meilleurs salaires. À l'inverse, des effets d'éviction ou des pressions sur les salaires ne sont pas à exclure lorsque la main-d'œuvre immigrée est en concurrence directe avec celle du pays.

Comme le montrent des études empiriques, la main-d'œuvre étrangère qui s'est établie en Suisse depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes est dans l'ensemble complémentaire à l'offre de travail existante. C'est seulement dans certains segments définis du marché de l'emploi que des contrecoups sur les salaires, l'emploi et le chômage ne peuvent pas être totalement exclus. Ces impacts sont néanmoins négligeables si on les compare à l'évolution conjoncturelle et structurelle générale de ces dix dernières années³.

1 S'agissant de la distinction entre les bilatérales I et II, voir l'article d'Astrid Epiney (université de Fribourg) dans ce même numéro.

2 La rubrique «Importance économique des Bilatérales I» du site www.seco.admin.ch donne un aperçu de ces études.

3 Le chapitre 5 du 11^e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes contient une liste à jour des études empiriques consacrées aux effets de la libre circulation sur le marché de l'emploi (Confédération suisse, 2015).



KEYSTONE

Depuis l'accord sur la libre circulation des personnes, davantage de travailleurs qualifiés ont immigré. Expertise à l'Institut de recherche sur le cancer, à Bellinzona.

- 4 Graff M. et Sturm J. E. (2015); Aeppli et coll. (2008).
- 5 Stalder P. (2010 et 2008).
- 6 Siegenthaler M. et Sturm J. E. (2012), ainsi que le numéro spécial de Tendances conjoncturelles (Secrétariat d'État à l'économie, printemps 2015) sur l'immigration et la croissance.

L'étude du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF Zurich (KOF), qui a analysé les effets de l'accord sur la croissance, a conclu que la libre circulation des personnes s'est traduite par une augmentation du PIB pouvant atteindre un quart de point de pourcentage par an entre 2003 et 2013⁴. Abondant dans ce sens, l'économiste suisse Peter Stalder estime que le niveau du PIB, sur une période de simulation allant de 2002 à 2008, est supérieur de 3,2 % à celui d'un scénario de référence sans libre circulation des personnes⁵.

Par ailleurs, plusieurs études indiquent que la libre circulation des personnes est doublement bénéfique à long terme pour la productivité du travail: d'une part, l'efficacité du marché du travail s'en trouve accrue; d'autre part, la main-d'œuvre qui a émigré en Suisse depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes est nettement plus qualifiée qu'avant (voir *illus-*

tration). Ces retombées à long terme sont aussi visibles dans le PIB par habitant, bien que, sur le court terme, elles puissent être masquées par la diminution de l'intensité capitaliste⁶.

Les acteurs sectoriels, sésame des marchés européens

L'accord de libre-échange conclu en 1972 a aboli en grande partie les droits de douane prélevés sur les produits industriels et les produits agricoles transformés dans les échanges entre la Suisse et l'UE. Dès lors, l'importance des accords bilatéraux pour l'accès aux marchés réside dans la suppression des obstacles techniques au commerce et dans l'extension de l'accès au marché intérieur à d'autres secteurs, comme les marchés publics des communes européennes.

L'harmonisation des normes et des prescriptions sur les produits, ainsi que la reconnaissance mutuelle des procédures de certification et des évaluations de la conformité concrétisent, secteur par secteur, l'intégration économique de la Suisse dans l'UE. Les bilatérales I garantissent ainsi un accès aux marchés bien plus poussé que les accords de libre-échange traditionnels. Ils reflètent mieux les liens économiques étroits qui existent entre la Suisse et l'UE⁷.

Dans une perspective économique, les avantages des accords sur l'accès aux marchés sont liés à la réduction des coûts des échanges internationaux de biens et de services. D'une part, les entreprises suisses sont mieux placées pour exporter, grâce à la baisse des coûts d'exportation et à l'accroissement des débouchés, ce qui leur permet d'augmenter leur production et de réaliser des économies d'échelle. D'autre part, la diminution des coûts d'importation attire de nouveaux fournisseurs sur le marché intérieur, ce qui stimule la concurrence dans les secteurs tournés vers ce marché. Dès lors, les consommateurs bénéficient d'une variété accrue de produits à des prix inférieurs.

Dans certains cas, des études empiriques permettent d'observer ces effets théoriques.

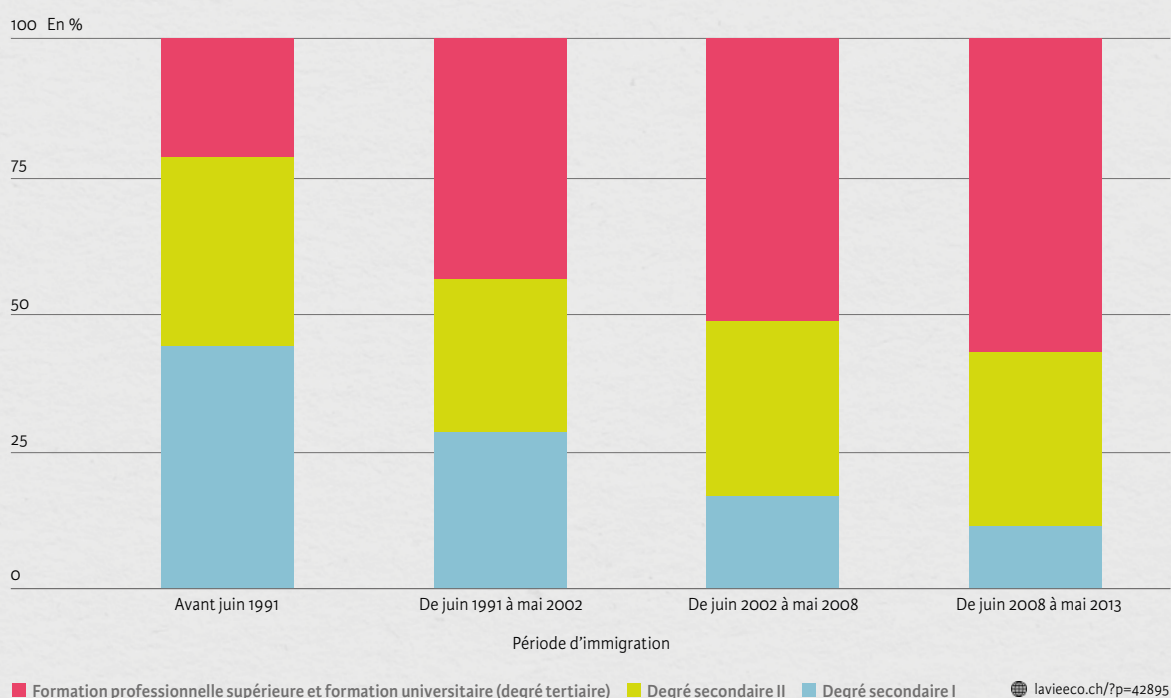
Une analyse du KOF montre ainsi que la signature de l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce a entraîné une forte hausse du volume d'importation et d'exportation pour les produits qui en ont bénéficié⁸.

L'étude du marché du fromage aboutit à des résultats semblables : après la conclusion de l'accord sur le commerce des produits agricoles, les exportations ont augmenté en moyenne de 2 % par an de 2003 à 2011, les importations faisant elles aussi un bond. L'étude réalisée par l'institut de recherches conjoncturelles BAK Basel montre que la hausse des exportations a permis aux producteurs de fromages suisses de compenser amplement les parts du marché indigène qu'ils ont perdues⁹.

Les autres accords commerciaux n'ont guère fait l'objet d'études détaillées. Toutefois, l'envolée de plus de 50 % des passagers enregistrée par l'aviation suisse¹⁰, l'adjudication par les pouvoirs publics européens de marchés aux entreprises suisses pour une valeur annuelle avoisinant 1 milliard d'euros¹¹ ou encore l'accroissement de l'efficacité des transports terrestres¹² laissent penser que des progrès notables ont aussi eu lieu dans ces secteurs.

- 7 Voir le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Keller-Sutter (2015).
8 Hälg, F. (2015).
9 BAK Basel (2012).
10 Office fédéral de la statistique (OFS; 2015).
11 OMC (2007).
12 Le nombre de poids lourds franchissant les Alpes a décliné de 1,25 million en 2002 à 1,03 million en 2014, alors que la charge moyenne a augmenté pendant la même période. OFS (2014).

Niveau de formation de la population résidente étrangère (États de l'UE et de l'AELE, sans la Croatie)



L'accord sur la recherche, moteur de l'innovation

Grâce à l'accord sur la recherche, la Suisse participe pleinement aux programmes-cadres de l'UE, dont l'actuel, baptisé Horizon 2020, pèse près de 80 milliards d'euros et compte parmi les plus importants au monde. Les entreprises, les universités et les hautes écoles spécialisées suisses ont ainsi l'occasion, en s'alliant avec leurs homologues européens actifs dans les secteurs de pointe, de poser leur candidature à des projets de recherche.

Jusqu'ici, les projets suisses ont connu un franc succès et leur solde de financement a été positif lors des trois derniers programmes-cadres. Toutefois, les principaux avantages de cette collaboration sont les échanges, la création de réseaux et une mobilité accrue des chercheurs. Le maillage des sites scientifiques suisses et européens a certainement contribué à stimuler la production de connaissances et, par voie de conséquence, à accroître l'efficacité et la qualité de la recherche en Suisse.

Selon plusieurs études, la mobilité des chercheurs ainsi que la coopération internationale entre institutions publiques et privées sont les moteurs de l'innovation¹³. Les sondages réalisés auprès des participants aux programmes montrent que ce type de coopération est vital pour les PME suisses qui, à défaut, ne pourraient pratiquement pas s'associer à des projets de recherche de cet ordre. Ainsi, 88 % des personnes interrogées ont indiqué que leur projet n'aurait, dans le meilleur des cas, que partiellement abouti sans le programme de l'UE¹⁴.

L'attrait de la Suisse, un aspect qui échappe aux mesures

Il faut toutefois apporter un bémol à ces conclusions : les études mentionnées ne cachent pas qu'il est très difficile de quantifier l'utilité des bilatérales I. D'une part, ces accords ne cessent d'être revus et étendus¹⁵ ; d'autre part, le contexte économique de la Suisse a subi de profondes mutations.

De surcroît, d'autres aspects des bilatérales I – comme leur influence sur la sécurité juridique, la stabilité des relations politiques ou l'attrait économique de la Suisse – ne peuvent être évalués qu'indirectement ou échappent simplement à toute évaluation. Leurs effets sur les investissements, voire sur le choix du lieu d'implantation pour une entreprise, sont difficiles à déterminer, même s'ils jouent probablement un rôle important. De ce fait, les études consacrées à un seul accord n'appréhendent souvent qu'une partie de l'utilité des bilatérales I.



Larissa Müller

Collaboratrice scientifique, secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Timothy Nussbaumer

Stagiaire universitaire, secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

13 Guellec D., van Pottelsberghe de la Potterie B. (2001) ou Commission européenne (2012).

14 Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (2014).

15 Cela est dû notamment à l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE et à l'élargissement de l'accord sur les obstacles techniques à des catégories de produits supplémentaires.

Bibliographie

Aeppli et al., « Makroökonomische Auswirkung des FZA auf die schweizerische Wirtschaft », dans *Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft*, études KOF, n° 2, pp. 29–44, Zurich, décembre 2008.

BAK Basel, *Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU*, rapport à l'intention de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Bâle, 2012.

Commission européenne, *Un partenariat renforcé pour l'excellence et la croissance dans l'Espace européen de la recherche*, Bruxelles, 2012.

Confédération suisse, *Onzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes*, Berne, juin 2015.

Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral en réponse au Postulat Keller-Sutter (13.4.022) « Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux »*, Berne, 2015.

Graff M. et Sturm J. E., « L'engrèvement des effets de croissance des Personenfremdbewegungsabkommens », dans *Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme*, études KOF, n° 58, pp. 12–27, Zurich, février 2015.

Guellec D. et van Pottelsberghe de la Potterie B., *R&D and productivity growth: panel data analysis of 16 OECD countries*, Études économiques de l'OCDE, no 33, 2001.

Hälg, F., « Das bilaterale Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse und der schweizerische Aussenhandel », dans *Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme*, études KOF, pp. 136–150, no 58, Zurich, février 2015.

Office fédéral de la statistique, *Traffic de marchandises à travers les Alpes*, Neuchâtel, 2014.

Office fédéral de la statistique, *Thèmes transversaux – Aviation*, Neuchâtel, 2015.

OMC, *Statistiques concernant les marchés publics au titre de l'article XIX:5*, Union européenne, 2007.

Siegenthaler M. et Sturm J. E., *Das Personenfremdbewegungsabkommen Schweiz – EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz*, études KOF no 36, Zurich, novembre 2012.

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, *Effets de la participation de la Suisse au septième programme-cadre de recherche européen*, Berne, 2014.

Secrétariat d'État à l'économie, « Thème spécial: Immigration et croissance », dans *Tendances conjoncturelles*, printemps 2015, pp. 36–53, Berne, avril 2015.

Stalder P., « Les effets de la libre circulation des personnes sur le marché de l'emploi et la croissance », *La Vie économique*, 11-2008.

Stalder P., *Free Migration Between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy*, SNB Research, Zurich, janvier 2010.