

Entretien avec l'ancien secrétaire d'État Jean-Daniel Gerber: comment réussir des réformes?

Jean-Daniel Gerber a dirigé le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2011. Les principales étapes de sa longue et brillante carrière ont été les suivantes: il a été le premier directeur exécutif de la Suisse au sein du Groupe de la Banque mondiale, à une époque où cette institution était vivement critiquée par les milieux écologistes; il a assumé la direction de l'ancien Office fédéral des réfugiés durant les années de guerre en Bosnie et au Kosovo; au Seco, le secrétaire d'État s'est employé à mettre en œuvre la stratégie adoptée par le Conseil fédéral pour renforcer la place économique suisse ainsi que les mesures visant à surmonter la crise économique et financière mondiale. Avant de quitter ses fonctions, Jean-Daniel Gerber a accordé un dernier entretien à *La Vie économique*. Il a tenu expressément à ne pas s'attarder sur des considérations rétrospectives, mais à mettre l'accent sur «ce que l'avenir nous réserve».

La Vie économique: *Dans un exposé très remarqué en novembre 2004, vous affirmiez que si la faible croissance enregistrée ces vingt dernières années devait se maintenir, la Suisse reculerait d'ici 2030 du 4^e au 21^e rang dans le classement des pays en fonction du revenu par habitant. Comment la Suisse a-t-elle retrouvé le chemin de la croissance, d'après vous?*

Jean-Daniel Gerber: Permettez-moi une remarque préalable: cette déclaration, à première vue étonnante, est correcte. Vous pouvez faire le calcul! J'en viens à votre question. Ma prédiction a déclenché une vague de discussions dans les médias et au Parlement. Il en est résulté une véritable poussée des réformes et l'ouverture de certains marchés. Entre-temps, la Suisse a signé treize accords de libre-échange, adopté la loi sur le marché intérieur et introduit le principe du Cassis de Dijon. Les accords bilatéraux II, avec la libre circulation des personnes, ainsi que le frein à l'endettement ont été particulièrement importants. En outre, nous avons révisé la loi sur les cartels et adopté la deuxième réforme de la fiscalité des entreprises. Cela a permis à la Suisse d'afficher, entre 2004 et 2010, l'un des taux de croissance les plus élevés d'Europe. Elle est même sortie de la récente crise économique et financière à meilleur compte que les autres pays européens. Nous l'avons, en effet, abordée avec un budget équilibré et sans bulle immobilière.

La Vie économique: *Malgré tous ces succès, vous avez dû essayer aussi quelques échecs durant votre mandat de secrétaire d'État à l'économie. Y en a-t-il un que vous regrettez particulièrement?*

J.-D. Gerber: Oh oui! Par exemple, nous n'avons pas réussi à fixer avec l'Union européenne (UE) la manière dont les bilatérales devront évoluer à l'avenir. Aucune solution n'a été trouvée au plan institutionnel. On n'a également pas réussi à conclure rapidement le cycle de Doha. Ce sont là deux revers de taille. Il faut aussi mentionner l'accord de libre-échange avec les États-Unis, qui n'a pas vu le jour.

La Vie économique: *Parlons de la difficulté à trouver avec l'UE une voie institutionnelle commune. À quoi cela tient-il?*

J.-D. Gerber: La Suisse est satisfaite de la voie bilatérale. L'UE voit les choses différemment et nous reproche à tort de ne sélectionner que ce qui nous convient. Elle affirme que la Suisse profite pleinement de son marché intérieur de 500 millions de consommateurs. C'est pourquoi celle-ci doit, à ses yeux, se conformer aux règles – actuelles et futures – qui gouvernent ce marché. L'UE souhaite une application et une interprétation homogènes de la législation ainsi qu'une surveillance indépendante des accords passés avec elle. De notre côté, nous estimons que la Suisse n'est pas pleinement intégrée dans le marché intérieur de l'UE. Au contraire, elle subit de nombreuses discriminations. Nous ne pouvons pas participer à l'organisation future de ce marché, puisque nous n'en sommes pas membres. Nous ne sommes donc pas disposés à reprendre de manière quasi automatique les lois et les directives édictées à Bruxelles.

La Vie économique: *Existe-t-il une possibilité de compromis avec l'UE?*

J.-D. Gerber: L'UE et la Suisse dépendent l'une de l'autre – la Suisse certes plus que l'UE, mais nous sommes tout de même l'un de ses principaux partenaires commerciaux et un investisseur important. La Suisse soutient l'UE en maintes occasions sur la scène internationale. Elle le fait chaque fois que nous avons des intérêts, si ce n'est identiques, du moins convergents. L'UE a donc elle aussi intérêt à trouver une solution qui convienne aux deux parties. C'est pourquoi je suis convaincu que nous finirons par y arriver. Je ne pense pas non plus que l'UE veuille en quelque sorte nous contraindre à une adhésion. Elle répète qu'elle a besoin d'une Suisse forte, qu'elle ne souhaite pas un affaiblissement de notre économie et que c'est à nous de décider si nous voulons adhérer ou non.

La Vie économique: *Quel regard portez-vous sur l'euro? A-t-il encore un avenir, compte tenu des récents événements qui ont perturbé la zone monétaire? Ces deux questions en amènent une troisième: quel est le risque de faillite des États en Europe?*

J.-D. Gerber: Je ne crois pas que la zone euro puisse éclater dans les deux prochaines années en raison des dettes accumulées par



Photo: Hannes Saxer

Jean-Daniel Gerber: Je ne pense pas que l'UE veuille en quelque sorte nous contraindre à une adhésion. Elle répète qu'elle a besoin d'une Suisse forte et qu'elle ne souhaite pas un affaiblissement de notre économie.

certain pays, comme la Grèce, l'Irlande ou le Portugal. Quant à l'avenir plus lointain, il faut le lire dans le marc de café. Pourquoi? L'euro a une forte valeur symbolique. Il incarne l'UE, il en est l'étendard d'une certaine manière. L'UE ne va pas simplement laisser tomber ce symbole. Je ne crois pas qu'elle poussera la Grèce, l'Irlande ou le Portugal vers la faillite. Abandonner ces pays coûterait beaucoup plus cher à l'Allemagne et à la France que de les sauver. Pensez à Lehman Brothers, dont la banqueroute a plongé l'économie mondiale dans une profonde récession. Le fonds de soutien doté de 700 milliards d'euros qui vient d'être mis sur pied en collaboration avec le Fonds monétaire international contribuera certainement à la stabilisation de l'euro. Il existe encore une autre raison: les souscriptions au dernier emprunt en euros, lancé en février 2011, ont dépassé plusieurs fois le montant escompté. Cela prouve que les investisseurs privés ont confiance dans cette monnaie, ainsi que dans la capacité de renflouement de certains pays de l'UE.

suisses ont paré à cette menace en réduisant leurs marges. Au cours des derniers mois, leurs exportations ont encore été relativement élevées. Cela provient notamment de la bonne conjoncture qui règne en Allemagne, laquelle reste notre principal débouché. Je doute que les entreprises suisses puissent réduire encore davantage leurs marges et continuer d'augmenter leur productivité. Il y a certaines limites. Cela me préoccupe.

La Vie économique: *Comment évaluez-vous le risque d'inflation en Suisse?*

J.-D. Gerber: À court terme, je n'en vois aucun, pour différentes raisons. Actuellement, le taux d'inflation est inférieur à 1%. Nos industries n'utilisent pas encore toutes leurs capacités. Une augmentation de la production ne provoquerait donc pas une surchauffe. La force du franc devrait rendre les importations meilleur marché. Certes, la facture pétrolière gonflera, mais la Suisse en souffrira moins que les autres pays, étant donné le niveau élevé du franc. Par ailleurs, la Banque nationale applique une politique relativement rigoureuse et, comme vous le savez, nous avons des taux d'intérêt très bas, ce qui lui laisse encore la possibilité de relever son taux directeur pour contrôler l'inflation. Comprenez-moi toutefois bien, ceci n'est pas un appel à la hausse des taux.

La Vie économique: *Quels sont les grands défis qui nous attendent au niveau mondial?*

J.-D. Gerber: Vous avez évoqué le risque d'inflation, que j'ai relativisé pour la Suisse. Sur le plan mondial, en revanche, le danger est bien réel. Je citerai seulement l'exemple de la Chine. Face à l'envolée des prix de l'alimentation, du logement, etc., et à la montée du mécontentement populaire, ce pays a décidé récemment de prendre des mesures. On sait aussi ce que signifie le renchérissement des denrées alimentaires pour les populations pauvres d'Afrique subsaharienne ou d'Amérique latine. Je pars, toutefois, de l'idée qu'en raison des prix élevés de l'alimentation, la production agricole recommencera d'augmenter à long terme, à condition que le climat le permette. Une offre plus importante aurait pour effet d'amortir les prix. Il est encore trop tôt pour spéculer sur les suites de la catastrophe japonaise et sur ses conséquences pour l'économie mondiale. Je suppose, cependant, que les prix de l'énergie auront tendance à grimper à moyen terme.

La Vie économique: *Y a-t-il d'autres dangers que la conjoncture mondiale pourrait nous faire courir?*

J.-D. Gerber: Qu'on le veuille ou non, la conjoncture mondiale dépend, certes moins

La Vie économique: *Que signifie pour la Suisse la force du franc et la faiblesse relative de l'euro?*

J.-D. Gerber: Cette situation profite à l'Allemagne, à l'Italie et à la France – qui sont nos principaux concurrents et des partenaires économiques importants. Je m'étonne, toutefois, que les conséquences sur l'économie suisse n'aient pas été plus graves jusqu'à présent. D'un point de vue strictement économique, une telle situation doit avoir tôt ou tard un impact négatif sur les entrées de commandes. Jusqu'à présent, les entreprises

Encadré 1

L'itinéraire professionnel de Jean-Daniel Gerber

2004–2011: secrétaire d'État et directeur du Secrétariat d'État à l'économie (Seco);

1997–2004: directeur de l'Office fédéral des migrations (ex-ODR);

1993–1997: directeur exécutif au sein du Groupe de la Banque mondiale;

1973–1993: divers postes au Seco (ex-OFAEE) dans les domaines de la coopération au développement, du conseil et du droit ainsi que dans la diplomatie économique (OMC à Genève et ambassade de Suisse à Washington).

qu'avant mais toujours très fortement, des États-Unis. Or, ce pays a tendance à résoudre ses problèmes intérieurs aux dépens du reste du monde. Étant donné que le dollar a été jusqu'ici de loin la devise la plus importante de la planète, une flambée inflationniste aux États-Unis lui serait dommageable et il continuerait à dégringoler. Dès lors, une partie du problème de la dette américaine se reporterait sur les autres pays, car ceux-ci recevraient moins d'argent qu'escompté. En outre, une dévaluation du dollar pourrait pousser les autres banques centrales à revoir également à la baisse la valeur de leur monnaie.

La Vie économique: *Revenons aux défis que la Suisse peut résoudre de manière autonome. Quels sont les grands chantiers qui l'attendent, selon vous?*

J.-D. Gerber: Les principaux défis sont l'assainissement des assurances sociales et la maîtrise des coûts de la santé. Dans le domaine des caisses de retraite, le taux de conversion est trop élevé. En ce qui concerne l'AVS, il importe que cette grande assurance sociale retrouve sa stabilité. La solution serait un mécanisme de correction automatique, comparable au frein à l'endettement qui a redressé nos budgets. Cela existe déjà dans l'assurance-chômage (AC): en cas de déséquilibre, des règles correctrices se mettent en place automatiquement. La Suède a doté son AVS d'un tel mécanisme, qui se base sur la flexibilisation de l'âge de la retraite et des rentes. Nos retraités, par contre, vivent en partie sur le dos des générations futures. L'introduction dans la loi de stabilisateurs automatiques présenterait deux avantages: les manœuvres politiques seraient éliminées

et les adaptations nécessaires se feraient selon une formule rationnelle, établie à l'avance.

La Vie économique: *Existe-t-il d'autres chantiers?*

J.-D. Gerber: Le domaine des infrastructures est un chantier important. Le rapport du Conseil fédéral sur ce thème affirme que les investissements à engager dans les prochaines années seront de l'ordre de 55 milliards de francs. Ce financement n'est pas assuré. Il ne s'agit pas seulement de lancer de nouveaux projets, mais également d'entretenir les infrastructures existantes. La stabilisation des marchés financiers est un autre chantier, qui inclut la lutte contre le blanchiment d'argent et la problématique «too big to fail» des deux grandes banques. En comparaison avec les autres pays, nous sommes bien avancés dans ce domaine, mais les travaux ne sont pas terminés.

La Vie économique: *Que pensez-vous de la politique agricole?*

J.-D. Gerber: C'est également un grand chantier, certes moins significatif que les autres sur le plan économique, mais d'autant plus sensible politiquement: en Suisse aussi, nous avons nos vaches sacrées. Nous ne les abattons que quand la pression extérieure devient insoutenable. C'est pourquoi nous devons absolument donner à nos paysans, qui sont d'ailleurs excellents, la possibilité de s'adapter avant d'être confrontés à de vastes restructurations. Il est utile à cet égard d'améliorer la productivité là où c'est encore possible. Le taux d'auto-provisionnement de la Suisse est aujourd'hui à peu près le

Jean-Daniel Gerber: Pour parvenir à équilibrer les comptes de l'AVS, il faudrait introduire un mécanisme de correction automatique, basé sur la flexibilisation de l'âge de la retraite et des rentes. Nos retraités vivent en partie sur le dos des générations futures.



Photo: Hannes Saxer

Encadré 2

Un risque de blocage politique?

La Vie économique: *Comment jugez-vous le risque de blocage politique en Suisse?*

J.-D. Gerber: Au cours des cinq ou six dernières années, il s'est passé beaucoup de choses du point de vue économique, malgré tous les blocages. Prenons l'exemple de l'assurance-chômage. Ce que le peuple a fait en approuvant sa révision n'aurait pas été possible dans bien d'autres pays: les Suisses se sont prononcés pour son assainissement et de facto pour une hausse des impôts, qui prendra la forme d'une déduction sur leur fiche de paie. Les citoyens sont prêts à approuver les innovations nécessaires si on leur explique clairement la situation, si la pression est forte et s'ils la ressentent. Je suppose que, dans les assurances sociales, la pression n'est pas encore assez grande. Et en matière de santé, les incitations sont telles que chacun y trouve son compte: les patients, dont les soins sont remboursés, les médecins qui en vivent, les hôpitaux parce qu'ils remplissent leurs lits, les pharmacies et l'industrie pharmaceutique parce qu'elles peuvent vendre leurs produits, enfin, les caisses-maladie qui se financent par l'augmentation des primes. Il importe de corriger ces fausses incitations. Le plus tôt sera le mieux, car nous n'avons tout simplement plus les moyens de les financer.

même que durant la Seconde Guerre mondiale, alors que notre population a augmenté de 3 millions d'habitants et que les surfaces cultivées se sont réduites.

La Vie économique: *En tant que directeur de l'Office fédéral des migrations d'abord, puis du Seco, vous avez chapeauté dix votations populaires et vous les avez toutes gagnées. Quelle est votre recette?*

J.-D. Gerber: Un projet de loi doit refléter des propositions équilibrées. Il passe dès lors. La révision de l'AC en est un bon exemple. Nous sommes parvenus à l'assainir en augmentant les cotisations d'environ 600 millions de francs et en réduisant les prestations également peu ou prou de la même somme. Si l'assainissement s'était basé uniquement sur les recettes ou sur les dépenses, le projet aurait été voué à l'échec. Un frein à l'endettement dans les assurances sociales doit également prévoir une compensation sociale.

La Vie économique: *Vous percevez cet équilibre permanent entre les différents intérêts comme une force institutionnelle de la Suisse, qui empêche une couche sociale d'imposer ses vues aux autres. Notre système politique présente-t-il également des faiblesses institutionnelles à vos yeux?*

J.-D. Gerber: Les faiblesses institutionnelles sont inhérentes au système. L'équilibre des pouvoirs représente un avantage pour la Suisse; c'est également un inconvénient. En d'autres termes, les grands ouvrages ne sont généralement entrepris que sur pression extérieure, comme on l'a vu avec le secret bancaire. Si nous voulons changer quelque chose de notre propre initiative, nous devons procéder pas à pas, plutôt qu'en frappant un grand coup. Cela tient d'un côté au fédéralisme, de l'autre à la démocratie directe – autrement dit au fait que nous n'avons ni une présidence forte ni un véritable parti gouvernemental flanqué d'une opposition. En temps de crise, c'est un point faible, car nous ne sommes alors pas en mesure d'agir rapidement. Je crois, toutefois, pouvoir affirmer, avec le recul, que les avantages de ce système prévalent nettement sur ses inconvénients. C'est peut-être l'une des raisons qui expliquent que la Suisse reste unie et qu'elle ne connaisse pas les problèmes de la Belgique ou de l'ex-Yougoslavie.

La Vie économique: *Durant toute votre carrière, vous avez été au service de la collectivité. Y a-t-il quelque chose dont vous êtes particulièrement fier?*

J.-D. Gerber: Fier n'est pas le mot juste. À l'Office fédéral des migrations puis au Seco, je me suis occupé ces quatorze dernières

années des deux thèmes qui arrivent toujours en tête des sondages sur les inquiétudes des Suisses: la migration et la sécurité de l'emploi. Avec mes cadres et mes collaborateurs, nous devons élaborer et mettre en œuvre presque chaque jour des réponses à ces deux grands défis. Ce travail m'a apporté une grande satisfaction.

La Vie économique: *Quelle est la meilleure recette que vous pourriez conseiller à l'homme – ou désormais la femme – qui dirige le Secrétariat d'État à l'économie pour renforcer la volonté de réforme en Suisse?*

J.-D. Gerber: Ma devise est «ut melius fiat» (en quête du meilleur). Je ne veux pas donner de conseils à celle qui me succède, Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch. Je suis persuadé qu'elle trouvera sa propre voie et qu'elle pourra compter, comme moi, sur le soutien de ses cadres et de ses collaborateurs. Il n'y a pas de meilleures conditions préalables.

La Vie économique: *Jean-Daniel Gerber, merci de cet entretien. Nous vous souhaitons beaucoup de succès et de satisfaction dans vos futures activités professionnelles ainsi que dans votre vie privée.*

Entretien et rédaction:

Geli Spescha, rédacteur en chef de La Vie économique

Transcription:

Simon Dällenbach, rédacteur de La Vie économique