

Une Suisse ouverte économiquement sur le monde, à l'exception de l'agriculture

Pour juger de l'intégration d'un pays à l'économie mondiale, il faut comparer l'ampleur de ses échanges internationaux de biens, de services et de facteurs de production avec sa taille. De ce point de vue, celle de la Suisse apparaît supérieure à la moyenne, notamment en ce qui concerne les échanges de facteurs de production. L'agriculture fait toutefois exception. Si la Suisse veut conserver son haut niveau d'ouverture, elle doit améliorer sa politique économique afin de la rendre compatible avec sa politique économique extérieure¹.



Le haut degré d'intégration de la Suisse dans l'économie mondiale est le résultat d'une politique économique extérieure traditionnellement fondée sur l'ouverture des frontières et l'accès aux marchés étrangers. Fortement protégée, l'agriculture détonne toutefois dans ce tableau.

Photo: Keystone

Une petite économie ouverte?

La Suisse est souvent désignée comme une «petite économie ouverte». Petite, vraiment? En termes de superficie, elle se classe 32^e sur 47 pays européens (Chypre compris)². Elle est 21^e par sa population, donc à peu près dans la moyenne. Elle apparaît, par contre, comme la 11^e puissance économique du continent si l'on prend pour référence le produit intérieur brut (PIB), soit l'ensemble des biens et services produits dans un pays ou encore le revenu qui en résulte. La Suisse est-elle ouverte? Pour le savoir, il faut dé-



Pr Rolf Weder
Professeur d'économie internationale et d'intégration européenne, Faculté des sciences économiques de l'université de Bâle

terminer le degré d'intégration de son économie à l'économie mondiale, autrement dit sa participation aux échanges (économiques) internationaux. Tel est l'objet de ce qui suit.

La formule bien connue selon laquelle la Suisse gagne un franc sur deux à l'étranger souligne l'importance de l'économie mondiale pour notre pays. La façon dont on aboutit à ce chiffre est moins évidente. Il faut, pour cela, supposer que l'on rapporte les exportations de biens et de services au PIB. Si l'on s'en tient à la balance des paiements et aux comptes nationaux de la Suisse, les exportations ont bien atteint quelque 50% du PIB en 2011. Sur cette base, la moitié du revenu national – soit un franc sur deux – est effectivement réalisé à l'étranger. Pourtant, cette affirmation, aussi bien que la méthode de calcul, sont sujettes à caution:

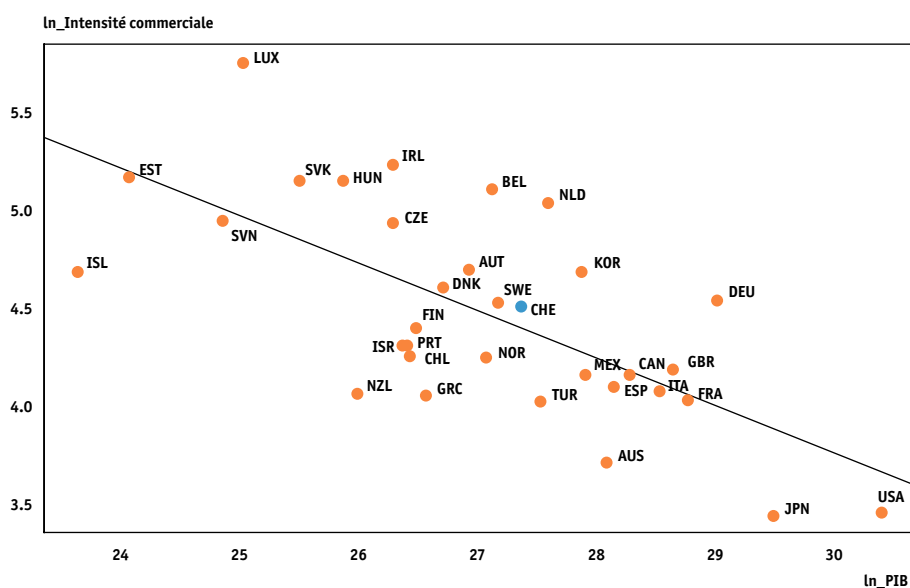
- bon nombre de produits exportés contiennent des intrants que la Suisse importe; dès lors, une partie du franc gagné à l'étranger a déjà été dépensé avant l'exportation;
- le calcul ne tient compte ni des revenus des capitaux placés à l'étranger ni des re-

¹ L'auteur remercie Tobias Erhardt pour sa gestion compétente des graphiques.

² Pour ce classement et les suivants, voir le tableau 1.1 (année de base: 2008), dans Spirig et Weder (2011), p. 32.

Graphique 1

Intensité des échanges commerciaux et taille des pays de l'OCDE (sans la Pologne), 2011



Légende: «ln_Intensité commerciale» mesure le logarithme naturel de l'intensité des échanges commerciaux d'un pays (exportations plus importations de biens et de services, divisées par le PIB). «ln_PIB» mesure le logarithme naturel du produit intérieur brut.

Sources: Banque mondiale, Weder / La Vie économique

- venus du travail obtenus par des Suisses à l'étranger;
- il n'existe pas de comparaison avec d'autres pays;
- le plus discuté réside, toutefois dans le fait que l'optique «un franc sur deux» se fonde sur une conception mercantile, selon laquelle seules les exportations sont positives (puisqu'elles rapportent de l'argent) et qui laisse totalement de côté les importations.

Impossible d'avancer sans théorie

La théorie classique du commerce international, qui remonte à David Ricardo (1817), veut que les pays capables de jouer de leurs spécificités pour produire des biens tirent profit des échanges extérieurs. On parle ici d'*avantages comparatifs* se traduisant par des différences de productivité. Il en découle que les exportations ne profitent pas à une économie du fait qu'elles créent des emplois, mais bien parce qu'elles lui permettent d'acquérir à l'étranger les biens qu'elle consomme. Dans l'hypothèse où ces derniers devraient être produits à l'intérieur du pays en prélevant des ressources nécessaires à son industrie exportatrice, ils absorberaient bien davantage de facteurs de production que si son économie se concentrait sur ses avantages comparatifs et continuait d'acheter les biens en question à l'étranger grâce au surplus d'exportations correspondants.

Vu comme cela, le commerce extérieur sert en quelque sorte de «moyen de production indirect» pour les biens d'importation. Cette spécialisation ne fait pas augmenter le nombre d'emplois, puisqu'il faut comparer ceux gagnés grâce aux exportations et ceux perdus dans l'industrie d'importation concurrente. Sur ce point, les exportations n'ont donc pas plus d'importance que les importations. Les deux se conditionnent mutuellement et concourent à une exploitation plus efficiente de ressources intérieures limitées. C'est d'autant plus vrai si l'on garde à l'esprit que les importations comprennent des produits intermédiaires utilisés par l'industrie exportatrice. Par ce biais, elles peuvent donc renforcer la compétitivité internationale des entreprises et des branches exportatrices.

À notre point de vue, il est essentiel de retenir que les échanges extérieurs occupent généralement une place plus importante dans la production économique des petits pays que dans celle des grands. Une expérience imaginaire peut l'expliquer: si l'on divise un pays en deux États, le PIB de chacun se trouve amoindri et une partie du commerce auparavant interne se transforme en commerce extérieur entre les deux nouvelles entités. La part totale des échanges transfrontaliers s'accroît sans que le commerce extérieur ait été libéralisé.

Évaluation de l'ouverture

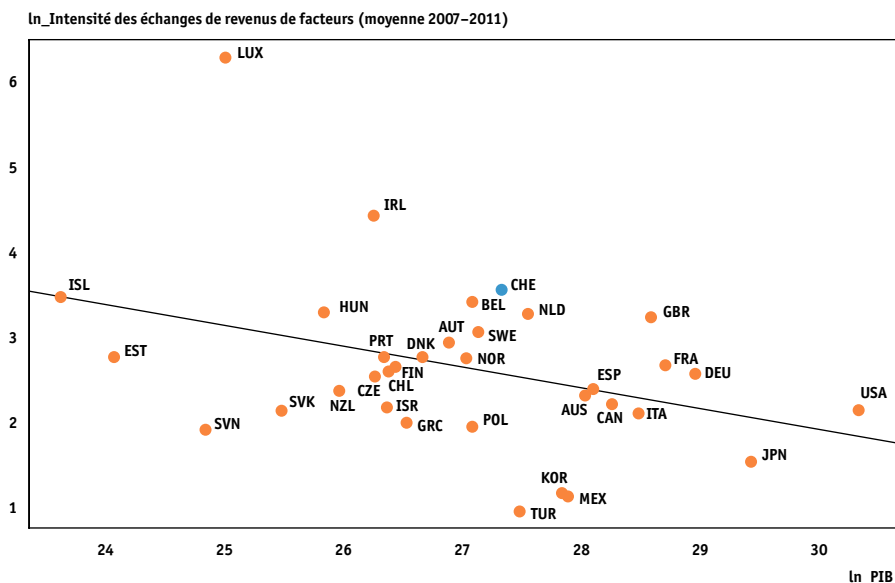
Une possibilité consiste à évaluer l'ampleur des restrictions étatiques aux échanges internationaux de biens, de services et de facteurs de production, autrement dit le degré de protectionnisme. Cela inclut les droits de douane, les obstacles administratifs et techniques au commerce ainsi que les restrictions aux mouvements de capitaux et à l'échange (temporaire) des travailleurs. Les études portant sur ces limitations montrent que dans le domaine non agricole, la Suisse affiche un niveau de protection plutôt bas en comparaison internationale³.

Ci-dessous, l'ouverture économique de la Suisse est comparée à celle d'autres pays à l'aide de *deux indicateurs*. Je me base en cela sur l'intégration manifeste et l'ouverture. Contrairement aux études déjà mentionnées, cette méthode prend également en compte la taille économique.

Le *premier indicateur* mesure l'*intensité commerciale* en additionnant les exportations de biens et de services pour les diviser ensuite par le PIB. Les biens incluent de nombreux produits de consommation et machines, tandis que les services transfrontières comprennent, par exemple, le tourisme

Graphique 2

Intensité des échanges de facteurs et taille des pays de l'OCDE, 2007-2011



Légende: «ln_Intensité des échanges de revenus de facteurs (moyenne 2007-2011)» mesure le logarithme naturel de l'intensité des échanges de facteurs (revenus du capital et du travail réalisés à l'étranger, plus revenus du capital et du travail réalisés dans le pays par l'étranger, divisés par le PIB, moyenne des années 2007-2011). «ln_PIB» mesure le logarithme naturel du produit intérieur brut en 2011.

Sources: Banque mondiale, Weder / La Vie économique

ainsi que les activités des banques, des assurances et des entreprises de transport. L'intensité commerciale ainsi calculée donne pour la Suisse une valeur de 92% en 2011. Le graphique 1 confirme le rapport négatif attendu entre intensité commerciale et taille du pays. Il montre que la Suisse affiche un degré d'intégration légèrement supérieur à la moyenne internationale, représenté par la ligne continue. Des pays comme la Suède, le Danemark ou la Grande-Bretagne présentent approximativement le même niveau d'intégration que la Suisse lorsqu'on tient compte de la taille de chacun d'eux. L'Allemagne offre, toutefois, un meilleur niveau d'intégration que la Suisse.

Le deuxième indicateur se concentre sur l'échange de facteurs de production et s'intéresse à l'intensité d'échange du revenu des facteurs⁴. On l'obtient en additionnant le revenu du travail et des capitaux réalisés à l'étranger et le revenu réalisé en Suisse depuis l'étranger, puis en divisant ce chiffre par le PIB. Étant donné que les revenus internationaux subissent de fortes fluctuations annuelles, c'est une valeur moyenne sur cinq ans (2007-2011) qui a été utilisée ici. Les échanges internationaux de revenus du travail sont marqués par l'activité des travailleurs frontaliers sur notre sol, tandis que ceux des revenus de capitaux reflètent notamment les rentrées issues des placements et investissements effectués à l'étranger, par exemple par des multinationales helvétiques. L'intensité d'échange de ces facteurs s'élève à 31% pour la Suisse en 2011.

Le graphique 2 indique à nouveau un rapport négatif entre intensité d'échange du revenu des facteurs et taille du pays. La Suisse se situe à cet égard clairement au-dessus de la moyenne, ce qui met en évidence une intégration – donc une ouverture – très marquée en comparaison internationale pour l'échange des facteurs «travail» et «capital». Le niveau d'intégration de la Grande-Bretagne est comparable à celui de la Suisse, tandis que l'Allemagne, la France et en particulier l'Italie affichent un plus faible degré d'intégration.

Un haut degré de protectionnisme agricole

Le haut degré d'intégration de la Suisse dans l'économie mondiale est le résultat d'une politique économique extérieure traditionnellement fondée sur l'ouverture des frontières et l'accès aux marchés étrangers. Cette politique est encouragée et garantie par l'appartenance de la Suisse à l'OMC, par les accords bilatéraux passés avec l'UE, par le principe du Cassis de Dijon mis en œuvre à l'égard de l'UE et par les nombreux accords de libre-échange que la Suisse a conclus directement ou en tant que membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Un secteur économique n'entre, toutefois, pas dans ce cadre: l'agriculture suisse. Certes, la protection contre les importations et les subventions destinées à soutenir la production agricole ont été supprimées au cours des deux dernières décennies et remplacées par des paiements directs. Selon l'indicateur ESP, («Estimation du soutien à la production») que publie l'OCDE pour mesurer tous les transferts que les consommateurs et contribuables d'un pays effectuent vers les producteurs de biens agricoles, la Suisse fait toujours partie des États qui soutiennent le plus leur agriculture. Elle se classait en 2011, avec un indicateur ESP de 54%, au deuxième rang des 34 pays de l'OCDE, derrière la Norvège, mais devant le Japon et la Corée⁵. En d'autres termes, 54% de la valeur de la production agricole suisse repose sur les paiements exigés des consommateurs (par exemple à cause des restrictions à l'importation) et des contribuables (subventions, paiements directs). Cette protection équivaut au triple de celle pratiquée en moyenne dans l'OCDE ou dans l'UE. La part des mesures provoquant le plus grand nombre de distorsions (restrictions au commerce, subventions liées à la quantité) a pu être néanmoins substantiellement réduite grâce au développement des paiements directs. Elle était de 46% durant la période 2009-2011, ce qui situe la Suisse dans

3 Il s'agit d'études de l'OMC, de l'OCDE, du World Economic Forum ou de l'Heritage Foundation. Le KOF enrichit ces considérations d'un indice qui intègre les dimensions économiques, sociales et politiques de la mondialisation au moyen de nombreuses composantes. Selon cet indice de mondialisation (2012), la Suisse arrive en dixième position sur 187 pays (année de base: 2009). Weder (2007) donne un aperçu de la position de la Suisse selon différents indicateurs et présente l'approche qui est privilégiée dans le présent document.

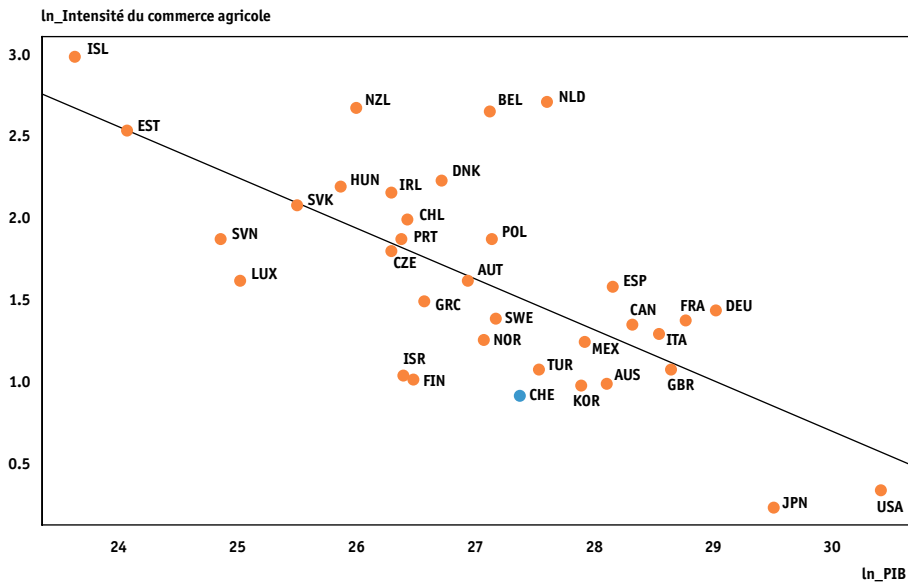
4 Il serait également possible de choisir comme base de calcul la part d'étrangers dans la population, le nombre de frontaliers ou le volume des capitaux. Ces valeurs ne peuvent, toutefois, pas être directement agrégées.

5 Voir OCDE (2012), p. 38.

6 Voir OCDE 2012, pp. 236ss et 2^e partie.

Graphique 3

Intensité du commerce agricole et taille des pays de l'OCDE, 2011



Légende: «Ln_intensité du commerce agricole» mesure le logarithme naturel de l'intensité des échanges (exportations plus importations des sections CTIC 0: produits alimentaires et animaux vivants et CTIC 4: huiles animales et végétales, matières grasses et cires, divisées par le PIB). «Ln_PIB» mesure le logarithme naturel du produit intérieur brut.

Source: OCDE, Weder / La Vie économique

la moyenne de l'OCDE, mais toujours bien au-dessus des 25% correspondant à la valeur de l'UE⁶.

Le graphique 3 indique l'intensité des échanges et se limite aux produits agricoles des catégories «produits alimentaires», «animaux vivants» et «huiles animales et végétales»⁷. Pour ce groupe de biens, la Suisse présente un degré d'intégration nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

Le protectionnisme agricole pose de plus en plus de problèmes

L'ouverture économique de la Suisse est grande en comparaison internationale. Cela se vérifie tout particulièrement pour l'échange des facteurs «travail» et «capital». L'agriculture fait exception à cet égard, ce que confirment aussi bien le fort degré de protectionnisme de ce secteur que la faible intensité des échanges, inférieure à la moyenne. On peut arguer du fait que cette singularité est tout à fait acceptable en dépit (ou en raison) des coûts élevés pratiqués dans un pays riche comme la Suisse, compte tenu notamment de son agriculture de montagne.

À mon avis, le principal problème tient au fait que l'agriculture entrave de plus en plus la politique extérieure de la Suisse et compromet ainsi son niveau élevé d'intégration, donc sa prospérité. L'accord de libre-échange envisagé depuis près de dix ans avec les États-Unis en est une bonne illustration. Il aurait

non seulement augmenté les volumes commerciaux entre les deux pays, mais aussi stimulé les échanges de capitaux et de savoir-faire. Le Conseil fédéral a décidé en janvier 2006 de suspendre les négociations en raison de la forte opposition des milieux agricoles. Aujourd'hui, c'est l'UE qui négocie un tel accord avec les États-Unis. S'il aboutit, les entreprises suisses seront discriminées dans ce pays par rapport à leurs concurrentes européennes. Le niveau d'intégration de la Suisse s'en trouvera diminué. Dans les négociations de l'OMC également, la Suisse a les mains liées par sa politique agricole.

Voilà pourquoi il faut continuer de réduire le protectionnisme agricole dans notre pays et évoluer davantage vers les paiements directs. C'est le seul moyen de rendre crédible la politique économique extérieure suisse. Les paiements directs peuvent continuer de compenser les prestations fournies au titre de la protection du paysage ou de l'élevage. Il faut aussi permettre aux agriculteurs de se comporter davantage en entrepreneurs innovants. Je suis persuadé que de nombreux consommateurs honoreront cet effort.

Encadré 1

Bibliographie

- KOF, *Indicateur de la mondialisation du KOF 2012*, communiqué de presse du 16 mars 2012 et classement 2012.
- OCDE, *Politiques agricoles: suivi et évaluation 2012. Pays de l'OCDE*, Paris, 2012.
- Ricardo David, *The Principles of Political Economy and Taxation* (publié en français sous le titre *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*), Londres, 1817.
- Spirig Beat et Weder Rolf, *Von Rosinen und anderen Spezialitäten. Die Schweiz und die EU*, Zurich, 2011, éd. Neue Zürcher Zeitung.
- Weder Rolf, «Swiss International Economic Relations. Assessing a Small and open Economy», dans Church Clive H. (éd.), *Switzerland and the European Union. A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, Londres, 2007, Routledge, pp. 99–125.

7 Une évaluation fondée sur une classification industrielle internationale standard, à mon avis moins pertinente, donne néanmoins une image comparable (catégories A: agriculture, chasse et sylviculture et B: pêche).