

Études économiques de l'OCDE

Suisse

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluations et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux défis de la politique économique	25
Tendances récentes, perspectives à court terme et politique macroéconomique. .	26
Un meilleur contrôle des dépenses publiques est nécessaire.....	35
... ce qui requiert de poursuivre l'amélioration du cadre budgétaire.....	38
... de réformer en profondeur les programmes sociaux et d'accroître l'efficacité du secteur public	40
La Suisse souffre d'un déficit de croissance de la production et du revenu par tête . .	42
La concurrence contribue à la croissance	47
L'innovation peut encore être renforcée	51
Stimuler la croissance de la population active	60
Réduire les émissions de carbone de façon efficace par rapport aux coûts	62
La stratégie des autorités en perspective	63
Notes	64
Bibliographie	65
Annexe 1.A1. Train de mesures en faveur de la croissance	67
Bibliographie	68
Annexe 1.A2. Progrès en matière de réformes structurelles	69
Chapitre 2. Améliorer le cadre budgétaire	73
Une nouvelle amélioration du cadre de la politique budgétaire est nécessaire. . .	74
Malgré des difficultés initiales, le frein à l'endettement a renforcé la discipline budgétaire	75
Mais cette règle comporte toujours des lacunes	75
La forte interdépendance des relations entre administrations freine aussi l'assainissement	75
Le contrôle des dépenses à moyen terme devrait être amélioré	76
La politique budgétaire pourrait être gérée de façon plus globale et plus transparente	77
Notes	79
Bibliographie	79
Chapitre 3. Réformer les programmes sociaux et accroître l'efficacité des interventions publiques	81
Des réformes dans le domaine social sont urgentes pour freiner les dépenses publiques	82
Renforcer l'efficacité des interventions publiques	97
Une réforme fiscale serait souhaitable	99
Notes	103
Bibliographie	105

Chapitre 4. La concurrence contribue à la croissance	109
Le nouveau cadre juridique relatif à la concurrence est maintenant en place	110
Les réformes relatives aux industries de réseau doivent s'accélérer	112
Le niveau des aides à l'agriculture est extrêmement élevé	115
La mise en place du marché intérieur n'est pas encore achevée	115
Le secteur des marchés publics devrait être unifié	116
Les entraves techniques et autres obstacles à la concurrence étrangère devraient être réduits	117
Évaluation	119
Notes	121
Bibliographie	122
Chapitre 5. Marges d'amélioration dans le domaine de l'innovation	123
Politique d'innovation	124
Conditions et politiques cadres	137
Conclusions	144
Notes	147
Bibliographie	150
Chapitre 6. L'offre de travail peut encore augmenter	153
Les problèmes structurels sur le marché du travail demeurent limités	154
L'Accord sur la libre circulation des personnes signé avec l'UE a eu peu d'effets jusqu'à présent	155
L'activité à plein-temps des femmes sur le marché du travail peut être considérablement renforcée	158
Évaluation	162
Notes	163
Bibliographie	164
Glossaire	166
Encadrés	
1.1 Un secteur public important ou croissant pose-t-il un problème pour la croissance économique?	41
1.2 Mesurer la production et le revenu	43
1.3 Les difficultés de mesure de la productivité du travail	46
1.4 Indicateurs des enquêtes sur l'innovation : évaluation comparative de la Suisse	53
1.5 L'érosion de l'avance suisse en matière de R-D est-elle conjoncturelle ou structurelle?	56
2.1 Recommandations pour améliorer le cadre budgétaire	78
3.1 Recommandations concernant le secteur public	101
4.1 Principaux éléments de la révision de la loi sur les cartels	110
4.2 Le marché de l'assurance-incendie	111
4.3 Recommandations concernant la politique de la concurrence	119
5.1 Financement de l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE	135
5.2 Recommandations concernant la politique d'innovation	145
6.1 S'attaquer au manque de places d'apprentissage et au chômage des jeunes	155
6.2 Accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes	156
6.3 Recommandations d'action concernant le marché du travail	163

Tableaux

1.1. Tendances récentes	27
1.2. Perspectives à court terme	29
1.3. Compte des administrations publiques	34
1.4. Performance de la production et de la croissance des revenus	42
1.5. Décomposition de la croissance de la production potentielle	45
1.6. Productivité du travail et effets de l'utilisation de la main-d'œuvre	47
1.7. Perspectives à long terme	49
1.8. La performance d'innovation du secteur privé	54
1.9. Dépenses de R-D des entreprises par secteur	57
1.10. Dépenses de R-D selon l'intensité de la technologie et du savoir	59
1.11. Croissance de la productivité du travail	60
1.A1.1. Le train de mesures en faveur de la croissance	67
3.1. Dépenses, recettes et utilisation des soins de santé	92
5.1. Activités des bureaux de transfert de technologie dans quelques pays de l'OCDE	129
5.2. Motifs des activités de R-D hors de Suisse	132
6.1. Taux d'emploi féminin, non corrigé des heures travaillées	158
6.2. Imposition des apporteurs de revenu secondaire et des parents isolés avec ou sans frais de garde d'enfants	160

Graphiques

1.1. Contributions à la croissance du PIB réel	26
1.2. Indicateurs du marché du travail et de l'inflation	28
1.3. Indicateurs de la politique monétaire	31
1.4. Solde budgétaire des administrations publiques	32
1.5. Les finances publiques dans une perspective internationale	36
1.6. Les finances publiques par niveau d'administration	37
1.7. Croissance des dépenses publiques par catégorie	38
1.8. Variation des prélèvements dans les pays de l'OCDE	39
1.9. Niveau des prélèvements dans les pays de l'OCDE	40
1.10. Croissance, inflation et évolution monétaire depuis le milieu des années 80	44
1.11. Taux d'investissement et efficacité dans quelques pays de l'OCDE	48
1.12. Comparaison de niveaux de prix	50
1.13. Comparaison internationale de la réglementation et des politiques sur les marchés des produits	51
1.14. Intensité de R-D	52
1.15. Brevets triadiques	53
1.16. Évolution des activités d'innovation des entreprises suisses	55
1.17. Profits, R-D et innovation	56
1.18. Dépenses totales de R-D des entreprises	58
1.19. Secteurs à forte intensité technologique et de savoir	58
1.20. Évolution du marché du travail dans les années 90	61
3.1. Dépenses sociales	82
3.2. Effet d'une indexation de la longévité sur le taux de dépendance	84
3.3. Taux de participation de la population active âgée	87
3.4. Coût budgétaire associé aux fonds de pension privés	88
3.5. Niveaux relatifs du prix de la santé	93
4.1. Orientation de la réglementation dans quelques industries de réseaux	120

5.1. Performance en matière d'innovation : atouts et faiblesses	124
5.2. Évolution du financement public de la R-D	125
5.3. Financement privé de la R-D dans le secteur non marchand	126
5.4. Recherche fondamentale et publications scientifiques	127
5.5. Politiques fiscales et de subventions à la R-D des entreprises	129
5.6. Chercheurs dans le secteur des entreprises	131
5.7. Diplômes universitaires en sciences et ingénierie	131
5.8. Niveau d'études de la population adulte	133
5.9. Taux d'obtention de diplômes du niveau du doctorat	137
5.10. Mesures de l'activité entrepreneuriale	138
5.11. Obstacles à l'entrepreneuriat	140
5.12. Investissement en capital-risque	143
6.1. Flux d'immigration et indice de l'emploi	157
6.2. Incidence de la durée du travail hebdomadaire sur l'offre de main-d'œuvre	159

La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation et les politiques économiques de la Suisse ont été examinées par le Comité le 2 novembre 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé eu égard aux discussions et a fait l'objet d'une approbation finale en tant que rapport de l'ensemble du Comité le 25 novembre 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno et Florence Jaumotte sous la supervision de Peter Hoeller.

La précédente Étude de la Suisse a été publiée en janvier 2004.

STATISTIQUES DE BASE DE LA SUISSE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	41.3	Villes principales (milliers d'habitants, 31.12.2003) :	
Terres cultivées, prairies et pâturages (milliers de km ²)	15.3	Zurich	342.8
Forêts (milliers de km ²)	12.7	Bâle	164.8
		Genève	178.5
		Berne	122.9

LA POPULATION

Population (milliers, 31.12.2004)	7 415	Population active civile occupée (milliers, 2004)	4 185
Habitants par km ² (2004)	180	Agriculture (%)	3.7
Accroissement naturel net (milliers, 2004)	12.9	Industrie et bâtiment (%)	23.7
Nombre de travailleurs étrangers (milliers, 2003)	1 046	Services (%)	72.6

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, prix courants (2004)		Formation brute de capital fixe, prix courants (2004)	
Milliards de CHF	445.8	% du PIB	20.9
Par tête (USD)	48 376	Par tête (USD)	10 116

L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB, 2004)	11.9	Composition du Parlement (nbre de sièges)	Conseil national	Conseil des États
Administrations publiques (% du PIB, 2004)		Parti socialiste	52	9
Dépenses	38.3	Union démocratique du centre	55	8
Recettes	37.0	Parti radical-démocratique	36	14
Dette	55.6	Parti radical-chrétien	28	15
		Autres	29	0
		Dernières élections : octobre 2003		
		Prochaines élections : octobre 2007		

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB, 2004)	46.2	Importations de biens et services (% du PIB, 2004)	38.7
Exportations de marchandises (milliards de CHF, 2004)	141.7	Importations de marchandises (milliards de CHF, 2004)	132.4
Répartition par région (% du total, 2004)		Répartition par région (% du total, 2004)	
Pays de l'OCDE	81.9	Pays de l'OCDE	91.6
Pays de l'UE	59.5	Pays de l'UE	81.1
Pays de l'OPEP	2.9	Pays de l'OPEP	1.6
Répartition par groupe (% du total, 2004)		Répartition par groupe (% du total, 2004)	
Matières premières et produits semi-finis	24.8	Matières premières et produits semi-finis	26.9
Biens d'équipement	32.2	Biens d'équipement	26.4
Biens de consommation	42.7	Biens de consommation	41.8
Énergie	0.3	Énergie	4.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : Franc suisse		Unités monétaires par USD, moyenne journalière	
		Année 2004	1.2427
		Octobre 2005	1.2873

Résumé

Si la Suisse est encore un pays prospère, sa croissance du revenu par habitant est faible et considérablement inférieure à la moyenne de l'OCDE depuis quelques années, principalement en raison d'une progression peu vigoureuse de la productivité. Sans un redressement significatif de la productivité, la croissance de la production tendancielle se ralentira encore davantage sous l'effet du vieillissement de la population, pour tomber à seulement ½ pour cent d'ici à 2020. D'un autre côté, la dynamique actuelle des dépenses sociales n'est pas tenable à long terme. Dans ce contexte, les autorités sont confrontées à deux enjeux essentiels : améliorer les performances de croissance et retrouver une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

Des réformes structurelles sont nécessaires pour renforcer la croissance potentielle. Les autorités, pleinement conscientes de cet impératif, ont lancé un programme de croissance en 2004, qui devrait se traduire par des avancées importantes, en particulier dans le domaine de la politique de la concurrence.

- Afin de créer une culture de la **concurrence**, il importe de mettre en œuvre l'ensemble des mesures proposées par les autorités, lesquelles prévoient une révision de la loi sur le marché intérieur, l'élimination des obstacles régionaux et locaux à un marché intérieur unifié ainsi que des réformes des secteurs de l'électricité et de l'agriculture. Les réformes doivent être accélérées dans d'autres domaines, comme les télécommunications ; et les obstacles techniques aux importations devraient être réduits en acceptant les produits conformes à la réglementation de l'UE (principe « Cassis de Dijon »). Enfin, les ressources de l'autorité de la concurrence devraient être accrues et l'indépendance politique de ses membres assurée.
- Les **résultats en matière d'innovation** doivent être maintenus à leur haut niveau actuel afin de préserver la compétitivité de l'économie. Il est indispensable dans ce domaine d'améliorer les conditions cadres, notamment de renforcer la concurrence, d'alléger les charges administratives, de réformer le droit des faillites et d'accroître l'efficacité du système universitaire. Il faut aussi s'efforcer de mieux satisfaire les priorités des dépenses budgétaires en matière d'enseignement et de recherche et de combler le fossé entre la recherche fondamentale et le marché.
- Malgré des taux très élevés d'emploi, l'**utilisation de la main-d'œuvre** pourrait être accrue en réduisant les contre-incitations fiscales au travail des mères de famille, en développant les possibilités de scolarisation et les structures d'accueil pour la petite enfance, en mieux intégrant les invalides avec la réforme de l'assurance invalidité et en supprimant les contre-incitations à la participation des travailleurs âgés au marché du travail.

Des réformes sont aussi requises pour **freiner la croissance des dépenses sociales publiques et obligatoires**, en particulier dans les régimes d'assurance-maladie, d'invalidité et de pension vieillesse, et mettre ainsi un terme à la forte hausse de la fiscalité et des cotisations obligatoires enregistrée au cours de la dernière décennie.

- Une plus grande **transparence du cadre de la politique budgétaire** permettrait de mieux comprendre les problèmes et de sensibiliser la population à la nécessité d'une réforme, ce qui est

indispensable dans un système de démocratie directe. Il faudra pour cela dissocier les finances de la Confédération de celles des cantons et du système de sécurité sociale, tout en intégrant tous les niveaux d'administration dans un cadre de politique budgétaire couvrant le moyen et long terme.

- Une **refonte des programmes sociaux** est aussi requise pour stopper la forte hausse des dépenses sociales obligatoires. Les plans de réforme du système d'invalidité, qui visent à intensifier les réexamens précoces de situation et à aider les personnes concernées à réintégrer le marché du travail, devraient être mis en œuvre rapidement. Un contrôle plus strict des dépenses médicales nécessitera une réforme en profondeur du système de santé. Pour cela, on pourrait recourir à un ensemble de mesures visant à introduire davantage de concurrence entre les fournisseurs de services et à améliorer les méthodes de paiement des prestataires. Enfin, pour assurer le financement des pensions de base, y compris au-delà de 2020, il faudra entre autre accroître le nombre moyen d'années d'activité, compte tenu de la poursuite probable de l'allongement de la durée de vie.

Évaluations et recommandations

Le maintien du haut niveau de vie en Suisse requerra de renforcer la croissance tendancielle et d'améliorer le contrôle des dépenses publiques

La Suisse est encore un pays prospère, mais elle se trouve piégée par un problème de faible croissance et se voit confrontée à des problèmes croissants de gestion budgétaire. Cette situation, bien qu'en partie liée à une conjoncture peu favorable en Europe, a des racines structurelles. De fait, la croissance de la production et du revenu par habitant figure parmi les plus basses de l'OCDE depuis maintenant de nombreuses années, ce qui reflète en grande partie une faible hausse de la productivité. En l'absence d'un redressement significatif de la productivité, la croissance de la production tendancielle se ralentira davantage en raison du processus de vieillissement de la population, ce qui accentuera les pressions budgétaires. Dans ce contexte, les autorités sont confrontées à deux enjeux essentiels :

- *Renforcer la performance de croissance.* Le défi le plus immédiat est de favoriser la reprise, après le récent affaiblissement de l'activité. À plus long terme, l'accroissement de la production potentielle requerra d'améliorer l'utilisation du travail et, de façon plus importante, de stimuler la productivité grâce à un meilleur fonctionnement du marché des produits et une concurrence accrue dans le secteur abrité. Il est aussi important de maintenir une forte performance en matière d'innovation pour préserver un niveau de vie élevé.
- *Restaurer un meilleur contrôle sur les dépenses publiques.* Le contrôle insuffisant des dépenses publiques depuis le début des années 90 a d'abord entraîné une forte augmentation de l'endettement des administrations, puis il a été suivi par une hausse marquée des taxes et des cotisations de sécurité sociale obligatoires, ce qui a contribué à ramener le déficit à son niveau actuel de 1¼ pour cent du PIB. Les problèmes à résoudre en priorité incluent un manque d'efficacité dans le secteur de la santé, un contrôle insuffisant des dépenses de l'assurance invalidité et des lacunes dans le cadre budgétaire de moyen et long terme.

L'économie helvétique s'est affaiblie en 2005

L'économie suisse est confrontée à un nouvel affaiblissement conjoncturel depuis la fin 2004 et devrait progresser d'environ 1¼ pour cent en 2005. C'est la troisième phase de ce type enregistrée depuis moins de cinq ans même si celle-ci ne s'est pas transformée en récession. Le fléchissement des exportations, dans un contexte d'augmentation des prix du pétrole, a interrompu le redressement fragile de l'économie qui reposait sur un redémarrage des exportations et de l'investissement résidentiel. Bien que bénéficiant d'une compétitivité et d'une profitabilité favorables ainsi que d'un faible coût du crédit, les entreprises sont restées prudentes en matière de recrutement du fait du manque de visibilité des perspectives économiques. Dans ces conditions, la consommation privée n'a

cru que modérément en 2004 et 2005. La croissance de l'emploi est restée modeste et le taux de chômage s'est maintenu à environ 4 % depuis 2003, son niveau le plus élevé depuis 1997, même s'il reste faible en comparaison internationale. Avec des hausses très modérées de salaires réels reflétant un écart de production négatif d'environ 1 %, l'inflation est restée très limitée malgré la forte poussée du prix du pétrole : elle oscillait aux alentours de 1¼ pour cent en glissement annuel entre janvier et octobre 2005 alors que l'inflation sous-jacente n'atteignait que ¼ pour cent en octobre 2005.

Le maintien d'une orientation monétaire expansionniste est nécessaire jusqu'à ce que la reprise se raffermisse

Dans ce contexte d'absence de pression sur les prix et de faible conjoncture, la Banque nationale (BNS) a poursuivi une politique monétaire expansionniste. Le Libor à trois mois a été maintenu à 0.75 % depuis l'automne 2004 et il est négatif en termes réels depuis environ trois ans. L'inflation plus basse que chez les principaux partenaires et un taux de change stable vis-à-vis de l'euro ont permis d'éviter une appréciation réelle de la monnaie, malgré la baisse du dollar jusqu'en fin 2004. Bénéficiant de conditions monétaires très souples et d'un environnement extérieur progressivement plus porteur, le dynamisme de l'activité devrait se raffermir à partir du second semestre 2005 et le PIB pourrait augmenter de 1¼ pour cent en 2006 et 2007, dépassant ainsi la croissance potentielle estimée à environ 1¼ pour cent. Le chômage devrait décroître dans le courant 2006, sans générer de tensions inflationnistes, même si les prix pétroliers demeurent élevés. Le renforcement des tensions sur le marché pétrolier et un autre report de la reprise européenne pourraient néanmoins retarder à nouveau la reprise et en limiter la vigueur. *Le maintien d'une politique monétaire relâchée reste donc nécessaire jusqu'à ce qu'il existe des signes clairs qu'une reprise solide est en cours. La nécessité d'instaurer en fin de compte des conditions monétaires plus neutres ne fait guère de doute. Mais la BNS, qui bénéficie d'une forte crédibilité de nature à modérer les anticipations d'inflation, peut se permettre d'agir de façon très graduelle.*

La politique budgétaire est conforme aux besoins de la conjoncture

Le déficit de l'ensemble des administrations, bien que modéré en comparaison internationale, s'est creusé depuis 2000 pour atteindre environ 1¼ pour cent du PIB en 2003 et 2004. L'origine en partie structurelle de cette détérioration, en particulier au niveau fédéral, a conduit les autorités à développer une stratégie d'équilibrage du déficit structurel de la Confédération, estimé à ¾ pour cent du PIB en 2003, conformément à la règle du frein à l'endettement. Cette règle, qui était supposée s'appliquer à partir de 2003, vise à maintenir en permanence l'équilibre structurel du budget fédéral. Toutefois, devant l'impossibilité d'appliquer cette règle à la lettre sans risquer de nuire à l'activité, le plan d'assainissement a prévu dans un premier temps de stabiliser le déficit structurel fédéral, puis de l'éliminer progressivement entre 2005 et 2007 en vue de restaurer l'application stricte de la règle du frein à l'endettement au-delà de cette période. La mise en œuvre initiale de ce plan a été globalement conforme aux attentes. Une légère réduction du solde budgétaire structurel a même été enregistrée en 2004 au niveau fédéral alors que les effets du programme d'assainissement n'étaient attendus qu'à partir de 2005. Toutefois, compte tenu de la légère détérioration des comptes de la

sécurité sociale, l'orientation de la politique budgétaire a été à peu près neutre en 2004, comme elle le sera vraisemblablement aussi en 2005. À partir de 2006, elle prendra une légère impulsion restrictive avec l'application du programme d'assainissement fédéral.

Pourtant, le contrôle de la tendance sous-jacente des dépenses publiques est insuffisant

L'ajustement des finances fédérales vers l'équilibre ne sera sans doute pas mis en cause par l'évolution financière des autres niveaux d'administrations. Néanmoins, cette amélioration attendue des comptes des administrations ne devrait pas détourner l'attention des difficultés de long terme de contrôle des dépenses publiques, qui ont induit une forte poussée des prélèvements obligatoires mais aussi de l'endettement. Bien qu'elle reste modérée par rapport aux autres pays de l'OCDE, la dette publique s'est accrue de plus de 25 points de pourcentage du PIB depuis une quinzaine d'années. Les prélèvements fiscaux ont augmenté d'environ 4 points de pourcentage du PIB depuis 1990 et les contributions obligatoires aux assurances privées se sont accrues de 2 points de pourcentage du PIB. Combinées, ces hausses figurent parmi les plus fortes des pays de l'OCDE. Tous les niveaux d'administrations ont accru leurs dépenses plus rapidement que le PIB, mais les plus fortes augmentations proviennent du domaine social et celles-ci devraient s'intensifier à partir de 2010 du fait du processus de vieillissement. En réaction, la stratégie d'assainissement du Conseil fédéral comprend aussi des réformes structurelles des régimes d'invalidité et d'assurance maladie allant dans la bonne direction. Néanmoins, ces réformes pourraient être plus ambitieuses dans plusieurs domaines et de nouvelles améliorations du cadre de la politique budgétaire sont nécessaires.

Les conditions cadres de la politique budgétaire fédérale devraient être améliorées

La règle du frein à l'endettement ne fournit pas formellement de point d'ancrage pour les dépenses fédérales sur le moyen terme. Ainsi, les perspectives à moyen terme, dessinées autour du plan financier 2007-2009 de la Confédération, semblent optimistes par bien des aspects, et le respect de la règle n'est pas assuré au cours des années à venir. Tout d'abord, ce plan repose sur une hypothèse de croissance un peu forte. De plus, il ne comporte pas de réformes fondamentales garantissant un équilibre durable du budget fédéral. Certaines mesures conduisant à une hausse des dépenses, liées par exemple au financement de nouvelles infrastructures, en sont exclues. En sens inverse, pour financer l'assurance invalidité, le plan table sur une hausse de TVA de 0.8 point en 2008 qui doit faire l'objet d'un référendum alors qu'elle suscite une certaine opposition. Le recours répété à des programmes d'assainissement, qui nuit à la crédibilité de la règle, ne peut être exclu dans le futur. *Il serait donc souhaitable de donner davantage de prééminence à la règle du frein à l'endettement et aux risques qui y sont associés dans la communication des plans financiers à moyen terme, compte tenu des nombreux projets de dépenses supplémentaires ou de baisse des taxes et du manque de flexibilité du budget fédéral à court terme. On pourrait aussi étendre l'utilisation des référendums financiers à la Confédération afin de permettre aux citoyens de se prononcer sur des propositions de dépenses dépassant un certain seuil.*

La gestion budgétaire doit être plus globale et plus transparente

La forte interdépendance des relations budgétaires entre niveaux de gouvernement constitue aussi un sérieux problème, non seulement car elle affaiblit la transparence, mais aussi car elle nuit à la mise en œuvre de la règle budgétaire au niveau fédéral et complique de ce fait les efforts d'assainissement. La séparation des comptes de l'assurance vieillesse et l'assurance invalidité de ceux des cantons, prévue dans le nouveau projet de péréquation financière, est une avancée bienvenue dans cette direction. L'exigence de transparence est particulièrement forte dans le cadre de la démocratie directe pour permettre à la population de mieux appréhender les choix à opérer et obtenir le soutien nécessaire aux réformes dans le domaine social qui a fait défaut jusqu'à présent. *Lier les transferts de la Confédération à ses recettes, plutôt qu'aux dépenses de ces assurances devrait être envisagé.* Bien qu'une telle réforme aurait des effets de redistribution qui pourraient accroître la difficulté de recueillir un soutien politique suffisant, elle réduirait d'un autre côté le phénomène d'éviction des dépenses les plus productives (formation, recherche, investissement) qui a été observé dans une certaine mesure ces dernières années. Elle soulignerait aussi le besoin urgent de réforme de la sécurité sociale. Un autre axe d'action serait de développer une approche plus globale des questions budgétaires. Du fait de la structure fédérale du gouvernement et de la gestion de certaines dépenses sociales par un système de contributions obligatoires à des assurances privées, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble cohérente des évolutions budgétaires et de leurs perspectives. Au niveau national, les discussions portent essentiellement sur les finances fédérales qui ne représentent qu'un tiers du budget global. De plus, les comptes de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques ou privées étant interdépendants, les décisions prises à un niveau de gouvernement peuvent affecter les dépenses des autres niveaux de gouvernement, ce qui impose des ajustements *ad hoc* dans d'autres secteurs afin de respecter les objectifs de déficit budgétaire. *L'élaboration régulière de plans à moyen et long terme pour les administrations consolidées, y compris les assurances sociales privées obligatoires, permettrait de mieux hiérarchiser les problèmes et de communiquer les priorités d'action à la population. Ceci requerrait d'accélérer les efforts pour améliorer la disponibilité de statistiques récentes et standardisées et d'autres informations sur les politiques budgétaires. Même si les politiques budgétaires cantonales sont fixées de façon indépendante, elles pourraient aussi utilement être évaluées par un système de « peer review » incitant à coordonner les efforts d'assainissement.*

Des réformes sont nécessaires pour garantir la viabilité financière des systèmes d'invalidité et de pensions de base

Des conditions cadres plus favorables pour la politique budgétaire ne peuvent néanmoins se substituer à l'adoption des réformes structurelles visant à consolider en profondeur les systèmes de retraites, d'invalidité et de santé, qui constituent trois domaines-clés à l'origine de la forte progression des dépenses publiques. En raison du vieillissement démographique, un déficit de l'assurance vieillesse de base (AVS) devrait apparaître entre 2007 et 2010, pour atteindre environ 1½ pour cent du PIB en 2020 et probablement plus de 3 % du PIB à l'horizon 2040. Après le rejet par référendum du projet de révision de

l'AVS en mai 2004, les réformes d'envergure de ce système ont été repoussées à 2008 ou 2009. Des ajustements concernant le niveau des prestations, l'extension des durées d'activité – ce qui n'est pas incompatible avec une flexibilisation de l'âge de la retraite – et le recours à des financements additionnels ne pourront être évités. *Une indexation au moins partielle des durées d'activité en fonction de l'espérance de vie limiterait la mesure dans laquelle les taux de remplacement devraient être réduits tout en assurant un partage équilibré du fardeau de l'ajustement entre les générations. Il importe de ne pas tarder à effectuer les réformes, afin de laisser assez de temps aux assurés pour s'y adapter.* Une décision tardive pourrait aussi poser des problèmes d'équité si l'augmentation de l'âge moyen des électeurs liée au vieillissement contribue à marginaliser les jeunes générations du processus de décision démocratique.

Une réforme plus urgente encore, en cours de discussion, concerne l'assurance invalidité qui accumule les déficits. Pour freiner la forte croissance du nombre de rentes, ce projet vise à intensifier la détection précoce des personnes risquant de devenir des bénéficiaires de long terme et de faciliter leur réinsertion professionnelle. Ces propositions vont dans la bonne direction, même si leur impact limité à court terme rend indispensable des financements supplémentaires. De fait, la plus grande part du déficit est due aux droits des pensionnés actuels qui ne peuvent être remis en cause, et un meilleur contrôle des flux d'entrée n'a qu'un effet à long terme. Les ressources additionnelles ne doivent pas réduire les efforts de maîtrise des dépenses, ce que favoriserait une séparation stricte du financement du régime d'assurance invalidité de celui des pensions vieillesse et des autres administrations. L'efficacité des mesures proposées dépendra de leur mise en œuvre pratique. *Les difficultés conduisant à l'invalidité ayant souvent une origine non médicale, l'approche pluridisciplinaire déjà utilisée au cas par cas doit être renforcée par une collaboration accrue entre les divers services sociaux (invalidité, santé, emploi).* Depuis 2002, les entreprises sont devenues plus attentives aux coûts des pensions d'invalidité. En réaction à l'évolution des marchés financiers, les institutions privées et les mutuelles gérant ces fonds de pensions ont commencé à faire largement dépendre les cotisations des firmes des risques d'invalidité (comme c'était déjà auparavant le cas pour les indemnités journalières de l'assurance maladie). Inciter les firmes à éviter l'octroi de pensions d'invalidité est utile dans la mesure où celles-ci ont une forte influence sur l'accès aux pensions d'invalidité, mais ces incitations doivent être appliquées de manière à ne pas décourager le recrutement des personnes ayant des problèmes de santé.

*La prévoyance professionnelle doit être consolidée
et ne pas favoriser les préretraites*

Les caisses de prévoyance professionnelle ont amélioré leur situation financière depuis 2002, grâce au redressement des marchés financiers et aux diverses mesures adoptées, comme la flexibilisation du taux de rendement minimum. De nouvelles réformes de ce système restent cependant nécessaires. *La baisse récemment décidée du taux de conversion de l'avoir vieillesse en rente pour les assurés du régime obligatoire du 2^e pilier, ne paraît pas suffisante du fait de l'allongement des durées de vie et du maintien probable d'un faible taux de rendement nominal dans un environnement peu inflationniste. Une nouvelle baisse de ce taux est donc nécessaire. Des réformes seraient aussi souhaitables pour limiter l'utilisation croissante des préretraites financées par les caisses du second pilier, dont les assurés bénéficient de contributions déductibles.* Pour éviter une utilisation abusive des avantages fiscaux attachés

à ces retraites, l'âge minimum d'octroi des préretraites par les caisses du 2^e pilier a été relevé de 55 à 58 ans. *Ces mesures pourraient être renforcées par une baisse du plafond des subventions fiscales dont bénéficie ce régime.* Le coût budgétaire élevé de ces subventions ne peut être justifié par leur effet positif sur l'épargne car l'effet induit sur l'épargne nationale est vraisemblablement minime. De plus, ces subventions, qui ont un caractère régressif compte tenu de la progressivité du taux d'imposition, constituent aussi un financement public implicite des préretraites des assurés les plus riches, ce qui stimule des demandes similaires de la part des assurés plus modestes. *Dans le même temps, les conditions favorisant l'emploi des travailleurs âgés devraient être améliorées. Une réduction du caractère progressif des cotisations au 2^e pilier, lesquelles augmentent actuellement en fonction de l'âge, serait bienvenue mais les problèmes de transition vers un système de contributions uniformes sont difficiles à résoudre.*

Une meilleure maîtrise des coûts du système de santé est requise

Un consensus existe sur le besoin de réforme du système de santé. La mise en œuvre de changements est toutefois difficile comme le montre l'échec de la révision de l'assurance maladie à la fin de 2003. Le *statu quo* n'est cependant pas tenable sur le plan financier et l'adoption d'un vaste éventail de mesures cohérentes paraît nécessaire, même si certaines d'entre elles impliquent une limitation de choix. Dans cet esprit, les autorités ont soumis au Parlement un grand nombre de réformes qui clarifient utilement la logique du système du point de vue des mécanismes de concurrence régulée, même si l'expérience internationale suggère que des mesures plus approfondies devraient être envisagées dans certains domaines. Ceci renforcerait les incitations à maîtriser les prix et l'offre de soins. C'est le cas en particulier de la proposition de suppression de l'obligation de contracter tous les prestataires médicaux, qui donnerait aux assureurs une plus grande capacité de négocier les tarifs médicaux avec les fournisseurs individuels et de contrôler le nombre d'actes des prestataires alors que, dans la situation actuelle, le nombre d'actes n'est pas contrôlé de façon effective. *Les pratiques collusives tant entre fournisseurs qu'assureurs lors des négociations tarifaires devront cependant être exclues pour assurer l'efficacité des pressions concurrentielles. Celles-ci seraient renforcées si le marché était mieux intégré en supprimant les barrières induites par l'organisation actuelle d'offre de soins et d'assurance médicale sur une base cantonale, laquelle réduit les possibilités de concurrence effective. Le passage d'un système de financement hospitalier basé sur le remboursement des dépenses par lit et par jour à un système de rémunération fixé de façon prospective sur la base de groupe de pathologies devrait aussi inciter à mieux maîtriser les coûts. Toutefois, le maintien du financement conjoint des hôpitaux par les assureurs et les cantons limite les incitations pour chacun de ces deux acteurs de rationaliser l'offre de soins hospitaliers, réduire son coût et accroître le recours aux soins ambulatoires. Le passage à un système de subventions cantonales directement attribuées à des caisses pourrait réduire sans doute certaines de ces difficultés, dans la mesure où il est associé à une liberté effective des assureurs de soins de contracter dans le domaine des services hospitaliers. De façon générale, la modération des prix des médicaments, qui sont plus élevés que dans les autres pays européens, passe par une diminution des obstacles aux importations. L'approvisionnement en produits génériques ayant reçu une autorisation de mise sur le marché dans l'UE devrait par exemple être facilité, grâce à une procédure d'admission simplifiée que prévoit la loi sur les produits et appareils médicaux. Les prix élevés des médicaments ayant largement été critiqués, le gouvernement a l'intention*

d'obtenir des baisses des prix des médicaments remboursés existants en les révisant plus fréquemment (15 ans après leur admission initiale, 2 ans après la date d'expiration du brevet). Une extension du panel des pays de référence est discutée en vue d'ajouter des pays supplémentaires qui disposent d'une capacité de recherche pharmaceutique. Conscient que les prix perçus par les compagnies sur l'ensemble des marchés ont un effet sur les dépenses de recherche et développement (R-D) et, en fin de compte, sur le nombre de nouveaux médicaments arrivant sur le marché, le besoin de préserver des incitations pour la R-D des compagnies pharmaceutiques sera pris en compte dans le mécanisme de fixation des prix. Les réalisations en matière de R-D peuvent être reflétés dans une surcharge ajoutée au coût journalier de traitement du médicament de référence, bien que le calcul de cette surcharge reste délicat. De telles décisions sont prises après consultation avec le Comité suisse des médicaments où l'industrie pharmaceutique suisse est représentée. *Une participation directe des assurés, mieux ciblée sur la demande de soins la plus élastique au prix (médicaments, soins ambulatoires), contribuerait aussi à freiner les dépenses.*

L'efficacité des interventions publiques devrait être renforcée

Des efforts pour moderniser l'administration et accroître l'efficacité des interventions publiques ont été engagés. Ceux-ci concernent en premier lieu la rénovation du fédéralisme qui vise à assurer que ceux qui décident des dépenses les financent. Une mise en œuvre rapide de ce projet, qui est en chantier depuis plusieurs années, est souhaitable car elle favorisera une utilisation plus efficace des moyens financiers du secteur public; grâce à la rationalisation de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que des relations budgétaires entre administrations. Il faut aussi saluer l'initiative récente visant à développer une « culture d'efficacité » dans l'administration fédérale. *Cette initiative pourrait être couplée avec un recours accru au « benchmarking » sur les coûts et l'efficacité des programmes publics aux niveaux inférieurs de l'administration.* La publication par exemple de statistiques d'emploi et de salaires publics au niveau fédéral, cantonal et pour les grandes villes par domaine de dépenses aiderait sans doute à modérer les coûts de fonctionnement. *Des efforts pour combler le retard de développement de la cyberadministration par rapport aux autres pays stimuleraient aussi l'efficacité.*

Il faut stimuler la productivité pour enrayer l'érosion relative du niveau de vie

Relever la croissance potentielle de l'économie, qui est l'une des plus faibles de l'OCDE, constitue le défi le plus important mais il est bien compris. Même si l'on tient compte des revenus générés par les investissements réalisés à l'étranger et de l'effet positif des gains des termes de l'échange, le niveau de vie s'est érodé en termes relatifs par rapport à l'Autriche, aux États-Unis et à la moyenne des grands pays de la zone euro à un rythme compris entre ½ et 1 % par an depuis une quinzaine d'années. On ne peut attribuer un tel manque de dynamisme sur une période aussi longue à une insuffisance chronique de demande. Ce phénomène a plutôt des racines structurelles, et il résulte avant tout d'une efficacité insuffisante des facteurs de production, même si le nombre moyen d'heures travaillées par les femmes est faible aussi en comparaison internationale. Toutefois, dans la mesure où les ressources en main-d'œuvre sont mieux utilisées que dans la plupart des

autres pays de l'OCDE, c'est en premier lieu l'amélioration de la productivité des facteurs qui permettra d'enrayer l'érosion de l'avantage de la Suisse en matière de niveau de vie.

*La politique de la concurrence fait l'objet
d'une plus grande attention*

Les principales raisons de la faible croissance de la productivité sont le manque de concurrence dans les secteurs abrités, l'inefficacité des réglementations des marchés des produits, et les coûts élevés des services fournis par le secteur public ou financés par des cotisations obligatoires. Les consommateurs paient cette absence de concurrence au prix fort, avec un niveau général des prix supérieur à la moyenne de l'UE de quelque 40 %. Les réformes introduites par le passé pour améliorer le cadre de la concurrence ont manqué d'ampleur et leur rythme a été lent. Les initiatives ont souvent été prises en réaction aux évolutions dans l'Union européenne et les tentatives de réforme ont parfois été bloquées par le vote populaire. Cependant, les gains pouvant être tirés de changements sont vraisemblablement très importants et la politique de la concurrence fait l'objet à juste titre d'une plus grande attention par les responsables. La nouvelle loi sur les cartels donne aux autorités suisses de la concurrence de nouveaux moyens importants de combattre les restrictions et elle a été alignée sur les normes internationales.

En 2004, les autorités ont introduit un ensemble de 17 mesures structurelles à mettre en œuvre durant la présente législature afin d'accélérer la croissance potentielle. Ces mesures, qui devraient permettre des progrès significatifs dans le domaine de la concurrence, vont dans la bonne direction et devraient être introduites sans tarder. Les principales propositions actuellement examinées par le Parlement concernent la révision de la loi sur le marché intérieur, laquelle vise à éliminer les obstacles régionaux et locaux à un bon fonctionnement du marché intérieur et à garantir la liberté d'exercice d'une profession n'importe où dans le pays. Des réformes sont aussi prévues en ce qui concerne les marchés publics et les industries de réseau, notamment le secteur de l'électricité, où la libéralisation a été très lente. Les réformes sur le plan intérieur sont complétées par l'adoption d'une stratégie globale de la politique économique extérieure, laquelle vise à approfondir l'intégration de la Suisse dans l'économie mondiale. Les autorités étudient, par exemple, la possibilité de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, ce qui doperait aussi la concurrence car ce pays est le deuxième partenaire commercial de la Suisse.

*Les efforts visant à renforcer la concurrence
devraient être résolument poursuivis*

Il y a encore un long chemin à parcourir pour réduire la protection et consolider une culture de la concurrence. À cet égard, l'adoption du principe du « cassis de Dijon » en vue d'éliminer unilatéralement les obstacles techniques aux importations est une initiative importante, mais qui ne devrait pas être compromise par l'octroi d'exemptions. Les dispositions de la nouvelle loi sur les cartels devraient être appliquées vigoureusement, alors que le cadre de la concurrence pourrait être encore amélioré en assurant l'indépendance politique des membres de la Commission de la concurrence et en augmentant ses ressources. Dans les industries de réseau, les réformes sont en général restées lentes et leur rythme devrait être accéléré, en particulier dans les services postaux

et dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Une ouverture plus rapide à la concurrence internationale dans l'agriculture, secteur qui reçoit davantage d'aides que dans tout autre pays de l'OCDE, serait aussi un point positif. Enfin, la concurrence par les prix pourrait être stimulée, par exemple, en rendant plus efficace la concurrence des importations parallèles des produits protégés par les brevets.

*Le maintien d'une excellente performance
en matière d'innovation favoriserait
la compétitivité de l'économie*

En raison des coûts très élevés de main-d'œuvre, la Suisse doit garder une position de tête dans le domaine de l'innovation afin de préserver sa compétitivité et son niveau de vie. Globalement, ses résultats en matière d'innovation ont été parmi les meilleurs. Le pays occupe entre autre une position de tête dans le domaine des services de marché à haute intensité de savoir, lesquels attirent de nombreuses personnes ayant une formation scientifique ou d'ingénieur. En liaison avec ce phénomène, la Suisse est aussi un utilisateur intensif des technologies de l'information et des communications. Toutefois, la performance en matière d'innovation s'est affaiblie quelque peu ces dernières années. Cet affaiblissement est dû dans une certaine mesure au ralentissement prolongé de l'activité économique, mais il y a des domaines où des réformes de la politique économique pourraient renforcer l'innovation. La mondialisation croissante de la R-D constitue un défi pour la Suisse, car les multinationales représentent une part importante de la R-D intérieure. En outre, il semblerait que l'esprit d'innovation fasse défaut dans les très petites entreprises des secteurs abrités des services. *Bien que le maintien de l'attrait de la Suisse pour les multinationales reste important, développer la capacité d'innovation des PME et supprimer les obstacles à leur croissance devraient être une priorité accrue de la politique économique. Dans cette optique, les conditions de l'entrepreneuriat doivent être améliorées et le fossé entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée doit être encore réduit.* Un autre défi auquel est confronté le système d'innovation de la Suisse tient au développement de l'économie du savoir et au renforcement de la concurrence exercée par les pays émergents. Du fait de la priorité accordée à la formation professionnelle, la participation à l'enseignement supérieur est assez faible par rapport aux autres pays. *Les efforts faits pour réformer le système universitaire et améliorer davantage le niveau moyen d'éducation devraient être poursuivis sans relâche.*

*De meilleures conditions cadres pour
l'entrepreneuriat favoriseraient l'innovation,
notamment dans les très petites firmes
et les secteurs abrités*

La stimulation de la concurrence sur les marchés de produits contribuerait beaucoup à accroître les incitations à innover, en particulier dans les secteurs abrités et dans les petites entreprises. En outre, l'accroissement de la taille du marché intérieur, résultant de la suppression des obstacles locaux, pourrait encourager les entreprises à croître en taille dans certains secteurs. Les charges administratives constituent aussi un important obstacle à l'entrepreneuriat, surtout du fait de l'absence de coopération entre les cantons. L'initiative prise par les autorités de simplifier les démarches administratives va dans le bon sens. Mais il faudrait faire davantage pour moderniser l'administration publique par

une plus grande utilisation des technologies de l'information et des communications. Un troisième obstacle à l'entrepreneuriat est le droit des faillites qui, dans certaines situations concernant des nouvelles entreprises, permet *de facto* de faire valoir indéfiniment une créance contre un failli. Outre ses effets dissuasifs sur la création d'entreprise, les entrepreneurs sont ainsi moins disposés à prendre des risques et peuvent renoncer à développer leurs activités, en particulier si cela exige le recours à des crédits bancaires. Il est donc nécessaire de réformer le droit des faillites. Enfin, le financement par émission d'actions et le capital risque ne jouent toujours qu'un rôle mineur dans le financement des nouvelles entreprises et des projets d'innovation. Bien que cela puisse tenir à la faiblesse de la demande, les entrepreneurs souhaitant garder le contrôle de leur entreprise et s'abstenir de prendre des risques, il est également possible d'améliorer les conditions cadres de ces modes de financement. Les propositions actuelles visant à réduire la double imposition des dividendes et, par conséquent, le coût du financement par émission d'actions, pourraient être plus ambitieuses. Le projet du gouvernement d'introduire une structure transparente du point de vue fiscal pour les sociétés d'investissement en capital risque va dans le bon sens, alors que les restrictions applicables aux placements des fonds de pensions dans ce type de sociétés devraient être assouplies et les introductions en bourse facilitées.

Il faut améliorer l'enseignement supérieur

Le nombre assez faible d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur se traduit par une offre intérieure limitée de scientifiques et d'ingénieurs. Cette pénurie est compensée dans une certaine mesure par les importantes entrées de scientifiques et d'ingénieurs étrangers et par la réalisation d'une grande partie de l'activité de R-D à l'étranger. *Cependant, pour maintenir sa position dans la division internationale du travail, la Suisse devrait renforcer l'enseignement supérieur, surtout au niveau universitaire.* Des efforts significatifs ont déjà été faits, tels que l'amélioration de l'enseignement professionnel au niveau du secondaire et la création des hautes écoles spécialisées qui ont permis de conclure un enseignement professionnel au niveau universitaire. *Cette stratégie devrait être poursuivie en renforçant encore les programmes de formation professionnelle et en continuant la réforme au sein et parmi les hautes écoles spécialisées.* Les autorités préparent actuellement une réforme de l'ensemble du système universitaire, qui améliorera la qualité et l'efficacité de l'enseignement à ce niveau – en réduisant, par exemple, les délais requis pour achever les études. Parmi les principaux éléments de cette réforme figurent une consolidation et une spécialisation du système universitaire qui reste très fragmenté, l'introduction d'une subvention d'éducation uniforme par étudiant en fonction du coût des études dans chaque discipline et la mise en place d'évaluations de la qualité. Cette réforme se heurte à la résistance des universités, qui pourraient devoir se soumettre à une restructuration, mais elle n'en reste pas moins nécessaire. La mise en œuvre du processus de Bologne, qui aligne la structure des études sur celle des autres universités européennes, obligera aussi de plus en plus les universités suisses à accroître l'attrait des cursus qu'elles offrent pour les étudiants suisses comme pour les étudiants étrangers. *Outre une meilleure utilisation des ressources publiques, davantage de ressources privées pourraient être levées. Une hausse des droits d'inscription pour l'enseignement supérieur devrait être étudiée, bien que cette dernière mesure doive s'accompagner d'un système de prêts dont le remboursement serait assujéti à des conditions de revenus.* Les droits d'inscription induiraient aussi des améliorations de la qualité dans le

système universitaire grâce aux pressions exercées par les choix des étudiants. Une autre spécificité suisse est la sous-représentation des femmes dans l'enseignement supérieur, en particulier dans les matières scientifiques et dans l'ingénierie. *Les femmes ne sont peut-être guère incitées à se lancer dans des études supérieures compte tenu de leurs perspectives limitées de carrière; l'adoption de politiques plus favorables à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle pourrait faciliter les choses à cet égard. Cependant, des efforts spécifiques sont peut-être aussi nécessaires pour intéresser dès leur plus jeune âge les jeunes filles à la science et à l'ingénierie, car leur présence dans ces disciplines est extrêmement faible par rapport aux autres pays. Enfin, il faudrait consacrer davantage d'attention à la formation continue, qui est indispensable dans une société du savoir. Des mesures comme la promotion de la reconnaissance des qualifications, la création d'un crédit de temps pour l'enseignement et la formation des adultes et la fourniture d'un soutien financier sont autant de facteurs qui devraient accroître la participation à cette forme de développement du capital humain.*

Les politiques visant expressément l'innovation sont généralement adéquates, bien que davantage pourrait être fait pour hiérarchiser l'utilisation des ressources et développer la recherche appliquée

La Suisse se distingue par le fait qu'elle ne fournit pas un soutien financier direct à la R-D des entreprises. Cette politique paraît appropriée, compte tenu du niveau déjà très élevé de la R-D des entreprises et, partant, du risque d'importantes pertes sèches. Le pays dispose aussi d'une capacité de recherche de base très solide, qui n'est qu'en partie financée par le secteur public. Une source essentielle de préoccupation est la disponibilité de ressources publiques suffisantes pour la recherche et la difficulté à financer les dépenses prioritaires en matière d'éducation et de recherche dans les derniers budgets, en raison de l'assainissement budgétaire et des hausses des dépenses sociales obligatoires. Les financements publics sont importants pour soutenir la recherche fondamentale, qui est largement disponible, et pour favoriser le transfert de technologie entre les milieux universitaires et les entreprises. Pour préserver l'excellence de niveau international de la recherche et des résultats en matière éducative de plusieurs institutions universitaires en Suisse, le financement public au niveau national de la recherche doit avoir une priorité élevée. *Le renforcement de la coopération au niveau international ne devrait pas menacer le financement de la recherche au niveau national. Au-delà de cette exigence, il est nécessaire de mieux combler le fossé entre la recherche fondamentale et le marché. On pourrait, pour cela, accroître le financement de la R-D dans les organismes publics de recherche en augmentant substantiellement les ressources de la Commission pour la Technologie et l'Innovation (CTI). La CTI finance la R-D pour le secteur des entreprises dans des organismes publics helvétiques de recherche selon un modèle de partenariat public-privé pour l'innovation des produits et des services. L'approche de cette commission basée sur l'identification des besoins des petites entreprises pour renforcer les transferts de la technologie issue des milieux universitaires, ses services d'encadrement en faveur des start-ups ainsi que son programme de formation à l'échelle de tout le territoire pour les entrepreneurs potentiels, vont dans la bonne direction.*

L'utilisation de la main-d'œuvre pourrait être accrue en supprimant les obstacles au travail à temps plein des femmes

Outre les efforts faits pour relancer la productivité, un niveau plus élevé d'utilisation de la main-d'œuvre contribuerait aussi à élever le niveau de la production potentielle. Malgré de très forts taux d'emploi, la participation à temps plein des femmes au marché du travail se heurte à plusieurs obstacles. Supprimer ces obstacles permettrait également de compenser le ralentissement attendu de l'accroissement de la population active lié à l'effet du vieillissement. Les facteurs qui maintiennent la participation des femmes à un bas niveau sont notamment le système d'imposition commune des époux qui, conjugué à un barème fiscal très progressif, crée de fortes contre-incitations au travail pour les femmes mariées. Une proposition de réforme visant à éviter l'alourdissement de la fiscalité dû au mariage aboutirait, si elle est acceptée, à exempter d'impôt 50 % du deuxième revenu de travail du ménage (avec un plafond de CHF 55 000). À terme, il serait même préférable de passer à un régime d'imposition séparé ou du moins d'offrir l'option d'une imposition séparée, comme c'est le cas dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Le deuxième obstacle majeur est l'absence de structures à plein-temps abordables pouvant accueillir les enfants, aussi bien d'âge préscolaire que d'âge scolaire. Les efforts faits au niveau fédéral pour développer les structures d'accueil des jeunes enfants, y compris en dehors du cadre scolaire, ont donné des résultats mitigés. La fourniture de services de ce type souffre de la décentralisation des responsabilités au niveau municipal, où la coordination fait défaut et où les avantages économiques et fiscaux du plus fort taux d'activité des femmes ne sont qu'en partie internalisés. De même, la Confédération n'a guère son mot à dire sur l'âge de la scolarité obligatoire, le développement de l'éducation pour les très jeunes enfants et les horaires scolaires, qui sont généralement courts et discontinus. Une proposition récente vise à donner à la Confédération le droit d'établir des règles uniformes pour la scolarité obligatoire (et l'enseignement supérieur), si les cantons ne peuvent en convenir entre eux (et/ou avec la Confédération), ce qui permettrait de remédier aux problèmes de coordination mais exigerait un vote constitutionnel. Une plus grande implication de la Confédération, en particulier pour assurer une meilleure coordination entre les niveaux de gouvernement, pourrait aussi aider à remédier aux problèmes de la fourniture de services d'éducation et de structures d'accueil pour les jeunes enfants. En outre, l'offre et la qualité des structures d'accueil pour les enfants pourraient être effectivement améliorées et mieux répondre aux besoins des parents si une partie des financements publics était versée aux parents et non aux prestataires. Les efforts devraient être axés sur une augmentation de l'offre de structures d'accueil et non sur un nouveau relèvement des allocations pour enfants, car celles-ci tendent à réduire l'offre de main-d'œuvre des mères, alors que la pauvreté est relativement peu répandue.

Les autorités devraient veiller à ne pas réduire la flexibilité du marché du travail

La signature d'un accord pour la libre circulation des personnes au sein de l'UE et son extension aux nouveaux pays membres devraient permettre à la Suisse de réduire les pénuries de main-d'œuvre durant les pics conjoncturels et d'importer des travailleurs ayant des qualifications élevées et faibles afin de compléter la population active nationale et réduire ainsi quelque peu le risque de délocalisation des entreprises. Cependant,

l'ouverture sera progressive et, au moins jusqu'en 2014, la Suisse garde le droit de réimposer des quotas. De ce fait, et parce que les incitations à migrer diminueront à mesure que les pays d'Europe de l'Est rattrapent les niveaux de vie des pays de l'Ouest, les accords ne devraient pas conduire à d'importantes entrées de migrants. Cependant, même si l'on ne s'attend qu'à des entrées peu importantes, des mesures ont été introduites pour éviter le dumping social, comme la possibilité d'imposer des salaires minimums et/ou d'étendre les conventions collectives. *Les diverses mesures de protection des travailleurs en place devraient être utilisées avec précaution afin de ne pas nuire à la flexibilité du marché du travail.*

Chapitre 1

Principaux défis de la politique économique

La Suisse souffre d'un déficit de croissance de la production et du revenu par tête et est confrontée à des problèmes de gestion des finances publiques à moyen et long terme. Cette situation n'est qu'en partie liée à la mauvaise conjoncture en Europe car la croissance tendancielle a aussi ralenti. De plus, en l'absence de redressement significatif de l'efficacité, la croissance tendancielle se ralentira davantage en raison du vieillissement de la population, ce qui renforcera les pressions budgétaires. Dans ce contexte, les autorités sont confrontées à deux principaux défis: i) Renforcer la performance de croissance. Le défi le plus immédiat est de favoriser la reprise après le récent affaiblissement de l'activité. À plus long terme, l'accroissement de la production potentielle requerra d'améliorer l'utilisation du travail et, de façon plus importante, de stimuler la productivité. Renforcer la concurrence est essentiel, tandis qu'il est aussi important de maintenir une forte performance en matière d'innovation, laquelle s'est quelque peu érodée. ii) Améliorer le contrôle des dépenses publiques. Le contrôle insuffisant des dépenses publiques depuis le début des années 90 a entraîné une forte hausse de la taxation ainsi qu'une augmentation de l'endettement des administrations. Les problèmes à résoudre incluent des lacunes dans le cadre budgétaire, un contrôle insuffisant des dépenses sociales et un manque d'efficacité de certains autres programmes publics.

Les autorités ont reconnu le besoin de renforcer la performance de croissance. Un vaste programme de réformes, baptisé « Train de mesures en faveur de la croissance » (annexe 1.A1) a été lancé au début 2004 et est actuellement mis en œuvre. Une croissance plus forte allègerait les problèmes de gestion budgétaire mais elle ne serait pas suffisante pour les régler compte tenu du très fort dynamisme des dépenses publiques. Bien que des réformes des programmes sociaux soient aussi en cours et que des initiatives visant à améliorer l'efficacité des interventions publiques aient été prises, celles-ci font partie d'une approche moins globale et la prise de conscience du besoin de réformes importantes est moins perçue par le public. Ce chapitre examine les récentes performances macroéconomiques ainsi que les perspectives et il analyse l'orientation des politiques macroéconomiques. Les enjeux de la politique budgétaire à moyen terme sont ensuite identifiés. Enfin, un examen des principaux défis de la politique structurelle en vue de combler le retard de productivité et de renforcer l'utilisation de la main-d'œuvre est réalisé.

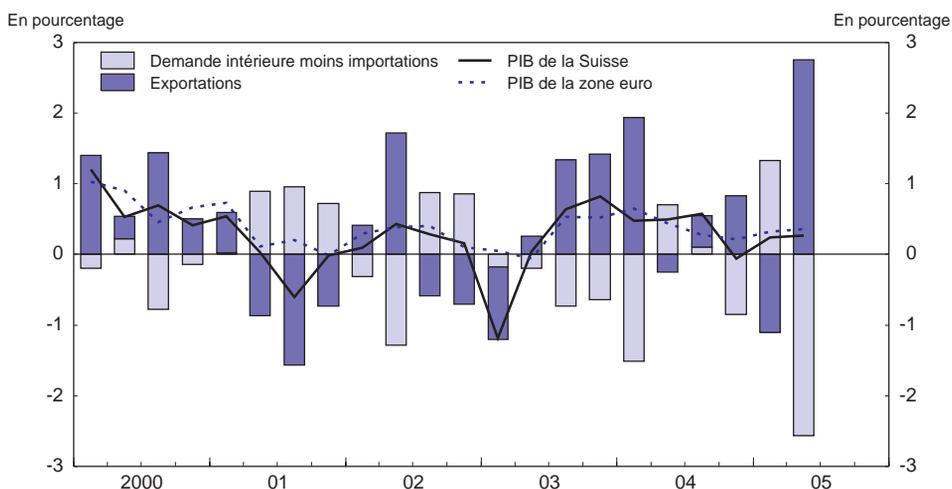
Tendances récentes, perspectives à court terme et politique macroéconomique

Avec l'affaiblissement de la conjoncture européenne, la reprise a marqué une pause

L'économie suisse est confrontée à un nouvel affaiblissement depuis le 4^e trimestre 2004, pour la troisième fois depuis moins de cinq ans (graphique 1.1). Ce ralentissement de l'activité résulte d'un fléchissement marqué des débouchés extérieurs en fin d'année 2004 et au début 2005, en particulier vers les principaux marchés européens dans un contexte d'augmentation des prix du pétrole et de baisse du dollar. Ceci a interrompu le redressement fragile de l'économie, qui reposait sur un redémarrage des exportations et des investissements depuis la mi-2003.

Graphique 1.1. **Contributions à la croissance du PIB réel**

Variation par rapport au trimestre précédent



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 78.

À la différence des précédents épisodes, cet affaiblissement de la production ne s'est cependant pas traduit par une récession. La poursuite d'une politique monétaire très souple depuis le début 2002 a soutenu l'investissement, en particulier dans le secteur de la construction immobilière (tableau 1.1), comme le montre l'expansion vigoureuse des crédits hypothécaires et la hausse des prix immobiliers¹. La profitabilité des entreprises, jointe à la baisse du coût du crédit, a aussi soutenu les investissements en biens d'équipement. Les dépenses ont été moins dynamiques dans le domaine des travaux publics et la consommation publique a aussi été peu vigoureuse. D'un autre côté, la compétitivité de l'économie a été préservée malgré la baisse du dollar enregistrée jusqu'en fin 2004. Les performances à l'exportation ont été relativement favorables comparées à celles des principaux concurrents ces deux dernières années, même si des pertes de parts de marché ont encore été enregistrées², et l'activité est restée assez soutenue dans l'industrie.

Tableau 1.1. **Tendances récentes**
Variation en pourcentage en glissement annuel, en volume (prix de 2000)

	Moyenne 1991-2000	2001	2002	2003	2004	2004	2005	2005
						T4	T1	T2
Consommation privée	1.3	2.0	0.0	0.8	1.4	0.8	0.9	1.4
Consommation publique	1.1	4.2	1.7	2.2	1.4	0.2	0.2	0.9
Formation brute de capital fixe	1.0	-3.1	0.3	-1.4	3.3	1.0	0.2	3.2
Construction	-1.0	-3.4	2.1	1.8	4.1	0.6	-3.5	6.9
Machines et outillage	2.9	-2.9	-1.1	-3.8	2.6	1.4	3.5	0.1
Demande intérieure finale	1.1	1.0	0.2	0.5	1.8	0.8	0.7	1.8
Demande intérieure totale	0.7	2.3	-0.4	0.4	1.0	0.1	2.4	0.2
Exportations de biens et services	4.3	0.2	-0.7	-0.5	9.0	6.5	-0.2	6.2
Importations de biens et services	3.9	3.1	-2.5	1.2	7.5	4.0	2.4	5.2
Exportations nettes ¹	0.3	-1.3	0.7	-0.7	1.1	1.4	-1.2	0.8
Produit intérieur brut	1.1	1.0	0.3	-0.3	2.1	1.5	1.3	1.0
Écart de production	-1.1	1.1	0.1	-1.9	-1.1			
Indice implicite de prix du PIB	1.4	0.6	1.6	1.2	0.5	0.7	1.3	0.9
Indice implicite de la consommation privée	1.7	0.4	1.7	0.6	1.1	1.4	1.8	1.6
Emploi	0.3	1.6	0.4	-0.2	0.2	0.0	-0.4	0.3
Productivité	0.7	-0.6	-0.1	-0.1	1.8	1.5	1.7	0.7

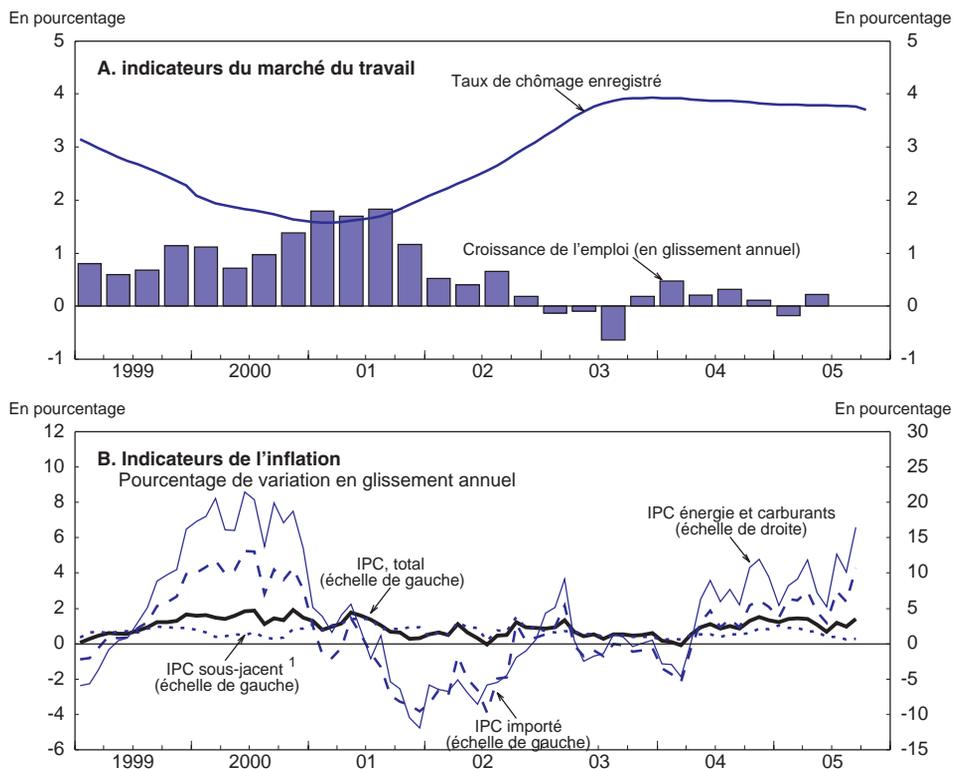
1. Contributions à la variation du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente).

Source : OFS.

Le marché du travail est resté déprimé et l'inflation très faible

Malgré le caractère relâché de la politique monétaire, la demande intérieure est restée peu robuste du fait du manque de vigueur de la consommation privée. Cette évolution résulte principalement de la faible progression du revenu des ménages, lesquels ne semblent en revanche pas avoir été affectés par une perte de confiance induisant un renforcement de leur taux d'épargne. Les salaires réels n'ont crû que de 0.4 % en 2004 et augmentent encore très modérément en 2005. La croissance de l'emploi est restée aussi très modeste depuis 2003, de sorte que le taux de chômage s'est maintenu à environ 4 % depuis deux ans (graphique 1.2). Cette faiblesse persistante des embauches, qui a longtemps été concentrée dans le secteur industriel, a affecté les services au premier semestre 2005. La

Graphique 1.2. Indicateurs du marché du travail et de l'inflation



1. IPC sans alimentation, boissons, tabac, produits saisonniers, énergie et carburants.

Source : BNS, *Bulletin mensuel de statistiques économiques* ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques* et base de données des Perspectives économiques n° 78.

montée des prix du pétrole, le manque de visibilité affectant les perspectives économiques de la zone euro, ainsi que l'évolution incertaine du taux de change par rapport au dollar ont favorisé une attitude prudente des entreprises en matière de recrutement. Cette attitude leur a en outre permis de restaurer leurs marges après la poussée des coûts salariaux en 2001-2002, malgré la hausse des coûts énergétiques enregistrée ces deux dernières années.

Dans un tel contexte, les pressions inflationnistes sont restées très limitées malgré l'augmentation des prix des produits pétroliers (graphique 1.2). La hausse de l'indice des prix à la consommation, qui était quasiment nulle au début 2004, oscillait aux alentours de 1¼ pour cent en glissement annuel entre janvier et octobre 2005. D'un autre côté, l'inflation sous-jacente s'est modérée. Elle s'établissait à environ ¼ pour cent en octobre 2005, en recul de plus de ¾ point de pourcentage depuis le début de l'année en raison du maintien d'un écart de production toujours négatif d'environ 1 % du PIB.

L'activité montre des signes de redressement à court terme...

L'atonie de l'activité enregistrée en début 2005 devrait faire place à une évolution plus dynamique de la production au second semestre de cette année selon les récentes enquêtes de conjoncture et les indicateurs avancés, lesquels indiquent que le creux du cycle a été dépassé. Cette évaluation générale masque cependant des disparités sectorielles, lesquelles soulignent la fragilité persistante de la situation économique. La croissance devrait se raffermir dans

l'industrie. L'appréciation du dollar depuis le début de 2005 stimule les exportations, lesquelles ont d'ailleurs montré des signes de redressement au second trimestre 2005, ce qui reflète la compétitivité de l'économie. L'évolution des affaires est aussi jugée positive dans le secteur financier et les perspectives dans la construction de bâtiments restent favorables. La situation demeure en revanche plus sombre dans le génie civil en raison des limites de dépenses imposées sur les finances publiques, alors que la consommation privée n'est pas non plus très vigoureuse même si les données récentes de commerce de détail se sont améliorées. En dépit d'une appréciation d'ensemble modérément positive sur les perspectives, les entreprises devraient continuer de faire preuve d'un certain attentisme en matière d'embauche dans les prochains mois. Le marché du travail ne devrait pas connaître d'amélioration marquée à court terme et les taux d'utilisation des capacités restent peu élevés.

... mais la reprise devrait être modérée et dépendante de celle de la zone euro

Malgré le raffermissement de l'activité attendu au second semestre de l'année, la progression du PIB sera sans doute limitée à environ 1¼ pour cent en 2005, un rythme proche de la croissance potentielle estimée (tableau 1.2). Bénéficiant d'une politique monétaire relâchée et des effets positifs de la hausse du dollar depuis le début de l'année 2005, la vigueur de la reprise pourrait toutefois s'intensifier progressivement à

Tableau 1.2. **Perspectives à court terme**

Variations en pourcentage, en volume (prix de 2000)

	2001		2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Prix courants, milliards CHF	% du PIB						
Demande et production								
Consommation privée	254.3	60.6	0.0	0.8	1.4	1.4	1.2	1.7
Consommation publique	48.1	11.5	1.7	2.2	1.4	1.0	0.2	0.5
Formation brute de capital fixe	91.9	21.9	0.3	-1.4	3.3	2.6	3.5	3.3
Construction	39.1	9.3	2.1	1.8	4.1	3.7	3.0	2.5
Machines et outillage	52.7	12.6	-1.1	-3.8	2.6	1.7	4.1	4.2
Demande intérieure finale	394.3	93.9	0.2	0.5	1.8	1.6	1.6	1.9
Variation de stocks ¹	6.0	1.4	-0.6	-0.1	-0.8	-0.6	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	400.3	95.4	-0.4	0.4	1.0	1.0	1.4	1.9
Exportations de biens et services	190.3	45.3	-0.7	-0.5	9.0	5.0	7.7	7.1
Importations de biens et services	170.9	40.7	-2.5	1.2	7.5	5.2	8.2	8.1
Exportations nettes ¹	19.4	4.6	0.7	-0.7	1.0	0.2	0.2	-0.1
PIB aux prix constants			0.3	-0.3	2.1	1.2	1.7	1.8
Indice implicite de prix du PIB			1.6	1.2	0.5	0.8	1.0	0.9
PIB aux prix courants	419.7	100.0	1.9	0.9	2.6	2.0	2.7	2.8
<i>Pour mémoire :</i>								
Indice de prix à la consommation			0.6	0.6	0.8	1.2	1.2	0.8
Taux de chômage (niveau)			3.1	4.1	4.2	4.1	3.9	3.4
Production potentielle, ensemble de l'économie			1.4	1.3	1.2	1.2	1.4	1.4
Écart de production, ensemble de l'économie			-0.2	-1.8	-0.9	-1.0	-0.7	-0.2

1. Contributions à la croissance du PIB.

Source : OCDE, prévisions des *Perspectives économiques* n° 78.

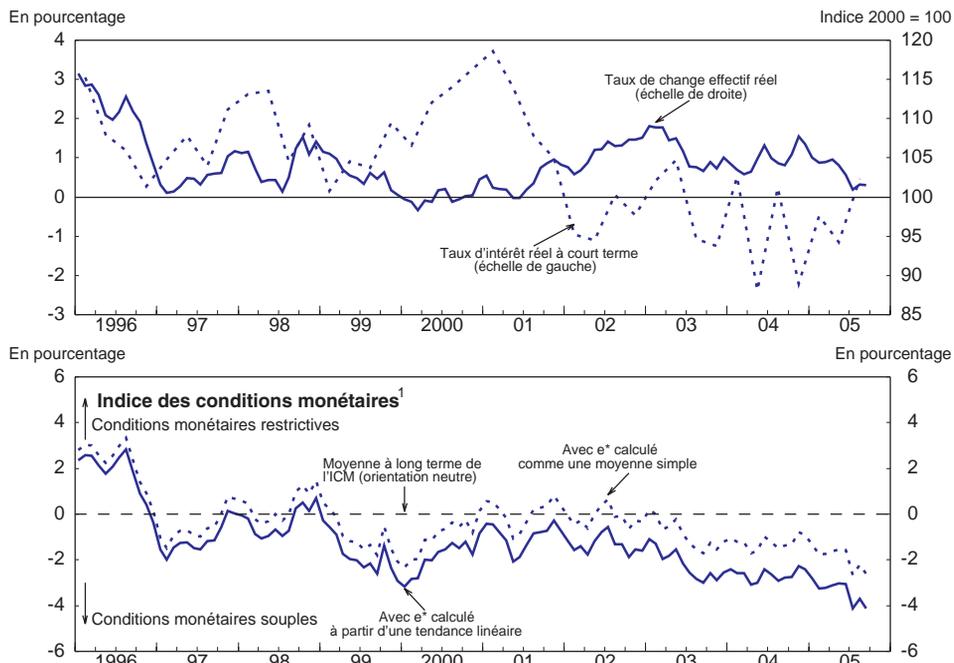
partir du début 2006 et atteindre 1¾ pour cent en 2006 et 2007, sous l'effet d'un plus grand dynamisme de l'environnement extérieur et des investissements, ce qui favorisera un raffermissement graduel de l'emploi et de la consommation privée. Dans un tel contexte, la décrue du chômage, surtout sensible à partir de la mi-2006, ne devrait pas entraîner de tensions inflationnistes, même si les prix des produits pétroliers demeurent élevés³. Avec la fermeture progressive de l'écart de production, la hausse des prix devrait rester très modérée et baisser en dessous de 1 % à mesure que l'impact du prix élevé du pétrole sur l'inflation totale se dissipe. La reprise pourrait cependant être compromise par un renforcement du climat d'incertitude au niveau international lié à l'accentuation des tensions sur le marché pétrolier. L'impact mécanique sur la croissance d'une nouvelle hausse du prix du pétrole devrait être assez modéré en Suisse⁴. Néanmoins, un tel choc pourrait bien affaiblir la confiance des ménages et des entreprises et retarder une nouvelle fois la reprise en Europe et en Suisse.

Le maintien de conditions monétaires très accommodantes à court terme est approprié

La Banque nationale (BNS), qui a pour premier objectif d'assurer la stabilité des prix (définie comme une hausse des prix inférieure à 2 pour cent, tout en évitant la déflation), a poursuivi sa politique monétaire expansionniste dans le contexte actuel d'absence de pression sur les prix et de faible conjoncture. La Banque utilise une prévision d'inflation à un horizon de trois ans, comme indicateur principal, afin d'ajuster les taux d'intérêt au niveau permettant d'assurer la stabilité des prix à moyen terme. Son objectif opérationnel est le taux du LIBOR à 3 mois, qui peut varier habituellement à l'intérieur d'une marge de 100 points de base. Ce Libor à trois mois, qui fluctue autour de 0.75 % depuis l'automne 2004, est resté significativement inférieur à 1 % depuis juillet 2002 (il a même été maintenu à 0.25 % entre mars 2003 et juin 2004), et il est négatif en termes réels depuis plus de trois ans (graphique 1.3). Une période aussi longue de taux d'intérêt réels négatifs n'avait pas été observée depuis 25 ans. Le niveau actuel des taux d'intérêt à court terme est proche du bas de la fourchette d'estimation que suggère une règle de Taylor⁵ alors que le niveau des taux d'intérêt à long terme est aussi très faible, inférieur à 3 % en termes nominaux, depuis la fin 2002. La gestion monétaire a opéré dans un environnement stable du point de vue du change. Les fluctuations du taux de change par rapport à l'euro ont été limitées entre 1.52 et 1.57 francs depuis le premier trimestre 2003. Comme l'inflation a été plus faible que chez les principaux pays partenaires, le franc suisse ne s'est pas apprécié en termes réels, malgré l'affaiblissement du dollar jusqu'en fin 2004. Le taux de change effectif réel s'est même quelque peu affaibli depuis cette période suite au redressement de la monnaie américaine. Au total, un indice des conditions monétaires montre que le caractère relâché de la politique monétaire s'est légèrement accentué au premier semestre 2005.

Lors de son appréciation de la situation économique et monétaire de septembre 2005, la BNS a décidé de conserver une orientation relâchée pour sa politique en maintenant inchangées à 0.25 %-1.25 % les marges de fluctuations du Libor à trois mois. La Banque estime en effet que le renforcement attendu de l'activité n'est pas une menace pour la stabilité des prix malgré des prix du pétrole élevés, alors que les incertitudes entourant la reprise en Europe restent fortes. Dans l'hypothèse d'un maintien du Libor à 3 mois à son niveau actuel, la BNS prévoit une baisse de l'inflation de 1.2 % en 2005 à 0.8 % en 2006. L'inflation pourrait cependant s'accélérer rapidement par la suite pour atteindre 2.4 % au

Graphique 1.3. Indicateurs de la politique monétaire



1. L'ICM est défini par l'équation $= (r - r^*) + (e/e^* - 1)w$, où r est le taux d'intérêt réel (corrigé de l'indice des prix à la consommation (IPC)) du taux du LIBOR à trois mois, r^* la moyenne à long terme de r , e le taux de change effectif réel (corrigé de l'IPC) et w la pondération appliquée à l'écart du taux de change par rapport à sa moyenne, établie à $1/3$. La tendance à la hausse du taux de change effectif réel en Suisse, que l'on a observé dans le passé, semble s'être interrompue depuis le milieu des années 90. Dans ces conditions, l'ICM a été estimé de deux façons différentes : i) comme dans le passé, on a utilisé l'écart de change réel par rapport à sa tendance (linéaire) e^* ; ii) on a aussi procédé à une estimation sans faire de correction pour la tendance. Un ICM négatif dénote un assouplissement des conditions monétaires (par rapport à la moyenne à long terme, calculée sur la période 1980-2005).

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* et base de données des *Perspectives économiques* n° 78.

premier semestre 2008 et excéder la limite supérieure de 2 % assimilée à la définition de la stabilité des prix du fait des pressions exercées sur les capacités de production. Une correction de l'orientation accommodante de la politique monétaire sera donc nécessaire quand la robustesse de la reprise sera confirmée, même si la Banque a aussi indiqué qu'elle réagirait de manière appropriée si le franc suisse venait à s'apprécier rapidement.

Le maintien d'une politique monétaire accommodante est pleinement justifié par la faiblesse des pressions inflationnistes, malgré des prix élevés de l'énergie, et les incertitudes entourant encore la reprise. Même si la nécessité de s'orienter progressivement vers des conditions monétaires plus neutres à mesure que l'économie redémarre ne fait guère de doute, il importe de ne pas précipiter ce changement de cap, comme le reconnaît la BNS. Celle-ci dispose encore en effet d'un certain temps pour juguler l'apparition d'éventuelles pressions sur les prix et sa forte crédibilité constitue un atout pour modérer les anticipations d'inflation. L'ampleur des pressions de la demande sur l'inflation pourrait en outre être modérée par l'ouverture accrue de l'économie (par exemple la mise en place des accords bilatéraux avec l'Union européenne) ainsi que l'application progressive des diverses mesures de libéralisation du marché des biens et services. Le délai d'action et l'ampleur de ces changements sont actuellement incertains et ils pourraient n'avoir seulement qu'un effet graduel dans une perspective de moyen terme. Les projections de

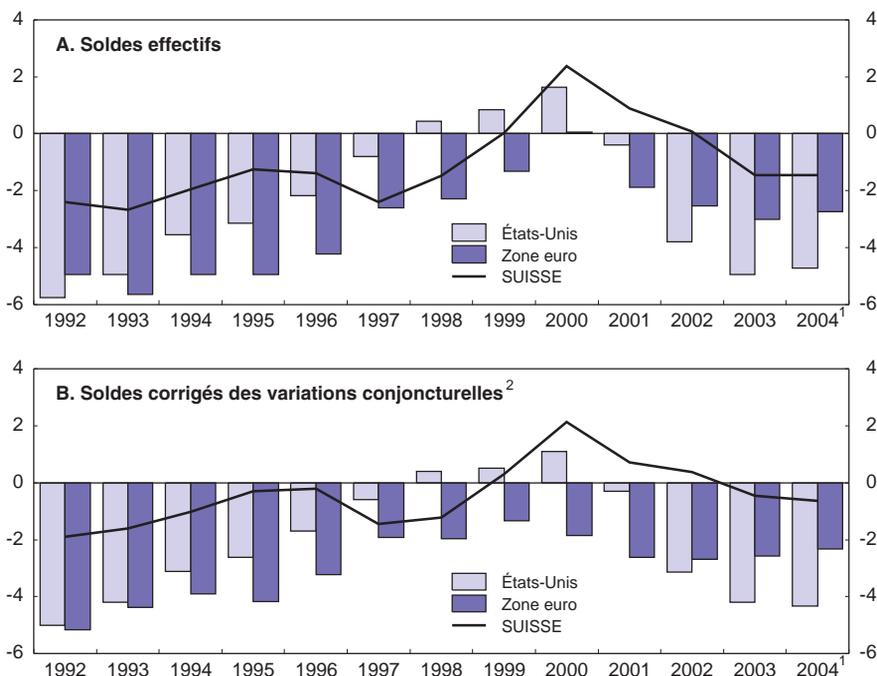
l'OCDE tablent sur une remontée progressive des taux à court terme vers des conditions plus neutres à partir du début 2006.

À peu près neutre en 2004 et 2005, la politique budgétaire devrait être plus restrictive à partir de 2006

Sur le plan budgétaire, la situation s'est détériorée à tous les niveaux d'administration depuis 2000, mais les déficits publics sont restés plus modérés que dans la moyenne de la zone euro ou aux États-Unis. Ils se sont creusés pour atteindre environ 1½ pour cent du PIB en 2003 et 2004 alors qu'un surplus de près de 2½ pour cent du PIB avait été enregistré en 2000 (une année exceptionnelle) et 1 % en 2001 (graphique 1.4). L'origine en partie structurelle de ces déficits, en particulier au niveau fédéral (du fait de la fin du cycle financier), a conduit les autorités à développer une stratégie d'assainissement à moyen terme pour la Confédération. Ainsi, une élimination du déficit structurel fédéral a été décidée, conformément à la logique de la règle de « frein à l'endettement ». Depuis 2003, cette règle requerrait en principe de maintenir en permanence l'équilibre structurel des comptes fédéraux par un mécanisme de plafonnement des dépenses⁶. Toutefois, devant l'impossibilité d'appliquer à la lettre cette règle sans risquer de pénaliser l'activité, les autorités ont décidé de relever le plafond des dépenses autorisées entre 2004 et 2006 afin de stabiliser dans un premier temps le déficit structurel fédéral à son niveau de 2003

Graphique 1.4. **Solde budgétaire des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



1. Estimations.

2. Les soldes corrigés des variations conjoncturelles, estimées par l'OCDE sur la base des données des comptes nationaux, ne prennent pas en compte les corrections pour les composantes irrégulières non cycliques liées notamment à la variation des prix des actifs et au cycle financier qui ont favorisé une forte hausse des recettes fiscales au début des années 2000.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 78 et N. Girouard et C. André (2005), « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 434, Paris.

(¾ pour cent du PIB) puis de l'éliminer graduellement entre 2005 et 2007, en vue de restaurer l'application normale du frein à l'endettement au-delà de cette période⁷. Pour atteindre cet objectif, le Parlement a adopté un programme d'assainissement (de 1.1 % du PIB), axé essentiellement sur des réductions de dépenses étalées entre 2004 et 2008. Cette orientation initialement neutre puis progressivement plus restrictive donnée à la politique budgétaire fédérale à moyen terme devrait être similaire à celle de l'ensemble des administrations⁸. La mise en chantier de plusieurs projets de réformes visant à remédier à l'affaiblissement structurel des comptes de la sécurité sociale, en particulier dans le domaine de l'invalidité, ne devrait en effet pas se faire sentir avant 2008. Par ailleurs, bien que peu d'information soit disponible sur la stratégie budgétaire des cantons et des communes, il est probable que ces administrations réduiront progressivement leurs déficits budgétaires à partir de 2006, après la détérioration enregistrée depuis 2000.

La mise en œuvre de cette politique budgétaire s'est traduite par des résultats meilleurs que prévu en 2004 à tous les niveaux d'administration. Le déficit total, qui a atteint 1.3 % du PIB, a en effet été inférieur de 1¼ pour cent du PIB aux prévisions du fait notamment d'une conjoncture plus forte qu'anticipé (tableau 1.3)⁹. Ceci a induit une amélioration cyclique du solde budgétaire total, alors que, selon les estimations de l'OCDE, le déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles est resté stable à environ ½ pour cent du PIB en 2004. Une légère détérioration structurelle du budget de la sécurité sociale a été enregistrée toutefois, en raison d'une nouvelle dérive des comptes de l'assurance invalidité et de la baisse des cotisations à l'assurance-chômage prévue par la réforme de ce système adoptée en 2002. Le déficit fédéral a par contre été réduit de ¼ pour cent du PIB par rapport à 2003 et a été près de ½ pour cent du PIB inférieur aux prévisions budgétaires, grâce à la fois à la vigueur des recettes et à une bonne maîtrise des dépenses. Ce résultat favorable traduit aussi une légère réduction du déficit structurel, bien que les principaux effets du programme d'assainissement fédéral n'étaient attendus qu'à partir de 2005.

L'objectif de déficit pour 2005 (0.4 % du PIB) pour le compte financier de la Confédération correspond à une stabilisation du solde à son niveau de 2004, et devrait être atteint, voire légèrement dépassé, malgré la conjoncture défavorable. La hausse des recettes budgétaires, qui avait été établie sur la base d'une hypothèse de croissance réelle de 2.3 %, sera vraisemblablement inférieure aux prévisions. Toutefois, selon les autorités, les moindres recettes encaissées devraient être compensées par le contrôle strict des dépenses, que favorisent notamment des paiements d'intérêt plus faibles qu'escompté, comme en 2004. Les résultats budgétaires des cantons pourraient aussi être un peu meilleurs que prévu, même si les déficits cantonaux devraient augmenter en 2005. Par ailleurs, une détérioration des comptes de la sécurité sociale est à nouveau anticipée.

Un autre facteur important concernant l'évolution des finances publiques en 2005 a été le transfert aux administrations du produit des ventes d'or de la BNS, représentant 4.7 % du PIB, à raison de pour les cantons et pour la Confédération. La Confédération a indiqué qu'elle utiliserait sa part des recettes pour diminuer la dette publique même si le choix spécifique d'affectation de ces ressources exceptionnelles pour réduire la dette brute fédérale, la dette de l'assurance invalidité ou accroître les actifs de l'assurance vieillesse, n'a pas encore été décidé. Il est probable que les cantons, qui sont libres de décider de l'utilisation de ces fonds, privilégient aussi une réduction de l'endettement. Toutefois, des discussions concernant le financement de dépenses nouvelles sont également à l'étude dans certains cantons. La prise en compte de ces recettes exceptionnelles ne devrait cependant pas affecter l'évolution du solde budgétaire des administrations en 2005. Celui-ci pourrait à

Tableau 1.3. **Compte des administrations publiques**

	Résultats				Esti- mations 2004	Budget			Plan financier		
	2000	2001	2002	2003		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Confédération ^{1, 2} (en millions de CHF)											
Dépenses	48 208	51 140	51 927	51 284	51 535	53 048	54 059	54 222	55 248	58 056	60 447
Recettes	51 994	49 440	47 728	47 511	48 945	48 233	51 018	52 445	54 607	58 189	61 160
Solde	3 786	-1 700	-4 199	-3 773	-2 590	-4 815	-3 041	-1 777	-641	133	712
Cantons (en millions de CHF)											
Dépenses	60 194	63 899	66 591	67 946	69 000	69 700	69 500	71 650	72 600	74 600	74 600
Recettes	62 818	65 191	66 290	65 731	67 600	67 300	66 800	69 500	71 000	73 700	73 700
Solde	2 624	1 291	-301	-2 215	-1 400	-2 400	-2 700	-2 150	-1 600	-900	-900
Communes (en millions de CHF)											
Dépenses	40 599	41 709	42 498	44 131	45 250	45 200	45 900	47 000	48 000	48 750	48 750
Recettes	42 068	43 033	43 651	44 123	44 850	44 300	45 200	46 100	47 200	48 050	48 050
Solde	1 469	1 324	1 153	-8	-400	-900	-700	-900	-800	-700	-700
Sécurité sociale obligatoire ³ (en millions de CHF)											
Dépenses	41 037	42 842	44 994	48 537	49 609	50 077	51 440	52 070	52 950	53 384	55 742
Recettes	42 319	42 102	43 163	48 485	48 122	47 249	48 271	49 143	50 887	53 848	56 200
Solde	1 282	-740	-1 831	-52	-1 487	-2 828	-3 169	-2 927	-2 063	464	458
Comptes consolidés des administrations publiques ⁴ (en millions de CHF)											
Dépenses	149 948	157 422	163 687	167 981	170 765	173 880	175 100	178 099	180 182	184 429	188 577
Recettes	159 108	157 597	158 510	161 932	164 888	162 937	165 490	170 345	175 078	183 426	188 148
Solde	9 161	175	-5 177	-6 049	-5 877	-10 943	-9 610	-7 754	-5 104	-1 003	-430
Soldes (en % du PIB)											
Confédération	0.9	-0.4	-1.0	-0.9	-0.6	-1.1	-0.7	-0.4	-0.1	0.0	0.1
Cantons	0.6	0.3	-0.1	-0.5	-0.3	-0.5	-0.6	-0.5	-0.3	-0.2	-0.2
Communes	0.4	0.3	0.3	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1
Sécurité sociale obligatoire	0.3	-0.2	-0.4	0.0	-0.3	-0.6	-0.7	-0.6	-0.4	0.1	0.1
Administrations publiques consolidées	2.2	0.0	-1.2	-1.4	-1.3	-2.5	-2.1	-1.7	-1.1	-0.2	-0.1
Administrations publiques consolidées, base CN	2.4	0.9	0.1	-1.5	-1.3						
Dettes (en % du PIB)	49.9	50.5	54.5	55.5	55.6	56.7	54.0	53.1	51.3	49.3	47.6

1. Y compris le Fonds pour les grands projets de transport ferroviaires ainsi que le domaine des EPF.

2. Hors recettes liées à la vente d'actions Swisscom (3.7 milliards de CHF) en 2002. Pour 2004, les capitaux de couverture des caisses de pension de la Poste, des EPF et Skyguide (1.07 milliards de CHF) ainsi que l'avance en capital à Skyguide (50 millions de CHF) ne sont pas inclus dans les dépenses.

3. La sécurité sociale obligatoire englobe l'assurance-vieillesse, l'assurance-invalidité ainsi que l'assurance perte de revenus et l'assurance-chômage. Selon le SEC95, l'assurance-accident du travail ne fait plus partie de ce secteur.

4. Doubles imputations non comprises dans le total.

Source : Administration fédérale des finances.

nouveau être meilleur que prévu, bien qu'en recul de ½ pour cent du PIB par rapport à 2004, pour s'établir à 1¼ pour cent du PIB. Dans la mesure où cette détérioration résulte d'une croissance légèrement inférieure au potentiel, la politique budgétaire devrait être à peu près neutre en 2005.

Les grandes lignes du projet de budget fédéral pour 2006 et le nouveau plan financier 2007-2009 de la Confédération ont été présentés au Parlement pendant l'été. Pour 2006, les autorités prévoient un déficit de 0.2 % du PIB, ce qui est conforme au plan d'assainissement. Par ailleurs, selon le plan financier 2007-2009, l'élimination du déficit

structurel fédéral devrait être atteinte en 2007 et un léger surplus budgétaire devrait aussi être dégagé en 2008 et 2009 conformément aux exigences du frein à l'endettement. La réduction du déficit repose sur une hypothèse de croissance stable à 1.8 % (3.3 % en termes nominaux) et passe par un freinage de la hausse des dépenses. Celle-ci ne devrait pas dépasser 0.6 % en termes nominaux en 2006, mais elle devrait s'accélérer à 4.3 % par an entre 2006 et 2009. Cette hausse plus rapide à partir de 2006 résulte du relèvement prévu de la TVA au début 2008 au profit de l'assurance invalidité, dont le surcroît de recettes se traduit par une augmentation des dépenses fédérales en raison de l'enchevêtrement financier des comptes fédéraux et sociaux. Abstraction faite de ces transferts, la hausse des dépenses fédérales est limitée à 2.2 %, soit moins que l'hypothèse de croissance nominale. Peu d'information est disponible sur les autres administrations, mais il est probable que la légère impulsion restrictive donnée *via* les finances fédérales ne sera pas remise en cause par l'évolution financière dans les cantons et communes. Le solde des administrations de sécurité sociale devrait se réduire légèrement du fait du rebond escompté de la croissance et, en 2008, du fait la hausse prévue des recettes. Globalement, la politique budgétaire légèrement relâchée ou neutre menée en 2004 et 2005 devrait donc prendre un tour plus restrictif à partir de 2006. L'ampleur de ce resserrement en 2006 sera néanmoins très modérée¹⁰.

Mais la santé des comptes publics ne paraît pas garantie à moyen terme

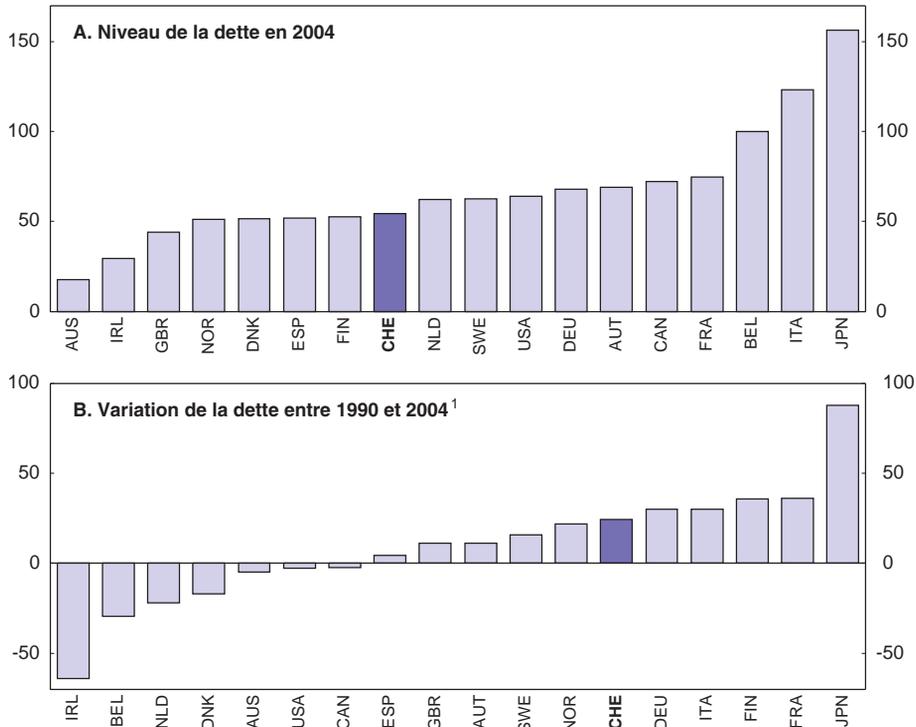
Plusieurs raisons font néanmoins penser que les perspectives des finances publiques, dessinées autour du plan financier 2007-2009 de la Confédération, sont quelque peu optimistes. *Premièrement*, l'hypothèse d'une croissance à 1.8 %, qui est ½ point plus élevée que la croissance potentielle, paraît un peu forte. *Deuxièmement*, certaines charges supplémentaires, liées par exemple au financement de nouvelles infrastructures et peut-être à la recapitalisation de certaines caisses de pensions publiques, ne sont pas incluses dans le plan financier. Ces dépenses non récurrentes pourraient s'élever à environ 1.1 % du PIB (Merz, 2005). *Troisièmement*, des risques de dépenses additionnelles existent pour la Confédération, parmi lesquels figure le projet concernant les prestations complémentaires pour les familles. Ce projet pourrait impliquer de nouvelles charges allant jusqu'à 600 millions CHF par an. Dans ce contexte, il importe d'éviter de financer de nouvelles dépenses, en particulier au niveau cantonal, avec les recettes exceptionnelles tirées des ventes d'or de la BNS et de consacrer exclusivement ces ressources au désendettement. Cette opération se traduira d'ailleurs par une baisse des transferts futurs de la Banque aux administrations. Le plan table aussi sur une hausse de TVA de 0.8 point en 2008. Bien que cette mesure paraisse nécessaire pour résoudre le problème financier de l'assurance invalidité, elle doit faire l'objet d'un référendum alors qu'elle suscite une certaine opposition, y compris au sein de certains partis du gouvernement. Au total, il apparaît que l'équilibre des finances publiques à moyen terme ne peut être garanti sans hausse d'impôt si la maîtrise des dépenses n'est pas améliorée et la croissance potentielle de l'économie renforcée.

Un meilleur contrôle des dépenses publiques est nécessaire...

Bien que les déficits publics soient restés limités malgré la faible performance de l'économie depuis le début des années 90, la situation budgétaire s'est sensiblement détériorée. La dette publique s'est accrue de plus de 25 % du PIB depuis une quinzaine d'années, une progression élevée en comparaison internationale (graphique 1.5). Bien que

Graphique 1.5. Les finances publiques dans une perspective internationale

En pourcentage du PIB



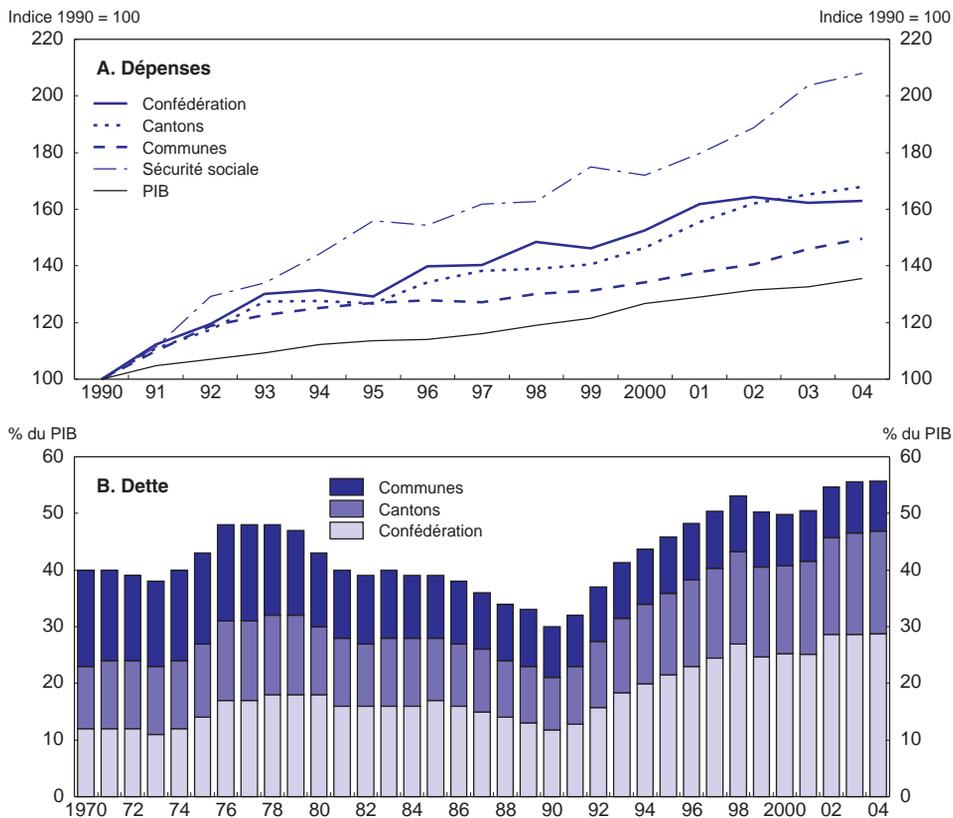
1. 1991-2004 pour l'Allemagne.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 78.

cette hausse ne représente qu'en partie l'effet cumulé des déséquilibres budgétaires¹¹ et que les niveaux d'endettement restent modérés par rapport aux autres pays de l'OCDE, la hausse tendancielle des dépenses et des prélèvements publics qui a accompagné cette détérioration est inquiétante. Toutes les administrations ont accru leurs dépenses plus rapidement que le PIB. Les plus fortes hausses ont été enregistrées par les administrations de sécurité sociale, mais cette dérive a aussi affecté les communes, même si celles-ci ont mieux maîtrisé leurs dépenses que la Confédération et les cantons (graphique 1.6).

Cette poussée des dépenses publiques ne résulte qu'en partie d'un phénomène cyclique, qui a induit une forte hausse des prestations liées au chômage, mais aussi des allocations d'aide sociale et d'invalidité. La hausse des dépenses d'invalidité et de chômage est largement liée à l'augmentation du nombre des bénéficiaires d'une rente d'invalidité, à la hausse du chômage structurel ainsi qu'à une plus grande générosité du système d'indemnisation des demandeurs d'emploi¹². À l'exception de la défense nationale et des investissements, tous les postes de dépenses ont progressé plus vite que le PIB depuis 1990 (graphique 1.7). Les dépenses publiques n'ont d'ailleurs guère vu leur poids se réduire dans la production y compris lors de périodes de croissance robuste et supérieure au potentiel de l'économie comme entre 1997 et 2002. L'ampleur réelle des pressions sur les dépenses et les prélèvements obligatoires évaluée à partir des comptes des administrations tend en outre à être sous-estimée. Une grande partie des dépenses sociales (santé, prévoyance professionnelle) est en effet gérée par un système de contribution obligatoire à des fonds de pensions ou des compagnies d'assurance privée. Or, ces dépenses et contributions,

Graphique 1.6. Les finances publiques par niveau d'administration



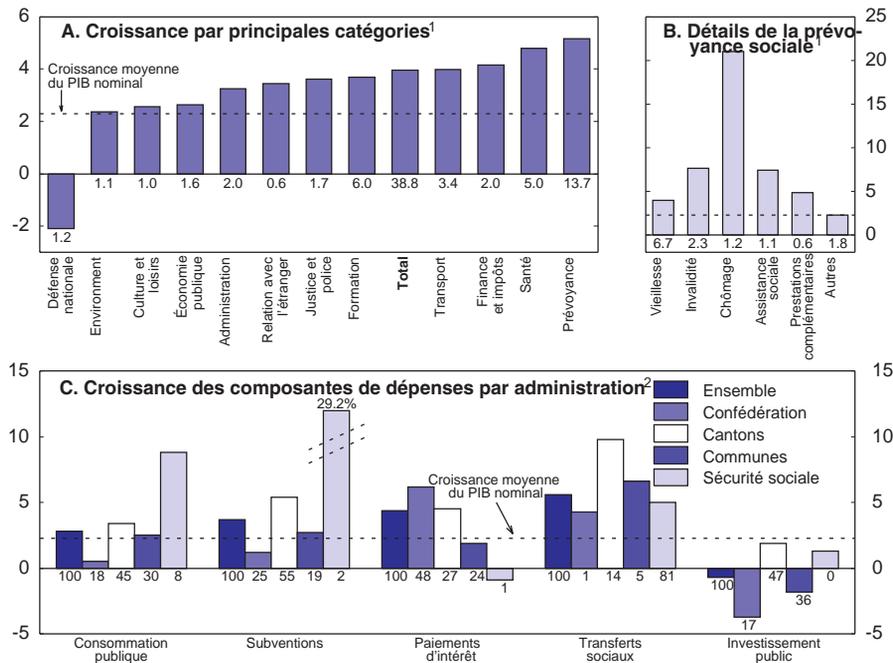
Source : Administration fédérale des finances, « Statistique financière révisée ».

exclues du champ des administrations publiques, ont aussi progressé rapidement. Alors que le poids des prélèvements des administrations *stricto sensu* a augmenté de 4 % du PIB depuis 1990, les prélèvements totaux se sont accrus d'environ 6 % du PIB si l'on inclut les contributions obligatoires aux assurances privées, une hausse plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.8). Dans ces conditions, le niveau des prélèvements obligatoires paraît désormais se situer dans la moyenne de l'OCDE (graphique 1.9).

Cet accroissement marqué du poids du secteur public et des prélèvements obligatoires serait le facteur principal de l'affaiblissement de la croissance économique selon plusieurs analystes (Kohli, 2005). Même si le lien entre taille du secteur public et croissance est difficile à trancher au niveau empirique, la forte hausse des dépenses publiques des dernières années n'a sans doute guère été favorable au renforcement du potentiel de croissance (encadré 1.1). Les dépenses les plus productives (investissement, formation) ont moins progressé que les autres dépenses. Le développement rapide de certaines dépenses comme les soins médicaux, qui s'est accompagné d'une forte hausse de l'emploi dans le secteur de la santé, où les gains de productivité sont apparemment modestes, a en outre contribué à affaiblir la croissance moyenne de la productivité dans l'économie et pourrait avoir provoqué un effet d'éviction des autres postes de la demande du fait de la baisse exercée sur le revenu des ménages par l'augmentation des primes d'assurance maladie. La hausse des dépenses publiques a en outre laissé peu de marge pour mettre en œuvre des

Graphique 1.7. Croissance des dépenses publiques par catégorie

Moyenne 1990-2002, en pourcentage



1. La part de chaque catégorie de dépenses en pourcentage du PIB est indiquée sous sa barre.

2. Pour chaque composante de dépenses, la part de chaque administration dans le total est indiquée sous sa barre.

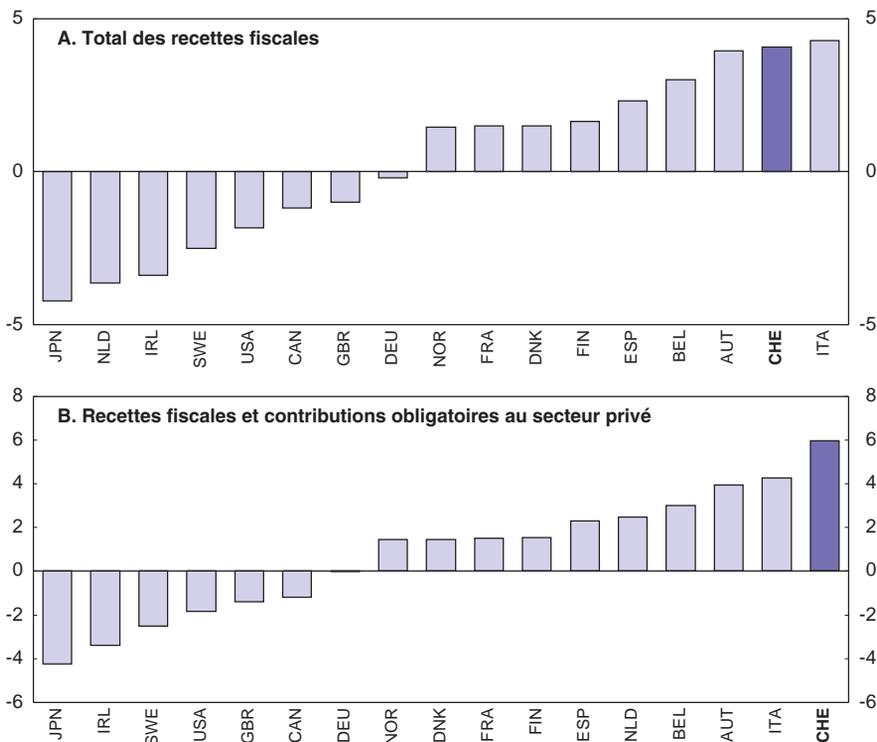
Source : Administration fédérale des finances, *Finances publiques en 2002*; *Statistique des assurances sociales en 2004*.

réformes fiscales. D'un autre côté, il paraît difficile de justifier la hausse des dépenses publiques par des changements démographiques. La proportion de retraités dans la population active est restée stable depuis 1990 et elle ne devrait pas progresser avant 2010.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, les perspectives démographiques laissent présager une intensification des pressions à la hausse sur les pensions et les services médicaux et sociaux à partir de 2010, alors qu'un fléchissement de la croissance tendancielle est probable en l'absence d'un renforcement des gains de productivité. Cette évolution entraînera des difficultés croissantes pour le financement du système de protection sociale et des priorités budgétaires fixées par les autorités dans les domaines de la formation et de la recherche. Des réformes sont donc requises pour acquérir une meilleure maîtrise des dépenses et garantir des finances publiques saines comme le reconnaît le gouvernement.

... ce qui requiert de poursuivre l'amélioration du cadre budgétaire...

Les difficultés de maîtrise des dépenses publiques révèlent certaines déficiences du cadre de la politique budgétaire, malgré les efforts récents pour l'améliorer. Ceux-ci concernent notamment la rénovation du système fédéral des relations budgétaires, grâce à une rationalisation du financement et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Par exemple, la nouvelle règle budgétaire de « frein à l'endettement », adoptée au niveau fédéral s'est heurtée à des problèmes d'application. D'un autre côté, peu de progrès ont été réalisés en matière de contrôle des dépenses sociales et médicales du fait de la forte réticence populaire à l'égard des réformes proposées. En fin 2003, le Parlement a

Graphique 1.8. **Variation des prélèvements dans les pays de l'OCDE**En points de pourcentage du PIB, 1990-2004¹

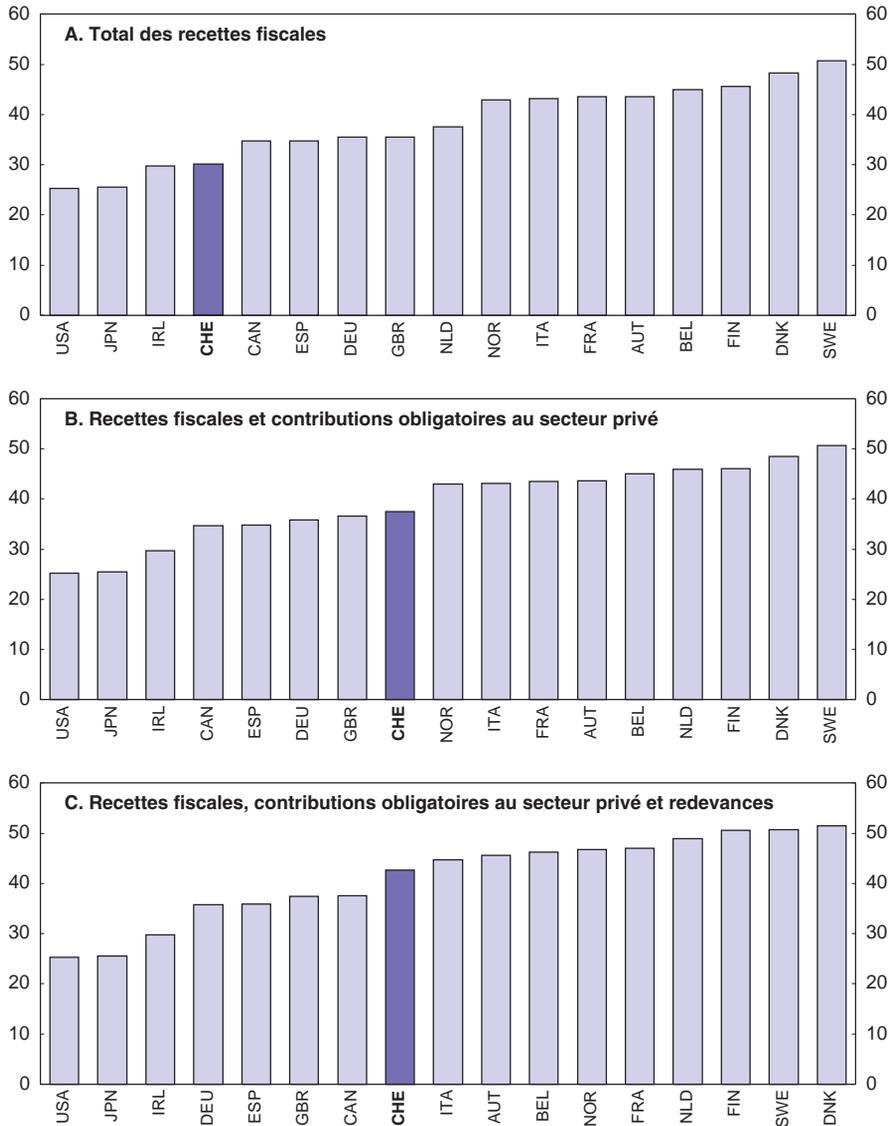
1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2004*, éd. 2005.

abandonné un projet de réforme de l'assurance maladie visant à renforcer le contrôle des dépenses en raison de la perspective de son rejet par la population. La 11^e révision des retraites de base (AVS), qui visait à garantir le financement de ce système jusqu'en 2015 a aussi été rejetée par référendum en mai 2004. Pour leur part, les cantons ont également des difficultés à maîtriser leurs dépenses même s'ils bénéficient d'institutions en principe favorables à une bonne gestion des finances publiques grâce au contrôle exercé par la démocratie directe très active au niveau local, à l'existence d'une concurrence fiscale et au recours fréquent à des règles budgétaires.

Le cadre budgétaire actuel souffre d'un manque de transparence, ce qui rend difficile la compréhension des problèmes et la prise de conscience du besoin de réforme dans la population, ce qui est pourtant indispensable dans le système de démocratie directe. Par ailleurs, la forte interdépendance des relations budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement, en particulier entre la sécurité sociale d'une part et la Confédération et les cantons d'autre part, complique fortement les efforts d'assainissement. Ceci fait craindre que les difficultés initiales rencontrées lors de la mise en œuvre du frein à l'endettement deviennent récurrentes et nuisent à la crédibilité de cette règle. Respecter cette nouvelle règle pourrait en effet devenir de plus en plus difficile en l'absence d'un meilleur contrôle des dépenses sociales et médicales au financement desquelles participent la Confédération et les cantons. Des problèmes similaires se posent pour les cantons, alors que plusieurs d'entre eux, soucieux d'améliorer leur situation financière, ont récemment introduit, ou sont en voie d'élaboration, de nouvelles règles budgétaires. Le chapitre 2 procédera à une analyse

Graphique 1.9. Niveau des prélèvements dans les pays de l'OCDE

En pourcentage du PIB, 2004¹

1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2004, éd. 2005.

de ces questions et cherchera à identifier les possibilités d'amélioration du cadre de la politique budgétaire de façon à garantir un contrôle satisfaisant des dépenses dans une perspective de long terme ainsi qu'une allocation des ressources publiques plus favorable à la croissance.

... de réformer en profondeur les programmes sociaux et d'accroître l'efficacité du secteur public

Les difficultés de maîtrise des dépenses publiques de ces dernières années ont amené le gouvernement central à développer une stratégie globale d'assainissement reposant sur deux piliers principaux. *En premier lieu*, des mesures urgentes propres à éliminer

Encadré 1.1. **Un secteur public important ou croissant pose-t-il un problème pour la croissance économique?**

Sur le plan théorique, aussi bien l'existence d'un lien négatif que positif entre taille du secteur public et croissance économique peut être justifié. D'un côté, une part élevée ou croissante des ressources consacrées au secteur public est de nature à réduire leur efficacité dans la mesure où celles-ci sont déplacées vers des secteurs moins productifs et moins exposés aux forces du marché. En outre, la hausse des prélèvements obligatoires nécessaire au financement des dépenses publiques réduit les incitations à travailler ou à investir. Des prélèvements élevés peuvent aussi favoriser le développement d'une économie souterraine. *En sens inverse*, certaines dépenses publiques peuvent avoir des effets bénéfiques sur la croissance si elles favorisent une amélioration de la formation de la main-d'œuvre, stimulent les efforts de recherche ou garantissent l'accès à des infrastructures de qualité ou l'application d'un cadre juridique fiable et respecté. L'État, par ses interventions, peut aussi corriger les éventuelles défaillances ou externalités négatives des marchés.

Au total, la relation entre taille du secteur public et croissance est sans doute non linéaire de sorte qu'il existe vraisemblablement une part optimale pour ce secteur. Celle-ci dépend toutefois du modèle d'État providence accepté par la société ou des conditions sociodémographiques : l'exemple des pays scandinaves montre qu'un poids élevé de l'État peut être compatible avec une croissance dynamique. On peut aussi s'attendre à ce que dans une société vieillissante, le poids de l'État augmente. La taille adéquate du secteur public va aussi dépendre de la rentabilité marginale des dépenses publiques comparée aux coûts associés à leur financement et aux effets de distorsion qu'elles peuvent aussi induire sur les comportements. Au total, ce qui importe est donc l'efficacité avec laquelle l'argent est prélevé mais aussi dépensé par le gouvernement.

Empiriquement, il est difficile de mettre en évidence une relation claire entre les dépenses publiques et la croissance économique. Ceci est vrai tant au niveau international que pour la Suisse elle-même (Kirchgässner, 2004). Ceci reflète peut-être que les études empiriques ont, jusqu'à présent, assez peu tenu compte de la non-linéarité probable du lien entre secteur public et croissance économique. Une autre difficulté tient au fait qu'il est difficile de séparer le sens de causalité entre ces deux variables. La hausse du poids du secteur public peut aussi bien être une cause qu'une conséquence de la faible croissance. Certains travaux ont toutefois mis en évidence l'effet spécifique de certaines catégories des dépenses. Ainsi, l'existence d'un lien positif mais modeste entre croissance et dépenses d'éducation, de recherche ou d'infrastructure de transport a été mise en évidence pour les pays de l'OCDE (Colombier, 2004). Des résultats similaires ont été trouvés pour la Suisse par Sing et Weber (1997). Ces derniers ont décelé un lien durable sur la croissance des investissements de formation et de recherche alors que l'effet des infrastructures de transports n'aurait qu'un impact temporaire et, qu'en sens inverse, la hausse des dépenses de santé avait un effet négatif.

graduellement le déficit structurel fédéral à l'horizon 2007 ont été engagées¹³. Ces mesures ne comportent pas de réforme fondamentale permettant de garantir l'équilibre des finances fédérales à long terme, comme l'admettent les autorités. *Le second pilier* de cette stratégie d'assainissement budgétaire vise donc à effectuer des réformes structurelles de plus grande portée des systèmes d'invalidité, d'assurance-maladie et de retraite, qui constituent trois domaines-clés à l'origine de la forte progression des dépenses publiques. Ces réformes, dont la plupart sont en cours d'élaboration ou de discussion au Parlement, seront en outre complétées par un ensemble de mesures visant à améliorer l'efficacité des

interventions publiques. Le Conseil fédéral a aussi prévu de procéder à un examen minutieux de toutes ses interventions afin d'identifier les domaines dans lesquels des économies importantes et durables peuvent être réalisées. Des efforts d'amélioration de la gestion administrative sont également programmés alors que plusieurs projets de réformes fiscales ont aussi été mis en chantier.

Bien qu'elle ne soit pas encore complètement déployée, la stratégie de réforme des finances publiques du gouvernement fédéral suscite des questions. En effet, les difficultés rencontrées par les efforts de réforme engagés dans le passé font craindre que l'ampleur des changements proposés soit insuffisante. Le chapitre 3 fournira une évaluation de l'efficacité des différents projets de réforme de la protection sociale et médicale pour freiner la dynamique des dépenses, domaine dans lequel il importe de tenir compte des réticences exprimées jusqu'à présent lors des référendums. Il analysera aussi le contenu du programme de modernisation de l'administration et du système fiscal et il proposera des pistes pour améliorer sa cohérence et renforcer l'efficacité des interventions publiques.

La Suisse souffre d'un déficit de croissance de la production et du revenu par tête

La Suisse souffre depuis plusieurs années d'une insuffisance de croissance par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, même si des précautions s'imposent pour évaluer l'ampleur réelle de ce phénomène (Kohli, 2005; Lambelet et Sfreddo, 2005). Mesuré à partir du PIB, cet écart de croissance s'élève à environ $\frac{3}{4}$ point de pourcentage par an avec les trois grands pays européens depuis 1990, environ 1 point vis-à-vis de l'Autriche et des pays nordiques et 2 points de pourcentage avec les États-Unis (tableau 1.4). Ces comparaisons

Tableau 1.4. **Performance de la production et de la croissance des revenus**

	Croissance moyenne au taux annuel				
	Suisse	Allemagne, France et Italie	Danemark, Finlande et Suède	Autriche	États-Unis
Période 1981-2004					
PIB	1.5	2.0	2.1	2.2	3.1
RNB	1.7	2.0	2.1	2.2	3.1
« Command PIB » ¹	1.8	2.1	2.1	2.2	3.1
« Command RNB » ¹	2.0	2.1	2.1	2.2	3.1
Variation cumulée des termes de l'échange					
	28.1	11.3	2.8	-1.2	9.3
Population	0.7	0.3	0.3	0.3	1.1
PIB par habitant	0.8	1.7	1.8	1.9	2.0
« Command PIB » ¹ par habitant	1.1	1.8	1.8	1.9	2.0
« Command RNB » ¹ par habitant	1.4	1.8	1.8	1.9	2.0
Période 1991-2004					
PIB	1.0	1.7	2.0	2.2	3.0
RNB	1.3	1.6	2.2	2.2	3.0
« Command PIB » ¹	1.3	1.7	1.9	2.2	3.0
« Command RNB » ¹	1.6	1.6	2.0	2.2	3.0
Variation cumulée des termes de l'échange					
	11.8	0.8	-5.2	-0.4	4.2
Population	0.7	0.3	0.3	0.4	1.2
PIB par habitant	0.3	1.4	1.6	1.8	1.8
« Command PIB » ¹ par habitant	0.6	1.4	1.5	1.8	1.9
« Command RNB » ¹ par habitant	0.9	1.3	1.7	1.7	1.8

1. L'indicateur de « command PIB » (respectivement de « command RNB ») corrige l'indicateur de PIB (respectivement RNB) pour tenir compte des variations des termes de l'échange (voir encadré 1.2).

Encadré 1.2. Mesurer la production et le revenu

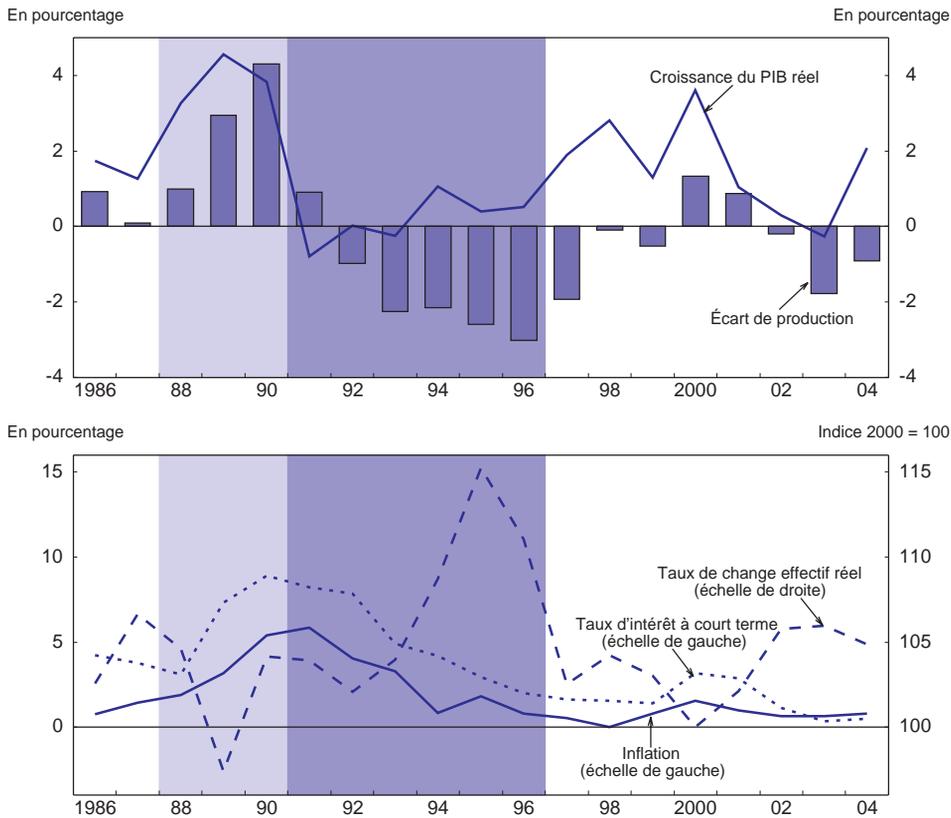
La vigueur de la croissance américaine a été surestimée par rapport à la plupart des autres économies y compris la Suisse (Hartwig, 2005). Ce biais, estimé à moins de ½ point de pourcentage par an entre 1995 et 2002, est cependant limité au regard de l'important différentiel de croissance séparant la Suisse des États-Unis (Ahmad et al., 2003). D'un autre côté, l'augmentation du PIB sous-estime la progression des revenus en Suisse. En moyenne, la hausse du revenu national brut (RNB), qui incorpore les recettes provenant des investissements réalisés à l'étranger, dépasse celle du PIB de 0.3 point de pourcentage par an entre 1991 et 2004. L'indicateur du PIB réel ne rend pas entièrement compte non plus de l'effet positif de revenu généré par les gains tendanciels des termes de l'échange. Leur hausse, qui atteint près de 12 % depuis 1991, induit, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation plus forte des importations que des exportations en volume et, donc, une moindre progression du PIB réel alors qu'elle accroît les possibilités d'importations par unité de bien exporté. Une meilleure prise en compte de cet effet revenu à l'aide d'un indicateur de *command PIB*¹ réduit de 0.3 point de pourcentage supplémentaire par an l'écart de croissance avec les autres pays de l'OCDE depuis 1991. L'ensemble de ces corrections réduit l'écart des performances suisses par rapport aux autres pays. Néanmoins, celles-ci restent parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. D'autant que si l'on tient compte de la progression relativement vigoureuse de la population en Suisse, la hausse du niveau de vie, mesurée par le RNB réel corrigé pour l'effet des termes de l'échange, n'a cessé de s'éroder par rapport à l'Autriche, aux États-Unis, aux grands pays européens ou aux pays scandinaves à un rythme compris entre ½ et 1 point de pourcentage par an depuis une quinzaine d'années.

1. Pour prendre en compte l'effet revenu induit par les variations des termes de l'échange, Kohli (2003) propose une estimation alternative du PIB utilisant des indices Törnqvist pour déflater les valeurs nominales. Une approximation des estimations obtenues par cette méthode est fournie par l'indicateur de *command PIB* défini de la façon suivante : $\text{Command PIB} = \text{TDDV} + \text{XGSV}^* (\text{PXGS}/\text{PMGS}) - \text{MGSV}$ où TDDV est la demande intérieure en volume, XGSV et MGSV sont respectivement les exportations et les importations en volume et PXGS et PMGS sont les déflateurs des exportations et des importations.

pâtissent cependant d'un biais en raison de la mise en œuvre disparate des critères de comptabilité nationale entre pays (encadré 1.2)¹⁴.

Le problème de croissance a des racines structurelles...

Deux thèses s'opposent dans les débats actuels en Suisse pour expliquer ce faible dynamisme de l'économie. La première attribue essentiellement le manque de croissance à une insuffisance de la demande surtout au début des années 90, alors que la seconde lui donne une origine plus structurelle. Selon la première hypothèse, dans la première partie de cette décennie, la faible croissance résulterait principalement d'une politique monétaire trop restrictive responsable d'une double récession (Ettlin et Gaillard, 2002). Sur la période plus récente, elle serait due à l'affaiblissement de l'environnement extérieur. La croissance a effectivement été très réduite (0.2 % par an) entre 1991 et 1996 du fait de l'effet retardé de la politique monétaire resserrée au début des années 90 et des fortes tensions exercées sur le franc suisse de la mi-1992 à 1995 (graphique 1.10). Celle-ci a néanmoins fait suite à une période de surchauffe entre 1988 et 1990 marquée par une forte progression de la production (3.9 % par an) et une accélération rapide de l'inflation liée à un relâchement monétaire excessif et au développement d'une bulle spéculative immobilière. Le retour à la fin de ce cycle (1996) à un niveau modéré d'inflation laisse penser que la progression moyenne de 1.5 % par an de

Graphique 1.10. **Croissance, inflation et évolution monétaire depuis le milieu des années 80**

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 78.

l'activité entre 1988 et 1996 était proche de la croissance potentielle de l'économie. Ce rythme de croissance moyen a de nouveau été enregistré depuis 1997, alors que la politique monétaire a cessé d'être restrictive. Au total, si l'on inclut ces à-coups de la croissance, le taux de croissance tendancielle, qui a atteint 1.5 % par an en moyenne depuis 25 ans, est resté inférieur à celui de l'Autriche alors que l'évolution de la demande extérieure adressée à ce pays a été comparable à celle de la Suisse¹⁵. Ceci donne du crédit à l'hypothèse d'un problème structurel de croissance plutôt qu'à la conséquence d'une série de chocs conjoncturels négatifs.

Les estimations de croissance potentielle de l'OCDE confirment la thèse d'une insuffisance structurelle de croissance, qui paraît en outre s'être légèrement accentuée depuis le début des années 90 (tableau 1.5). Le manque chronique de dynamisme de l'économie résulte de la faiblesse tendancielle des gains de productivité par rapport aux autres pays, alors que la disponibilité de main-d'œuvre potentielle a été relativement ample bien que l'on observe une baisse régulière du nombre d'heures travaillées. Ce constat reste valide même si l'on tient compte des incertitudes affectant l'ampleur exacte de la contribution de l'input travail et de la productivité dans cette décomposition, en raison des difficultés statistiques de mesure de l'emploi (encadré 1.3). Des incertitudes similaires existent aussi dans certains autres pays de l'OCDE, comme l'Espagne ou la Corée¹⁶. Des gains de productivité par tête, qu'ils soient de l'ordre de 1½ pour cent par an au lieu de 1 % dans les années 90 selon les estimations les plus optimistes, restent relativement faibles. De fait, les comparaisons

Tableau 1.5. **Décomposition de la croissance de la production potentielle**

Moyennes annuelles, en pourcentage

	Suisse	États-Unis	Allemagne, France et Italie ¹	Danemark, Finlande et Suède	Autriche
1981-2004					
Croissance totale	1.6	3.1	1.9	2.1	2.4
Croissance totale avec filtre HP	1.6	3.2	1.9	2.2	2.3
Secteur des entreprises	1.6	3.3	2.1	2.5	2.9
<i>dont contribution :</i>					
Productivité horaire tendancielle	1.3	2.4	2.2	2.4	2.5
Durée horaire tendancielle	-0.3	0.0	-0.4	-0.1	..
Emploi potentiel	0.7	1.0	0.3	0.2	0.4
<i>dont :</i>					
Population en âge de travailler	0.5	0.8	0.3	0.2	0.4
Taux de participation tendanciel	0.3	0.1	0.2	0.0	0.0
Chômage structurel	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
1991-2004					
Croissance totale	1.3	3.1	1.7	2.1	2.5
Croissance totale avec filtre HP	1.2	3.1	1.6	2.2	2.3
Secteur des entreprises	1.4	3.4	1.9	2.6	3.0
<i>dont contribution :</i>					
Productivité horaire tendancielle	1.3	2.6	1.9	2.5	2.5
Durée horaire tendancielle	-0.3	-0.1	-0.3	0.0	..
Emploi potentiel	0.4	0.9	0.3	0.0	0.5
<i>dont :</i>					
Population en âge de travailler	0.4	0.8	0.1	0.2	0.4
Taux de participation tendanciel	0.1	0.0	0.3	-0.1	0.1
Chômage structurel	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.0

1. Pour l'Allemagne, les données avant 1991 concernent l'Allemagne de l'Ouest uniquement et les données de l'année 1991 sont exclues du calcul (rupture de série).

Source : Estimations de l'OCDE à partir de la base des données des Perspectives économiques n° 78.

internationales montrent que le haut niveau de vie de la Suisse, mesuré par le PIB par tête, résulte d'une meilleure utilisation de la main-d'œuvre disponible que dans la plupart des autres pays alors que la productivité du travail n'est pas particulièrement forte¹⁷ (tableau 1.6). D'un autre côté, le taux élevé d'investissement témoigne aussi de l'existence d'un capital productif disponible en quantité suffisante. Mais son efficacité paraît très basse comme le montre le niveau bien plus élevé que dans les autres pays du ratio marginal capital/production (Daep et Jeitziner, 2004), ce qui indique une faible croissance de la productivité multifactorielle¹⁸ (graphique 1.11).

... et risque de s'accroître dans une perspective de long terme

En l'absence d'un redressement sensible des gains de productivité, la croissance tendancielle devrait continuer de s'affaiblir en raison du processus de vieillissement. Les scénarios de croissance réalisés par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO, 2005b), qui tiennent compte de l'effet démographique sur l'offre de travail à long terme, tablent sur une réduction du potentiel de croissance de 1.4 % par an entre 2000 et 2010 à 1 % par an de 2010 à 2020, puis de 0.5 % par an la décennie suivante. Ces perspectives, qui sont proches de celles établies par l'OCDE, sont plus pessimistes que celles attendues pour les principaux pays partenaires de la Suisse (tableau 1.7). Le ralentissement de la croissance des revenus induit par cette évolution ne devrait être que partiellement compensé par une

Encadré 1.3. Les difficultés de mesure de la productivité du travail

Les incertitudes affectant l'évolution de l'emploi sont à l'origine d'un débat sur la mesure de la croissance de la productivité en Suisse depuis quelques temps. Deux statistiques peuvent en effet être utilisées pour calculer le volume de travail : d'une part celle tirée de l'enquête sur la population active (Espa), qui se fonde sur des sondages auprès d'un échantillon représentatif de ménages et, d'autre part, la statistique de l'emploi (Statem), qui repose sur une enquête réalisée auprès des entreprises.

Les calculs effectués à partir des données Espa, qui sont plus comparables au niveau international, indiquent que la productivité mesurée en équivalent temps plein a cru de 1 % par an en moyenne dans les années 90 alors que ceux reposant sur les chiffres Statem indiquent 1½ pour cent par an. Cet écart relativement important s'explique par des différences de couverture de ces indicateurs. Alors que l'Espa laisse de côté les détenteurs de permis de travail de courte durée et les frontaliers plus nombreux dans les services que l'industrie, la Statem couvre mal certains secteurs comme l'enseignement, la santé et l'administration publique où l'emploi a fortement augmenté depuis plusieurs années. Les chiffres Espa rendent aussi mieux compte des emplois informels et des activités indépendantes, y compris des prestations fournies sous forme de contrats de sous-traitance (mandats), qui ne reposent pas sur des contrats de travail classiques et ont connu une forte progression dans les années 90. Ces chiffres apparaissent aussi plus cohérents avec les développements observés à moyen terme pour les autres variables du marché du travail comme le chômage et la population active (Balastèr et Surchat, 2004; Seco, 2005a).

Au total, l'écart observé des estimations obtenues à partir de l'Espa et de la Statem semblent refléter la dichotomie entre les performances de productivité des secteurs abrités, mieux représentés par les données Espa, et des secteurs exposés, mieux pris en compte par la Statem. Dans le cadre de l'analyse des déterminants de la croissance, une estimation plus élevée de la contribution de la productivité à l'augmentation de la production tendancielle dans les années 90 impliquerait une contribution moins forte du facteur travail.

nouvelle hausse des recettes nettes liées aux échanges internationaux, du fait notamment des investissements réalisés à l'étranger. Le surcroît de croissance du revenu national par rapport à la production intérieure pourrait en effet rester compris entre 0.3 et 0.4 point de pourcentage par an à l'horizon 2030 dans l'hypothèse où le rendement des actifs investis à l'étranger reste similaire à celui enregistré (4½ pour cent) en moyenne depuis dix ans. Toutefois, un effet plus faible ne peut être exclu dans le futur car une part de ces actifs est détenue par des fonds de pensions qui les vendront en partie à mesure que le processus de vieillissement s'intensifie.

Le renforcement de la croissance constitue donc le principal défi de la politique économique. Il permettrait d'éviter une nouvelle érosion du niveau de vie par rapport aux autres pays et de réduire les difficultés de financement des dépenses sociales. Le renforcement de la croissance nécessite avant tout un accroissement des gains de productivité. De nouveaux efforts pour améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre dans l'économie seraient aussi utiles, en particulier pour les heures travaillées des femmes alors qu'il semblerait difficile de faire appel à beaucoup plus de main-d'œuvre étrangère. Ce constat, qui est partagé par les autorités, sous-tend le train de mesures adopté par le Conseil fédéral en février 2004,

Tableau 1.6. **Productivité du travail et effets de l'utilisation de la main-d'œuvre**

2004, en termes de PPA de 2000

	PIB par habitant	Effets de l'utilisation de la main-d'œuvre (en points de pourcentage)	PIB par heure travaillée, USA = 100
États-Unis	100	0	100
Irlande	90	-12	102
Suisse	85	5	79
Autriche	80	-3	83
Danemark	80	-9	88
Royaume-Uni	79	-6	86
Canada	79	3	76
Pays-Bas	78	-17	95
Belgique	78	-32	110
Finlande	77	-8	85
Suède	76	-10	86
Australie	76	1	75
Japon	75	5	70
France ¹	74	-29	103
Allemagne	72	-19	91
Italie	70	-9	78
Espagne	64	-15	79
Zone euro	71	-16	87
OCDE	70	-5	75
OCDE-Europe ²	68	-13	80

1. Y compris les départements d'outre-mer.

2. À l'exclusion de la Turquie.

Source : OCDE, estimations à partir des données de la base de données sur la productivité, septembre 2005.

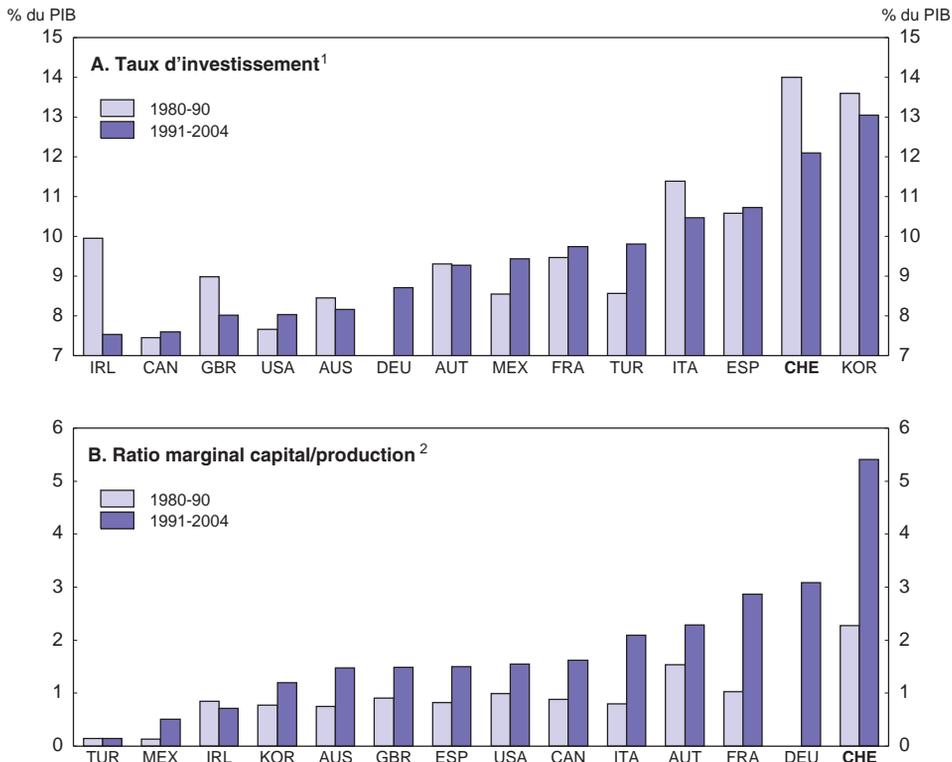
c'est-à-dire au début de l'actuelle législature, afin de dynamiser l'économie (Brunetti, 2004). Celles-ci visent à :

- Améliorer le fonctionnement des marchés des produits et à stimuler la concurrence en particulier dans le secteur abrité de l'économie.
- Garantir l'excellence du système de formation afin de garantir la compétitivité de l'économie.
- Interrompre l'augmentation de la charge fiscale et optimiser les activités de l'État, ce qui implique d'éliminer le déficit budgétaire structurel de la Confédération et de limiter la hausse tendancielle des dépenses publiques due à l'effet du vieillissement démographique.
- Préserver le niveau élevé du taux de participation au marché du travail.

La concurrence contribue à la croissance

La plupart des observateurs, pouvoirs publics compris, conviennent que l'absence de concurrence dans les secteurs abrités a été une cause essentielle de la médiocrité des résultats en matière de productivité et que l'amélioration de la performance à l'avenir exigera un effort majeur de réforme dans nombre de domaines. Les réformes engagées par le passé pour améliorer le cadre de la concurrence ont été trop étroites; leur rythme a été lent; les initiatives ont souvent été prises en réaction à des évolutions dans les pays voisins; et les tentatives de réforme ont parfois été bloquées par le vote populaire, en partie parce que les gains pouvant en être tirés n'ont pas été bien compris. Or les gains économiques

Graphique 1.11. Taux d'investissement et efficacité dans quelques pays de l'OCDE



1. Investissement dans les machines et outillage du secteur des entreprises en pourcentage du PIB.

2. Rapport entre le taux d'investissement défini dans le panneau A et le taux de croissance du PIB réel.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 78.

sont vraisemblablement très importants : d'après les calculs de la précédente *Étude*, la libéralisation des secteurs clés pourrait doper la production de 8 % sur une période de dix années.

Les consommateurs paient l'absence de concurrence au prix fort. Globalement, les prix sont parmi les plus élevés du monde et moins de la moitié de la différence avec les pays de l'UE peut s'expliquer par le fait que la Suisse a un niveau de vie supérieur à celui de l'Union européenne (graphique 1.12). Les prix sont particulièrement élevés dans les secteurs où il y a peu de concurrence étrangère et où l'État intervient fortement, comme l'agriculture et les services de santé. La concurrence étrangère, bien que vigoureuse pour la plupart des activités manufacturières, n'a pas évolué aussi rapidement que dans les autres petits pays de l'Union, si on la mesure par le taux de pénétration des importations dans le secteur manufacturier. Cela est dû en partie au vote négatif lors du référendum de 1992 sur la participation à l'Espace économique européen.

L'absence de concurrence nuit aussi au dynamisme de l'économie. La croissance de la productivité tendancielle est très lente, même si les dépenses au titre de la recherche-développement sont parmi les plus élevées de la zone OCDE. Des comparaisons internationales montrent que les réglementations des marchés de produits sont assez restrictives, ce qui mine le dynamisme de l'économie. En 1998, seulement 11 pays (sur 28) avaient une orientation réglementaire plus restrictive que la Suisse. Si les progrès des réformes

Tableau 1.7. Perspectives à long terme

	Taux de croissance annuelle moyen				
	1995-2000	2000-05	2005-10	2010-20	2020-30
Suisse					
A. Emploi potentiel	0.4	0.9	0.3	-0.2	-0.6
<i>Contribution de :</i>					
A1. Population d'âge actif	0.3	0.7	0.2	-0.2	-0.6
A2. Participation tendancielle de la population active	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
A3. Chômage structurel	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Productivité potentielle du travail	0.8	0.4	1.2	1.2	1.2
C. PIB potentiel	1.2	1.3	1.5	1.0	0.6
D. Population	0.4	0.6	0.2	0.1	0.0
E. PIB potentiel par habitant	0.8	0.7	1.4	0.9	0.6
Zone euro¹					
A. Emploi potentiel	0.8	0.8	0.3	-0.3	-0.7
<i>Contribution de :</i>					
A1. Population d'âge actif	0.2	0.2	0.1	-0.2	-0.6
A2. Participation tendancielle de la population active	0.6	0.6	0.3	-0.1	-0.1
A3. Chômage structurel	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Productivité potentielle du travail	1.2	1.2	1.6	1.6	1.6
C. PIB potentiel	2.0	2.0	1.9	1.3	0.9
D. Population	0.3	0.3	0.2	0.1	0.0
E. PIB potentiel par habitant	1.8	1.6	1.7	1.2	0.9
États-Unis					
A. Emploi potentiel	1.4	0.8	0.9	0.3	0.4
<i>Contribution de :</i>					
A1. Population d'âge actif	1.4	1.2	1.1	0.3	0.3
A2. Participation tendancielle de la population active	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0
A3. Chômage structurel	0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0
B. Productivité potentielle du travail	2.0	2.1	2.3	2.3	2.3
C. PIB potentiel	3.5	3.0	3.2	2.6	2.6
D. Population	1.2	1.0	0.9	0.8	0.8
E. PIB potentiel par habitant	2.3	2.0	2.3	1.7	1.8

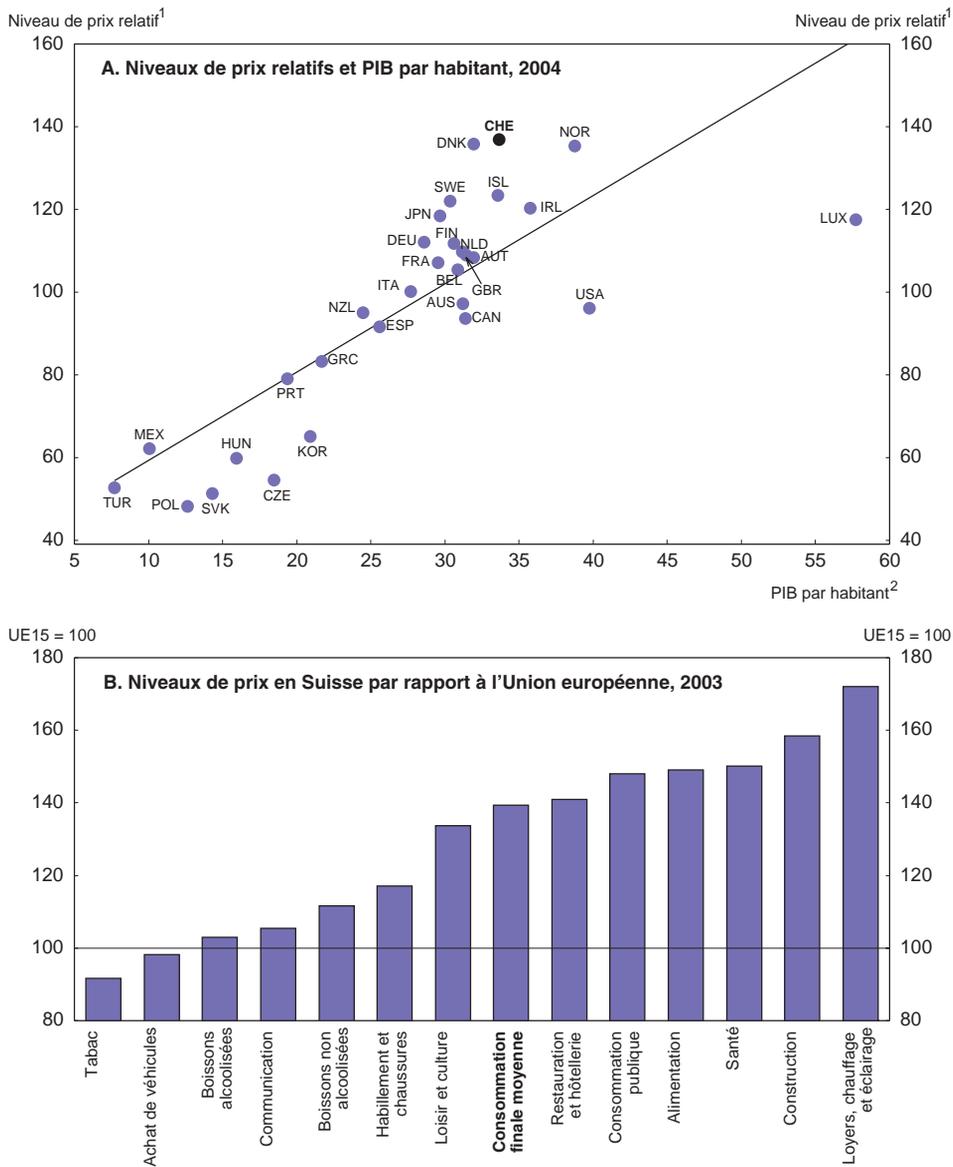
1. À l'exclusion du Luxembourg.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 77 et calculs du Secrétariat basés sur le Scénario de référence à moyen terme et les projections démographiques.

réglementaires ont fait baisser quelque peu la valeur de l'indicateur pour la Suisse, ils ont été plus rapides dans beaucoup d'autres pays, de sorte qu'en 2003, seulement 8 pays avaient une orientation plus restrictive (graphique 1.13). Les indicateurs de divers secteurs confirment cette situation. La segmentation du marché interne, qui n'est probablement pas entièrement saisie par l'indicateur de la réglementation des marchés de produits de l'OCDE, fait aussi obstacle à une concurrence vigoureuse. Les cantons ont de larges pouvoirs pour intervenir sur les marchés. Ils contrôlent souvent les tarifs des services publics et ont une influence sur des secteurs comme la construction et les services professionnels. L'absence d'uniformité dans la réglementation empêche les entreprises de tirer parti des économies d'échelle et pèse sur la productivité dans les secteurs protégés.

L'étude précédente consacrait un chapitre à un examen approfondi de la concurrence et de la performance économique. Ses principales recommandations concernaient la

Graphique 1.12. Comparaison de niveaux de prix



1. Exprimé en terme de parité de pouvoir d'achat divisé par le taux de change, OCDE = 100.

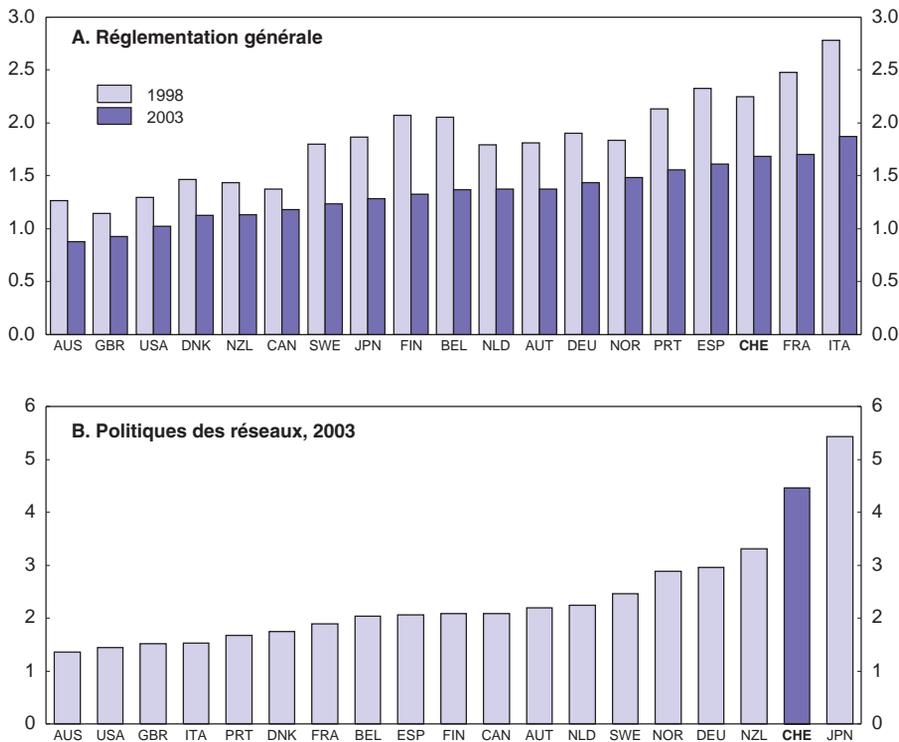
2. En milliers de USD, converti à l'aide des PPA.

Source : Eurostat et OCDE, Comptes nationaux.

réforme récente du droit de la concurrence et son application, le renforcement de la concurrence dans le secteur des soins de santé et les marchés publics, la suppression des obstacles à la concurrence sur le marché intérieur, la libéralisation des industries de réseau et l'ouverture à la concurrence étrangère. Le chapitre 4 examine¹⁹ le programme du gouvernement et les progrès dans les divers domaines et souligne les mesures qui doivent encore être prises.

Graphique 1.13. Comparaison internationale de la réglementation et des politiques sur les marchés des produits

Indice variant de 0 à 6, du moins au plus restrictif



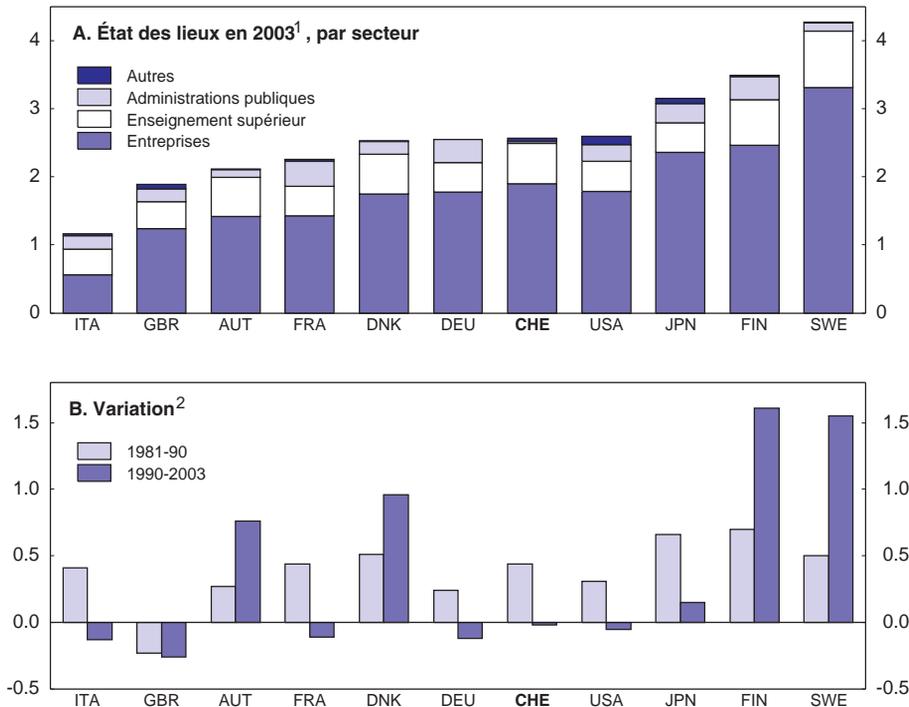
Source : Hoj, J. (2005), « The OECD indicators of competition law and policies », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître et OCDE, base de données sur la réglementation des marchés des produits.

L'innovation peut encore être renforcée

La Suisse se classe parmi les premiers – et souvent au premier rang – sur la plupart des indicateurs de l'innovation. Parmi ceux-ci figurent non seulement les indicateurs standards d'intensité de recherche-développement (R-D) (graphique 1.14) et de demandes de brevets par millions d'habitants (graphique 1.15), mais aussi des mesures plus subjectives mais plus complètes tirées des enquêtes sur l'innovation (encadré 1.4). Le maintien d'un haut niveau de performance en matière d'innovation est essentiel à la compétitivité de l'économie suisse, car les coûts de main-d'œuvre sont élevés. Dans une étude récente, Arvanitis et Staib (2002) montrent que la Suisse tend à privilégier la concurrence par la qualité, plutôt que la concurrence par les prix, ce qui explique en partie les importants gains des termes de l'échange enregistrés ces dernières décennies.

Malgré une très bonne performance globale, le système d'innovation de la Suisse a montré des signes d'affaiblissement dans les années 90. On a ainsi observé une stagnation de certains indicateurs (intensité de la R-D, demande de brevets) et un déclin absolu dans d'autres domaines, comme la commercialisation des innovations (graphique 1.16). Les évolutions ont été très différentes dans beaucoup d'autres pays, ce qui a conduit à une certaine dégradation de la position de leader de la Suisse en matière d'innovation, aussi bien dans le secteur manufacturier que dans les services. Bien qu'un certain rattrapage des pays à la traîne soit normal, on notera que la Suède et la Finlande ont largement dépassé la Suisse

Graphique 1.14. **Intensité de R-D**
Dépenses intérieures brutes de R-D en pourcentage du PIB



1. 2002 pour l'Autriche, le Danemark et l'Italie ; 2001 pour la Suède et 2000 pour la Suisse.

2. Ou période la plus proche selon la disponibilité des données.

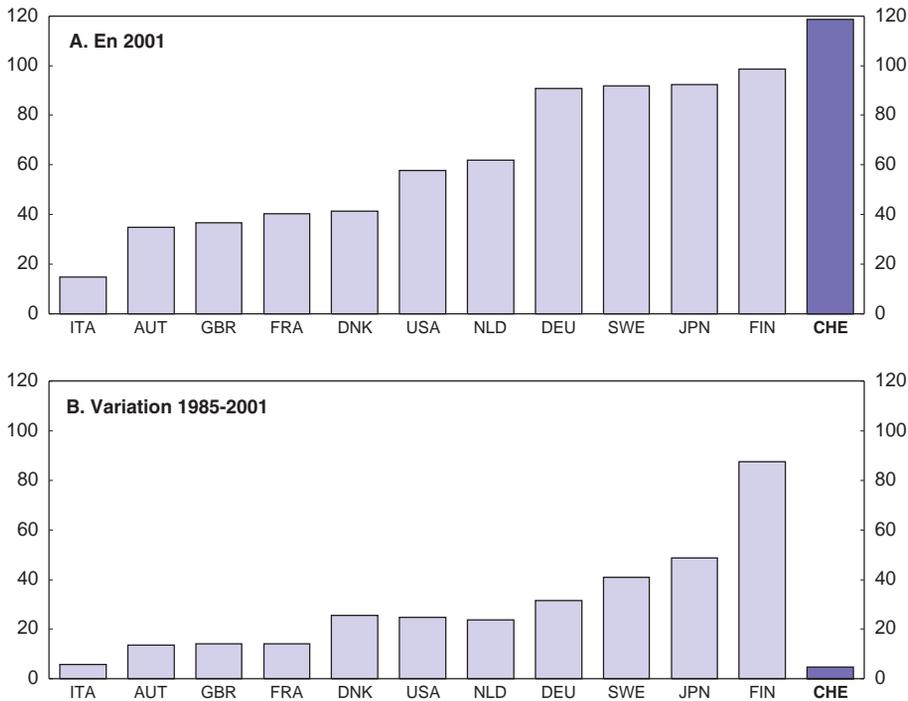
Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

pour ce qui est de l'intensité de R-D et obtiennent de meilleurs résultats dans plusieurs domaines liés à l'innovation (chapitre 5)²⁰. Bien que la situation dans ces deux pays ait été particulière en raison d'une crise économique importante, leur expérience montre que l'on peut faire plus. Une certaine partie de la dégradation de la performance de la Suisse en matière d'innovation peut certainement être attribuée à la récession prolongée des années 90, qui a pesé à la fois sur les financements privés et sur les financements publics de la R-D. Cependant, le redressement de l'activité économique à la fin des années 90 n'a pas conduit à une amélioration marquée des résultats d'innovation. En outre, une partie du ralentissement de la croissance s'est révélée d'origine structurelle, d'où la nécessité pour les entreprises d'innover dans un contexte de plus faible croissance (encadré 1.5).

Les multinationales, en particulier dans le secteur de la pharmacie et le secteur chimique, représentent une part importante de la R-D intérieure en Suisse (tableau 1.9). Du fait de la petite taille de la Suisse et de l'internationalisation des activités des multinationales, la R-D réalisée à l'étranger par des entreprises installées en Suisse est aussi importante, représentant 120 % environ de la R-D intérieure (graphique 1.18). La globalisation croissante de la R-D représente à la fois un enjeu et une opportunité. Si la Suisse peut rester suffisamment attrayante pour les multinationales, elle aurait beaucoup à gagner de nouvelles implantations de centres de R-D. Cependant, on observe une tendance fondamentale à la délocalisation de la R-D à partir de la Suisse, en raison de la nécessité de rapprocher la recherche des grands marchés et des bases de recherche (par exemple les États-Unis). Bien que la R-D réalisée à l'étranger rapporte aussi des bénéfices, tels que les profits rapatriés et les retombées

Graphique 1.15. **Brevets triadiques**¹

Nombre de demandes par million d'habitants



1. Selon la résidence des inventeurs, par année de priorité (l'année du premier dépôt international de la demande). Les données de 2001 sont des estimations. Les brevets triadiques sont définis comme les brevets déposés auprès de l'Office européen de brevets (OEB), de US Patent and Trademark Office (USPTO) et de l'Office japonais de brevets (JPO).

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

Encadré 1.4. Indicateurs des enquêtes sur l'innovation : évaluation comparative de la Suisse

L'innovation technologie est définie dans le *Manuel d'Oslo* de l'OCDE comme la mise au point/commercialisation de produits nouveaux ou notablement améliorés, ou la mise au point/adoption de méthodes de production ou de distribution nouvelles ou notablement améliorées. On peut bien entendu y inclure l'invention, mais celle-ci n'est une condition ni nécessaire ni suffisante de l'innovation, qui peut être considérée comme tout aspect d'un processus allant de la recherche initiale jusqu'à l'application commerciale en passant par le développement de prototypes et l'enregistrement des inventions (par exemple les brevets). La multiplication récente des enquêtes sur l'innovation a permis d'établir des mesures plus complètes des intrants dans le processus d'innovation et de l'enregistrement des inventions. Elles couvrent beaucoup plus largement les innovations dans les services et les petites entreprises, où les dépenses au titre de la R-D et le dépôt de brevets sont des mesures moins pertinentes de l'activité d'innovation. Outre la R-D, les dépenses d'innovation incluent l'acquisition d'outillages, la formation, l'accès à des connaissances extérieures ainsi que les essais et la conception des produits. Bien que la comparaison soit limitée aux pays de l'UE pour lesquels il existe des données comparables, la Suisse est aussi le pays où le pourcentage du chiffre d'affaires représenté par les dépenses d'innovation est le plus élevé, aussi bien dans le secteur manufacturier que dans les services (tableau 1.8). De même, les mesures d'enregistrement des inventions peuvent aller au-delà du brevetage pour inclure les dépôts de marques et de modèles, les droits d'auteur et les méthodes informelles de protection. Si l'on prend l'exemple des marques, la Suisse enregistre le taux le plus élevé de demandes de dépôt par million d'habitants.

**Encadré 1.4. Indicateurs des enquêtes sur l'innovation :
évaluation comparative de la Suisse (suite)**

Tableau 1.8. La performance d'innovation du secteur privé¹

	Toutes les entreprises		
	Dépenses en innovation (% des ventes)	Proportion des innovateurs (%)	Part des nouveaux produits de la firme dans les ventes (%)
Suisse	3.5	67.6	23.5
Autriche	1.7	48.8	13.2
Belgique	2.7	50.1	13.9
Danemark	0.5	44.3	13.5
Finlande	2.5	44.9	17.5
France	2.5	40.8	11.8
Allemagne	2.7	60.8	23.4
Grèce	2.1	28.1	8.9
Islande	1.7	55.0	3.2
Italie	2.0	36.3	16.1
Luxembourg	1.3	48.3	7.4
Pays-Bas	1.5	45.3	12.1
Norvège	1.2	36.3	7.2
Portugal	2.6	46.3	15.1
Espagne	1.2	32.6	17.0
Suède	..	46.8	..
Royaume-Uni	1.8	35.8	15.1

1. 2000-02 pour la Suisse et 1998-2000 pour tous les autres pays européens.

Source : Eurostat, NewCronos; <http://europa.eu.int/newcronos/>.

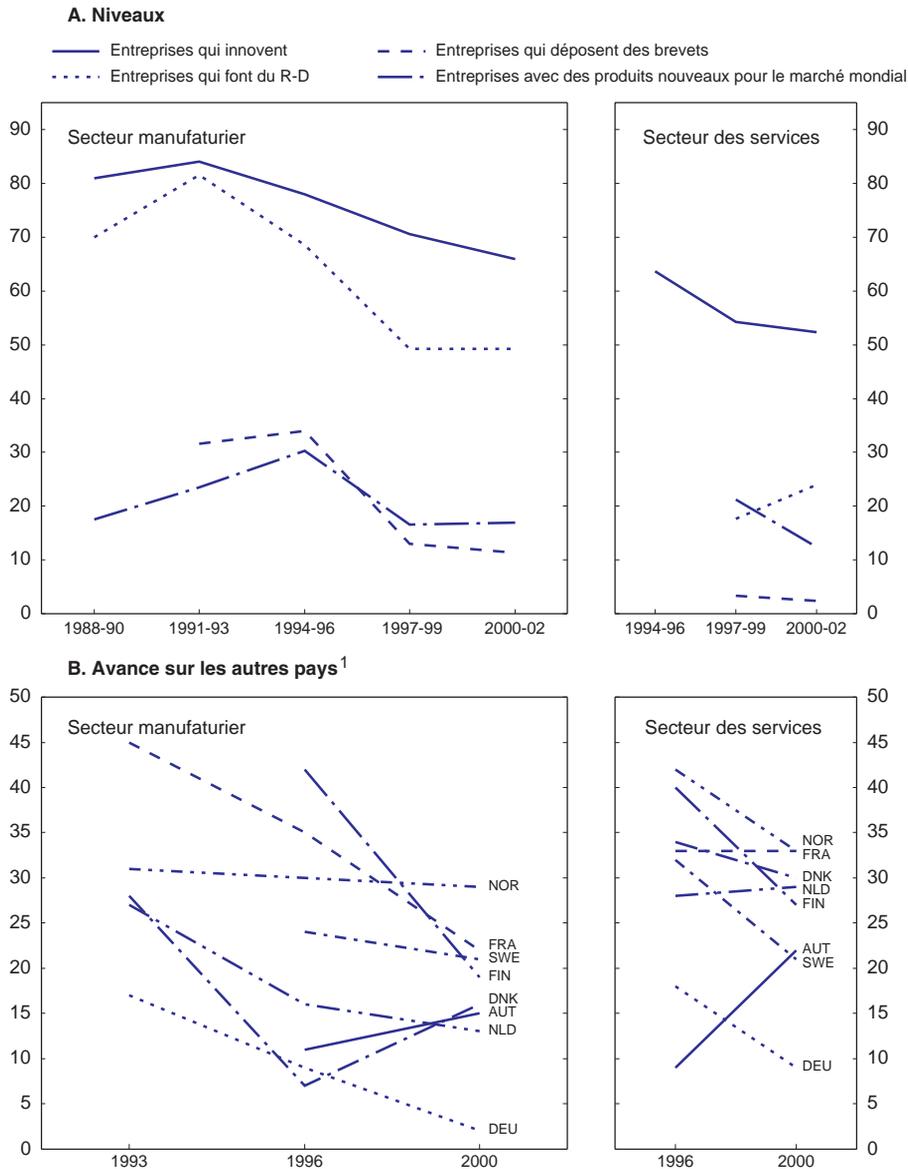
Les enquêtes sur l'innovation mesurent aussi la commercialisation ou l'adoption réussie des innovations. Il importe de mesurer cette phase, car on a constaté qu'elle est importante pour que la recherche puisse générer une croissance de la productivité. Deux indicateurs essentiels sont la proportion des entreprises qui ont introduit un nouveau processus ou un nouveau produit et la part des ventes représentée par les nouveaux produits¹. Le principal inconvénient de ces indicateurs est qu'ils sont plus aléatoires, car l'évaluation du caractère novateur du processus ou du produit est subjective. Là encore, la Suisse est en tête de la plupart des pays européens, du moins pour ce qui concerne les entreprises d'au moins dix employés (tableau 1.8)².

1. Dans l'innovation entrent à la fois la véritable innovation et l'imitation, car le processus ou le produit ne doit être nouveau que pour l'entreprise et pas nécessairement pour le marché. Une comparaison des véritables innovations entre les différents pays est impossible car la définition suisse diffère de celle des autres pays.
2. Les enquêtes sur l'innovation n'offrent qu'une vue partielle car elles ne comparent pas les entreprises de moins de dix employés qui représentent pourtant la grande majorité des entreprises suisses. Les enquêtes sur l'entrepreneuriat, qui sont plus englobantes, révèlent une image moins positive de l'esprit d'entreprise en Suisse (voir ci-dessous). Il faut également noter que les données sur la part des nouveaux produits dans les ventes ne sont pas parfaitement comparables entre pays, suite entre autres facteurs aux différences de durée de vie des produits et à différents degrés de concurrence.

technologiques, il importe aussi de garder des activités de R-D sur le sol national, car il s'agit d'activités à forte valeur ajoutée qui génèrent d'importantes recettes fiscales, venant à la fois du capital et du travail, et également parce que le choix de l'implantation de la R-D obéit à des effets d'agglomération.

Graphique 1.16. **Évolution des activités d'innovation des entreprises suisses**

En pourcentage de toutes les entreprises



1. Différence entre la proportion d'innovateurs en Suisse et celle des autres pays.

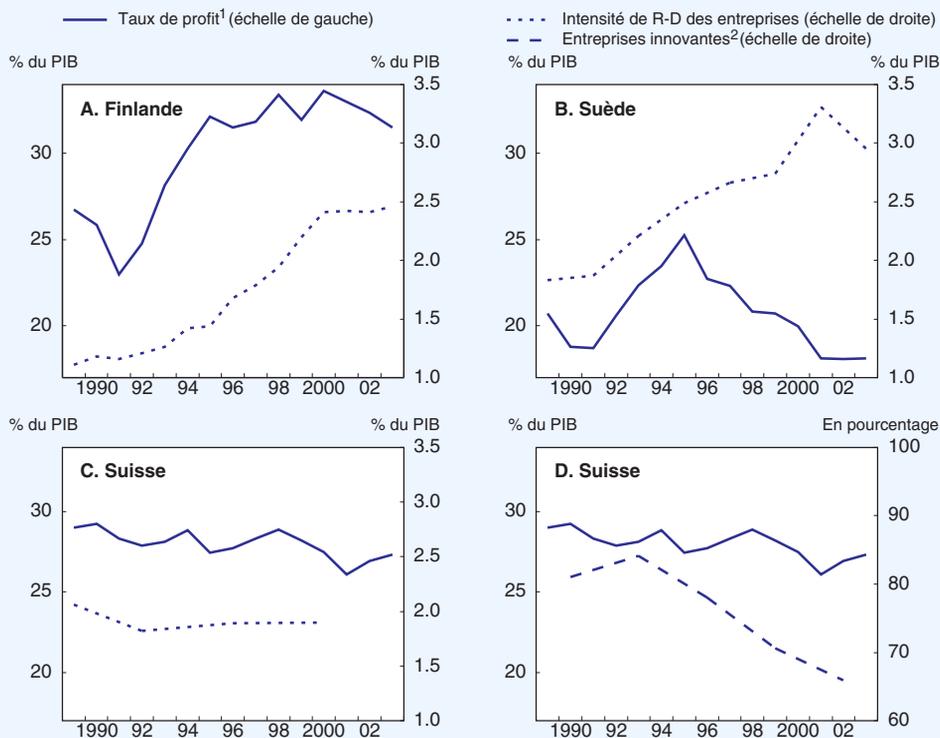
Source : Enquête suisse sur l'innovation.

Un deuxième enjeu tient au développement de l'économie du savoir et à la concurrence de plus en plus vive exercée par les pays émergents dans les activités à forte intensité de qualifications. Eu égard à son système d'enseignement professionnel, la Suisse se spécialise traditionnellement plutôt dans les secteurs à intensité technologique moyenne que haute, mais dans des créneaux à contenu élevé en savoir (graphique 1.19). Si les secteurs à intensité technologique moyenne ont par définition un potentiel plus faible d'innovation, un facteur plus important qui explique dans une large mesure la différence de performance avec la Finlande et la Suède est que la Suisse a manqué l'occasion de développer un secteur dynamique des TIC dans les années 90. La R-D suisse de haute technologie tend aussi à être

Encadré 1.5. L'érosion de l'avance suisse en matière de R-D est-elle conjoncturelle ou structurelle?

D'aucuns ont estimé que l'affaiblissement de la capacité d'innovation pouvait être entièrement expliquée par la récession prolongée des années 90 et que les résultats s'amélioreraient une fois que la reprise serait fermement établie. La Suisse a en effet souffert d'une double récession dans les années 90, alors que les autres pays n'en ont traversé qu'une. Cette situation a réduit les ressources internes des entreprises, qui sont la principale source de financement des projets d'innovation (graphique 1.17). La récession a aussi affecté les finances publiques, en particulier celles de la Confédération*, conduisant à une diminution des financements publics disponibles pour l'innovation d'environ 0.15 % du PIB, alors que leur niveau était déjà moyen.

Graphique 1.17. Profits, R-D et innovation



1. Bénéfice brut d'exploitation en pourcentage du PIB.

2. Entreprises innovantes en pourcentage de toutes les entreprises, dans le secteur manufacturier.

Source : Enquête suisse sur l'innovation; OCDE (2005), *Comptes nationaux et Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

Toutefois, une comparaison avec la Finlande et la Suède donne à penser que le cycle d'activité défavorable pourrait n'être qu'une explication. D'une part, les écarts de production ont été beaucoup plus négatifs en Finlande et en Suède qu'en Suisse dans les années 90. De l'autre, bien qu'il y ait un lien entre les bénéfices et les dépenses des entreprises au titre de la R-D sur certaines périodes, comme le montre par exemple l'évolution parallèle du taux de profit et du secteur des Technologies de l'Information et des Communications (TIC) en Finlande et dans une moindre mesure en Suède, le sens de la causalité n'est pas clair. Certaines variations du taux de profit peuvent avoir résulté des évolutions dans le secteur des TIC plutôt que l'inverse, comme cela a été le cas en Suède

Encadré 1.5. L'érosion de l'avance suisse en matière de R-D est-elle conjoncturelle ou structurelle? (suite)

aux alentours du millénaire quand l'éclatement de la bulle des TIC a entraîné une forte chute des profits. Enfin, le lien entre profits et R&D peut être affaibli par une série d'autres facteurs, surtout la possibilité de financer la R-D par d'autres moyens que les profits.

Certains des facteurs expliquant l'affaiblissement de l'innovation se sont révélés d'origine structurelle. La croissance potentielle de la Suisse s'est ralentie, pour tomber de 1.9 % par an entre 1980 et 1990 à 1.4 % par an entre 1991 et 2004, essentiellement en raison de gains moins importants de l'emploi potentiel. Les tendances démographiques continueront de réduire la croissance potentielle au cours des prochaines décennies. Par ailleurs, les augmentations obligatoires des dépenses de sécurité sociale tendent à évincer les financements publics pour l'innovation – poste de dépense à forte rentabilité – dans un contexte d'assainissement budgétaire. L'affaiblissement de la performance d'innovation, même si elle est en partie conjoncturelle, peut elle-même avoir des effets à long terme en réduisant la croissance potentielle et ainsi les ressources disponibles pour financer les innovations futures.

* La Confédération est le principal fournisseur de fonds publics pour la recherche. En 2002, les financements publics de la recherche se sont élevés à CHF 2 785 millions, dont 2 060 millions ont été fournis par la Confédération et 725 millions par les cantons.

Tableau 1.9. Dépenses de R-D des entreprises par secteur

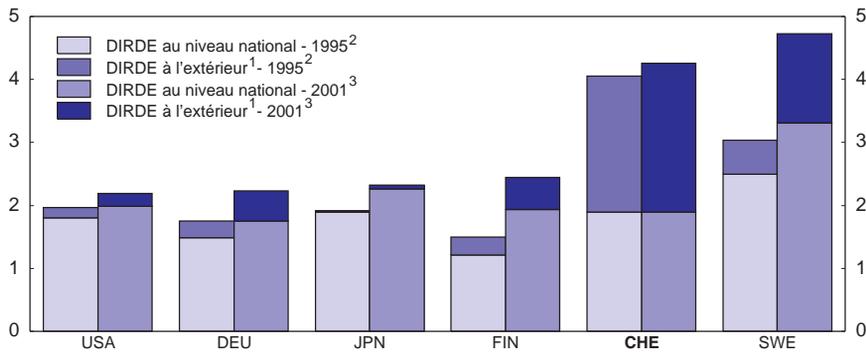
	1996		2000		Variation annuelle moyenne 1996-2000	1996	2000	Contribution à la variation de l'intensité de R-D
	Million CHF	%	Million CHF	%		%	% du PIB	
Machines, métallurgie	2 180	32.2	2 910	37.7	7.5	0.58	0.70	0.12
Pharmacie et chimie	2 625	38.8	2 475	32.1	-1.5	0.70	0.60	-0.11
Laboratoires de recherche	990	14.6	1 085	14.1	2.3	0.26	0.26	0.00
Produits alimentaires	360	5.3	390	5.1	2.0	0.10	0.09	0.00
Électrotechnique	310	4.6	355	4.6	3.4	0.08	0.09	0.00
Technologie de l'information et de la communication (TIC)	90	1.3	320	4.2	37.3	0.02	0.08	0.05
Activités extractives et construction	55	0.8	15	0.2	-27.7	0.01	0.00	-0.01
Autres	160	2.4	160	2.1	0.0	0.04	0.04	0.00
Total	6 770	100	7 710	100	3.3	1.81	1.86	0.05

Source : OFS, Statistique de la R-D.

réalisée à l'étranger, bien que cela reflète en partie la forte internationalisation de l'industrie pharmaceutique (tableau 1.10)²¹. Ce schéma de spécialisation se modifie peu à peu, les secteurs dynamiques de haute technologie, comme les instruments médicaux et la chimie, gagnant du terrain ces dernières années²². La Suisse est également l'un des pays les mieux placés dans les services marchands à forte intensité de savoir, grâce à son vaste marché financier²³. En partie liée à ceci, la Suisse est devenue le pays où la part des secteurs utilisateurs de TIC dans la valeur ajoutée est la plus élevée bien qu'elle ait manqué l'occasion d'entrer dans le secteur de production des TIC.

Graphique 1.18. Dépenses totales de R-D des entreprises

En pourcentage du PIB

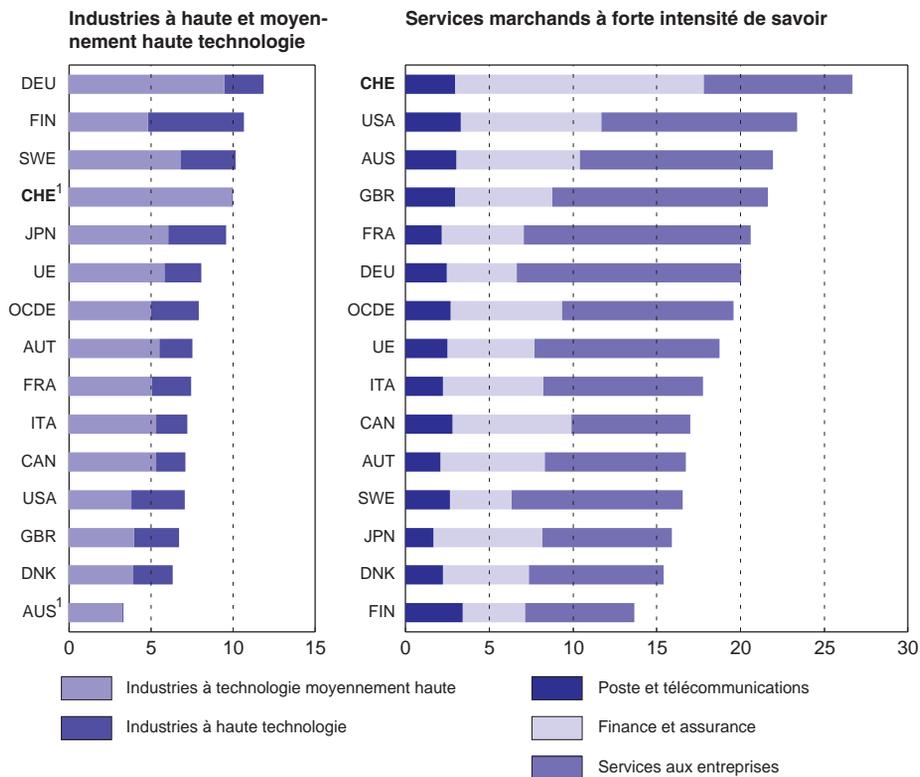


1. Les dépenses de R-D à l'extérieur ont été estimées en appliquant le ratio observé des dépenses de R-D externe et interne de l'industrie (secteur manufacturier pour le Japon et la Suède) aux dépenses de R-D des entreprises dans l'ensemble de l'économie. Ceci peut amener à surestimer quelque peu les dépenses de R-D à l'extérieur.
2. 1992 pour la Finlande et 1996 pour la Suisse.
3. 1998 pour la Finlande et 2000 pour la Suisse.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1 et base de données sur les Activités des filiales étrangères.

Graphique 1.19. Secteurs à forte intensité technologique et de savoir

En pourcentage de la valeur ajoutée totale, moyenne 2000-02



1. Les données sur les industries à technologie moyennement haute englobent également le secteur à haute technologie.

Source : OCDE, *Tableau de bord de la Science, de la technologie et de l'industrie*, 2003 et 2005.

Tableau 1.10. **Dépenses de R-D selon l'intensité de la technologie et du savoir**

	R-D interne		R-D externe	R-D interne		R-D externe
	1996	2000	2000	1996	2000	2000
	En millions de CHF			En pourcentage		
Secteur technologique						
Secteur manufacturier de haute technologie	1 439	2 875	6 146	21.3	36.4	62.8
Secteur manufacturier de moyenne technologie	3 411	2 648	1 485	50.4	33.6	15.2
Services marchands à forte intensité de savoir	1 081	1 581	1 813	16.0	20.0	18.5
Autres activités	840	786	341	12.4	10.0	3.5
Total	6 771	7 890	9 785	100.0	100.0	100.0

Source : OFS, Statistique de la R-D.

L'écart entre la Suisse et les autres pays pour ce qui est de la progression de la productivité du travail donne à penser que la capacité d'innovation pourrait être faible dans certains segments de l'économie qui ne sont pas bien saisis par les indicateurs traditionnels de l'innovation, notamment les secteurs abrités (tableau 1.11). Cette situation est confirmée par les enquêtes internationales qui font apparaître que les firmes existantes manquent d'esprit d'entreprise (chapitre 5)²⁴. Les entreprises sont en général beaucoup moins grandes en Suisse que dans la plupart des autres pays : près de 90 % d'entre elles ont moins de 10 salariés à plein-temps et produisent 25 % de la valeur ajoutée. La capacité d'innovation diminue avec la taille des entreprises et des observations ponctuelles font apparaître que les très petites entreprises ont beaucoup de mal à absorber les nouvelles technologies, en raison, par exemple, de l'absence d'un ingénieur qualifié parmi les effectifs. Les capacités d'innovation des PME pourraient aussi être plus sensibles aux cycles d'activité que celles des grandes entreprises, car ces entreprises tendent à réaliser une grande partie de leurs bénéfices sur le marché national. Enfin, la réglementation des marchés des produits reste très stricte en Suisse, impliquant que la concurrence et les incitations à innover sont faibles dans les secteurs abrités.

Malgré de très bons résultats globaux, il y a des domaines où des réformes pourraient améliorer l'innovation, ce qui est important à terme. Le chapitre 5 examine l'état des politiques spécifiques de l'innovation et des conditions cadres afin d'identifier les améliorations possibles. Les questions les plus importantes sont les suivantes :

- *Financement public de la recherche et de l'éducation* : le volume des fonds publics disponibles est menacé d'éviction par l'augmentation des dépenses de sécurité sociale dans un contexte d'assainissement budgétaire. En outre, les financements publics sont très concentrés sur la recherche de base, laissant un fossé entre la recherche fondamentale et le développement de produits et procédés dans le secteur privé. Le financement de la recherche fondamentale dans les universités et le soutien public au transfert des nouvelles technologies par le biais de la recherche appliquée sont des déterminants importants des résultats d'innovation d'un pays.
- *Disponibilité de personnel qualifié* : bien que la performance dans la recherche fondamentale mesurée par les indices de citation ne révèle pas pour le moment de déficience en ce domaine, il y a un risque que la priorité accordée traditionnellement par le système d'enseignement à l'acquisition de qualifications plutôt que de connaissances limite la mesure dans laquelle la Suisse pourra participer à l'expansion de l'économie du

Tableau 1.11. **Croissance de la productivité du travail**Taux moyen au cours de la période 1992-2002¹

	Suisse		Autriche	Allemagne, France et Italie	Danemark, Finlande et Suède	États-Unis
	Définition ESPA ²	Définition STATEM ³				
TOTAL	0.6	..	1.7	1.3	2.4	1.6
Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	-2.3	..	2.7	5.1	5.3	2.7
Activités extractives et manufacturières ; production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	3.0	3.5	4.3	2.6	5.1	3.4
Activités extractives	..	3.6	2.9	..	5.0	2.7
Activités manufacturières	..	3.6	4.1	2.6	5.4	3.9
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	..	2.1	5.4	3.6	3.5	1.1
Construction	-1.3	0.3	1.9	-0.1	0.7	0.2
Commerce de gros et de détail ; hôtels et restaurants	0.2	1.1	1.6	0.3	2.2	3.8
Commerce de gros et de détail ; activités de réparation	1.0	1.9	2.1	0.9	2.5	4.0
Hôtels et restaurants	-2.7	-2.1	0.1	-2.7	0.8	0.6
Transports, entreposage et communications	2.4	1.9	1.6	4.4	4.3	2.6
Intermédiation financière, immobilier, locations et activités de services aux entreprises	1.0	-0.1	-1.2	-0.9	0.3	0.7
Intermédiation financière	4.5	-2.6	1.2	1.6	4.3	3.7
Immobilier, locations et activités de services aux entreprises	-1.0	-1.3	-2.0	-1.7	-0.6	-0.4
Services collectifs, sociaux et personnels	-1.2	-0.4	-0.4	0.4	0.4	-0.3
Total des services ⁴	0.2	0.6	0.5	0.7	1.4	1.6
Total des services aux entreprises ⁵	1.1	1.1	0.8	0.8	1.9	2.4

1. 1992-2001 pour les États-Unis.

2. ESPA : Enquête suisse sur la population active.

3. STATEM : Statistique de l'emploi.

4. CITI 50-99.

5. CITI 50-74.

Source : OFS et OCDE, base de données STAN.

savoir. La disponibilité de personnel qualifié est importante non seulement pour la recherche mais aussi pour l'absorption des innovations venant de l'étranger.

- *Capacité d'innovation des PME et des secteurs abrités* : cet aspect devient essentiel pour maintenir un rythme soutenu d'innovation en Suisse dans un contexte où les grandes entreprises sont mobiles, y compris pour leurs activités de R-D. Favoriser l'entrepreneuriat dans les petites entreprises et leur croissance exigera une amélioration des conditions cadres, notamment la politique de la concurrence, le droit des faillites et les conditions du financement par émission d'actions.

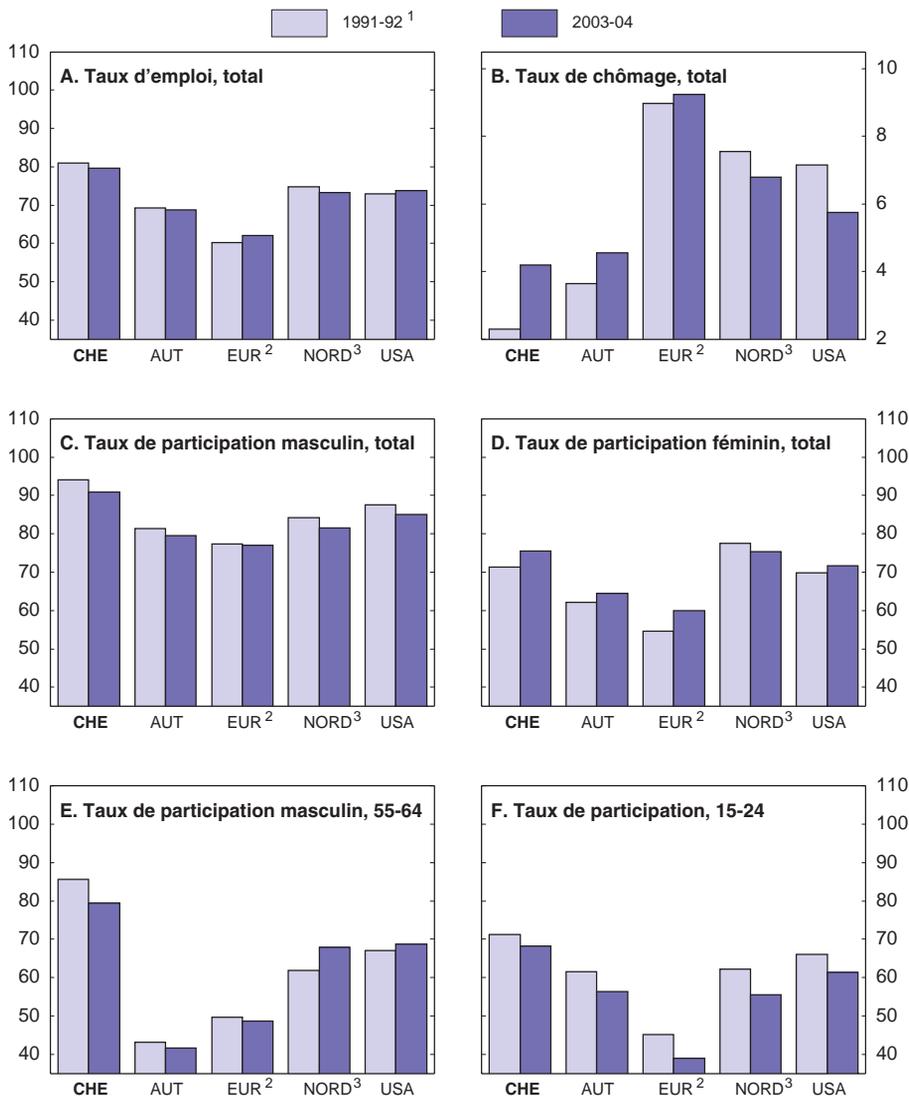
Stimuler la croissance de la population active

Le taux élevé d'emploi de la Suisse reflète à la fois un fort taux d'activité et un faible taux de chômage (graphique 1.20). Le marché du travail suisse fonctionne bien grâce à sa grande souplesse. Le système de négociation salariale est relativement décentralisé et il n'y a pas de salaire minimum légal. La législation de protection de l'emploi est l'une des moins restrictives de la zone OCDE. Le système d'enseignement dual, qui met fortement l'accent sur la formation professionnelle, a aussi contribué au taux élevé d'emploi.

Il y a, toutefois, certains signes d'affaiblissement depuis le début des années 90. Le taux d'activité ne s'est accru que modérément, alors que le taux de chômage, bien qu'encore

Graphique 1.20. **Évolution du marché du travail dans les années 90**

En pourcentage de la population du même groupe d'âge



1. 1994-95 pour l'Autriche.

2. Moyenne non pondérée de l'Allemagne, de la France et de l'Italie.

3. Moyenne non pondérée du Danemark, de la Finlande et de la Suède.

Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active.

faible par rapport aux autres pays, a sensiblement augmenté. Ces évolutions s'expliquent dans une large mesure par le manque de dynamisme de l'activité économique et par le niveau déjà élevé des taux d'activité et d'emploi. Cependant, elles sont aussi dans une certaine mesure d'origine structurelle et ont contribué à réduire le taux annuel de croissance de la production potentielle de $\frac{1}{4}$ de point de pourcentage depuis 1991 par rapport aux années 80.

L'accroissement de la population active a été très modéré dans les années 90, même s'il s'est accéléré quelque peu depuis 2000. Les évolutions ont été très différentes selon les groupes d'âge et les sexes (graphique 1.20). Les femmes de plus de 25 ans ont continué d'accroître leur participation au marché du travail, alors que tous les autres groupes ont

réduit la leur, en particulier les jeunes et les travailleurs âgés de sexe masculin. Le faible accroissement de la population active est dû à un rallongement des études (pour les jeunes) et à une forte augmentation des entrées dans les programmes de préretraite, d'invalidité et d'aide sociale. Pour faire face à ces évolutions, il faut réformer les programmes d'invalidité et d'aide sociale et réduire les incitations à la retraite anticipée (chapitre 3). Bien que le ralentissement de la progression du nombre d'actifs soit inquiétant pour certains groupes d'âge et appelle une action, les taux d'activité sont encore très élevés. Pour accroître l'offre de main-d'œuvre et compenser le vieillissement de la population, il faudra agir sur d'autres variables.

Une possibilité serait de faciliter l'immigration de travailleurs étrangers, et la signature du traité bilatéral avec l'Union européenne pour la libre circulation des personnes va dans ce sens. Cependant, selon les estimations, les entrées d'immigrants devraient rester modestes, même si la récente extension de la libre circulation aux nouveaux membres de l'Union européenne est prise en compte. Les flux migratoires enregistrés par le passé montrent que la plupart migrent vers des pays voisins et que les incitations à migrer diminuent sensiblement lorsque le pays d'origine a entrepris un processus de rattrapage avec les économies riches. En tout état de cause, la Suisse compte déjà un très important pourcentage d'immigrants dans sa population (20 %) et dans sa population active (25 %), ce qui pourrait limiter l'ampleur des flux migratoires socialement acceptables.

Une option serait aussi d'augmenter le nombre moyen d'années d'activité avant la retraite, en fonction de l'allongement de l'espérance de vie (chapitre 3). Une autre approche prometteuse est de supprimer les obstacles à la participation des femmes au marché du travail, en particulier dans des emplois à plein-temps. Bien que le taux d'activité des femmes soit élevé, le volume de l'offre de main-d'œuvre féminine est seulement à un niveau moyen par rapport aux autres pays, car un grand nombre de femmes travaillent à temps partiel. Les effets du vieillissement de la population sur l'offre de main-d'œuvre pourraient être compensés par une augmentation de l'offre de travail féminine. Le chapitre 6 examine les moyens à la disposition des pouvoirs publics pour remédier aux dysfonctionnements du marché et aux distorsions qui maintiennent l'offre de main-d'œuvre féminine à un bas niveau.

Réduire les émissions de carbone de façon efficace par rapport aux coûts

L'intensité des émissions de gaz à effet de serre dans l'économie suisse est exceptionnellement faible, en raison de l'utilisation intensive de l'énergie hydraulique et de l'énergie nucléaire pour la production d'électricité. En revanche, la hausse des émissions dans le secteur manufacturier a empêché une baisse significative de l'intensité des émissions au fil du temps. La Suisse participe aux efforts mondiaux de limitation des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto. Elle vise une diminution de 8 % des émissions par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2008-2012. Actuellement, les émissions sont à leur niveau de 1990.

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, la Suisse a une approche pluri-sectorielle incluant des incitations et des mesures volontaires et obligatoires. Concernant les émissions de CO₂, jusqu'en 2005, les autorités se sont appuyées essentiellement sur des mesures volontaires de lutte contre la pollution, mais avec ces seules mesures l'objectif de réduction de la loi sur le CO₂ n'a pas pu être atteint. Dans le secteur agricole, la Suisse dispose d'un programme d'incitation pour réduire le méthane et les oxydes nitreux. Dans le domaine des déchets, la politique économique repose sur une approche contraignante avec une interdiction des décharges²⁵.

En 2004, le Conseil fédéral a réexaminé les progrès vers la réalisation de l'objectif en matière d'émissions. Les progrès ayant été jugés insuffisants, les autorités ont introduit une taxe sur le carbone, comme stipulé dans la loi fédérale de 2000 sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Cette taxe sera prélevée sur le fuel de chauffage et à usage industriel (au taux de CHF 35 par tonne de dioxyde de carbone) à compter de 2006. Les recettes fiscales (estimées à CHF 650 millions) seront entièrement redistribuées à la population, sur la base d'une remise calculée par tête, et aux entreprises en fonction des salaires versés. Les gros émetteurs peuvent obtenir une exemption de cette taxe en s'engageant à respecter une limitation légale de réduction des émissions liées au CO₂. Les compagnies soumises à de telles limites se verront attribuer des droits d'émission et pourront les échanger avec d'autres firmes. Pour les carburants automobiles, un prélèvement d'un centime climatique (CHF 0.02 par litre d'essence et de gasoil) est prélevé depuis octobre 2005 par le secteur privé à l'initiative de l'association pétrolière suisse. Les revenus annuels de CHF 100 millions sont destinés à être utilisés pour des projets de réduction des émissions en Suisse et à l'étranger. Si les nouveaux projets développés grâce au centime climatique ne permettent pas de réaliser des progrès suffisants pour réduire les émissions de CO₂, le Conseil fédéral étendra la taxe sur le carbone à l'essence.

Le nouveau régime est une amélioration par rapport au précédent, mais encore loin d'être idéal. La taxe sur le carbone fixe un prix à l'utilisation de certaines énergies fossiles sur la base des émissions de CO₂ émises dans l'atmosphère du fait de la combustion du fuel et donc internalise dans une certaine mesure les coûts externes. L'avantage de mettre en place des incitations à long terme est abandonné dans le secteur des transports où la priorité est donnée à la mise en place des mesures volontaires du secteur privé avec le centime climatique de sorte que les incitations à la réduction des émissions est distordue entre les secteurs. Dans l'idéal, tous les émetteurs devraient être incités dans la même mesure à réduire la pollution. En outre, pour améliorer la liquidité du système d'échange de permis d'émission et garantir au moins la conformité des coûts du secteur industriel suisse avec celui des autres pays, les autorités explorent actuellement les possibilités de lier le système d'échange de permis d'émission à celui de l'Union européenne.

La stratégie des autorités en perspective

En février 2004, les autorités ont adopté un large programme de réformes, baptisé « Train de mesure en faveur de la croissance », comportant dix-sept mesures spécifiques à mettre en œuvre durant la législature actuelle (2003-2007). Cette stratégie, qui est présentée plus en détail dans l'annexe 1.A1, s'articule autour de six grands axes visant à : i) accroître la concurrence sur le marché intérieur; ii) poursuivre l'intégration dans l'économie mondiale; iii) limiter la charge fiscale et optimiser les activités de l'État; iv) maintenir un taux d'activité élevé; v) garantir la compétitivité du système de formation; et vi) ajuster le droit économique afin de favoriser la croissance. Cette stratégie, qui cible les questions-clés pour améliorer la performance de la Suisse, doit être mise en œuvre de façon rigoureuse pour assurer le maintien du niveau de vie élevé de la population helvétique. Dans cet esprit, un rapport doit être rédigé chaque année par le Secrétariat d'État à l'économie, et un groupe de travail interministériel doit évaluer les progrès réalisés dans tous ces domaines. L'annexe 1.A2 fournit un résumé des progrès des réformes structurelles et les compare avec les principales recommandations des *Études* précédentes.

Notes

1. La croissance des crédits hypothécaires a dépassé 5 % par an depuis 2003. La hausse du prix des logements qui était négative dans la seconde partie des années 90 s'est redressée depuis pour atteindre 3½ pour cent en rythme annuel au début de 2005. Cette augmentation reste cependant modérée comparée à de nombreux autres pays de l'OCDE.
2. Selon les estimations de l'OCDE, le recul des parts de marché des exportateurs suisses, qui a atteint 2½ pour cent en moyenne en 2003-2004, a été de ½ point de pourcentage plus faible que dans la moyenne des principaux pays concurrents.
3. Ces prévisions, qui sont celles présentées dans les Perspectives n° 78 de l'OCDE, reposent sur les hypothèses suivantes : le prix du pétrole est supposé être de USD 60 par baril au troisième trimestre 2005 avant de baisser progressivement à USD 53 au dernier trimestre 2007. Le taux de change est supposé demeurer stable par rapport à son niveau du 11 novembre 2005, soit € 1 = CHF 1.55 et USD 1 = CHF 1.27.
4. L'impact négatif sur la croissance d'une augmentation permanente du prix du pétrole de USD 15 (ce qui situerait le prix du baril à environ USD 60 plutôt que USD 45 au début de 2006 comme supposé dans les prévisions des *Perspectives économiques* n° 77) est estimé à ¼ pour cent l'année du choc pour la moyenne des pays européens, y compris la Suisse, selon le modèle Interlink de l'OCDE (OCDE, 2004). Ces estimations sont basées sur l'hypothèse de taux d'intérêt nominaux inchangés par rapport au compte de référence. Selon Atukeren (2002 et 2005), la capacité de l'économie suisse d'absorber un choc pétrolier est plus faible en période de ralentissement que lors des reprises.
5. Selon les calculs de la BNS, le taux du Libor à 3 mois se situe à un niveau plus bas que celui suggéré par une règle de Taylor depuis la mi-2004. Une telle règle, qui lie traditionnellement les taux d'intérêt à court terme à l'écart de production et à la différence entre l'inflation et la cible d'inflation, suggérerait des taux courts compris entre 1¼ et 2 % en moyenne au cours de cette période.
6. Une description détaillée de la règle du frein à l'endettement est fournie dans l'encadré 2 de l'étude 2002 (OCDE, 2002).
7. L'autorisation de dépassement du plafond des dépenses fédérales et donc de déficit structurel a été fixée à CHF 3 milliards en 2004 (¾ pour cent du PIB), CHF 2 milliards en 2005 (½ pour cent du PIB) et CHF 1 milliard en 2006 (¼ pour cent du PIB).
8. Les informations disponibles concernant les perspectives budgétaires des autres niveaux d'administration sont très lacunaires.
9. En 2004, seules les données budgétaires basées sur les statistiques financières sont disponibles. Les séries historiques des comptes nationaux qui diffèrent quelque peu de celles des statistiques financières s'arrêtent en 2003.
10. Selon l'institut BAK Basel Economics, le plan d'allègement budgétaire 2004 devrait réduire le niveau du PIB de moins de 0.2 % à l'horizon 2010 (AFF, 2004). Les estimations du BAK indiquent en outre que le recours à une hausse de TVA pour restaurer l'équilibre financier de la Confédération serait légèrement plus défavorable sur l'économie réelle et l'emploi en raison de la hausse des prix engendrée.
11. L'effet cumulé des déficits explique en effet environ 60 % de la hausse de l'endettement, le reste résultant du financement d'entreprises publiques et de la recapitalisation de leurs caisses de pension.
12. La durée maximale d'indemnisation des demandeurs d'emploi a été portée de 250 à 520 jours au milieu des années 90. Cette période a cependant été réduite à 400 jours pour les travailleurs de moins de 54 ans en 2003. De plus, on estime que le taux chômage structurel s'est accru de moins de 1 % à plus de 2 % entre la fin des années 80 et le début des années 90.
13. Ces mesures, qui représentent environ CHF 5 milliards (soit 1.1 % du PIB), incluent les plans d'allègements budgétaires 2003 et 2004, principalement axés sur des réductions des subventions et des transferts, ainsi que le plan d'abandon des tâches visant à réduire les frais de fonctionnement de l'administration.
14. Les pays appliquent en effet des traitements statistiques différents pour évaluer la production des services financiers, les dépenses d'équipement militaire et de logiciel informatique, ainsi que dans leurs méthodes de déflation (utilisation de prix hédoniques) et d'agrégation (utilisation d'indices chaîne ou de Laspeyres à poids constant). D'autres problèmes statistiques concernent la mesure de la production dans certaines branches des services, comme la distribution commerciale et surtout

- le secteur non marchand. Ces difficultés sont reconnues par les comptables nationaux qui travaillent à leur résolution (Ahmad et al., 2003).
15. La hausse moyenne des marchés d'exportations helvétiques, qui est très similaire à celle des trois grands pays de la zone euro, dépasse celle de l'Autriche de ½ point de pourcentage par an en moyenne depuis 1981. Depuis 1997, ce léger écart de croissance des marchés d'exportations s'est cependant inversé au profit de l'Autriche.
 16. Dans un certain nombre de pays, les incertitudes affectent le nombre d'heures travaillées en particulier dans le cas où la part des travailleurs indépendants est élevée, comme en Corée.
 17. Dans la comparaison des niveaux de productivité, les grands pays européens, bénéficient d'un biais positif car une large fraction des personnes peu qualifiées dans ces pays est exclue de l'emploi, contrairement à la Suisse (Bourlès et Cette, 2005). Cette remarque est cependant moins pertinente pour la comparaison avec les pays scandinaves et surtout les États-Unis.
 18. La productivité multifactorielle est difficile à estimer en l'absence de séries adéquates du stock de capital. Les estimations de l'OCDE, basées sur un calcul du stock de capital à partir de la méthode d'inventaire perpétuel, indiquent que la productivité multifactorielle n'a cru que de ¼-½ pour cent par an depuis 1980.
 19. Les problèmes de concurrence dans le secteur des soins de santé sont examinés dans le chapitre 3.
 20. La dégradation relative est plus accentuée lorsque la R-D est exprimée par habitant : si la R-D par habitant s'est accrue de 50 % en termes réels en Suisse depuis le début des années 80, elle a été multipliée par 2.5 en Suède et 4.5 en Finlande.
 21. Hotz-Hart et Küchler (2005) constatent que le portefeuille de brevets étrangers de la Suisse comporte davantage de technologies de pointe que le portefeuille de brevets intérieurs. Par « portefeuille étranger », on entend les brevets détenus par des entreprises suisses pour des inventions réalisées à l'étranger, alors que le portefeuille intérieur comprend les brevets concernant les inventions réalisées en Suisse, quelle que soit la nationalité de l'entreprise détenant le brevet.
 22. Ces évolutions sont induites dans une large mesure par les PME, qui ont pris l'initiative dans la plupart des segments attractifs (Hotz-Hart et Küchler, 2005). L'ingénierie électrique reste peu dynamique, toutefois.
 23. Les services à forte intensité de connaissances sont notamment les postes et les télécommunications, la finance et l'assurance et les services aux entreprises (non compris l'immobilier). Les autres secteurs des services sont considérés comme ayant un faible potentiel d'innovation. La part de ces derniers dans la valeur ajoutée n'est pas plus élevée et ne s'est pas accrue plus rapidement en Suisse que dans les autres pays.
 24. La conclusion de l'étude intitulée « Global Entrepreneurship Monitoring » repose sur l'enquête réalisée auprès de la population adulte de 18 à 64 ans et sur une définition de l'entrepreneuriat qui tient compte à la fois de la capacité d'innovation et d'une certaine croissance de l'emploi. Lorsque l'échantillon est limité aux entreprises de plus de 10 salariés et lorsque le critère de l'entrepreneuriat ne concerne que l'introduction de l'innovation, comme dans les enquêtes sur l'innovation, les PME suisses sont bien placées par rapport aux PME des autres pays.
 25. Le gouvernement avait aussi mis en place une stratégie d'économie d'énergie de façon complémentaire à celle de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, ses coûts ont été très élevés et ont beaucoup varié selon les programmes d'économie d'énergie. La raison principale de ce niveau élevé des coûts a été le soutien apporté aux énergies renouvelables, dont la part a doublé dans la production d'électricité, même si elles ne représentent toujours qu'une faible proportion de l'offre d'énergie. Les coûts ont été essentiellement supportés par les consommateurs d'électricité, alors que les dépenses budgétaires sont restées faibles. Face à cette situation, les programmes en question ont été réduits.

Bibliographie

- AFF (Administration fédérale des finances) (2004), Message concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (PAB04), 22 décembre.
- Ahmad, N., F. Lequiller, P. Marianna, D. Pilat, P. Schreyer et A. Wöfl (2003), « Comparing labour productivity growth in the OECD area – The role of measurement », document présenté lors de la réunion à l'OCDE des experts des comptes nationaux, 7-10 octobre, Paris.

- Arvanitis, S. et D. Staib (2002), « Qualitätsbezogene und technologische Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige. Beurteilung auf Grund der Export- bzw. Importmittelwerte und der Hochtechnologieexporte », *Strukturberichterstattung*, nr. 10, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Berne.
- Atukeren, E. (2002), « Oil prices and the Swiss economy », *Konjunktur*, KOF/ETH, vol. 12/2002.
- Atukeren, E. (2005), « Oil price shocks and the Swiss economy: A causal investigation », *Aussenwirtschaft*, n° 60, vol. 2, juin, Zurich.
- Balastèr, P. et M. Surchat (2004), « De l'évolution de la productivité en Suisse dans les années nonante : quel était son véritable niveau de faiblesse? », *La Vie économique*, revue de politique économique, 8-2004.
- Bourlès, R. et G. Cette (2005), « Une comparaison des niveaux de productivité structurels des grands pays industrialisés », *Revue économique de l'OCDE*, (à paraître).
- Brunetti, A. (2004), « Du rapport sur la croissance au train de mesures en faveur de la croissance : un aperçu des travaux de l'administration fédérale », *La Vie économique*, revue de politique économique, 5-2004.
- Colombier, C. (2004), « Government and growth », *Working Paper n° 4*, AFF, Berne.
- Daepf, M. et B. Jeitziner (2004), « La réforme de l'imposition des sociétés entre exigences économiques et intérêts politiques », *La Vie économique*, revue de politique économique, 10-2004.
- Ettlin, F. et S. Gaillard (2002), *La longue crise des années 90 : une économie compétitive nécessite une politique monétaire stabilisatrice*, Dossier de l'Union syndicale suisse, n° 16, mars.
- Hartwig, J. (2005), « On misusing national accounts data for governance purposes », *Working Papers*, KOF/ETH, n° 101, mars.
- Hotz-Hart, B. et C. Kùchler (2005), « Une nouvelle dynamique dans le portefeuille technologique suisse », *La Vie économique*, revue de politique économique, 1/2-2005.
- Kirchgàssner, G. (2004), « Lien entre les activités de l'État et le développement économique », *Rapport annuel 2004*, chapitre 4.1, Commission pour les questions conjoncturelles, supplément de *La vie économique*, revue de politique économique, 383^e bulletin.
- Kohli, U. (2003), « Real GDP, real domestic income and terms-of-trade changes », *Journal of International Economics*, vol. 62, n° 1, janvier.
- Kohli, U. (2005), « Switzerland's growth deficit : A real problem – but only half as bad as it looks », document préparé pour « Wachstumskonferenz », organisé par Avenir Suisse, 4 mars, Zurich.
- Lambelet, J.-C. et C. Sfreddo (2005), « Le débat sur la croissance économique en Suisse : Quelles conclusions? », *Analyses et prévisions*, HEC, Université de Lausanne, printemps.
- Merz, H.-R. (2005), « L'adoption d'un référendum financier à l'échelon de la Confédération s'avère une nécessité », *Le Temps*, 19 février.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77, Paris.
- OCDE (2005), « Regulatory Reform – Review of Switzerland », DAF/COMP(2005)21/REV1, août.
- SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2005a), « Les mesures de la productivité », *Tendances conjoncturelles*, thème spécial, automne.
- SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2005b), « Un scénario de croissance à long terme pour l'économie suisse », *Tendances conjoncturelles*, printemps.
- Sing, R.J. et Weber, R. (1997), « The composition of public expenditure and economic growth: Can anything be learned from Swiss data? », *Revue suisse d'économie et de statistiques*, 133, p. 617-634.

ANNEXE 1.A1

Train de mesures en faveur de la croissance

Compte tenu de la faiblesse persistante de la croissance de l'économie suisse, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a esquissé les grands axes d'un projet de réforme dans le Rapport sur la Croissance publié en 2002 afin de redynamiser l'économie suisse (SECO, 2002). Comme le reconnaissent les autorités, le renforcement de la croissance, qui constitue le principal défi de la politique économique, passe en priorité par un accroissement des gains de productivité, même si de nouveaux efforts pour améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre dans l'économie et la disponibilité de personnels qualifiés sont aussi requis.

S'appuyant sur le Rapport sur la Croissance, le gouvernement a mis en place en février 2004 un vaste agenda de réformes, baptisé « Train de mesures en faveur de la croissance », comprenant dix-sept mesures à mettre en œuvre durant la législature 2003-2007. La politique de croissance du gouvernement est déployée selon six axes (tableau 1.A1.1) : i) accroître la concurrence sur le marché intérieur; ii) poursuivre l'intégration dans l'économie mondiale; iii) limiter la charge fiscale et optimiser les activités de l'État; iv) maintenir un taux d'activité élevé; v) garantir la compétitivité du système de formation; et vi) aménager le droit économique de manière à favoriser la

Tableau 1.A1.1. **Le train de mesures en faveur de la croissance**

Objectifs des réformes	Mesures
1. Accroître la concurrence sur le marché intérieur	1. Révision de la loi sur le marché intérieur. 2. Révision de la loi sur les marchés publics. 3. Révision de la loi sur l'assurance maladie (LAMal) en mettant l'accent sur la concurrence. 4. Réforme du secteur de l'électricité. 5. Politique agricole 2011. 6. Analyse du besoin d'adaptation aux évolutions de l'UE dans le domaine des services.
2. Poursuivre l'intégration dans l'économie mondiale	7. Extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE.
3. Limiter la charge fiscale et optimiser les activités de l'État	8. Deuxième réforme de l'imposition des entreprises. 9. Simplification de la TVA. 10. Élimination du déficit structurel de la Confédération et endiguement de l'augmentation de la quote-part de l'État. 11. Allègement administratif des entreprises.
4. Maintenir un taux d'activité élevé	12. Train de mesures visant à favoriser la participation au marché du travail des travailleurs âgés dans l'optique de la 12 ^e révision de l'Assurance vieillesse et survivants (AVS) et de la 2 ^e révision de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). 13. 5 ^e révision de l'Assurance-invalidité (AI).
5. Garantir la compétitivité du système de formation	14. Examen de la nécessité de renforcer la formation tertiaire et mesures visant à améliorer l'efficacité dans ce domaine. 15. Examen du rôle de la Confédération dans le cadre de la formation professionnelle continue.
6. Aménager le droit économique de sorte à favoriser la croissance	16. Amélioration du gouvernement d'entreprise. 17. Amélioration des conditions cadres en matière de droit économique.

croissance. Ces mesures ont pour points communs d'exercer leurs effets sur toute l'économie, de relever de la compétence du gouvernement fédéral, et de ne pas faire l'objet, en 2004, d'un projet de loi déjà soumis au Parlement (comme pour la dernière réforme dans le secteur des télécommunications). Cette liste de mesures sera sans doute complétée par de nouvelles propositions parmi lesquelles figurent notamment l'adoption unilatérale du principe de Cassis de Dijon permettant d'éliminer les barrières techniques non tarifaires limitant les importations provenant de l'UE ou l'examen complet des tâches fédérales afin de renforcer l'efficacité du secteur public.

Comme le reconnaissent les autorités, l'objectif 1 d'accroître la concurrence sur le marché intérieur passe par une révision des nombreuses lois réglementant des prix et les activités contrôlés par État. Le besoin de concurrence accrue est en effet diagnostiqué dans les activités réglementées par les cantons, les marchés publics, la santé, la fourniture et distribution d'électricité, les produits agricoles, ainsi que les services. Les réformes sur le plan intérieur sont complétées par l'adoption d'une stratégie globale de la politique économique extérieure, laquelle vise à approfondir l'intégration de la Suisse dans l'économie mondiale. L'extension de la libre circulation aux dix nouveaux pays membres de l'UE récemment approuvée par référendum (objectif 2) vise par exemple à offrir de nouvelles opportunités de recrutement pour les employeurs dans de nombreuses activités. Améliorer le système de formation, comme le préconise l'objectif 5, va également dans la direction de la croissance de la productivité, alors que l'objectif 6 visant à améliorer les conditions cadres du droit économique devrait contribuer à stimuler l'esprit d'entreprise et le développement des PME ainsi que le gouvernement d'entreprise.

Les autorités, conscientes du problème concernant les finances publiques, ont développé une stratégie d'assainissement budgétaire (objectif 3). Au niveau fédéral, celle-ci vise à rétablir l'équilibre structurel des comptes à l'aide de mesures visant essentiellement à contenir la progression des dépenses. Des réformes structurelles importantes des programmes sociaux visant à garantir un contrôle durable de ces dépenses sont aussi programmées pour garantir un contrôle adéquat des dépenses publiques à long terme. Toutefois, en dernière instance, il sera nécessaire de convaincre le peuple d'adopter ces réformes. L'objectif 3 inclut aussi une optimisation de la fiscalité et des activités de l'État comprenant l'élimination de la double taxation des dividendes, la simplification de la TVA et l'allègement des charges administratives pesant sur les entreprises.

L'objectif 4 de maintenir le taux d'activité de la population tente d'influencer la croissance potentielle en développant l'offre de travail, soit en encourageant la participation des personnes âgées ou en essayant d'insérer les personnes à la charge de l'assurance invalidité dans le marché du travail. La révision de l'assurance invalidité, mais aussi le maintien de l'activité économique des travailleurs âgés, ainsi que la révision de l'assurance maladie contribueront aussi à améliorer la situation financière des comptes publics à long terme.

Les progrès réalisés concernant la mise en œuvre de ces 17 mesures sont évalués régulièrement. Pour cela, un mandat a été confié au Seco pour préparer un rapport annuel sur la base d'un questionnaire détaillé envoyé à l'ensemble des ministères responsables de la mise en œuvre de ces différentes mesures. Le prochain rapport, qui doit être adopté par le groupe de travail interministériel, est prévu pour la fin 2005 et il évaluera aussi si des actions supplémentaires sont nécessaires dans certains domaines.

Bibliographie

SECO (2002), *Le Rapport sur la croissance – Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique axée sur la croissance*, Département fédéral de l'économie, Berne.

ANNEXE 1.A2

Progrès en matière de réformes structurelles

Sur la base des études précédentes et en cours et des mesures prises depuis le début de 2004

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Marché du travail	
Réduire la durée maximale des droits à l'indemnisation du chômage.	Le système a été encore durci par une limitation du droit des cantons à chômage élevé à prolonger la durée des prestations seulement aux travailleurs de plus de 50 ans.
Veiller à ce que les performances liées au précédent système d'incitation des offices régionaux de placement ne soient pas perdues.	Le système d'incitation pour les offices régionaux de placement sous forme de bonus-malus a été supprimé, mais des informations sur les résultats individuels de placement sont encore fournies.
Offrir davantage de possibilités de travail aux personnes employées involontairement à temps partiel; développer les structures d'accueil pour les enfants afin d'encourager l'activité des femmes. Apporter une aide publique à ces structures par le biais de subventions ciblées ou d'allègements fiscaux.	La Confédération a établi un programme d'aide financière pour le développement des structures d'accueil, y compris des structures d'accueil extrascolaires. L'introduction d'un court congé parental rémunéré est aussi une mesure dans la bonne direction.
Réduire les taux de cotisation des travailleurs âgés au système de pension et les aligner sur ceux des autres travailleurs. Introduire des incitations à la poursuite d'une activité ou des taux d'accumulation plus élevés, au-delà de l'âge standard de la retraite.	Un rapport sur le maintien d'un taux élevé d'activité des seniors et un rapport sur le rôle de l'État dans la formation continue sont prévus dans le cadre du « programme de croissance 2004 ».
Étendre aux nouveaux états membres l'accord pour la libre circulation des personnes conclu avec l'UE.	Cette mesure a été approuvée par référendum, comme proposé dans le « programme de croissance 2004 ».
Éducation	
Remédier au faible degré d'instruction des nouveaux immigrants.	
Promouvoir une entrée précoce dans le système d'éducation.	Un projet actuel de la Conférence suisse des ministres cantonaux de l'Éducation vise à réduire l'âge d'inscription et à le rendre plus flexible.
Mettre en œuvre des programmes de réforme de l'enseignement secondaire pour améliorer la qualité et renforcer l'attention portée aux moins bons élèves.	Une proposition a été formulée en vue d'harmoniser le système scolaire dans les différents cantons, qui donnerait à la Confédération une compétence subsidiaire si les cantons ne peuvent s'entendre entre eux. Cependant, un amendement constitutionnel sera nécessaire.
Rendre le financement de l'enseignement universitaire plus efficient et plus juste.	Les autorités élaborent une réforme du financement de tout le système universitaire qui introduira une subvention d'éducation standard par étudiant dans chaque discipline d'ici à 2011. La mise en œuvre de l'Accord de Bologne se poursuit comme prévu dans le « programme de croissance 2004 ». La réforme des universités encouragera aussi la spécialisation des universités et introduira des évaluations de la qualité des universités. Elle ne sera pas mise en œuvre avant 2011.
Augmenter les droits d'inscription à l'enseignement supérieur dont la rentabilité individuelle est élevée.	Les dépenses au titre de l'éducation et de la recherche augmentent plus rapidement que les autres postes des dépenses publiques, mais les hausses promises ont été révisées à la baisse.
Accroître l'efficacité des hautes écoles spécialisées en rationalisant le nombre de filières.	Le financement des hautes écoles spécialisées a déjà été restructuré vers l'application d'une subvention d'éducation standard par étudiant dans chaque discipline, ce qui devrait mener à une meilleure utilisation des ressources.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Marchés financiers	
Privatiser les banques cantonales et poursuivre les objectifs de politique sociale par l'intermédiaire du budget.	
S'assurer que la nouvelle autorité des marchés financiers couvre les fonds de pension professionnels et que tous ses membres sont indépendants de la profession.	Fusion prévue en un seul organe de la commission bancaire fédérale et de l'autorité de réglementation des assurances privées.
Réforme du système d'imposition	
Supprimer la limitation de durée du pouvoir de l'administration fédérale de lever des impôts sur le revenu et la TVA.	
Remplacer l'impôt progressif sur les sociétés encore en vigueur dans un certain nombre de cantons par un taux d'imposition uniforme des bénéfices.	Un projet de loi vise à réduire la double imposition des dividendes en ne taxant que 60 à 80 % de leur montant, dans le cadre de la révision de l'impôt sur les sociétés prévue dans le « programme de croissance 2004 ».
Envisager un rééquilibrage de la structure fiscale en procédant à une diminution des impôts directs qui sera compensée par une hausse des impôts indirects. Accroître la neutralité de la TVA.	Des réformes visant à simplifier sensiblement la TVA sont examinées dans le cadre du « programme de croissance 2004 ».
Diminuer l'instabilité chronique de la retenue à la source sur les dividendes (sans modifier son taux ou son assiette).	Le problème ne peut pas être résolu par une adaptation de la loi sur la fiscalité. La transmission de l'instabilité de la retenue à la source à la programmation budgétaire est pour le moment limitée par l'utilisation d'une valeur tendance pour la prévision dans le processus budgétaire.
Supprimer les contre-incitations au travail des femmes mariées.	Une proposition vise à supprimer la surimposition liée au mariage en exonérant d'impôt 50 % du revenu du deuxième apporteur de revenu. Des études sont aussi en cours sur l'introduction éventuelle d'un impôt sur le revenu négatif lié à la participation au marché du travail afin de réduire les pièges de la pauvreté.
Améliorer la gestion budgétaire et l'efficacité des dépenses publiques	
Éviter une approche trop mécanique pour l'estimation de l'écart de production utilisé dans la règle du frein à l'endettement. Modifier la méthode d'estimation du déficit structurel afin d'identifier plus clairement la composante non conjoncturelle du solde budgétaire.	Des ajustements techniques ont été apportés à l'estimation de l'écart de production sur la base du filtre Hodrick-Prescott afin de le rendre plus sensible aux révisions de la croissance du PIB.
Appliquer la règle du frein à l'endettement dans un processus centré sur une programmation pluriannuelle.	
Évaluer les coûts budgétaires et les principaux bénéficiaires des dépenses fiscales sur une base annuelle.	
Étendre l'usage des méthodes de gestion orientées vers les résultats.	Un réexamen complet des finances fédérales fondé sur une approche microéconomique a été lancé.
Mettre rapidement en œuvre la proposition de réforme relative aux affectations de dépenses et aux schémas de péréquation. Ajuster les transferts conditionnels pour mieux refléter leurs retombées sur les juridictions et continuer à envisager des ré-allocations de dépenses.	Les amendements requis à la Constitution ont été approuvés par référendum. Le projet de loi a été présenté au Parlement à l'automne 2005 mais sa mise en œuvre ne devrait pas intervenir avant 2008.
Accélérer la réforme visant à réduire les charges administratives pour les entreprises. Envisager l'adoption du principe « qui ne dit mot consent » pour la délivrance des autorisations administratives.	Une initiative intitulée « Simplifier la Suisse pour les entreprises » a été lancée dans le cadre du « programme de croissance 2004 », qui prévoit notamment une simplification des procédures d'autorisation.
Vieillesse	
Améliorer l'information et accroître la transparence des comptes des fonds de pension. Adopter une gestion souple du taux de rendement minimum aussi bien à la hausse qu'à la baisse.	Une gestion souple du taux minimum de rendement a été adoptée. Le taux de conversion pour les pensions professionnelles a été révisé à la baisse et de nouvelles révisions sont prévues par le gouvernement.
Envisager de relever l'âge de départ en retraite et réformer le système d'indexation des pensions pour assurer la viabilité du système public de pension au-delà de 2015.	Les mesures proposées après le rejet de la 11 ^e révision de l'AVS ne réduiraient les dépenses que marginalement. Le gouvernement a annoncé qu'il réformera le système en 2008 ou 2009.
Freiner l'accroissement du nombre de pensions d'invalidité. Envisager l'introduction d'un système accordant initialement les prestations sur une base temporaire.	La surveillance de la Confédération sur l'octroi de pensions d'invalidité a été renforcée. De nouvelles réformes sont en cours, afin de réduire de 20 % le nombre de nouvelles pensions. D'autres mesures sont aussi envisagées en matière de financement supplémentaire.
Soins de santé	
Améliorer et centraliser l'information sur les caisses d'assurance; favoriser une présentation plus homogène des comparaisons de primes.	En plus de l'offre d'information privée sur les fournisseurs, les citoyens peuvent calculer leur prime selon le fournisseur sur un site internet public.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Pérenniser le système de compensation des risques après 2005 ; effectuer cette compensation de façon prospective et inclure dans le système des critères liés aux risques sanitaires.	Le système de compensation des risques a été prolongé pour 5 ans.
Envisager d'autoriser la réalisation de profits sur le marché de l'assurance de base. Supprimer l'obligation de contracter dans les secteurs ambulatoire et pharmaceutique ; accroître la flexibilité des prix en décentralisant les négociations entre les fournisseurs et les assureurs.	Les autorités ont prolongé pour trois ans le gel sur l'ouverture de nouveaux cabinets médicaux. Une réforme accordant davantage de priorité à la concurrence a été proposée conformément au « programme de croissance 2004 ».
Introduire un système de prescription en fonction des substances actives plutôt que des produits de marque.	
Supprimer les obstacles à une concurrence extérieure effective sur le marché des médicaments.	
Réduire l'influence de l'industrie pharmaceutique sur les autorisations de mise sur le marché et la fixation des prix des médicaments remboursés. Revoir le mode de financement de Swissmedic. Inclure des experts de la concurrence aux négociations de prix entre l'OFAS et les fabricants de médicaments.	Le remboursement de cinq formes complémentaires de médicaments a été éliminé dans le cadre du système d'assurance de base. La fixation des prix des produits originaux après l'expiration de leur brevet ainsi que des prix des produits génériques arrivant sur le marché suivra de nouvelles règles à compter du printemps 2006.
Réformer les méthodes de paiement des médecins et des hôpitaux afin d'améliorer l'efficacité.	Une structure uniforme de prix fondée sur un système à points (Tarmed) a été adoptée. Une réforme du financement des hôpitaux est aussi prévue à l'issue de laquelle les remboursements seront effectués sur la base des coûts des maladies et non en fonction du nombre de journées d'hospitalisation.
Concurrence	
Modifier les dispositions constitutionnelles empêchant la loi sur les ententes d'appliquer le principe d'interdiction des ententes.	
Assurer l'indépendance politique de la ComCo en éliminant les représentants des groupements d'intérêt économique.	
Accroître les ressources financières et le personnel de la ComCo.	
Appliquer de manière rigoureuse, efficace et complète les dispositions de la loi sur les ententes.	
Envisager d'introduire des sanctions pénales à l'encontre des responsables des actions anticoncurrentielles.	
Faire en sorte que les réglementations des marchés publics soient mieux appliquées ; exploiter les potentialités du nouveau site Internet pour accroître la concurrence et réduire les seuils à partir desquels un appel d'offres public est obligatoire. Limiter les possibilités de fractionnement des contrats publics. Améliorer la protection juridique qu'offrent les recours contre l'utilisation de procédures non concurrentielles.	Une révision de la loi sur les marchés publics est incluse dans le « programme de croissance 2004 » et complétée par une loi sur les signatures électroniques, le développement de Simap.ch et son lien à TED (marchés publics).
Réviser la loi sur le marché intérieur de façon à faire référence expressément à la liberté d'établissement dans tous les cantons et autoriser la ComCo à introduire un recours en cas de pratiques restrictives.	Le gouvernement a proposé une révision de la loi sur le marché intérieur dans le cadre du « programme de croissance 2004 ».
Dans le secteur des télécommunications, dégroupier les boucles locales sans plus attendre ; empêcher les accords horizontaux dans la téléphonie mobile.	Une révision de la loi sur les télécommunications est en cours. Il est prévu d'introduire différentes formes de dégroupage, mais l'accès « bitstream » pourrait n'être introduit que temporairement. La Comco a commencé une enquête sur les droits d'interconnexion.
Dans l'industrie ferroviaire, établir un régulateur du réseau indépendant des deux principales compagnies de chemins de fer ; éliminer les obstacles à la concurrence sur les lignes régionales de passagers.	La deuxième phase de la réforme, qui devrait ouvrir plus largement le marché du rail, y compris le trafic transfrontalier, est en cours d'examen au Parlement.
Accélérer le rythme auquel les services postaux sont ouverts à la concurrence ; créer un régulateur de la Poste indépendant de façon à assurer que le financement du service universel n'interfère pas avec la concurrence sur les autres segments du marché.	Des progrès limités ont été réalisés, incluant une réduction du domaine réservé aux entreprises existantes à 100 g et la publication par Postreg de son premier rapport.
Réduire la protection de l'agriculture et accélérer le découplage entre subventions et production. Identifier clairement les objectifs environnementaux, lesquels devraient être poursuivis directement plutôt que de servir de justification au maintien d'aides agricoles très élevées.	Un nouveau programme de politique agricole « AP2011 » est prévu dans le cadre du « programme de croissance 2004 ».
Dans les secteurs de l'électricité et du gaz, libéraliser les marchés, y compris au bénéfice des ménages ; lancer la réforme de l'industrie du gaz ; réduire l'ingérence politique des administrations cantonales et locales ; créer des régulateurs indépendants et forts garantissant un accès équitable au marché ; séparer les mesures pro-environnementales en faveur des énergies renouvelables de la réforme du secteur de l'électricité.	Un projet de réforme de grande ampleur du secteur de l'électricité a été élaboré par le gouvernement dans le cadre du « programme de croissance 2004 ».

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<p>Engager les négociations avec l'Union européenne pour adopter le principe d'épuisement régional du droit des brevets.</p> <p>Supprimer les barrières limitant encore l'entrée de concurrents étrangers dans la distribution; réduire les obstacles à l'implantation d'hypermarchés.</p>	<p>Le projet a été abandonné suite à la position plus restrictive de l'UE comparé à la Suisse concernant l'épuisement dans le domaine des marques et droits d'auteur.</p> <p>Les deux séries d'accords bilatéraux avec l'UE incluent des mesures importantes facilitant l'échange de produits agricoles, y compris les produits transformés. La possible adoption unilatérale du principe du « Cassis de Dijon » est examinée. Les autorités étudient aussi la possibilité de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis.</p>
Développement durable	
<p>Égaliser les taxes sur le carbone entre secteurs et les lier au prix des permis d'émission de CO₂.</p> <p>Lier l'aide à l'énergie renouvelable soit au coût des permis d'émission, soit à la taxe sur le carbone.</p> <p>S'assurer que les primes sur les coûts de recyclage n'excèdent pas le coût d'incinération et les externalités de production évitées. Envisager la faisabilité de l'introduction de la concurrence sur le marché de l'incinération.</p> <p>Reconsidérer l'échelle des subventions à l'agriculture, en prenant en compte les externalités environnementales associées. Améliorer la coordination entre les administrations pour assurer une mise en œuvre effective des programmes contre la pollution de l'eau liée à l'agriculture.</p>	<p>Si le Parlement l'approuve, une taxe sur le carbone sera introduite sur le fuel de chauffage et à usage industriel. Les carburants automobiles sont assujettis au prélèvement privé d'un centime climatique. En 2008, celui-ci pourrait être remplacé par une taxe sur le carbone si la réalisation des progrès dans la réduction des émissions avec la mise en œuvre du centime climatique ne peut pas prouvée.</p>

Chapitre 2

Améliorer le cadre budgétaire

Depuis le début des années 90, la Suisse est confrontée à un problème lancinant de gestion budgétaire qui ne paraît qu'en partie lié à sa faible croissance : ceci se traduit principalement par un contrôle insuffisant des dépenses publiques qui a induit une forte poussée des prélèvements obligatoires mais aussi une hausse des déficits et de l'endettement. Les causes de l'expansion du secteur public, qui a été très marquée, sont multiples. Elles incluent des facteurs économiques liés à la forte élasticité de demande de nombreux biens et services publics comme la santé ou l'éducation (loi de Wagner) alors que leur production est caractérisée par de faibles gains de productivité (loi de Baumol). De tels facteurs sont toutefois à l'œuvre dans la plupart des économies et ne peuvent donc justifier des pressions à la hausse plus importantes que dans les autres pays. De même, on peut difficilement attribuer la forte progression des dépenses à un effet de vieillissement démographique, car la proportion de rentiers dans la population active n'a guère varié depuis le début des années 80. Le caractère généralisé des augmentations des dépenses révèle des lacunes des conditions cadres de la politique budgétaire. Les initiatives récentes pour l'améliorer se sont heurtées à des difficultés, comme le montrent par exemple les problèmes de mise en œuvre du frein à l'endettement. Ce chapitre fournit une évaluation de ces réformes et propose des pistes pour renforcer la capacité de ce cadre à garantir un contrôle satisfaisant des dépenses dans une perspective de long terme.

Une nouvelle amélioration du cadre de la politique budgétaire est nécessaire

En Suisse, la gestion des finances publiques est fortement influencée par les institutions spécifiques du pays, lesquelles comprennent : i) un système de démocratie directe permettant aux électeurs d'intervenir sur le processus budgétaire et donc de renforcer le sens civique des responsabilités surtout au niveau local et cantonal; ii) un fédéralisme développé, qui accroît la proximité des citoyens de ceux qui décident; iii) une concurrence fiscale entre les administrations territoriales; iv) des limites constitutionnelles au relèvement des taxes fédérales; et v) le recours fréquent à des règles budgétaires. Ces institutions sont traditionnellement réputées pour favoriser une politique budgétaire saine (Feld et Kirchgässner, 2004), mais elles semblent avoir perdu de leur efficacité ces dernières années. En effet, si elles ont sans doute contribué à limiter la hausse des déficits, les institutions actuelles n'ont pas empêché la forte poussée des dépenses publiques depuis le début des années 90.

Différentes explications peuvent être avancées concernant l'efficacité limitée de ce cadre budgétaire à contenir les dépenses et le besoin de réformes (Bodmer, 2004a). *En premier lieu*, on peut citer une certaine érosion du consensus politique par rapport aux périodes antérieures. Celle-ci s'exprime par des divergences de vue entre les partis de gouvernement sur l'ampleur et la nature – temporaire ou permanente – de la faible croissance économique enregistrée depuis plusieurs années, ce qui conditionne l'évaluation des capacités de financement des dépenses publiques. Cette situation nuit au contrôle efficace des dépenses, en particulier au niveau fédéral, du fait de l'absence de prééminence du ministère des finances par rapport aux autres ministères dans le processus budgétaire¹. *Deuxièmement*, le développement du fédéralisme budgétaire a progressivement enregistré une dérive conduisant à des problèmes d'incitation qui ont contribué à une croissance excessive des dépenses. C'était le cas, par exemple, dans le domaine des transports en raison notamment d'une application insuffisante du principe d'équivalence fiscale, imposant que ceux qui décident des dépenses sont ceux qui les financent (OCDE, 2002). Des problèmes similaires affectent certaines dépenses médicales en raison de leur mode de financement. *Troisièmement*, et sans doute de façon plus importante, les institutions se sont révélées peu efficaces face à l'accroissement marqué des dépenses sociales car celles-ci sont largement basées sur des droits à prestations ayant des bases légales difficilement modifiables.

L'influence combinée de ces facteurs ayant surtout pesé sur les capacités des gouvernements fédéraux et cantonaux à maîtriser leurs dépenses et leurs déficits (chapitre 1), les efforts d'amélioration du cadre budgétaire ont surtout porté sur ces administrations ces dernières années. L'introduction de la règle constitutionnelle fédérale du « frein à l'endettement », qui vise à garantir l'équilibre des finances de la Confédération et à stabiliser le cycle², a constitué à cet égard la réforme la plus importante. Mais depuis la fin des années 90, plusieurs cantons se sont aussi dotés de mécanismes contraignants en vue d'assurer l'équilibre de leurs comptes, même si la plupart d'entre eux disposaient déjà de règles budgétaires (Schaltegger et Frey, 2004)³.

Malgré des difficultés initiales, le frein à l'endettement a renforcé la discipline budgétaire

Il existe peu de recul pour juger de l'efficacité des modifications apportées au cadre budgétaire de la Confédération par l'introduction de la règle du frein à l'endettement, d'autant que cette règle s'est heurtée à des problèmes d'application dès son entrée en vigueur en 2003. La forte baisse des recettes fédérales enregistrée à cette période, suite à l'éclatement de la bulle financière, a en effet laissé apparaître un déficit structurel d'environ $\frac{3}{4}$ pour cent du PIB au lieu de l'équilibre escompté. L'application de cette règle, qui aurait imposé une élimination immédiate de ce déficit, a alors été temporairement suspendue pour éviter d'affaiblir davantage la conjoncture. Toutefois, un plan de réduction graduelle du déficit fédéral a rapidement été conçu afin de rétablir l'application normale du frein à l'endettement à partir de 2007. La mise en œuvre de cet objectif, qui figure parmi les priorités du gouvernement pour cette législature, a donné lieu dès la session d'hiver 2003 à l'adoption d'un premier plan d'allègements budgétaires (PAB03). Ces mesures ont été complétées par un second programme approuvé en juin 2005 par le Parlement, qui comprend un nouveau plan d'allègements (PAB04) axé sur une réduction des subventions et transferts et un plan d'abandon des tâches (PAT) visant à réduire les frais de fonctionnement de l'administration. De façon combinée, ces deux programmes devraient permettre d'assurer l'équilibre structurel du budget fédéral à partir de 2007. Au total, malgré des problèmes initiaux d'application, la règle du frein à l'endettement paraît donc avoir renforcé la prééminence de l'objectif d'assainissement défendu par le ministère des Finances en imposant une réponse rapide à la détérioration budgétaire (Saurer, 2004).

Mais cette règle comporte toujours des lacunes

Ces efforts budgétaires ont cependant mis en évidence des difficultés pour faire face à une augmentation imprévue des dépenses ou une baisse inattendue des recettes. La structure du budget fédéral, qui est dominée par les transferts, limite en effet fortement les possibilités d'ajustement à court terme⁴. De fait, pas moins de trois plans focalisés sur des restrictions de dépenses étalées sur une période de quatre ans dans les domaines de compétence spécifique de la Confédération sont nécessaires pour restaurer son équilibre financier. Les cantons, qui sont aussi confrontés à des difficultés budgétaires, tentent de limiter les reports de charges que pourraient induire les plans fédéraux⁵. De façon similaire, les transferts aux administrations de sécurité sociale, dont les dépenses dépendent de droits à prestation, ne peuvent être facilement ajustés à court terme. L'application de la règle du frein à l'endettement paraît donc difficile sans un pilotage à moyen terme des finances fédérales. Pourtant, cette règle ne s'applique qu'au budget en cours et ne permet pas d'éviter le vote de dépenses insuffisamment financées mais sans effet immédiat sur l'exercice budgétaire. Or, plusieurs projets actuellement en discussion au Parlement pourraient générer des dépenses supplémentaires, de sorte que l'objectif de maintien de l'équilibre structurel du budget fédéral n'est pas garanti (AFF, 2005). Ceci accroît le risque de recours répétés à des plans d'assainissement, lesquels nuiraient à la crédibilité du frein à l'endettement qui bénéficie pourtant d'un large soutien politique.

La forte interdépendance des relations entre administrations freine aussi l'assainissement

La forte interdépendance des relations budgétaires entre niveaux de gouvernement complique aussi les efforts d'assainissement budgétaire s'ils ne sont pas suffisamment

coordonnés entre les administrations. À cet égard, le problème le plus sérieux réside dans le fort dynamisme des dépenses sociales dont le financement est partiellement assuré par les administrations fédérales et territoriales. Les contributions de ces administrations représentent une part fixe de certaines dépenses sociales [20 % dans le cas de l'assurance vieillesse de base (AVS) et 50 % pour invalidité (AI)], et la réforme en cours du fédéralisme budgétaire prévoit de confier l'ensemble de ces contributions à la Confédération dans le futur. Les administrations contribuent aussi au financement des dépenses de santé, que ce soit pour le secteur hospitalier, les soins aux personnes dépendantes ou les aides, réduisant les primes d'assurance maladie des ménages modestes. Ce mécanisme de financement, qui fait largement appel à des systèmes de partage des coûts entre niveaux de gouvernement, génère un effet d'éviction sur les autres dépenses. Cette éviction, déjà perceptible ces dernières années avec l'affaiblissement de la croissance des investissements, risque de s'accroître dans le futur et de restreindre les marges des autorités pour établir leurs priorités d'action. Ainsi, les possibilités de compression de dépenses fédérales dans le domaine défense, très utilisées dans le passé, s'amenuisent et il est significatif que les dépenses publiques d'éducation et de recherche n'ont pas échappé aux coupes budgétaires récentes, même si leur hausse reste supérieure à la moyenne des dépenses⁶.

Le contrôle des dépenses sociales et médicales n'est pas non plus favorisé par le cadre budgétaire. Le financement partiel de ces dépenses par la Confédération et les cantons réduit la perception par le public de l'importance des pressions qu'exerce leur hausse⁷. D'un autre côté, les assurances privées obligatoires, qui couvrent par exemple la santé, échappent dans une large mesure aux pressions qui pourraient s'exercer dans le cadre des discussions budgétaires pour freiner la progression des dépenses. Leur hausse tendancielle est en effet compensée de façon quasi mécanique par des augmentations des primes des ménages aux caisses d'assurance maladie. Cette évolution renforce en outre les demandes de hausse des aides destinées à réduire les primes des ménages modestes, ce qui alourdit les budgets fédéraux et cantonaux. De façon plus générale, les dépenses sociales et médicales dépendent de droits à prestation, sur lesquels les effets modérateurs exercés par la démocratie directe, les institutions fédéralistes ou les règles budgétaires sont largement inopérants à tous les niveaux d'administration alors qu'une révision de ces droits se heurte à de fortes réticences populaires.

Le contrôle des dépenses à moyen terme devrait être amélioré

Pour répondre à ces difficultés, différents aménagements des conditions cadres de la politique budgétaire pourraient être réalisés. En premier lieu, il serait souhaitable d'étendre l'application de la règle du frein à l'endettement aux plans financiers à moyen terme. Une telle approche poserait certes des difficultés compte tenu du caractère nécessairement imprécis des paramètres économiques et financiers sur lesquels reposent ces plans (Bodmer, 2004b). Toutefois, ces obstacles ne doivent pas être surestimés car l'application d'une hausse réelle des dépenses similaire à la croissance tendancielle de l'économie permettrait, en l'absence de changement fiscal, de satisfaire cette règle budgétaire à moyen terme. *De facto*, le plan actuel d'assainissement, qui s'étend jusqu'en 2009, va dans cette direction. Il suffirait donc de pérenniser cette approche. De manière générale, il serait aussi souhaitable de donner davantage de prééminence à la règle du frein à l'endettement et aux risques qui y sont associés dans la communication des plans financiers à moyen terme, compte tenu des nombreux projets de dépenses

supplémentaires ou de baisse des taxes et du manque de flexibilité du budget fédéral à court terme. La prise de conscience accrue du Parlement de la nécessité de limiter les décisions de dépenses non provisionnées, notée par Himmel et Geier (2004) depuis l'adoption de la nouvelle règle budgétaire, devrait faciliter cette tâche.

De façon alternative ou complémentaire, on pourrait envisager d'étendre les référendums financiers à la Confédération. Ces référendums, utilisés fréquemment dans les cantons et les communes, permettent aux citoyens de refuser des projets d'augmentation des dépenses (récurrentes ou non) si celles-ci dépassent un certain seuil. Les analyses empiriques montrent que la charge fiscale et les dépenses sont tendanciellement plus faibles dans les cantons où le droit d'utilisation de ces référendums est étendu (Feld, 2004). Le recours à ces instruments au niveau fédéral pourrait ainsi freiner l'évolution des dépenses à moyen et long terme et compléter utilement le frein à l'endettement. L'extension de ces référendums à la Confédération, qui n'est pas un débat nouveau en Suisse, suscite cependant des réticences. Leur utilisation serait difficile du fait du poids élevé des transferts liés à des obligations légales dans le budget fédéral. On peut cependant remarquer que les révisions des assurances sociales, comme l'AVS, sont déjà soumises au vote populaire et que la consultation des principaux intéressés sur les extensions possibles des programmes de redistribution serait aussi utile. D'autre part, la crainte parfois évoquée d'une sur-réglementation ou de blocage, en cas de vote contradictoire par exemple entre la décision de principe d'engager une dépense et le refus possible d'accorder les crédits correspondants, ne paraît pas non plus unanimement partagée (Beck, 2004). Ce risque de mise en cause des décisions financières serait d'ailleurs sans doute limité dans la mesure où les référendums financiers, qui réduiront l'asymétrie entre les dépenses faciles à décider et les recettes plus difficiles à trouver, inciteront le Parlement à être plus économe des deniers publics.

La politique budgétaire pourrait être gérée de façon plus globale et plus transparente

Il serait aussi souhaitable d'accroître la transparence sur l'origine des pressions sur les dépenses et d'établir une meilleure adéquation entre ce qu'imposent les règles budgétaires et les capacités d'action des collectivités publiques qui y sont soumises. Dans cet esprit, le désenchevêtrement entre les comptes des assurances sociales – en particulier l'AVS et l'AI – et ceux des cantons et de la Confédération, étudié par les autorités, devrait être engagé (Bütler, 2004). On pourrait aussi envisager de remplacer les transferts de la Confédération et des cantons basés sur les dépenses de ces assurances sociales par des transferts liés aux recettes des administrations centrales et territoriales. Toutefois, une telle réforme aurait des effets de redistribution qui pourraient accroître la difficulté de recueillir un soutien politique suffisant. Cette réforme réduirait les pressions directement exercées sur les comptes fédéraux et cantonaux, mais aussi les conflits d'allocation des ressources qui en résultent. Elle ferait surtout ressortir plus clairement les besoins de réformes dans le secteur social. Une réaction de politique économique plus rapide à la dérive des dépenses d'invalidité aurait été facilitée si l'AI n'avait pas eu la possibilité de se financer avec les fonds de l'AVS⁸. De façon générale, une séparation des comptes des assurances sociales de ceux des collectivités publiques permettrait à la population de mieux appréhender les choix à opérer. *De facto*, la réforme en cours de la péréquation financière et de la répartition des tâches vise à réaliser un objectif similaire entre la Confédération et les cantons (chapitre 3). Cette exigence de transparence est particulièrement

décisive pour obtenir le soutien nécessaire aux réformes et éviter que la démocratie directe ne devienne un obstacle aux changements. Elle est aussi souhaitable pour informer clairement la population des conséquences fiscales de ses choix si le rejet des réformes proposées, comme dans le cas récent de la 11^e révision de l'AVS⁹, est motivé par une préférence pour la redistribution.

Un autre axe de réformes devrait privilégier la mise en place d'une approche plus globale des questions budgétaires (encadré 2.1). Du fait du fédéralisme, les budgets

Encadré 2.1. **Recommandations pour améliorer le cadre budgétaire**

- Appliquer la règle du frein à l'endettement aux plans financiers à moyen terme.
- Étendre l'utilisation des référendums financiers à la Confédération.
- Limiter l'utilisation des mécanismes de partage des coûts entre les niveaux d'administration. Dans ce but, envisager de désenchevêtrer les comptes de l'assurance invalidité et ceux des retraites de base de ceux des gouvernements fédéraux et cantonaux, et passer par la suite à des transferts fédéraux et cantonaux basés sur les recettes fiscales de ces administrations.
- Privilégier une approche plus globale de la gestion budgétaire incluant la préparation de plans consolidés plus détaillés à moyen terme.
- Accroître l'utilisation du *benchmarking* des coûts et de l'efficacité des programmes publics.

cantonaux et communaux sont rarement discutés ou évalués en dehors de chacun des cantons et les informations disponibles dans ce domaine sont très limitées et publiées avec retard. La gestion de certaines dépenses sociales par un système de contributions obligatoires à des assurances privées renforce ce morcellement statistique, de sorte qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble cohérente des évolutions budgétaires et de leurs perspectives. De fait, au niveau national, les discussions portent essentiellement sur les finances fédérales, qui ne représentent qu'un tiers du budget total des administrations. Les budgets de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques ou privées sont pourtant interdépendants. L'élaboration régulière d'un panorama budgétaire global, incluant des plans à moyen terme pour les administrations consolidées, y compris les assurances sociales privées obligatoires, permettrait de mieux hiérarchiser les problèmes et de communiquer les priorités d'action à la population. Ceci requerrait d'accélérer les efforts pour améliorer la disponibilité d'informations homogènes sur les statistiques et les politiques budgétaires¹⁰. Même si les politiques budgétaires cantonales sont fixées de façon indépendante, elles pourraient utilement être évaluées par un système de *peer review* incitant à coordonner les efforts d'assainissement, comme cela se fait entre pays de l'UE. Plus de *benchmarking* stimulerait aussi l'efficacité des dépenses des cantons et des communes. La publication de statistiques d'emploi et de salaires au niveau fédéral, cantonal et pour les grandes villes serait par exemple souhaitable pour modérer les coûts de fonctionnement des administrations qui ont été moins bien maîtrisés au niveau territorial que fédéral depuis 1990.

Notes

1. Les ministres dépensiers évaluent les bénéficiaires d'une hausse des subventions (par exemple agricole), mais ils n'internalisent que partiellement leurs coûts, qui ne sont supportés qu'en partie par leur ministère sous forme d'une taxe. Comme le montre Hallerberg et al. (2004), un processus budgétaire sans prédominance du ministère des finances tend donc à favoriser la hausse des dépenses, voire des déficits et de l'endettement.
2. Cette règle impose un plafonnement des dépenses sur la base d'une estimation du niveau structurel des recettes fédérales de façon à maintenir les comptes de la Confédération en équilibre structurel et donc à mener une politique budgétaire passivement anticyclique.
3. Jusqu'en 1998, cinq cantons sur 26 disposaient de mécanismes de sanction tels que des hausses obligatoires d'impôt en cas de non respect des objectifs pour garantir l'équilibre de leurs comptes publics. Récemment quatre nouveaux cantons ont introduit une règle et trois autres sont en train d'en élaborer une.
4. Dans une optique de court terme, la part des dépenses fédérales « obligatoire » dépasse 70 %.
5. Selon Widmer-Schlumpf (2004), le PAB03 induit un report de charge sur les cantons d'environ CHF 170 millions. Les discussions parlementaires concernant le second programme d'assainissement ont aussi visé à limiter les reports de charges sur les finances cantonales.
6. Les prévisions de croissance des dépenses fédérales d'éducation et de formation fixées initialement à 6 % entre 2004 et 2006 ont été réduites à 3 % dans le dernier plan financier. Selon Widmer-Schlumpf (2004), la politique d'assainissement fédérale induit aussi une politique de stop-and-go sur certains projets lancés en collaboration avec les cantons, par exemple, dans le domaine de la formation professionnelle du fait d'une baisse de 25 à 20 % de la participation de la Confédération à ces dépenses.
7. Un programme de réduction des dépenses d'invalidité ne bénéficiera par exemple qu'à moitié à l'assurance invalidité, le restant des économies sera en effet transféré aux administrations fédérales et cantonales.
8. Le financement de l'AVS et l'AI est assuré par des impôts affectés et des ressources générales de l'État. La Confédération n'équilibre pas les comptes de ces assurances mais comptabilise leurs soldes financiers dans des réserves. Les déficits de l'AI, qui atteignent chaque année environ 10 % des dépenses, réduisent progressivement les réserves de l'AVS qui équivalent à environ 1 an de dépenses.
9. En mai 2004, la population a rejeté à la fois des propositions de réductions des droits sur les pensions et de hausse de TVA visant à garantir la viabilité financière de l'AVS et de l'AI jusqu'en 2015-2020.
10. Une harmonisation des modèles comptables de la Confédération et des cantons, incluant le passage à une comptabilité sur base de transactions est en cours, ce qui devrait favoriser une présentation plus homogène et plus rapide de ces comptes.

Bibliographie

- AFF (Administration fédérale des finances) (2005), « Budget 2006 : déficit de 680 millions », *Communiqué de presse*, 29 juin.
- Beck, A. (2004), « Le déséquilibre des finances publiques: formation et ébauches de solutions », *La Vie économique*, revue de politique économique, 2-2004.
- Bodmer, F. (2004a), « Why direct democracy could not stop the growth of government in Switzerland during the 1990's », Centre for Business and Economics, Université de Bâle.
- Bodmer, F. (2004b), « The Swiss debt brake : How it works and what can go wrong », Centre for Business and Economics, Université de Bâle.
- Bütler, M. (2004), « Désenchevêtrement des assurances sociales et du compte de l'État », *Rapport annuel 2004*, Chapitre 4.4, Commission pour les questions conjoncturelles, supplément de *La vie économique*, revue de politique économique, 383^e bulletin, www.kfk.admin.ch/pdf%20d/4.Bütler04.pdf
- Feld, L. (2004), « Un référendum financier au niveau fédéral », *Rapport annuel 2004*, Chapitre 4.3, Commission pour les questions conjoncturelles, supplément de *La vie économique*, revue de politique économique, 383^e bulletin, www.kfk.admin.ch/pdf%20d/3.Feld04.pdf
- Feld, L. et G. Kirchgässner (2004), « Sustainable fiscal policy in a federal system: Switzerland as an example », *Discussion Paper*, Université de St. Gallen, n° 2004-09, juillet.

- Hallerberg, M., R. Strauch et J. von Hagen (2004), « Budgeting in Europe after Maastricht: Patterns of reform and their effectiveness », Hacienda Pública Española, monographie.
- Himmel, M. et A. Geier (2004), « Les premiers enseignements de la mise en œuvre du frein à l'endettement », *La Vie économique*, revue de politique économique, 2-2004.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- Saurer, P. (2004), « Quelles suites donner au programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération? », *La Vie économique*, revue de politique économique, 2-2004.
- Schaltegger, C. et R. Frey (2004), « Les restrictions fiscales et budgétaires, un moyen de stabiliser les finances publiques », *La Vie économique*, revue de politique économique, 2-2004.
- Widmer-Schlumpf, E. (2004), « Les cantons et le programme d'allègement 2003 de la Confédération », *La Vie économique*, revue de politique économique, 2-2004.

Chapitre 3

Réformer les programmes sociaux et accroître l'efficacité des interventions publiques

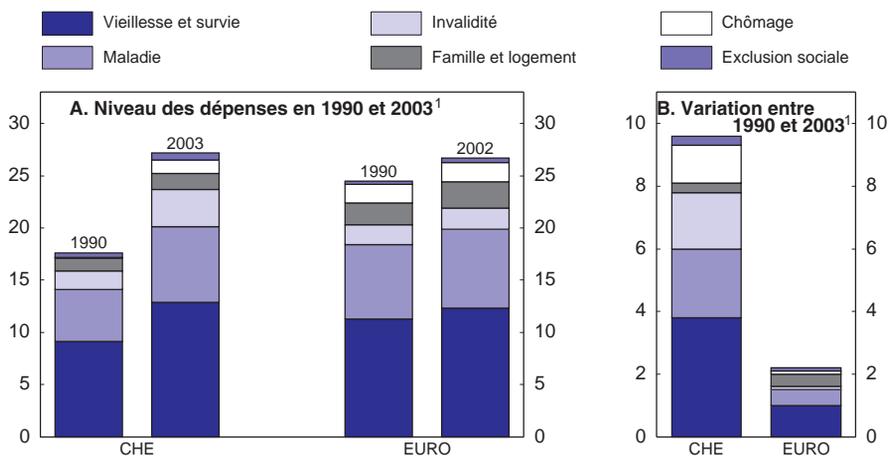
L'adoption d'un meilleur cadre pour la politique budgétaire devrait être complétée par des réformes modérant la forte augmentation des dépenses publiques. Alors que la croissance des dépenses de tous les niveaux d'administration a dépassé celle du PIB, les plus fortes hausses se sont produites dans le domaine social et médical. De profondes réformes des systèmes d'assurance d'invalidité, de santé et de retraite sont nécessaires, comme le reconnaissent les autorités. Cependant, les difficultés de mise en œuvre de ces réformes font craindre, que l'ampleur des changements proposés soit insuffisante. En outre, de nouveaux efforts sont requis pour accroître l'efficacité avec laquelle le gouvernement collecte et dépense ses ressources. Ce chapitre fournit une évaluation du programme de réformes des systèmes sociaux ainsi que de la modernisation de l'administration et du système fiscal et il fait des suggestions pour renforcer sa cohérence et son efficacité.

Des réformes dans le domaine social sont urgentes pour freiner les dépenses publiques

Bien que le plan d'assainissement visant à restaurer l'équilibre budgétaire à partir de 2007 ne comporte pas de réforme fondamentale (chapitre 1), il fournira aux autorités le délai nécessaire (jusqu'en 2008-09) à l'adoption des ajustements qui devront pérenniser la modération de la croissance des dépenses. La forte expansion des dépenses sociales, qui a été plus de deux fois plus rapide que celle du PIB entre 1990 et 2003, témoigne de l'urgence et de l'ampleur des réformes nécessaires dans ce domaine. Le poids de ces dépenses atteignait environ 30 % du PIB en 2003, soit un niveau un peu plus élevé que dans la moyenne des pays européens et près de 10 points de pourcentage plus haut qu'en 1990, une progression bien plus forte qu'ailleurs (graphique 3.1). Bien que ces données, qui incluent l'ensemble du 2^e pilier en capitalisation complète, tendent à surestimer les dépenses par comparaison avec les autres pays¹, il importe de reconnaître que la plupart des programmes sociaux sont confrontés à des pressions à la hausse sur leurs dépenses. Dans le cas de l'invalidité, ces problèmes se traduisent par des accumulations de déficits alors que dans celui de la santé ils induisent une croissance élevée des primes payées par les ménages. La hausse de ces dépenses ainsi que celle des aides sociales accroissent aussi la pression fiscale et/ou les déficits publics via les budgets des administrations fédérales et territoriales. Par ailleurs, les perspectives de vieillissement laissent présager des difficultés accrues de financement des retraites à partir d'environ 2010 en particulier pour le système de base fonctionnant par répartition. Cette situation impose des arbitrages difficiles, car même avec une croissance plus forte, la viabilité financière des finances publiques serait menacée à long terme si le dynamisme des dépenses sociales n'est pas substantiellement modéré.

Graphique 3.1. **Dépenses sociales**

En pourcentage du PIB



1. 2002 pour la zone euro.

Source : Eurostat et OFS, Communiqué de presse, série 13 – Protection sociale, 12 mai 2005.

Le financement de l'assurance vieillesse de base n'est toujours pas assuré

Les perspectives financières de l'assurance vieillesse de base (AVS) mettent clairement en évidence les besoins de réforme. En raison du vieillissement démographique, qui devrait être d'ampleur similaire à celui de la moyenne des autres pays de l'OCDE, une dégradation des comptes de l'AVS est en effet inéluctable². D'après les dernières projections officielles, un déficit devrait apparaître entre 2007 et 2010, puis se creuser à environ 1½ pour cent du PIB en 2020 selon le scénario central. Bien que des analyses de plus long terme n'aient pas été réalisées récemment, des travaux antérieurs anticipaient une hausse supplémentaire des dépenses et du besoin de financement de l'AVS de l'ordre de 1½-2 pour cent du PIB entre 2020 et 2040 (Schluep, 2003). Une croissance plus forte ne réduirait que partiellement le problème de financement. Selon Schluep, ½ point de pourcentage en plus de croissance de la productivité diminuerait le déficit AVS de seulement ¼ pour cent du PIB en 2020 et de près de ¾ pour cent du PIB en 2040. Les réformes envisagées à court terme, qui n'affecteront que les dépenses du système, ne permettront pas de résoudre ces problèmes financiers. En effet, après le rejet par référendum du projet de 11^e révision de l'AVS en mai 2004, les autorités ont décidé de ne pas entreprendre une révision de grande envergure dans l'immédiat. Les mesures d'ajustement envisagées, qui doivent être soumises au Parlement, ne devraient réduire que très marginalement (d'un peu plus de 1 %) le niveau des dépenses. Les économies proposées, qui incluent le relèvement de 64 à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes, la suppression des rentes allouées aux veuves sans enfant³ et le passage d'un mode d'indexation des pensions bisannuel à un système d'ajustement déclenché quand l'inflation dépasse un certain seuil (4 %) sont en effet partiellement compensées par l'élargissement des possibilités de retraites anticipées pour les travailleurs âgés sans perspectives de réinsertion professionnelle.

Le gouvernement a annoncé son intention de réviser plus en profondeur l'AVS en 2008 ou 2009 afin de garantir son financement jusqu'en 2020. Les principaux points de cette révision porteront sur une extension des durées d'activité grâce à une possible modification de l'âge de la retraite, une réduction des prestations avec un réexamen plus complet des mécanismes d'indexation des rentes et l'adoption de sources de financement additionnelles. De fait, de tels ajustements ne pourront guère être évités, mais ils seront difficiles à faire accepter comme le montre le rejet du projet de 11^e révision. Des efforts accrus d'explication seront nécessaires pour vaincre le scepticisme de la majorité de la population et mieux expliciter les implications des divers choix possibles en termes d'équité et d'efficacité économique. La hausse de l'âge de la retraite doit cependant aller de pair avec des mesures prises pour accroître les opportunités et les conditions d'emploi des travailleurs âgés sur le marché du travail.

Pour être acceptable la réforme doit être équitable...

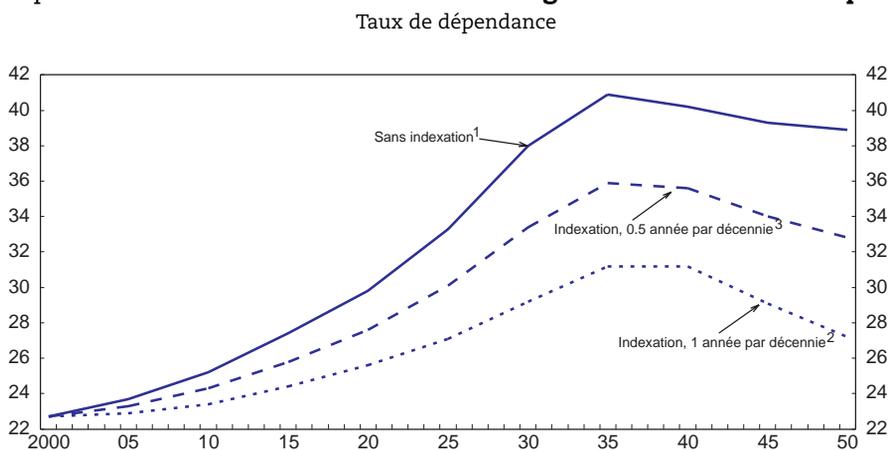
L'acceptabilité des réformes sera favorisée par une répartition équitable des coûts d'ajustement dans la population. De ce point de vue, une baisse des prestations ou une extension des durées d'activité reporte ces coûts sur les agents âgés. Une réduction des rentes AVS risque même d'affecter surtout les personnes à bas revenus ne pouvant compenser une baisse des pensions de base par une épargne accrue au 2^e ou 3^e pilier fonctionnant par capitalisation. Une telle mesure pourrait d'ailleurs avoir un effet limité sur les finances publiques si elle induit une hausse des prestations complémentaires garantissant un revenu minimum aux personnes âgées. La population semble en outre

majoritairement opposée à un relèvement de l'âge minimum de la retraite, comme le montre la demande persistante de flexibilisation de l'âge de départ en pension. Le sentiment existe en effet qu'un tel changement pèserait excessivement sur les personnes les plus modestes qui entrent jeunes dans le monde du travail et ne peuvent bénéficier d'une préretraite financée grâce au 2^e pilier. Ces considérations pourraient plaider en faveur d'une préférence pour une taxation accrue qui permettrait un report sur les générations plus jeunes, en cas de hausse des cotisations sociales, ou sur l'ensemble des générations, en cas de relèvement de la TVA. Cette dernière mesure a toutefois été rejetée lors de la consultation référendaire de 2004.

... mais elle doit aussi éviter de nuire à l'efficacité

Une hausse des prélèvements, en particulier des cotisations sociales, aurait cependant des effets plus défavorables sur la croissance qu'une baisse des prestations, qui pourrait stimuler l'épargne privée et l'investissement, ou qu'une hausse des durées d'activité accroissant l'offre de travail (Oliveira Martins *et al.*, 2005). Le maintien des « acquis sociaux » associé à une taxation accrue est en effet susceptible d'accentuer la réduction relative des niveaux de vie par rapport aux autres pays moins affectés par le choc démographique, comme les États-Unis, ou par rapport à ceux privilégiant une réponse plus favorable à la croissance, comme un relèvement de l'âge de la retraite. De fait, une indexation totale ou partielle de l'âge de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie réduirait sensiblement la hausse du taux de dépendance des personnes âgées induite par le vieillissement (graphique 3.2). Mais une prolongation de la vie active peut aussi être compatible avec un âge de la retraite plus flexible, par exemple si ce dernier est défini en fonction du nombre d'années de cotisations au système de pension de la prévoyance professionnelle. Un tel ajustement serait cohérent avec la hausse de la longévité, d'autant que celle-ci s'est accompagnée d'une amélioration de l'état de santé moyen des personnes âgées. Au total, le souci d'équilibre entre les considérations liées à l'équité et à l'efficacité plaide pour un panachage de mesures portant sur les prélèvements,

Graphique 3.2. Effet d'une indexation de la longévité sur le taux de dépendance



1. Défini comme la part de la population âgée de plus de 65 ans sur celle de 15-64.
2. Seuil du vieillissement indexé conformément aux gains sur l'espérance de vie sous-tendant les projections nationales (une année par décennie).
3. Seuil du vieillissement indexé conformément à l'hypothèse d'un gain de l'espérance de vie de 0,5 année par décennie.

Source : Base de données sur la population de l'OCDE/DELSA.

les prestations et la durée d'activité. Il importe en outre de ne pas tarder à effectuer ces choix car du temps est nécessaire pour introduire progressivement les réformes portant sur les prestations et les durées d'activité. Retarder les réformes pourrait aussi créer des problèmes d'équité dans la mesure où le vieillissement de la population accroîtra l'âge médian des électeurs, ce qui réduira l'influence des jeunes générations sur le processus de décision dans le système suisse de démocratie directe. Dans cet esprit, les réformes en profondeur annoncées par le gouvernement devraient tenir compte des problèmes de financement des pensions au-delà de 2020.

Les conditions favorisant l'emploi des travailleurs âgés pourraient être améliorées

Indépendamment des décisions prises pour l'âge de la retraite, il serait nécessaire d'éliminer les obstacles à l'extension des périodes d'activité. Pour cela plusieurs axes sont à privilégier (OCDE, 2003a). *En premier lieu*, il serait opportun de réduire la hausse des cotisations au second pilier en fonction de l'âge qui nuit à l'embauche des travailleurs âgés⁴. Toutefois, ceci génère des problèmes de transition qui sont difficiles à résoudre et cela retirera des ressources aux personnes plus jeunes⁵. *En second lieu*, il faudrait encourager les partenaires sociaux à réduire le rôle de l'ancienneté dans les systèmes de rémunération au profit des paramètres liés aux compétences et à la productivité⁶. *Troisièmement*, on pourrait rendre les offices régionaux de placement plus attentifs aux problèmes des demandeurs d'emploi âgés dans l'évaluation de leurs performances mais aussi lutter contre les discriminations existantes à leur embauche⁷. *Enfin*, il serait souhaitable de valoriser davantage la formation continue (chapitre 5) et de la développer au profit des travailleurs âgés souffrant de l'obsolescence de leurs qualifications surtout dans les secteurs à haute technologie (Ramirez, 2002). Ceci serait aussi bénéfique pour leur productivité.

Des réformes de la prévoyance professionnelle restent nécessaires

La situation financière des institutions de prévoyance s'est améliorée...

Bien qu'elles ne soient pas encore assainies, les caisses de prévoyance professionnelle ont amélioré leur situation financière en 2003-2005 après la forte détérioration subie en 2002 avec la crise des marchés financiers. La proportion des caisses ayant un découvert, c'est-à-dire un taux de couverture inférieur à 100 %, a fléchi de 20 % à 11 % entre 2002 et 2003, mais elle reste supérieure à son niveau de 2001 (6.5 %). Cette évolution résulte du redressement des marchés financiers mais aussi des diverses mesures adoptées, comme la plus grande flexibilité du taux de rendement minimum imposé aux fonds de pension⁸, et les hausses de cotisations opérées par certains fonds. Des disparités importantes existent cependant entre les caisses.

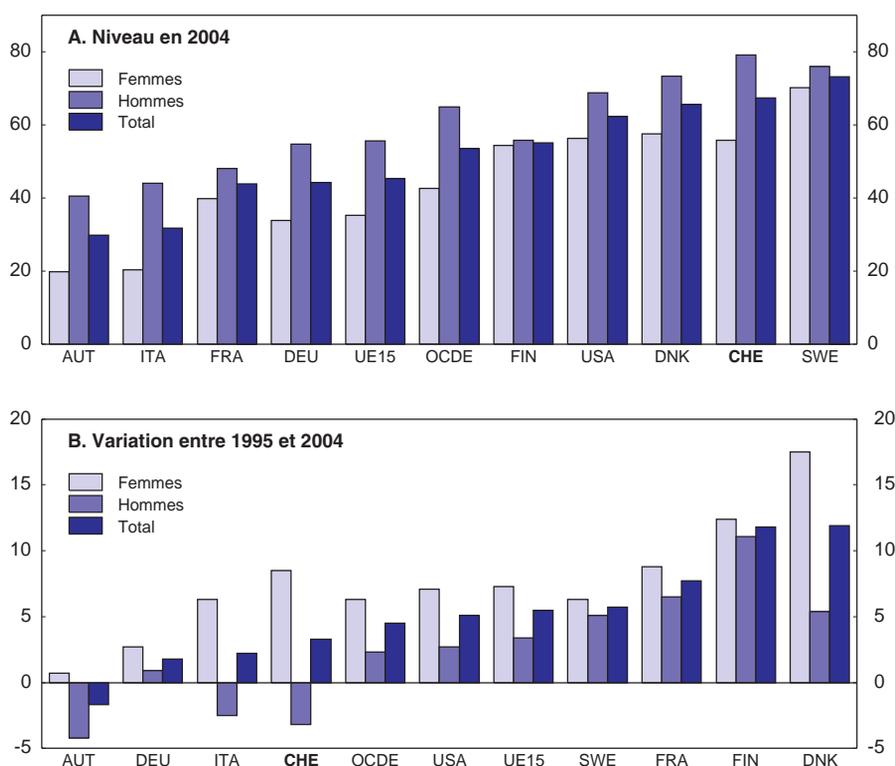
Les fonds de pensions du secteur public n'étaient traditionnellement pas entièrement capitalisés et la situation a été en partie aggravée par la crise de marchés financiers. Plus de la moitié de ces fonds ont en effet des découverts, qui varient fortement entre les cantons, et dont le montant agrégé est estimé à environ CHF 18 milliards (4 % du PIB), soit deux fois plus que celui des caisses sans garantie de l'État (y compris celles du secteur privé). Au cours des dernières années cette dette implicite a fait l'objet de discussion dans le débat politique. Des projets de réforme visant à assainir certaines caisses de pensions publiques ont été préparés par le Conseil fédéral (comme pour Publica, la caisse des employés fédéraux)⁹, ou sont en cours de préparation (comme pour la Poste ou les CFF, la compagnie des chemins de fer fédéraux).

... mais des ajustements restent nécessaires

L'évolution peu favorable des marchés financiers depuis 2000 et la faiblesse persistante des taux obligataires depuis le milieu des années 90 rendent nécessaires de nouvelles réformes. Du fait de l'allongement des durées de vie, une baisse de 7.2 % à 6.8 % d'ici 2015 du taux de conversion de l'avoir vieillesse en rente pour les assurés du régime obligatoire du 2^e pilier a déjà été adoptée avec la révision récente de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). Toutefois, une nouvelle baisse de ce taux paraît nécessaire compte tenu du maintien probable d'un faible taux de rendement dans un environnement peu inflationniste au cours des prochaines années. Les calculs effectués sur la base d'une hypothèse de rendement compris entre 3.35 % et 4 %, au lieu des 4.5 % actuellement utilisés, conduisent par exemple à un taux de conversion compris entre 6 % et 6.4 % (OFAS, 2004), un niveau comparable à ceux fixés librement pour la partie surobligatoire de la prévoyance en 2005. Une baisse de ces taux semble donc nécessaire et devrait intervenir sans retard comme le recommande la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle même s'il serait opportun de réexaminer régulièrement la situation. Cette modification pourrait cependant s'accompagner de mesures propres à limiter l'ampleur de l'ajustement grâce à la suppression de certaines restrictions juridiques qui entravent les capacités de diversification et d'optimisation des placements des fonds de pension par exemple dans les matières premières ou les *hedge funds*, pour lesquels des autorisations spécifiques doivent être requises auprès des autorités.

Des réformes seraient aussi souhaitables pour limiter l'utilisation des préretraites financées par les caisses du deuxième pilier, lesquelles ont connu un essor important dans les années 90. Les plans de prévoyance sont en effet la principale source de financement des retraites anticipées (OFAS, 2003). Ceci a conduit à une évolution moins favorable du taux de participation des travailleurs âgés que dans les autres pays ce qui est néfaste pour la croissance, même si ce taux reste à un niveau comparativement élevé (graphique 3.3). Alors que les préretraites ne concernaient que 22 % des travailleurs en 1991-92, cette proportion est montée à environ 32 % depuis 2001 et la probabilité des assurés de prendre une préretraite s'élève à plus de 50 %, si leur avoir accumulé de prévoyance dépasse le niveau médian (CHF 333 301). De fait, selon Bütler *et al.* (2005), la décision de se retirer du marché du travail, en particulier pour les hommes, serait étroitement liée à l'importance du capital retraite accumulé dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Face à cette situation, des efforts ont récemment été engagés pour éviter une utilisation abusive des avantages fiscaux attachés aux retraites par capitalisation et l'âge minimum d'octroi des préretraites par les caisses du 2^e pilier a été relevé de 55 à 58 ans sauf pour certaines professions ou en cas de retraite anticipée liée à une restructuration¹⁰.

Ces mesures pourraient cependant être renforcées par de nouvelles réductions des subventions fiscales aux retraites par capitalisation. Comme dans de nombreux autres pays, les régimes de prévoyance bénéficient d'un traitement fiscal favorable, avec l'exemption d'imposition des cotisations aux caisses de pension et des revenus générés par les actifs investis, même si les rentes sont taxées comme les autres revenus des ménages. Selon les estimations de l'OCDE, le coût budgétaire de ces programmes est élevé : bien que ces subventions nettes, qui atteignent environ 20 centimes par francs de cotisation, soient similaires à celles des autres pays, la forte participation des travailleurs à ces plans accroît leur coût budgétaire en Suisse (Yoo *et de Serres*, 2004) (graphique 3.4). De plus, ce coût n'est sans doute pas compensé par l'effet positif induit par un surcroît d'épargne. D'un côté, dans la mesure où les cotisations au deuxième pilier sont obligatoires, les incitations pour

Graphique 3.3. Taux de participation de la population active âgée¹

1. Personnes âgées de 55 à 64 ans.

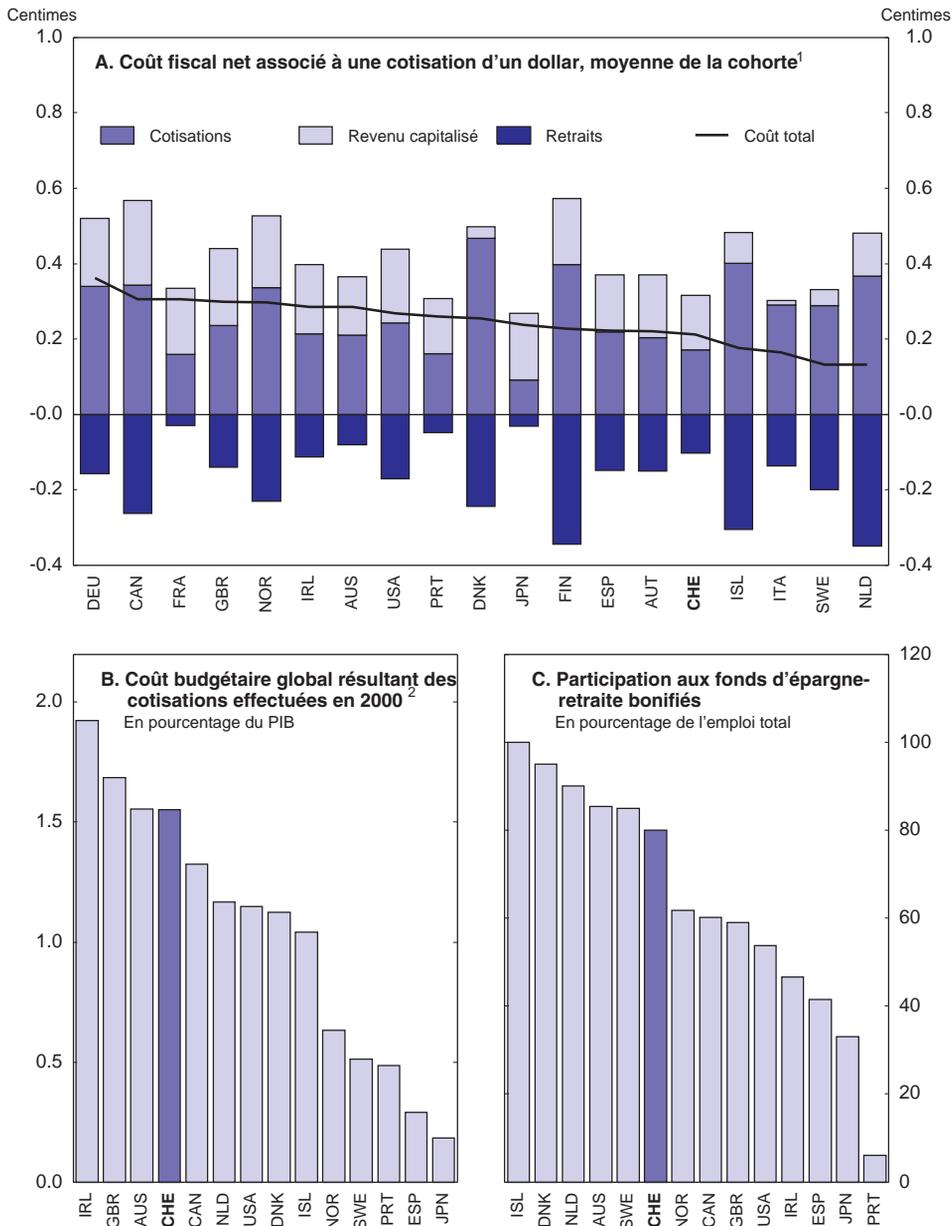
Source : OCDE, base de données des Statistiques sur la population active.

stimuler l'épargne sont superflues; de l'autre, les déductions portant sur la partie surobligatoire de la prévoyance n'ont probablement qu'un effet d'aubaine affectant l'allocation des portefeuilles car elles bénéficient essentiellement aux groupes les plus aisés. Ces subventions, qui ont un caractère régressif compte tenu de la progressivité du taux d'imposition, constituent donc un financement public implicite des préretraites des assurés les plus riches¹¹. Ceci stimule en outre des demandes similaires de la part des assurés plus modestes ne cotisent qu'à l'AVS. Tout cela suggère que les autorités devraient revoir ce dispositif fiscal et limiter son coût budgétaire. Le plafond global des cotisations, qui paraît élevé, pourrait par exemple être réduit et une taxation des revenus tirés des actifs investis pourrait aussi être envisagée¹² (Antolin *et al.*, 2004). De telles modifications pourraient être réalisées de façon neutre du point de vue des prélèvements fiscaux.

La réforme de l'assurance invalidité est urgente

Les dépenses de l'assurance invalidité (AI) ont connu une forte progression depuis 1990, puisqu'elles ont presque doublé pour atteindre 2.5 % du PIB en 2004, soit un niveau plus élevé que la moyenne de l'OCDE. Cette évolution s'est accompagnée de l'apparition d'un déficit qui s'élevait à plus de CHF 1.5 milliards en 2004 (0.4 % du PIB) avec une dette cumulée de CHF 6 milliards (1.4 % du PIB) à la fin de cette période. La forte hausse de ces dépenses reflète une progression spectaculaire à la fois du nombre des rentiers (4 % par an en moyenne depuis 1990) et du montant de leur pension (3.4 % par an). Cette dernière augmentation résulte de l'adaptation des pensions en fonction de la croissance

Graphique 3.4. **Coût budgétaire associé aux fonds de pension privés**



1. Basé sur les fonds parrainés par les employeurs (à l'exception de l'Italie) et des rentes annuelles. Cependant, pour les pays dans lesquels le traitement fiscal entre les cotisations employeurs et employés est le même, la distinction entre fonds parrainés par les employeurs et les fonds individuels est insignifiante.
2. Les chiffres résultent du produit du coût fiscal net par unité de cotisation et les cotisations totales aux fonds de pension privés à allègement fiscal en 2000. Étant donné que le coût fiscal net par unité de cotisation a été estimé sur la base du traitement fiscal en vigueur en 2003, ces estimations doivent être interprétées avec prudence.

Source : Sources nationales et calculs de l'OCDE.

économique globale et des droits à rente plus élevés dont bénéficient les nouveaux entrants. Le risque d'invalidité, mesuré par la proportion des bénéficiaires de rentes dans la population en âge de travailler, qui s'est accru de 3.6 % en 1990 à 5.6 % en 2004, soit un niveau supérieur à la proportion de chômeurs, a plusieurs causes. Celles-ci sont en partie liées au processus de vieillissement, car le risque d'invalidité augmente avec l'âge. Ceci ne

rend compte toutefois que d'un cinquième de la progression annuelle des dépenses. Plus fondamentalement, la croissance très rapide du nombre de rentes est liée à l'augmentation des maladies psychiques et des problèmes de dos qui affectent une population de plus en plus jeune, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2003b). Trois facteurs sont susceptibles d'expliquer ce phénomène : l'augmentation objective des accidents ou maladies invalidants, un rattrapage lié à l'amélioration des moyens de détection des problèmes de santé, et enfin, la progression des causes non médicales comme les problèmes familiaux, financiers, de chômage ou professionnels dans un environnement marqué par des changements technologiques rapides et une modification structurelle du marché du travail, lesquels sont sources de difficultés croissantes d'adaptation. Il paraît probable que cette troisième cause de problèmes, initialement étrangère à la santé, ait joué un rôle de plus en plus important dans la hausse du nombre de rentes (Murer, 2005).

La 4^e révision de l'AI adoptée en 2003 a renforcé la surveillance de la Confédération sur les conditions d'octroi des rentes entre les cantons, qui étaient marquées par une importante disparité (Spycher *et al.*, 2004). Cet effort d'uniformisation d'application de la loi semble commencer à porter ses fruits. Les écarts cantonaux des taux d'octroi des nouvelles rentes par rapport à la population assurée ont été réduits de moitié entre 2002 et 2004 du fait d'un monitoring accru du fonctionnement des offices cantonaux AI¹³. Toutefois, ces mesures ne permettant pas de résoudre les problèmes financiers de l'AI, le Conseil fédéral a mis en préparation une nouvelle révision de la loi avec pour objectif de réduire de 20 % le nombre de nouvelles rentes. Celle-ci vise principalement à intensifier les mesures de détection précoce et de réinsertion dans la vie professionnelle mais aussi de resserrer les conditions d'accès à une rente¹⁴. Ce système de détection, qui sera assuré par les offices cantonaux AI, permettra d'éviter si possible que les personnes concernées ne perdent leur emploi¹⁵. Toutefois, la mise en œuvre de cette réforme, qui inclut aussi des mesures d'économie¹⁶, aura un coût initial élevé, de sorte que ses effets ne se feront sentir qu'après un certain temps. Ces modifications n'étant pas suffisantes pour rétablir l'équilibre financier, le Conseil fédéral a donc prévu des mesures additionnelles de financement sous forme d'une hausse de cotisations salariales de 0.1 % et d'une augmentation de TVA de 0.8 point en 2008. Ce programme permettra à ce régime de ne plus être déficitaire à partir de 2009 et de réduire progressivement son endettement à l'horizon 2025. Une alternative serait d'attribuer la part fédérale de l'or de la BNS au désendettement de l'AI, ce qui permettrait de limiter le relèvement de la TVA à 0.7 point. Ce projet de réforme devrait être déposé au Parlement à l'hiver 2005 avec une perspective d'application au début 2007.

Un consensus existe pour reconnaître que la détection précoce de personnes ayant des difficultés, pouvant déboucher sur l'invalidité, est d'une importance centrale (Bachmann *et al.*, 2004). Actuellement l'annonce à l'AI ne se fait très souvent qu'au terme d'une longue période de problèmes de santé et de désintégration professionnelle. Dans ces conditions, les propositions du projet de 5^e révision vont dans la bonne direction. Les résultats de cette réforme dépendront cependant de la manière dont elle sera mise en œuvre. Les difficultés conduisant à l'invalidité ayant souvent une origine non médicale, les problèmes devraient être traités par une approche pluridisciplinaire, au cas par cas. À côté de l'intervention des services médicaux et thérapeutiques, la réforme devrait privilégier une réintégration au marché du travail. Les expériences menées en ce sens dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni, ont fourni des résultats encourageants (OCDE, 2005). Ceci requiert de favoriser la qualification ou le reclassement professionnel, en encourageant les efforts de réinsertion des rentiers par des incitations financières et en soutenant les entreprises dans

le maintien ou l'intégration dans un emploi des personnes concernées. Les efforts des bénéficiaires d'une rente AI pour retrouver un emploi ne doivent, par exemple, pas être freinés par la crainte de perdre leur droit à pension si, après avoir temporairement retrouvé un travail, ils le perdent à nouveau. Sur le plan financier, une telle réforme devrait toutefois avoir un effet limité sur le niveau des dépenses à court terme de sorte que des financements additionnels paraissent indispensables comme le recommande le projet de réforme. Il importe toutefois de s'assurer que l'octroi de ressources supplémentaires ne réduira pas les efforts de modération des dépenses. Une séparation du financement de l'AI de celui de l'AVS et des autres administrations publiques devrait être envisagée. D'autre part, le nombre de pensions pourrait être réduit si des incitations financières, prenant par exemple la forme de cotisations sociales fixées en fonction de la fréquence du recours à l'AI par les entreprises, étaient instituées pour éviter une utilisation excessive du système (OCDE, 2006a)¹⁷. Toutefois, l'effet d'une liaison des contributions employeurs à leur utilisation du système AI ne devrait pas être surestimé. En premier lieu, le niveau des cotisations au régime AI s'élève actuellement à 0.7 % des salaires. De façon plus importante, un lien entre cotisation et utilisation existe déjà pour le second pilier qui constitue la partie la plus grande des coûts de l'invalidité¹⁸. Les primes pour les assurances d'absence pour maladie et les accidents du travail dépendent aussi de l'utilisation de ces régimes. Bien sûr, on ne peut exclure que l'AI ait été *de facto* utilisée pour obtenir des préretraites ou lors des restructurations industrielles, le système de pensions vieillesse et de l'assurance chômage offrant peu de moyen pour se retirer de façon anticipée du marché du travail avant 62 ans¹⁹. Les incitations aux entreprises pour limiter l'utilisation des pensions d'invalidité sont utiles dans la mesure où les firmes ont une influence importante sur l'accès à ces régimes, mais elles doivent être appliquées en évitant de nuire au recrutement des personnes ayant des problèmes de santé²⁰.

La coordination de l'aide sociale devrait être mieux assurée

L'augmentation des dépenses d'aide sociale a aussi été très rapide. Ces dépenses se sont accrues de plus de 7 % par an depuis 1990 pour atteindre un montant supérieur à CHF 3 milliards (0.7 % du PIB, le tiers des dépenses d'invalidité) et toucher environ 300 000 personnes, soit davantage que le nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité. Ces aides bénéficient surtout aux jeunes et aux personnes seules vivant en milieu urbain. Les enfants et les adolescents ainsi que des adultes de moins de 25 ans sont en effet surreprésentés parmi les bénéficiaires, ainsi que les étrangers, qui disposent souvent d'une faible qualification. L'aide sociale, qui est du ressort des cantons et des communes qui en assument les coûts, a pour mission de lutter contre la pauvreté et d'assurer un minimum vital grâce à des prestations accordées sous conditions de ressources. Celles-ci ne sont octroyées que s'il n'est plus possible de se prendre en charge soi-même et si les obligations des tiers, y compris les assurances sociales, sont épuisées ou ne sont pas disponibles à temps. Ce système constitue donc le dernier « filet de sécurité » de la protection sociale de sorte que les réductions de dépenses opérées dans d'autres secteurs se répercutent inévitablement sur son budget. En plus d'un soutien financier, ce système encourage l'intégration sociale au niveau local. Mais les moyens sont parfois si restreints que ces mesures d'aide à l'intégration font souvent défaut.

L'aide sociale est confrontée à de sérieux problèmes de mise en œuvre de mesures rationnelles d'intervention des communes et des cantons. Wyss et Knupfer (2003), qui ont évalué l'impact du lieu de résidence sur les montants d'aide pour différents cas-types,

montrent que celles-ci conduisent à de très fortes disparités de revenu disponible entre communes, pour des ménages ou personnes disposant de ressources initiales identiques. En effet la définition et les montants des transferts sociaux varient fortement d'un canton ou d'une commune à l'autre²¹. Un problème plus sérieux est que de faibles variations du revenu initial peuvent induire des différences considérables du revenu disponible et créer des pièges à pauvreté, les changements de situation étant dus à la fois au fonctionnement particulier de certains transferts et à l'insuffisante articulation des transferts entre eux.

Pour remédier à cette situation, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui est chargée de coordonner et d'harmoniser l'action des intervenants engagés dans le domaine social (cantons, communes et organisations privées), en fixant notamment des normes non contraignantes de calcul des prestations, a adopté de nouvelles directives depuis le 1^{er} avril 2005. L'augmentation massive du nombre des cas et la détérioration des finances publiques ont poussé la CSIAS à recommander de resserrer les liens entre aide sociale et incitations à une meilleure intégration à la société et au marché du travail. Des sanctions plus sévères ont aussi été préconisées pour lutter contre les abus. Pour assurer une couverture minimale en rendant plus attractif le travail rémunéré, les nouvelles normes, qui sont basées sur un « minimum vital social », prévoient des franchises sur le revenu d'une activité lucrative. Un supplément sera aussi accordé pour inciter à la participation d'une activité d'intégration (éducative, d'assistance ou d'utilité publique). Ces ajustements vont dans la bonne direction même s'ils ne seront pas suffisants pour régler les problèmes d'incitation et réduire les disparités entre les cantons. Pour résoudre ces difficultés, la nécessité de mieux coordonner les différentes prestations sociales entre elles et avec le système fiscal semble bénéficier d'un soutien croissant. De fait, certaines analyses montrent que la création d'un revenu de participation, c'est-à-dire le versement d'une allocation de base à tous les participants au marché du travail, aurait des effets bénéfiques tant en termes d'équité que d'efficacité (Muller *et al.*, 2004). Une telle approche mériterait d'être explorée dans le cadre par exemple d'une réforme de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement a mandaté un comité d'expert (*Expertengruppe Leu*) afin d'étudier la possibilité d'introduire un système de déductions fiscales (par exemple, crédit d'impôt sur le revenu) pour les ménages avec de faibles ressources. Le rapport est attendu pour la mi-2006. Des efforts devraient aussi être poursuivis pour améliorer la coopération avec les interventions des assurances-chômage et invalidité. Les problèmes liés à la pauvreté s'accompagnent en effet souvent de difficultés médicales et les efforts de réintégration professionnels menés à travers l'aide sociale seraient plus efficaces s'ils étaient couplés avec des programmes d'amélioration des qualifications de l'assurance-chômage. Dans cet esprit, une mise en réseau des systèmes d'aide et d'intégration serait souhaitable pour mieux cibler les actions de réinsertion professionnelle en fonction des situations individuelles et besoins personnels et d'accroître les chances des personnes concernées de réintégrer le marché du travail.

Les coûts du système de santé doivent être mieux maîtrisés

Le système de santé est confronté à un sérieux problème de maîtrise des coûts

Le système de santé fournit des soins de qualité en Suisse, mais il est très coûteux. Les dépenses médicales totales atteignaient 11.5 % du PIB en 2003, soit le second niveau le plus élevé de l'OCDE. La progression de ces dépenses, dont la plus grande partie est couverte par des assurances obligatoires, a été moins bien maîtrisée que dans la moyenne des autres pays au cours des dernières années (tableau 3.1). Cette évolution, qui se traduit par une

Tableau 3.1. **Dépenses, recettes et utilisation des soins de santé**

	Dépenses, en % du PIB			Effectifs médicaux			Hôpitaux de soins aigus	
	Niveau	Variation au cours de la période		Médecins en exercice pour 1 000 habitants	Effectif hospitalier pour 1 000 habitants (personnes)	Effectif hospitalier pour 1 000 habitants (équivalent plein-temps)	Nombre de lits pour 1000 habitants	Durée moyenne de séjour
		2003	1990-96					
Comparaison internationale								
Suisse	11.5	1.8	1.4	3.6	22.2	16.8	3.9	9.0
Australie	9.3	0.6	0.9	2.5	21.4	12.3	3.6	6.2
Autriche	7.6	1.2	-0.6	3.4	15.6	15.8	6.0	5.8
Canada	9.9	0.0	0.9	2.1		12.9	3.2	7.4
Danemark	9.0	-0.2	0.7	2.9		16.2	3.4	3.6
France	10.1	0.9	0.6	3.4	19.3		3.8	5.6
Allemagne	11.1	2.4	0.2	3.4	14.8	11.4	6.6	9.2
Italie	8.4	-0.5	1.0	4.1		11.1	3.9	6.8
Japon	7.9	1.1	0.9	2.0		12.9	8.5	20.7
Pays-Bas	9.8	0.3	1.5	3.1	17.8	12.7	3.2	8.6
Norvège	10.3	0.2	2.4	3.1		17.6	3.1	5.4
Royaume-Uni	7.7	1.0	0.7	2.2	24.0		3.7	6.7
États-Unis	15.0	1.3	1.8	2.3		16.0	2.8	5.7
Moyenne UE ¹	8.7	0.8	0.5	3.2			3.9	6.5
Moyenne OCDE ¹	8.6	0.7	0.8	2.9			4.1	7.1
Système de santé suisse								
<i>Dépenses par catégorie</i>								
Soins hospitaliers	5.5	0.9	0.6					
Soins ambulatoires	3.4	0.6	0.5					
Biens médicaux non durables	1.5	0.2	0.2					
Autres	1.2	0.2	0.0					
<i>Dépenses par source de financement</i>								
Obligatoires	6.7	..	1.2					
État	2.1	..	0.4					
Assurances sociales	4.7	..	0.7					
LAMAL	3.8	..	0.6					
Privées	4.8	..	0.2					
<i>Pour mémoire :</i>								
Part par catégorie								
Obligatoire	58.5	..	3.8					
Privée	41.5	..	-3.8					

1. Moyenne non pondérée.

Source : OFS, « Coûts de la santé en Suisse : Évolution de 1960 à 2000 », *Actualités OFS, série 14*, juin 2003; « Coûts et financements du système de la santé », *Communiqué de presse, série 14*, mars 2005 et OCDE, *Eco-Santé 2005*.

forte hausse des primes par tête payées par les assurés à des caisses mutuelles semi privées, renchérit le coût de la vie et engendre un problème d'équité. Ceci génère des pressions croissantes sur la Confédération et les cantons afin d'augmenter les subventions aux ménages les plus modestes pour réduire leur prime. Les dépenses directement à la charge de l'État ont aussi fortement progressé sous l'effet de la hausse des dépenses hospitalières, qui sont financées au moins pour moitié par les cantons, le reste étant supporté par les caisses d'assurance. Cette augmentation des coûts de la santé ne semble

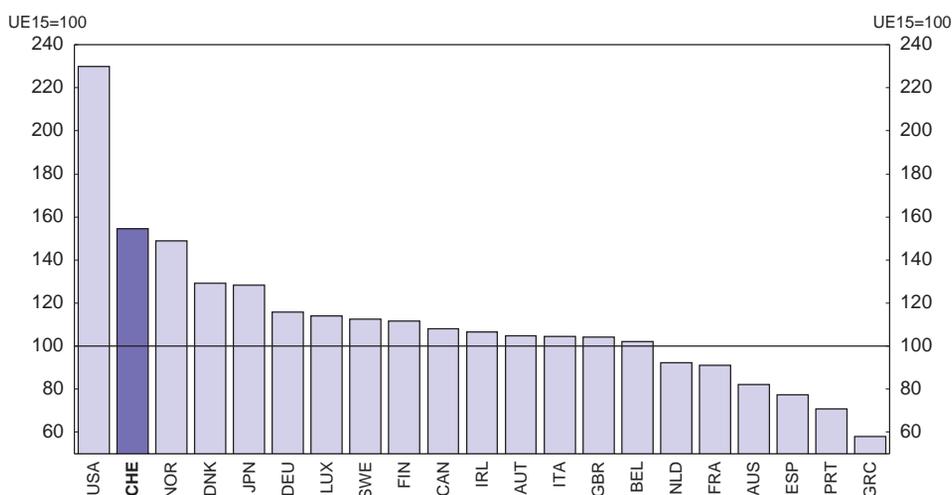
guère justifiée par une amélioration proportionnelle de la qualité des soins (Domenighetti et Quaglia, 2001)²².

Un consensus existe apparemment sur le besoin d'optimisation du système et d'amélioration du contrôle des dépenses. La mise en place des réformes est toutefois difficile comme le montre l'échec de la 2^e révision de la loi de l'assurance-maladie (LAMAL) en fin 2003²³. La stratégie adoptée depuis par les autorités a consisté à scinder la réforme en une série de projets progressivement soumis au Parlement. Ceux-ci visent en premier lieu à freiner la demande de soins, tout en veillant à limiter les problèmes d'équité posés par la hausse des primes d'assurance. Pour cela, en mars 2005, une loi a été adoptée réduisant d'au moins 50 % les primes pour les enfants des familles modestes. Cette mesure, dont le coût est limité à CHF 200 millions, entrera progressivement en vigueur en 2006-2007, mais ne compensera que très partiellement l'écart de croissance observé ces dernières années entre les subventions et les primes d'assurance maladie²⁴. D'un autre côté, pour favoriser la modération des dépenses et encourager la responsabilité individuelle des assurés, le gouvernement a proposé d'augmenter leur participation directe à leur consommation médicale, ce qui devrait permettre de réduire les primes d'environ 2.5 % (Conseil fédéral, 2004)²⁵.

La stratégie de réformes du gouvernement comprend de nombreuses mesures...

Pour modérer le niveau élevé des prix des biens et services de santé par comparaison avec les autres pays (graphique 3.5), le Conseil fédéral a aussi pris différentes mesures et en propose de nouvelles. Une structure tarifaire uniforme pour toute la Suisse reposant sur un système de points a été adoptée en janvier 2004 (Tarmed) afin d'améliorer la correspondance entre la rémunération et les coûts relatifs des prestations. Elle accroît aussi la transparence car la valeur de ce point est négociée dans chaque canton entre assureurs et prestataires de soins. D'autre part, depuis juillet 2001, la rémunération de la plupart des pharmaciens est basée sur un paiement forfaitaire et non plus sur le chiffre d'affaires²⁶. Ceci a permis de modérer les dépenses dans ce domaine, car ces tarifs ont progressé moins vivement que les prix des médicaments. Une réforme de la structure de ces tarifs, qui accroît cependant le prix des médicaments bon marché, est prévue pour la fin de 2006.

Graphique 3.5. Niveaux relatifs du prix de la santé
2002



Source : Eurostat et OCDE, Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles – Année de référence 2002.

Les autorités ont par ailleurs prolongé de cinq ans le système de compensation des risques qui arrivait à échéance en 2005. Ce système vise à empêcher les assureurs de sélectionner leurs clients en fonction de leur état de santé, en établissant un mécanisme de compensation financière tenant compte des populations assurées par chaque caisse sur la base de critères sociodémographiques (âge et sexe). Un des projets de réforme les plus importants propose de supprimer pour les assureurs l'obligation de contracter qui les contraint d'accepter de rembourser la totalité des prestataires de soins du secteur ambulatoire autorisés par l'assurance maladie. Ce dispositif empêche en effet le contrôle de l'offre, car les assureurs n'ont pas de moyen de pression pour s'opposer à un accroissement du volume des prestations. Il rend aussi impossible la concurrence entre les fournisseurs de soins, car les mêmes tarifs négociés dans chaque canton entre les associations de fournisseurs et d'assureurs, s'appliquent *de facto* à toutes les caisses. Dans l'attente de l'application de cette réforme, les autorités ont prolongé de trois ans le gel de l'ouverture des cabinets médicaux instauré depuis juillet 2002 qui arrivait à échéance en juillet 2005, afin de contenir le volume d'offre du secteur ambulatoire. Néanmoins, l'efficacité de cette mesure pour contrôler le nombre d'actes ne paraît pas assurée, bien que l'effet du gel du nombre des médecins soit difficile à évaluer précisément en raison de son application relativement récente (OFAS, 2005). D'autre part, une révision du catalogue des prestations remboursées par LAMAL a aussi été engagée à partir de juillet 2005, et les traitements de cinq médecines complémentaires, y compris l'homéopathie, cesseront d'être remboursés par l'assurance de base²⁷. Enfin, une réforme du financement des hôpitaux est programmée afin de le lier aux coûts des pathologies et non plus au nombre de journées d'hospitalisation qui favorise des séjours d'hospitaliers plus longs que dans les autres pays²⁸.

... qui vont dans la bonne direction mais devraient être approfondies

Ces nombreuses réformes vont de façon générale dans la bonne direction et devraient contribuer à améliorer le contrôle des dépenses de santé, même si dans certains cas elles devraient être approfondies. Le système de soins paraît en effet à cheval entre deux logiques. Il est organisé de façon décentralisée avec de nombreux acteurs du secteur privé, tant au niveau des prestataires médicaux que des assureurs, ce qui crée une structure d'offre atomisée face à des ménages libres d'arbitrer entre les choix proposés. Mais il ne va pas jusqu'au bout de cette logique en instaurant des mécanismes de concurrence régulée, et il fournit peu d'incitation à réduire les prix et l'offre de soins. L'organisation du système, définie sur une base régionale, limite aussi grandement les possibilités d'organiser et de gérer l'offre de soins de façon efficiente, car elle empêche l'utilisation d'économies d'échelle. D'un autre côté, ce système ne repose pas non plus sur un contrôle centralisé des dépenses (via l'offre) et des tarifs, comme dans d'autres pays, même si l'instauration provisoire d'un gel des ouvertures de cabinets des médecins va dans ce sens. De ce point de vue, les mesures engagées, si elles sont adoptées, auront le mérite de clarifier dans une certaine mesure la logique du système. C'est le cas en particulier de la fin de l'obligation de contracter qui devrait stimuler la concurrence entre fournisseurs de soins, en mettant un terme au moratoire temporaire de l'installation de nouveaux médecins dans le secteur ambulatoire. Cette mesure permettra de traiter de façon équivalente les praticiens installés et ceux nouvellement formés. Le contrôle de l'offre obtenu devrait en principe être plus efficace car les assurances auront un moyen de pression sur les médecins avec lesquels elles négocieront les tarifs alors que, dans la situation actuelle, ni l'efficacité du point de vue des coûts, ni le nombre d'actes des praticiens installés ne sont contrôlés de façon

effective. Toutefois, l'expérience internationale suggère que le renforcement de la concurrence entre les assureurs ne génère pas nécessairement des gains d'efficacité. Les collusions tant entre fournisseurs qu'assureurs lors des négociations tarifaires devront être empêchées pour assurer le renforcement des pressions concurrentielles. Celles-ci seraient aussi renforcées par l'élimination des barrières cantonales existant actuellement dans ce domaine. La réforme devrait aussi assurer un meilleur suivi de la qualité des soins fournis par les médecins, ce qui pourrait cependant accroître les coûts de gestion du système et limiter le développement de contrats sélectifs entre assureurs et fournisseurs de soins, comme le montre l'expérience de certains pays (OCDE, 2004a)²⁹.

La prolongation du système de compensation des risques est aussi bienvenue, mais il aurait été souhaitable d'affiner ses critères pour inciter les assureurs à accentuer leurs efforts d'efficacité, plutôt qu'à sélectionner les clients en fonction de leur état de santé (Beck, 2004). Pour cela, cette compensation devrait inclure des critères liés aux risques sanitaires (en prenant en compte par exemple l'existence ou non d'une hospitalisation l'année précédente ou d'information sur l'état de santé de l'assuré). Elle devrait aussi être prospective et non plus rétrospective pour éviter que les dépassements de coûts des assureurs les moins efficaces ne soient en partie reportés sur les autres caisses par le biais de la compensation (Spycher, 2004). Il convient toutefois de veiller à ce que ces modifications ne génèrent pas une hausse excessive des frais de gestion, ni ne créent des problèmes de confidentialité du traitement des données médicales³⁰.

Le passage à un financement hospitalier par prestation est bénéfique car il devrait inciter à minimiser les coûts par pathologie, mais il doit être soigneusement géré pour éviter une multiplication des actes. De plus, avec le maintien du financement conjoint des hôpitaux par les assureurs et les cantons, ces derniers ne seront pas poussés à rationaliser davantage l'offre hospitalière, les inconvénients associés à une fermeture d'hôpital ne procurant que des économies budgétaires réduites (Leu, 2004). Le financement de la moitié des coûts hospitaliers par les assurances tend aussi à limiter les pressions que ces dernières exercent pour réduire les coûts hospitaliers ou pour accroître le recours aux soins ambulatoires. Ceci pourrait continuer de favoriser une utilisation excessive des traitements hospitaliers qui sont coûteux par rapport aux soins ambulatoires (OCDE, 2000). Le passage à un système de subventions cantonales directement attribuées à des caisses totalement responsables du financement hospitalier, qu'envisagent les autorités (système moniste), réduirait ces difficultés, dans la mesure où le problème de relation de représentation (*principal-agent problem*) (c'est-à-dire de collusion entre les assureurs et les fournisseurs, les clients payant la note) peut effectivement être résolu. Une telle réforme doit en conséquence être couplée à l'amélioration de la compensation des risques et à la fin de l'obligation de contracter. Elle pourrait alors favoriser aussi les modèles de *managed care* susceptibles d'offrir des soins de qualité en améliorant probablement la maîtrise des coûts³¹. Le développement des réseaux de soins pourrait également être couplé avec une réforme du mode de rémunération des médecins afin d'accorder plus de place à un paiement forfaitaire par patient (*capitation*) à côté du paiement à l'acte actuellement en vigueur, lequel favorise la hausse de l'offre de services de santé. Il pourrait être aussi souhaitable de développer la rémunération des praticiens en fonction des résultats, sur la base de critères donnant par exemple un poids accru à la médecine préventive.

Des mesures supplémentaires pourraient aussi être envisagées pour modérer les prix des biens et services médicaux. Dans le cas des pharmacies, la suppression du forfait patient, qui peut être refacturé tous les trois mois auprès de chaque client bien qu'il ne soit

pas toujours justifié, pourrait être envisagée, comme le recommande le Surveillant des prix (Surveillance des Prix, 2005). De façon générale, la modération des prix des médicaments, qui sont plus élevés que dans les autres pays européens, passe par une réduction des obstacles à la concurrence extérieure³². L'approvisionnement en produits génériques provenant de l'étranger devrait être facilité. Autoriser les importations de produits génériques ayant reçu une approbation de mise sur le marché dans l'UE sans procédure supplémentaire pourrait être une solution, mais elle dépend de la conclusion d'un accord formel de coopération entre les autorités de surveillance communautaires et suisse. Alors que 37 % environ des médicaments remboursés sont tombés dans le domaine public, moins d'un tiers d'entre eux sont réellement concurrencés par des génériques (Conseil fédéral, 2005), ce qui semble en partie traduire une pratique trop restrictive menée par le passé par l'organisme responsable de l'approbation de la commercialisation et du contrôle de la sécurité des médicaments, Swissmedic³³. Ceci pourrait aussi en partie résulter des coûts élevés des études requises pour délivrer une autorisation de mise sur le marché. L'introduction du principe de prescription de substances actives plutôt que des produits de marque par les médecins pourrait aussi stimuler l'utilisation des produits génériques, en particulier si ces produits sont mieux remboursés (en proportion du prix de vente) que les produits de marque. Au total, ces différentes mesures devraient renforcer l'efficacité des efforts réalisés ces dernières années par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour réduire les écarts de prix avec l'étranger³⁴. Dans ce contexte, le récent accord obtenu par l'OFSP de réduction du prix des produits génériques est bienvenu. Il pourrait induire une baisse moyenne des prix des médicaments de 6 %, ou 1 % de la prime moyenne d'assurance-maladie. De nouvelles baisses pourraient aussi être obtenues si les prix des médicaments anciens étaient révisés plus fréquemment (OCDE, 2004b) et si le panel de référence utilisé dans les comparaisons internationales effectuées pour établir les prix des médicaments remboursés était élargi à des pays comme la France, la Belgique et l'Autriche où ces prix sont généralement plus bas. En fait, le gouvernement a l'intention d'obtenir des baisses des prix des médicaments remboursés existants en les révisant plus fréquemment (15 ans après leur admission initiale, 2 ans après la date d'expiration du brevet). Une extension du panel des pays de référence est discutée en vue d'ajouter des pays supplémentaires qui disposent d'une capacité de recherche pharmaceutique. Le besoin de préserver des incitations pour la R-D des compagnies pharmaceutiques sera pris en compte dans le mécanisme de fixation des prix. Ceci peut être reflété dans une surcharge (10-20 %) ajoutée au coût journalier de traitement du médicament de référence, bien que le calcul de cette surcharge reste délicat. De telles décisions sont prises après consultation avec le Comité suisse des médicaments où l'industrie pharmaceutique suisse est représentée.

L'augmentation de la participation directe des assurés à leur consommation médicale pourrait contribuer à freiner la demande de soins. Le niveau des dépenses directement financées par les ménages étant déjà très élevé, les mesures existantes mériteraient en premier lieu d'être affinées. Une plus grande participation aux coûts, si elle est obligatoire, serait en effet plus efficace si elle était mieux ciblée sur la demande la plus élastique aux prix, c'est-à-dire les soins ambulatoires ou pharmaceutiques, plutôt qu'appliquée sans discrimination. Cette participation pourrait aussi être modulée pour inciter à la souscription de contrats d'assurance à choix limité de prestataires ou favoriser l'achat de produits génériques. De telles mesures ne sont pas incompatibles avec des subventions accrues octroyées aux familles modestes d'autant que celles-ci bénéficient moins que les ménages aisés de la déductibilité fiscale – dans une mesure limitée – des primes d'assurance de l'impôt sur le

revenu du fait de la progressivité de cet impôt. Les pressions en faveur d'une hausse de ces subventions devraient toutefois persister tant que la hausse des dépenses médicales ne sera pas mieux maîtrisée. Le coût global de ces aides pourrait d'ailleurs croître plus rapidement dans le futur si les subsides fédéraux augmentent au même rythme que les soins de santé comme le prévoit le projet de réforme de la péréquation financière et de répartition des tâches³⁵. Ceci renforce la nécessité d'adopter un vaste éventail de mesures cohérentes pour freiner la croissance des dépenses médicales même si certaines d'entre elles entraînent une limitation de choix. Le *statu quo* paraît en effet difficilement tenable sur le plan financier.

Renforcer l'efficacité des interventions publiques

Outre les mesures de court terme visant à rééquilibrer les finances fédérales et les réformes des programmes sociaux, la stratégie budgétaire du gouvernement comprend un volet important de mesures destinées à améliorer l'efficacité des interventions publiques. Celles-ci concernent en premier lieu la poursuite du projet de rénovation du fédéralisme, engagé depuis déjà plusieurs années. Elles incluent aussi un réexamen du catalogue des tâches du gouvernement fédéral, des efforts de modernisation du mode de fonctionnement de l'administration et une réforme du système fiscal.

La réforme du fédéralisme doit se poursuivre

La Suisse est un pays très attaché au fédéralisme, qui accorde une large autonomie budgétaire et fiscale aux cantons. Toutefois, la mise en œuvre des principes fédéraux est confrontée à de nouveaux défis. Premièrement on a observé au cours des dernières décennies une extension des responsabilités fédérales. Les cantons sont devenus de simples exécutants dans de nombreux domaines, bénéficiant de subventions fédérales en grande partie allouées à des fins spécifiques pour accomplir leurs tâches. Ceci a induit des problèmes d'incitation financière, les cantons commandant trop souvent des projets dont ils envoient la facture à la Confédération, ce qui a favorisé des dépenses excessives en particulier en matière d'infrastructures routières. *Deuxièmement*, les disparités régionales pourraient s'être aggravées, menaçant la cohésion de l'État fédéral. La charge fiscale des cantons étant déterminante pour l'attribution des subventions, le système les encourage en outre à augmenter leurs impôts pour accroître ces aides tandis qu'il pénalise ceux qui les baissent, ce qui ne favorise guère la croissance.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) poursuit deux objectifs principaux. *En premier lieu*, elle vise à stimuler l'efficacité dans l'utilisation des ressources en opérant une répartition plus claire des tâches entre la Confédération et les cantons et en institutionnalisant davantage les coopérations intercantionales. L'application du principe d'équivalence fiscale, qui impose que celui qui décide d'une dépense la finance, est ainsi améliorée. La gestion et le financement de 18 tâches, représentant une enveloppe financière de CHF 5 milliards, assumées jusqu'ici de façon commune par la Confédération et les cantons, sont désenchevêtrés. Sept tâches seront exclusivement attribuées à la Confédération dont les routes nationales, alors que onze d'entre elles seront mises sous responsabilité cantonale³⁶. La RPT prévoit aussi une collaboration intercantonale obligatoire dans neuf domaines dont les universités, les hautes écoles spécialisées et la médecine de pointe, ce qui permettra une utilisation plus rationnelle de ces infrastructures. Ceci s'accompagne d'une amélioration des mécanismes de compensation intercantonale assurant

un financement plus équitable de ces tâches. *En second lieu*, la réforme revoit et développe les mécanismes de péréquation financière. La RPT remplace les aides affectées à des fins déterminées par des dotations globales financées par la Confédération et les cantons riches. De plus, le volume totale des ressources de péréquation, qui s'élevait à CHF 2 milliards à la fin des années 90, est porté à CHF 3.4 milliards et tous les cantons devraient disposer de ressources propres correspondant au minimum à 85 % de la moyenne nationale. Cette augmentation d'apport de fonds non affectés sera supérieure au volume des nouvelles tâches assurées, ce qui pourrait permettre une baisse de la charge fiscale des cantons où elle est élevée. Pour maintenir une concurrence fiscale et infrastructurelle, la RPT plafonne la contribution des cantons donateurs à 80 % de celle versée par la Confédération. De plus, la loi prescrit que la péréquation ne doit pas modifier la hiérarchie cantonale par niveau de revenu. La RPT introduit enfin une nouvelle compensation de charges liée aux facteurs sociodémographiques ou géographiques, qui est exclusivement financée par la Confédération.

Les révisions constitutionnelles requises par la RPT ont été approuvées par référendum en novembre 2004. Néanmoins, un important travail législatif reste à accomplir tant au niveau fédéral que cantonal pour appliquer cette réforme. Concernant la législation d'exécution de la RPT, un projet de réforme entraînant la modification de 33 lois a été déposé devant le Parlement à l'automne 2005. Ces modifications seront coordonnées avec celles des 26 cantons qui requerront des changements tant législatifs que constitutionnels, l'objectif étant d'appliquer le nouveau texte au 1^{er} janvier 2008. L'ensemble du projet ne se limitera pas à un transfert financièrement neutre d'activité et de charges car il augmentera légèrement les dépenses fédérales. Ces coûts supplémentaires devraient toutefois être plus que compensés par les gains d'efficacité associés à l'amélioration des incitations liées aux subventions et à l'application du principe d'équivalence fiscale, dans la mesure où il est strictement mis en œuvre. Ceci requerra par exemple de veiller à ce que l'affectation de la responsabilité de la gestion et du financement des routes nationales ne soit pas mise en cause par la répartition entre onze unités territoriales de l'exécution de cette tâche. Il convient aussi d'éviter que les modalités de la participation financière de la Confédération à la réduction des primes d'assurance-maladie ne pèsent pas excessivement sur les comptes fédéraux. De façon générale, il serait souhaitable que les gains d'efficacité soient affectés à une réduction du volume total des dépenses pour améliorer la maîtrise des finances publiques.

Des efforts supplémentaires de modernisation de l'administration devraient être accomplis

En vue de procéder à des économies durables de dépenses, le Conseil fédéral examinera minutieusement au cours du second semestre 2005 toutes les catégories de tâches qu'il assume afin de déterminer si ces actions se justifient ou si certaines d'entre elles pourraient être partiellement ou totalement abandonnées. En parallèle, une réforme de l'administration portant sur son mode de fonctionnement a été engagée avec le souci de réduire les coûts de gestion grâce par exemple à des regroupements d'unités. Ces efforts bienvenus, qui devraient viser aussi à alléger les charges administratives pesant sur les entreprises en particulier dans le domaine fiscal, pourraient également être consacrés à combler le retard accumulé en matière de cyberadministration, dont le développement pourrait fournir un gisement potentiel important d'économies budgétaires et de gains d'efficacité. Une étude récente de la Commission européenne montre par exemple que la Suisse occupe le 20^e rang sur 28 pays européens en matière de disponibilité des services publics en ligne. Non seulement le niveau de sophistication des services proposés *via* Internet, évalué par

leur degré d'interactivité, est plus faible que dans la moyenne des autres pays, mais le taux de couverture des services totalement accessibles n'atteint que 6 %, contre 40 % dans la moyenne des pays européens (Cag Gemini, 2005). De plus, les progrès réalisés sont plus lents que dans les autres pays.

Ces mauvaises performances paraissent imputables à deux facteurs principaux que sont le manque de mécanismes adéquats de coordination dans un cadre fortement décentralisé et l'absence d'identifiant numérique des personnes et des entreprises. La plupart des services pouvant être potentiellement mis en ligne sont en effet du ressort des cantons et des communes. Or du fait du manque de coordination, les mêmes investissements doivent être réalisés de nombreuses fois pour résoudre des problèmes identiques. La mise en œuvre de solutions techniques, qui ne profitent souvent qu'à un petit nombre d'utilisateurs, reste donc ponctuelle de sorte qu'il existe de grandes disparités régionales et locales d'offres de services électroniques. D'un autre côté, alors que la création d'un identifiant numérique par certains pays (comme les pays scandinaves ou l'Autriche) leur a permis de développer rapidement des services personnalisés, ceci n'est toujours pas le cas en Suisse, principalement en raison des problèmes liés à la protection des données. Des progrès devraient toutefois bientôt être réalisés dans le cas des entreprises. Face à cette situation, le gouvernement fédéral ne dispose d'aucun pouvoir pour émettre des directives : les cantons et les communes sont responsables de leurs projets. Il a donc décidé de procéder à un examen de l'opportunité de créer un comité de représentants de la Confédération, des cantons, des villes dans le domaine de la cyberadministration afin d'améliorer la coordination entre les différents niveaux d'administration. Une telle approche paraît excessivement timide et il serait souhaitable que les autorités nationales apportent un soutien politique plus déterminé pour progresser dans ce domaine, ce qui permettrait de réaliser des gains de productivité importants³⁷. L'Autriche malgré ses structures fédéralistes fait partie des pays de tête dans le développement de la cyberadministration.

Une réforme fiscale serait souhaitable

Une réforme du système de taxation est également souhaitable, d'une part pour mettre un terme à l'érosion de l'attrait fiscal de la place économique helvétique par rapport aux autres pays en raison de la hausse des prélèvements obligatoires de ces dernières années et, d'autre part, pour éliminer les sources de distorsion de certains impôts. À cet égard, le gouvernement fédéral a identifié plusieurs projets prioritaires concernant l'imposition des entreprises, des familles et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Une meilleure coordination entre intervention sociale et taxation semble aussi désirable et, de façon générale, une simplification du système de taxation paraît nécessaire.

Plusieurs projets de réforme sont en cours ou à l'étude

L'impôt sur les sociétés, qui est appliqué au niveau fédéral et cantonal, souffre d'un problème de double taxation des dividendes, qui favorise un comportement de thésaurisation des sociétés de capitaux pour financer leurs investissements. La charge marginale effective du financement par émission d'actions est en effet nettement plus élevée (60.4 %) que celle de l'autofinancement (34.4 %), de sorte que les entreprises distribuent généralement peu de bénéfices (Keuschnigg, 2004). Ceci entrave les capacités du marché de capitaux à réorienter l'épargne vers les investissements à rendements élevés, ce qui nuit notamment à la croissance des jeunes entreprises en développement (chapitre 5). Ces entraves n'affectent pas de la même manière les entrepreneurs individuels, dont les bénéfices sont

cependant soumis à l'impôt sur le revenu, même s'ils sont réinvestis dans l'entreprise individuelle, de sorte que le choix de la forme juridique des entreprises n'est pas non plus neutre sur le plan fiscal³⁸. Pour atténuer ces problèmes, le Conseil fédéral a déposé un projet de réforme visant à améliorer le traitement des entreprises individuelles et à imposer les dividendes seulement à hauteur de 60 à 80 %³⁹. La réforme ne devrait diminuer les recettes de la Confédération que de CHF 40 millions⁴⁰ à court terme, tandis qu'elle pourrait avoir un effet légèrement positif à long terme. Pour respecter l'autonomie réglementaire des cantons, aucune prescription ne leur est imposée quant à l'importance de l'allègement. S'ils adoptent la même réduction de la double imposition que la Confédération, la baisse d'impôts pourrait atteindre CHF 460 millions à court terme et CHF 270 millions à long terme. Comme mesure additionnelle, les cantons pourraient accroître la taxation des gains en capitaux par rapport à l'imposition cantonale sur les profits des entreprises concernées. Les autorités tablent sur la concurrence fiscale pour favoriser une telle évolution.

L'imposition des familles défavorise les couples mariés avec deux revenus par rapport aux concubins, ce qui décourage le travail des femmes mariées (Knupfer et Knöpfel, 2004). Deux solutions ont été envisagées pour corriger ce problème : soit le passage à une imposition individuelle, soit l'introduction d'un système de *splitting*. Cette dernière approche est celle que préfèrent les cantons pour éviter une hausse des charges administratives. À l'automne 2005, le ministre des Finances a mis en avant une proposition qui ne préjuge pas du choix entre ces deux solutions fondamentales : l'introduction d'une hausse de la déduction accordée sur le deuxième salaire. Le coût budgétaire de cette réforme, qui devrait intervenir en 2008, est estimé à CHF 750 millions et sera compensé par une hausse des impôts sur les célibataires (CHF 250 millions), des réductions de dépenses (CHF 400 millions) et les gains dynamiques associés à cette réforme (CHF 100 millions). La discussion du passage à une imposition individuelle, qui est remise à plus tard, apparaît cependant préférable pour réduire les distorsions indésirables de l'imposition sur le revenu. Dans le cadre d'une telle réforme de plus grande ampleur, il pourrait être aussi opportun de réduire les distorsions résultant du manque de liaison entre le système fiscal et celui de la protection sociale (Gerfin et Leu, 2005). Des groupes d'experts travaillent en effet sur la définition d'un impôt négatif lié à la participation au marché du travail, l'objectif étant de réduire les problèmes de pièges à pauvreté touchant, dans certains cas, les ménages modestes du fait qu'une partie des prestations sociales diminuent ou disparaissent en cas d'augmentation du revenu du travail.

Un autre objectif est de simplifier la TVA afin de réduire ses coûts de gestion en réduisant le nombre de taux qui est actuellement de trois : le taux normal de 7.6 %, 3.6 % pour le tourisme et le taux réduit de 2.4 %. Est aussi à l'étude l'élargissement de l'assiette imposable, qui fait l'objet de nombreuses exemptions affectant les prestations de santé, l'aide sociale, l'enseignement et la formation, les transactions financières et les dépenses des administrations⁴¹. Ceci permettrait de réduire la « taxe occulte » qui pèse sur de nombreux biens d'investissement et produits intermédiaires (DFE, 2005b). L'effet cumulé de ces réformes permettrait de réduire le taux standard de TVA de façon importante (Schaltegger *et al.*, 2005)⁴².

Un consensus existe enfin pour reconnaître la nécessité de réduire l'excessive complexité du système fiscal (Zarin-Nejadan, 2004). Bien que des efforts aient déjà été accomplis en ce sens, beaucoup reste à faire⁴³. Cette complexité, qui résulte en partie du fédéralisme, se traduit par l'existence d'un nombre élevé de taxes, avec, par exemple, la présence d'un impôt sur les bénéfices proportionnel pour la Confédération et progressif dans plusieurs cantons. Le nombre d'impôts tend aussi à augmenter avec l'adoption récente de taxes environnementales.

Ceci accroît une réglementation déjà lourde, comme en témoignent les plus de 2000 pages d'instruction pour la TVA, et impose de régler les interactions possibles avec les autres taxes ou prestations (Wallart, 2005). Ces excès de réglementation occasionnent des coûts importants pour tous les acteurs économiques : les ménages et les entreprises, qui mobilisent des ressources pour élaborer des stratégies visant à réduire leur charge fiscale, et l'administration, qui doit assumer la gestion du système. Cette complexité fiscale rend plus difficile la compréhension du système et donc sa réforme.

La mise en œuvre de ces réformes est difficile et nécessite un meilleur contrôle préalable des dépenses

Les principaux problèmes posés par le système fiscal semblent bien identifiés par les autorités, et les réformes proposées ou à l'étude pour limiter les distorsions existantes et réduire la pression fiscale vont dans la bonne direction. Mais, réformer les impôts est difficile du fait de l'existence de trois niveaux institutionnels. Les cantons disposent d'une très large autonomie fiscale et ils s'opposent à des modifications de leurs projets de loi par des décisions élaborées par le Parlement fédéral sans leur consentement, comme le montre le rejet par référendum du paquet fiscal en mai 2004⁴⁴, d'autant qu'ils sont aussi soumis à la forte pression exercée par la hausse des dépenses publiques. Les difficultés posées par cette hausse des dépenses se pose de façon similaire pour le gouvernement fédéral et explique en partie l'ampleur limitée de la réforme proposée de l'impôt sur les sociétés. Compte tenu de la contrainte imposée par la règle du frein à l'endettement, une baisse des impôts fédéraux sans action préalable sur les dépenses renforcerait à court terme les problèmes d'éviction affectant les dépenses autres que sociales. De plus, ces baisses n'auraient guère d'effet bénéfique sur la croissance si elles ne sont pas tenables à long terme, d'autant que certaines hausses de recettes paraissent inévitables, par exemple pour assainir l'assurance-invalidité. D'un autre côté, la faiblesse des marges financières rend le processus des réformes plus difficile, ce qui tend à réduire leur portée et leur efficacité. Les mesures proposées impliquent en effet souvent une redistribution de la charge fiscale faisant des perdants et des gagnants, ce qui rend problématique leur adoption en raison du soutien nécessaire d'une majorité de la population qu'impose la démocratie directe. Au total, ces considérations suggèrent que des actions déterminées en faveur d'un meilleur contrôle des dépenses et d'un renforcement de la croissance potentielle de l'économie sont prioritaires.

Encadré 3.1. Recommandations concernant le secteur public

Réformer les programmes sociaux

Pensions de base

- Ne pas tarder à effectuer les choix permettant d'assurer le financement des pensions de base, y compris au-delà de 2020, ce qui nécessitera sans doute d'étendre la durée moyenne d'activité.
- Éliminer les obstacles à l'extension de l'activité des travailleurs âgés.

Encadré 3.1. **Recommandations concernant le secteur public** (suite)**Prévoyance professionnelle**

- Réviser à la baisse le taux de conversion de pensions de prévoyance.
- Supprimer les entraves à la diversification et l'optimisation des placements des fonds de pension.
- Réduire les exemptions fiscales bénéficiant aux contributions à la prévoyance.

Assurance-invalidité

- Développer une approche pluridisciplinaire pour traiter rapidement les personnes risquant d'entrer dans l'invalidité.
- Envisager des incitations financières pour éviter une utilisation excessive du système.

Aide sociale

- Appliquer les nouvelles normes de la CSIAS resserrant le lien entre aide sociale et effort d'intégration à la société et au marché du travail.
- Mieux coordonner les interventions des systèmes d'aide sociale, d'assurance invalidité et d'assurance chômage afin de leur faire jouer un rôle plus actif favorisant une réintégration au marché du travail.

Santé

- Envisager des mesures pour réduire ou éliminer les frontières cantonales dans l'organisation à la fois de l'offre et d'assurance dans le secteur de la santé.
- Supprimer les barrières à une concurrence effective en mettant fin à l'obligation de contracter des assureurs et en affinant les critères du système de compensation des risques.
- Envisager d'introduire un système moniste de financement des hôpitaux.
- Favoriser le développement d'un paiement forfaitaire des médecins par patient dans le cadre du développement des systèmes de *managed care*.
- Réduire les obstacles à la concurrence extérieure sur le marché des médicaments. Faciliter l'importation de produits génériques ayant reçu une autorisation de mise sur le marché par l'UE.
- Cibler la participation des assurés aux coûts sur les dépenses ambulatoires et de médicaments.

Moderniser l'administration

- Poursuivre la réforme de rénovation du système fédéral. Appliquer rigoureusement les principes d'équivalence fiscale dans la législation d'application de la RPT.
- Apporter un soutien politique plus déterminé au développement de la cyberadministration.
- Développer le *benchmarking* pour réduire les dépenses de fonctionnement des cantons et communes, en publiant des statistiques comparables d'emploi et de salaire des fonctionnaires, selon les domaines de dépenses.

Réformer le système fiscal

- Éliminer la double taxation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.
- Diminuer la charge fiscale des couples mariés avec deux revenus. Améliorer la liaison entre le système fiscal et celui de la protection sociale afin de réduire les pièges à pauvreté.
- Réduire le nombre de taux de la TVA et élargir sa base imposable.
- Poursuivre les efforts de simplification du système fiscal, avec par exemple le remplacement de l'impôt progressif des sociétés, en cours dans certains cantons, par un taux uniforme sur les bénéfices.

Notes

1. Les données utilisées dans le graphique 3.1 couvrent les dépenses correspondant tant à la partie obligatoire qu'à la part subobligatoire de la prévoyance professionnelle. Le niveau des prestations comprend donc aussi une partie non réglementée par l'État. Aussi, l'évaluation du manque de contrôle des dépenses sociales ne s'applique pas dans la mesure où la forte hausse des dépenses a résulté en partie de l'augmentation des pensions de ces régimes financés au cours des années antérieures.
2. Le scénario démographique de base de l'OFS prévoit une remontée du taux de fécondité de 1.3 à 1.5 enfant par femme à partir de 2030, soit bien en deçà du seuil de reproduction (2.1). Une hausse de l'espérance de vie de 76.6 à 82.5 ans pour les hommes et de 82.4 à 87.5 ans pour les femmes est prévue. Selon ces projections, le nombre d'actifs par personne de plus de 65 ans se réduira de quatre, actuellement, à trois vers 2020 puis à peine plus de deux vers 2040.
3. Actuellement, les veuves sans enfant de plus de 45 ans ont droit à une rente. Le projet vise à supprimer ce droit, dans la mesure où les personnes dans cette situation n'ont pas eu à renoncer à l'exercice d'une activité pour s'occuper d'une personne à charge.
4. Un lien assez fort existe entre les rémunérations et l'ancienneté en comparaison internationale, notamment pour les hommes, même si ce lien a été réduit avec la récession des années 90 (OCDE, 2003a).
5. Les autorités ont estimé que la transition vers un taux de cotisation uniforme pour le second pilier augmenterait les versements annuels de CHF 2 milliards (0.4 % du PIB) au cours de 10 ans à venir et d'environ CHF 1.5 milliards jusqu'en 2026. Ce changement augmenterait aussi la complexité du système.
6. Le taux de cotisation au second pilier varie entre 7 % et 18 %, selon l'âge de l'assuré (OCDE, 2000).
7. Il est courant que les petites annonces mentionnent explicitement une fourchette d'âge, ce qui est une pratique discriminatoire interdite par la Constitution.
8. Le taux de rémunération minimum de l'épargne obligatoire investie dans le 2e pilier est resté stable à 4 % de 1985 à 2002, puis a été abaissé à 3.25 % en 2003, 2.25 % en 2004 et se situe à 2.5 % en 2005.
9. Le projet concernant Publica prévoit notamment le passage du système de primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations, une hausse des cotisations et une augmentation de l'âge minimum de 62 à 65 ans pour percevoir une pension complète (DFP, 2005a).
10. La plupart des caisses de pension prévoient une préretraite dans leur règlement et permettent le rachat de l'anticipation. Les conditions fiscales accompagnant ces rachats varient fortement entre les cantons, certains prévoyant des déductions très avantageuses, d'autres étant plus restrictifs. Le gouvernement a entrepris une modification des ordonnances régissant ces déductions, qui pourraient être homogénéisées pour toute la Suisse.
11. Selon Künzi et Schärer (2003), l'effet de redistribution de la sécurité sociale dans son ensemble serait régressif, en raison des déductions fiscales appliquées aux cotisations au système de retraite et aux primes de l'assurance maladie.
12. Flückiger (2005) arrive à une conclusion similaire. Le salaire maximum assurable dans la prévoyance professionnelle subobligatoire atteint dix fois le plafond du salaire assurable dans la prévoyance obligatoire soit CHF 774 000 par an et les cotisations annuelles à ce système peuvent aller jusqu'à CHF 130 000.
13. Le taux de rente varie de 3.5 % à 8.8 % entre les cantons. Selon Spycher et al. (2004), près de de ces écarts résulterait des différences d'approche des offices AI pour l'attribution des rentes compte tenu des marges d'appréciation dont ils disposent.
14. Seuls les médecins des services médicaux régionaux de l'AI seront habilités à évaluer la capacité de travail des requérants. L'accès à la rente devient plus difficile et celle-ci ne sera octroyée que si les mesures de réadaptation sont d'emblée jugées inutiles ou si elles ne permettent pas d'atteindre le but visé, en dépit des efforts de l'assuré.
15. La personne assurée ou les membres de sa famille, le médecin traitant, l'employeur ou l'assurance-indemnités journalières AI, l'assurance accidents, les assurances-indemnités journalières privées, les institutions de prévoyance professionnelle, l'assurance militaire, l'assurance chômage et les services d'aide sociale cantonaux ou communaux pourront, après une longue absence du travail ou des absences répétées, faire appel à ces centres. Leur tâche principale sera de prendre contact avec toutes les personnes impliquées et d'organiser, si nécessaire, l'intervention des services compétents permettant à la personne de rester active professionnellement.

16. Les mesures d'économie incluent une suppression des rentes complémentaires versées aux personnes mariées et l'augmentation de la durée minimale de cotisation à l'AI de 1 à 3 ans.
17. Ce problème d'incitation n'affecte pas les contrats d'assurance invalidité du 2^e pilier puisque les entreprises avec une forte proportion d'invalide payent en général une prime plus élevée.
18. Les primes proposées par les fonds d'assurance privés ou les mutuelles, que les employeurs et employés doivent supporter, sont fortement influencées par le nombre d'invalides dans la branche économique considérée, et le comportement des entreprises du point de vue du nombre de salariés recourant au régime d'invalidité.
19. Selon Bodmer (2004), obtenir une rente AI serait le moyen le plus aisé d'obtenir une préretraite.
20. Dans certains pays comme les Pays-Bas ou la Suède, les groupes de personnes ayant des risques élevés de devenir des bénéficiaires d'une pension d'invalidité (comme les anciens invalides ou ceux ayant des périodes répétées de maladie) ne sont pas pris en compte dans le calcul des incitations financières au système AI. Une possibilité supplémentaire est d'interdire les recherches médicales détaillées sur l'histoire médicale des candidats à un travail (Rae, 2005).
21. Par exemple, une femme élevant seule son enfant de 3½ ans disposera d'un revenu disponible compris entre 90 et 36 % de son revenu initial selon son lieu de domicile (Wyss et Knupfer, 2003).
22. Une analyse plus détaillée du système de santé Suisse, réalisé conjointement par l'OCDE et l'OMS, sera publiée à l'automne 2006 (OCDE, 2006b).
23. La 2^e révision de LAMAL, qui proposait un vaste ensemble de réformes concernant le financement des hôpitaux, les aides aux ménages modestes et l'assouplissement de l'obligation de contracter a été abandonnée par le Parlement en raison de la crainte d'un rejet du texte en référendum.
24. Entre 1999 et 2003, les primes obligatoires de LAMAL ont cru de 7.4 % par an et les aides réduisant les primes de 1.5 % par an. La hausse de CHF 200 millions correspond à un rattrapage de 8 % de ces aides.
25. Actuellement, les assurés assument une participation minimale obligatoire aux coûts incluant une franchise de CHF 300 par an par adulte et une quote-part de 10 % des coûts au-delà de cette franchise, plafonnée à CHF 700 par an. Cette quote-part sera accrue à 20 % pour les adultes sans modifier le plafond de CHF 700 à verser.
26. Le nouveau système de rémunération des médecins n'est pas obligatoire, puisqu'il dépend d'une convention signée entre assureurs et pharmaciens. Cependant une large majorité des pharmaciens a adhéré à cette convention
27. Il s'agit aussi de la thérapie neurale, de la phytothérapie et des médecines anthroposophiques et chinoises.
28. Les hôpitaux tendent à allonger les durées d'hospitalisation car celles-ci sont plus coûteuses en début qu'en fin de séjour.
29. Aux Pays-Bas où les contrats sélectifs entre assureurs et fournisseurs de soins ont été autorisés, ceux-ci ne se sont pas développés en raison de leur coût élevé et un système de négociations collectives se poursuit (Tapay et Colombo, 2004).
30. Une proposition visant à résoudre ces problèmes est fournie dans (Holly et al., 2004).
31. Ces modèles de soins ne concernent que 8 % des assurés, un chiffre stable depuis quelques années. Tant que la compensation des risques restera trop sommaire, l'offre des caisses de managed care risque d'être limitée par peur d'attirer des assurés ayant des frais élevés de maladies. Le financement des hôpitaux qui n'est assuré que pour moitié par les caisses limite aussi les économies réalisées par la réduction des dépenses hospitalières liée au développement des réseaux de soins.
32. Au début de 2005, les dix médicaments les plus vendus étaient en moyenne 33 % plus élevés qu'en Allemagne selon le Surveillant des prix. L'écart de prix étant de l'ordre de 20 % pour les médicaments remboursés et de plus de 35 % pour ceux non remboursés.
33. Les nouveaux médicaments sont souvent commercialisés en Suisse avant de l'être dans les autres pays européens, toutefois l'admission plus aisée des produits génériques a été retardée. Au début des années 2000, seulement 7 400 médicaments disposaient d'une autorisation de commercialisation dont 2 500 étaient remboursés par l'assurance de base contre 20 000 dans le cas de la France.
34. Les prix des médicaments remboursés sont fixés par l'OFSP sur la base de comparaisons avec l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Danemark. Ces prix peuvent être révisés à l'expiration de leur brevet ou après quinze ans.

35. Selon cette réforme, les subsides fédéraux devront représenter 25 % des coûts pour 30 % de la population. Actuellement une personne sur trois bénéficie d'une réduction de prime.
36. Les prestations individuelles AI/AVS seront aussi mises sous responsabilité fédérale. Les cantons seront quant à eux entièrement responsables des écoles spéciales et des institutions d'aide aux personnes handicapées.
37. Il apparaît de fait que les cantons et les communes les plus avancés en matière de cyberadministration sont ceux dans lequel les pouvoirs exécutifs se sont engagés activement.
38. Les investisseurs étrangers dans des firmes helvétiques qui ne sont pas taxés sur leur revenu individuel en Suisse ne sont pas affectés par le problème de double taxation des dividendes, de sorte que ce problème n'affecte que peu le coût de financement des investissements des entreprises matures ayant accès aux marchés de capitaux internationaux.
39. Le projet de réforme propose d'exonérer 20 % à 40 % des dividendes de l'imposition de façon à réduire le problème de double taxation. Cette exonération serait limitée à 20 % pour les individus et 40 % pour les entreprises individuelles (fortunes commerciales). L'imposition des dividendes perçus par des entreprises de participation est soumise à une exonération si le niveau de cette participation excède un certain seuil.
40. Les estimations de pertes de revenus sont basées sur des données disponibles pour l'année 2002.
41. Les entreprises, dont les prestations ne sont pas soumises à la TVA et ne peuvent donc obtenir un remboursement au titre de l'impôt préalable, sont touchées par cette taxe. Il s'agit des écoles, des hôpitaux, des banques et des assurances. On estime qu'environ 60-65 % des revenus de TVA proviennent de l'imposition directe des consommateurs (Daepf, 2005). Le reste correspond à une taxe occulte dont une grande part est prélevée sur les administrations territoriales, de sorte qu'une hausse de TVA induit une redistribution entre ces administrations et la Confédération (SwissVAT, 2003).
42. L'analyse de la réforme a pris en compte les effets de la taxe occulte dans le calcul du taux uniforme. Un élargissement de la base imposable aurait par exemple des effets négatifs sur les recettes dans les parties du secteur financier soumis à l'impôt (surtout les assurances). Toutefois, les effets cumulés de l'élargissement à d'autres secteurs ainsi que de l'abolition des exceptions et des taux réduits l'emportent largement.
43. Un travail d'harmonisation fiscale du champ d'application et des délais perception, de l'introduction des seuils ou de forfait des impôts a été réalisé ces dernières années entre les cantons et la Confédération.
44. Ce paquet d'un montant global de ¾ à 1 % du PIB incluait trois éléments : un allègement de l'impôt sur le revenu des ménages, du droit de timbre sur les transactions financières et de la taxation sur la propriété de logement. Ce dernier aspect du projet, qui a été le plus contesté par les cantons en raison de son coût budgétaire excessif, est la principale cause du rejet. La réforme du droit des timbres a été adoptée en mars 2005; ceci a permis d'éliminer un désavantage fiscal affectant la place financière suisse.

Bibliographie

- Antolin, P., A. de Serres et C. de la Maisonneuve (2004), « Long-term budgetary implications of tax-favoured retirement plans », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 393, Paris.
- Bachmann, R, F. Müller et A. Balthasar (2004), « Rente un jour – rente toujours? », projet de recherche 4045-059697 dans le cadre du Programme national de recherche 45, Institut für Politikstudien Interface.
- Beck, K. (2004), « Enlissement de la réforme de la compensation des risques? », Risk Adjustment Network.
- Bodmer, F. (2004), « Why direct democracy could not stop the growth of government in Switzerland during the 1990's », Centre for Business and Economics, Université de Bâle.
- Bütler, M., O. Huguenin et F. Teppa (2005), « Why forcing people to save for retirement may backfire », *CEsifo Working Paper*, n° 1458, avril.
- Capgemini (2005), « OnLine Availability of Public Services: How is Europe Progressing? », rapport préparé pour la Commission européenne, Direction générale de l'information de la société et des médias, 3 mars.

- Conseil fédéral suisse (2004), Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Participation aux coûts), 26 mai.
- Conseil fédéral suisse (2005), Message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Managed Care), 15 septembre.
- Daepf, M. (2005), « Zur Taxe Occulte in der Mehrwertsteuer », Administration fédérale des finances.
- DFF (Département fédéral des finances) (2005a), « Révision totale de la loi relative à Publica : aperçu des diverses mesures », *Documentation de base*, 23 septembre.
- DFF (2005b), « La taxe sur la valeur ajoutée idéale », *Documentation de base*, 27 janvier.
- Domenighetti, G. et J. Quaglia (2001), « Analyse comparative de la performance du système sanitaire suisse », *La Vie économique*, revue de politique économique, 9-2001.
- Flückiger, Y. (2005), *Problèmes de l'État social*, éd. Rüegger, Zurich.
- Gerfin, M. et R. Leu (2005), « Le crédit d'impôt dépendant du revenu, pour lutter contre la pauvreté », *La Vie économique*, revue de politique économique, 5-2005.
- Holly, H., L. Gardiol, Y. Egli et T. Yalcin (2004), *Gesundheitsbasierter Risikoausgleich in der Schweiz. Eine Untersuchung mit Hilfe medizinischer Informationen aus vorhergehenden Spitalaufenthalten*.
- Keuschnigg, C. (2004), « Réforme de la fiscalité des entreprises, croissance et répartition », *La Vie économique*, revue de politique économique, 10-2004.
- Knupfer, C. et C. Knöpfel (2004), « Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? », *Vereinbarkeit von Beruf und Familie*, nr. 2, SECO/OFAS.
- Künzi, K. et M. Schärer (2003), « Qui paie pour la sécurité sociale et qui en profite? », résumé du projet de recherche n° 4045-059626 dans le cadre du Programme national de recherche 45, 31 mai.
- Leu, R. (2004), « Financement hospitalier moniste », Center for Studies in Public Economics, Université de Berne, 19 février.
- Müller, T., R. Abul Naga, B. van Baalen et C. Kolodziejczyk (2004), « Effets économiques de différentes propositions de réforme du système de sécurité sociale en Suisse », Rapport de synthèse, Université de Genève.
- Murer, E. (2005), « Les impasses de l'AI peuvent être dues à ses procédures elles-mêmes », *Le Temps*, 3 juin.
- OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2003a), *Vieillesse et politique de l'emploi – Suisse*, Paris.
- OCDE (2003b), *Transformer le handicap en capacité: Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes*, Paris.
- OCDE (2004a), *Le projet de l'OCDE sur la santé. L'assurance-maladie privée dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2006a), *Better managing sickness and disability – Norway, Poland and Switzerland*, vol. 1, Paris (à paraître).
- OCDE (2006b), *Examen OCDE des systèmes de santé. La Suisse*, Paris (à paraître).
- OFAS (2003), « Le passage à la retraite : trajectoires, facteurs d'influence et conséquences », *Aspects de la sécurité sociale*.
- OFAS (2004), « Wirkungsanalyse Bedürfnisabhängige Zulassungsbeschränkungen für neue Leistungserbringer (Art. 551 KVG) », *Forschungsbericht n° 3/04*.
- OFAS (2005), « Prévoyance professionnelle : la Commission LPP estime nécessaire d'agir pour une ultérieure diminution du taux de conversion », *Communiqué de presse*, 10 février.
- Oliveira Martins, J. , F. Gonand, P. Antolin, C. de la Maisonneuve et K.-Y. Yoo (2005), « The Impact of ageing on demand, factor markets and growth », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 420, Paris.
- Rae, D. (2005), « How to reduce sickness absences in Sweden: Lessons from international experience », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 442, Paris.

- Ramirez, J. (2002), « Age and school vintage effects on earnings profiles in Switzerland », *The Economics of Skills Obsolescence*, vol. 21.
- Schaltegger, C., M. Daepf et B. Jeitziner (2005), « Survol des réformes de base possibles pour le système fiscal suisse », *La Vie économique*, revue de politique économique, 5-2005.
- Schluep, K. (2003), « Besoins de financement de l'AVS (PC comprises) », *Aspects de la sécurité sociale*, OFAS, n° 10/03.
- Spycher, S., J. Baillod, J. Guggisberg et M. Schär Moser (2004), « Analyse des différences intercantionales dans l'assurance-invalidité », BASS, projet réalisé dans le cadre du Programme national de recherche 45 « Problèmes de l'État social », 13 janvier.
- Spycher, S. (2004), « La compensation des risques dans le cadre de la 3^e révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie », BASS, rapport final du groupe de travail sur la « Compensation des risques » mise en place par l'OFAS, 6 janvier.
- Surveillance des prix (2005), « Prix administrés et médicaments : Propositions de mesures sur les prix dans le domaine des médicaments pris en charge par les assurances-maladie ».
- SwissVAT (2003), « Qui supporte la charge financière et quels sont les effets secondaires d'une augmentation de la TVA? », Zurich, août.
- Tapay N. et F. Colombo (2004), « Private health insurance in the Netherlands : a case study », *OECD Health working papers*, n° 18.
- Wallart, N. (2005), « L'excès de réglementation en matière fiscale », *La Vie économique*, revue de politique économique, 5-2005.
- Wyss, K. et C. Knupfer (2003), « Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse », Rapport final, Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.
- Yoo, K.-Y. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 406, Paris.
- Zarin-Nejadan, M. (2004), *L'entreprise et l'impôt : Des distorsions du système suisse aux réformes fiscales*, collection Le Savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Chapitre 4

La concurrence contribue à la croissance

Le fonctionnement insatisfaisant de certains marchés de produits et le manque de concurrence nuisent au dynamisme de l'économie, notamment à la croissance de la productivité. Les comparaisons internationales confirment que la Suisse pâtit de la rigueur de sa réglementation relative aux marchés de produits, en particulier dans les secteurs abrités de l'économie. Ces prescriptions tirent en effet les prix vers le haut, lesquels figurent en moyenne parmi les plus élevés du monde. Les autorités sont pleinement conscientes de cette situation, et l'importance qu'elles accordent à la politique de la concurrence s'est renforcée. Une nouvelle loi sur les cartels est récemment entrée en vigueur, et le gouvernement a adopté un train de mesures en faveur de la croissance devant être mis en œuvre au cours de la législature actuelle, qui est destiné à lever les obstacles à la concurrence sur le marché intérieur, à libéraliser les industries de réseau et à ouvrir l'économie à la concurrence étrangère. Nous examinons dans ce chapitre les projets du gouvernement et les progrès accomplis dans les différents secteurs concernés, en vue d'identifier les domaines dans lesquels il faut aller plus loin.

Le nouveau cadre juridique relatif à la concurrence est maintenant en place

La loi révisée sur les cartels est entrée en vigueur en mai 2004, mais une période transitoire s'achevant au mois d'avril 2005 a été accordée aux entreprises afin qu'elles puissent s'adapter au nouveau système sans s'exposer à des sanctions immédiates¹. La version antérieure de cette loi n'était guère incisive, et peu de restrictions verticales et horizontales à la concurrence aux conséquences nuisibles ont été mises au jour. En vertu des prescriptions précédemment en vigueur, des sanctions ne pouvaient être appliquées qu'en cas de comportement anticoncurrentiel répété. En fait, aucune sanction n'a été imposée et seuls quelques accords horizontaux et verticaux ont été déclarés illicites. Le droit suisse de la concurrence a été rapproché de celui de l'Union européenne (UE) et d'autres pays de l'OCDE. Les principales nouveautés sont résumées dans l'encadré 4.1.

Encadré 4.1. Principaux éléments de la révision de la loi sur les cartels

- Des sanctions directes ont été introduites contre les cartels horizontaux et verticaux « durs » et contre les abus de position dominante. Le montant de la sanction peut aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices.
- Un programme de clémence a été mis en place.
- Certaines formes d'accords verticaux sur les prix et sur l'attribution de territoires sont désormais présumées entraîner la suppression d'une concurrence efficace.
- Si elles ont de sérieux motifs de soupçonner l'existence d'une infraction, les autorités de la concurrence pourront prendre de nouvelles mesures d'enquête, notamment ordonner des perquisitions.
- Les restrictions aux importations parallèles peuvent être levées pour un produit protégé par brevet si des conditions économiques et juridiques comparables prévalent dans le pays d'origine.
- Les membres de la Commission de la concurrence (ComCo), l'organe décisionnel du système suisse de droit de la concurrence, devront signaler leurs intérêts (tels que leur appartenance à des conseils d'administration d'entreprises) dans un registre prévu à cet effet.

Les nouvelles dispositions relatives aux sanctions directes prévues en cas d'infraction grave et le programme de clémence constituent une avancée du point de vue de l'effet dissuasif du droit de la concurrence. Mais leur impact reste encore à se faire sentir car ces changements ne sont pleinement entrés en vigueur qu'en avril 2005. Au cours de la période transitoire d'un an qui a précédé, la ComCo a dû faire face à plus d'un millier de notifications d'entreprises concernant la conformité de certains comportements ou accords à la nouvelle loi. Les ressources pouvant être consacrées aux enquêtes s'en sont trouvées réduites à la portion congrue, et, jusqu'à présent, aucun cartel « dur » n'a fait

l'objet de poursuite. Certains d'entre eux ont pu être démantelés pour éviter des sanctions (Stoffel, 2005). La ComCo devrait cependant rester vigilante. Selon la Commission elle-même, environ 10 % des cas notifiés auraient mérité des investigations plus approfondies.

La législation sur la concurrence pourrait encore être renforcée, principalement avec l'adoption du principe d'interdiction des pratiques anticoncurrentielles dommageables. La nécessité de faire la preuve d'un abus même dans les cas de cartels durs ralentit l'enquête et le processus décisionnel. Les nouvelles sanctions directes ne s'appliquent en effet qu'à certains agissements illicites (même s'il s'agit effectivement des plus dommageables); l'effet de dissuasion serait amélioré en étendant leur application à un champ plus large d'infractions (OCDE, 2005a). Enfin, de nombreux secteurs restent au moins en partie exonérés de l'application de la loi sur les cartels. Y figurent en particulier l'agriculture, les soins de santé et les industries de réseau, qui sont régis par des règles spécifiques. Les prescriptions légales en vigueur peuvent même varier d'un canton à l'autre. Tel est notamment le cas pour les assurances-incendie (encadré 4.2).

Encadré 4.2. **Le marché de l'assurance-incendie**

L'assurance-incendie est un monopole cantonal dans 19 cantons, mais correspond à un marché libre dans les sept autres. En 2003, le Secrétariat de la ComCo a ouvert une enquête préalable afin de déterminer si les assureurs privés étaient liés par un accord en matière de concurrence. Ces investigations ont montré que les primes des assureurs privés étaient supérieures de 13 % à celles des monopoles. Les assureurs privés ont fait valoir qu'ils devaient rentabiliser leur capital-risque, que les dépenses de marketing des monopoles étaient moindres, et que ces derniers bénéficiaient d'avantages fiscaux. L'enquête n'a pas permis de prouver l'existence d'une entente sur les prix entre les assureurs privés.

La ComCo en a conclu qu'il n'y avait pas lieu de recommander aux cantons en situation de monopole de libéraliser le secteur de l'assurance-incendie, elle n'a pas non plus suggéré aux cantons ayant un marché libéralisé d'instaurer un monopole. Néanmoins, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou de nouveaux accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne (UE) pourraient contraindre la Suisse à prendre en considération des demandes d'ouverture de ces marchés à la concurrence étrangère. Leur décloisonnement et leur ouverture à la concurrence étrangère pourraient déboucher sur une nouvelle situation concurrentielle propre à modifier radicalement l'équilibre des forces en présence.

Les ressources du Secrétariat de la ComCo sont restées relativement modestes. Alors que le Conseil fédéral avait promis de créer 15 postes supplémentaires à la suite de la révision de la loi sur les cartels, leur nombre a stagné aux alentours de 60 emplois en équivalent temps plein depuis 2003. En outre, la ComCo a été affectée par les réductions généralisées des dépenses fédérales ayant eu lieu dans le cadre du programme de maîtrise des dépenses publiques. Cette situation compromet la mise en œuvre efficace de la politique de la concurrence, que devait précisément favoriser cette révision législative, et ce d'autant plus que la ComCo se verra confier de nouvelles attributions concernant le contrôle de l'application de la nouvelle loi sur le marché intérieur (voir ci-après). Qui plus est, les modifications apportées à la législation ne garantissent pas l'indépendance des membres de la ComCo. Le registre des intérêts de ces personnes ne résout en effet que

partiellement les problèmes de conflit d'intérêts potentiels. Le Conseil fédéral nomme toujours à l'organe de décisions de la Commission des représentants de groupes d'intérêts (syndicat, fédération d'employeurs, petits exploitants agricoles ou consommateurs). La mise en œuvre effective des sanctions plus rigoureuses et du nouveau programme de clémence sera compromise si la Comco inclut des membres qui ont des liens avec les entreprises ou les secteurs qui font l'objet d'une application de la loi.

Les réformes relatives aux industries de réseau doivent s'accélérer

L'électricité et le gaz

L'approvisionnement en électricité est assuré par un petit nombre de grands fournisseurs supracantonaux intégrés verticalement et par quelque 900 petites entreprises, appartenant pour la plupart aux communes ou aux cantons². La structure du marché est source d'inefficiences et les prix sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE, alors que 60 % environ de la production est hydroélectrique. Il existe également des écarts de prix considérables entre les régions et les différentes catégories d'utilisateurs, qui pénalisent généralement les petites et moyennes entreprises (PME). En 2002, la loi sur le marché de l'électricité, qui visait à séparer les activités de transport, de production et de distribution de l'électricité et à garantir la transparence de la rétribution de l'acheminement de l'électricité sur le réseau, a été rejetée par votation populaire. En l'absence de prescriptions spécifiques sur l'électricité, la loi sur les cartels est actuellement utilisée pour réguler ce secteur, à la suite d'une décision rendue en 2003 par le Tribunal fédéral. Cette régulation *ex post* n'est cependant pas adaptée aux besoins spécifiques du marché. Les cantons peuvent en fin de compte s'y soustraire s'ils imposent un monopole local en matière de production et/ou de distribution de l'électricité, afin de protéger ce qui représente pour eux et/ou pour leurs communes, une source de recettes considérable³. Si la loi sur les cartels s'est traduite dans une certaine mesure par une accentuation des pressions concurrentielles sur le marché de l'électricité et par une baisse des prix, ces phénomènes ont essentiellement bénéficié aux grandes sociétés et non aux PME, seules les premières étant en mesure d'exercer des pressions sur leurs fournisseurs. Par ailleurs, la loi sur les cartels ne contient aucune disposition régissant de manière satisfaisante l'accès des tiers au réseau, ni les échanges transfrontaliers d'électricité.

Conscient de ces difficultés, le gouvernement fédéral a préparé un nouveau train de réformes composé principalement de deux propositions. *La première* est un projet de loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) réunissant les principales dispositions de la plupart des réformes du marché de l'électricité, y compris un accès réglementé au réseau, un opérateur chargé du système de transport et une autorité de régulation indépendants. En outre, à la demande des adversaires des précédentes réformes, des mesures plus vigoureuses ont été proposées pour éviter une pénurie de production à plus long terme et permettre aux petits consommateurs d'accéder à des tarifs, s'ils ne désiraient pas choisir leur fournisseur. Ce projet de loi, qui est actuellement examiné par le Parlement, prévoit une ouverture progressive du marché, qui sera d'abord libéralisé pour les entreprises, puis pour les ménages, un référendum pouvant être organisé avant l'ouverture complète du marché. En outre, le projet de loi envisage une révision de la loi existante sur l'Énergie afin d'accroître la production d'électricité par des énergies renouvelables. *La deuxième composante* du train de réformes réside dans un projet de loi sur les installations électriques (LIE), destiné à aligner rapidement la législation suisse sur les dispositions clés de la législation de l'UE relative aux échanges transfrontaliers d'électricité. Pour l'heure, les

transactions avec les entreprises étrangères sont négociées de gré à gré. Étant donné sa position géographique centrale en Europe en tant que grand centre de transit et de négoce d'énergie électrique, la Suisse doit s'adapter aux évolutions observées au niveau de l'UE. Dans l'intervalle, une société nationale privée, Swissgrid, a été créée en 2005 pour gérer l'ensemble du réseau. Cette société commune regroupe sept grandes sociétés d'électricité. La ComCo leur a imposé des conditions destinées à garantir une concurrence loyale, telles la nécessité d'assurer sans discrimination l'accès des tiers au réseau et de rendre publics les tarifs pratiqués. Les sociétés ont formé un recours contre certaines de ces conditions, bien que celles-ci soient calquées sur les dispositions en vigueur dans d'autres pays. Ce recours va retarder la mise en place effective de Swissgrid.

La loi actuelle relative au gazoduc permet un accès des tiers au réseau de distribution du gaz à haute pression et identifie l'Office fédéral suisse pour l'Énergie comme l'autorité d'arbitrage des conflits. L'industrie gazière a récemment complété la législation existante par un « accord coordonné en matière de transport ». Des discussions concernant des efforts supplémentaires de libéralisation avaient été engagées dans le secteur du gaz, mais elles ont été abandonnées après le rejet de la loi sur le marché de l'électricité en 2002. Le marché du gaz naturel est contrôlé par des monopoles régionaux et son prix est un des plus élevés de la zone OCDE. La ComCo n'a ouvert aucune enquête en vue d'identifier d'éventuels abus de position dominante.

Les télécommunications

La libéralisation du secteur des télécommunications est bien avancée. De nouveaux acteurs ont fait leur apparition dans la téléphonie fixe et le pays compte quatre opérateurs de téléphonie mobile. Les prix ont diminué de 40 % entre 1998 et 2000, mais ils sont restés stables depuis lors. Au cours des derniers mois, de nouvelles baisses de prix ont été enregistrées et l'arrivée de nouveaux opérateurs comme les plus grands distributeurs Migros et Coop pourrait intervenir. Si les prix sont actuellement proches de la moyenne de l'OCDE, les tarifs d'interconnexion sont relativement élevés en termes de comparaison internationale. Une décision de la Commission fédérale de la communication (ComCom), l'autorité de régulation du secteur, selon laquelle ces tarifs devaient être revus à la baisse avait été annulée à la suite d'un recours en justice formé par Swisscom, l'opérateur historique, qui reste contrôlé par l'État à hauteur de 60 %. En 2005, la ComCom a de nouveau jugé que les tarifs d'interconnexion devaient être abaissés et elle a pris une décision similaire. Swisscom a de nouveau déposé un recours auprès de la plus haute juridiction fédérale. Il pourrait s'écouler jusqu'à un an avant que celle-ci ne se prononce sur le dossier.

La principale question en suspens reste celle du dégroupage de la boucle locale, qui permettrait aux autres acteurs du marché d'offrir leurs services sur un pied d'égalité avec l'opérateur historique. Le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur de ce dégroupage. Sa décision a néanmoins fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral, qui a tranché en faveur du requérant après avoir estimé qu'il n'existait pas une base légale suffisante pour imposer le dégroupage. Celui-ci devrait être introduit dans le cadre de la révision actuelle de la loi sur les télécommunications, dont l'examen est en cours au Parlement. C'est un élément important pour la concurrence sur les segments de la transmission de données à haut débit et pour le développement de services d'accès à Internet peu coûteux. Dans ce contexte, les propositions parlementaires visant à ne réaliser qu'un dégroupage temporaire pour certains services (l'ouverture de l'accès *bistream* pourrait être limitée à

2 ans) apparaissent excessivement timides pour renforcer de façon effective la concurrence dans ce secteur.

Les services postaux

La Loi fédérale sur la poste, modifiée en 2003, a divisé le marché en trois segments :

- les services réservés, qui sont fournis exclusivement par La Poste suisse dans le cadre d'un monopole et pour lesquels elle a une obligation de service universel ;
- les services non réservés, qui sont fournis par La Poste suisse en concurrence avec d'autres opérateurs et pour lesquels elle a également une obligation de service universel ;
- les services libres.

Les restrictions relatives aux services réservés ont été réduites aux lettres au 1^{er} janvier 2004 et seront de nouveau réduites à la limite de poids de 100g le 1^{er} avril 2006. En outre, au premier semestre 2006, le ministère responsable devra soumettre des propositions au Conseil fédéral sur la stratégie future de libéralisation du marché postal car le secteur réservé de La Poste reste nettement plus étendu en Suisse que dans la plupart des autres pays européens, et le rythme de la libéralisation est plus lent que dans l'Union européenne. Dans l'UE, les services réservés devront par exemple être réduits jusqu'à une limite de poids de 50 g à partir du 1^{er} janvier 2006. Plusieurs pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Slovaquie ont néanmoins décidé de libéraliser complètement leur marché quelques années avant la date prévue pour cette libéralisation totale (Directive 2002/39/EC). La Norvège, bien que ne faisant pas partie de l'UE, a aussi pris une décision similaire. Tous ces pays rejoindront l'Estonie, la Finlande et la Suède qui ont déjà totalement libéralisé leur marché postal. Il est aussi important d'éviter que La Poste ne subventionne certaines de ses activités soumises à la concurrence avec des recettes perçues pour financer le service universel. A ce titre, une séparation des comptes de La Poste est nécessaire et doit faire l'objet d'un contrôle rigoureux par un organisme indépendant de régulation⁴. En fait, dans son premier rapport, Postreg, le régulateur, a lancé un débat avec La Poste concernant certains principes de comptabilité.

Les transports ferroviaires

À la fin des années 90, la première phase du processus de libéralisation de ce secteur a débouché sur une séparation des infrastructures et des transports au sein des chemins de fer fédéraux, la réglementation de l'accès au réseau, l'introduction de procédures d'appel d'offres et la libéralisation du trafic de marchandises. À la suite de cette première phase, la concurrence s'est accentuée dans le domaine du transport de marchandises, mais celui du transport de voyageurs fait toujours l'objet de restrictions, telles que le droit exclusif accordé aux Chemins de fer fédéraux (CFF, la principale entreprise publique de transport ferroviaire) de fournir des services de transport de voyageurs sur longue distance. En outre, l'attribution des sillons et la fixation des prix relèvent d'une entité regroupant les entreprises du secteur. Une supervision effective de cet organisme est donc nécessaire même si la commission d'arbitrage instaurée pour éviter les risques de conflits d'intérêt n'a eu qu'à s'occuper de deux plaintes. Il serait préférable d'autoriser cette commission à mener des enquêtes à sa propre initiative, ce qui est envisagé dans le cadre de la seconde phase de la réforme des chemins de fer (OCDE, 2005b). Cette réforme, actuellement examinée par le Parlement, vise aussi à harmoniser le financement de l'infrastructure et

les normes techniques, de manière à ouvrir plus largement le marché du transport ferroviaire, notamment pour le trafic transfrontalier. Dans ce contexte, la Suisse et l'UE négocient en ce moment la reprise des « premier et deuxième paquets ferroviaires » communautaire. Leur intégration impliquerait la libéralisation complète du transport de marchandises, initialement limitée au réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF), puis élargie à l'ensemble du réseau. Le projet de réforme comprend également des mesures destinées à stimuler la concurrence, consistant notamment à rendre les appels d'offres obligatoires pour les services de transport régional de voyageurs dans certains cas, alors qu'ils sont aujourd'hui facultatifs.

Le niveau des aides à l'agriculture est extrêmement élevé

La Suisse arrive en tête des pays de l'OCDE sur le plan des aides publiques octroyées à l'agriculture. En 2004, l'équivalent subvention à la production (ESP) – l'indicateur utilisé par l'OCDE pour mesurer le niveau d'aide global dont bénéficie l'agriculture – représentait plus de 70 % du revenu agricole brut, soit un taux deux fois et demie plus élevé que la moyenne de l'OCDE. Le soutien à l'agriculture n'a pas sensiblement diminué au cours des dernières années, même si les réformes ont contribué à le faire évoluer vers des instruments favorisant davantage les mécanismes de marché. Dans le cadre de ce processus, la subordination des aides à des objectifs environnementaux a également contribué à améliorer les résultats obtenus sur le plan écologique.

Le secteur agricole peut être divisé en plusieurs segments, pour lesquels l'orientation de la réglementation diffère. Bien que les prix du sucre suivent l'évolution du marché mondial à un niveau plus élevé, aucune concurrence n'est possible sur le segment de la production sucrière en raison de la manière dont la compagnie publique de raffinage exerce son monopole de fait. Sur d'autres marchés, des règles de contingentement ou de tarification limitent la concurrence des importations. Selon la Constitution suisse, l'agriculture doit, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribuer à assurer la sécurité de l'approvisionnement de la population, la conservation des ressources naturelles et l'occupation décentralisée du territoire. Certains changements sont actuellement en cours. Le programme baptisé *Politique agricole 2007* prévoit l'abolition du contingentement laitier d'ici 2009 et a déjà assoupli le régime de contingentement des importations de viande, tandis que les accords agricoles conclus avec l'UE, qui sont entrés en vigueur en mars 2005, ouvriront davantage les marchés du fromage et des produits horticoles. Dans le cadre du second groupe d'accords bilatéraux avec l'UE, des mesures facilitant les échanges de produits alimentaires transformés ont été adoptées. Néanmoins, le rythme des réformes reste lent et le secteur fortement réglementé. Une baisse importante des prix des produits alimentaires, qui sont supérieurs de 45 % environ à ceux observés dans l'UE, passe par une accélération des réformes. D'un autre côté, le secteur agricole lui-même bénéficierait d'une augmentation générale des pressions concurrentielles, qui contribuerait à la fois à réduire les coûts des facteurs de production et les marges de distribution.

La mise en place du marché intérieur n'est pas encore achevée

La loi sur le marché intérieur (LMI) de 1995 visait à réduire les restrictions imposées en matière d'accès au marché par les cantons et les communes. Elle définissait les règles régissant l'accès au marché en accord avec celles du marché unique de l'UE. La ComCo doit veiller au respect de cette loi, et peut adresser des recommandations aux cantons et aux

communes, mais elle n'est pas habilitée à rendre des décisions contraignantes. Les restrictions à la liberté d'accès au marché peuvent cependant faire l'objet de recours de la part de particuliers ou d'entreprises. Toutefois, plusieurs raisons expliquent que les progrès réalisés en matière d'accès au marché ont été très lents :

- le Tribunal fédéral a privilégié dans sa jurisprudence le principe du fédéralisme par rapport à celui du marché intérieur ;
- la loi elle-même offre encore des marges de manœuvre considérables en termes de restrictions à la liberté d'accès au marché ;
- peu de recours ont été interjetés, la durée et le coût des procédures – dont l'issue est par ailleurs incertaine – ayant un caractère dissuasif ;
- Un fossé s'est donc creusé entre les objectifs et les effets de la LMI (Conseil fédéral, 2004).

Les gains macroéconomiques initialement retirés de l'achèvement de la mise en place d'un marché intérieur pleinement intégré seraient peut-être modestes, mais les gains dynamiques seraient probablement importants à moyen terme, notamment sur certains marchés où les économies d'échelle et les synergies sont sous-exploitées. Par ailleurs, la reconnaissance des qualifications professionnelles entre cantons soulève toujours des difficultés. Quelque 250 000 personnes (7 % de la population active) sont concernées. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a proposé de réviser la LMI. Le projet de réforme actuellement discuté au Parlement suggère de retirer aux cantons les marges de manœuvre dont ils disposent encore pour limiter l'accès au marché, notamment en accordant aussi l'accès au marché quand un établissement est déplacé d'un canton à l'autre; de veiller à ce que les procédures de reconnaissance intercantonale des certificats de capacité relatifs aux métiers relevant de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE soient au moins aussi tolérantes que les règles communautaires, garantissant du même coup que des citoyens suisses ne soient pas défavorisés par rapport à ceux de l'UE; et de renforcer la fonction de surveillance de la ComCo, qui disposerait d'un droit de recours lui permettant de contester les décisions administratives qu'elle juge contraires à la LMI. L'aboutissement de ces recours pourrait toutefois se révéler difficile, dans la mesure où les cantons conserveront le droit de restreindre l'accès au marché, même si ce droit sera limité par la réforme actuellement débattue au Parlement. En définitive, les résultats obtenus dépendront en premier lieu de la volonté des cantons d'être prêt à accepter comme équivalente les règles et réglementations d'autres juridictions et, en second lieu, de la capacité de la ComCo à assurer le respect effectif de la loi révisée. L'harmonisation des règles restera aussi importante. Ainsi, dans le secteur de la construction, les différences entre normes cantonales impliquent que les plans établis dans un canton ne peuvent être utilisés dans un autre.

Le secteur des marchés publics devrait être unifié

Le secteur des marchés publics est d'une taille considérable, puisqu'il représente près de 10 % du produit intérieur brut (PIB). L'essentiel des marchés publics sont conclus par les cantons et les communes. La législation régissant ces marchés a été alignée sur le droit international – à savoir les règles de l'OMC – et des accords bilatéraux ont été conclus avec l'UE. La législation prévoit des procédures d'adjudication et des seuils différents pour les marchés de fournitures, de services et de construction. Diverses instances sont chargées de traiter les plaintes et recours en la matière, ainsi que de veiller à ce que la Suisse s'acquitte de ses obligations internationales.

Malgré la sophistication du système en place, l'ouverture des marchés publics ne semble pas avoir beaucoup avancé, en particulier au niveau régional et local. Plusieurs facteurs expliquent le manque de concurrence dans ce secteur. *Premièrement*, la valeur de nombreux marchés publics est inférieure au seuil à partir duquel une procédure d'adjudication doit être organisée. *Deuxièmement*, le droit des marchés publics n'est pas harmonisé entre les différents niveaux d'administration, ni entre les entités administratives de même niveau. La situation juridique est extrêmement complexe, malgré l'existence d'une coordination intercantonale. Par ailleurs, l'efficacité concrète du système repose sur le droit de recours, dont l'utilisation est freinée par le coût élevé des procédures judiciaires. *Troisièmement*, le niveau des seuils différerait également d'un canton à l'autre. Toutefois, des efforts ont été déployés en vue d'améliorer la situation, en harmonisant les prescriptions légales en vigueur. En outre, un portail Internet relatif aux marchés publics (www.simap.ch) est mis en place afin de centraliser les appels d'offres fédéraux et cantonaux. Ces efforts conduiront à une révision de la loi fédérale sur les marchés publics, ainsi que le prévoit le train de mesures du gouvernement en faveur de la croissance, l'objectif étant d'établir des conditions adéquates pour unifier le marché dans ce domaine. Même une unification partielle entraînerait des économies substantielles, estimées entre 400 millions et 1 200 millions de francs suisses (0.1 à 0.3 point de PIB), selon les autorités⁵.

Les entraves techniques et autres obstacles à la concurrence étrangère devraient être réduits

Les entraves techniques au commerce ont certes diminué depuis l'adoption de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce en 1995, mais des prescriptions administratives et techniques différentes de celles des principaux partenaires commerciaux s'appliquent toujours dans des domaines tels que la production, l'emballage et l'étiquetage. Or, ces prescriptions renchérissent les produits importés, et empêchent même l'entrée de divers articles en Suisse. Ainsi, une crème doit être commercialisée sous le libellé générique de « Rahm » et être conforme à des critères plus stricts de composition en matière grasse que la crème allemande, qui est appelée « Sahne ». Proposer à la fois « Rahm » et « Sahne » dans les rayons n'est pas autorisé sous prétexte que les consommateurs seraient induits en erreur en achetant un produit avec la teneur en matière grasse de « Rahm » s'ils se procurent le produit « Sahne » (Stoffel, 2005). En 2004, la ComCo a appelé le Parlement à adopter le principe de l'arrêt « Cassis de Dijon ». Selon cet arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) qui a fait jurisprudence, une marchandise peut être commercialisée dans le pays importateur lorsqu'elle respecte les prescriptions légales et les procédés de fabrication du pays exportateur (Comco, 2005). En mai 2005, le Conseil fédéral a proposé de transposer unilatéralement ce principe dans le droit suisse. Il s'agit là d'une rupture avec l'approche adoptée précédemment en vue de réduire ces obstacles non tarifaires aux échanges, qui reposait sur des négociations avec l'UE menées au cas par cas concernant l'équivalence des prescriptions avant de s'abstenir à imposer des normes suisses. Si cette proposition est approuvée par le Parlement, l'introduction de ce principe se traduira par une baisse des coûts pour les entreprises et une réduction des prix pour les consommateurs, ce qui est très souhaitable. L'éventuelle soumission des produits pharmaceutiques à cette mesure reste toutefois une question ouverte.

Ce niveau plus élevé des coûts et des prix en Suisse tient également à l'interdiction éventuelle des importations parallèles de produits protégés par brevet par le détenteur du brevet. Les possibilités d'arbitrage semblent considérables pour les produits pharmaceutiques

et certains biens de consommation durables. La proposition d'autoriser les importations parallèles (via le passage au régime de l'épuisement international ou régional au niveau UE en droit des brevets) a suscité une vive controverse. Le Conseil fédéral a rejeté ce changement en 2002 (Conseil fédéral, 2002), parce que ses gains estimés semblaient très faibles – entre 0.0 et 0.1 % du PIB (Plaut/Frontier Economic, 2002), qu'une telle initiative pouvait impliquer des risques sanitaires, et qu'elle était susceptible de réduire les incitations à la recherche. Plus récemment, la proposition de négocier avec la Commission européenne l'élargissement du régime d'épuisement régional appliqué par l'UE en droit des brevets, qui aurait permis des importations parallèles pour les produits brevetés en provenance des pays de l'Union, a également été écartée (Conseil fédéral, 2004). Les gains estimés d'une telle initiative ont, là encore, été jugés trop modestes, notamment parce que le fait de s'entendre avec l'UE sur l'adoption de ce principe aurait exigé son application au droit des marques et aux droits d'auteur, qui relèvent actuellement du principe libéral de l'épuisement international en Suisse, mais pas dans l'UE. Le gouvernement fédéral est donc favorable au *statu quo*, qui permet à la ComCo d'intervenir si des conditions de commercialisation comparables à celles de la Suisse prévalent dans le pays d'origine. Cette disposition ne peut toutefois être appliquée qu'au cas par cas. En outre, même si la ComCo se montrait hyperactive, il existerait encore des obstacles aux échanges sous la forme, par exemple d'obligation d'enregistrement qu'il faudrait surmonter pour que la situation change véritablement (Gardiol et Raess, 2005). D'un autre côté, les précédentes estimations de gains très réduits induits par une libéralisation des importations parallèles pourraient être sous-estimées⁶ et le passage au régime d'épuisement international en droit des brevets ou l'adoption unilatérale du régime d'épuisement régional est préconisé par la ComCo. Selon le Conseil fédéral, dont l'avis repose sur une étude de Strauss et Katzenberger (2002), cette dernière solution n'est toutefois pas possible. D'autres experts dans ce domaine, qui s'accordent aussi sur l'impossibilité de l'adoption unilatérale du principe d'épuisement régional sur la base des exemptions aux zones de libre échange, prévues par l'article XXIV du GATT, indiquent que, selon l'article XX du GATT, il est possible d'appliquer différents régimes d'épuisement à différents pays sur la base d'une approche au cas par cas si le choix des pays est lié à des critères objectifs tels qu'une protection suffisante du droit de propriété intellectuelle, l'absence de régulation sur les prix et des niveaux de vie comparable⁷. Ce deuxième avis paraît proche de ce qui déjà autorisé en invoquant la loi sur les cartels.

Le gouvernement fédéral a engagé des négociations préliminaires avec les États-Unis en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange. Cette initiative est basée sur une nouvelle stratégie pour la politique économique extérieure adoptée par le Conseil fédéral en janvier 2005. Selon cette stratégie, la Suisse est consciente de l'importance que revêt l'existence d'un système commercial multilatéral efficace, en particulier pour une petite économie ouverte. Les autorités considèrent toutefois qu'elles doivent s'adapter à la multiplication des accords commerciaux préférentiels, et veiller à ce que les exportateurs suisses ne soient pas pénalisés par une discrimination résultant des accords de ce type auxquels la Suisse n'est pas partie prenante (OCDE, 2005d). Dans le même temps, la Confédération considère à juste titre que le marché helvétique devrait être ouvert à la concurrence, tant sur le plan national qu'international. Il est important de nouer des liens plus étroits avec les États-Unis, qui constituent le deuxième marché d'exportation après l'Allemagne, la première destination des flux d'investissement direct à l'étranger et le principal investisseur en Suisse. La négociation d'accords de ce type, qui pourrait également avoir lieu avec d'autres partenaires importants, serait en outre susceptible d'accélérer le rythme des réformes dans certains secteurs.

Évaluation

L'importance accordée à la politique de la concurrence par les pouvoirs publics s'est renforcée. La version révisée de la loi sur les cartels donne aux autorités suisses de la concurrence de nouveaux moyens importants pour lutter contre les restrictions, et rapproche la législation suisse des normes internationales. Dans le prolongement de la stratégie adoptée par le gouvernement en faveur de la croissance, une série de réformes ont été engagées. Les efforts déployés pour renforcer la concurrence devraient être résolument poursuivis. De nombreux projets de réformes, actuellement examinés par le Parlement, doivent encore être approuvés et mis en œuvre. L'adoption du principe de l'arrêt « Cassis de Dijon » – récemment proposée par le gouvernement –, qui réduirait davantage les entraves techniques au commerce, constituerait une avancée importante, pour autant qu'elle ne soit pas compromise par de nombreuses exemptions. Dans le même ordre d'idées, la signature d'accords de libre-échange avec des partenaires importants, tels que les États-Unis, pourrait favoriser la concurrence.

Néanmoins, bien des mesures peuvent encore être prises pour stimuler davantage la concurrence (encadré 4.3), ce qui bénéficierait aux consommateurs et entraînerait une augmentation des gains de productivité essentielle pour accroître le potentiel de croissance de l'économie. La culture de la concurrence doit encore être consolidée, grâce à

Encadré 4.3. **Recommandations concernant la politique de la concurrence**

Réforme et application du droit de la concurrence

- Garantir l'indépendance politique de la Commission de la concurrence (ComCo) en écartant les membres qui représentent des intérêts économiques.
- Accroître les ressources de la ComCo.
- Passer du principe de l'abus au principe de l'interdiction.

Renforcer la concurrence dans les secteurs abrités

- Dans les télécommunications, procéder au dégroupage de la boucle locale et réduire les tarifs d'interconnexion.
- Libéraliser les secteurs de l'électricité et du gaz d'une manière compatible avec les règles de l'Union européenne (UE).
- Accélérer le rythme de la réforme des services postaux.
- Poursuivre l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence étrangère via l'adaptation de la législation suisse au 1^{er} et 2^e paquet ferroviaire de l'UE, comme prévu par la seconde phase de la réforme des chemins de fer.
- Améliorer les règles relatives aux marchés publics.
- Réviser la loi sur le marché intérieur afin de garantir la liberté d'établissement et de renforcer le rôle de la ComCo, de manière à réduire les pratiques restrictives.

Ouvrir l'économie à la concurrence étrangère

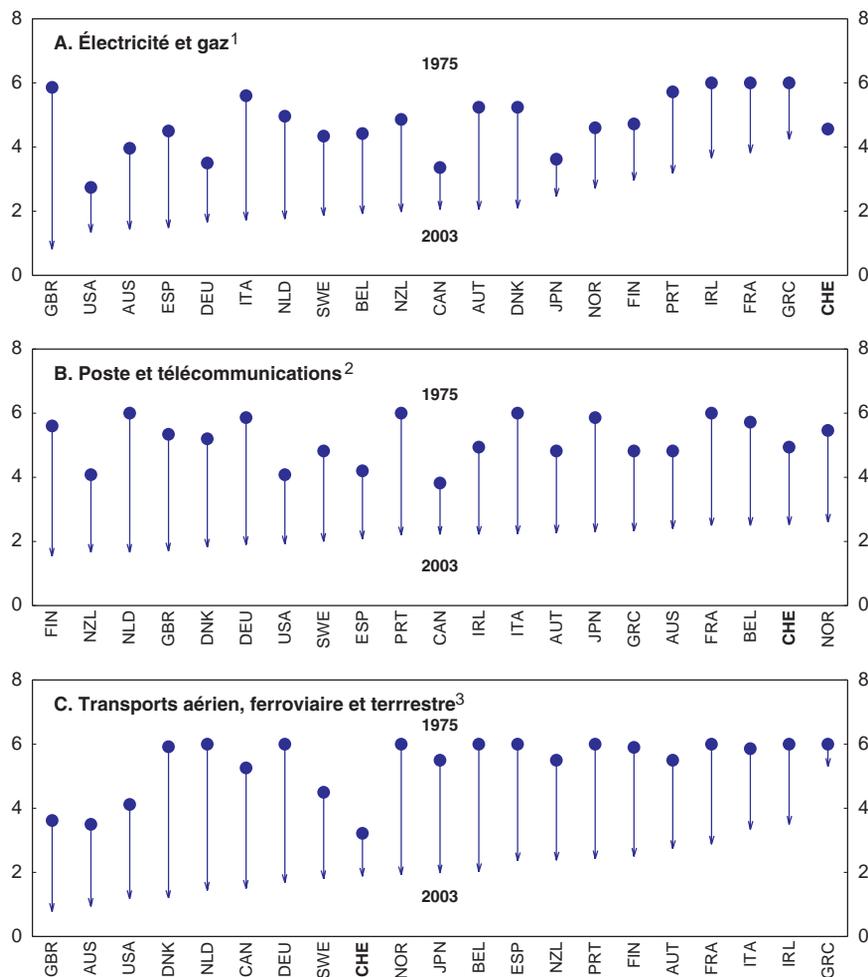
- Revoir à la baisse la protection du secteur agricole.
- Rendre plus effective la concurrence des importations de produits protégés par des brevets.
- Adopter le principe de l'arrêt « Cassis de Dijon » pour réduire les entraves techniques au commerce.

l'application déterminée des nouvelles dispositions de la loi révisée sur les cartels. Il est également possible d'améliorer encore le cadre de la concurrence par d'autres initiatives, notamment en garantissant l'indépendance économique et politique de la ComCo ou en passant du principe de l'abus au principe de l'interdiction en matière de cartels.

Les industries de réseau n'ont été que partiellement libéralisées jusqu'ici, et les progrès accomplis varient d'un secteur à l'autre. En général, les efforts de réforme déployés ont été moins ambitieux que dans l'UE (graphique 4.1), qui n'est pas elle-même une

Graphique 4.1. Orientation de la réglementation dans quelques industries de réseaux

Échelle de 0 à 6, du plus au moins ouvert à la concurrence



1. Cet indicateur est la synthèse de la réglementation sur les barrières à l'entrée, les participations publiques et l'intégration verticale pour l'électricité et le gaz et la structure du marché pour le gaz.
2. Cet indicateur est la synthèse de la réglementation sur les barrières à l'entrée, les participations publiques et l'intégration verticale pour la poste et les télécommunications et la structure du marché pour les télécommunications.
3. Cet indicateur est la synthèse de la réglementation sur les barrières à l'entrée pour les transports aérien, ferroviaire et terrestre, les participations publiques pour les transports aérien et ferroviaire, et la structure du marché et l'intégration verticale pour le rail.

Source : Hoj, J. (2005), « The OECD Indicators of Competition Law and Policies », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

référence en matière de réformes. Les avancées dans ces secteurs sont ralenties par des actions en justice et la réticence de la population aux réformes. Dans ce domaine, obtenir l'approbation de la réforme du secteur de l'électricité, qui semble constituer une bonne base pour sa libéralisation, constitue probablement le principal enjeu. Néanmoins, il conviendrait également d'accélérer les réformes dans les secteurs du gaz et des services postaux.

Il est essentiel que la révision de la loi sur le marché intérieur soit approuvée pour éliminer les obstacles régionaux et locaux au bon fonctionnement du marché national. Néanmoins, la réalisation de cet objectif exigera également que les cantons coopèrent, et qu'ils veillent à ce que la ComCo puisse assurer le respect effectif de la loi révisée. Le marché intérieur reste excessivement cloisonné en raison des pouvoirs d'intervention considérables dont disposent les cantons. Il en résulte d'importants écarts de prix dans certains domaines, tels que les professions libérales et la construction. Ces prescriptions se traduisent par des barrières à l'entrée, tandis que les procédures de passation des marchés publics favorisent souvent les entreprises locales. Par ailleurs, les cantons contrôlent fréquemment l'offre et les prix dans les industries de réseau.

Une ouverture accrue à la concurrence internationale irait également dans le bon sens. Une ouverture plus rapide s'impose notamment dans l'agriculture, qui reste davantage subventionnée que dans tout autre pays de l'OCDE. De surcroît, une concurrence plus effective des importations de produits protégés par des brevets serait bénéfique dans certains secteurs.

Notes

1. Ce chapitre examine le programme du gouvernement et les progrès réalisés dans le domaine de la concurrence, thème qui a fait l'objet d'une étude plus approfondie dans la précédente Étude. Des travaux nouveaux et plus détaillés ont aussi été réalisés récemment par l'OCDE sur ces questions, y compris celles relatives au cadre concurrentiel et réglementaire et au secteur de l'électricité (OCDE, 2005a, 2005b, 2005c).
2. Pour un examen approfondi de la réforme du secteur de l'électricité, voir OCDE (2005c).
3. Le canton de Fribourg a instauré un monopole dans le domaine de l'électricité afin d'échapper à l'application de la loi sur les cartels peu après que le Tribunal fédéral eut jugé que le refus d'accès au réseau violait cette loi. Le canton de Vaud a mis en place un monopole similaire en avril 2005, pour la même raison.
4. Le besoin d'un organisme indépendant de régulation a été reconnu par un rapport commissionné par les autorités afin d'effectuer une évaluation initiale de l'impact de la libéralisation du secteur postal (Wik-Consult, 2005). Pour une discussion plus détaillée sur ce secteur voir aussi (OCDE, 2005b).
5. Une large fraction des marchés publics, estimée à CHF 30 milliards, pourrait être soumise à des règles unifiées. Ceci explique l'importance des économies potentielles estimées par les autorités sur la base d'une étude effectuée à ECOPLAN.
6. Selon une étude précédente commanditée par le Conseil fédéral (Conseil fédéral, 2002), libéraliser les importations parallèles augmenterait le PIB de moins de 0.1 %, même si les prix des importations parallèles devaient baisser de 14 à 32 % dans le cas des médicaments et de 4 à 8 % pour les biens de consommation. Un tel effet apparaît cependant faible. Pour les seules dépenses pharmaceutiques, qui représentent 1¼ pour cent du PIB, une estimation approximative laisse à penser qu'une réduction de moitié de l'écart de prix avec ceux de l'Union européenne, qui sont en moyenne inférieurs de plus de 40 % aux prix pratiqués en Suisse, générerait des économies représentant environ ¼ pour cent du PIB. Cette estimation approximative ne prend cependant pas en compte les effets possibles de second et de troisième tour d'une libéralisation des importations parallèles (le producteur peut par exemple modifier la conception du produit pour segmenter les marchés, aligner les prix de sorties d'usines entre les marchés ou, comme effet de troisième tour, réduire les dépenses de R-D).
7. Voir par exemple Kraus (2004) pour une vue d'ensemble. Il est notable que les problèmes légaux posés par l'adoption unilatérale du principe « Cassis de Dijon » proposée par le Conseil fédéral sont de nature similaire à ceux liés au régime d'épuisement régional pour les produits protégés par les brevets.

Bibliographie

- ComCo (2005), Rapport annuel 2004 de la Commission de la concurrence, Berne.
- Conseil fédéral (2002), « Importations parallèles et droits des brevets », rapport, novembre.
- Conseil fédéral (2004), « Importations parallèles et droit des brevets, Épuisement régional », décembre.
- Conseil fédéral (2004), « Message relatif à la révision de la loi sur le marché intérieur », Berne.
- Gardiol, L. et P. Raess (2005), « Nouvelle loi sur les cartels, importations parallèles et niveau des prix en Suisse », *La Vie économique*, revue de politique économique, n° 6-2005.
- Kraus, D. (2004), « Les importations parallèles de produits brevetés », Publications du Centre d'Études juridiques européennes, Genève.
- OCDE (2005a), « Réforme réglementaire – Examen de la Suisse – Chapitre 3 », DAF/COMP(2005)21.
- OECD (2005b), « A Framework for High Quality Regulation: Air Transport, Rail, Postal and Telecommunication Services », GOV/PGC/REG(2005)9.
- OCDE (2005c), « Electricity Reform in Switzerland », IEA/SLT(2005)26.
- OCDE (2005d), « Review of Regulatory Reform and Market Openness in Switzerland », TD/TC/WP/RD(2005)5.
- Plaut/Frontier Economics (2002), *Erschöpfung von Eigentumsrechten: Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Schweizer Volkswirtschaft*.
- Stoffel, W. (2005), Conférence de presse de la ComCo du 5 avril, www.weko.ch.
- Straus, J. and P. Katzenberger (2002), « Parallelimporte, Rechtsgutachten zur Erschöpfung im Patentrecht » Max-Planck Institut, Munich.
- Wik-Consult (2005), « Évaluation du marché postal en Suisse », Rapport pour l'autorité de régulation postale PostReg, juillet.

Chapitre 5

Marges d'amélioration dans le domaine de l'innovation

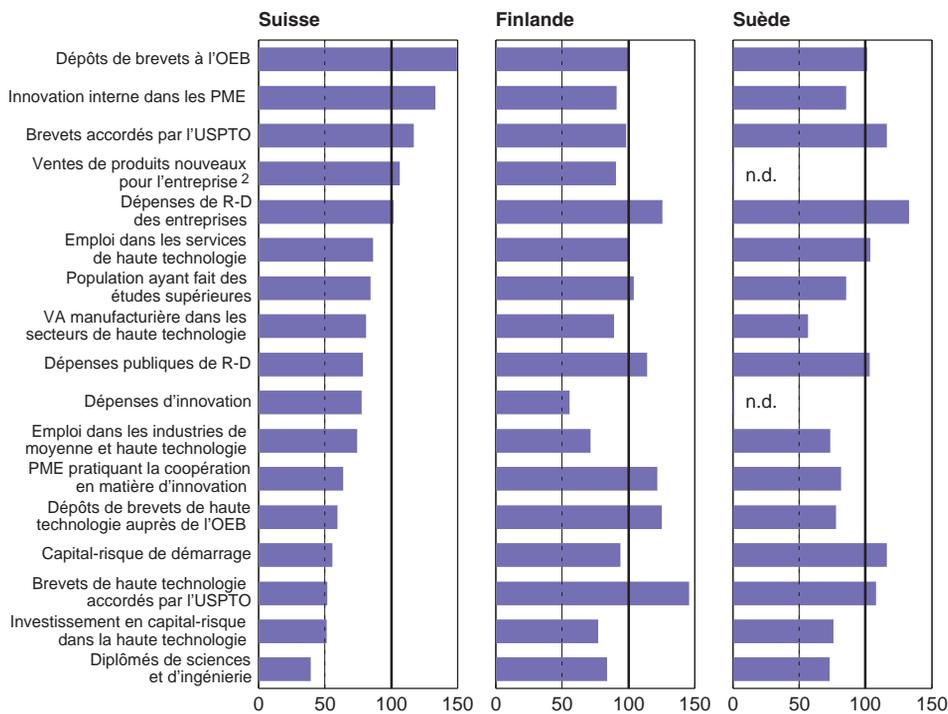
Étant donné le coût de main-d'œuvre élevé, la Suisse doit rester à la pointe de l'innovation pour préserver sa compétitivité et son niveau de vie élevé. En dépit d'un certain fléchissement dans les années 90, dû en partie à une croissance tendancielle morose, la performance suisse dans le domaine de l'innovation a été très satisfaisante. Il existe toutefois des domaines dans lesquels des réformes pourraient renforcer l'innovation. La faible croissance de la productivité du travail et les résultats mitigés qui ressortent des enquêtes sur l'entrepreneuriat donnent à penser que la créativité de certains segments de l'économie pourrait être améliorée, surtout celle des petites entreprises dans les secteurs de services abrités. Augmenter la capacité d'innovation, notamment en stimulant la croissance des entreprises, permettrait aussi à la Suisse de réduire sa dépendance à l'égard des entreprises multinationales, qui sont de plus en plus mobiles. Par ailleurs, le développement de l'économie du savoir et la concurrence grandissante des pays émergents dans les activités à forte intensité de qualifications incitent à fortifier le système éducatif suisse, aujourd'hui tourné vers la formation professionnelle. Ce chapitre présente une évaluation générale de la politique d'innovation et des conditions cadres en vue d'identifier des marges d'amélioration.

Politique d'innovation¹

Le graphique 5.1 présente des indicateurs de performance du système d'innovation suisse, tirés du tableau de bord de l'innovation européenne, en comparaison avec ceux de la Finlande et de la Suède qui affichent aussi d'excellents résultats dans ce domaine. Si l'on considère l'indice d'innovation global², la Suisse se classe troisième derrière la Suède et la Finlande. Mais ces deux pays obtiennent des résultats plus réguliers pour les différents indicateurs, et la comparaison révèle un certain nombre de marges d'amélioration pour la Suisse, notamment la proportion de diplômés en sciences et ingénierie, le degré de spécialisation dans la haute technologie, le développement du marché du capital-risque, l'intégration des PME dans la coopération pour l'innovation et les dépenses publiques de R-D. Cette première partie, consacrée à la politique d'innovation, passe en revue la R-D publique, les liens entreprise-université, le soutien public à la R-D des entreprises et l'offre de scientifiques et ingénieurs. Dans la deuxième partie sont examinées les conditions

Graphique 5.1. **Performance en matière d'innovation : atouts et faiblesses¹**

Trois pays les plus performants de l'UE-25 = 100, dernière année disponible



1. OEB : Office européen des brevets; USPTO : US Patent and Trademark Office; PME : petites et moyennes entreprises.

2. Mais pas nécessairement nouveaux pour le marché.

Source : Commission européenne, Service Communautaire d'Information sur la Recherche et le Développement (CORDIS), Tableau de bord de l'innovation européenne 2004.

cadres qui influent sur l'entrepreneuriat, notamment la politique de la concurrence et la politique commerciale, les charges administratives, le cadre juridique et fiscal et les politiques à l'égard du secteur financier. La politique d'innovation suisse sera également examinée dans le cadre de l'Examen par pays de l'OCDE sur la politique d'innovation en Suisse (OCDE, 2006), avec un accent particulier sur la gestion et le financement du système d'innovation et les défis posés par l'internationalisation de la R-D.

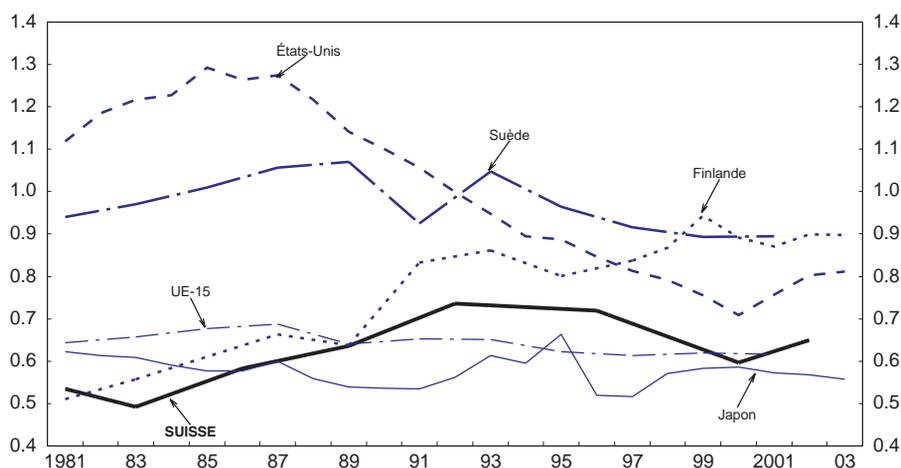
Une plus nette priorité doit être accordée au financement public de la recherche

Compte tenu des problèmes budgétaires (chapitre 2), on peut se demander si la recherche disposera de financements publics suffisants dans l'avenir. À quelque 0.65 % du PIB, le financement public de la R-D est tout juste moyen en comparaison des autres pays, et dans les années 90, il a déjà subi des coupes qui ont touché principalement la recherche publique (graphique 5.2)³. Dans l'avenir, l'assainissement budgétaire et l'accroissement inévitable des dépenses de sécurité sociale rendront difficile une progression soutenue du financement public de la recherche. Le ralentissement prévu de la croissance tendancielle limitera davantage encore les ressources. Le gouvernement a récemment modifié ses priorités et décidé de privilégier l'enseignement, la recherche et la technologie; il a annoncé une augmentation annuelle des dépenses de 6 % (supérieure à la moyenne) dans ces domaines entre 2004 et 2007. Toutefois, l'impératif d'équilibre budgétaire a contraint les autorités à modérer sensiblement les hausses promises. Étant donné son taux de rendement social élevé, le financement public de la recherche doit bénéficier d'une plus nette priorité.

La mise en commun de ressources par une intensification de la coopération nationale et internationale pour la recherche est de plus en plus avantageuse dans un contexte de complexité technologique grandissante. Le gouvernement a pris des initiatives à cet effet : début 2004, la Suisse est devenue un partenaire à part entière du sixième Programme cadre de recherche-développement de l'UE⁴. Le financement public de programmes de l'UE est passé d'un montant proche de zéro au début des années 90 à quelque 8 % des dépenses publiques de recherche en 2002 (Lepori, 2005).

Graphique 5.2. **Évolution du financement public de la R-D**

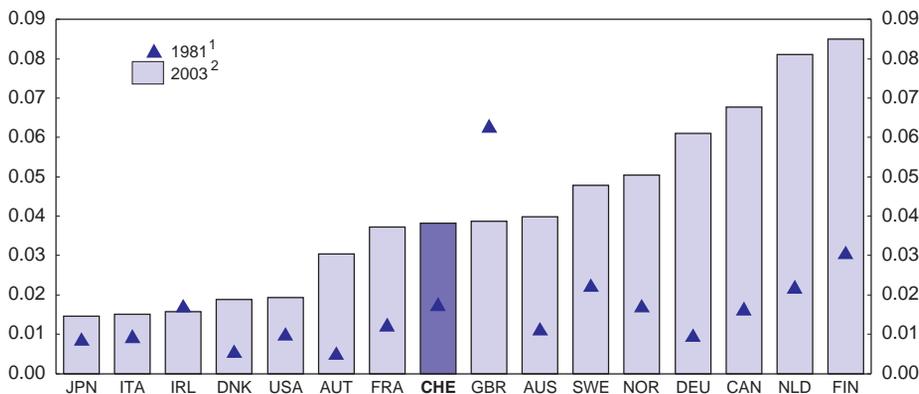
En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

Il est également possible de compléter les financements publics en développant le financement privé de la recherche universitaire. Une source de financement privé est la commercialisation des inventions des universités. À cet égard, le développement récent des Offices de transfert technologique (OTT) dans les universités est tout à fait opportun, et il convient d'étendre encore leurs activités. Deuxièmement, il est possible d'accroître davantage le financement direct de la recherche universitaire par les entreprises, qui n'a pas augmenté autant que dans d'autres pays après la contraction des activités de recherche fondamentale en entreprise (graphique 5.3).

Graphique 5.3. **Financement privé de la R-D dans le secteur non marchand**
En pourcentage du PIB



1. 1986 pour la Suisse.

2. 1996 pour l'Italie; 2001 pour la Suède; 2002 pour l'Australie, l'Autriche, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suisse.

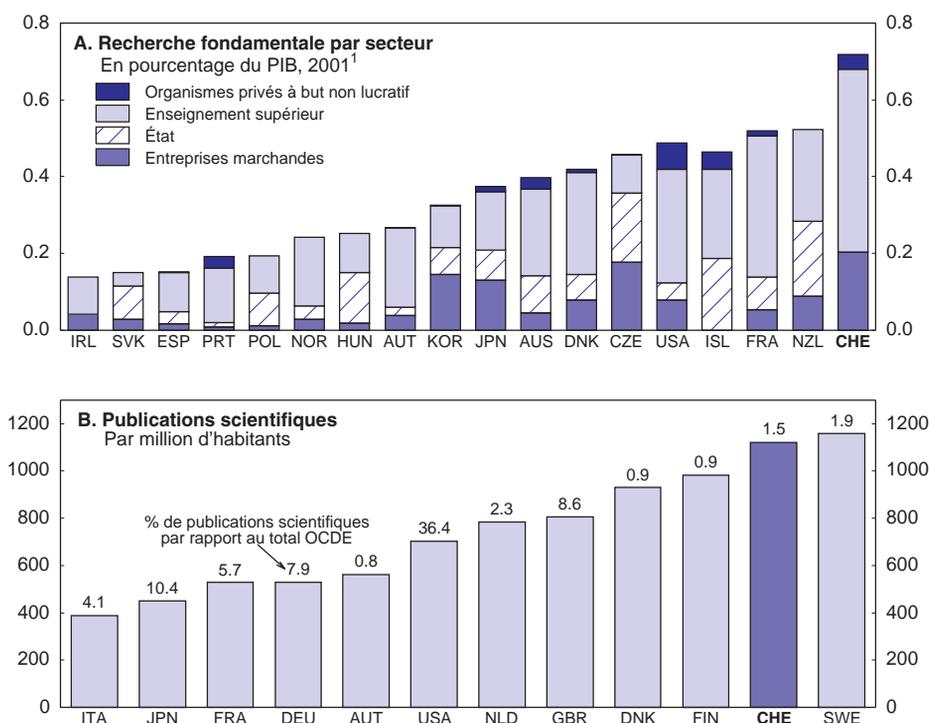
Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

Le financement public doit stimuler la recherche appliquée

Recherche fondamentale ou recherche appliquée

La plupart des financements publics vont à la recherche fondamentale⁵, qui bénéficie en outre d'une forte participation privée⁶. Aussi, la Suisse affiche de très bons résultats dans ce domaine (graphique 5.4), même si le volume de sa R-D publique n'est que moyen⁷. Ce dynamisme transparaît dans le nombre élevé des publications scientifiques par million d'habitants et dans les indices de citation. La recherche fondamentale est la base de l'innovation, car les percées scientifiques et technologiques fondamentales offrent aux entreprises de nouvelles possibilités d'innover (Jaumotte et Pain, 2005a, b, c et d; Falk, 2004a). Les effets estimés pour un vaste échantillon de pays de l'OCDE peuvent être considérables : un accroissement de la R-D non marchande de 0.06 point de PIB (un changement moyen dans les pays de l'OCDE)⁸ induit en moyenne une augmentation de plus de 7 % de la R-D des entreprises et de 4 % des dépôts totaux de brevets. De surcroît, les travaux menés dans les organismes publics de recherche constituent une formation pour les scientifiques et les ingénieurs qui travaillent par la suite dans le secteur privé. Cependant, les retombées peuvent être plus réduites quand la recherche fondamentale est exécutée par le secteur des entreprises, les droits de propriété intellectuelle limitant la diffusion dans le reste de l'économie. Le très bon niveau actuel des indicateurs reflète les investissements passés. Il est important pour le futur de maintenir la priorité accordée à la recherche de base, ce qui offre aussi aux scientifiques les meilleures chances de succès dans la concurrence internationale pour les financements.

Graphique 5.4. Recherche fondamentale et publications scientifiques



1. 2002 pour les États-Unis, la Hongrie, l'Islande, les Républiques slovaque et tchèque; 2000 pour l'Australie, l'Irlande et la Suisse; 1998 pour l'Autriche.

Source : US National Science Foundation, *Science and Engineering Indicators 2004* et OCDE, base de données RDS, mai 2005.

Par ailleurs, il est crucial de resserrer les liens entre la recherche fondamentale et le marché. L'affectation des crédits généraux aux universités, utilisés en partie pour la recherche, favorise davantage les très performantes écoles polytechniques fédérales (EPF). En revanche, la recherche est moins bien financée et les ressources ne sont pas bien déployées dans les hautes écoles spécialisées ainsi que dans les universités cantonales⁹, très actives dans les sciences humaines et sociales. Le plan de réforme du financement des universités aujourd'hui à l'étude rééquilibrerait les financements généraux des institutions d'enseignement supérieur en instituant une subvention uniforme par étudiant dans chaque domaine d'étude, mais il est vivement contesté par divers groupes d'intérêts. Cette initiative est complétée par la création récente de nouveaux pôles de recherche, qui incitent les universités à mettre leurs ressources de recherche en commun et bénéficier ainsi de rendements d'échelle.

Les liens entre les universités et les entreprises sont également importants pour renforcer les transferts de technologie et l'adoption des innovations (Jaumotte et Pain, 2005a, b, c et d)¹⁰. La diffusion de la technologie se fait par différents canaux, tels que le simple échange d'informations, l'octroi de licences d'utilisation d'inventions protégées, les accords de coopération en recherche, la mobilité du personnel et la création de firmes-rejets (« spin-offs ») et de jeunes pousses (« start-ups »)¹¹. Les accords de coopération avec des entreprises existantes touchent une plus grande partie de l'économie que la création de firmes-rejets et de jeunes pousses qui tendent à rester petites par rapport à la taille de l'économie (Marmet, 2004). Une partie des fonds publics pour la recherche sert

à promouvoir la coopération entre les entreprises et les universités, mais ces ressources demeurent limitées, à quelque 3 % des dépenses publiques pour la recherche (Lepori, 2005)¹². Les fonds sont distribués par la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) et alloués au partenaire universitaire du projet de recherche en coopération, tandis que le partenaire commercial doit prendre en charge au moins la moitié des coûts du projet. Des évaluations de programmes similaires ont montré que ce type de soutien intensifie effectivement l'adoption de technologies, surtout chez les entreprises qui ne les utilisent pas à l'amorce du programme (Arvanitis *et al.*, 2002)¹³. L'augmentation récente du nombre de demandes refusées suite à un manque de ressources laisse à penser qu'un accroissement du budget de la CTI serait aisément absorbé.

Les PME sont nettement sous-représentées dans la coopération entreprises-universités (Arvanitis et Hollenstein, 2002a), et dans les accords de coopération en général (graphique 5.1)¹⁴. Les petites entreprises ont de plus en plus besoin d'un ingénieur qualifié dans leur effectif pour améliorer leur capacité d'absorption. Les initiatives récentes pour remédier aux contraintes propres aux PME sont très opportunes et devraient être développées. Ainsi, la CTI s'efforce d'élaborer des services définis à partir des besoins des entreprises (« pull services ») afin de compléter les services basés sur l'offre des universités (« push services »), en encourageant les entreprises et les organismes publics de recherche à former des consortiums pour l'échange d'informations. À plus longue échéance, une augmentation de l'offre de diplômés universitaires, notamment en ingénierie, devrait accroître le réservoir de personnel qualifié à la disposition des petites entreprises.

Un autre obstacle au transfert de technologie des universités vers le marché est l'absence de formation à la gestion chez les scientifiques et ingénieurs désireux de créer des firmes-rejets. Ces dernières années, on a vu se multiplier les programmes de maîtrise en gestion des affaires, suivis surtout par des diplômés en sciences ou en ingénierie. La CTI offre aussi des programmes de formation et des services d'encadrement aux personnes intéressées par un projet d'affaires par ses initiatives « Venturelab » et « Start-up ». Toutefois, il faut aller plus loin, en particulier dans le domaine des services d'encadrement¹⁵. Il convient également de poursuivre les initiatives récentes en vue d'assouplir les restrictions de nationalité applicables aux membres des conseils d'administration ainsi que les restrictions à l'immigration des diplômés étrangers du système universitaire suisse, car des observations ponctuelles suggèrent que ces personnes tendent à avoir une attitude plus entrepreneuriale.

Enfin, les transferts de technologie entre universités et entreprises ont été renforcés avec la création d'OTT dans les universités. Toutefois, ces organismes sont encore au premier stade de leur développement (tableau 5.1). La fragmentation et l'absence de coordination des OTT se traduisent par des coûts de recherche élevés pour les entreprises, surtout les plus petites d'entre elles, et les efforts de consolidation du système se heurtent à la résistance des universités. En outre, le manque de personnel qualifié et les conflits « culturels » entre scientifiques et entrepreneurs nuisent au fonctionnement des OTT (Volery *et al.*, 2004). L'initiative *Wissens- und Technologietransfer* (WTT) du CTI vise à remédier à ce problème et réduit la fragmentation des OTT en les organisant en de plus grandes entités de réseau.

Tableau 5.1. **Activités des bureaux de transfert de technologie dans quelques pays de l'OCDE**

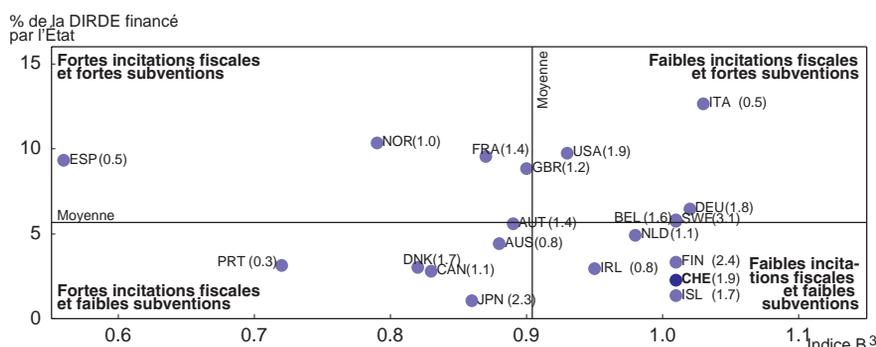
2002, en pourcentage de toutes les réponses

	Recherche d'une possibilité de faire breveter	Demandes de brevets	Licenses (ventes)	Licenses (achats)	Accords de recherche
Danemark	58	79	74	16	68
Allemagne	80	90	87	33	80
Italie (universités)	50	82	61	18	57
Italie (institutions publiques de recherche)	60	100	80	20	80
Japon	94	94	76	71	88
Corée	50	88	75	50	63
Pays-Bas (universités)	100	100	100	62	100
Pays-Bas (institutions publiques de recherche)	78	100	78	33	78
Suisse (universités)	49	57	57	26	80
Suisse (institutions publiques de recherche)	67	78	67	22	78

Source : Arvanitis et Wörter (2005), « The Swiss Innovation System: Governance, Public Policy, Performance and Assessment of Strengths and Weaknesses », Rapport de fond pour l'Examen par pays de l'OCDE sur la politique de l'innovation en Suisse réalisé par l'Agence suisse pour la promotion de l'innovation (KTI), le KOF et l'Institut fédéral de technologie suisse, Zurich.

Soutien public à la R-D des entreprises

Tandis qu'un certain financement public est jugé approprié pour internaliser les externalités de réseau, en Suisse, il est de règle de ne pas accorder d'aides publiques à la recherche privée, qu'il s'agisse de financements directs ou d'incitations fiscales (graphique 5.5)¹⁶. Cette attitude apparaît justifiée, l'intensité de R-D des entreprises de la Suisse étant l'une des plus élevées au monde. Le soutien public à la R-D privée est souvent justifié par l'existence de retombées positives sur le reste de l'économie, qui ne sont pas prises en compte dans les décisions de dépense privées. Cependant, le niveau élevé de la R-D des entreprises suisses accentue le risque de voir les financements publics se substituer aux

Graphique 5.5. **Politiques fiscales et de subventions à la R-D des entreprises**¹Moyenne par an, 2000-03²

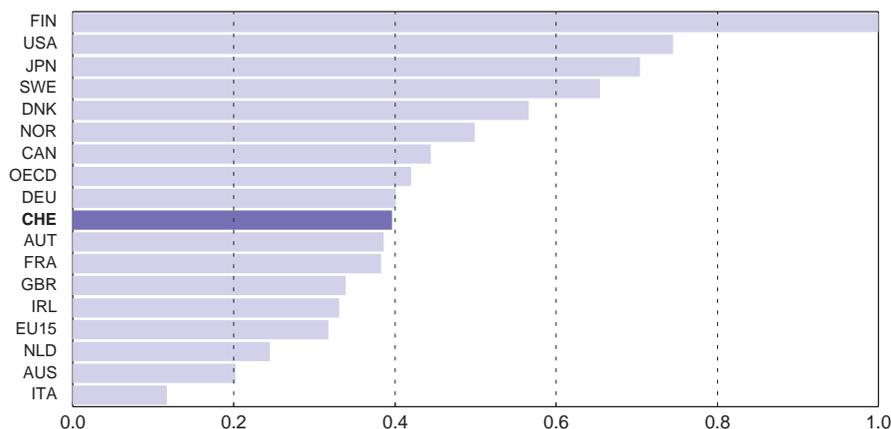
1. Les chiffres entre parenthèses dénotent les intensités moyennes de R-D des entreprises en 2000-03.
 2. Ou période la plus proche pour laquelle des données sont disponibles.
 3. L'indice B est défini comme l'unité moins le taux d'aide fiscale pour 1 USD de R-D des grandes entreprises en 2004.
- Source : OCDE (2005), Principaux indicateurs de la science et de la technologie, vol. 1 et Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie.

financements privés, sans guère accroître les dépenses totales de R-D¹⁷. Les études existantes sur l'efficacité du soutien public à la R-D des entreprises offrent des conclusions mitigées, ce qui n'est peut-être pas pour surprendre, vu les difficultés liées à son évaluation¹⁸.

On peut discuter de l'opportunité d'une aide ciblée sur les petites entreprises, car la taille de l'entreprise est importante pour la capacité de recherche. En revanche, les pertes d'efficacité devraient être beaucoup plus faibles dans le cas des petites entreprises et des entreprises nouvellement créées, qui souffrent davantage des imperfections du marché financier, y compris en Suisse (Arvanitis et Hollenstein, 2002a)¹⁹. Le financement externe des projets d'innovation est généralement coûteux, en raison de l'ampleur des risques et de la forte asymétrie de l'information; les petites entreprises et les entreprises nouvellement créées, qui se caractérisent par un risque de faillite plus élevé, moins de garanties à offrir et/ou des antécédents très limités, sont particulièrement affectées. En outre, les jeunes entreprises ont moins de ressources propres pour pallier l'absence de financements externes, et les investisseurs en capital-risque ne s'intéressent guère aux petites entreprises, en raison de coûts de transactions relativement élevés pour un potentiel de croissance faible. Au vu des ressources publiques limitées, la décision d'octroyer une aide directe aux PME devrait être examinée avec grande prudence pour déterminer si ce serait un moyen efficace de remédier aux externalités mentionnées ci-dessus. Les observations empiriques suggèrent que la capacité d'innovation des entreprises peut être accrue par des relations de réseau s'appuyant sur une infrastructure publique, des partenariats entre firmes et centres de recherche, et des regroupements d'entreprises (« clusters »). Donc, l'aide du gouvernement aux PME pourrait se concentrer sur le renforcement de tels réseaux, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales. L'amélioration des conditions cadres pour l'entrepreneuriat est une pré-condition pour que des politiques ciblées puissent être efficaces.

Il faut poursuivre les efforts d'amélioration de l'enseignement supérieur

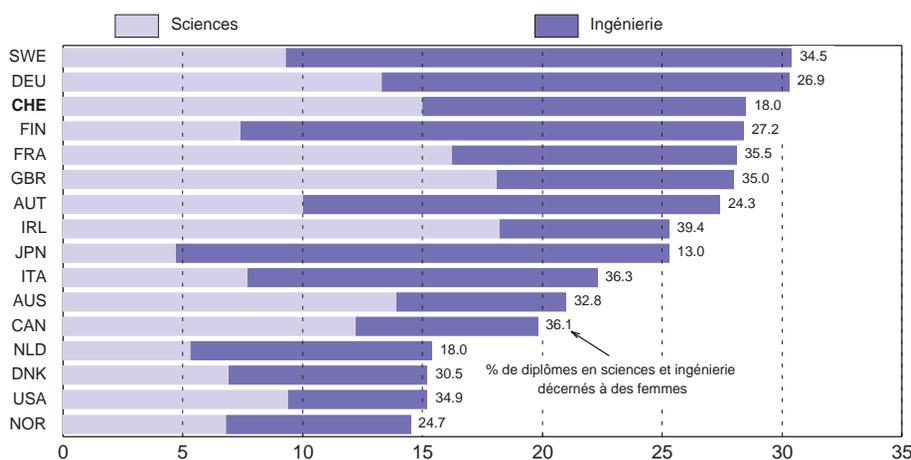
Le capital humain est un ingrédient essentiel du processus d'innovation. Les salaires des personnels (chercheurs, techniciens et agents de soutien) représentent environ 50 % des dépenses de R-D. En outre, les chercheurs jouent un rôle crucial dans l'assimilation des inventions produites par d'autres pays (Jaumotte et Pain, 2005a et c). En Suisse, la part du personnel de R-D dans l'emploi total est très élevée, mais la proportion de chercheurs dans l'emploi total est tout juste moyenne en comparaison des autres pays (graphique 5.6). Cela reflète dans une certaine mesure la faiblesse de l'offre intérieure de diplômés universitaires en sciences et ingénierie (graphique 5.7). En outre, les personnes formées en sciences et ingénierie sont attirées par les salaires plus élevés du secteur des services marchands à fort contenu en savoir, dans lequel la Suisse occupe une position de tête. D'autre part, la relative ouverture du système suisse et ses conditions attrayantes d'emploi permettent au pays d'attirer des scientifiques et ingénieurs étrangers, qui forment 33 % de l'effectif des chercheurs²⁰. La pénurie de scientifiques et ingénieurs nationaux peut aussi expliquer l'expansion des activités de R-D à l'étranger dans certains secteurs, notamment les machines et l'électronique, pour lesquels la disponibilité de personnel de R-D est citée comme un motif important de délocalisation de la R-D, de même que le soutien à la production et/ou au marketing dans les marchés étrangers, et l'acquisition de savoir (tableau 5.2). La R-D suisse menée à l'étranger présente aussi un plus haut degré de technologie que la R-D intérieure, même si cette différence reflète dans une certaine mesure l'internationalisation très poussée de l'industrie pharmaceutique.

Graphique 5.6. **Chercheurs dans le secteur des entreprises**En pourcentage de l'emploi total, 2003¹

1. 2000 pour les États-Unis, l'OCDE et la Suisse; 2002 pour l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la France, l'Italie et l'UE-15.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

La faible proportion de titulaires de diplômes universitaires en sciences et ingénierie reflète une faible participation aux études universitaires et non une sous-représentation de la science et de l'ingénierie dans l'ensemble des diplômes universitaires (graphique 5.7)²¹. La Suisse est l'un des pays les plus mal classés en ce qui concerne la proportion de la population ayant un diplôme de l'enseignement tertiaire (graphique 5.8). L'écart par rapport aux autres pays apparaît encore plus prononcé dans l'enseignement tertiaire non universitaire, mais les comparaisons sont difficiles, la classification des disciplines entre les différentes catégories d'éducation tertiaire variant d'un pays à l'autre. Si l'on compare le niveau d'instruction des cohortes jeunes (25-34 ans) avec celui de cohortes plus âgées (45-54 ans), l'augmentation de la proportion de personnes ayant fait des études tertiaires

Graphique 5.7. **Diplômes universitaires en sciences et ingénierie**En pourcentage du total des nouveaux diplômes universitaires, 2002¹

1. 2000 pour le Canada ; 2001 pour les États-Unis, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suisse.

Source : Calculs d'après la base de données de l'OCDE sur l'éducation, juillet 2005.

Tableau 5.2. **Motifs des activités de R-D hors de Suisse**¹

Pourcentage des entreprises indiquant que le motif est important ou très important, 2002

Panneau A. Par secteur

Motifs	Secteur manufacturier			Services			Total
	Total	Haute technologie	Faible technologie	Total	Services modernes	Autres services	
Marchés	43.1	45.7	36.8	23.1	30.8	16.7	39.7
Acquisition de savoir	28.5	26.8	32.5	30.8	35.9	25.0	28.8
Moindres coûts	20.4	20.2	21.1	11.6	15.4	8.3	18.9
Disponibilité du personnel de R-D	37.7	40.2	31.6	38.5	30.8	41.7	37.8

Panneau B. Par groupe d'industries manufacturières

Motifs	Chimie et plastiques	Machines, automobiles	Machines électriques, électroniques	Métallurgie	Autres industries
Marchés	54.2	34.2	55.6	35.7	37.5
Acquisition de savoir	36.1	25.2	21.0	35.7	30.5
Moindres coûts	20.9	18.3	22.2	25.0	18.8
Disponibilité du personnel de R-D	16.7	46.3	51.9	21.4	37.5

Panneau C. Par taille d'entreprise

Motifs	Taille de l'entreprise ²			Total
	Petite	Moyenne	Grande	
Marchés	29.5	39.7	61.3	39.7
Acquisition de savoir	31.7	23.8	32.3	28.8
Moindres coûts	24.6	18.3	8.1	18.9
Disponibilité du personnel de R-D	39.3	36.5	35.5	37.8

1. Le motif de marchés désigne le soutien à la production et/ou au marketing dans les marchés étrangers. Le motif d'acquisition de savoir est la moyenne de trois différents motifs, à savoir proximité des universités de recherche étrangères renommées, proximité des réseaux d'entreprises innovantes et transfert de connaissance à la Suisse. Le motif de moindres coûts est la moyenne de deux motifs, à savoir des coûts de R-D plus bas et une promotion publique plus forte de R-D.

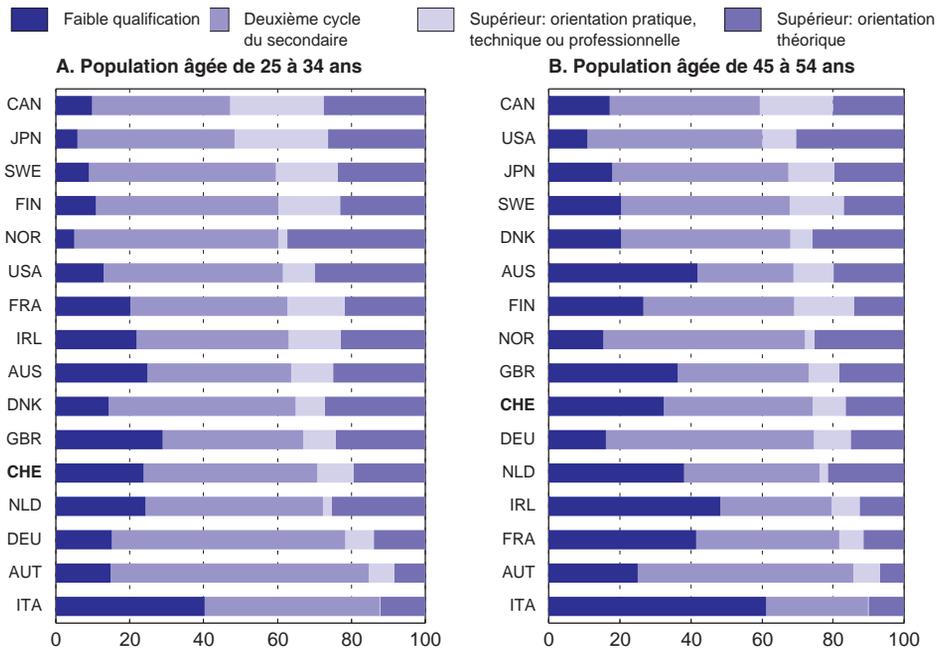
2. Petite désigne les entreprises ayant un effectif jusqu'à 50 employés; moyenne celles dont l'effectif varie de 50 à 250 et grande les entreprises qui en ont plus de 250.

Source : KOF Internationalisation Survey, 1998.

(et universitaires) apparaît également faible par rapport aux autres pays. La principale amélioration semble être une légère diminution du pourcentage de personnes ayant un faible niveau d'études. Une caractéristique importante du système d'éducation suisse, qui explique en partie la faible participation aux études tertiaires et universitaires, est qu'il est tourné principalement vers la formation professionnelle. Bien qu'il existe une filière d'enseignement général, les trois quarts des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont reçu une formation professionnelle, destinée à assurer une entrée précoce sur le marché du travail grâce à un système d'apprentissage. Jusqu'à une date récente, les élèves ayant reçu une formation professionnelle n'avaient guère de possibilités de faire des études universitaires, et la proportion de personnes issues de l'enseignement professionnel ayant obtenu un diplôme tertiaire (non universitaire) atteignait à peine 25 %.

En Suisse, le système d'enseignement professionnel est jugé très efficace et bénéficie d'un profond attachement. Il répond bien aux besoins du marché du travail, comme en témoigne le niveau très bas du chômage. De surcroît, il a un grand pouvoir d'intégration : la proportion de personnes sans instruction est très faible en comparaison des autres pays.

Graphique 5.8. Niveau d'études de la population adulte^{1, 2}
2003³



1. La catégorie « faible qualification » englobe les personnes n'ayant pour seule qualification scolaire que des études dans l'enseignement primaire, le premier cycle du secondaire ou dans des programmes CITE 3C courts. Dans le deuxième cycle du secondaire sont compris les programmes postsecondaires non tertiaires.
2. Les pays sont classés selon le pourcentage de la population ayant fait des études supérieures.
3. 2002 pour l'Italie et les Pays-Bas.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, tableaux A1.2a et A1.3a.

On craint qu'un système qui assure principalement un enseignement général ne conduise à une suréducation. Toutefois, il est admis de plus en plus que le savoir, à distinguer des simples qualifications, revêt une importance accrue pour le maintien de la compétitivité dans la société actuelle vouée à l'innovation. Une population plus instruite est généralement plus innovante et mieux à même de s'adapter au changement technologique. La concurrence grandissante des pays émergents dans les activités à forte intensité de qualifications accentue la nécessité de consolider la base de connaissances du pays. Certes, on peut recruter à l'étranger des personnes hautement qualifiées, et la Suisse y parvient très bien, mais en définitive ce sont les dotations en facteurs de production qui détermineront la place de l'économie dans la division internationale du travail. L'enseignement peut être amélioré de diverses manières, par un renforcement de la formation scolaire ou par l'apprentissage tout au long de la vie, et il est probablement souhaitable de conjuguer ces deux mécanismes.

Dans le domaine de la formation structurée, les autorités s'emploient à renforcer le système de formation professionnelle, qui accueille actuellement la plupart des élèves, et à accroître l'attrait des études universitaires générales. D'autres pays dotés d'un système éducatif dual comparable (l'Allemagne et l'Autriche, par exemple) ont également choisi de moderniser l'enseignement professionnel au lieu de réorienter les élèves vers l'enseignement général. Un certain nombre de réformes ont été mises en œuvre ou sont en cours d'étude. *Premièrement*, à partir de 1995, les autorités ont élevé un certain nombre d'établissements de formation avancée au rang de hautes écoles spécialisées (HES), facilitant pour les élèves

inscrits dans l'enseignement professionnel la poursuite de leurs études au niveau universitaire. *Deuxièmement*, on a intensifié la formation professionnelle secondaire en renforçant sa composante scolaire, avec par exemple une augmentation du nombre de journées passées dans l'établissement aux dépens du temps d'apprentissage, surtout au début des programmes²². La création d'un diplôme professionnel en 1993 a confirmé la volonté des autorités d'améliorer les conditions générales de l'enseignement professionnel et a permis aux élèves de poursuivre leurs études dans les HES. *Troisièmement*, un certain nombre de passerelles verticales et horizontales ont été créées entre l'enseignement professionnel et l'enseignement général, à la fois au niveau secondaire et au niveau tertiaire. *Enfin*, les autorités ont favorisé la mobilité des étudiants en adhérant au Processus de Bologne et en passant des accords avec les pays voisins dotés d'un système éducatif dual similaire.

Les universités générales (distinctes des HES) ont enregistré une hausse des taux d'inscription ces deux dernières décennies, mais un certain nombre de problèmes structurels réduisent leur attractivité. Le taux de rendement privé de ces études est faible par rapport à d'autres types de formation postsecondaire (Wolter et Weber, 1999; Weber, 2003)²³. On observe une grande fragmentation parmi les universités cantonales, principales prestataires de formation universitaire générale avec les EPF. La taille réduite des unités d'enseignement implique une offre limitée de cours chaque année, ce qui contribue à accroître le temps nécessaire pour achever le curriculum. Il faut six ans en moyenne pour obtenir un diplôme, alors que le délai théorique est de 4 à 5 ans (OCDE, 2003b). La fragmentation parfois extrême du système éducatif altère aussi la qualité de l'enseignement, qui peut fluctuer considérablement d'un établissement ou d'un canton à l'autre.

Un certain nombre de mesures sont prises pour surmonter ces obstacles. *Premièrement*, l'adhésion au Processus de Bologne et la mise en place de la séparation entre les programmes de licence et de mastère accroîtront la flexibilité en réduisant la durée minimale des études. *Deuxièmement*, les autorités s'efforcent de réduire la fragmentation des universités en réallouant les disciplines entre celles-ci et favorisant la spécialisation et le positionnement des établissements, non sans résistance de leur part. Ces tentatives de consolidation sont appuyées par la création récente de six centres nationaux de recherche, dans le cadre d'un rééquilibrage du financement par projet de la recherche au profit des sciences humaines et sociales²⁴. *Troisièmement*, des mesures sont prises afin d'améliorer encore l'évaluation de la qualité, jugée indispensable pour une saine concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur. *Quatrièmement*, les autorités sont en train de réorganiser le financement des universités, et comptent mettre en place une subvention uniforme par étudiant dans chaque discipline. Il devrait en résulter une utilisation plus rationnelle des ressources, vu qu'à l'heure actuelle les coûts varient fortement d'une université à l'autre. Cette réforme aidera également à remédier au sous-financement des universités cantonales dû en partie à la forte poussée des inscriptions en sciences humaines et sociales. Une nouvelle loi devrait entrer en vigueur, mais pas avant 2011.

Le bilan des réformes engagées jusqu'ici dans le domaine de l'enseignement professionnel est globalement positif. Bien que les HES soient de création récente, environ 5 % de la population dans la catégorie d'âge correspondante ont obtenu un diplôme dans l'un de ces établissements, contre 10 % dans une université générale. En revanche, le taux d'utilisation des passerelles entre enseignement professionnel et enseignement général est relativement faible. On peut se demander si les réformes actuelles seront suffisantes pour permettre à la Suisse de conserver sa position de premier plan dans une économie du

savoir en pleine expansion. Il est sans doute souhaitable d'intensifier et d'accélérer les initiatives suivant les orientations actuelles, en renforçant encore les programmes professionnels et poursuivant les réformes du système des hautes écoles spécialisées. Par ailleurs, il semblerait efficace et équitable de relever les droits d'inscription dans l'enseignement tertiaire tout en créant un système de prêts remboursables en fonction des ressources (encadré 5.1). Le relèvement des droits d'inscription rendrait la demande (les étudiants) plus sensible à la qualité de l'enseignement et aux matières proposées, ayant pour effet d'améliorer l'offre. De plus, les ressources supplémentaires ainsi obtenues permettraient d'améliorer la qualité du personnel et de la recherche. Cependant, des droits

Encadré 5.1. **Financement de l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE***

Dans un contexte de tension croissante dans les finances publiques, plusieurs pays ont fortement relevé les droits d'inscription afin d'augmenter les dépenses en faveur de l'enseignement supérieur. Les droits d'inscription se justifient également d'un point de vue économique et en termes d'équité; puisque les individus qui ont fait des études supérieures en tirent d'importants avantages personnels, un recours au financement public général apparaît injuste. Un certain nombre de pays de l'OCDE (l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande) appliquent des droits d'inscription élevés accompagnés de prêts et/ou de bourses pour les étudiants de familles défavorisées, sans effet négatif apparent sur la participation ou l'équité (Blöndal *et al.*, 2002). Dans plusieurs de ces pays (notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni), le remboursement des prêts dépend des revenus après l'obtention du diplôme, ce qui constitue une assurance contre l'incapacité de rembourser. Aux États-Unis, où le remboursement n'est pas lié aux ressources, le taux de défaillance est très élevé.

Tandis que les prêts remboursables en fonction des revenus sont tout à fait justifiés, l'octroi *a priori* de bourses ou de prêts à taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché l'est beaucoup moins : même si certains étudiants sont pauvres à l'heure actuelle, au cours de leur vie entière ils seront sans doute plus riches qu'un contribuable moyen. Il vaudrait mieux consacrer plus de financement public à l'éducation de la petite enfance et à la scolarité obligatoire, qui sont les principaux déterminants de l'équité en matière d'instruction (Carneiro et Heckman, 2003). En Nouvelle-Zélande, la création des prêts aux étudiants en 1992 a stimulé la participation à l'enseignement supérieur, avec une augmentation notable de la proportion d'étudiants issus de milieux ethniques et socioéconomiques non traditionnels. Cette expansion a été due principalement au fait que les prêts étaient valables pour tout établissement supérieur agréé et que la réforme du financement public des établissements d'enseignement supérieur a introduit un financement par étudiant identique pour les établissements publics et privés. D'où l'apparition d'une multitude de nouveaux prestataires mieux capables d'attirer ces étudiants (OCDE, 2002). Un autre moyen d'améliorer l'équité consisterait à rémunérer les universités qui attirent des étudiants de milieux non traditionnels.

Dans certains pays, les droits d'inscription sont modulés en fonction des matières et/ou des universités. Ils sont normalement plus bas pour les études de lettres, plus élevés en médecine et d'un niveau intermédiaire en sciences et en droit, conformément au coût effectif de ces études et aux gains qui peuvent être escomptés après l'obtention du diplôme.

* Pour plus de détails, voir OCDE (2004a).

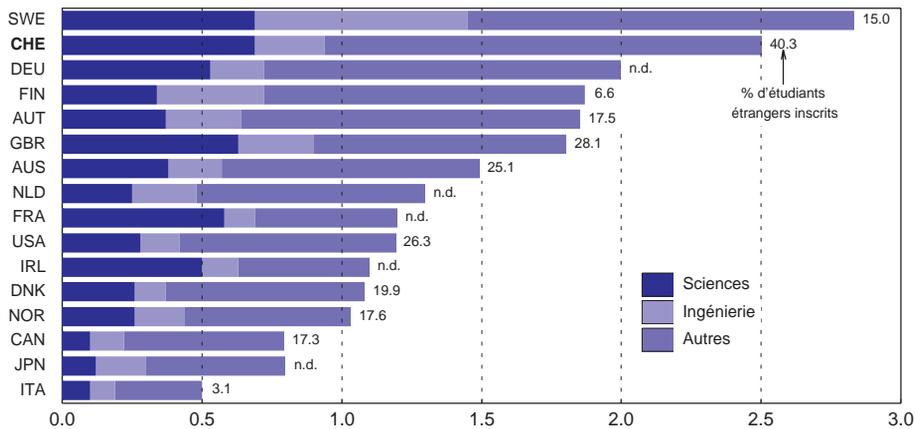
d'inscription plus élevés ne devraient pas conduire à réduire le financement public des universités. Le montant des droits d'inscription par étudiant demeure très bas en Suisse, aux environ de CHF 1 000-1 300, contre CHF 6 600 au Royaume-Uni, CHF 9 200 au Canada, CHF 15 200 en Australie et CHF 16 000 – 26 000 aux États-Unis²⁵.

Suite à une forte progression, les femmes représentaient 45 % des inscriptions dans l'enseignement supérieur durant l'année scolaire 2003-2004. Alors qu'elles ont atteint à peu près la parité dans les universités générales, elles ne représentaient que 39 % des inscrits dans les HES, notamment parce qu'elles sont peu présentes dans les disciplines techniques, qui accueillent une part importante de l'effectif total de ces établissements²⁶. Si la sous-représentation féminine dans les sciences et l'ingénierie est une source de préoccupation pour tous les pays, le problème revêt une acuité particulière en Suisse, où seulement 18 % des diplômes universitaires dans ces domaines sont décernés à des femmes (graphique 5.7). Des initiatives spécifiques, telles que l'organisation de journées de la science et de foires scientifiques, pourraient peut-être contribuer à réduire ce déséquilibre en stimulant dès le plus jeune âge l'intérêt des filles envers les sciences (OCDE, 2004b). Mais il ne s'agit pas simplement d'encourager les femmes à étudier les sciences. Les établissements d'enseignement supérieur pourraient aussi s'employer plus activement à recruter et retenir les femmes dans la recherche. En 2003, les femmes ne représentaient que 10 % des professeurs dans les universités générales et 28 % dans les HES²⁷. Les autorités ont réagi en lançant un programme de parité qui prévoit des actions de mentorat et des mesures de conciliation entre travail et famille. Des études montrent que de telles initiatives sont importantes pour inciter les femmes à embrasser des carrières de chercheuses dans le secteur public et le secteur privé. Plus généralement, l'adoption de mesures destinées à concilier le travail et la famille stimulerait l'investissement des femmes en éducation tertiaire, en augmentant le taux de rendement de ces études.

Le système universitaire suisse attire un grand nombre d'étudiants étrangers, plus particulièrement dans les cycles supérieurs (graphique 5.9). Avec 17 % d'étudiants étrangers dans l'enseignement tertiaire, la Suisse se classe au second rang mondial derrière l'Australie (Office fédéral de la statistique, 2005)²⁸. Ces étudiants ont davantage tendance à étudier les sciences exactes, naturelles et techniques que ne le font les étudiants suisses : 46 % des étudiants étrangers ayant obtenu un diplôme universitaire (général) en 2003 étaient inscrits dans ces disciplines, contre seulement 27 % des étudiants suisses. Les étudiants étrangers, dont la formation est financée pour l'essentiel par la Suisse, constituent un réservoir de personnes hautement qualifiées susceptibles d'accroître le niveau d'instruction de la population active. L'assouplissement des restrictions en matière d'immigration applicables aux ressortissants des pays de l'UE contribuera à en retenir davantage et il conviendrait de donner plus de temps aux étudiants de pays non membres de l'UE terminant leurs études en Suisse pour trouver un travail en Suisse.

Enfin, la formation continue est cruciale dans un monde où les connaissances évoluent rapidement, et s'avère sans doute particulièrement utile dans les systèmes d'enseignement professionnel. La Suisse se situe à peu près dans la moyenne à cet égard (OCDE, 2003b)²⁹. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, ce sont les personnes plus éduquées qui investissent le plus en formation continue. C'est un des domaines de l'éducation où la Suisse dépense moins que les autres pays, la formation continue relevant pour l'essentiel de l'initiative privée. L'absence d'homologation harmonisée rend difficile la mise à profit de la formation reçue. Enfin, de nombreux travailleurs déclarent manquer de temps pour suivre une formation continue.

Graphique 5.9. Taux d'obtention de diplômes du niveau du doctorat

En pourcentage de la population à l'âge normal d'obtention du diplôme, 2003¹

1. 2000 pour le Canada; 2002 pour le Danemark, la Finlande et l'Italie; 2001 pour les étudiants étrangers inscrits aux États-Unis.

Source : Calculs à partir de la base de données de l'OCDE sur l'éducation, septembre 2005.

Conditions et politiques cadres

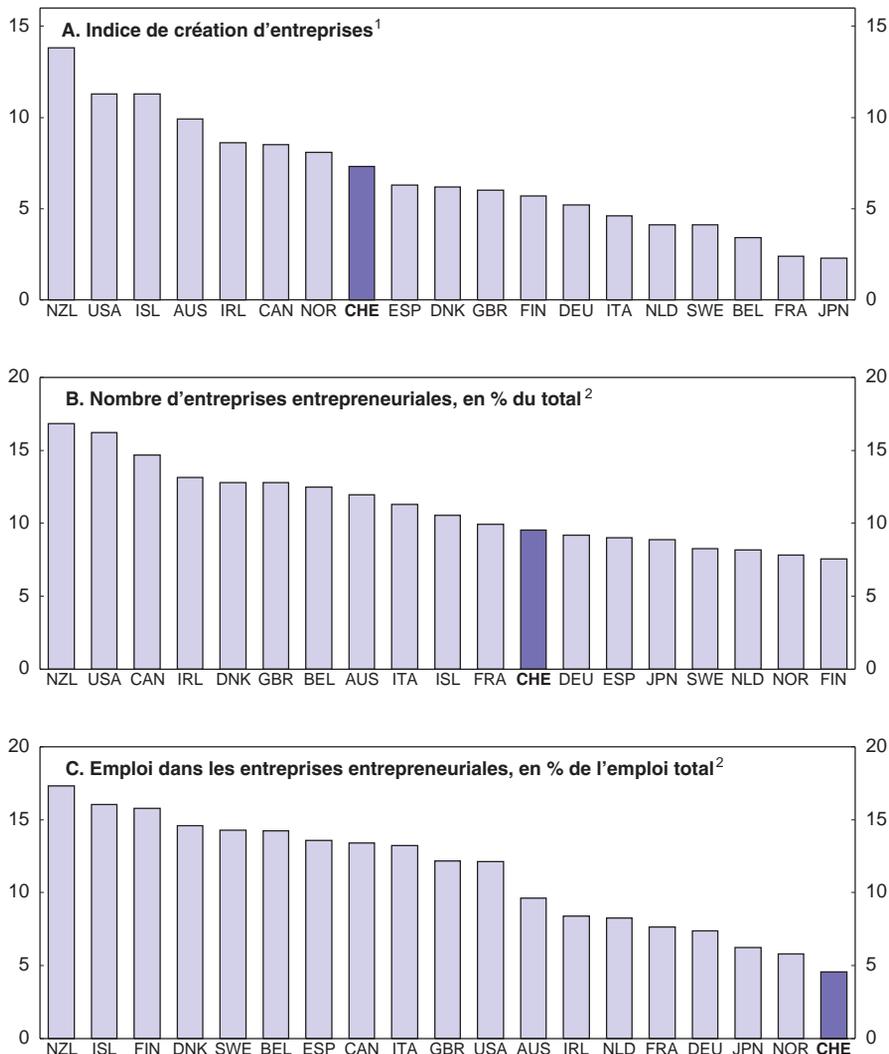
Cette section examine les facteurs et les politiques cadres qui influencent l'innovation, et plus généralement l'entrepreneuriat. Leur impact sur l'innovation est au moins aussi prononcé que celui des politiques d'innovation proprement dites (Jaumotte et Pain, 2005a). Le concept d'entrepreneuriat englobe l'innovation, mais il concerne aussi la création de nouvelles entreprises et la croissance des entreprises existantes, deux facteurs importants pour l'innovation. En effet, la création de nouvelles entreprises est un des canaux de mise sur le marché des innovations, tandis que la croissance des entreprises existantes amplifie l'impact de leurs innovations sur l'économie et renforce leur capacité innovante.

S'agissant de la création d'entreprises, la Suisse occupe un rang moyen dans les comparaisons internationales, même si elle affiche de bons résultats par rapport à la plupart des autres pays européens. Mais elle est très mal classée si l'on considère l'activité entrepreneuriale des entreprises existantes, définie à la fois par la propension à innover et par la croissance des emplois (graphique 5.10)³⁰. Si l'indicateur d'activité entrepreneuriale suggère une moins bonne performance que ceux des enquêtes sur l'innovation, c'est notamment parce qu'il prend en compte le critère de croissance des emplois. Le déficit de croissance des entreprises en général et des entreprises innovantes en particulier pose un problème. Les sociétés entrepreneuriales représentent une très faible fraction de l'emploi, ce qui affaiblit leur impact sur l'économie. En Suède et en Finlande, les entreprises dynamiques représentent une proportion beaucoup plus importante de l'emploi total, même si ces effectifs sont concentrés dans quelques grandes sociétés. La faible activité entrepreneuriale des entreprises existantes s'explique sans doute aussi par le fait que l'étude du Global Entrepreneurship Monitor (GEM) couvre les très petites entreprises et les secteurs de services abrités dont les gains de productivité sont particulièrement faibles³¹.

Cette section examine les aspects suivants : politiques de la concurrence et des échanges, formalités administratives pour les créations d'entreprises, normes socioculturelles, système juridique, politiques à l'égard du secteur financier. L'impact de la faiblesse de la croissance tendancielle et de la participation réduite dans l'enseignement supérieur a déjà

Graphique 5.10. **Mesures de l'activité entrepreneuriale**

2003



1. Pourcentage des adultes âgés de 18-64 ans qui sont en train de créer une nouvelle entreprise ou qui sont propriétaires-gérants d'une nouvelle entreprise. Cet indicateur correspond à l'« indice de l'activité entrepreneuriale totale » de l'étude Global Entrepreneurship Monitor.

2. Une entreprise existante est considérée comme entrepreneuriale si elle a enregistré au moins une légère croissance de ses effectifs et si elle a eu un impact, si léger soit-il, en ce qui concerne la mise sur le marché de nouveaux biens et services.

Source : Global Entrepreneurship Monitor, 2003 Executive Report.

été évoqué et ne sera pas réexaminé ici. Toutefois, si l'on excepte la morosité de la croissance tendancielle, les conditions macroéconomiques sont relativement propices à l'innovation en Suisse. L'économie est très stable et l'inflation et les taux d'intérêt réels sont faibles, tandis que les finances publiques sont relativement saines (chapitre 1).

Il est crucial d'accroître la concurrence et l'ouverture aux échanges pour améliorer les incitations à innover

Une réglementation stricte des marchés de produits et une intégration limitée avec l'Union européenne font que les pressions concurrentielles restent très faibles (chapitre 4).

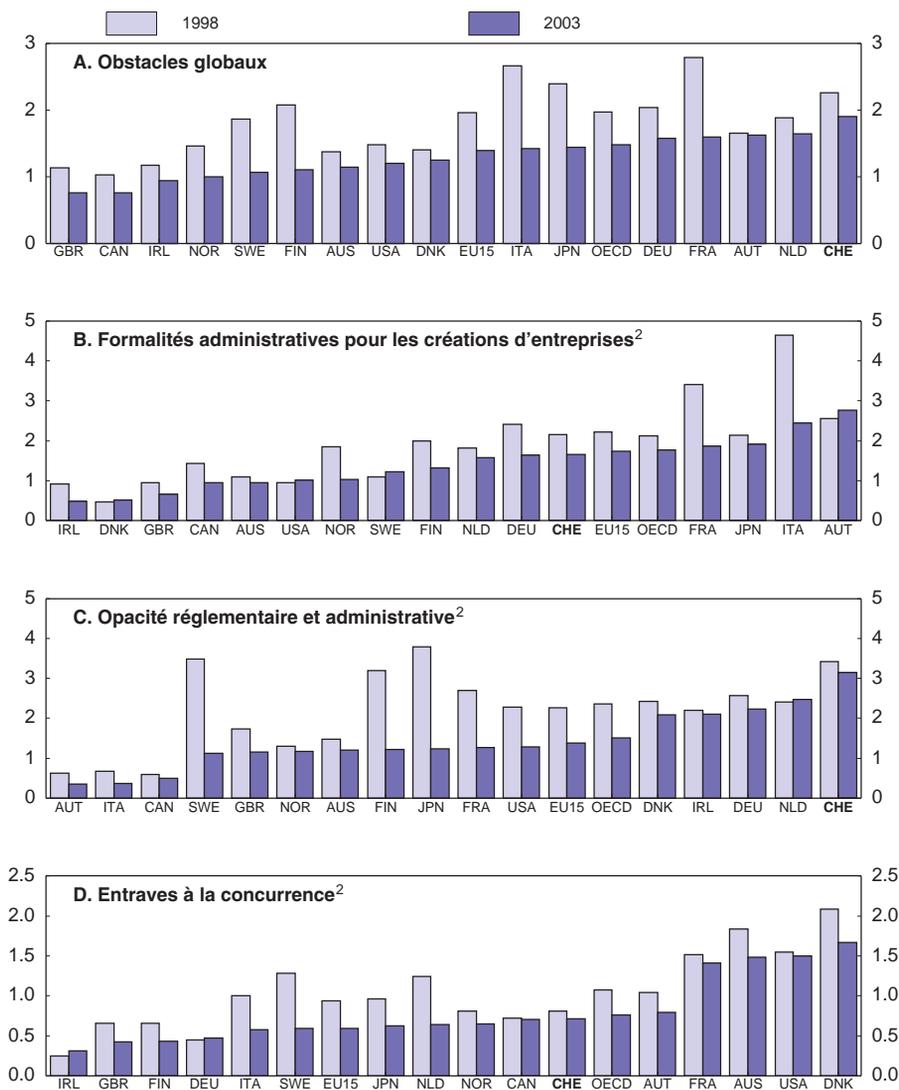
Des études empiriques révèlent qu'une intensification de la concurrence a d'importants effets stimulants sur l'innovation dans le secteur des entreprises (par exemple, Jaumotte et Pain, 2005a, b et c) et plus généralement sur l'entrepreneuriat, surtout lorsque le niveau initial de la concurrence est bas³². Un renforcement de la concurrence est donc la politique qui devrait avoir l'impact le plus marqué sur la créativité de l'économie suisse, en particulier dans les secteurs abrités et parmi les petites entreprises.

Un autre problème lié au précédent tient à l'étroitesse des marchés. Les obstacles aux échanges avec l'Union européenne, dus à des réglementations administratives et techniques, rendent plus difficile et plus coûteuse l'entrée sur de nouveaux marchés. L'adoption unilatérale proposée du principe du Cassis de Dijon (c'est-à-dire l'adoption des standards UE et – dans le cas de standards UE non harmonisés – l'acceptation des standards produits de certains pays étrangers) contribuerait largement à intensifier les pressions concurrentielles. Il sera important de négocier un accès identique des produits suisses aux marchés de l'UE et – dans le cas où une telle harmonisation et reconnaissance mutuelle n'ont pas eu lieu – de permettre aux producteurs suisses de servir le marché domestique avec les produits conçus pour l'exportation dans les pays UE. Dans certains secteurs, le problème de l'étroitesse des marchés est amplifié par la fragmentation du marché intérieur qui empêche les entreprises d'atteindre une taille et un niveau d'expérience critiques. La révision prévue de la loi sur le marché intérieur, qui vise à unifier davantage celui-ci, sera utile en l'occurrence. Une intégration plus poussée au sein du marché intérieur et avec le marché de l'UE pourrait stimuler fortement le potentiel de croissance des entreprises suisses.

Enfin, les politiques d'innovation peuvent aussi avoir des effets inopportuns sur la concurrence et sur la poursuite de l'innovation, surtout lorsque le régime des droits de propriété intellectuelle (DPI) est trop généreux. Les brevets risquent d'être utilisés pour restreindre la concurrence et d'empêcher des innovations ultérieures, en particulier dans les domaines de la biotechnologie et des TIC où l'innovation a un caractère cumulatif³³. Selon une enquête récente auprès de chercheurs en biotechnologie (Thumm, 2003), ce problème ne se pose généralement pas en Suisse, même si quelques difficultés ont été constatées pour certains brevets sur l'ADN et sur des méthodes de dépistage génétique. Les solutions pourraient consister à limiter le champ de protection des brevets aux fonctions spécifiques découvertes, à instaurer de larges exemptions cliniques et/ou de recherche et à imposer l'octroi obligatoire de licences. Toutefois, il y a de fortes pressions en faveur d'une protection élevée des DPI sur les inventions biotechnologiques, tout comme aux États-Unis, étant donné le fort potentiel que représente l'industrie biotechnologique et le précédent que cela créerait pour la législation future au niveau de l'UE.

Il reste beaucoup à faire pour alléger les charges administratives

Les charges administratives demeurent relativement élevées en Suisse (graphique 5.11) : selon des estimations officielles, leur coût s'élève à quelque 2 % du PIB (Müller, 1998). La Suisse fait mieux que la moyenne des pays de l'UE en ce qui concerne le nombre de formalités et de jours nécessaires pour créer une entreprise. Mais il subsiste d'importants obstacles concernant les déclarations d'impôts (en particulier de TVA), la retenue au titre de l'assurance-vieillesse de base et les procédures d'autorisation (OCDE, 2005b). Un projet à l'étude prévoit de simplifier le système de TVA et de réduire le nombre des taux³⁴. Le système d'assurance sociale est plus difficile de simplifier, car il est très décentralisé, encore qu'un plus large recours aux TIC permettrait d'alléger les formalités administratives³⁵. S'agissant des procédures d'autorisation, qui représentent un quart des

Graphique 5.11. **Obstacles à l'entrepreneuriat**¹

1. Les valeurs vont de 0 (régime le moins restrictif) à 6 (régime le plus restrictif).
2. Tous ces indicateurs sont des sous-composantes de l'indicateur des obstacles à l'entrepreneuriat, qui est lui-même l'une des trois principales composantes de l'indicateur global de l'OCDE de la réglementation des marchés de produits (Conway et al., 2005). Les entraves à la concurrence reflètent les entraves juridiques à l'entrée dans un grand nombre de secteurs marchands et les exemptions antitrust à la loi sur la concurrence pour les entreprises publiques.

Source : OCDE, base de données sur la Réglementation des marchés des produits et Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419, Paris.

charges administratives, les efforts des autorités pour supprimer les procédures peu utilisées et simplifier les autorisations le plus fréquemment demandées s'avèrent tout à fait indiqués. Le gouvernement devrait aussi envisager d'adopter le principe « qui ne dit mot consent » en vertu duquel, si l'administration ne donne pas de réponse dans un délai déterminé, l'autorisation est considérée comme accordée. Ce principe, en vigueur dans plusieurs pays de l'OCDE, transférerait la charge des entreprises aux administrations et inciterait ces dernières à accroître encore leur efficacité³⁶.

Le fédéralisme rend plus compliquée la mise en place de guichets uniques pour la création d'entreprises, ainsi que le développement de l'administration électronique. La Suisse occupe un rang peu satisfaisant dans le domaine de la cyberadministration (chapitre 3). Cependant, les choses commencent à s'améliorer : il est désormais possible de créer une entreprise en ligne, et cet outil devrait bientôt être développé pour inclure non seulement l'annonce mais également l'immatriculation complète à la TVA et à la sécurité sociale, et couvrir toutes les catégories de sociétés. Néanmoins, on pourrait aller beaucoup plus loin. La variation des lois et réglementations d'un canton à l'autre a engendré une grande opacité réglementaire et administrative (graphique 5.11). En 2003, un seul autre pays de l'OCDE avait une moins bonne performance que la Suisse. L'opacité alourdit le coût de la création d'une entreprise et de l'extension des activités à d'autres cantons et réduit la concurrence effective, y compris pour les marchés publics. Les charges administratives sont particulièrement lourdes dans le secteur de la construction, mais aussi en ce qui concerne la sécurité sociale et l'administration de l'impôt.

Enfin, des outils ont été créés pour mieux prendre en considération l'avis des PME lors de l'élaboration de nouvelles lois et réglementations. Il s'agit des analyses de l'impact des réglementations (AIR), des tests de compatibilité pour les PME, qui consistent à examiner les difficultés rencontrées par ces dernières dans l'application des décisions réglementaires, et du forum des PME, qui permet à celles-ci de se faire entendre au cours du processus de décision politique. Toutefois, ces dispositions ont eu jusqu'ici peu d'effet sur l'élaboration des lois et réglementations : faute de ressources suffisantes, le point de vue des PME n'est pas porté à l'attention des décideurs.

Les normes socioculturelles et le système juridique doivent promouvoir la prise de risque

Il convient aussi de stimuler davantage la créativité et l'entrepreneuriat. Les coûts d'opportunité de l'entrepreneuriat sont élevés, car le marché du travail offre des emplois bien rémunérés. Par ailleurs, les écoles primaires et secondaires n'encouragent pas assez l'esprit d'entreprise. Pour leur part, les propriétaires d'entreprises, plus soucieux de garder le contrôle de leur affaire que de développer leurs activités, répugnent à accepter la participation d'autres investisseurs et/ou à autoriser le rachat de leur entreprise.

Le système juridique, et en particulier le droit des faillites, accentue l'aversion pour le risque. Il n'y a pas de prescription des poursuites contre un entrepreneur défaillant si celui-ci était le propriétaire d'une entreprise privée ou s'il détenait une société à responsabilité limitée ou une société anonyme et qu'il utilisait son patrimoine personnel en garantie de prêts bancaires ou d'autres prêts privés accordés à la société (Balastèr et Senn, 2004). Ce dernier cas de figure est très répandu chez les jeunes entreprises. Dans les autres pays de l'OCDE, le droit de poursuivre un entrepreneur en faillite prend fin après 1 à 12 ans, suivant le pays. Les effets sur l'entrepreneuriat peuvent être importants. La forte pénalisation liée à la faillite dissuade, dans les cas pertinents, les entrepreneurs potentiels et actuels de créer leur propre entreprise ou une nouvelle entreprise. Les entrepreneurs sont en outre moins susceptibles de prendre des risques et peuvent s'abstenir de développer leurs activités, en particulier si cela devait nécessiter des crédits bancaires.

Cependant, une commission d'experts s'est prononcée contre le rééquilibrage des intérêts au profit des débiteurs, au motif que les créations frauduleuses de sociétés anonymes et à responsabilité limitée ne sont pas chose rare. Une proposition est à l'étude qui prévoit un accès plus aisé à la procédure de concordat, permettant à des entreprises en

difficulté de paiement de régler leurs problèmes financiers avec les créanciers tout en poursuivant leur activité. Par ailleurs, la Suisse occupe un rang favorable concernant les délais requis pour mettre en œuvre une procédure de faillite. Cependant, les indicateurs de la Banque mondiale révèlent un faible taux de recouvrement des procédures de faillite et des coûts élevés de liquidation.

Le rôle du capital-risque et du financement par émission d'actions devrait être renforcé

L'une des principales difficultés pour le fondateur d'une entreprise est de trouver des financements. En dépit de la capitalisation très importante du marché boursier suisse, les actions et le capital-risque jouent un rôle très réduit dans le financement des nouvelles entreprises et des projets d'innovation risqués³⁷. Les principales sources de financement des nouvelles entreprises sont la famille et les banques. Les projets innovants sont financés pour l'essentiel à l'aide de ressources internes et, dans une moindre mesure, avec des prêts bancaires. Même si cela s'explique en partie par le souci de l'entrepreneur de garder le contrôle de son affaire, il existe un certain nombre de problèmes fiscaux et juridiques qui limitent le recours au financement par actions pour les entreprises et projets à risque.

Financement par émission d'actions

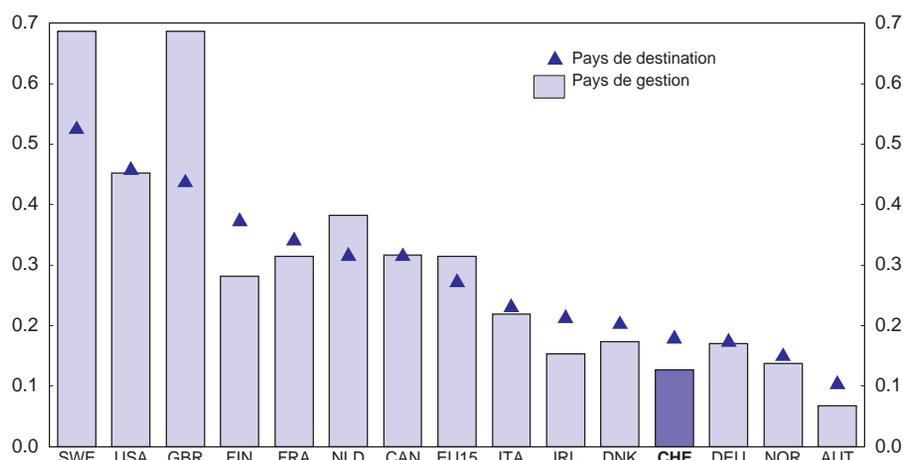
La double imposition des dividendes fait que le financement par actions est coûteux en comparaison des fonds propres et des prêts bancaires³⁸. La Suisse est l'un des derniers pays de l'OCDE à ne pas appliquer de mesures d'allégement contre la double imposition des dividendes (ÉconomieSuisse, 2005; van den Noord, 2005), et la distorsion est importante, même si les taux d'imposition des sociétés sont favorables et si les gains en capital des particuliers sont imposés au taux zéro. Les autorités prévoient actuellement de ne plus taxer les dividendes qu'à concurrence de 60 à 80 % (chapitre 3), mais cela ne suffira pas pour réduire sensiblement les distorsions. S'ajoutant à la législation sur les faillites, qui dissuade les entrepreneurs de contracter des emprunts importants, le coût élevé du financement par actions freine la croissance des petites et des nouvelles entreprises, qui ont une capacité d'autofinancement limitée. La double imposition entrave aussi le redéploiement des fonds entre les entreprises, en encourageant le réinvestissement des bénéfices dans la même société, et cela se traduit par une très faible efficience de l'utilisation du capital (chapitre 1, graphique 1.11). Enfin, la double imposition décourage l'investissement en capital-risque, importante source potentielle de financement des jeunes entreprises et des petites sociétés innovantes³⁹.

Capital-risque

La Suisse a un marché du capital-risque de faible taille au regard de la moyenne internationale, et même par rapport à la plupart de ses voisins européens (graphique 5.12). En outre, ce marché est davantage tourné vers des entreprises anciennes et des projets à faible risque que vers des entreprises jeunes et innovantes. L'offre de capital-risque est sans doute quelque peu sous-estimée, car il n'est pas tenu compte du capital-risque informel fourni par les banques cantonales et régionales⁴⁰ et par les grandes firmes pharmaceutiques aux sociétés de biotechnologie. Toutefois, la plupart de ces facteurs agissent aussi dans les autres pays et sont peu susceptibles de modifier sensiblement le tableau. Comme dans la plupart des autres pays, l'éclatement de la bulle internet et l'effondrement boursier en 2001-02 ont asséché l'offre de capital-risque, mais le marché commence à se redresser.

Graphique 5.12. Investissement en capital-risque

En pourcentage du PIB, 2000-03



Source : OCDE, à partir de données de l'EVCA (Europe), de la NVCA (États-Unis) et de la CVCA (Canada).

En dépit de son étroitesse, le marché suisse du capital-risque est très internationalisé, avec des flux transfrontaliers importants par rapport aux investissements intérieurs. Les entrées nettes sont récemment devenues légèrement positives, ce qui semble indiquer que les perspectives d'investissement s'améliorent. Toutefois, la volonté des entrepreneurs de garder le contrôle de leur affaire et leur réticence à développer leurs activités ont généralement pour effet de limiter les possibilités d'investissement et d'alourdir les coûts de transaction⁴¹. Une amélioration des transferts de technologie des universités aux entreprises élargirait aussi les perspectives d'investissement.

Outre les contraintes au niveau de la demande, il subsiste un certain nombre d'obstacles juridiques au développement de l'offre de capital-risque national, en dépit des améliorations substantielles qui ont été apportées ces dernières années. En 2000, le gouvernement a mis en vigueur une loi réduisant la double (parfois triple) imposition des sociétés de capital-risque lorsqu'un minimum de 50 % des fonds sont investis dans de nouvelles entreprises suisses⁴². Ces incitations fiscales se sont révélées insuffisantes pour induire des changements majeurs. De nombreux investisseurs en capital-risque préfèrent opérer de l'étranger où ils peuvent créer des sociétés en commandite simple, entités transparentes sur le plan fiscal⁴³. La création d'une structure sociétale similaire en Suisse sera examinée par le Parlement durant la seconde moitié de 2005, dans le contexte du projet de loi sur les fonds de placement. En outre, il est possible d'assouplir encore les conditions dans lesquelles les fonds de pension (du second pilier) peuvent réaliser des investissements en capital-risque. Les placements en capital-risque de ces organismes sont limités par l'obligation qui leur est faite d'obtenir un rendement annuel minimum. Étant donné que les obligations de retraite s'inscrivent dans le long terme, le taux de rendement minimum garanti pourrait être redéfini sur une base pluriannuelle. En 2002, les fonds de pension n'ont fourni que 10 % environ des ressources en capital-risque, proportion bien plus faible que dans beaucoup d'autres pays.

Il y a lieu d'améliorer encore les conditions-cadres pour le financement des créations d'entreprises. La décision prise en 2001 de ramener de CHF 10 à un centime la valeur nominale minimale des actions a été très opportune. Elle facilite les introductions en bourse (IPO) en augmentant le nombre d'actions offertes. Un des freins restant au financement des

créations d'entreprises est le fait que les options (d'achat d'actions) sont imposées au moment de leur distribution et non au moment de leur exercice. Les jeunes entreprises distribuent souvent des options à leurs employés, faute de pouvoir leur verser de bons salaires. Bien qu'en théorie la taxation des options à la distribution est équivalente à une taxation à l'exercice si elle est basée sur leur valeur de marché loyale (« fair market value ») (OCDE, 2005d), elle est souvent perçue comme pénalisante, y compris en Suisse. Cette perception est dans certains cas bien fondée, car le paiement de la taxe tombe précisément au moment où les employés ont des salaires assez bas et peuvent être sujets à des contraintes de liquidités⁴⁴. Par ailleurs, le risque élevé de faillite de la jeune firme n'est pas complètement compensé par la valeur de marché loyale pour des individus ayant une aversion au risque supérieure à la moyenne. Par exemple, aux États-Unis où les options d'achats d'actions sont très courantes, la taxation se fait soit au moment de l'exercice des options, soit au moment de la vente des actions. Le gouvernement suisse entend remédier à cette carence et instaurer une imposition allégée des options au moment où celles-ci sont exercées.

Un accès simplifié des entreprises à forte croissance au marché boursier est essentiel pour offrir aux investisseurs en capital-risque un moyen efficace de sortir des sociétés et de récupérer leur mise initiale. Comme dans les autres pays européens, les difficultés des marchés de capitaux à la fin du siècle dernier ont conduit à fermer le nouveau segment de marché destiné aux sociétés à forte croissance (SWX New Market) et à l'intégrer dans le marché boursier principal. D'un point de vue opérationnel, cette intégration dans la Bourse n'a sans doute pas changé grand-chose. Cependant, il importe d'améliorer encore cette voie de sortie des investisseurs en capital-risque; les possibilités à cet égard dépendent dans une large mesure du développement futur des marchés des capitaux suisse et européens.

Autofinancement

Pour accroître les fonds autogénérés dans les petites sociétés et les entreprises nouvellement créées, on pourrait élargir les dispositions relatives au report des pertes sur les exercices ultérieurs. Ce report est actuellement limité à sept années, alors que beaucoup de pays de l'OCDE autorisent un report d'une durée indéterminée, certains autorisant même le report des pertes sur des exercices antérieurs.

Conclusions

Étant donné le niveau très élevé des coûts de main-d'œuvre, une position de premier plan sur le front de l'innovation est nécessaire pour préserver la compétitivité et un niveau de vie élevé. En dépit d'une très forte performance d'ensemble dans ce domaine, un certain affaiblissement dans les années 90 et la faiblesse persistante des gains de productivité ont conduit les autorités à donner une plus grande priorité à l'innovation, qui représente donc un élément important de la stratégie de croissance du gouvernement. Le plan d'action gouvernemental est approprié, mais il pourrait être renforcé dans certains domaines (encadré 5.2). De plus, l'adoption et l'application de certaines réformes s'avéreront sans doute très difficiles.

Un renforcement des conditions-cadres de l'entrepreneuriat serait très profitable. Le programme pour la croissance met à juste titre l'accent sur l'intensification de la concurrence, car ce sera probablement la mesure qui stimulera le plus la créativité et l'entrepreneuriat, surtout pour les petites entreprises dans les secteurs abrités. Cette réforme pourrait aussi

Encadré 5.2. **Recommandations concernant la politique d'innovation**

Améliorer les conditions cadres de l'entrepreneuriat

- Poursuivre les efforts en vue d'intensifier la concurrence et de réduire le cloisonnement des marchés, en révisant la loi sur le marché intérieur, en supprimant les obstacles administratifs et techniques aux importations en provenance de l'UE (principe du Cassis de Dijon) et en négociant un accès identique des produits suisses aux marchés de l'UE.
- Réduire les charges administratives, notamment en simplifiant les procédures d'autorisation, en adoptant le principe « qui ne dit mot consent » et en développant l'administration électronique.
- Réformer le droit des faillites de manière à réduire le délai de prescription et à faciliter le recours à une procédure de concordat.
- Réduire encore la double imposition des dividendes pour la ramener à des niveaux comparables à ceux des autres pays; étendre les dispositions relatives au report des pertes sur les exercices ultérieurs.
- Améliorer le cadre institutionnel et juridique du capital-risque en créant une structure sociétale transparente sur le plan fiscal, en pratiquant l'imposition des options au moment de leur exercice et non de leur octroi et en redéfinissant le rendement minimum garanti des fonds de pension sur une base pluriannuelle.

Renforcer la politique d'innovation

- Accorder une priorité élevée au financement public de la recherche.
- Intensifier la coopération internationale en recherche sans compromettre le financement de la recherche nationale.
- Accroître le financement privé de la recherche universitaire en développant les activités des offices de transfert technologique et en facilitant le financement direct de la recherche universitaire par les entreprises.
- Stimuler la recherche appliquée en accroissant les ressources de la Commission pour la Technologie et l'Innovation (CTI) pour mieux combler le fossé entre la recherche fondamentale et le marché.
- Développer les services de conseil aux entrepreneurs et la formation en gestion à l'intention des scientifiques et des ingénieurs.
- Poursuivre le regroupement des offices de transfert technologique entre les universités et développer leurs activités.
- Limiter le champ de protection des brevets sur l'ADN aux fonctions spécifiques découvertes et introduire une large exemption de recherche pour les inventions biotechnologiques.

Renforcer l'enseignement supérieur

- Renforcer encore les programmes professionnels.
- Poursuivre la réforme de tout le système universitaire, notamment par la spécialisation et le positionnement des établissements, la mise en place d'une subvention d'éducation uniforme par étudiant et le développement de procédures d'évaluation de la qualité des universités.
- Considérer une augmentation des droits d'inscription accompagnée du développement d'un système de prêts remboursables en fonction des revenus.

Encadré 5.2. Recommandations concernant la politique d'innovation (suite)

- Développer dès le plus jeune âge l'intérêt des jeunes filles pour les sciences et l'ingénierie, par exemple en organisant des journées de la science et des foires scientifiques ainsi que des services de mentorat; renforcer les mesures visant à concilier travail et famille.
- Donner plus de temps aux étudiants de pays non membres de l'UE terminant leurs études en Suisse pour trouver un travail en Suisse.
- Développer l'acquisition continue de connaissances en améliorant l'homologation des formations, en instaurant un crédit-temps et par la suite en augmentant les financements publics à cet effet.

favoriser la croissance des entreprises, qui demeurent de taille très réduite, en facilitant leur accès à un marché intérieur unifié plus vaste et en éliminant les rentes. Il convient aussi de rechercher une étroite intégration avec le marché de l'UE, par exemple en négociant la suppression des obstacles administratifs et techniques à l'entrée des produits suisses. Indépendamment de l'intensification des pressions concurrentielles, il est indispensable de réviser le droit des faillites, qui peut être extrêmement pénalisant et qui décourage l'initiative et la prise de risque. Enfin, il faut renforcer le rôle des émissions d'actions et du capital-risque dans le financement des nouvelles entreprises et des projets d'innovation. À cet effet, les autorités devraient réduire la double imposition des dividendes plus fortement qu'elles ne le prévoient à l'heure actuelle et améliorer encore le cadre institutionnel et juridique du capital-risque.

La politique d'innovation actuelle apparaît dans l'ensemble appropriée, même s'il est possible de consolider et d'améliorer le système. Le financement public de la recherche, qui présente un taux de rendement social élevé, doit bénéficier d'une plus grande priorité effective en dépit du processus d'assainissement budgétaire et de l'accroissement obligatoire des dépenses sociales. En plus d'une intensification de la coopération nationale et internationale en matière de recherche, le déficit de financement pourrait être partiellement comblé par une mobilisation accrue des ressources du secteur privé, bien que ceci puisse impliquer un certain coût en termes de diffusion plus restreinte des découvertes technologiques des universités. Les ressources supplémentaires devraient de préférence être utilisées pour combler le fossé entre la recherche fondamentale et le marché. À cet effet, on pourrait renforcer les activités de la commission chargée des coopérations de recherche entre entreprises et établissements universitaires (CTI), ainsi que les activités des offices de transfert technologique.

Le développement de l'économie du savoir engendre des pressions croissantes à élever le niveau et la durée de l'éducation, traditionnellement axée sur la formation professionnelle. Des progrès significatifs ont été accomplis avec la création des hautes écoles spécialisées et le renforcement des programmes professionnels dans les écoles secondaires. Toutefois, il n'est pas sûr que cela suffira, et l'on pourrait aller plus loin dans ce sens en renforçant encore les programmes professionnels et en poursuivant la réforme du système des hautes écoles spécialisées. La réforme prévue de tout le système universitaire, qui vise à accroître son efficacité et donc son attractivité, va aussi dans le bon sens, mais elle se heurtera sans doute à une forte résistance et devrait être accélérée.

Il faudrait aussi envisager de relever les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur tout en développant un système de prêts remboursables en fonction des revenus. Outre qu'elle créerait des ressources supplémentaires, cette mesure intensifierait la concurrence entre les universités et les contraindrait à améliorer la qualité de l'offre. Beaucoup reste à faire pour accroître la participation des femmes aux études universitaires, surtout dans les sciences et l'ingénierie, sans oublier la question des postes de professeurs. Enfin, il faudrait renforcer la formation continue dans un contexte où le savoir évolue rapidement.

Notes

1. Dû à un manque d'information disponible, la recherche et la formation dans le domaine de la santé ne sont pas couverts spécifiquement dans ce rapport, malgré l'importance de ces dépenses pour les budgets de l'éducation et de la R-D publiques.
2. Cet indice regroupant 18 indicateurs donne un aperçu des performances nationales en matière d'innovation.
3. À l'inverse, la Finlande a accru son financement public de l'innovation de 0.26 point de pourcentage par rapport à un niveau initial comparable à celui de la Suisse en 1989. En Suède, le niveau du financement public a baissé dans des proportions similaires (de 0.1 point de PIB) mais à partir d'un niveau bien plus élevé. Selon des estimations, le niveau très élevé de la part de la R-D du secteur non marchand dans le PIB en Suède et en Finlande contribuerait à ce que la R-D des entreprises dépasse la moyenne OCDE de 25 %, ou d'environ 0.4 % de PIB (Jaumotte et Pain, 2005a et c).
4. Les partenaires suisses reçoivent désormais leurs fonds directement de la Communauté européenne et non plus de l'État suisse, et ils peuvent jouer le rôle de coordinateurs de projet. Certaines mesures structurelles européennes telles que les subventions Marie Curie sont également accessibles aux participants suisses.
5. La R-D publique est très spécialisée dans la recherche fondamentale, car il n'existe guère d'organismes publics de recherche en dehors du système universitaire.
6. La part du secteur des entreprises dans les publications représente environ le double de la moyenne OCDE (11 % contre 5.5 % sur la période 1994-99).
7. La mesure des activités de recherche fondamentale n'est pas parfaitement comparable d'un pays à l'autre, car certains pays (dont la Suisse) comptabilisent les dépenses en capital, tandis que d'autres ne le font pas. De plus, l'indicateur n'est pas disponible pour certains pays (Allemagne, Finlande et Suède, par exemple). Toutefois, le niveau beaucoup plus élevé de la recherche fondamentale en Suisse et ses résultats excellents en termes de publications scientifiques donnent à penser que ce pays occupe une position très forte dans ce domaine.
8. Plus précisément, il s'agit de la moyenne des écarts-types de chaque pays de l'OCDE mesurés sur une base temporelle. Cette mesure est préférable à l'écart-type transversal du fait de la magnitude des différences entre pays et des limitations aux possibilités de changement des politiques économiques.
9. Le financement des universités cantonales semble avoir été insuffisant compte tenu de la forte augmentation des inscriptions en sciences humaines et sociales, ce qui a contraint le personnel à consacrer l'essentiel de son temps à l'enseignement.
10. Jaumotte et Pain (2005a et c) utilisent la part des dépenses de R-D dans le secteur non marchand financée par l'industrie comme un indicateur (partiel) de l'ampleur de la collaboration entre les entreprises et les organismes publics de recherche. Ils constatent qu'un accroissement de 1.4 point de cette part (moyenne des écarts-types nationaux des pays de l'OCDE) se traduit en définitive par une progression de la R-D du secteur des entreprises de plus de 8 % et par une augmentation des dépôts totaux de brevets de près de 2½ pour cent.
11. Les accords de coopération pour la R-D sont l'instrument le plus fréquemment utilisé en Suisse pour le transfert de technologie entre les universités et les entreprises. Le brevetage des inventions est susceptible de freiner et de restreindre la diffusion du savoir à partir des universités, par rapport à un système dans lequel le savoir est transmis lors de conférences.

12. Des études par pays ont montré qu'en Autriche les partenariats public-privé représentent environ 2.8 % du budget total de la science et de la technologie, contre 6.3 % aux Pays-Bas et 9.1 % en Australie (OCDE, 2005c, à paraître).
13. Cette étude examine les effets d'un précédent programme suisse de soutien public destiné à stimuler la diffusion des technologies de base (technologies manufacturières avancées), correction faite du biais d'échantillon.
14. Les données pour la Suisse ne sont pas parfaitement comparables, car elles couvrent la coopération pour la R-D et non le concept plus large de coopération pour l'innovation utilisé pour les autres pays européens. La Suisse affiche de meilleurs résultats lorsque le nombre d'entreprises engagées dans la coopération en R-D est rapporté au nombre d'entreprises effectuant des activités de R-D et non à l'ensemble des entreprises innovantes.
15. Les experts suisses interrogés dans le cadre du rapport du Global Entrepreneurship Monitor (Projet de suivi global de l'entrepreneuriat) formulent une appréciation neutre à positive vis-à-vis de la formation commerciale au niveau de l'école secondaire, mais suggèrent un accroissement de l'offre de services d'encadrement pour les projets entrepreneuriaux.
16. Cette règle ne souffre que deux exceptions : les financements par l'intermédiaire des programmes cadres de l'Union européenne, pour lesquels la Suisse a adopté les règles de l'UE, et les contrats directs de l'administration publique.
17. Lever des ressources publiques pour financer les subventions ou les réductions d'impôts peut aussi créer des distorsions dans le reste de l'économie.
18. Il est difficile de déterminer si la recherche aurait été réussie ou même entreprise en l'absence de soutien public, et d'estimer les ressources additionnelles effectives fournies par le secteur public. Bien que les effets de l'aide publique sur la R-D des entreprises soient généralement positifs, leur ampleur est relativement faible par rapport à d'autres mesures (voir par exemple Jaumotte et Pain, 2005a, b, c et d).
19. Ces obstacles concernent l'accès au crédit bancaire pour les entreprises de moins de 500 salariés, les fonds autogénérés (pour les entreprises de moins de 100 salariés) et le financement par actions, notamment par du capital-risque (pour les entreprises de moins de 50 salariés). Les auteurs n'ont pas pu mettre en évidence un effet de l'âge de l'entreprise sur les obstacles financiers rencontrés par celle-ci, qu'ils attribuent au fait que l'échantillon comporte une forte proportion d'entreprises anciennes. Les auteurs tiennent compte de l'effet de la performance de l'entreprise.
20. De surcroît, le personnel de R-D est en moyenne plus qualifié que le personnel suisse.
21. Le nombre des diplômés universitaires suisses est peut-être quelque peu sous-estimé car certaines disciplines sont classées dans l'enseignement tertiaire non universitaire, alors que dans d'autres pays elles sont considérées comme faisant partie de l'enseignement universitaire. Toutefois, si l'on considère l'enseignement tertiaire dans son ensemble, la Suisse se classe aussi parmi les pays où la part de la population diplômée du tertiaire est la plus faible.
22. Cette initiative est particulièrement importante dans des disciplines telles que l'informatique, où les élèves ne sauraient être opérationnels qu'après avoir reçu une solide formation formelle.
23. Cela vient sans doute en partie d'un système fiscal redistributif qui atténue les écarts de revenu entre personnes ayant des niveaux d'instruction différents.
24. Auparavant, il existait quatorze centres de recherche pour les sciences exactes et aucun pour les sciences humaines et sociales. Les thèmes de recherche des nouveaux centres vont de la santé mentale (compte tenu de l'augmentation du stress) à la globalisation et à l'importance grandissante des médias. Les études sur la santé mentale (l'un des pôles de recherche) pourraient par exemple contribuer à résoudre le problème de la croissance rapide des bénéficiaires de l'assurance-invalidité en Suisse.
25. Ces chiffres sont tirés de « Pourquoi ne pas payer plus cher ? », Le Temps (21 janvier 2004). Bien qu'il n'existe pas de base de données sur les droits d'inscription comparables entre pays, ces chiffres suggèrent que les droits d'inscription restent très faibles en Suisse comparés à certains autres pays.
26. Certaines études, qui ne peuvent être suivies qu'à temps partiel, sont très longues et ne s'accordent pas avec les impératifs du cycle de vie des femmes.
27. Le niveau de représentation féminine pourrait s'améliorer spontanément avec la présence accrue des jeunes cohortes de femmes dans l'enseignement supérieur. Toutefois, étant donné que le niveau initial est très bas, des mesures gouvernementales sont probablement souhaitables.

28. Environ 72 % d'entre eux sont des ressortissants étrangers qui viennent en Suisse pour y faire des études. Les 28 % restants sont des personnes de nationalité étrangère qui résident en Suisse. La proportion d'étudiants étrangers est plus élevée dans les universités générales (16.3 %) que dans les HES (9.4 %).
29. En 2003, 1.8 million d'adultes ont accompli 121 millions d'heures de formation, ce qui est à peu près moyen, même si 36 % de la population bénéficie d'une formation continue (Office fédéral de la statistique, 2004).
30. C'est ce qui ressort d'une enquête récente du Global Entrepreneurship Monitor (GEM), le groupe d'étude le plus réputé de l'entrepreneuriat au niveau mondial. Ce projet a été lancé en 1999, et la Suisse y a été intégrée pour la première fois en 2002. Parmi les articles récents utilisant cette série de données, on peut citer Audretsch *et al.* (2005), Drnovsek et Erikson (2005), Wong, Ho et Autio (2005) et Bygrave *et al.* (2003). Pour la Suisse, l'enquête a consisté en entretiens téléphoniques avec un échantillon représentatif de 2 000 adultes et en entretiens directs avec 36 experts. La Suisse se situe nettement au-dessous de la moyenne des pays inclus dans l'enquête GEM si l'on considère l'indicateur qui associe la proportion d'entreprises entrepreneuriales et la part de ces entreprises dans l'emploi total.
31. Cette remarque s'applique à tous les pays, puisque la proportion des entreprises dynamiques est très réduite dans tous les pays par rapport à la forte proportion d'innovateurs qui ressort des enquêtes sur l'innovation. Néanmoins, la position relative de la Suisse est sensiblement moins bonne dans l'étude GEM.
32. La relation entre concurrence et innovation est souvent conçue comme étant unimodale (Aghion *et al.*, 2002). Beaucoup dépend de l'ampleur de la différence entre les profits avant innovation et les profits *ex-post*. Lorsque la concurrence croît à partir d'un faible niveau, les entreprises en place sont incitées à innover pour échapper à la concurrence et les entrants potentiels sont incités à innover pour rattraper ou dépasser les technologies des opérateurs en place. Toutefois, lorsque la concurrence est très vive, le gain escompté d'une innovation peut être trop faible pour offrir des incitations suffisantes à innover. Dans ce cas, le niveau beaucoup plus bas des profits peut aussi réduire la capacité des entreprises de financer leurs projets innovants. Étant donné que la Suisse part d'un niveau de concurrence relativement bas, il n'y a guère de raisons de craindre qu'une concurrence accrue ne réduise l'innovation.
33. Les brevets peuvent bloquer la poursuite des activités de recherche lorsqu'ils ont trait à des outils de recherche ou qu'ils ont une portée excessive (par exemple lorsqu'ils couvrent toutes les applications ou tous les domaines connexes possibles). De surcroît, les coûts de transaction élevés liés à la coordination de tous les titulaires de droits afin d'obtenir les licences requises peuvent constituer un obstacle à l'entrée. Les accords de concession réciproque de licences et les « pools de brevets » sont courants dans ces secteurs, et les entrants potentiels, qui n'ont pas de brevets à échanger, peuvent avoir des difficultés à s'y associer. Selon Jaumotte et Pain (2005a et c), les données empiriques suggèrent que des DPI excessivement stricts peuvent réduire l'efficacité de la recherche.
34. Le chiffre d'affaires minimum requis pour l'immatriculation à la TVA demeure également trop élevé (CHF 100 000).
35. Un problème supplémentaire vient de la difficulté qu'ont les entrepreneurs individuels d'exercer leur droit à ne pas cotiser au deuxième pilier du système de retraite, en raison des abus commis par les sous-traitants.
36. Voir OCDE (2004c) pour une analyse plus détaillée de ce principe.
37. Le capital-risque est normalement considéré comme une source importante de financement pour les entreprises innovantes, en particulier les jeunes pousses et les petites sociétés. Les investisseurs en capital-risque possèdent une grande expertise sectorielle qui leur permet de mieux surmonter les problèmes de l'asymétrie d'information pour l'évaluation des projets innovants. Ils peuvent aussi jouer un rôle important en fournissant à l'entrepreneur des services de gestion et de conseil. La prestation de ces services exige souvent une connaissance des conditions locales, ce qui limite le rôle des investissements transfrontaliers dans les premières phases du développement. D'autre part, les considérations d'équilibrage des risques plaident en faveur de portefeuilles globaux.
38. Les profits sont taxés une première fois au niveau de la société puis lors de la distribution des dividendes.
39. La double imposition crée également des difficultés lors du rachat de l'entreprise par ses salariés ou de la succession (quand l'un des héritiers souhaite quitter la société).

40. En raison de fortes loyautés locales, certaines banques cantonales et régionales fournissent à leurs clients du capital-risque et même des capitaux de démarrage.
41. Toutefois, ce constat ne vaut pas pour le secteur de la biotechnologie, dans lequel les entreprises ont intérêt à rester de petite taille afin d'être rachetées par un gros laboratoire pharmaceutique.
42. La participation minimum au capital d'une société requise pour bénéficier d'une exonération des impôts sur les plus-values et les dividendes a été ramenée de 20 % à 5 % (ou CHF 250 000 au lieu de CHF 2 millions). Les investisseurs providentiels (« business angels ») peuvent déduire de leur revenu imposable 50 % des prêts subordonnés qu'ils accordent à de nouvelles sociétés suisses indépendantes, jusqu'à concurrence de CHF 500 000. Si le prêt est remboursé, l'impôt est exigible, sinon un montant supplémentaire peut être déduit du revenu imposable.
43. Une structure sociétale est transparente sur le plan fiscal lorsqu'elle n'est pas elle-même imposée.
44. Il faut cependant noter que, dans les pays qui permettent aux entreprises de déduire le coût des options d'achat d'actions, la déduction est généralement autorisée au moment où l'employé est taxé. Donc, taxer l'employé plus tôt permet à l'entreprise d'obtenir une déduction plus tôt et de réduire ainsi ses problèmes de liquidité.

Bibliographie

- Aghion, P. et al. (2002), « Competition and innovation: an inverted U relationship », *NBER Working Paper*, n° 9269.
- Arvanitis, S. et H. Hollenstein (2002a), « Emerging patterns of R&D in the Swiss economy », *KOF Working Paper*, n° 61, Institut fédéral suisse de la technologie, Zurich.
- Arvanitis, S. et H. Hollenstein (2002b), « The impact of spillovers and knowledge heterogeneity on firm performance: Evidence from Swiss manufacturing », dans Kleinknecht, A. et P. Mohnen (dir. pub.), *Innovation and firm performance: Econometric exploration of survey data*, Palgrave, Londres.
- Arvanitis, S., H. Hollenstein, et S. Lenz (2002), « The effectiveness of government promotion of advanced manufacturing technologies (AMT): An economic analysis based on Swiss micro data », *Small Business Economics*, vol. 19, n° 4.
- Arvanitis S. et M. Wörter (2005), « The Swiss innovation system: Governance, public policy, performance and assessment of strengths and weaknesses », Rapport de fond pour l'Examen par pays de l'OCDE sur la politique de l'innovation en Suisse au nom de l'Agence suisse de promotion de l'innovation (KTI), KOF, Institut fédéral suisse de la technologie, Zurich.
- Arvanitis, S. et M. Wörter (n.d.), « Annual innovation policy for Switzerland. Covering period: september 2003 – august 2004 », *European trend chart on innovation*, Direction générale des entreprises, Commission européenne.
- Audretsch, D., H. Grimm et C.W. Wessner (2005), *Local heroes in the global village: Globalization and the new entrepreneurship policies*, Springer, New York.
- Balastèr, P. et D. Senn (2004), « Les expériences des PME en cas de poursuite pour dettes et faillite », *La Vie économique*, revue de politique économique, 1-2004.
- Baygan, G. et M. Freudenberg (2000), « The internationalisation of venture capital activity in OECD countries: Implications for measurement and policy », *OECD STI Working Papers*, 2000-7, Paris.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « L'investissement en capital humain : le rôle de l'enseignement secondaire du deuxième cycle et de l'enseignement supérieur », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34, Paris.
- Bygrave, W.D. et al. (2003), « Executive forum: A study of informal investing in 29 nations composing the Global Entrepreneurship Monitor », *Venture Capital*, vol. 5, n° 2.
- Carneiro, P. et J. Heckman (2003), « Human Capital Policy », *NBER Working Paper*, n° 9495.
- Contrôle parlementaire de l'administration (2005), « Les trois "Tests PME" de la Confédération : connus ? utilisés ? efficaces ? », Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil National, Berne.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, Paris.
- Da Pozzo, F. (2002), « La Suisse et la "Champions League" des institutions de recherche », *La Vie économique*, revue de politique économique, 12-2002.

- Drnovsek, M. et T. Erikson (2005), « Competing models of entrepreneurial intentions », *Economic and Business Review*, vol. 7, n° 1.
- Économie Suisse (2005), « Nombreux allègements dans l'imposition des entreprises : Tendances internationales en matière d'imposition », *Dossier Politique*, n° 8, Fédération des entreprises suisses.
- Falk, M. (2004a), « What drives business R&D intensity across OECD countries? », *WIFO Working Paper*, n° 236.
- Falk, M. (2004b), « What determines patents per capita in OECD countries? », *WIFO Working Paper*, n° 242.
- Fuentes A., E. Wurzel et M. Morgan (2004), « Improving the capacity to innovate in Germany », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 407, Paris.
- Golub, S. (2004), « Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 357, Paris.
- Hall, B.H., A.N. Link et J.T. Scott (2003), « Universities as research partners », *Review of Economics and Statistics*, vol. 85.
- Hollenstein, H. (2005), « Determinants of international activities: Are SME's different? An empirical analysis based on Swiss survey data », *Small Business Economics*, (à paraître), Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « Innovation policies: Innovation in the business sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « An overview of public policies to support innovation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005c), « From ideas to development: The determinants of R&D and patenting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005d), « From innovation development to implementation: Evidence from the Community Innovation Survey », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Paris.
- Lepori, B. (2005), *Project funding: Switzerland country report*, Università della Svizzera italiana, Lugano.
- Marmet, D. (2004), « Growth of new firms. Which factors influence post-entry performance? An empirical analysis based on Swiss firm data », *KOF Working Paper*, n° 97, Institut fédéral suisse de la technologie, Zurich.
- Müller, C. (1998), « La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale », *Rapport structurel*, OFDE, Berne.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande*, Paris.
- OCDE (2003a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Suisse*, Paris.
- OCDE (2003b), *Examens des politiques nationales d'éducation : enseignement tertiaire en Suisse*, Paris.
- OCDE (2003c), *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie*, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, Paris.
- OCDE (2004c), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2005a), *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie*, Paris.
- OCDE (2005b), *La réforme de la réglementation en Suisse*, à paraître, Paris.
- OCDE (2005c), *Public-private partnerships for innovation*, à paraître, Paris.
- OECD (2005d), « The Taxation of Employee Stock Options », *OECD Tax Policy Studies*, n° 11, (à paraître), Paris.
- OCDE (2006), *OECD country review of Switzerland's innovation policy*, (à paraître), Paris.
- OFS (Office fédéral de la statistique) (2003), « Femmes et science en Suisse : double perspective 2001/2002 », *Actualités OFS* 15.
- OFS (2004), « La formation continue en Suisse 2003 : D'après les enquêtes sur la population active de 1996 à 2003 ».
- OFS (2005), « Internationalité des Hautes Écoles Suisses », *Communiqué de presse*.

- Reynolds, P.D., E. Autio et W.D. Bygrave (2003), *GEM global report 2003*, Global Entrepreneurship Monitor, www.gemconsortium.org.
- Thumm, N. (2003), « Research and patenting in biotechnology: A survey in Switzerland », Institut fédéral suisse de la propriété intellectuelle.
- van den Noord, P. (2005), « Challenges for tax policy in Europe », in *Les finances publiques: défis à moyen et long termes*, Seizième congrès des économistes belges de langue française, Centre interuniversitaire de formation permanente, Charleroi.
- Vettori A., et al. (2003), « Évaluation de la loi sur les sociétés de capital-risque. Rapport final », Secrétariat d'État à l'Économie (SECO).
- Vock, P. (2003), « University technology transfer in Switzerland: Organisation, legal framework, policy and performance », Center for science and technology studies, 2003/7.
- Volery, T., G. Haour et B. Leleux (2004), *Switzerland 2003 GEM Report*, Global Entrepreneurship Monitor, www.gemconsortium.org.
- von Arx, J., S. Arvanitis et H. Hollenstein (2004), « La position de la Suisse face à la concurrence internationale en matière d'innovation », *La Vie économique*, revue de politique économique, 5-2004.
- Weber, B. (2003), « Bildungsfinanzierung und bildungsrenditen », *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*.
- Weber, B. et U. Birchmeier (2004), « L'employabilité des travailleurs âgés : un éclairage économique », *La Vie économique*, revue de politique économique, 12-2004.
- Wolter, S.C. et B. Weber (1999), « On the measurement of private rates of return to education », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 218.
- Wong, P.K., Y.P. Ho et E. Autio (2005), « Entrepreneurship, innovation and economic growth: Evidence from GEM data », *Small Business Economics*, vol. 24.
- Zarin-Nejadan, M. (2004), *L'Entreprise et l'impôt: Des distorsions du système suisse aux réformes fiscales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Chapitre 6

L'offre de travail peut encore augmenter

Ce chapitre examine comment accroître l'offre de travail pour atteindre une croissance potentielle plus élevée. Les problèmes structurels sur le marché du travail restent limités. L'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne, récemment étendu aux nouveaux membres de l'UE, a eu peu d'impact jusqu'à présent. Cependant, alors que les taux d'emploi sont élevés, il y a néanmoins des marges considérables pour augmenter l'offre de main-d'œuvre féminine en éliminant les obstacles à leur participation à temps complet au marché du travail. Ceci pourrait également contribuer à compenser l'impact négatif du vieillissement de la population sur l'offre de travail qui est attendu au cours des prochaines décennies.

Les problèmes structurels sur le marché du travail demeurent limités

Malgré une faible croissance tendancielle, le marché du travail suisse se porte bien : les taux d'emploi sont élevés, tandis que le chômage est toujours faible en comparaison des autres pays (graphique 1.20). Cependant, depuis le début des années 90, le chômage augmente petit à petit sous l'effet notamment de facteurs structurels. Alors qu'il était pratiquement inexistant au début des années 90, le taux de chômage structurel est maintenant estimé à environ 2.5 %. Deux facteurs ont sans doute joué un rôle majeur dans cette évolution. *En premier lieu*, un régime d'assurance chômage un peu plus généreux dans les années 90 a peut-être élevé le niveau du salaire minimum que les travailleurs sont prêts à accepter et réduit les incitations de certains à chercher du travail. *En second lieu*, de nombreux travailleurs étrangers qui avaient habituellement des permis de travail de courte durée et dont le nombre pouvait fluctuer en fonction du cycle ont maintenant des autorisations de séjour de longue durée et apparaissent donc dans les statistiques suisses. Le chômage de longue durée reste peu élevé, toutefois, malgré des pointes en périodes de récession.

Les autorités restent prudentes et limitent autant que possible les effets désincitatifs de l'assurance chômage à la fois sur la demande et sur l'offre de main-d'œuvre. La réforme du système d'indemnisation du chômage en 2003 a réduit la durée de paiement des indemnités et les taux de cotisation, tout en allongeant la période de cotisation (OCDE, 2004a). En juillet 2005, le système a été rendu plus restrictif en n'autorisant les cantons à chômage élevé à étendre la durée d'indemnisation qu'aux travailleurs de plus de 50 ans, ce qui renforce les pressions sur les services de placement régionaux à améliorer leurs performances. Bien que le financement reçu par les services de placement régionaux ne soit plus lié à leurs résultats depuis 2003, ces derniers continuent d'être publiés et utilisés pour la prise de décisions.

La pénurie de places d'apprentissage et le chômage des jeunes sont désormais au centre des préoccupations gouvernementales, même si les problèmes sont limités par rapport à ceux des autres pays. Les jeunes connaissent un chômage supérieur à la moyenne pour l'ensemble de l'économie mais de plus courte durée. Les problèmes sont dus à la faiblesse de la demande de main-d'œuvre, qui touche davantage les jeunes à la recherche d'un premier emploi, et au fait que les cohortes de jeunes sont temporairement plus nombreuses. Cependant, certaines évolutions structurelles, comme la part croissante de certains services dans l'économie – secteur qui offre généralement moins de places d'apprentissage, la spécialisation plus poussée des entreprises et le besoin de main-d'œuvre ayant de meilleures qualifications, jouent également un rôle. Le gouvernement a mis en place un certain nombre de mesures visant à augmenter la demande de la part des entreprises et à améliorer la concordance entre les besoins et l'offre de main-d'œuvre, surtout pour les jeunes immigrants ou ceux qui ont un niveau scolaire médiocre (encadré 6.1). À moyen terme, cependant, les mutations structurelles qui s'opèrent dans l'économie, et plus particulièrement la nécessité d'avoir des qualifications tertiaires plus élevées, obligeront

Encadré 6.1. **S'attaquer au manque de places d'apprentissage et au chômage des jeunes**

Une étude récente (Wolter and Schweri, 2003) a montré que la principale raison pour laquelle certaines entreprises n'offrent pas de places d'apprentissage est que les avantages escomptés sont trop faibles en comparaison des coûts, du fait de la petite taille de l'entreprise ou de son haut degré de spécialisation qui limite la quantité de travail qui peut être confiée à l'apprenti. Le gouvernement a mis en place un groupe d'étude en 2003, dont les tâches ont été reprises par un comité permanent, chargé de s'attaquer au problème de la pénurie de places d'apprentissage (Département fédéral de l'économie, 2005). Les mesures sont centrées sur l'augmentation de l'offre de places d'apprentissage et l'amélioration de la concordance entre l'offre et la demande, surtout pour les jeunes immigrants et pour ceux qui sont un niveau scolaire peu élevé. Du côté de l'offre, il s'agit essentiellement de stimuler la création de réseaux d'entreprises qui proposent des places afin de surmonter les difficultés liées à la petite taille et à la spécialisation accrue des entreprises. Les deux principaux instruments sont le recrutement de responsables locaux chargé de développer l'offre de places d'apprentissage et l'apport d'un financement initial pour ces réseaux*. Du côté de la demande, le régime d'assurance chômage organise des programmes de motivation pour les jeunes en difficulté, avec un système de mentors individuels et de contacts avec des jeunes qui sont déjà en apprentissage. Un autre instrument important est les offres transitoires qui préparent le jeune à un apprentissage (en complétant éventuellement sa formation) et comblent la pénurie de places d'apprentissage durant les phases de récession économique.

Pour les jeunes diplômés à la recherche d'un emploi, le gouvernement a créé des stages professionnels financés principalement par le régime d'assurance chômage ainsi que des stages dans des « entreprises d'entraînement ». À partir d'avril 2005, le système de mentors pour les jeunes en fin d'apprentissage sera aussi amélioré avec une nouvelle offre de formation continue pour les enseignants des écoles professionnelles.

* Les autres mesures sont la création de périodes d'apprentissage plus courtes (2 ans), la création d'un label pour les entreprises qui offrent des places d'apprentissage, la diffusion d'informations sur les coûts/avantages de la formation d'apprentis et la prise en compte de ces aspects économiques dans les futures réformes des professions.

peut-être davantage de jeunes à choisir l'enseignement général (suivi d'un enseignement tertiaire) au lieu de la formation professionnelle (Mühlemann et al., 2004).

L'Accord sur la libre circulation des personnes signé avec l'UE a eu peu d'effets jusqu'à présent

Un fait nouveau important qui aura des répercussions sur le marché du travail dans les années à venir est la signature d'un accord bilatéral avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes (ALCP, Accord sur la libre circulation des personnes). Un Accord de ce type est en vigueur en Suisse depuis juin 2002 pour les anciens membres de l'Union européenne et son extension aux nouveaux membres a été approuvée par référendum en septembre 2005. Ce système est encore dans une phase transitoire, avec des contingents pour les permis de travail de courte et longue durée, mais la règle de préférence pour les personnes ayant déjà droit à travailler en Suisse (règle de préférence nationale) et les contrôles *ex ante* sur les salaires et les conditions de travail ont été levés pour les anciens membres de l'UE en juin 2004 (encadré 6.2). Cet accord est censé aider à atténuer les pénuries de

Encadré 6.2. Accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes

La Suisse a signé un accord bilatéral avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes. L'accord est entré en vigueur en juin 2002 pour l'UE-15 mais il comporte un certain nombre de mesures transitoires. Au cours de la première phase (juin 2002-juin 2004), l'entrée était limitée par des contingents de 15 000 permis de travail de longue durée et 115 500 de courte durée. Par ailleurs, la Suisse appliquait la règle de préférence nationale et des contrôles systématiques des salaires et des conditions de travail. Au cours de la deuxième phase (juin 2004-07), l'entrée reste limitée par les contingents mais la règle de préférence nationale et les contrôles systématiques sont supprimés. Après 2007, la libre circulation sera effective, encore que la Suisse se réserve le droit pendant 7 ans de rétablir les contingents en cas d'immigration massive. Malgré la suppression des contrôles *ex ante* sur les salaires et les conditions de travail, des mesures d'accompagnement ont été introduites le 1^{er} juin 2004 contre le dumping salarial et social. Elles incluent une loi sur les travailleurs détachés en Suisse imposant le respect des réglementations suisses concernant les conditions de travail et salaires minimaux. De plus, en cas de sous-enchère abusive et répétée par rapport aux conditions de travail habituelles, l'extension des conventions collectives de travail peut être facilitée et il existe l'option d'utiliser des contrats d'emploi standards incluant des salaires minimaux. Des commissions tripartites ont été établies pour procéder à des contrôles *ex post* des salaires et conditions de travail.

Pour les nouveaux membres de l'Union européenne, un protocole à l'ALCP entrera en vigueur en 2006. L'extension de la libre circulation des personnes a été approuvée par référendum en septembre 2005. Cependant, les contingents progressifs, la règle de préférence nationale et les contrôles systématiques des salaires et des conditions de travail des immigrants pourront être maintenus jusqu'en mai 2011. Dans la perspective de l'extension de l'ALCP, l'accès des ressortissants de ces pays au marché du travail suisse est déjà facilité depuis novembre 2004, notamment par l'établissement de contingents préférentiels pour les permis de travail et l'ouverture du marché du travail suisse dans le secteur agricole aux travailleurs peu qualifiés. Comme pour les anciens membres de l'UE, la Suisse garde le droit de réimposer des contingents jusqu'en 2014 en cas d'immigration massive. De plus, des améliorations supplémentaires des mesures d'accompagnement ont été adoptées et entreront en vigueur en même temps que le protocole à l'ALCP (inspecteurs du marché du travail supplémentaires, sanctions plus sévères, une plus grande facilité d'extension des conventions collectives de travail, etc.).

main-d'œuvre pendant les périodes de forte conjoncture, et à importer des travailleurs hautement qualifiés et d'autres peu qualifiés pour compléter la main-d'œuvre nationale, réduisant ainsi le risque de délocalisation des entreprises.

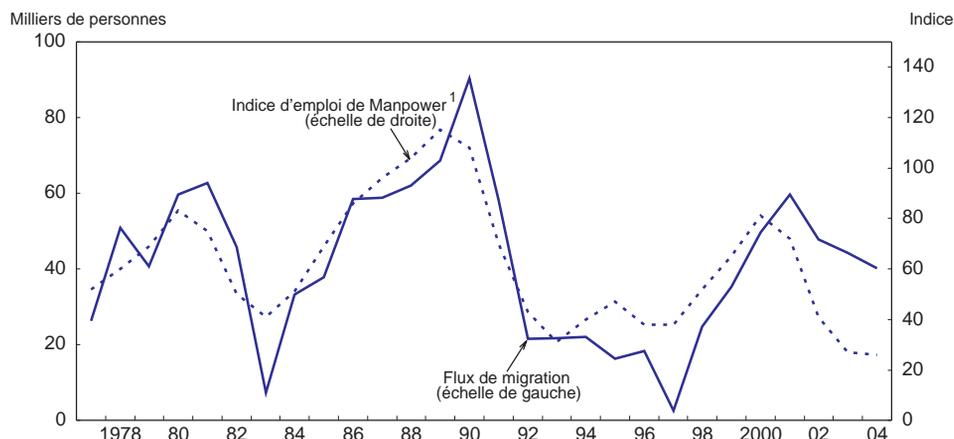
Jusqu'à présent, les effets de cet accord sur l'immigration sont peu marqués, en partie en raison de la faiblesse de l'activité économique suisse¹. Cependant, même si l'immigration totale a légèrement diminué, on note une forte progression de l'afflux de ressortissants des pays de l'UE aux dépens de ceux d'autres pays, conformément aux objectifs de la politique de l'immigration. Les flux d'immigration en provenance de l'UE ont maintenant rattrapé ceux de l'immigration en provenance d'autres pays. Cette évolution s'explique par le fait que des contingents plus importants de permis de travail ont été réservés aux ressortissants de l'UE. Le total des contingents n'a cependant pas été utilisé, surtout en ce qui concerne les permis à court terme pour les travailleurs de l'UE et les

permis à long terme pour les travailleurs des états non membres de l'UE². L'extension de l'accord bilatéral aux nouveaux membres de l'UE ne devrait pas générer une immigration massive, même après la suppression des contingents en 2011. En effet, les incitations à migrer devraient diminuer au fur et à mesure où les nouveaux pays membres s'embarquent dans un processus de rattrapage. Des estimations basées sur l'extrapolation de projections UE suggèrent que les flux d'immigration en provenance des nouveaux pays membres pourraient atteindre à peu près 4 600 personnes par an lorsque la circulation des personnes sera complètement libéralisée (Brunetti, 2004). À titre de comparaison, l'immigration totale nette a été en moyenne de 20 000 personnes par an entre 1994 et 2002.

Les entrées nettes de migrants permanents observées depuis juin 2002 viennent principalement d'Allemagne et du Portugal. L'immigration de travailleurs allemands est induite par le taux élevé de chômage qui sévit en Allemagne, l'intégration grandissante des deux pays et le changement de résidence des travailleurs frontaliers (pour des raisons fiscales). En revanche, la forte poussée de l'immigration portugaise observée depuis juin 2002 s'explique dans une grande mesure par la conversion de permis à court terme existants en permis à long terme et par la régularisation des immigrants clandestins. La suppression des conditions strictes de qualification pour les immigrants en provenance de l'UE a permis l'utilisation de permis à long terme par des branches d'activité saisonnières qui, auparavant, n'avaient généralement accès qu'aux permis de travail à court terme. Jusqu'à présent, cela ne semble pas avoir eu beaucoup d'effet sur le niveau moyen d'instruction des travailleurs étrangers. On peut noter que les personnels de R-D et de santé ont plus fréquemment dû être embauchés sur des permis à court terme parce les permis à long terme ont été utilisés dans les secteurs agricole, de la construction et de l'hôtellerie/restauration.

On n'observe pas jusqu'à présent d'effets importants de l'entrée en vigueur de l'ALCP sur le chômage et les rémunérations. Dans le passé, il a toujours existé un lien étroit entre le niveau de l'emploi et les flux migratoires, la migration réagissant avec un an de décalage par rapport à l'emploi, et l'ALCP paraît n'y avoir rien changé (graphique 6.1). Il n'y a pas non plus de corrélation systématique entre les flux d'immigration et les taux de chômage dans

Graphique 6.1. Flux d'immigration et indice de l'emploi



1. Immigration d'actifs résidents et variations du stock de travailleur frontaliers, « courte durée » et saisonniers.

Source : Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE pour la période 01/06/2002 -31/12/2004.

les différentes branches d'activité, même si certains secteurs à forte immigration ont connu des hausses de taux de chômage supérieures à la moyenne³. Cela vaut aussi pour l'évolution des rémunérations, bien que la période d'observation soit trop courte pour que l'on puisse tirer des conclusions fermes.

Les travaux des commissions tripartites, chargées de se pencher sur les cas de dumping social, ont révélé très peu de cas jusqu'à présent. La possibilité d'imposer des salaires minimums et/ou d'étendre les conventions collectives en cas de dumping social n'a pas encore été utilisée. Si ces mesures s'avéraient nécessaires, il faudrait y recourir avec précaution car une moins grande flexibilité du marché du travail s'accompagnerait probablement d'un chômage structurel plus élevé.

L'activité à plein-temps des femmes sur le marché du travail peut être considérablement renforcée⁴

L'emploi équivalent plein-temps des femmes n'est qu'à un niveau moyen en comparaison internationale, malgré des taux très élevés d'emploi des femmes (tableau 6.1). Environ la moitié des femmes salariées travaillent à temps partiel en Suisse, contre un quart seulement, en moyenne, dans la zone OCDE. Même si les contrats à temps partiel permettent aux femmes de concilier travail et vie de famille, ils impliquent aussi la perte d'une grande part de ressources humaines, parfois des femmes hautement qualifiées. Il est possible que les femmes choisiraient de travailler de plus longues heures si les obstacles à leur participation à temps plein sur le marché du travail étaient éliminés. Si les taux d'activité et le nombre d'heures de travail des femmes se rapprochaient de ceux des hommes, le volume de l'offre de main-d'œuvre augmenterait notablement d'ici à 2050, se traduisant par une progression d'au moins 15 % du PIB de la Suisse (OCDE, 2004b) (graphique 6.2). Une telle augmentation de l'offre de travail féminine serait donc suffisamment forte pour plus que compenser l'effet du vieillissement de la population sur l'offre de travail et le PIB au cours des prochaines décennies.

Tableau 6.1. **Taux d'emploi féminin, non corrigé des heures travaillées**

En pourcentage, 2004

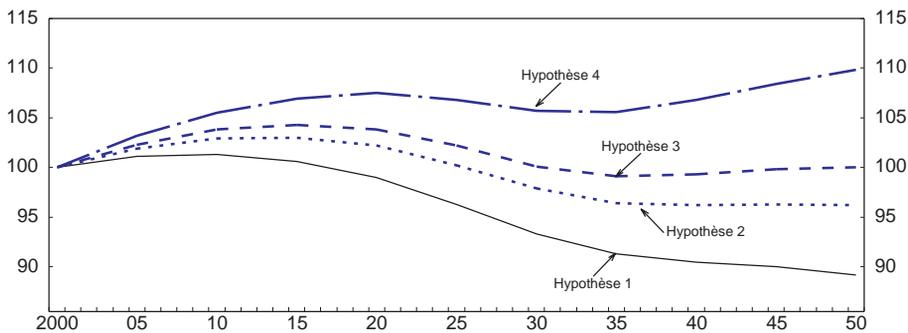
	Non ajusté		Ajusté des heures travaillées ¹	
	Ratio	Classement	Ratio	Classement
Suède	71.6	4	60.9	1
Portugal	65.2	8	60.7	2
Finlande	66.5	6	59.3	3
Danemark	72.5	2	58.3	4
Norvège	73.7	1	55.1	5
Autriche	60.5	9	52.2	6
Royaume-Uni	66.6	5	51.4	7
Suisse	71.7	3	51.1	8
France	57.5	11	49.0	9
Espagne	50.2	15	45.7	10
Allemagne	59.1	10	45.5	11
Irlande	56.4	12	44.7	12
Belgique	53.1	13	42.9	13
Luxembourg	50.8	14	41.4	14
Pays-Bas	66.2	7	40.0	15
Italie	45.6	16	39.0	16

1. Le taux ajusté est calculé comme le rapport du total d'heures hebdomadaires habituelles divisé par 40 et la population d'âge actif.

Source : OCDE, d'après les données de l'Enquête européenne sur la population active.

Graphique 6.2. Incidence de la durée du travail hebdomadaire sur l'offre de main-d'œuvre

Nombre total d'heures hebdomadaires, indice 2000 = 100



1. L'hypothèse 1 suppose des taux d'activité constants ainsi qu'une durée de travail hebdomadaire constante pour les hommes et les femmes entre 2000 et 2050.
2. L'hypothèse 2 suppose que les taux de participation féminine atteignent le niveau des taux masculins en 2050, et une durée de travail hebdomadaire constante.
3. L'hypothèse 3 suppose les taux de participation constants et que la durée de travail hebdomadaire des femmes atteignent celle des hommes en 2050.
4. L'hypothèse 4 suppose que les taux de participation féminine ainsi que la durée de travail hebdomadaire des femmes rejoignent ceux des hommes en 2050.

Source : OCDE (2004), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 3, graphique 6.3, p. 213.

Tout le monde s'accorde à penser que les places de crèche pour les enfants d'âge préscolaire et les places de garderie en dehors des heures de classe sont en nombre insuffisant pour répondre aux besoins des parents, comme en témoignent les longues listes d'attentes pour l'accès à ces facilités⁵. Non seulement il n'y a pas assez de places mais les horaires d'ouverture des services de garde sont généralement restreints. L'âge de la scolarité obligatoire est de 7 ans et l'école élémentaire, qui n'est pas obligatoire mais est assurée par le secteur public, commence normalement à 5 ans. Seuls 5 % des enfants fréquentent l'école à trois ans et moins de 30 % à quatre ans, alors que les taux de scolarisation sont de 80 % ou plus dans de nombreux pays d'Europe. Les horaires de classe sont aussi plus courts que les horaires de travail des parents et les journées ne sont souvent pas continues (repas non assuré). Les horaires réduits de garde d'enfants et de classe sont considérés comme l'un des principaux obstacles au passage du travail à temps partiel au travail à temps plein.

Même lorsque les parents réussissent à trouver une place en crèche ou en garderie, les prix élevés peuvent décourager les mères de travailler, surtout quand elles ont de jeunes enfants (tableau 6.2). Les frais de garde d'enfant sont généralement plus élevés pour les personnes qui travaillent à plein-temps que pour celles qui travaillent à temps partiel. Le taux moyen effectif d'imposition sur le revenu secondaire d'un ménage, si l'on ajoute les frais de garde d'enfants, varie de 60 % dans le canton de Vaud à 80 % dans le canton de Zurich. Quand l'apporteur de revenu secondaire travaille à temps partiel (gagnant, par exemple, un tiers du salaire de l'ouvrier moyen), le taux d'imposition est de 40 à 50 %, en raison principalement des frais moins élevés de garde d'enfants. Les frais de garde d'enfants sont aussi tout à fait prohibitifs pour les parents isolés qui veulent travailler à temps complet, surtout dans le canton de Zurich.

Les dépenses publiques au titre de la garde d'enfants restent très faibles en comparaison de celles des autres pays, à 0.2 % du PIB, c'est-à-dire moins de la moitié de la moyenne UE. Il y a des arguments qui plaident en faveur d'une augmentation des subventions pour garde

Tableau 6.2. **Imposition des apporteurs de revenu secondaire et des parents isolés avec ou sans frais de garde d'enfants**

Panneau A. Couple avec deux enfants âgés de 1 et 4 ans

	Vaud			Zurich		
	33	67	100	33	67	100
Gains salariaux bruts (en % du gain de l'ouvrier moyen) ¹	33	67	100	33	67	100
Taux d'imposition effectifs moyens sur les deuxièmes apporteurs ²						
Sans frais de garde d'enfants	17	21	24	17	21	24
Avec frais de garde partielle pour les 2 enfants ³	41	40	41	48	46	53
Avec frais de garde complète pour les 2 enfants ³	66	60	58	83	73	84

Panneau B. Parent isolé avec 2 enfants âgés de 1 et 4 ans

	Vaud			Zurich			Tessin		
	33	67	100	33	67	100	33	67	100
Gains salariaux bruts (en % du gain de l'ouvrier moyen) ¹	33	67	100	33	67	100	33	67	100
Taux d'imposition marginaux effectifs sur les gains supplémentaires ⁴									
Sans frais de garde d'enfants	..	11	20	..	9	24	..	100	20
Avec frais de garde partielle pour les 2 enfants	..	15	33	..	34	49
Avec frais de garde complète pour les 2 enfants	..	20	48	..	61	79

1. Le gain de l'ouvrier moyen fait référence aux gains annuels d'un ouvrier moyen dans le secteur manufacturier. Le premier apporteur de revenus de la famille est supposé gagner 100 % du gain moyen.
2. Les taux d'imposition effectifs moyens sur les deuxièmes apporteurs sont déterminés par la différence entre l'accroissement des gains bruts et l'accroissement du revenu net, lorsque le deuxième apporteur gagne 33 %, 67 % et 100 % du gain moyen, exprimée en pourcentage de la variation des gains bruts. Le premier apporteur est censé gagner le gain moyen.
3. En raison du lien entre les gains et les heures travaillées, et par conséquent le nombre d'heures de garde d'enfants nécessaire, certaines situations sont plus fréquentes que d'autres. Par exemple, il semble improbable qu'une personne travaillant à plein-temps ne gagne que 33 % du gain moyen; a contrario, une personne gagnant 100 % du gain moyen serait plus susceptible d'avoir besoin d'une garde d'enfants à temps complet que partiel.
4. Les taux d'imposition effectifs marginaux sur les gains supplémentaires sont définis comme la différence entre l'accroissement des gains bruts et l'accroissement du revenu net, lorsque le parent isolé augmente ses heures travaillées ou son revenu de 33 % à 67 % et de 67 % à 100 % du gain moyen, exprimée en pourcentage de la variation des gains bruts.

Source : OCDE (2004b), *Bébés et employeurs – Comment concilier travail et vie de famille* (volume 3) : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, Paris.

d'enfants. *Premièrement*, la garde et l'éducation des enfants en bas âge ont des retombées positives sur leurs résultats scolaires futurs et leur socialisation, bien que les observations ne soient pas aussi claires pour les enfants de moins d'un an. Cela favoriserait en particulier l'intégration des enfants d'immigrants. *Deuxièmement*, les subventions pour garde d'enfant permettent de réduire le taux d'imposition effectif élevé pour les mères, qui est une source de distorsion particulièrement importante, celles-ci ayant le choix entre occuper un emploi formel et faire un travail productif à la maison (tâches ménagères et garde des enfants). *Troisièmement*, les subventions pour garde d'enfant pour les mères disposant de faibles ressources peuvent aider ces dernières à sortir de leur dépendance à l'égard des prestations sociales, permettant d'économiser sur les dépenses publiques de protection sociale. D'une manière plus générale, une activité accrue des femmes, surtout dans les emplois à plein-temps, atténuerait la précarité de la situation des femmes et des enfants en cas de séparation conjugale et favoriserait l'égalité entre les sexes.

La mise en place, par la Confédération, d'un programme d'aide financière pour le développement de systèmes de garde pour les jeunes enfants, incluant l'accueil après

l'école⁶, est une bonne chose. Cela représente un effort notable par rapport au niveau initial du financement (0.1 % du PIB par an), mais cela ne suffira pas pour s'aligner sur les dépenses des autres pays. De plus, l'utilisation de ce programme sera sans doute limitée à la moitié environ du financement disponible en raison d'un manque de coordination entre les municipalités, qui sont le principal fournisseur de services publics de garde d'enfants, et de problèmes d'externalités⁷. La demande au niveau municipal est souvent insuffisante pour justifier la création d'un service local de garde d'enfants. Par ailleurs, même si les estimations font apparaître les avantages très importants de la fourniture de services de garde dans l'ensemble de l'économie, les gains pour la municipalité sont limités et le retour net sur investissement pourrait même se révéler négatif⁸. Ces problèmes requièrent une meilleure coordination entre les municipalités (peut-être au niveau des districts) afin de profiter des économies d'échelle et de réduire le coût unitaire de l'investissement.

L'opinion générale est actuellement favorable à une harmonisation du système scolaire dans tout le pays. Dans ce contexte, il a été proposé récemment de donner à la Confédération une compétence subsidiaire si les Cantons ne peuvent pas se mettre d'accord entre eux sur les questions relatives à la scolarité obligatoire. C'est une approche prometteuse qui pourrait être étendue à l'éducation et à la garde des enfants en bas âge. Il faut cependant un amendement constitutionnel et donc un référendum. L'offre de services de garde d'enfants pourrait aussi être accrue plus efficacement en subventionnant les parents et non les fournisseurs. Cela stimulerait la concurrence entre les fournisseurs et améliorerait ainsi la qualité et la différenciation de l'offre. Cependant, le subventionnement direct de la demande ne pourrait augmenter le volume de la main-d'œuvre féminine que si l'offre de services de garde d'enfants répond à la demande. À cet égard, l'initiative du Conseil fédéral de créer un nouveau certificat fédéral pour les professions liées à la garde d'enfants représente un pas dans la bonne direction puisque cela devrait aider à remédier à la pénurie de personnel dans ce domaine et à améliorer la qualité des services de garde d'enfants.

Une réforme du système de prestations pour enfants est à l'étude et pourrait conduire à la fois à une harmonisation et à une majoration des prestations. Une nouvelle augmentation n'est cependant pas souhaitable et il vaudrait mieux dépenser l'argent sous forme de subventions à la garde d'enfants. Les prestations pour enfants sont un moyen efficace de lutter contre la pauvreté mais elles peuvent décourager l'activité des femmes dans la mesure où elle élèvent le revenu familial et ne sont pas liées à l'exercice d'une activité professionnelle ou à l'utilisation de services formels de garde d'enfants. Ces prestations sont déjà fort élevées⁹ et les taux de pauvreté sont bas par rapport à ceux des autres pays. De plus, dans certains cantons (le Tessin, par exemple), la subordination d'une part des prestations aux ressources (« prestations complémentaires pour enfants ») crée un taux d'imposition effectif marginal de 100 % pour les niveaux de revenu compris entre 50 et 70 % du salaire de l'ouvrier moyen (OM), ce qui incite à gagner moins de 50 % du salaire de l'OM (tableau 6.2).

L'introduction d'un bref congé parental payé est aussi une mesure qui va dans la bonne direction car elle aide les femmes à conserver leur emploi, réduit la perte potentielle de capital humain et accroît l'offre de main-d'œuvre (surtout à temps plein). Cependant, les femmes continuent souvent de travailler à temps partiel après leur maternité. L'augmentation du soutien public en faveur de la garde d'enfants devrait leur permettre de repasser d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps complet si elles le souhaitent. La flexibilité du temps de travail est essentielle pour aider à concilier le travail et la vie de famille et elle est

principalement du ressort des entreprises. La Confédération accorde une aide financière aux organismes qui donnent des conseils aux entreprises, aux écoles et aux particuliers dans ce domaine.

Le système fiscal pénalise les apporteurs de revenu secondaire du fait de l'imposition conjointe du revenu des ménages¹⁰. La distorsion de l'offre de main-d'œuvre des femmes mariées est particulièrement marquée du fait que ces femmes ont la possibilité de réaliser un travail productif à la maison et sont donc plus sensibles aux variations du salaire net. Pour cette raison, la théorie de l'imposition optimale exigerait que les femmes mariées soient moins lourdement imposées que les célibataires, même si cela va à l'encontre des considérations d'équité. Le programme de réformes, dont la proposition du gouvernement de réformer la fiscalité des ménages était un élément, a été rejeté par référendum en mai 2004. Une nouvelle proposition est en cours d'examen, qui supprimerait la pénalité liée au mariage en exonérant d'impôt 50 % du revenu secondaire. À long terme, cependant, il serait préférable de passer à un système d'imposition séparée ou du moins d'offrir la possibilité d'opter pour cette formule, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Enfin, le développement des mesures permettant de concilier travail et vie de famille pourrait procurer des avantages additionnels tels qu'un taux de natalité plus élevée et un plus fort investissement des femmes dans l'éducation. Le taux de natalité est très bas (1.5 enfant par femme), surtout parmi les femmes qui ont un niveau d'études élevé¹¹, et bien inférieur aux préférences, selon les enquêtes. La faible natalité, même si elle est en partie compensée par l'immigration de personnes jeunes, aggravera le problème du vieillissement. L'expérience des autres pays laisse penser que les politiques visant à permettre de concilier le travail et la vie de famille stimulent généralement à la fois l'activité des femmes sur le marché du travail et la natalité. En ce qui concerne l'éducation, les femmes ont toujours un niveau d'instruction moins élevé que celui des hommes malgré un net progrès ces dernières décennies. Des niveaux d'instruction plus élevés augmentent l'activité des femmes sur le marché du travail, surtout dans les emplois à plein-temps, et rehaussent leur productivité. Des politiques plus actives visant à permettre de concilier travail et vie de famille amélioreront les perspectives de carrière des femmes et les inciteront peut-être davantage à étudier plus longtemps.

Évaluation

Malgré le manque de vigueur de l'activité, la situation sur le marché du travail demeure très favorable en Suisse, avec des taux d'activité élevés et un taux de chômage relativement bas. Les autorités devraient poursuivre leur politique prudente à l'égard du système d'assurance chômage, limitant autant que possible les effets désincitatifs sur l'offre et la demande de main-d'œuvre. La signature d'un accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, récemment étendu par référendum aux nouveaux pays membres, a eu peu d'impact jusqu'à présent sur le marché du travail. Bien que cet accord devrait permettre à la Suisse d'avoir accès à des travailleurs hautement et faiblement qualifiés complémentaires de sa main-d'œuvre, on ne s'attend pas à de larges flux d'immigration car l'ouverture sera graduelle et la Suisse garde le droit de réimposer des contingents jusqu'en 2014. Les mesures qui ont été introduites pour protéger la main d'œuvre nationale, telles que la possibilité d'imposer des salaires minimaux et/ou d'étendre les conventions collectives en cas de dumping social, devraient cependant être utilisées avec prudence de manière à ne pas réduire la flexibilité du marché du travail.

Bien que les taux d'emploi soient élevés, il est néanmoins possible d'augmenter considérablement l'utilisation du facteur travail, surtout les heures travaillées par les femmes qui restent faibles en comparaison internationale suite au grand nombre d'emplois à temps partiels. Les femmes ne devraient pas être confrontées à de fortes désincitations à participer plus activement au marché du travail. Il faut agir à tous les niveaux pour développer des services abordables de garde d'enfants à temps plein, tant pour les enfants en bas âge que pour les enfants d'âge scolaire, et pour réduire les mesures fiscales qui incitent les femmes mariées à ne pas travailler (encadré 6.3). Il faudrait également poursuivre les efforts

Encadré 6.3. **Recommandations d'action concernant le marché du travail**

- Utiliser avec précaution la possibilité d'imposer des salaires minimums et d'étendre les conventions collectives en cas de dumping social.
- Accroître l'implication de la Confédération dans la fourniture de services de garde d'enfants, y compris en encourageant la coordination à chaque niveau de gouvernement et entre les différents niveaux d'administration.
- Développer l'éducation des enfants en bas âge.
- Encourager les cantons à développer les services d'accueil des enfants après l'école, passer à la journée de classe continue, et prévoir des cantines afin de permettre aux parents de travailler ou de travailler plus longuement.
- Allouer au moins une partie des subventions à la garde d'enfants directement aux parents et non aux fournisseurs.
- Subordonner toute augmentation des prestations pour enfant à l'exercice d'une activité ou à l'utilisation des services de garde d'enfants.
- Supprimer les désincitations fiscales à travailler pour les femmes mariées.
- Poursuivre les efforts d'assouplissement des horaires de travail pour les parents qui travaillent.

d'assouplissement des horaires de travail dans les entreprises. En revanche, une nouvelle augmentation des prestations pour enfants n'est pas souhaitable en raison de leurs effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre et des niveaux déjà relativement bas de pauvreté. Toute augmentation devrait être subordonnée à l'exercice d'une activité professionnelle ou à l'utilisation de services de garde d'enfants. Enfin, le maintien d'un degré élevé d'utilisation du facteur travail nécessitera de mettre fin à la baisse tendancielle de la participation masculine, surtout des travailleurs âgés, en rendant plus restrictives les conditions d'accès à la pré-retraite, à l'assurance-invalidité et à l'aide sociale (chapitre 3).

Notes

1. Pour une information plus détaillée sur l'impact de l'accord de libre circulation des personnes avec l'Union européenne, voir le « Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE pour la période du 1^{er} juin 2002 au 31 décembre 2004 », publié conjointement par le Secrétariat d'État à l'économie, l'Office fédéral des migrations et l'Office fédéral de la Statistique (2005).
2. En outre, la possibilité de réaffecter à des migrants de l'UE des contingents inutilisés de permis de travail à long terme destinés à des immigrants venant de pays non membres de l'UE n'a pas été mise à profit.

3. Une hausse du taux de chômage supérieure à la moyenne et une forte immigration s'observent dans trois secteurs : l'hôtellerie et la restauration, l'immobilier, l'informatique et la R-D, et le commerce et la réparation. En revanche, on observe des hausses du chômage inférieures ou égales à la moyenne et une forte immigration dans l'éducation, les services sociaux et de santé et les autres services. Géographiquement, la région lémanique est celle qui enregistre les plus fortes poussées de chômage et d'immigration. Il est cependant difficile de distinguer les effets de l'immigration et d'autres changements simultanés sur le chômage.
4. Pour une analyse plus détaillée de ces questions, voir OCDE (2004b).
5. Une étude récente estime la pénurie à 50 000 places pour un prix de CHF 50 par jour, contre 30 000 places actuellement disponibles. La demande aux prix actuels, proches de CHF 100, serait moins élevée, mais quand même importante.
6. Ce programme durera huit ans et le financement pour les quatre premières années (2003-07) s'élève à 200 millions de CHF. Le financement est disponible sous forme de subventions directes aux fournisseurs, dès lors que les critères de qualité définis au niveau cantonal sont respectés, mais il est limité à trois ans.
7. Jusqu'à présent, environ 70 % du financement utilisée a été par des organismes privés et environ 30 % par les municipalités.
8. Selon une étude de 2003 portant sur la municipalité de Zurich, le retour sur un investissement de 1 CHF dans la fourniture de services de garde d'enfants est de 3-4 CHF en raison des impôts directs et indirects payés par les fournisseurs, de l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre des parents et de la réduction des dépenses de protection sociale. Cependant, le gain net est négatif pour la municipalité de Zurich car la moitié des recettes fiscales et réduction des dépenses sociales profite aux cantons et à la Confédération.
9. Des calculs fondés sur le modèle fiscal de l'OCDE de 2001 ont montré que les prestations pour enfants élevaient le revenu disponible d'une famille ayant deux enfants de 10 % par rapport à celui d'une famille sans enfants, proportion plus forte que la moyenne dans la zone OCDE (7.5 %) et plus ou moins égale à la moyenne dans les pays de l'UE (9 %) (Jaumotte, 2003). Le niveau des prestations pour enfants varie cependant selon les cantons.
10. Dans le système d'imposition conjointe, le taux d'imposition sur le premier franc gagné par l'épouse est le taux d'imposition sur le dernier franc gagné par le mari. Une femme mariée est donc imposée plus lourdement qu'une femme célibataire ayant des gains équivalents.
11. Quatre femmes sur dix ayant une formation universitaire n'ont pas d'enfants, contre 20 % dans l'ensemble de la population.

Bibliographie

- Aeberli, C. et H.-M. Binder (2005), « L'école à journée continue. Fil rouge pour une mise en œuvre à l'usage des communes », Avenir Suisse, Zurich.
- Brunetti, A. (2004), « Les conséquences économiques de l'élargissement de l'UE pour la Suisse », *La Vie économique*, revue de politique économique, 3-2004.
- Crettaz, E. (2004), « Travailler et être pauvre. Les working poor en Suisse. Ampleur du phénomène et groupes à risque d'après l'Enquête suisse sur la population active 2003 (ESPA) », Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel.
- Département fédéral de l'économie (2005), « Chômage des jeunes en Suisse : Explications et mesures prises ».
- Département fédéral de l'économie et Département fédéral de l'intérieur (2004), Allocutions du président de la Confédération Joseph Deiss et du conseiller fédéral Pascal Couchepin lors de la conférence de presse « Conciliation du travail et de la famille : étude OCDE », Bern, 28 October.
- Durand, M. (2004), « Présentation de la revue thématique de l'OCDE – Bébés et employeurs pour la Suisse », Berne, 28 octobre.
- Flückiger, Y. et J.-M. Falter (2004), « Recensement fédéral de la population 2000. Formation et travail. Le marché suisse du travail et son évolution », OFS, Neuchâtel.
- Jaumotte, F. (2003), « Labour force participation of women : empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, Paris.
- Le Temps (2005a), « Chômage : la fin de l'exception romande », 14 juin.

- Le Temps (2005b), « 50 000 enfants n'ont pas de place en crèche: la faute aux communes », 28 juin.
- Le Temps (2005c), « L'école fera l'objet d'un vote populaire », 18 août.
- Marti, M., S. Osterwald et A. Müller (2003), « Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz », *Arbeitsmarktpolitik* n° 9, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne.
- Mühlemann, S., J. Schweri et S.C. Wolter (2004), « Pourquoi les entreprises ne forment pas d'apprentis et que faire pour y remédier », *La Vie économique*, revue de politique économique, 9-2004.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse – volume 2003*, Paris.
- OCDE (2004b), *Bébés et employeurs – Comment concilier travail et vie de famille (volume 3) : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse*, Paris.
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (2005), « La formation professionnelle en Suisse en 2005. Faits et données chiffrées ».
- Office Fédéral de la Statistique (2005), « Vie active et rémunération du travail – Panorama », 16 février.
- SECO (2004a), « Concilier travail et famille : une priorité politique pour le Conseil fédéral », Berne, 28 octobre.
- SECO (2004b), « Gagner davantage n'est pas toujours très lucratif », Berne, 25 janvier.
- SECO, Office fédéral des migrations et OFS (2005), « Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse : Un premier bilan », Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE pour la période du 1^{er} juin 2002 au 31 décembre 2004, Berne, 28 juin.
- Wolter, S. C., S. Mühlemann et J. Schweri (2003), « Why some firms train apprentices and many others do not », *IZA Discussion Paper*, n° 916.
- Wolter, S. C. et J. Schweri (2003), « Coût/Bénéfice de la formation des apprentis pour les entreprises suisses. Résumé et résultats de l'étude de Stephan C. Wolter et Jürg Schweri », Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et Office fédéral de la statistique.

Glossaire

ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
AFF	Administration fédérale des finances
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AI	Assurance invalidité
AIR	Analyse de l'impact des réglementations
AVS	Assurance vieillesse de base
BNS	Banque nationale suisse
CFF	Compagnie des chemins de fer fédéraux
CHF	Franc suisse
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
Comco	Commission de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la communication
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CTI	Commission chargée des coopérations de recherche entre entreprises et universités
DFF	Département fédéral des finances
DPI	Droit de propriétés intellectuelles
EPF	Écoles polytechniques fédérales
ESP	Équivalent subvention à la production
ESPA	Enquête sur la population active
GEM	<i>Global Entrepreneurship Monitor</i>
HES	Hautes écoles spécialisées
IPC	Indice des prix à la consommation
IPO	Introduction en bourse
JPO	Office japonais de brevets
LAMAL	Loi de l'assurance maladie
LapEl	Loi sur l'approvisionnement en électricité
LIBOR	<i>London InterBank Offered Rate</i>
LIE	Loi sur les installations électriques
LMI	Loi sur le marché intérieur
LPP	Loi sur la prévoyance professionnelle
OEB	Office européen de brevets
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OM	Ouvrier moyen
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTT	Office de transfert technologique
PAB	Plan d'allègement budgétaire

PAT	Plan d'abandon des tâches
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Parité de pouvoir d'achat

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 01 2 P) ISBN 92-64-03641-5 – n° 54504 2005