

DOCUMENTATION DE PRESSE

Rapport de l'OCDE 2006 sur la situation économique de la Suisse

Remarque:

Ce document est composé du Résumé et des Evaluations et recommandations du Rapport de l'OCDE, complété par une sélection de graphiques repris du texte.

Condensé

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 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

1. 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. A 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.

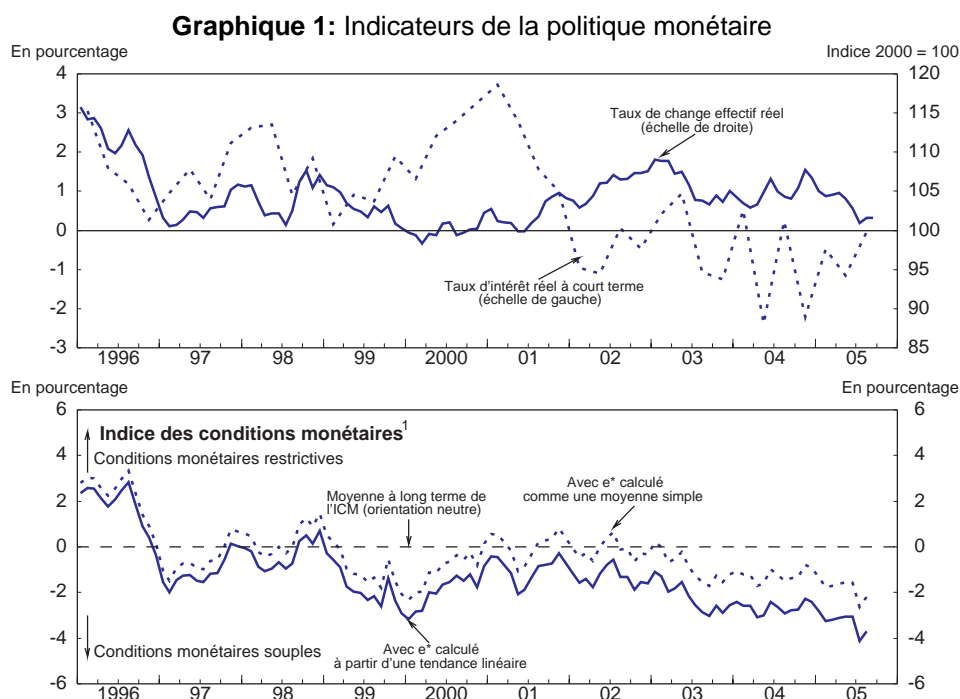
L'économie helvétique s'est affaiblie en 2005

2. L'économie suisse est confrontée à un nouvel affaiblissement conjoncturel depuis la fin 2004 et devrait progresser d'environ 1¼ % 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 rentabilité 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

3. Dans ce contexte d'absence de pression sur les prix et de faible conjoncture, la Banque nationale (BNS) a poursuivi une politique monétaire expansionniste (graphique 1). 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 a 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 1¾ 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.*

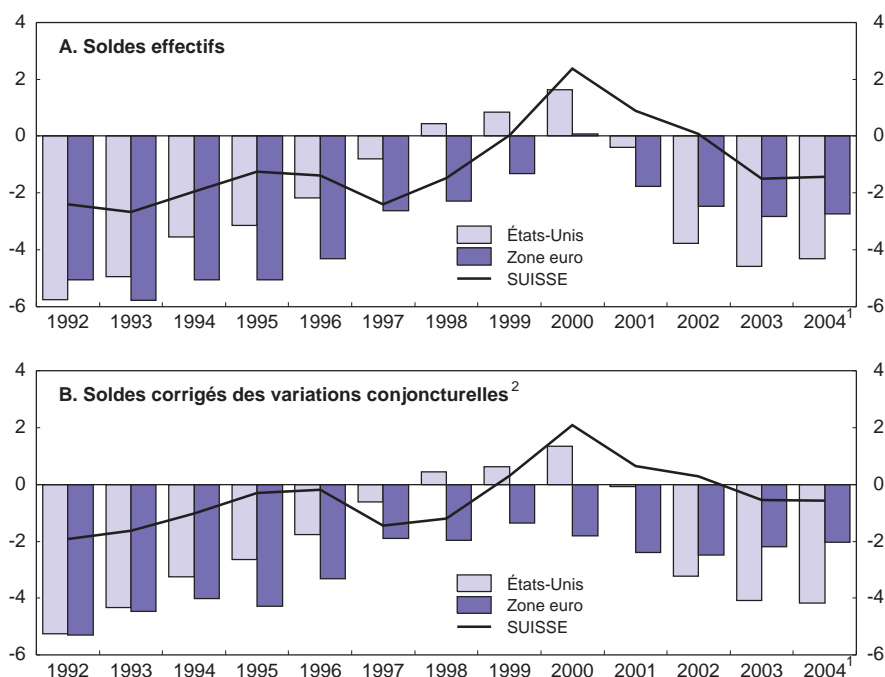


Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* et base de données analytique.

La politique budgétaire est conforme aux besoins de la conjoncture

4. 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 (graphique 2). 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. A partir de 2006, elle prendra une légère impulsion restrictive avec l'application du programme d'assainissement fédéral.

Graphique 2: Solde budgétaire des administrations publiques dans une perspective internationale
En pourcentage du PIB

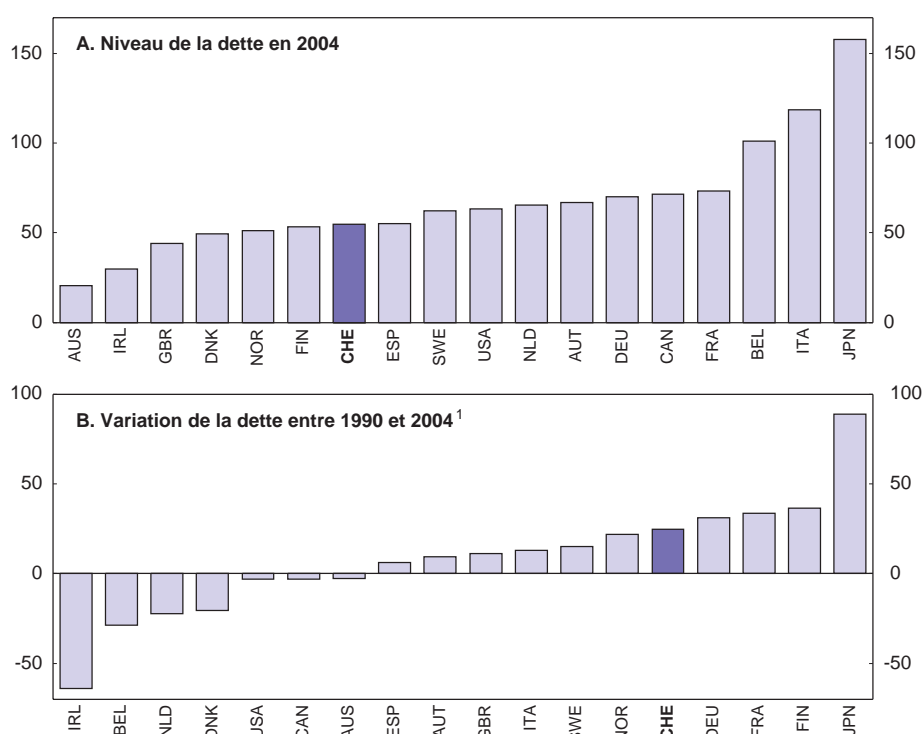


Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques* n° 77 et N. Girouard et C. André (2005), «Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, Paris.

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

5. 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 (graphique 3).

Graphique 3: Les finances publiques dans une perspective internationale
En pourcentage du PIB



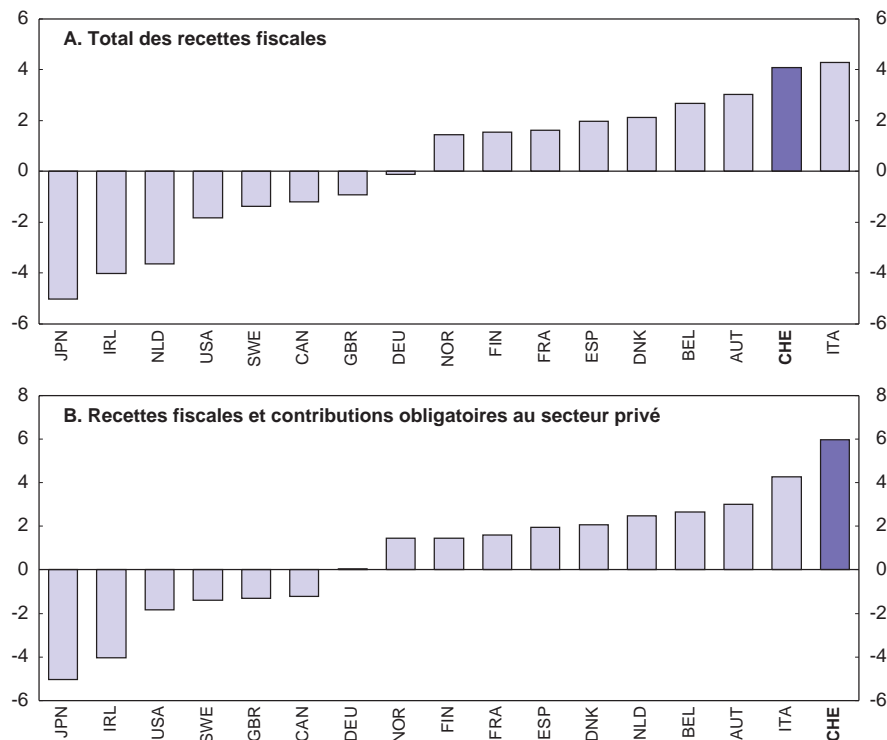
1. 1991-2004 pour l'Allemagne.

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques* n° 77.

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 (graphique 4). 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.

Graphique 4: Variation des prélèvements dans les pays de l'OCDE
En points de pourcentage du PIB, 1990-2003¹



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2003*, éd. 2004.

Les conditions cadres de la politique budgétaire fédérale devraient être améliorées

6. 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 2007-09 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 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

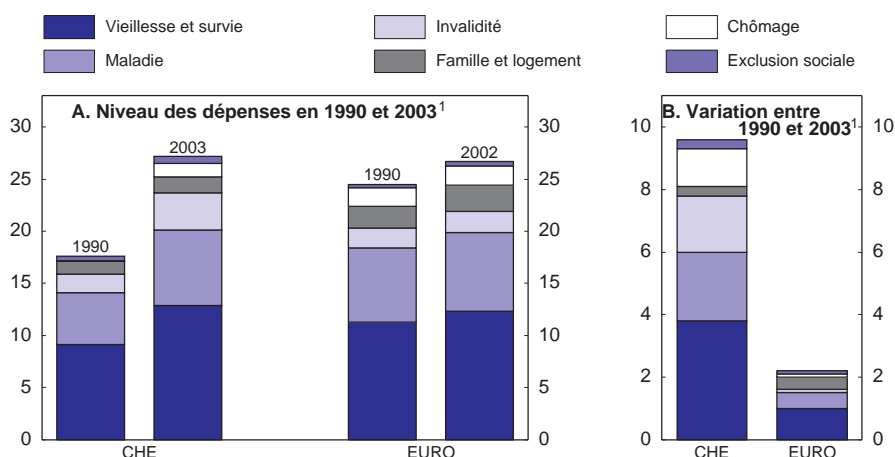
7. La forte interdépendance des relations budgétaires entre niveaux de gouvernement constitue aussi un sérieux problème non seulement car elle affaiblit la transparence, mais aussi car elle nuit à la mise en œuvre de la règle budgétaire au niveau fédéral et complique de ce fait les efforts d'assainissement. La séparation des comptes de l'assurance vieillesse et de 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

8. 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 (graphique 5). 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.

Graphique 5: 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.

9. 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

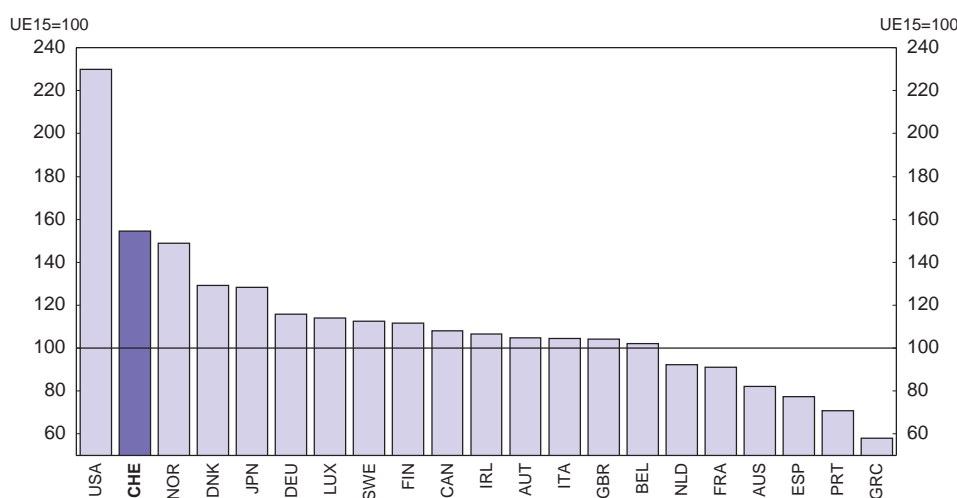
10. Les caisses de prévoyance professionnelle ont amélioré leur situation financière depuis 2002, grâce au redressement des marchés financiers et aux diverses mesures adoptées, comme la flexibilisation du taux de rendement minimum. De nouvelles réformes de ce système restent cependant nécessaires. *La 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

11. Un consensus existe sur le besoin de réforme du système de santé (graphique 6). 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 *statut 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 clarifie 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*

Le 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. Le gouvernement envisage d'obtenir des baisses de prix des médicaments anciens remboursés grâce à des révisions plus fréquentes et en élargissant le panel des pays de référence utilisés pour établir ces prix à de nouveaux pays disposant d'une capacité de recherche dans le secteur pharmaceutique. 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.

Graphique 6: Niveaux relatifs du prix de la santé (2002)



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

L'efficacité des interventions publiques devrait être renforcée

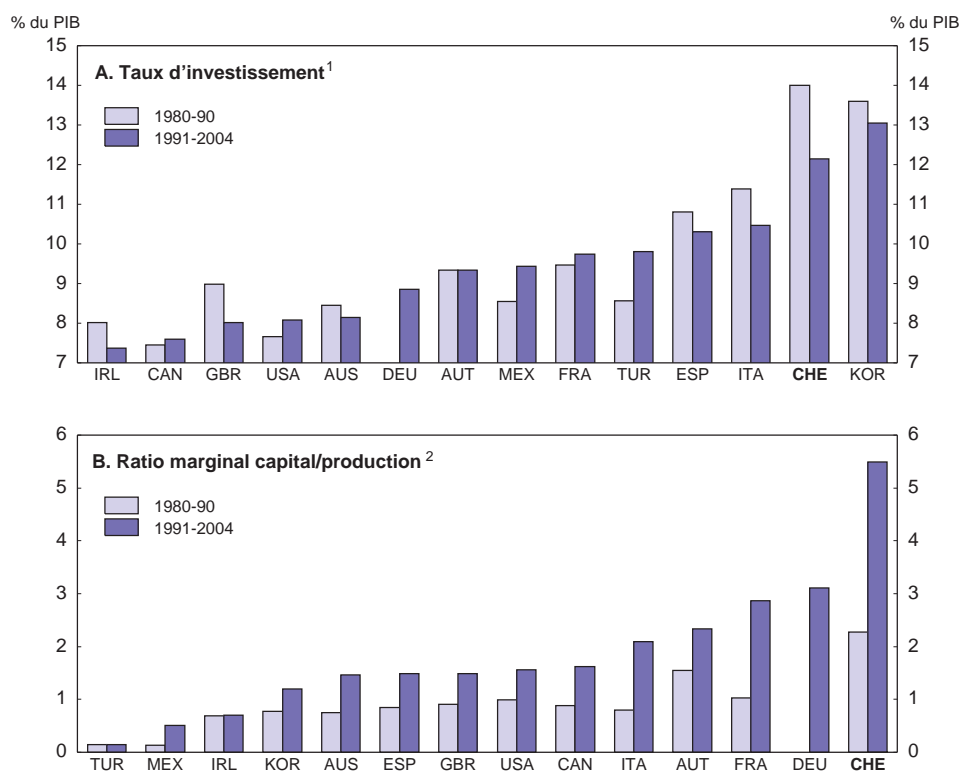
12. Des efforts pour moderniser l'administration et accroître l'efficacité des interventions publiques ont été engagés. Ceux-ci concernent en premier lieu la rénovation du fédéralisme qui vise à assurer que ceux qui décident des dépenses les financent. Une mise en œuvre rapide de ce projet, qui est en 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 stimulerait aussi l'efficacité.

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

13. 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 (graphique 7), même si le nombre moyen d'heures travaillées par les femmes est aussi faible 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.

Graphique 7: 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 analytique.

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

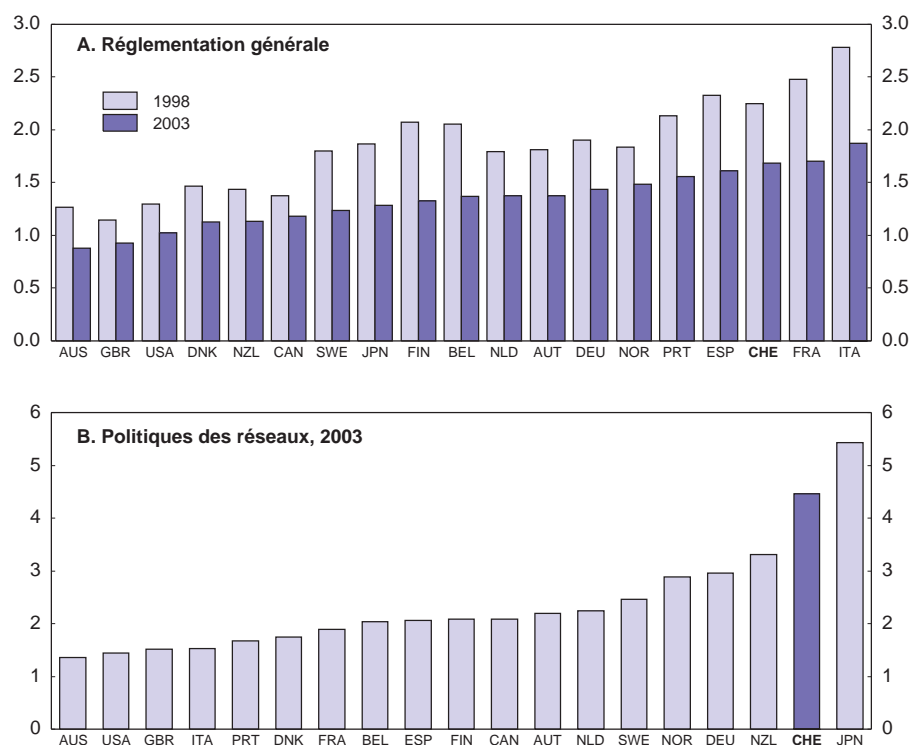
14. Les principales raisons de la faible croissance de la productivité sont le manque de concurrence dans les secteurs abrités, l'inefficience des réglementations des marchés des produits, et les coûts élevés des services fournis par le secteur public ou financés par des cotisations obligatoires. Les 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.

15. 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

16. Il y a encore un long chemin à parcourir pour réduire la protection et consolider une culture de la concurrence (graphique 8). *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.*

Graphique 8: Comparaison internationale de la réglementation et des politiques sur les marchés des produits
Indice variant de 0 à 6, du moins au plus restrictif

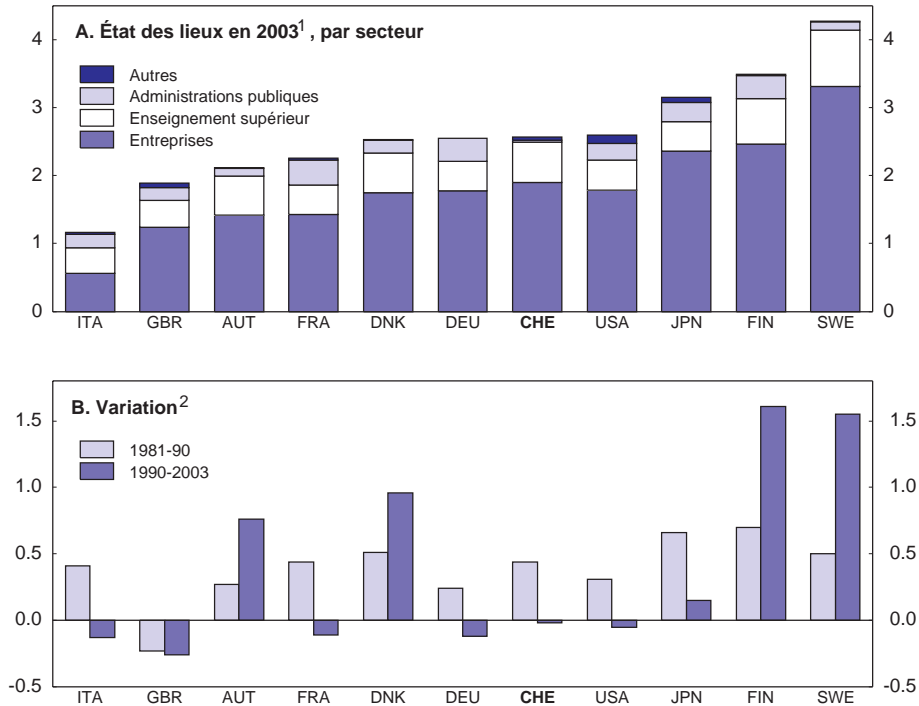


Source : Hoj, J. (2005), « The OECD indicators of competition law and policies », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître et OCDE, base de données sur la Réglementation des marchés des produits.

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

17. En raison des coûts très élevés de main-d'oeuvre, 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 (graphique 9).

Graphique 9: Intensité de R-D
Dépenses intérieures brutes de R-D en pourcentage du PIB



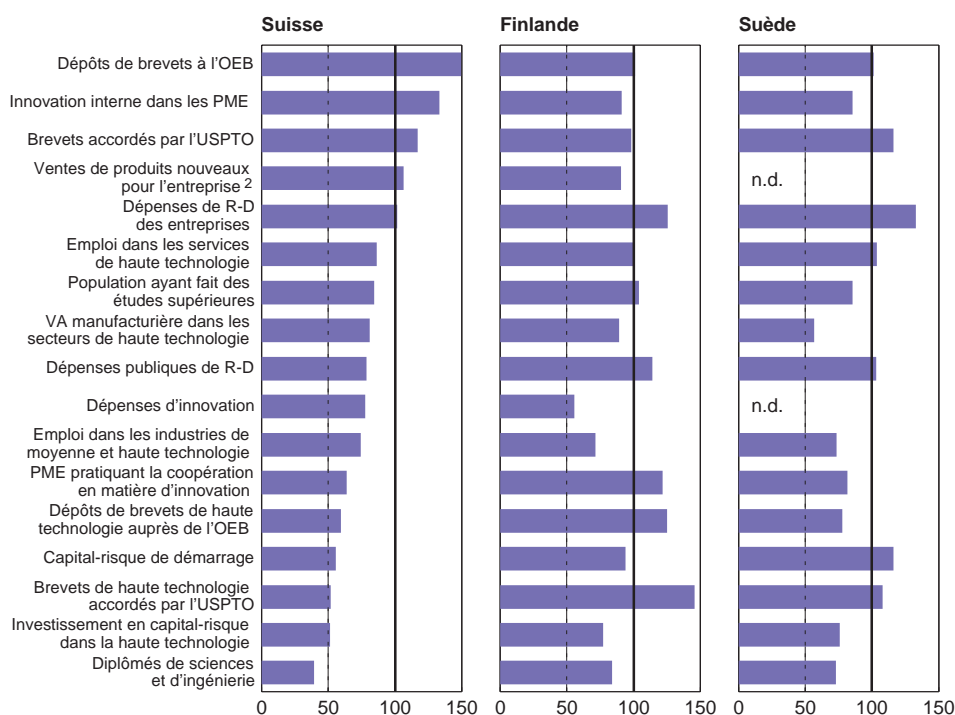
1. 2002 pour l'Autriche, le Danemark et l'Italie; 2001 pour la Suède et 2000 pour la Suisse.

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.

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 devrait 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* (graphique 10).

Graphique 10: 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.

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

18. *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

19. 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 rendu possible 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 à ce qui est le cas dans les 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

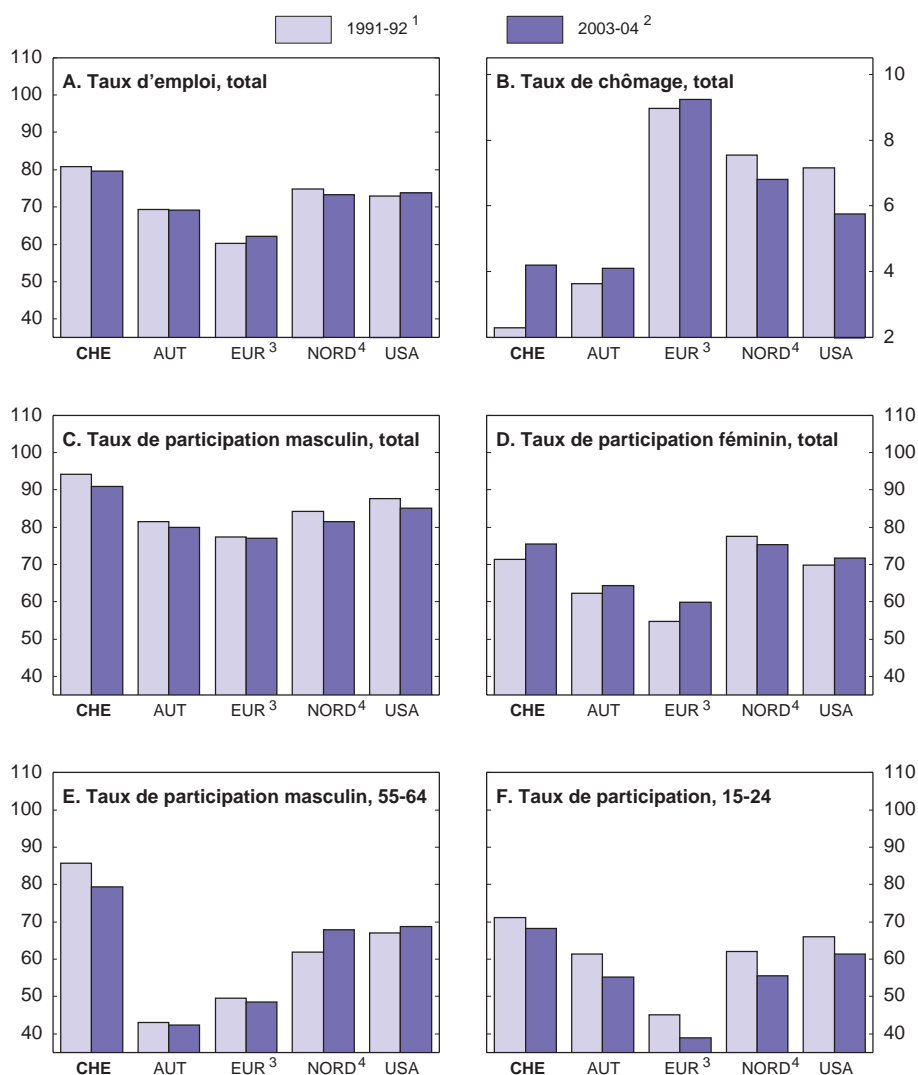
20. La Suisse se distingue par le fait qu'elle ne fournit pas un soutien financier direct à la R-D des entreprises. Cette politique paraît appropriée, compte tenu du niveau déjà très élevé de la R-D des entreprises et, partant, du risque d'importantes pertes sèches. Le pays dispose aussi d'une capacité 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

21. 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 l'output potentiel. Malgré de très forts taux d'emploi, la participation à temps plein des femmes au marché du travail se heurte à plusieurs obstacles (graphique 11). 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 frs. 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.*

Graphique 11: Évolution du marché du travail dans les années 90
En pourcentage de la population du même groupe d'âge



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

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

22. 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.*