



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR

---

# **Rapport du 16 avril 2014 faisant suite au postulat Bischof (11.3461)**

## Une politique industrielle pour la Suisse

---

## Résumé

Historiquement, la désindustrialisation est un processus observable dans toutes les économies avancées, qui consiste en le transfert de parts d'emplois et de production de l'industrie vers le secteur des services. En Suisse, ce processus a principalement eu lieu jusqu'à la fin des années 1990. Depuis, en comparaison internationale, ce changement structurel y a été peu marqué. Concernant la compétitivité et les résultats à l'exportation, la Suisse continue de faire très bonne figure. Il est vrai que l'industrie au sens strict, à savoir l'industrie manufacturière, n'emploie plus qu'environ un cinquième de la population active en Suisse. La branche génère cependant environ deux tiers des exportations et présente de loin la part la plus importante des investissements privés dans la recherche et l'innovation.

### **La désindustrialisation comme conséquence des gains de productivité dans l'industrie**

Outre l'évolution de la structure de consommation, les causes principales de la désindustrialisation sont le progrès technologique et le fort accroissement de la productivité dans le secteur industriel lui-même. Ce paradoxe s'explique de la manière suivante : les services étant un secteur à fort coefficient de main-d'œuvre, la productivité du travail ne peut y être augmentée par le recours à des technologies à fort coefficient de capital qui réduisent la main-d'œuvre dans les mêmes proportions que dans l'industrie manufacturière. Lorsque les gains de productivité y sont supérieurs à ceux des prestataires de services, cela signifie que, à demande constante, le secteur industriel a besoin de moins de main-d'œuvre pour assurer la production. D'un autre côté, le progrès en matière de productivité ne contribue pas uniquement à maintenir la compétitivité sur le plan international. Il permet également d'augmenter la rémunération du capital propre ou le niveau des salaires réels, voire les deux. Cette « désindustrialisation positive » est donc la conséquence des bons résultats obtenus dans le secteur industriel.

### **De nouveaux défis liés à la mondialisation des chaînes de valeur ajoutée**

En raison des énormes progrès réalisés dans l'informatique, les télécommunications, les transports et la logistique ainsi que de l'intégration croissante des pays émergents dans l'économie mondiale, les branches orientées vers l'exportation sont actuellement en pleine mutation. La production de biens se mondialise progressivement, ce qui vaut de plus en plus également pour les services. La production est toujours plus fragmentée et répartie entre différents pays et producteurs.

Cela signifie qu'à l'heure actuelle, un haut niveau de compétitivité implique avant tout une forte intégration à l'économie mondiale et un accès sans restriction aux intrants internationaux. Dans les économies avancées, l'industrie reste bien présente, mais les activités industrielles qui s'y maintiennent connaissent des mutations. L'industrie délaisse la production et l'assemblage final au profit, de plus en plus souvent, d'activités tertiaires à fort coefficient de savoir qui interviennent dans la chaîne de valeur ajoutée soit en amont de la fabrication à proprement parler (design, recherche et développement, p. ex.), soit en aval de celle-ci (marketing, logistique, etc.). Des études<sup>1</sup> confirment que les délocalisations n'ont jusqu'ici pas entraîné de pression sur l'ensemble des emplois, mais seulement sur des postes et des qualifications spécifiques. Par contre, l'externalisation d'activités à forte intensité de main-d'œuvre contribue à maintenir les activités restantes, surtout dans des pays à hauts salaires. L'évolution des exportations, la spécialisation dans les biens et les services à forte valeur ajoutée ainsi que la structure économique de la Suisse indiquent que, jusqu'ici, la Suisse a su très bien se positionner au sein des chaînes de valeur mondiales.

---

<sup>1</sup> Cf. OCDE (2013), *Interconnected Economies : Benefiting from Global Value Chains*, ch. 1.

## La politique industrielle est en mutation dans les économies avancées

« La politique industrielle consiste en l'influence ciblée exercée par l'Etat sur la structure de production sectorielle d'une économie. Elle porte systématiquement sur des domaines partiels (en principe des branches de l'économie), et non sur l'économie dans son ensemble. »<sup>2</sup>

Contrairement à ce que laisse entendre la notion elle-même, la politique industrielle ne se limite pas à l'industrie au sens strict (soit à l'industrie manufacturière), mais englobe toutes les mesures qui influent sur le développement sélectif d'une branche de l'économie. La promotion active d'une branche de l'économie (finance ou information, p. ex.), peut par conséquent même entraîner un recul de l'industrie proprement dite. Les objectifs de la politique industrielle comprennent le maintien de la production domestique, l'amortissement des processus d'adaptation structurelle ou le renforcement de branches jugées porteuses.

Tant au niveau de l'UE que dans d'autres économies avancées, le soutien étatique destiné à certaines branches et entreprises ne représente qu'une part relativement faible du produit intérieur brut (PIB). L'analyse montre que l'étendue de ces mesures directes visant des objectifs de politique industrielle est insuffisante pour influencer sensiblement sur le changement structurel en Suisse. Les politiques industrielles menées à l'étranger ne peuvent toutefois pas être systématiquement répertoriées. Les aides directes sont loin d'être le seul moyen d'encouragement disponible. De fait, des mesures générales, comme celles touchant à l'organisation des marchés ou les freins mis à la libéralisation des échanges avec certains pays sont utilisées pour soutenir telle ou telle branche et peuvent de ce fait également être considérées comme des instruments de politique industrielle.

La politique industrielle est avant tout importante dans les pays émergents. Cependant, tout comme dans les économies développées, son impact budgétaire est limité. Les mesures ne sont en effet que rarement liées à des dépenses directes, puisqu'elles sont souvent prises dans le cadre de la politique commerciale.

L'analyse montre par ailleurs que, dans les économies avancées, la politique industrielle a changé au cours des dernières années. Ainsi, les mesures examinées ont aujourd'hui d'autres objectifs que de protéger certaines branches et de supplanter la concurrence étrangère. Elles poursuivent au contraire des objectifs d'intérêt général, par exemple dans le cadre de la politique régionale ou énergétique. Les branches concernées par la politique industrielle présentent souvent des déficiences structurelles. Dans ces cas, l'objectif est avant tout de sauvegarder les emplois.

La tendance au recul de la politique industrielle ciblée, observée sur le long terme, a toutefois marqué un arrêt temporaire durant la crise financière et économique. Ce sont alors principalement les banques qui ont été soutenues dans ce contexte.

Si l'on considère la politique industrielle comme une politique en faveur de la production industrielle, on observe également un changement dans son approche et sa conception à l'étranger. La promotion directe de certaines branches fait de plus en plus place à la création de conditions générales avantageuses qui contribuent à accroître la compétitivité de l'industrie.

---

<sup>2</sup> Gablers Wirtschaftslexikon, édition en ligne :  
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/industriepolitik.html>

## **La politique industrielle vs le principe de conditions de concurrence équitables**

Etant donné qu'il est impossible de quantifier l'ensemble des mesures de politique industrielle prises à l'étranger, on ne peut dire si leurs effets négatifs prennent le dessus sur leurs effets positifs (p. ex. des conditions d'importation avantageuses), ou l'inverse. Les analyses existantes permettent toutefois de conclure que ces conséquences ont, dans l'ensemble, une portée limitée.

La littérature scientifique montre clairement que, par le passé, des mesures de politique industrielle ont permis à certains pays de gagner des parts de marché dans des cas particuliers. Dans l'ensemble, de telles mesures n'ont toutefois pas eu une influence positive sur la spécialisation des pays et les flux commerciaux mondiaux.

Elles peuvent cependant désavantager certaines entreprises suisses et avoir un effet négatif sur l'emploi, ce qui pose problème pour différentes raisons. Premièrement, le fait que des biens sont produits dans des pays qui ne sont pas les mieux prédisposés à le faire dans le cadre de la division internationale du travail réduit la prospérité à l'échelle globale. Ainsi, la Suisse est susceptible de perdre des branches dans lesquelles les entreprises suisses seraient, en cas de concurrence équitable et vu leur dotation en facteurs de production, plus productives que leurs concurrents étrangers qui bénéficient d'un soutien étatique. Deuxièmement, de telles distorsions de la concurrence peuvent également induire entre les caisses publiques une compétition désavantageuse pour tous et néfaste pour l'économie. Les pays peuvent par exemple se faire concurrence en matière de subventions et d'allègements fiscaux, ce qui implique en fin de compte une hausse des impôts. Troisièmement, une telle distorsion de la concurrence induite par un Etat peut dévaloriser les investissements existants et affecter ainsi le climat d'investissement, réduisant le potentiel de croissance économique. A elle seule, l'éventualité d'une intervention étatique peut déjà constituer une barrière à l'accès aux marchés.

Les mesures de politique industrielle s'inscrivent aussi souvent dans une concurrence internationale entre les places économiques, et la limite entre les mesures sélectives et la promotion des conditions générales est floue. A long terme, des tensions apparaissent systématiquement entre la politique industrielle et les conditions économiques générales, notamment lorsque la politique industrielle grève directement ou indirectement le budget de l'Etat et, par ricochet, les branches non soutenues.

## **La politique industrielle n'est que rarement efficace dans la pratique**

Bien qu'il soit impossible d'exclure qu'une politique industrielle puisse se révéler efficace dans certains cas<sup>3</sup>, la mise en œuvre d'une telle politique présente des problèmes et des risques énormes. En pratique, les informations dont l'Etat devrait disposer sur les avantages comparatifs, les économies d'échelle dynamiques, les retombées en termes de savoir, les débouchés en Suisse et à l'étranger, les contre-réactions des concurrents, etc., sont si vastes que les chances de succès sont maigres. On risque également de voir apparaître des idées biaisées liées à l'action de certains groupes d'intérêts. Ce sont principalement les acteurs établis qui peuvent se permettre un travail de lobby, ou ceux qui ne pourraient subsister sur le marché sans le soutien de l'Etat.

Dès lors, la littérature scientifique consacrée à l'analyse des mesures de politique industrielle arrive à la conclusion qu'une politique industrielle sectorielle est, de manière générale, peu

---

<sup>3</sup> Si l'intervention est motivée par une défaillance du marché, il convient de toute façon, en premier lieu, de rectifier cette dernière ; les mesures de politique industrielle prises à ce titre ne seront jamais que des pis-aller.

efficace<sup>4</sup>. Dans le meilleur des cas, l'impact de l'encouragement étatique s'avère minime voire nul, y compris dans les pays qui doivent leur réussite industrielle à une politique dirigiste (p. ex. le Japon). Même l'examen systématique des exemples de politiques gagnantes (p. ex. de formation de clusters) montre que, dans l'écrasante majorité des cas, l'intervention politique n'a pas porté ses fruits. Certains pays émergents peuvent faire figure d'exception. Il est toutefois impossible d'identifier clairement quelle est la part de la croissance convergente due à une politique industrielle active et quelle est celle qui résulte de l'implantation d'activités à bas salaires dans le secteur industriel grâce à l'amélioration des conditions générales. Au vu des distorsions manifestes de la structure de production dans certains pays émergents, notamment en Chine, la question de la durabilité d'une intervention directe de l'Etat ne pourra trouver de réponse que d'ici quelques années. Des études portant sur la Suisse confirment elles aussi que toutes les tentatives d'influer sur les structures existantes, notamment par des mesures étatiques destinées à ralentir voire à stopper le changement structurel, aboutissent à de moins bons résultats à long terme que si l'on avait procédé aux adaptations nécessaires. Aucune autorité publique n'est mieux placée que le secteur privé pour juger du potentiel futur de telle entreprise ou de telle branche.

Comme le montre la présente analyse, vu les difficultés auxquelles est confronté l'Etat pour sélectionner des branches ou des entreprises, la conclusion s'impose de plus en plus à l'étranger qu'une politique industrielle (en particulier au sens d'une politique visant à promouvoir l'industrie) misant sur des conditions-cadre qui favorisent la compétitivité est bien supérieure et offre de meilleurs résultats pour l'économie nationale. Une telle politique cible directement les problèmes qui grèvent la productivité dans certains secteurs et promeut, entre autres, l'accès aux travailleurs qualifiés, le transfert de savoir, des conditions-cadre favorables aux entreprises et les infrastructures. Toutefois, il est essentiel que toutes les branches puissent accéder aux mesures de promotion économique, de manière à ne pas charger l'Etat de sélectionner certaines entreprises ou branches, mais à permettre aux concurrents performants de s'imposer sur le marché.

### **La concurrence, le renforcement des facteurs de production et des conditions-cadre favorables aux entreprises sont les priorités de la politique économique suisse**

La politique économique suisse met l'accent sur le renforcement autonome de la compétitivité sur le plan intérieur. Dans sa politique de croissance et dans les rapports sur la croissance rédigés sous la nouvelle législature, le Conseil fédéral prévoit de nombreuses mesures visant à améliorer, à moyen et long terme, les conditions-cadre pour les entreprises. Ces améliorations doivent profiter à tous les secteurs dans la même mesure. La politique de croissance de la Confédération vise en premier lieu à créer un cadre optimal afin que les entreprises, les centres de recherche et les Hautes écoles puissent prendre des initiatives et assumer leurs responsabilités. En Suisse, le principe de subsidiarité a largement fait ses preuves depuis des années.

En Suisse justement, le principe de subsidiarité va plus loin et est sous-jacent au système fédéral de répartition des tâches. Aussi, pour la politique économique, il convient de ne pas oublier toutes les mesures qui incombent aux cantons, et qui ont une influence directe sur la place économique suisse. Citons ici notamment la fiscalité des entreprises, la promotion économique, l'aménagement du territoire, les infrastructures de transports ou encore la formation. A cela, on peut encore ajouter les incitations venant de la Confédération, mais

---

<sup>4</sup> Noland, Marcus et Pack, Howard (2003), *Industrial Policy in an Era of Globalization : Lessons from Asia*. Institute for International Economics, Washington D.C. ; Pack, Howard and Saggi, Kamal (2006). *The case for industrial policy : a critical survey*, Policy Research Working Paper Series 3839, The World Bank.

dont la mise en œuvre incombe aux cantons, comme la politique régionale et tout ce qui touche au transfert de savoir et de technologie.

Outre la concurrence et l'ouverture de l'économie, qui sont les principaux facteurs de l'innovation entrepreneuriale, le succès de la politique de croissance se fonde sur l'accès à des facteurs de production de grande qualité en quantité suffisante. Les entreprises doivent en outre avoir la possibilité de combiner ces facteurs dans le processus de production dans un cadre économique aussi favorable que possible.

Lorsque, au niveau international, le jeu de la concurrence est faussé par des mesures de politique industrielle prises à l'étranger, il n'existe pas d'instrument national pouvant contrer cet état de fait sans avoir d'effets négatifs sur la politique économique de la Suisse, qui a remporté un vif succès jusqu'à présent. Par conséquent, dans le contexte international, la Suisse s'engage principalement en faveur de la création de conditions de concurrence équitables et intervient en cas d'entorse à ce principe dans les limites définies par le droit.

Sur la base de la présente analyse des mesures de politique industrielle prises à l'étranger qui engendrent des distorsions de la concurrence et compte tenu de la Politique de croissance 2012-2015, il est possible d'identifier trois champs d'action de la politique économique propres à renforcer la place économique suisse :

- (1) **Renforcer la concurrence**, en favorisant la concurrence sur le marché intérieur et en ouvrant l'économie vers l'extérieur, ainsi qu'en s'engageant en faveur de conditions de concurrence équitables et économiquement pertinentes au niveau international.
- (2) **Renforcer les facteurs de production**, en accroissant la disponibilité du capital humain (formation, recherche, innovation), du capital physique et du capital-savoir, et en poussant l'intégration des milieux de la recherche dans le cadre de participations internationales.
- (3) **Améliorer les conditions générales pour les entreprises**, en offrant des infrastructures de qualité, finançables et peu coûteuses, en garantissant des finances publiques saines et des droits de propriété intellectuelle sur le plan international.

Parmi les différentes mesures, la promotion de la capacité d'innovation des entreprises est un moyen essentiel pour augmenter l'accroissement de la productivité. L'innovation résulte de l'activité des entreprises et est principalement l'affaire de ces dernières. A cet égard, une forte concurrence et l'ouverture internationale des marchés sont particulièrement importantes pour la Suisse, pays de petite taille. En Suisse, le soutien de l'innovation passe essentiellement par la création de conditions-cadre favorables en comparaison internationale, à commencer par un solide cadre budgétaire et monétaire, une politique progressiste en matière de concurrence, de fiscalité et de commerce extérieur, mais aussi l'entretien et le développement des infrastructures publiques ainsi qu'un système de formation et de recherche performant.

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>10</b>
1.1	La Suisse est une économie hautement développée dotée d'une industrie forte ...	10
1.2	Causes de la désindustrialisation.....	16
1.3	Conséquences du changement structurel.....	21
1.4	Des limites floues entre l'industrie et les services .....	23
1.5	L'émergence des chaînes de valeur mondiales, un défi à relever .....	24
1.6	L'industrie suisse s'affirme face à la concurrence internationale .....	27
<b>2</b>	<b>La politique industrielle à l'étranger.....</b>	<b>32</b>
2.1	La politique industrielle en tant qu'instrument destiné à la promotion ciblée de certains secteurs économiques .....	32
2.2	Politique industrielle et pays émergents.....	32
2.3	La politique industrielle dans les économies avancées .....	33
2.4	Conclusion.....	41
<b>3</b>	<b>La place économique suisse est-elle désavantagée ?.....</b>	<b>42</b>
3.1	Conséquences négatives pour la place économique suisse .....	42
3.2	Conséquences positives pour la place économique suisse.....	46
3.3	Conclusion.....	49
<b>4</b>	<b>Une politique industrielle convient-elle aussi à la Suisse ? .....</b>	<b>50</b>
4.1	Considérations générales .....	50
4.2	Expérience de la Suisse .....	55
4.3	La politique économique de la Suisse : des conditions de concurrence équitables pour toutes les branches .....	57
4.4	Conclusion.....	60
<b>5</b>	<b>Catalogue de mesures de politique économique .....</b>	<b>61</b>
5.1	Renforcement de la concurrence.....	65
5.2	Renforcement des facteurs de production .....	70
5.3	Amélioration des conditions générales pour les entreprises.....	75
5.4	Conclusion.....	76

## Introduction

Grâce à son économie compétitive, la Suisse a atteint un niveau de prospérité élevé en comparaison internationale. Les très bons résultats à l'exportation de nombreuses branches hautement productives de l'industrie et du secteur des services jouent un rôle essentiel à cet égard. Dans ce contexte, l'industrie suisse, qui représente plus de deux tiers des exportations du pays et la part la plus importante d'investissements dans la recherche et le développement, revêt une importance particulière. En raison de la phase prolongée de basse conjoncture que traverse l'Europe, du franc fort et de la concurrence des entreprises asiatiques qui misent sur une technologie toujours plus pointue, l'industrie suisse subit une forte pression. L'intervention rapide de la Banque nationale suisse (BNS) a permis de désamorcer la situation pénalisante des entreprises en matière de compétitivité-prix. En Suisse, les pressions à une adaptation constante en matière de production et d'emploi demeurent importantes, car les difficultés actuelles sont accompagnées d'un changement structurel à long terme, qui se traduit, depuis des décennies déjà, par une baisse de la part de l'industrie dans la création de valeur ajoutée et une diminution de la part des emplois industriels, en Suisse comme dans les autres économies avancées.

Le présent rapport tient lieu de réponse du Conseil fédéral au postulat 11.3461 du 14 avril 2014, intitulé « Une politique industrielle pour la Suisse ». Dans le cadre de ce rapport, le Conseil fédéral est chargé de décrire, le cas échéant, la politique industrielle menée actuellement par la Suisse et de proposer des alternatives envisageables pour maintenir la compétitivité de la place industrielle suisse, notamment dans le domaine de l'industrie manufacturière (secteur secondaire).

Le motif du postulat est le suivant : malgré le fait que la promotion de la compétitivité de l'industrie suisse à travers la mise à disposition d'infrastructures étatiques et la création de bonnes conditions générales a largement fait ses preuves par le passé, vu les mesures de protection croissantes prises en faveur de certaines industries dans d'autres économies développées, la Suisse est appelée à réévaluer la situation et à définir une politique industrielle.

Le chapitre 1 présente le phénomène de la désindustrialisation dans les économies avancées en axant l'analyse sur les causes générales de ce changement structurel et les évolutions propres à la Suisse.

Le chapitre 2 offre un aperçu des politiques industrielles menées à l'étranger, en particulier dans les économies avancées. Une telle analyse a forcément une valeur illustrative, la politique industrielle étant mise en œuvre à travers une multitude de mesures, dont bon nombre ne disent pas leur nom. En particulier, il est impossible de différencier clairement la politique industrielle des autres politiques (promotion scientifique, politique régionale, politique du marché du travail). De plus, la voie des subventions directes accordées sélectivement à certaines entreprises n'est plus guère utilisée en matière de politique industrielle.

Le chapitre 3 montre l'impact qu'ont les politiques industrielles pratiquées à l'étranger sur les entreprises suisses. Dans un second temps, il s'arrête sur les conséquences pour l'économie suisse dans son ensemble.

Le chapitre 4 examine si une telle politique industrielle pourrait également être pertinente pour la Suisse et, si oui, sous quelle forme. L'analyse se fonde sur des bases théoriques et des expériences faites en Suisse ainsi qu'au niveau international.

Enfin, s'appuyant sur les chapitres précédents, le chapitre 5 présente les mesures de politique économique prises par la Suisse pour promouvoir les branches productives à forte valeur ajoutée aux niveaux national et international. A cet égard, la politique de croissance du Conseil fédéral offre un cadre conceptuel complété par certaines mesures qui contribuent à créer et appliquer des conditions de concurrence équitables au niveau international.

# 1 Analyse

## 1.1 La Suisse est une économie hautement développée dotée d'une industrie forte

Considérée sous l'angle du changement structurel et de la désindustrialisation, l'industrie (au sens large) est souvent définie comme l'ensemble du secteur secondaire, par opposition avec le secteur agricole et le secteur des services. Outre l'industrie manufacturière, le secteur secondaire englobe (du moins dans la statistique suisse) également l'extraction de minerais, l'approvisionnement énergétique et le secteur de la construction. Au sens strict, le secteur industriel désigne l'industrie manufacturière.<sup>5</sup>

L'industrie est une branche très importante de l'économie nationale. Il est vrai que l'industrie au sens strict, à savoir l'industrie manufacturière, n'emploie plus qu'environ un cinquième de la population active en Suisse. Toutefois, cette branche génère environ deux tiers des exportations et présente de loin la part la plus importante des investissements privés destinés à la recherche et à l'innovation<sup>6</sup>. L'industrie est par conséquent une branche à forte capacité d'innovation, caractérisée par un taux de croissance de la productivité supérieur à la moyenne (cf. infra, chap. 1.2).

### La part des activités industrielles est en baisse dans toutes les économies avancées

Historiquement, la désindustrialisation est toutefois un processus observable dans toutes les économies avancées, qui consiste en le transfert de parts d'emplois et de production de l'industrie vers le secteur des services.

Le changement structurel sectoriel est généralement indiqué par l'évolution du pourcentage (part sectorielle) que représentent les différentes branches de l'économie par rapport au revenu national ou au nombre total d'emplois. Dans tous les pays dits « industrialisés », l'industrie représente aujourd'hui la portion congrue. La part des emplois dans l'industrie reflète cet état de fait de manière flagrante. Au début des années 1960, l'industrie employait environ la moitié des personnes actives en Suisse. Depuis, plus de 400 000 emplois ont disparu dans la branche. Aujourd'hui, l'industrie n'emploie plus qu'environ un cinquième de la population active.<sup>7</sup>

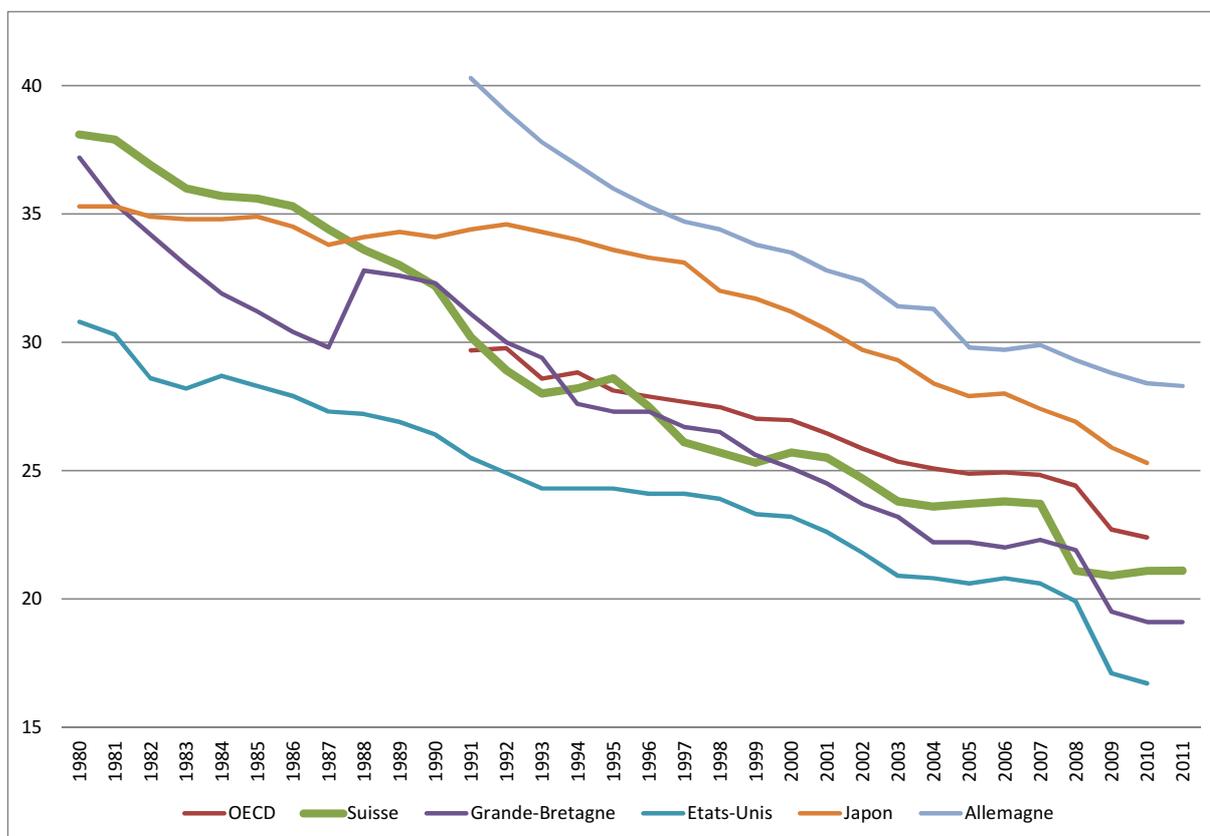
---

<sup>5</sup> Selon la classification de la NOGA, il s'agit des entités actives dans la production de biens tels que les denrées alimentaires, les textiles et les vêtements, les produits chimiques, les ouvrages en métaux, les appareils électriques et électroniques, les véhicules, les machines ou les instruments de précision (classes NOGA 10-33, cf. tableau A1 en annexe).

<sup>6</sup> Cf. McKinsey Schweiz (2013) *Die Klaviatur für eine wettbewerbsfähige Schweizer MEM-Industrie*.

<sup>7</sup> Vgl. Cf. Zürcher, Boris : *Macht uns die Deindustrialisierung ärmer ?*, La Vie économique, 5-2005 ; NZZ du 20 juin 2005

**Graphique 1 : Part des emplois dans l'industrie (en % de l'emploi global ; énergie et construction incluses)**

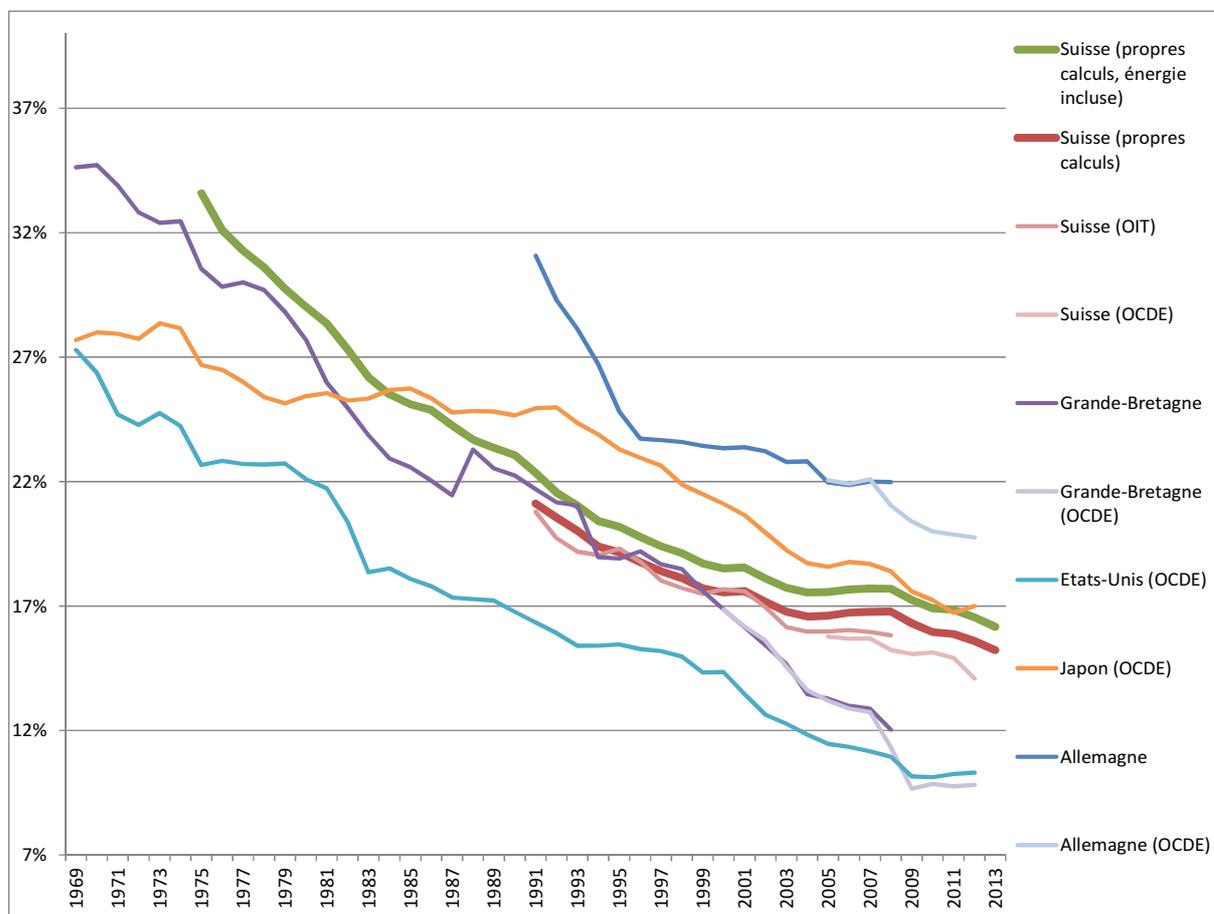


Source : Banque mondiale, World Development Indicators.

Le graphique 1 illustre l'évolution des emplois industriels, en tenant compte des secteurs de l'énergie et de la construction. En raison du manque de données comparables à l'échelle internationale, il est toutefois difficile d'effectuer des comparaisons portant uniquement sur l'industrie manufacturière.

Pour cette raison, le graphique 2 se base sur des données provenant de diverses sources, donnant un aperçu de l'évolution sur le long terme. On observe une évolution semblable à celle de l'industrie dans son ensemble. Durant la récente crise financière et économique, l'évolution a cependant été différente suivant les pays figurant dans le graphique. Dans la phase initiale de la crise, la Suisse n'a pas enregistré un recul aussi fort de la part de valeur ajoutée que d'autres pays, en particulier l'Allemagne et la Grande-Bretagne. En Suisse, ce recul ne s'est toutefois pas stabilisé, contrairement aux autres pays. D'un côté, cet état de fait peut être lié au franc fort ; d'un autre côté, il découle également de la vigueur de l'économie intérieure suisse, qui a contribué à maintenir un emploi global relativement robuste.

**Graphique 2 : Emplois dans l'industrie manufacturière (en % de l'emploi global)**

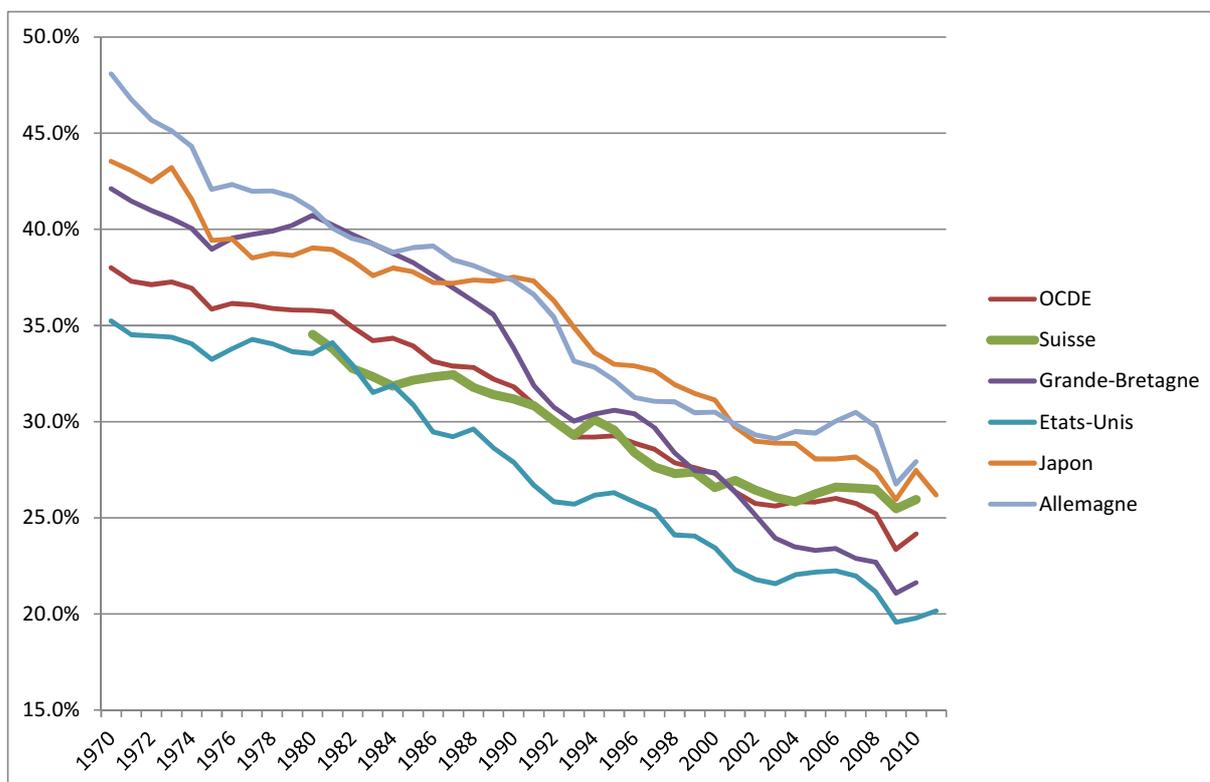


Sources : OIT, OCDE, OFS

A long terme, tout comme l'activité industrielle, la part de l'industrie à la valeur ajoutée globale est en baisse dans les économies avancées (graphique 3)<sup>8</sup>. Cependant, le recul relatif de la valeur ajoutée a été nettement moins marqué que celui de l'activité industrielle.

<sup>8</sup> Les statistiques concernant l'économie nationale permettent de représenter différents secteurs de manière comparable sur la base de la valeur ajoutée qu'ils génèrent. La valeur ajoutée est la somme des salaires et de la rétribution du capital (avec amortissements : valeur ajoutée brute). Elle représente la création de valeur économique dans l'industrie de production en Suisse. Dans la comptabilité nationale, elle résulte de la différence entre la valeur de production et la consommation intermédiaire (les importations dans une perspective nationale). Le PIB, quant à lui, est la somme des créations de valeur de tous les secteurs de l'économie. Par conséquent, la valeur ajoutée d'une branche permet de calculer sa contribution à la performance économique dans son ensemble, qui est indiquée par le PIB.

**Graphique 3 : Part de l'industrie à la valeur ajoutée globale (à prix courants, énergie et construction incluses)**



Source : Banque mondiale, World Development Indicators.

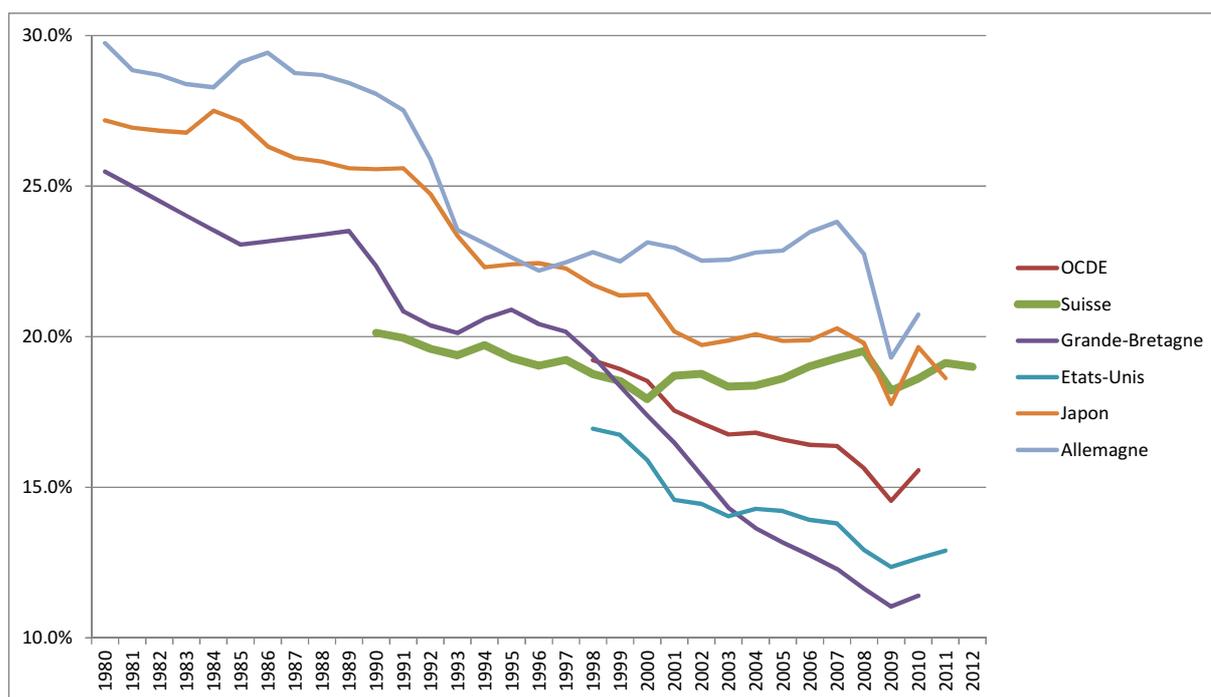
Si l'on tient compte uniquement de l'industrie manufacturière, à savoir l'industrie sans les secteurs de l'énergie et de la construction, qui sont axés sur l'économie intérieure, on constate que l'industrie a connu une évolution clairement plus positive depuis le début des années 1990 (graphique 4). Cela vaut en particulier pour la Suisse. De 2005 à 2008, ce secteur a même pu connaître une croissance supérieure à la moyenne grâce à un taux de change avantageux et à la forte croissance dans l'espace asiatique durant cette période. A partir de 2002, la faiblesse excessive du franc par rapport à l'euro a avantaé les entreprises exportatrices, qui se seraient sans doute moins développées dans un autre contexte<sup>9</sup>.

Si l'on remonte plus loin dans le passé (plus loin que le graphique), on constate cependant un recul également dans l'industrie manufacturière. Toutefois, en comparaison internationale, cette branche de l'industrie suisse s'est montrée relativement robuste, même sur l'ensemble de la période<sup>10</sup>. Ainsi, la part de l'industrie à la valeur ajoutée est restée plus ou moins constante à partir de la fin des années 1980. En Grande-Bretagne, par contre, suite à une diminution de 11 points de pourcentage sur la même période, la contribution à la valeur ajoutée a diminué de moitié. Les Etats-Unis ont également accusé un net recul (près de 13 %). Concernant ces pays, on peut donc légitimement parler d'une désindustrialisation.

<sup>9</sup> La faiblesse du franc n'a pas été considérée comme excessive uniquement ex post. Cf. tendances conjoncturelles établies par le SECO au printemps 2007, *Trois thèmes liés au commerce extérieur*.

<sup>10</sup> Cf. « avenir aktuell » 02/2012.

**Graphique 4 : Part de l'industrie manufacturière à la valeur ajoutée globale (à prix courants)**



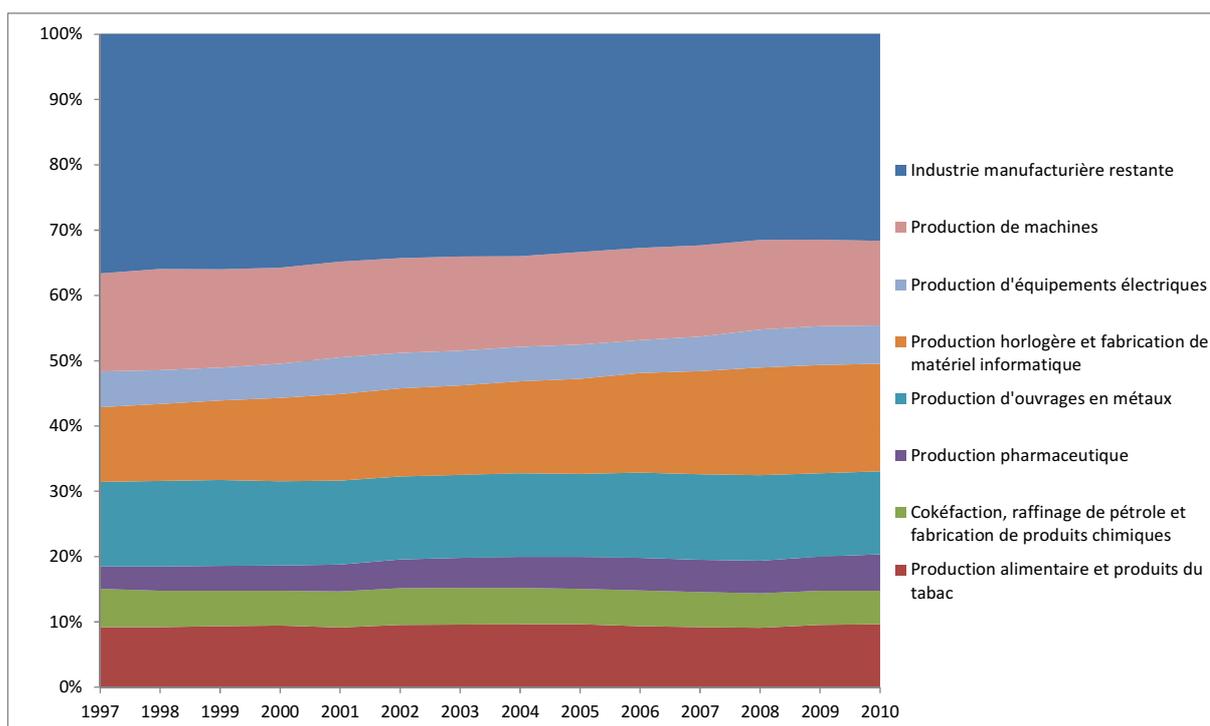
Source : Banque mondiale, World Development Indicators : calculs propres effectués sur la base du compte de production de l'OFS

### Transformations structurelles au sein de l'industrie

Un changement structurel a également lieu au sein de l'industrie. Il touche toutefois principalement les branches plus petites<sup>11</sup>, ce qui peut être imputé à la délocalisation de la production (p. ex. dans le textile) et aux évolutions techniques (p. ex. dans le domaine des imprimés). En revanche, les sept branches les plus importantes de l'industrie manufacturière ont affiché une évolution nettement moins marquée que ce l'on aurait pu imaginer. Dans le graphique 5, on observe uniquement une baisse de la fabrication de machines et une relative augmentation des emplois dans les branches « matériel informatique et horlogerie » ainsi que, dans une moindre mesure, dans l'industrie pharmaceutique.

<sup>11</sup> A partir de 1997, les branches « fabrication de textiles et de vêtements, industrie du papier et du carton, imprimerie et reproduction, fabrication de meubles » ont enregistré les plus fortes baisses en termes d'emploi, allant de 22 à 50 %.

**Graphique 5 : Parts d'emplois dans l'industrie manufacturière**



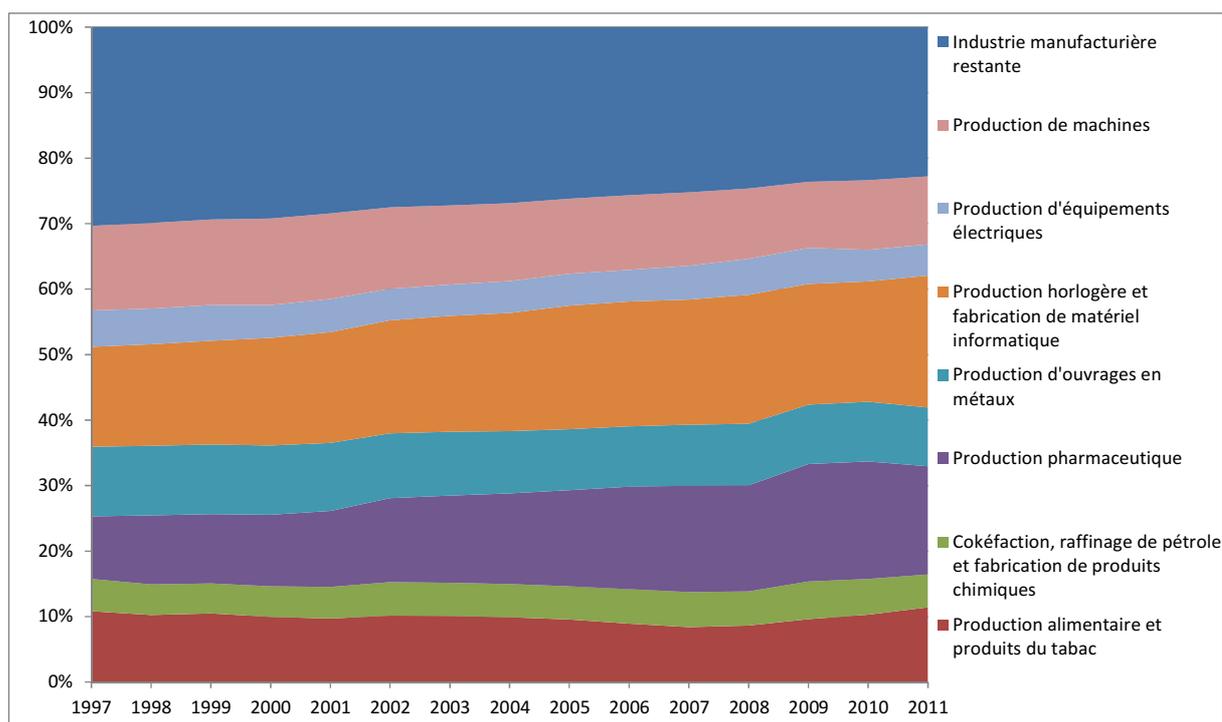
Source : OFS

Les transformations structurelles sont plus marquées si l'on tient compte de la part à la valeur ajoutée (graphique 6). Toutefois, une fois de plus, ce sont principalement les branches « matériel informatique et horlogerie » ainsi que l'industrie pharmaceutique qui ont enregistré des résultats supérieurs à la moyenne<sup>12</sup>. En synthétisant ces évolutions, on constate que le changement structurel dans l'industrie résulte en premier lieu du fait que les branches performantes tendent de plus en plus à générer une valeur ajoutée supérieure par poste de travail. Ce fait est très probablement lié à la capacité des différentes branches à se spécialiser dans des activités à haute valeur ajoutée dans le cadre de la division internationale du travail<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ces différences sont encore plus marquées pour la croissance réelle de la valeur ajoutée.

<sup>13</sup> Cf. Busch, Christian et Schlupe Campo, Isabelle (2013), *Les chaînes de valeur mondiales : une nouvelle vision de l'imbrication économique extérieure suisse ?*, La Vie économique, 6-2013, p. 47-49.

**Graphique 6 : Part de l'industrie manufacturière à la valeur ajoutée**



Source : OFS

## 1.2 Causes de la désindustrialisation

### La désindustrialisation en tant qu'évolution normale de la structure de production

La **désindustrialisation** désigne le « [...] modèle de changement structurel sectoriel [...] considéré comme normal pour les économies développées », dans lequel la production industrielle perd en importance par rapport aux services<sup>14</sup>. Dans ce contexte, les mutations observées dans la structure économique sectorielle résultent du fait que la croissance diffère suivant les branches. Le changement structurel est un processus à long terme qui se caractérise, dans une large mesure, par des tendances de fond. La plupart des mutations sont donc durables.

### Les causes de la désindustrialisation

Le changement structurel peut se manifester sous la forme de mutations dans les structures de l'offre, des prix, des recettes, etc. Cependant, il se limite généralement à la structure de la production. Selon la littérature scientifique, les causes de l'augmentation des parts de production dans le secteur des services (tertiarisation), observable dans toutes les économies développées, sont les suivantes<sup>15</sup> :

<sup>14</sup> Gablers Wirtschaftslexikon, édition en ligne.

<sup>15</sup> Pilat, D, Cimper, A., Olsen, K. et Webb, C. (2006), *The Changing Nature of Manufacturing in OECD Economies*, STI Working Paper 2006/9, OCDE, Paris.

- l'accroissement de la productivité dans l'industrie manufacturière est supérieur à l'accroissement de la productivité dans le secteur des services (il faut cependant tenir compte du fait que l'on a tendance à sous-estimer l'accroissement de la productivité dans le secteur des services) ;
- les évolutions techniques (p. ex. la demande croissante de services d'information et de communication) et l'évolution des modes de vie (la consommation de services d'un pendulaire remplace la production d'une personne résidant sur place) ;
- la forte augmentation des services liés à des produits (services fournis en rapport avec des produits industriels) ;
- la saturation des marchés dans le domaine des biens industriels ;
- le recul des investissements dans l'industrie, qui engendre une baisse de la demande de prestations préalables provenant d'autres entités industrielles et réduit le coefficient de capital ;
- la délocalisation de processus de production vers des pays qui sont par exemple plus proches des marchés de destination ou qui bénéficient de coûts salariaux moins élevés ;
- la spécialisation du pays dans l'exportation de services à haute valeur ajoutée dans le cadre de la division internationale du travail ;
- l'adaptation aux changements liés à la disponibilité de ressources rares (p. ex, lorsque la main-d'œuvre est limitée, on observe une rationalisation plus forte dans les entreprises à fort coefficient de main-d'œuvre) ;
- les artefacts statistiques qui découlent des externalisations et des transformations structurelles internes aux entreprises.

### **La désindustrialisation est avant tout le résultat du fort accroissement de la productivité industrielle**

Comme nous l'avons déjà observé, la désindustrialisation se manifeste par une baisse des emplois et de la création de valeur ajoutée dans l'industrie par rapport à l'ensemble de l'économie. Par nature, la désindustrialisation est un processus complexe, dont les différents facteurs se superposent. De prime abord, le changement structurel semble refléter le glissement de la demande. Il existe toutefois un large consensus parmi les théoriciens, qui consiste à imputer cette évolution avant tout au progrès technique et au fort accroissement de la productivité dans le secteur industriel lui-même. Ce paradoxe s'explique de la manière suivante : les services étant, de manière inhérente, un secteur à fort coefficient de main-d'œuvre, la productivité du travail ne peut y être augmentée par le recours à des technologies à fort coefficient de capital qui réduisent la main-d'œuvre, contrairement à l'industrie manufacturière. Lorsque l'accroissement de la productivité y est supérieur à celui des prestataires de services, les prix relatifs du secteur des services augmentent, alors que ceux des biens industriels diminuent. Il est donc possible que la part réelle de l'industrie dans le PIB reste constante, voire qu'elle augmente, bien que la part nominale diminue. Autrement dit, cela signifie que, à demande constante, le secteur industriel a besoin de moins de main-d'œuvre. Cette tendance à la « désindustrialisation positive » est la conséquence des bons

résultats du secteur industriel. A cela viennent s'ajouter de nombreux facteurs propres à chaque pays (p. ex. la compétitivité de son industrie, les diverses spécialisations dans le secteur des services, etc.), qui peuvent faire varier considérablement la donne, même au sein des économies avancées.

Le tableau 1 illustre ce phénomène pour les secteurs de l'économie suisse, de 1998 à 2008. Durant cette période, les secteurs secondaire et tertiaire ont enregistré des taux réels de croissance comparables en termes de valeur ajoutée brute (industrie : 2,5 %, services : 2 %). L'accroissement de la productivité dans le secteur des services, qui a été de 0,5 % par an, a induit une augmentation des emplois de 1,5 %, générant une croissance de la valeur ajoutée de 2 %. Dans le secteur secondaire, au contraire, l'accroissement de la productivité a été nettement plus important avec 2,3 %, induisant une augmentation des emplois de 0,2 % seulement, et générant une croissance de la valeur ajoutée de 2,5 %. En résumé, cela signifie que, en termes de pourcentage par rapport à l'emploi global, 1,5 points ont été transférés de l'industrie vers le secteur des services, bien que la valeur ajoutée réelle a enregistré une croissance réelle assez semblable. Le secteur industriel, qui a perdu cette part des emplois, a même enregistré une croissance de la valeur ajoutée (2,5 %) supérieure à celle du secteur des services (2 %).

**Tableau 1 : taux réel de croissance annuelle de la valeur ajoutée brute (VAB), de l'emploi et de la productivité du travail de 1998 à 2008 (niveau de productivité à prix réels)**

	Taux de croissance annuel moyen 1998-2008			Modification de la part d'emplois (points de pourcentage)
	Valeur ajoutée brute	Emploi	Productivité	
Industrie	2,5	0,2	2,3	-1,5
Services	2	1,5	0,5	1,5

Source : « Politique de croissance 2012-2015, rapport du Conseil fédéral »<sup>16</sup> ; calculs du SECO basés sur des données de l'OFS

Des études du FMI<sup>17</sup> concluent que la désindustrialisation est effectivement avant tout due à la forte augmentation de la productivité industrielle, car, dans les économies avancées, les parts sectorielles réelles n'ont que très peu évolué au cours des dernières décennies, contrairement aux parts d'emplois et à la valeur ajoutée nominale, qui ont fortement diminué. Environ deux tiers de l'évolution des parts sectorielles nominales s'expliquent par les hausses inégales de la productivité.

<sup>16</sup> <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27193.pdf>

<sup>17</sup> Rowthorn, Robert et Ramaswamy, Ramana (1997). *Deindustrialization – Its Causes and Implications*, IMF Economic Issues 10 ; Rowthorn, Robert et Ramaswamy, Ramana (1999). *Growth, Trade, and Deindustrialization*, IMF Staff Papers, Vol. 46, No. 1 (mars 1999).

## A prix constants, on n'observe aucun recul de la part de l'industrie

Etant donné la forte croissance de la productivité industrielle, les besoins en personnel augmentent moins dans l'industrie que dans les services à forte intensité de main-d'œuvre. Le tableau ci-dessus, qui porte sur l'évolution relative du pourcentage par rapport à l'emploi global, illustre bien ce phénomène. Si l'on considère l'emploi dans l'absolu, on constate que, en Suisse, la baisse de la part des emplois industriels ne s'est pas poursuivie à partir de la fin des années 90. Au cours de la dernière décennie, l'emploi a même légèrement augmenté dans ce secteur. Durant cette période, la part des emplois industriels a cependant diminué du fait de l'augmentation de la population active, principalement induite par l'immigration (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Evolution de l'emploi dans l'industrie (valeur absolue, équivalents plein temps)



Source : OFS, Statistique de l'emploi (STATEM)

Comme pour l'emploi, la différence en termes de valeur ajoutée entre l'évolution du pourcentage et l'évolution absolue est considérable. Contrairement à l'emploi, la création de valeur ajoutée absolue dans l'industrie a pu augmenter également durant les années 90 (graphique 8). De 2005 à 2008, ce secteur a même pu connaître une croissance supérieure à la moyenne grâce au taux de change favorable et à la forte croissance des économies asiatiques. Par conséquent, le recul qui a suivi la récession de 2008/2009 peut en partie s'expliquer par le retour à la croissance tendancielle à long terme.

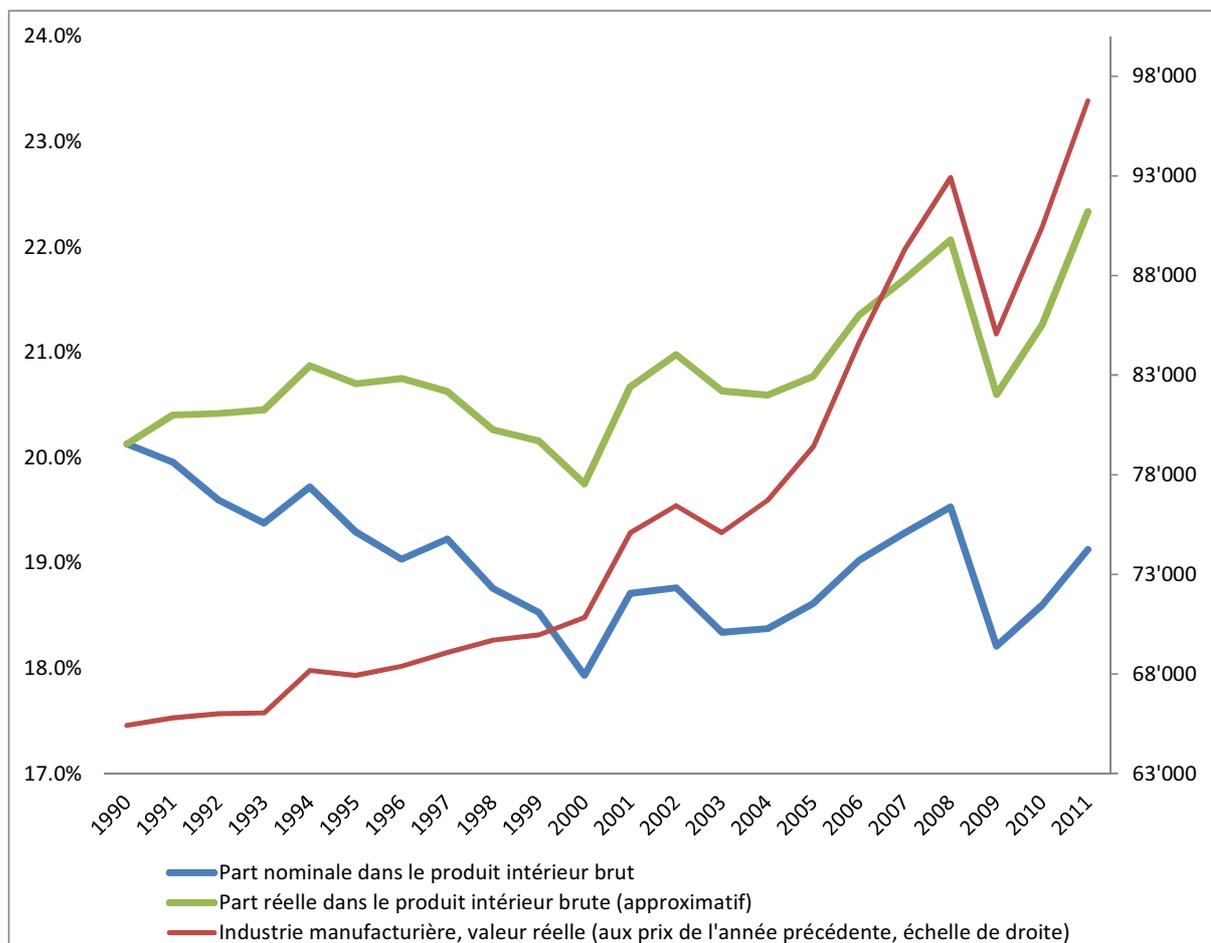
Si l'on tient compte du fait que les biens industriels sont devenus relativement moins coûteux, on constate que les parts sectorielles réelles n'ont connu qu'une légère évolution au cours des dernières décennies, contrairement à la part d'emplois et la part à la valeur

ajoutée nominale, qui ont fortement diminué. En termes réels, la part de l'industrie à la valeur ajoutée est restée plus ou moins constante depuis le début des années 90<sup>18</sup>. Cela confirme également que la diminution relative de la valeur ajoutée de l'industrie est principalement due au fort accroissement de la productivité dans ce secteur.

Dans ce contexte, on ne peut pas parler d'une désindustrialisation en termes absolus. En termes relatifs, au contraire, la part de l'industrie a nettement diminué. La valeur nominale reflète cet état de fait (graphique 3). La désindustrialisation à long terme est par conséquent une manifestation des changements structurels normaux et peut être imputée essentiellement à la réussite économique de l'industrie elle-même.

En conclusion, les études du FMI affirment que, en raison de l'évolution inégale de l'accroissement de la productivité dans l'industrie et dans le secteur des services, il faut s'attendre ce que, à moyen et long terme, l'emploi industriel continue de baisser pour atteindre une marque de l'ordre de 12 % en moyenne dans les économies avancées.

**Graphique 8 : valeur ajoutée brute de l'industrie suisse (industrie manufacturière, hors énergie et construction)**



Source : OFS ; part réelle dans le produit intérieur brut : propres calculs

<sup>18</sup> « En termes réels » signifie que le renchérissement plus important des services est compensé.

### 1.3 Conséquences du changement structurel

Le changement structurel, qui peut résulter de pressions sur les coûts (taux de change p. ex.) ou de transferts structurels concernant l'offre ou la demande, pousse prioritairement les entreprises peu compétitives à adapter leur production. Les entreprises à plus forte valeur ajoutée peuvent alors bénéficier des ressources limitées ainsi dégagées (main-d'œuvre, bâtiments, capital, etc.). Le potentiel de production, limité par cette rareté, n'en pâtit pas forcément. Toutefois, ce changement structurel peut occasionner des coûts d'adaptation considérables.

Les entreprises restantes doivent aussi réagir à ces contraintes. Des mesures visant à baisser les coûts de production sans toucher à l'appareil de production peuvent constituer une solution à court terme. Mais pour agir à long terme et de manière efficace, il n'y a pas d'autre solution que d'améliorer le potentiel de rendement en procédant à des innovations dans la production et les processus. Dans la mesure où les contraintes sont la résultante de la puissance fondamentale d'une économie, les entreprises restantes sont poussées à innover. Certes, la désindustrialisation s'accompagne d'une douloureuse pression à l'adaptation, mais elle a un effet positif puisque les ressources sont réaffectées en continu à des branches qui disposent d'avantages comparatifs, et trouvent ainsi une utilisation plus productive. Les entreprises à faible productivité disparaissent du marché, cédant la place à d'autres, plus productives et plus compétitives.

La tendance à moyen et long terme est donc le reflet de la pression d'adaptation qui pèse sur les différentes branches. Conformément à l'esprit de la concurrence, cette pression doit s'exercer de manière équitable : l'Etat doit agir contre les imperfections du marché sans privilégier certaines entreprises et/ou branches, ce qui serait discriminatoire. Du point de vue macroéconomique aussi, cette approche apporte de meilleurs résultats. Les mesures étatiques destinées à sauvegarder les entreprises à faible valeur ajoutée réduisent foncièrement le potentiel de croissance de l'économie car les facteurs de production, qui sont limités, restent rattachés à des secteurs économiques peu dynamiques en termes de valeur ajoutée.

#### **Le passage d'une société agricole à une société industrialisée a également eu pour effet d'améliorer le niveau de vie**

Pour illustrer le propos, considérons du point de vue de l'agriculture le basculement historique du secteur primaire vers le secteur secondaire dans le contexte de l'industrialisation. La mécanisation croissante de l'agriculture consécutive à l'invention du tracteur<sup>19</sup> a contribué à l'industrialisation en réduisant considérablement les ressources nécessaires à la production.

Cet événement a eu un impact non seulement sur la main-d'œuvre, qui s'est en grande partie tournée vers l'industrie, mais aussi sur la production alimentaire destinée aux animaux de trait, qui n'avait plus lieu d'être, et qui a libéré de nouvelles surfaces cultivables. Par ailleurs, le travail a pu être effectué beaucoup plus vite et est devenu moins tributaire des aléas météorologiques. La hausse de la productivité, qui a eu pour corollaire une forte baisse des prix des denrées alimentaires, a non seulement amélioré la situation alimentaire de la population, mais a aussi permis d'étendre les dépenses de consommation à d'autres biens, y compris parmi les couches de la population les plus pauvres. En fin de compte, il a fallu

---

<sup>19</sup> Richard H. Steckel, William J. White (2012). « Engines of Growth : Farm Tractors and Twentieth-Century U.S. Economic Welfare ». NBER Working Paper No. 17879.

que le secteur agricole libère une importante main-d'œuvre pour permettre l'essor industriel qui allait s'installer durablement.

La société a alors pu se consacrer à d'autres tâches, si bien qu'aujourd'hui la majeure partie de la population n'a plus à travailler dans l'agriculture. Les gains de productivité réalisés dans l'agriculture ont aussi permis aux ménages de ne plus consacrer aujourd'hui que 7 % environ de leurs dépenses aux denrées alimentaires au lieu de 35 % dans les années 1950<sup>20</sup>. Enfin, ces gains de productivité ont aussi eu pour mérite de faire reculer fortement la durée du travail.

La mécanisation de l'agriculture est un exemple de ce que l'économiste Joseph Schumpeter a qualifié de processus de « destruction créatrice ». La prospérité naît de nouvelles idées et de nouveaux produits qui viennent supplanter ce qui a précédé et de la disponibilité de ressources permettant l'émergence de quelque chose de nouveau.

D'un autre côté, on le sait, l'industrialisation a entraîné de profonds bouleversements sociaux et économiques. Aujourd'hui, grâce au développement de l'Etat social, un changement structurel n'a plus le même impact social que lors de l'industrialisation. Toutefois, atténuer l'impact du changement structurel demeure l'une des tâches clés de l'Etat.

### **Les secteurs des services déterminent de plus en plus la croissance de la productivité globale**

La progression de l'emploi dans le secteur des services a, dans l'ensemble, largement contrebalancé sa diminution dans le secteur industriel. Les avis divergent quant à ses conséquences sur la productivité à long terme. D'un côté, de nombreuses prestations de services requièrent une intensité de main-d'œuvre élevée et l'investissement de capital ne permet pas d'y obtenir une forte hausse de la productivité (p. ex. chez les coiffeurs dans la mesure où il n'existe pas encore de robots capables de couper les cheveux). Toutefois, la Suisse dispose aussi de secteurs des services à très forte valeur ajoutée par poste de travail et où la progression de la productivité est très élevée, comme dans le secteur du crédit et des assurances. D'une manière générale, des disparités considérables existent en termes de productivité et de progression de la valeur ajoutée tant dans le secteur industriel que dans celui des services (tableau A1 en annexe). Dans le secteur industriel, les taux de croissance des industries de haute technologie sont globalement plus élevés que ceux des industries traditionnelles.

En Suisse, le changement structurel se fait par conséquent aussi sentir dans l'industrie. Si l'on subdivise le secteur industriel conformément à la *Classification de l'OCDE selon l'intensité technologique*<sup>21</sup> afin de délimiter l'*industrie traditionnelle* de l'*industrie de haute technologie*, on constate que la part de l'*industrie traditionnelle* a nettement diminué au profit de celle de l'*industrie de haute technologie*. Par exemple, les taux de croissance annuels moyens entre 1998 et 2008 ont été de 0,4 % pour la valeur ajoutée réelle, de 0,6 % pour l'emploi et de 1 % pour la productivité du travail dans l'*industrie traditionnelle*, tandis que l'*industrie de haute technologie* connaissait une expansion, durant la même période, de respectivement 3,9 %, 0,9 % et 3 %.

---

<sup>20</sup> Office fédéral de la statistique OFS (2010) : « Agriculture suisse. Statistique de poche 2010 », Neuchâtel.

<sup>21</sup> Le secteur partiel de l'industrie de haute technologie englobe les branches 23 à 25 et 29 à 35 selon la nomenclature NOGA, le secteur partiel de l'industrie traditionnelle englobe les branches des catégories 10 à 14, 15 à 22, 26 à 28, 66 et 37 (cf. tableau A1 en annexe).

On s'aperçoit que, durant les années 90, l'augmentation de la productivité du travail de l'économie suisse a essentiellement été obtenue par des gains de productivité dans les différentes branches économiques. Toutefois, durant la phase de reprise de la fin des années 90, les transferts de parts intervenus entre les branches ont contribué de manière plus importante à la productivité générale du travail. L'industrie a globalement contribué à hauteur d'un quart à l'accroissement de la productivité. De ce point de vue, c'est le secteur des services qui devrait à long terme influencer le plus l'augmentation de la productivité générale, or sa productivité croît relativement plus lentement. Il est donc d'autant plus important de pouvoir accroître la productivité du secteur tertiaire si l'on veut continuer d'enregistrer une augmentation positive des revenus en termes réels dans l'ensemble de l'économie<sup>22</sup>.

### **L'augmentation de la productivité des services est sous-estimée**

A vrai dire, le traitement statistique de la productivité des services est beaucoup plus difficile que pour l'industrie manufacturière<sup>23</sup>. On suppose que les gains de productivité modestes constatés dans le secteur des services sont fortement sous-estimés. Par ailleurs, les activités industrielles et les activités tertiaires sont de plus en plus imbriquées. Aujourd'hui, le secteur des services n'est plus exclusivement ou principalement axé sur la consommation. Les services liés à la production ou destinés aux entreprises (services financiers, prestations techniques) prennent de plus en plus d'importance.

## **1.4 Des limites floues entre l'industrie et les services**

L'industrie et les services sont plus étroitement liés que jamais. Plusieurs raisons donnent à penser qu'il existe un écart considérable entre l'évolution des secteurs économiques telle qu'elle est mesurée et l'évolution réelle, de sorte que les chiffres de la statistique économique sont à manier avec précaution. La nature et l'amplitude des divergences restent toutefois indéterminées.

Le problème vient de ce que, dans la statistique, la répartition des firmes en secteurs économiques s'effectue en fonction de l'activité principale des entreprises (statistique de la valeur ajoutée) ou des établissements stables (statistique de l'emploi utilisée ici). Les établissements et entreprises entiers sont ainsi affectés à une branche économique, et non leurs différentes activités. Par exemple, un employé actif dans le marketing est considéré, en fonction de la société qui l'emploie, comme un employé industriel ou comme un employé du secteur des services<sup>24</sup>. Cette catégorisation s'avère aussi, dans des cas d'espèce, souvent difficile à réaliser, notamment quand l'offreur qui n'assume que le montage final des produits peut être déclaré comme entreprise industrielle ou comme entreprise commerciale. C'est ainsi que l'évolution de la production vers l'ingénierie en Suisse et que le développement des offres de services des entreprises industrielles entraînent une nette surévaluation de la part

---

<sup>22</sup> L'évolution des revenus en termes réels est étroitement liée, à long terme, à la croissance générale de la productivité.

<sup>23</sup> Cf. Ronald Schettkat et Yoccarini, Lara (2003). *The Shift to Services : A Review of the Literature*, IZA Discussion Paper No. 964.

<sup>24</sup> Ronald Schettkat et Yoccarini, Lara (2003). *The Shift to Services : A Review of the Literature*, IZA Discussion Paper No. 964.

de l'industrie, les activités de R&D et d'ingénierie étant considérées par la statistique officielle comme faisant partie du secteur des services.

D'un autre côté, une tertiarisation peut résulter de l'externalisation d'activités, sans qu'il y ait modification des produits. C'est le cas lorsque des prestations précédemment fournies en interne dans une entreprise industrielle sont désormais acquises auprès d'une entreprise de services (p. ex. société de nettoyage au lieu d'employés internes, cabinet d'avocats au lieu de juristes internes, etc.).

Il s'ensuit qu'aujourd'hui le secteur des services n'est plus principalement axé sur la consommation. Les services liés à la production ou destinés aux entreprises (services financiers, prestations techniques) prennent de plus en plus d'importance. Or ils sont souvent imputés à l'industrie sous la forme de prestations intermédiaires. C'est principalement en cas d'externalisation d'activités qu'on observe une hausse des activités de services, bien que, en l'occurrence, ni l'activité ni les produits ne changent.

## 1.5 L'émergence des chaînes de valeur mondiales, un défi à relever

La production de biens et celle, en forte progression, de services devient de plus en plus mondialisée. Les progrès considérables réalisés dans l'informatique et les télécommunications ont rendu bon marché les opérations de transport et de logistique, ce qui permet de segmenter toujours plus la production et de la répartir entre différents pays ou producteurs. Il est ainsi de plus en plus fréquent qu'un produit traverse plusieurs frontières sous forme d'intrants, avant de parvenir au client final.

Les entreprises achètent leurs intrants auprès d'un réseau de fournisseurs basés dans un grand nombre de pays. Vu que la valeur ajoutée d'un bien est de plus en plus produite par le truchement de différents fournisseurs et pays (chaînes de valeur ajoutée mondiales ou chaînes de valeur mondiales), on a pu observer, ces dernières années, outre une forte progression des échanges dans les pays de l'OCDE, une baisse de la part de valeur ajoutée dans les produits finaux<sup>25</sup>.

Les chaînes de valeur mondiales ne sont pas une nouveauté. Mais l'ampleur, la rapidité et la complexité du maillage des flux commerciaux mondiaux appellent à réévaluer les implications économiques de la mondialisation. Les tenants et les aboutissants de ce bouleversement ne sont pas entièrement cernés. Néanmoins, certaines tendances se dégagent déjà clairement<sup>26</sup>.

- L'importance des services est sous-estimée

Dans la plupart des économies développées, le secteur des services génère environ deux tiers du PIB. En valeur brute, le commerce des services ne représente généralement qu'un peu plus d'un quart du commerce global. Si l'on tient compte de la valeur ajoutée des services dans la production de marchandises et que l'on mesure les

<sup>25</sup> OCDE (2011a), *Attractiveness for Innovation : Location Factors for International Investment*, OCDE, Paris.

<sup>26</sup> Pour obtenir une vue d'ensemble, veuillez consulter le site : [http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA\\_SWITZERLAND\\_MAY\\_2014.pdf](http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA_SWITZERLAND_MAY_2014.pdf)

Cf. également Busch, Christian et Isabelle Schluep Campo (2013). *Les chaînes de valeur mondiales : une nouvelle vision de l'imbrication économique extérieure suisse ?* La Vie économique 6-2013, p. 47 à 49.

services contenus « effectivement » dans les exportations, on voit qu'en Suisse environ la moitié de la valeur ajoutée des exportations totales (c'est-à-dire les marchandises et les services) est fournie par des activités tertiaires, sachant que cette part est même de 35 % dans l'industrie des machines. Eu égard au positionnement de la Suisse dans les chaînes de valeur mondiales, cela signifie que la performance de pans entiers de l'économie domestique joue également un rôle important dans la réussite à l'étranger. L'accès peu coûteux aux services proposés dans les secteurs axés sur le marché intérieur devrait de plus en plus devenir un facteur concurrentiel.

- L'accès aux intrants étrangers comme avantage concurrentiel

Etre compétitif exige de plus en plus de pouvoir accéder de manière efficace aux intrants internationaux. La part de valeur ajoutée générée à l'étranger qui est contenue dans les exportations suisses est de l'ordre de 30 %, un chiffre légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Dans les branches du textile, de la chimie et des équipements de transport, en particulier, près de la moitié de la valeur ajoutée provient de l'étranger. Si l'on regarde l'utilisation qui est faite des importations, on constate que plus de la moitié des intrants importés est destinée à l'exportation et, pour les importations de produits chimiques, ce chiffre frôle les 70 %. Cela montre qu'une « préférence nationale » imposée politiquement dans l'acquisition des intrants présente un potentiel de nuisance non négligeable en termes de renchérissement des intrants, en particulier aussi pour les branches d'exportation.

- La concentration sur des activités complémentaires à la fabrication à proprement parler

Afin de rester compétitives, les entreprises industrielles n'ont souvent pas d'autre choix que de délocaliser des étapes de fabrication importantes de leurs produits dans des pays où les coûts salariaux sont bas. Compte tenu du rôle grandissant que jouent les chaînes de valeur mondiales, il convient néanmoins de réinterpréter la notion de production, ce qu'illustre l'exemple de l'iPhone (cf. encadré 1) : si l'assemblage final des iPhones s'effectue en Chine, la valeur totale du produit est imputée aux exportations chinoises. Mais étant donné que le coût du travail est bas et que les composants essentiels proviennent de l'étranger, la valeur ajoutée réelle restant en Chine est extrêmement faible.

Dans les économies avancées, l'industrie reste bien présente ; toutefois, ses activités y connaissent de plus en plus de mutations. L'industrie délaisse l'assemblage final au profit, de plus en plus souvent, d'activités tertiaires à fort coefficient de savoir qui interviennent dans la chaîne de valeur ajoutée soit en amont de la fabrication à proprement parler (design, recherche et développement p. ex.), soit en aval de celle-ci (marketing, logistique, etc.). Des études<sup>27</sup> confirment que les externalisations n'ont jusqu'ici pas entraîné de pression sur l'ensemble des emplois, mais seulement sur des postes et des qualifications spécifiques. Par contre, la délocalisation d'activités à forte intensité de main-d'œuvre aide à maintenir le reste des activités de préférence dans des pays à hauts salaires et à dégager de ce fait, dans les économies avancées, du moins au prorata des emplois, une plus grande valeur ajoutée et de meilleurs salaires<sup>28</sup>. Cela est particulièrement manifeste dans les analyses de produits

---

<sup>27</sup> Cf. OCDE (2013), *Interconnected Economies : Benefiting from Global Value Chains*, ch. 1.

<sup>28</sup> Cf. p. ex. pour l'Allemagne Dalia Marin (2010), *The Opening Up of Eastern Europe at 20 : Jobs, Skills, and 'Reverse Maquiladoras' in Austria and Germany*, Munich Discussion Paper 2010-14, Université de Munich.

spécifiques comme ceux de la société Apple qui montrent que la valeur ajoutée restante demeure très élevée dans les économies avancées, y compris après la délocalisation en Chine de la majeure partie de la fabrication (cf. encadré 1).

Encadré 1 : **Les chaînes de valeur mondiales à l'exemple de l'iPhone**

Dans l'exemple de l'iPhone, une autre lecture de la balance commerciale des Etats-Unis apparaît dès lors qu'on se base sur les chiffres de la valeur ajoutée, c'est-à-dire qu'on déduit les intrants importés des exportations. Au regard de la statistique commerciale habituelle, l'iPhone présente un déficit (*brut*) de la balance commerciale avec la Chine de 1646 milliards de dollars (1875-229 milliards). Mesuré à l'aune de la valeur ajoutée, ce chiffre fond à 65 millions de dollars, étant donné que la valeur ajoutée en Chine se résume quasiment aux opérations d'assemblage final, qui ne représentent qu'une petite partie des coûts de fabrication. Selon cette lecture, il en résulte des déficits de la balance commerciale américaine avec Taïwan, l'Allemagne, la Corée du Sud et d'autres pays fournissant des intrants utilisés dans la fabrication de l'iPhone en Chine.

L'exemple de l'iPhone montre aussi que les données commerciales ne sont pas suffisantes, car il faut disposer de davantage d'informations sur les flux de revenus pour déterminer qui profite en fin de compte de la relation commerciale. La gestion des droits de la propriété intellectuelle est ici particulièrement déterminante. Korkeamäki et Takalo estiment que les technologies brevetées pèsent à elles seules pour environ 25 % dans la valeur d'un iPhone. Mais les rapports de propriété jouent aussi un rôle important : Foxconn, l'entreprise qui fabrique les iPhones en Chine, est d'origine taïwanaise. Une partie de la valeur ajoutée chinoise est donc rapatriée vers Taïwan. Si l'on tient compte, outre des intrants produits aux Etats-Unis puis exportés, des salaires liés aux activités de conception, des bénéfices de l'entreprise Apple et des recettes issues de la distribution, on constate que la majeure partie de la valeur ajoutée reste globalement aux Etats-Unis

Sources : OCDE (2011), *Revisiting trade in a globalised world: current and future work on measuring trade in value added terms*, Working Paper ; OCDE (2012), *Trade in value-added: concepts, methodologies and challenges* (Joint OECD/WTO Note) ; Korkeamäki, Timo & Takalo, Tuomas (2012). *Valuation of innovation: The case of iPhone*, Research Discussion Papers 24/2012, Bank of Finland.

Les pans industriels qui demeurent sur le territoire suisse sont aussi de moins en moins liés au domaine de la production, du moins au sens que l'on donne à celui-ci comme faisant intervenir des travailleurs œuvrant à la fabrication physique d'un produit fini. Est concernée au premier chef l'industrie manufacturière et, dans une moindre mesure, la construction, qui est intégrée au secteur industriel, vu que les biens industriels sont généralement négociables, tandis que les activités de construction doivent être fournies sur place. Pour l'industrie manufacturière, la standardisation de la production industrielle combinée aux technologies de l'information permet ce type de production sur n'importe quel site.

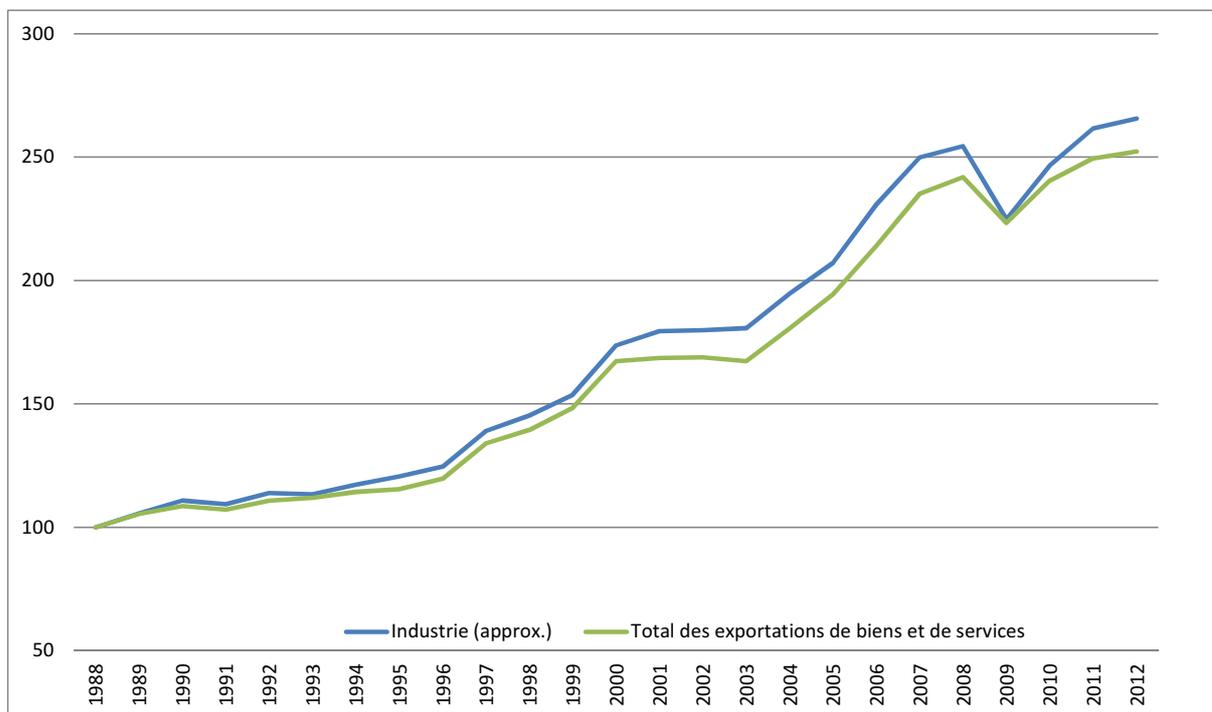
La place économique suisse possède des avantages comparatifs dans les domaines du management, de la R&D, du marketing et de la communication ainsi que dans les activités de fabrication hautement développées ou « sur mesure » (cf. graphique 14). Ces activités resteront en Suisse à l'avenir, voire viendront s'y implanter en plus. Elles seront toutefois imputées en partie au secteur tertiaire, bien qu'elles soient destinées au secteur industriel. Le secteur industriel tel qu'on le définissait jadis (un site de production avec tous les services correspondants sur un même site) tend à disparaître. Lorsqu'on s'interroge sur l'avenir d'un secteur, il faut tenir compte des évolutions au sein des secteurs, et non se concentrer sur les transferts entre secteurs.

## 1.6 L'industrie suisse s'affirme face à la concurrence internationale

Alors que les parts de l'industrie dans l'emploi et la valeur ajoutée ont diminué durablement en Suisse en termes nominaux, l'examen de la compétitivité industrielle s'intéresse davantage aux évolutions externes. Car, comme on l'a vu au chapitre 1.2, la désindustrialisation s'explique principalement par le fait que le secteur industriel affiche une augmentation plus marquée de la productivité, ce qui témoigne précisément de la saine compétitivité du secteur.

Si l'on examine les exportations de la Suisse au graphique 9, on constate que les exportations industrielles suisses en termes réels ont connu quasiment la même évolution que les exportations totales ; on ne peut donc pas parler ici de désindustrialisation. Si les exportations industrielles n'ont pas progressé beaucoup plus que la moyenne, cela tient d'une part au fait que le groupe de référence ne comprend que les branches qui réussissent également sur les marchés mondiaux (les services financiers, p. ex.) et qui se distinguent par conséquent des secteurs moins productifs axés sur le marché intérieur. D'autre part, les hausses des exportations globales enregistrées en Suisse depuis 2004 tiennent essentiellement à la croissance du commerce de transit<sup>29</sup>. Si l'on exclut ce dernier du calcul, on constate une croissance relativement plus soutenue sur la période considérée, y compris au niveau des exportations.

**Graphique 9 : Exportations industrielles en termes réels (corrigées de l'inflation) comparées aux exportations totales (aux prix de l'année précédente, séries chaînées, année de référence 2005) ; indice 1988=100**

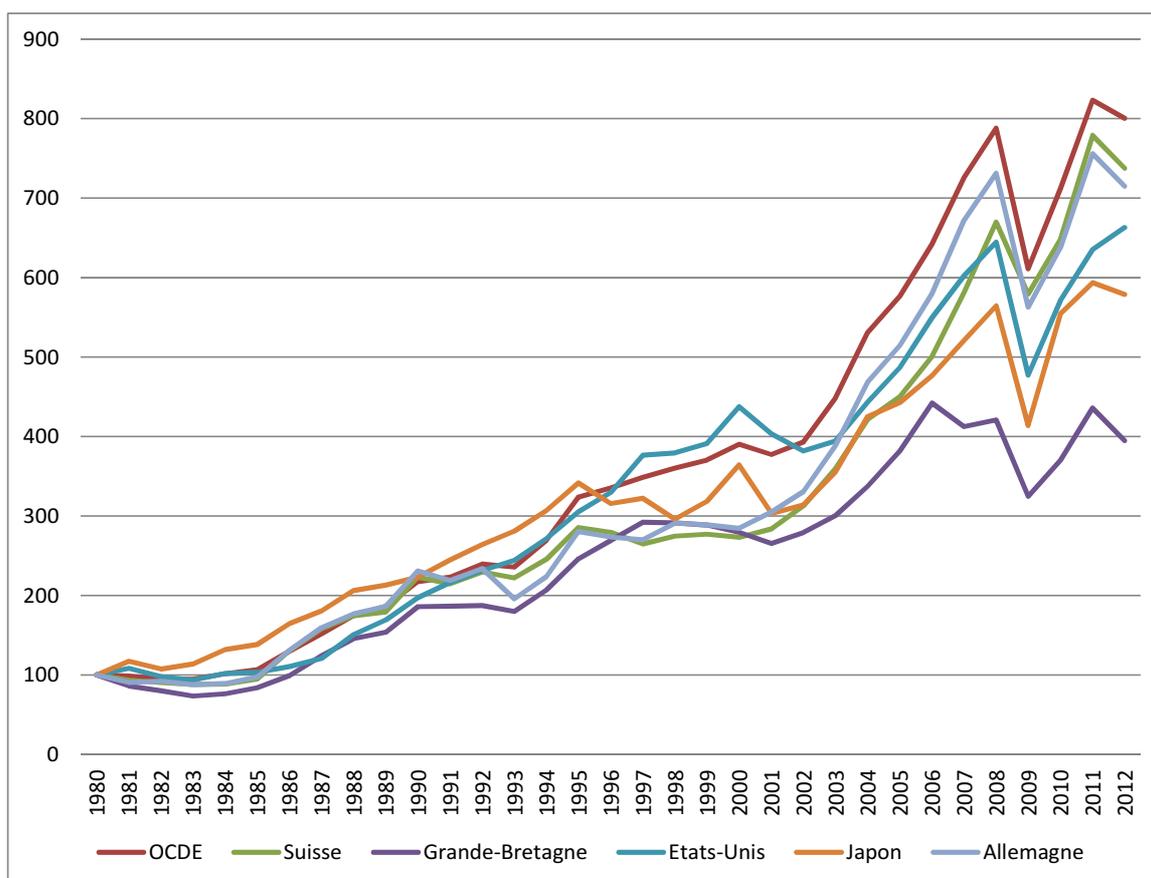


Source : SECO

<sup>29</sup> Par « commerce de transit », on entend les transactions commerciales où des marchandises sont achetées puis revendues à l'étranger sans franchir physiquement les frontières de la Suisse et être dédouanées en Suisse.

En comparaison internationale également, les exportations de l'industrie suisse ont bien progressé (graphique 10). Par rapport à d'autres grands pays industriels du groupe de référence, la Suisse est celui dont les exportations dans ce secteur ont le plus progressé depuis 1980 ; cette progression n'est toutefois que légèrement supérieure à celle de l'Allemagne. Le fait que les exportations industrielles de l'OCDE ont dans l'ensemble plus fortement progressé est dû aux pays émergents qui sont représentés dans l'OCDE et qui ont un retard important à rattraper.

**Graphique 10 : Évolution des exportations de biens industriels en comparaison internationale (à prix courants, en dollars ; indice 1980=100)**

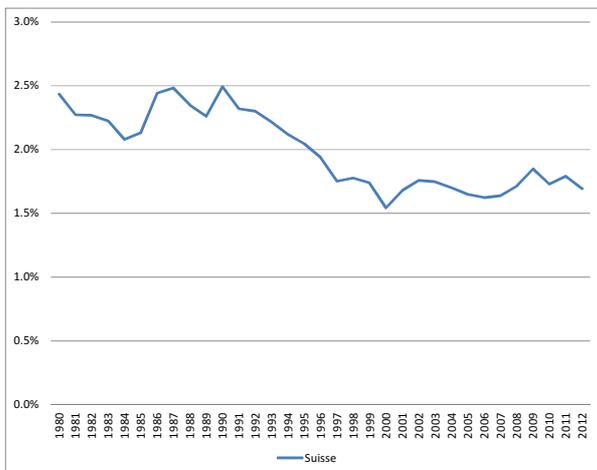


Source : Banque mondiale, World Development Indicators

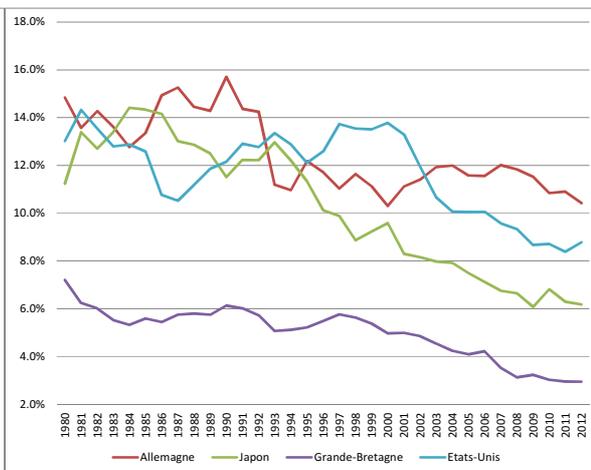
Forte de cette évolution positive des exportations, l'industrie suisse est parvenue à maintenir à un niveau à peu près égal, depuis la fin des années 90, sa part de marché mondiale tant en ce qui concerne les exportations (graphique 11) que ses parts à la valeur ajoutée mondiale (graphique 12). Sa part dans les exportations, en particulier, a même progressé légèrement depuis le creux de 2001. Toutefois, les pertes de parts de marché enregistrées au début des années 90 n'ont pas pu être intégralement rattrapées jusqu'ici. L'évolution constatée en Suisse contraste avec celle d'autres économies avancées. A l'exception de l'Allemagne, le groupe de référence indiqué au graphique 11 (b) a enregistré, y compris ces dix dernières années, des pertes significatives de parts de marché.

**Graphique 11 : Parts des biens industriels dans les exportations globales (industrie manufacturière)**

**(a) Suisse**



**(b) groupe de référence**



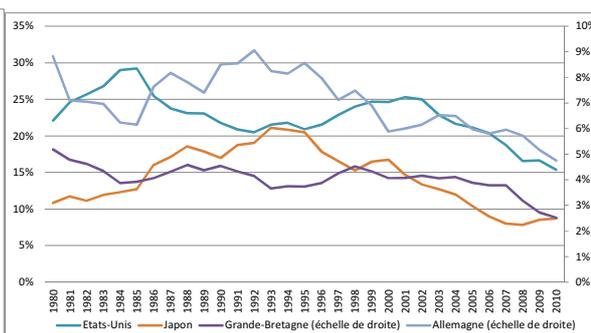
Source : Organisation mondiale du commerce

**Graphique 12 : Parts dans la valeur ajoutée industrielle globale (en dollars, à prix courants)**

**(a) Suisse**



**(b) groupe de référence**

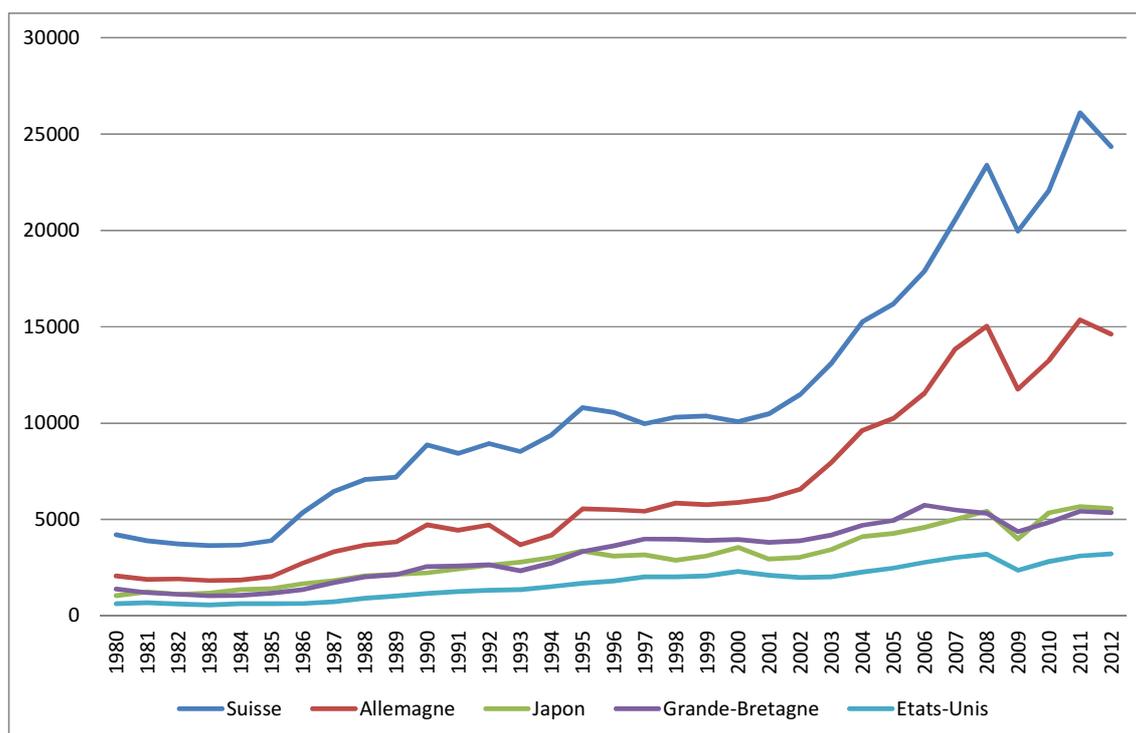


Source : Banque mondiale, World Development Indicators

Dans le graphique des parts de marché globales, les pays de petite dimension affichent naturellement des parts plus faibles. Le graphique 13 corrige cela en présentant les exportations industrielles par habitant. Une autre image se dessine alors : dans le groupe de référence des grandes nations industrielles, la Suisse caracole en tête. Chaque année en Suisse, des exportations d'environ 25 000 dollars par habitant sont générées. En Allemagne, pays industriel au niveau de réussite comparable, ce chiffre n'est que de 15 000 dollars environ. Même constat si l'on calcule la production industrielle par habitant (pas de graphique)<sup>30</sup> : Avec 12 400 dollars par habitant, la Suisse génère huit fois plus de valeur dans son secteur industriel que la Chine et deux fois plus que les Etats-Unis. L'Allemagne, pays fortement industrialisé (7700 dollars), n'arrive pas même aux deux tiers de la valeur suisse. L'Italie et la France se situent un peu en dessous de la moitié.

<sup>30</sup> Cf. *avenir aktuell* 02/2012.

**Graphique 13 : Exportations de l'industrie manufacturière par habitant (en dollars, aux prix courants)**



Source : Organisation mondiale du commerce / Banque mondiale, World Development Indicators

On voit que la Suisse demeure une importante puissance industrielle sur l'échiquier international. Ces dix dernières années, les transferts structurels intérieurs n'ont que peu impacté les bons résultats à l'exportation de l'industrie suisse. Cela tient en grande partie au fait que la Suisse a réussi à se spécialiser dans les biens de très haute qualité dans lesquels l'innovation joue un rôle prépondérant. Seule cette stratégie lui permet de rester compétitive en dépit de salaires élevés. Les domaines concernés sont notamment ceux du matériel médical, des produits pharmaceutiques, des instruments de précision ou des montres de luxe.

### **La réussite de l'industrie suisse tient également à sa spécialisation dans les activités à haute valeur ajoutée**

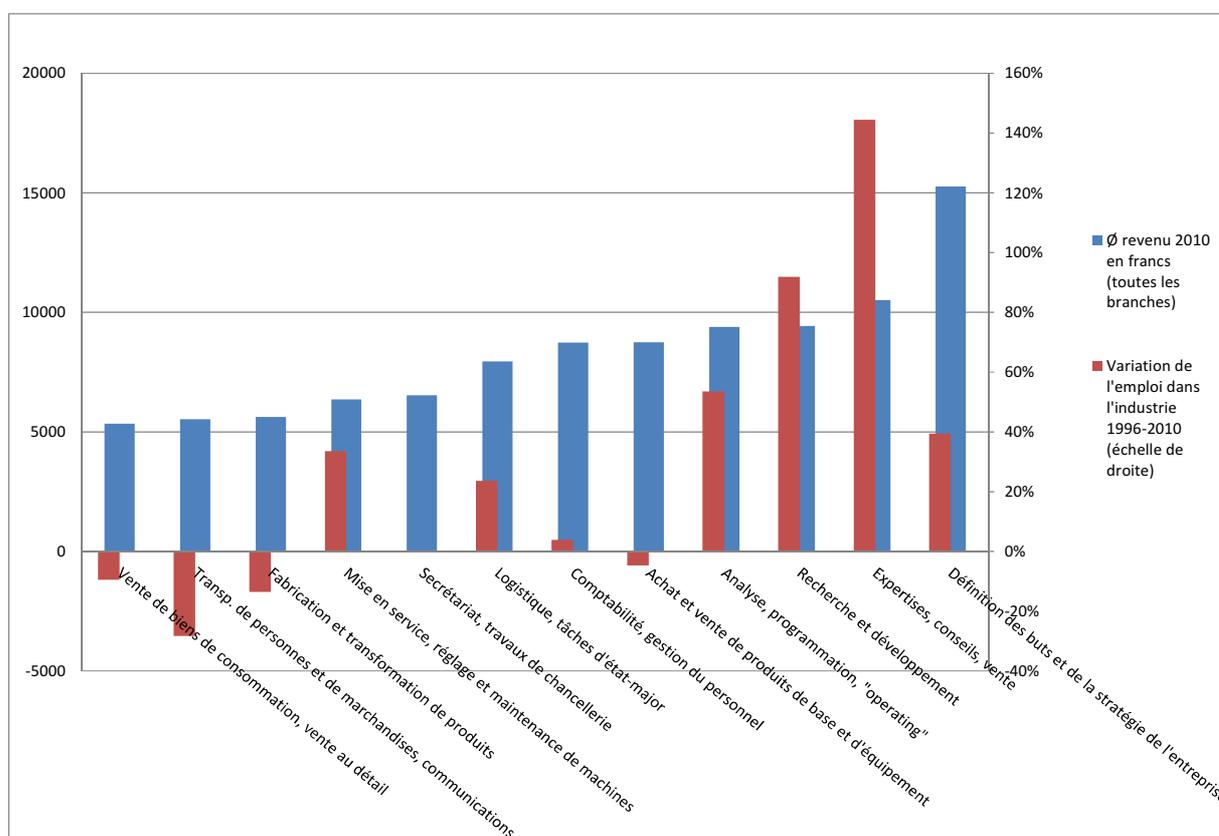
On l'a vu, la part des activités industrielles en baisse en Suisse est au moins en partie à l'origine et une conséquence des revenus élevés en Suisse. Les taux de croissance élevés de la productivité de l'industrie y ayant contribué, la valeur ajoutée et les salaires par employé ont pu en bénéficier. La bonne tenue de l'industrie suisse ne se mesure dès lors pas uniquement aux succès à l'exportation. La capacité pour la Suisse de se spécialiser dans des activités génératrices de revenus élevés est plus importante pour sa prospérité économique.

La compétitivité d'un pays ne peut plus être évaluée uniquement à l'aune des biens exportés, a fortiori vu la fragmentation toujours marquée du travail à l'échelle internationale. Il est désormais plus pertinent d'examiner dans quelle mesure ce pays est capable de se spécialiser durablement, au sein des chaînes de valeur mondiales, dans des activités et des

emplois à haute valeur ajoutée, donc offrant des salaires élevés. Cela signifie, eu égard aux flux des échanges avec l'étranger, qu'il importe moins désormais de savoir ce que l'on exporte que ce que l'on fait, ce qui revient à déterminer les activités et la valeur ajoutée intérieure entrant dans la production des biens exportés.

Le graphique 14 montre qu'en Suisse également un changement structurel a eu lieu dans l'industrie, celle-ci passant des activités traditionnelles (p. ex. fabrication et usinage de produits) à la fourniture de services souvent hautement qualifiés en amont comme en aval de la chaîne de valeur ajoutée (expertises, conseils, authentications, etc.)<sup>31</sup>. Le fait que ce changement structurel ait eu pour corollaire un développement des emplois dans le segment salarial supérieur indique que l'industrie suisse a jusqu'ici brillamment réussi à se positionner dans les chaînes de valeur mondiales.

**Graphique 14 : Modification des activités économiques dans l'industrie suisse et salaires**



Source : OFS, enquête sur la structure des salaires

<sup>31</sup> Pour une vue d'ensemble de l'économie suisse, cf. Busch, Christian et Isabelle Schlupe Campo (2013). *Les chaînes de valeur mondiales : une nouvelle vision de l'imbrication économique extérieure suisse ?*, La Vie économique 6-2013, p. 47 à 49.

## 2 La politique industrielle à l'étranger

### 2.1 La politique industrielle en tant qu'instrument destiné à la promotion ciblée de certains secteurs économiques

« La politique industrielle consiste en l'influence ciblée exercée par l'Etat sur la structure de production sectorielle d'une économie. Elle porte systématiquement sur des domaines partiels (en principe des branches de l'économie), et non sur l'économie dans son ensemble. »<sup>32</sup>

Contrairement à ce que laisse entendre la notion elle-même, la politique industrielle ne se limite pas à l'industrie au sens strict (soit à l'industrie manufacturière), mais englobe toutes les mesures qui influent sur le développement sélectif d'une branche de l'économie. La promotion active d'une branche de l'économie (finance ou information, p. ex.), peut par conséquent même entraîner un recul de l'industrie proprement dite. Les objectifs de la politique industrielle comprennent le maintien de la production domestique, l'amortissement des processus d'adaptation structurelle ou le renforcement de branches jugées porteuses. En pratique, il n'est toutefois pas envisageable de différencier les mesures directes de politique industrielle des mesures macroéconomiques et des mesures réglementaires, notamment parce que de telles mesures sont également souvent utilisées dans le but d'influencer de manière sélective la structure de production.

### 2.2 Politique industrielle et pays émergents

Le débat sur une nouvelle politique industrielle dans les économies avancées est étroitement lié à la prospérité industrielle de la Chine et d'autres pays asiatiques. La forte croissance de l'économie chinoise découle d'une politique industrielle non orthodoxe, accompagnée d'importantes interventions étatiques sur les marchés. Les raisons de la réussite de telles interventions ont d'ailleurs été débattues dans la littérature scientifique<sup>33</sup>.

Celle-ci montre toutefois clairement<sup>34</sup> que la politique industrielle d'un pays émergent dans lequel le niveau des salaires demeure très bas<sup>35</sup> ne doit pas être évaluée de la même manière que celle d'un pays aux salaires élevés comme la Suisse. D'un côté, l'essor économique de la Chine se fonde principalement sur le développement des emplois industriels, qui présupposent des salaires bas. A cet égard, la concurrence ne vient pas de la Suisse, mais des autres pays à bas niveau de salaire, par exemple du Bangladesh en ce qui

---

<sup>32</sup> Gablers Wirtschaftslexikon, édition en ligne : <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/industriepolitik.html>.

<sup>33</sup> Rodrik, D. (2008), « Normalizing Industrial Policy », Commission on Growth and Development Working Paper No. 3, Washington DC. ; Yusuf, S. (2012), *East Asian Experience with Industrial Policy and Its Implications for South Africa : Towards An Urban-Industrial Growth Strategy*, Washington DC, Banque mondiale.

<sup>34</sup> Le salaire horaire moyen dans l'industrie chinoise est d'environ 1,4 USD, alors qu'il est supérieur à 34 USD dans l'industrie suisse. Cf. Organisation internationale du travail (2013), *Global Wage Report 2012/13*.

<sup>35</sup> Cf. notamment D., Aghion, P. et Zilibotti, F. (2006), *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*. Journal of the European Economic Association, 4 : 37-74.

concerne les textiles. D'un autre côté, dans les pays dont les entreprises accusent un retard technologique important (recours moindre à l'innovation, peu de collaborateurs hautement qualifiés), une politique de croissance réussie se fonde principalement sur l'imitation de produits ou de processus de production. Dans ce contexte, une politique marquée par un fort interventionnisme étatique peut s'avérer utile. Il faut dire que les formes de défaillance du marché sont plus importantes dans les pays émergents en raison du sous-développement des marchés de capitaux et des infrastructures. Dans ces pays, l'Etat doit par conséquent jouer un rôle plus actif. Il est toutefois impossible de déterminer avec certitude si l'amélioration nécessaire des facteurs fondamentaux n'aurait pas également contribué à l'essor d'autres secteurs.

De nombreux exemples montrent que, dans les pays émergents, une politique industrielle active peut contribuer à un essor économique marqué par des taux de croissance élevés. Cela ne vaut toutefois que si le niveau des salaires reste sensiblement inférieur à celui des économies avancées. Par ailleurs, le fait que la réussite du processus de rattrapage dans ces pays soit nécessairement liée à la politique industrielle est contesté. En règle générale, la prospérité des pays émergents est due à leur aptitude à mobiliser de la main-d'œuvre bon marché et des capitaux peu coûteux, bien plus qu'à leur capacité à s'imposer sur les marchés mondiaux grâce à des innovations technologiques de pointe. Des études récentes montrent que cette capacité implique plutôt une amélioration des facteurs fondamentaux (institutions, sécurité juridique, niveau de formation, infrastructures, etc.), qui permet une mobilisation importante des moyens de financement.

## 2.3 La politique industrielle dans les économies avancées

Une définition actuelle de la politique industrielle<sup>36</sup>, également utilisée par l'OCDE, esquisse à titre d'exemple le changement dans la conception et dans la mise en œuvre des mesures de politique industrielle. Selon cette définition, on entend par politique industrielle

« l'ensemble des interventions ou des politiques économiques d'un Etat visant à améliorer les conditions économiques générales ou à transférer des activités économiques vers des secteurs, des technologies ou des branches qui sont plus susceptibles de générer de la croissance ou d'augmenter la prospérité du pays. »<sup>37</sup>

Contrairement à l'ancienne conception, la politique industrielle est par conséquent plus qu'une promotion sélective d'entreprises ou de branches déterminées et comprend également l'amélioration des conditions économiques générales. Selon la conception actuelle, la politique industrielle englobe aussi des objectifs qui ne sont pas d'ordre purement économique (dans le cadre de la politique régionale, de la politique énergétique, etc.). La préoccupation fondamentale de toute politique industrielle reste cependant de nature économique. L'Etat doit orienter l'économie vers une structure qu'il estime être plus appropriée que celles qui sont déterminées uniquement par les forces du marché. Tout

---

<sup>36</sup> Souvent, on entend également par « politique industrielle » toute forme de moyen visant à favoriser une branche par rapport aux autres (cela ne vaut pas uniquement pour l'industrie).

<sup>37</sup> *Industrial Policy is any type of intervention or government policy that attempts to improve the business environment or to alter the structure of economic activity toward sectors, technologies or tasks that are expected to offer better prospects for economic growth or societal welfare than would occur in the absence of such intervention.*

comme l'ancienne, cette définition reconnaît donc l'avantage qu'a l'Etat en termes de savoir par rapport aux agents du secteur privé.

Les mesures de politique industrielle sélectives, axées sur certaines branches, peuvent revêtir différentes formes. Il peut par exemple s'agir d'allègements fiscaux, de contributions au service de l'intérêt, de garanties de crédit, de subventions pour les restructurations ou de prises de participation de l'Etat dans les entreprises. Cependant, l'approche axée sur l'amélioration des conditions générales présente également une grande diversité en termes de mesures visant un objectif lié à la politique industrielle : développement des infrastructures, allègement fiscal pour la recherche et le développement scientifiques, promotion de la formation et de la recherche, etc. En principe, ces mesures n'excluent aucune branche de l'économie ni aucun type d'entreprise (ou ne sont pas censées le faire). La participation diffère toutefois systématiquement selon les branches. Par conséquent, il est impossible de délimiter clairement la politique industrielle dans la pratique.

### Initiatives liées à la politique industrielle dans les grands pays membres de l'OCDE

Au vu de la diversité des mesures envisageables dans le cadre d'une politique industrielle, on constate qu'il est impossible de recenser systématiquement toutes les mesures de politique industrielle prises à l'étranger. Cela est principalement dû au fait que, d'une part, il n'existe aucune délimitation claire de la politique industrielle par rapport aux autres politiques (promotion scientifique, politique régionale, politique du marché du travail), et que, d'autre part, de nombreuses mesures ne disent pas leur nom. Aujourd'hui, la voie des subventions directes accordées sélectivement à certaines entreprises n'est plus guère utilisée en matière de politique industrielle.

Une étude très récente de l'OCDE offre une liste exemplaire des initiatives d'une certaine portée liées à la politique industrielle observables durant ces dernières années<sup>38</sup> :

- En réponse à la crise financière et économique, une fondation pour l'innovation dotée d'un fonds d'investissement stratégique s'élevant à 35 milliards d'euros a été créée en **France**. Le but de ce fonds est d'investir dans des technologies d'avenir (énergie, transports, environnement, santé, technologies de l'information) en visant à encourager en premier lieu les spin-off commerciaux et les instituts de recherche, mais également les PME.
- Aux **Pays-Bas**, une initiative portant sur les secteurs de pointe a été lancée en 2010. Un Ministère de l'économie, de l'agriculture et de l'innovation nouvellement créé a élaboré une stratégie générale dans neuf secteurs considérés comme prioritaires, à savoir l'eau, les biens alimentaires, l'horticulture, les technologies de pointe, les sciences de la vie, la chimie, l'énergie, la logistique et l'économie créative.
- En **Grande-Bretagne**, dans le cadre de deux initiatives (*New Industry, New Jobs* et *The Plan for Growth*), le gouvernement a identifié des secteurs clés dans lesquels il conviendrait d'éliminer en premier lieu les obstacles qui entravent la croissance. Dans le cadre d'une stratégie industrielle, le *Department for Business, Innovation & Skills* a en outre identifié huit technologies clés dans lesquels la Grande-Bretagne cherche à s'imposer comme leader mondial. Les mesures prises par le gouvernement dans le cadre de cette stratégie comprennent en outre des partenariats stratégiques avec l'industrie, un meilleur accès aux moyens de financement, la coopération avec les

---

<sup>38</sup> Warwick, Ken (2013), *Beyond Industrial Policy : Emerging Issues and New Trends*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD-Publishing.

entreprises, qui vise à développer les capacités nécessaires, et une plus grande transparence en ce qui concerne les contrats publics, afin d'augmenter la confiance des citoyens envers l'Etat.

- Aux **Etats-Unis**, les programmes d'innovation généraux visent principalement à améliorer les infrastructures d'information et de communication, la formation et les services publics. A cela viennent s'ajouter des programmes spécifiques portant sur les domaines des technologies de l'énergie, des biotechnologies, des nanotechnologies, de l'aéronautique et de l'industrie de haute technologie. Dans le sillage de la crise, la promotion des technologies de l'énergie et du secteur de la construction a été élargie dans le cadre du *American Recovery and Reinvestment Act*. Outre le programme de relance économique, les deux plus grands constructeurs automobiles ont été sauvés grâce à un soutien direct de l'Etat.
- Le **Japon** vise à réduire la forte dépendance de son économie vis-à-vis des secteurs automobile et électronique. Pour ce faire, le Ministère japonais de l'économie, du commerce et de l'industrie a défini cinq domaines stratégiques : les industries liées aux infrastructures et les systèmes d'infrastructure, l'énergie et l'environnement, la technique médicale et la santé ainsi que les industries traditionnellement fortes au Japon, comme la robotique et la recherche spatiale. En juin 2013, le Japon a également adopté la *Japan Revitalization Strategy*, qui, outre des réformes structurelles, comprend également des éléments de politique industrielle (p. ex. en ce qui concerne des technologies spécifiques qui méritent d'être promues).
- La politique industrielle de la **Corée** se fonde sur des stratégies spécifiques établies pour les secteurs qui font traditionnellement la force du pays (construction automobile, construction de navires, semi-conducteurs, acier, construction de machines, textiles). Sur la base d'une analyse des avantages comparatifs, la Corée a identifié 17 secteurs de croissance potentiels dans trois domaines (technologies vertes, technologies de pointe, services à forte valeur ajoutée).

### Aides publiques dans les pays membres de l'UE<sup>39</sup>

L'indicateur des aides publiques de la Commission européenne<sup>40</sup> offre les données les plus approfondies permettant de recenser l'ensemble des mesures de politique industrielle, du moins en ce qui concerne les Etats de l'UE<sup>41</sup>. A ce sujet, il faut toutefois préciser que les aides publiques ne représentent qu'une partie de la politique industrielle. Celle-ci peut également être mise en œuvre par le biais de conditions générales établies de manière sélective. Il peut par exemple s'agir de dispositions relatives à l'accès au marché, de réglementations du marché, de procédures d'autorisation nécessaires, de normes techniques, etc. Ce type de mesures ne s'inscrit pas dans le domaine d'application de l'aide

---

<sup>39</sup> Une vue d'ensemble des prescriptions relatives aux aides publiques au sein de l'UE est disponible à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/compilation/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_de.html)

<sup>40</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1444\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1444_fr.htm)

<sup>41</sup> Sont exclues les aides publiques accordées dans le cadre du soutien des Etats membres au secteur financier demandé par les banques du mois d'octobre 2008 au mois de décembre 2011. Celles-ci s'élevaient à environ 1600 milliards d'euros (13 % du PIB de l'UE). La plupart d'entre elles (67 %) ont été octroyées sous forme de garanties publiques accordées aux crédits interbancaires.

publique. En raison de la diversité des instruments disponibles, il n'est guère possible de recenser systématiquement les mesures de politique industrielle.

Les mesures prises individuellement par chaque Etat, qui ne s'inscrivent pas dans la politique d'aide publique de l'UE, sont soumises à une série de mesures visant à créer des conditions équitables pour les participants au marché, comme l'interdiction des restrictions quantitatives ou des mesures dont l'effet est équivalent, l'interdiction de pratiques fiscales discriminatoires inscrites dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que le projet de l'UE relatif à son marché intérieur. En raison de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE, ces politiques influent également sur la relation entre la Suisse et l'UE, du moins en partie.

Le TFUE interdit en principe toute aide publique susceptible de fausser la concurrence au sein de la Communauté européenne en favorisant certaines entreprises ou certains secteurs de production. Ce type d'aide est incompatible avec le marché intérieur, dans la mesure où il affecte le commerce entre les Etats membres. Il s'agit d'une interdiction sous réserve d'autorisation et l'ampleur de la promotion est limitée<sup>42</sup>.

Pour cette raison, en complément à l'interdiction de principe, le droit de l'UE prévoit une série d'exceptions énumérées de manière exhaustive. L'art 107, al. 3, donne une liste des aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Il est possible d'autoriser des aides visant à promouvoir des régions défavorisées, des PME ou la recherche et le développement, à encourager des mesures de protection de l'environnement, à renforcer la formation ou à favoriser l'emploi et la culture ainsi que des aides à la restructuration. Ces dépenses des Etats membres sont considérées comme légitimes, car elles servent suffisamment l'intérêt commun de l'UE. Les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certains domaines économiques sont également autorisées, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte aux conditions d'échanges d'une manière allant à l'encontre de l'intérêt commun.

De plus, selon l'art. 107, seules les aides sélectives sont en principe interdites, à savoir les aides qui avantagent certaines entreprises ou certaines branches de l'économie. Les mesures non sélectives sont au contraire autorisées lorsqu'elles s'appliquent dans la même mesure à toutes les entreprises. Il peut par exemple s'agir de mesures fiscales d'ordre général.

La notion d'aide est prise dans un sens très large (aides de tout type), afin de couvrir un maximum d'éléments qui s'y rapportent. La notion de promotion n'englobe pas uniquement les prestations publiques gratuites, mais également les contre-prestations insuffisantes pour les prestations publiques fournies. Sont également assimilées à des aides les mesures qui contribuent à réduire les frais qui sont normalement à la charge de l'entreprise, dans la mesure où cet avantage résulte d'un financement direct ou indirect de l'Etat. Outre les subventions à fonds perdu, les prêts et les taux avantageux, mais également les interventions lors desquelles l'élément de don est moins visible, comme l'exonération fiscale, l'admission en franchise, le cautionnement de prêts ainsi que la livraison de marchandises et de services à des conditions préférentielles. La participation des entités publiques dans les entreprises en fait aussi partie, dans la mesure où elle fausse la concurrence. Selon le droit de l'UE, la notion d'aide englobe également les aides à l'implantation destinées aux grandes entreprises, les aides à l'exportation et les aides destinées à couvrir les coûts d'exploitation des entreprises.

---

<sup>42</sup> Une politique régionale peut, par exemple, n'inclure qu'une partie limitée de la population et le retard de la région concernée en matière de revenus doit être attesté.

## **Exception faite des mesures de crise, les aides publiques sont en baisse**

Les évaluations entreprises dans le cadre de l'indice des subventions confirment que, à l'heure actuelle, les mesures sélectives ne représentent plus que rarement l'instrument privilégié d'une politique industrielle. Hors situation de crise, les aides s'orientent davantage vers des objectifs horizontaux moins susceptibles de modifier les conditions de concurrence, comme la recherche, l'innovation, la protection de l'environnement et la promotion du capital-risque pour les PME. En 2011, les aides visant des objectifs horizontaux d'intérêt commun ont représenté près de 90 % des aides publiques totales, alors qu'elles ne comptaient que pour 50 % au début des années 1990. De plus, selon l'indice des subventions, les Etats membres sont aujourd'hui nettement plus prompts à réclamer le remboursement des aides indûment accordées<sup>43</sup>.

En 2011, les aides induites par la crise ont en outre baissé à 64,3 milliards d'euros (0,5 % du PIB de l'UE). Les aides destinées à l'industrie et au secteur des services se sont élevées à 52,9 milliards d'euros (0,42 % du PIB de l'UE). 8,7 milliards d'euros (0,07 % du PIB de l'UE) de subventions ont été accordés à l'agriculture, secteur dominé par la politique agricole commune de l'UE ; 109 millions d'euros (0,001 % du PIB de l'UE) ont été alloués à la pêche ; 2,2 milliards d'euros (0,02 % du PIB de l'UE) ont été octroyés au secteur des transports.

Concernant la tendance à la baisse des aides publiques, les mesures prises suite à la crise financière et économique ont fait figure d'exception. Le soutien demandé par le secteur financier d'octobre 2008 à décembre 2011 s'est élevé à environ 1600 milliards d'euros (13 % du PIB de l'UE). La majeure partie (67 %) a été octroyée sous forme de garanties publiques accordées aux crédits interbancaires. Afin d'atténuer tant que possible les effets des conditions de crédit restrictives des banques, les Etats membres ont également accordé des aides publiques à l'économie réelle sur la base du Cadre communautaire temporaire, adopté par la Commission fin 2008. Le principal instrument a pris la forme d'une aide exceptionnelle allant jusqu'à 500 000 euros par entreprise. Depuis 2011, un plafond de 200 000 euros est toutefois à nouveau en vigueur. Ainsi, les aides publiques ne dépassant pas cette somme totale sur une période de trois ans n'ont pas à être soumises au préalable à l'approbation de la Commission. Dans une moindre mesure, l'UE a en outre participé au service des intérêts et offert des garanties subventionnées. Elle a également accordé des remises d'intérêts pour des investissements respectueux de l'environnement et des aides visant à promouvoir le capital-risque. Le Cadre communautaire temporaire a cessé d'être en vigueur le 31 décembre 2011.

Du mois de décembre 2008 jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2011, les Etats membres ont versé au total 82,9 milliards d'euros d'aide sur la base du Cadre communautaire temporaire (soutien octroyé aux banques non inclus). Alors qu'en 2010, 11,7 milliards d'euros d'aide ont été versés au total (21 milliards en 2009), le montant a baissé à 4,8 milliards d'euros en 2011, ce qui représente un recul de plus de 50 % par rapport à l'année précédente. Cette diminution indique que les marchés ont à nouveau pu proposer plus de capital aux investisseurs.

---

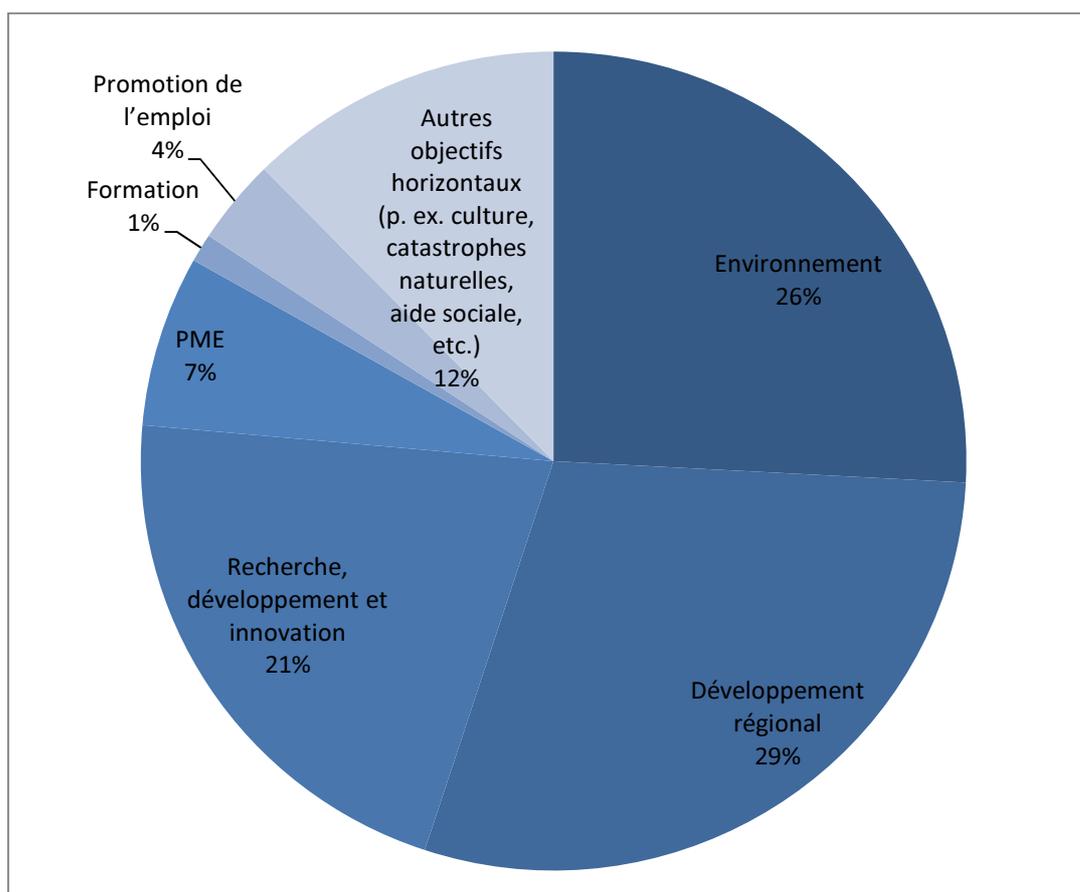
<sup>43</sup> De 2000 à 2011, la Commission européenne a pris 986 décisions relatives à la conformité légale de l'octroi d'aides publiques. Dans 23 % des cas liés aux aides publiques, la Commission a pris une décision négative, car les mesures de subventionnement en question étaient incompatibles avec le marché commun. Elle a d'ailleurs encouragé les Etats membres à exiger le remboursement des aides indûment versées. La somme des remboursements liés aux aides indûment accordées, illicites ou incompatibles avec le marché commun versées depuis 2000 a augmenté, s'élevant à 13,5 milliards d'euros au 30 juin 2012.

## Etendue des aides publiques dans les pays de l'UE

Les aides versées par les cinq principaux pays subventionnaires aux secteurs secondaire et tertiaire s'élèvent à 39 milliards d'euros, soit environ 60 % des subventions totales. Ces cinq pays sont l'Allemagne (13,6 milliards d'euros), la France (12,3 milliards d'euros), le Royaume-Uni (4,8 milliards d'euros), l'Espagne (4,5 milliards d'euros) et l'Italie (3,8 milliards d'euros). Le classement change toutefois si l'on met ces subventions en relation avec le PIB de chaque pays. Dans cette optique, c'est Malte qui a accordé le plus de subventions (1,6 % de son PIB). Suivent la Grèce (1,2 %), la Finlande (1,2 %), la Hongrie (1,1 %) et la Slovaquie (1,1 %).

Comme c'était déjà le cas ces dernières années, les trois objectifs principaux des subventions accordées par les Etats membres en 2011 ont été le développement régional, la protection de l'environnement (mesures d'économie d'énergie et promotion des énergies renouvelable comprises), et l'encouragement de la recherche, du développement et de l'innovation (cf. graphique 15). Les Etats membres ont toutefois moins accordé de subventions dans le but d'encourager les PME, de créer des emplois ou de promouvoir la formation.

Graphique 15 : aides publiques par objectif horizontal (UE-27), répartition par type d'objectif



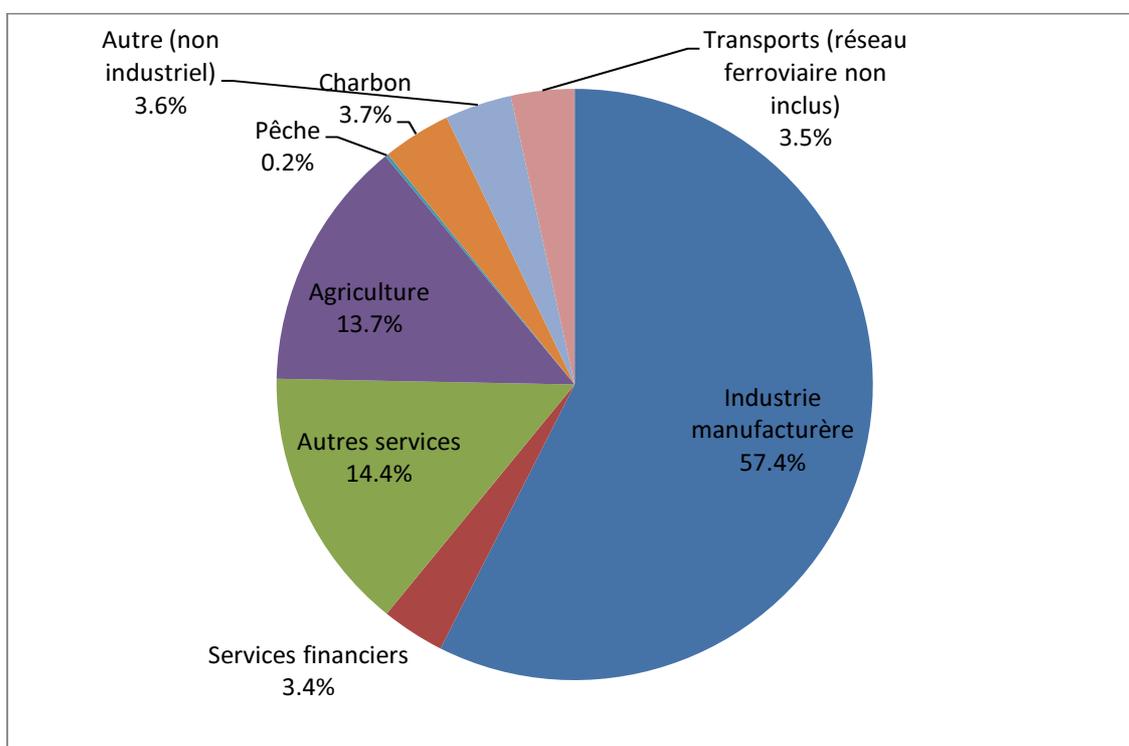
Source : Commission européenne, indice des subventions<sup>44</sup>

<sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html).

Les subventions régionales se sont élevées à 14 milliards d'euros, soit 0,11 % du PIB de l'UE, suivies des subventions destinées à la protection de l'environnement, mesures d'économie de l'énergie incluses (12,4 milliards d'euros, soit 0,09 % du PIB de l'UE) et des subventions destinées à la recherche, au développement et à l'innovation (10 milliards d'euros, soit 0,08 % du PIB de l'UE). Environ deux tiers des subventions totales destinées aux secteurs secondaire et tertiaire ont été alloués à ces trois domaines.

Les subventions sectorielles, à savoir les aides destinées à promouvoir le développement de certaines branches ou de certains domaines de l'économie, ont confirmé leur tendance à la baisse. S'élevant à 5,5 milliards d'euros, soit 0,04 % du PIB de l'UE, elles n'ont représenté que 10,3 % des subventions totales. C'est principalement l'industrie qui a bénéficié de ces aides (cf. graphique 16).

**Graphique 16 : Répartition par branche des aides publiques non induites par la crise (UE-27, 2011)**

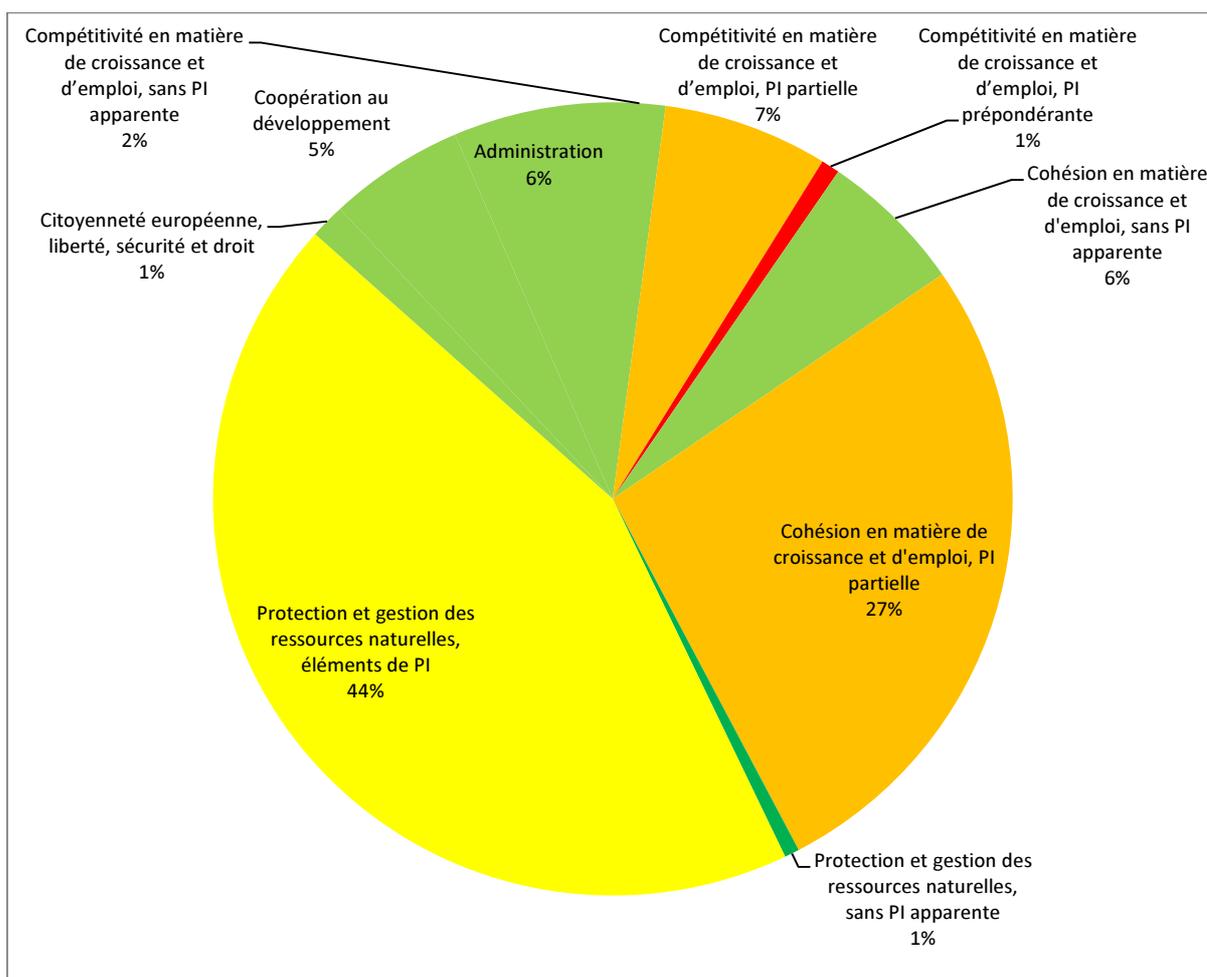


Source : Commission européenne, indicateur des subventions

### Politique industrielle au niveau de l'UE

Selon l'indice des subventions, les aides versées dans les pays membres de l'UE sont faibles. Les mesures de politique industrielle peuvent également être prises au niveau de l'UE, dans le cadre des dépenses communautaires. Etant donné les difficultés liées à la délimitation d'une politique industrielle par rapport à d'autres mesures de politique économique, le graphique 17 tente de classer les dépenses publiques grâce à un système de couleurs.

**Graphique 17 : Répartition du budget de l'UE par degré de sélectivité**



Source : Commission européenne, planification financière et budget<sup>45</sup>

Les parts marquées en vert dans le graphique représentent les dépenses qui ne visent pas clairement un objectif de politique industrielle, effectuées par exemple dans le cadre de la coopération au développement ou de la citoyenneté européenne. Celles-ci représentent environ un cinquième du PIB de l'UE.

La part la plus importante du budget (44 %) est allouée aux dépenses destinées au secteur agricole (« protection et gestion des ressources naturelles » dans le graphique). La plupart des dépenses présentent une orientation clairement sélective. La politique agricole occupe toutefois une place spéciale dans le cadre du budget de l'UE. Pour cette raison, cette partie du budget est présentée séparément (parts jaunes). Traditionnellement, le budget de l'UE est fortement dominé par la politique agricole communautaire, car celle-ci a été harmonisée et centralisée relativement tôt dans le processus de création de l'UE. A l'inverse, la politique économique est, encore aujourd'hui, en grande partie du ressort des Etats membres. Par conséquent, elle est mise en œuvre à travers des moyens de promotion nationaux. Les dépenses destinées à l'agriculture visent en outre divers objectifs, comme l'utilisation durable des ressources naturelles, l'entretien du paysage, le maintien de l'activité économique dans l'espace rural, le renforcement de la compétitivité et la promotion de l'innovation. Tout

<sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/budget/figures/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/index_fr.cfm).

comme les aides horizontales, les dépenses marquées en orange dans le graphique 17 contiennent des éléments d'une politique industrielle. Cependant, elles visent avant tout des objectifs supérieurs, relevant par exemple de la politique énergétique, de la politique du marché du travail ou du développement régional et infrastructurel. Ces dépenses représentent environ un tiers du budget de l'UE. Le programme-cadre européen de recherche peut également être considéré comme faisant partie de cette catégorie de dépenses, vu que celle-ci contient généralement des thèmes axés sur le marché et orientés selon les branches et technologies..

Seule une très petite part des dépenses de l'UE peut être qualifiée de politique industrielle orientée en majeure partie de manière sélective. Celle-ci englobe le « programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation », qui relève du domaine « compétitivité en matière de croissance et d'emploi », ainsi que les « projets énergétiques visant à relancer la conjoncture ». Marqués en rouge dans le graphique 17, ces derniers représentent seulement 1 % du budget de l'UE.

## 2.4 Conclusion

Tant au niveau de l'UE que dans d'autres économies avancées, le soutien étatique destiné à certaines branches et à certaines entreprises ne représente qu'une part relativement peu élevée du PIB. Une telle politique industrielle n'est toutefois pas systématiquement identifiable. La promotion directe est loin d'être le seul moyen de promotion disponible. Des mesures réglementaires, comme la réorganisation de certains marchés ou le frein à la libéralisation du commerce avec certains pays peuvent également être considérées comme des instruments de politique industrielle. L'analyse montre ainsi que l'ampleur de ces mesures ne représente pas la cause essentielle du changement structurel en Suisse.

La politique industrielle est avant tout importante dans les pays émergents. Cependant, tout comme dans les économies développées, son impact budgétaire est limité. Les mesures ne sont en effet que rarement liées à des dépenses directes, puisqu'elles sont souvent prises dans le cadre de la politique commerciale.

L'analyse montre par ailleurs que la politique industrielle menée dans les économies avancées a changé au cours des dernières années. Elle n'est en effet plus axée uniquement sur des branches ou des entreprises déterminées, mais vise à améliorer les conditions économiques générales. Cette tendance à réduire la portée de la politique industrielle, observée sur le long terme, a toutefois marqué un arrêt temporaire durant la crise financière et économique. Ce sont alors principalement les banques qui ont été soutenues.

Les mesures examinées visent en outre des objectifs d'intérêt général, par exemple dans le cadre d'une politique régionale ou énergétique.

### 3 La place économique suisse est-elle désavantagée ?

Les avantages comparatifs diffèrent suivant les pays. Toutes les mesures de politique économique ont, en règle générale, un impact sur les avantages dont bénéficient les économies nationales. Il est donc difficile de différencier la politique industrielle sélective d'une politique industrielle axée sur l'amélioration des conditions économiques générales.

Dans les deux cas, pour le pays désavantagé, les effets sont toutefois équivalents d'un point de vue commercial. Par exemple, si un pays accroît sa productivité dans la fabrication d'un bien suite à une amélioration des conditions générales et s'il peut, grâce à cela, offrir ce bien sur le marché mondial à un prix plus bas, il s'agit d'une modification des avantages comparatifs à l'échelle internationale. Suite à cette modification, les pays qui exportaient ce bien jusque-là (à des prix moins avantageux) allouent leurs ressources à la production d'autres biens. Tant que ce processus ne repose pas sur une défaillance du marché, ces pays n'ont aucun intérêt à empêcher le changement structurel de suivre son cours.

C'est en fin de compte cette spécialisation qui engendre les gains de prospérité liés au commerce international. Ainsi, la prospérité de la Suisse est due au fait qu'elle s'est spécialisée dans des produits coûteux à forte intensité technologique, au détriment des biens à forte intensité de main-d'œuvre. Etant donné le niveau élevé des prix en Suisse, la concurrence entre les exportateurs porte sur la qualité des produits plutôt que sur leur coût. Le savoir et la recherche ainsi que la spécialisation dans des produits à forte intensité technologique sont par conséquent les points forts de l'industrie d'exportation suisse<sup>46</sup>.

Si l'avantage des producteurs étrangers en matière de coûts ne résulte pas des accroissements de la productivité dont les entreprises sont elles-mêmes responsables, mais d'un subventionnement étatique qui influe sur les exportations, la Suisse n'a aucun intérêt à agir différemment qu'en cas d'une évolution naturelle des avantages comparatifs. Ce qui importe aux pays étrangers, c'est que les coûts relatifs changent. Les causes de ce changement leur importent peu. Dans les deux cas, le produit des exportations baisse, si bien qu'il vaut la peine de s'adapter aux nouvelles conditions générales<sup>47</sup>.

#### 3.1 Conséquences négatives pour la place économique suisse

Néanmoins une telle politique interventionniste est inefficace dans une optique internationale. Un problème réside dans le fait que les biens ne sont pas produits dans les pays qui présentent les meilleures prédispositions dans le cadre de la division internationale du travail. Ainsi, la Suisse est susceptible de perdre des branches dans lesquelles les entreprises suisses seraient, dans un contexte de concurrence équitable et vu leur dotation en facteurs, plus productives que leurs concurrents étrangers qui bénéficient d'un soutien étatique. De plus, de telles distorsions de la concurrence peuvent induire une compétition entre les caisses publiques. Les pays peuvent par exemple se faire concurrence en matière de subventions et d'allègements fiscaux, ce qui implique en fin de compte une hausse des impôts et désavantage les secteurs qui ne bénéficient pas d'une telle promotion. Ainsi, un type de production peut bénéficier d'un encouragement unilatéral excessif. La politique industrielle pose par conséquent problème lorsque le jeu de la concurrence est faussé, par

---

<sup>46</sup> Nicole Brändle et Claude Vautier (2009) : *L'économie suisse d'exportation est bien placée à long terme*, La Vie économique, Le magazine de politique économique 10-2009.

<sup>47</sup> Krugman, P. et M. Obstfeld (2009), *International Economics : Theory and Policy*, septième édition. New York Pearson-Addison Wesley.

exemple en raison du soutien accordé à certaines branches. En revanche, il est en principe légitime d'améliorer les conditions économiques générales dans le cadre de la concurrence internationale.

### **Eviction de certaines entreprises et perte d'emplois**

En principe, les entreprises et les emplois suisses sont désavantagés par bon nombre de mesures liées à la politique industrielle prises à l'étranger. Cela concerne en particulier les branches qui bénéficient de subventions dans d'autres pays. La production de modules photovoltaïques illustre bien cet état de fait. Suite à une plainte de l'association professionnelle européenne des producteurs de panneaux solaires concernant un possible dumping des exportations chinoises, l'UE avait en ouvert une enquête, concluant que, sur le marché européen, les installations solaires chinoises sont vendues nettement en-dessous de leur prix de marché dans le pays d'exportation. Le 6 mai 2013, l'UE a introduit des droits de douane antidumping temporaires perçus sur les importations de panneaux solaires en provenance de la Chine, à la suite de quoi les deux parties se sont mises d'accord sur une offre concernant les engagements des producteurs de panneaux solaires chinois en matière de prix. Une enquête parallèle portant sur le subventionnement des importations chinoises est encore en cours. Indépendamment de ce qui a lui permis d'offrir ses produits à des prix nettement plus bas, la concurrence chinoise donne du fil à retordre aux fabricants des économies avancées (principalement en ce qui concerne l'Allemagne, les entreprises suisses devant toutefois également faire face aux bas prix des fabricants chinois). Bien que certaines entreprises pourront rester compétitives, principalement grâce aux technologies de pointes résultant de la recherche, d'autres seront évincées du marché. L'entreprise Q-Cells, qui a un temps été le plus grand producteur de panneaux solaires au monde, valait 7,8 milliards d'euros lorsque les énergies solaires étaient en plein essor. Elle était alors proche d'être inscrite à l'indice boursier allemand. Aujourd'hui, l'entreprise est insolvable. Les problèmes rencontrés par les entreprises allemandes sont toutefois également liés à d'autres facteurs que les bas prix des producteurs chinois. Il s'agit notamment du développement technologique et de la chute des prix qui s'ensuit ainsi que de l'abandon du soutien accordé aux installations photovoltaïques.

L'exemple de l'industrie solaire, malgré la complexité liée à la diversité des types de subventionnements pratiqués, illustre bien la problématique de la promotion des entreprises par l'Etat. Le subventionnement se heurte au principe de neutralité de l'Etat en matière de concurrence et sape le principe de l'égalité des armes entre concurrents. Dans ce contexte, les subventions accordées aux acteurs économiques d'un pays qui entravent ou neutralisent les droits d'accès au marché constituent un cas particulièrement délicat. Dans les cas extrêmes, des concurrents peuvent être évincés du marché. C'est particulièrement grave lorsque les règles sont modifiées en cours de jeu, la libre concurrence n'étant plus garantie. Les investissements réalisés peuvent alors perdre leur valeur. Cette situation pénalise précisément les entreprises qui réussissent sur le marché. La seule éventualité d'une mesure de politique industrielle peut déjà influencer la décision de certaines entreprises quant à leur entrée sur le marché, car les faveurs qu'elle réduisent les gains attendus, ce qui peut empêcher certains investissements dans de nouvelles technologies.

## Conséquences négatives pour l'économie suisse

Il ne fait donc aucun doute que certaines entreprises suisses sont désavantagées par des mesures de politique industrielle qui favorisent leurs concurrents. Selon les circonstances, elles peuvent même être écartées du marché. Les conséquences négatives pour les entreprises désavantagent l'ensemble de l'économie suisse, principalement en raison des coûts d'adaptation liés au changement structurel qu'elles engendrent. Outre ces coûts d'adaptation, qui peuvent s'étaler sur une longue période, des effets négatifs persistants peuvent apparaître dans deux cas : lorsque la concurrence est imparfaite et en cas de défaillance du marché intérieur.

### a) Concurrence imparfaite

Etant donné la diversité des mesures de politique industrielle envisageables ou mises en œuvre à travers le monde, essayons d'illustrer les conséquences de ce désavantage à l'aide d'un exemple portant sur les subventions à l'exportation<sup>48</sup>. Une politique commerciale stratégique basée sur des subventions est susceptible d'augmenter la prospérité d'un pays avant tout s'il s'agit de produits impliquant des coûts fixes très élevés et que très peu d'entreprises sont capables de produire à travers le monde, si bien que le producteur peut obtenir des marges très élevées. Les subventions accordées à un producteur peuvent alors modifier les parts de marché de sorte que les coûts de production deviennent très élevés pour les concurrents étrangers, qui sont contraints de réduire leur production, voire de l'abandonner. Suivant l'importance des gains, il est donc possible que les bénéfices engendrés soient supérieurs au coût des subventions<sup>49</sup>.

On entend souvent que cet exemple s'applique en partie aux deux constructeurs aéronautiques Boeing et Airbus. Il est vrai qu'il existe peu d'autres branches qui présentent clairement la même structure concurrentielle.

En pratique, une telle politique nécessite une grande quantité d'informations, dont l'Etat ne dispose pas en règle générale. Ainsi, outre la structure du marché et des coûts dans les branches subventionnées, il est important de connaître son impact sur la structure du marché et des coûts dans les branches qui ne le sont pas. A cela vient s'ajouter le fait que, grâce aux subventions, les entreprises peuvent être avantagées au détriment du pays concurrent. En même temps, les consommateurs des pays qui importent le produit sont avantagés au détriment des contribuables des pays subventionnaires. Enfin, le pays concurrent est susceptible de prendre des contremesures, en conséquence de quoi les deux pays risquent de se retrouver en fin de compte désavantagés<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Cf. Brander, J.A. et Spencer, B.J. (1985), *Export Subsidies and International Market Share Rivalry*, Journal of International Economics 16 (1985), pp. 83-100.

<sup>49</sup> Toutefois, les effets dépendent également du degré de mise à contribution des facteurs de production.

<sup>50</sup> Krugman, P. et M. Obstfeld (2009), *International Economics : Theory and Policy*, septième édition. New York Pearson-Addison Wesley.

## b) Défaillance du marché

Les efforts en matière de recherche et développement peuvent être annihilés par une défaillance du marché lorsque le savoir généré devient, au moins en partie, un bien public, auquel cas les autres entreprises peuvent en bénéficier. Il est toutefois impossible de limiter ce phénomène à des branches ou à des activités spécifiques. Par exemple, toutes les activités des entreprises de haute technologie ne méritent pas automatiquement d'être subventionnées. De plus, il est quasi impossible d'évaluer, au cas par cas, dans quelle mesure la concurrence a accès au savoir généré. Par conséquent, dans la plupart des pays, la recherche et le développement scientifiques sont soutenus de manière générale, par exemple par le biais de déductions fiscales, et non à travers la promotion de l'innovation dans certains secteurs.

Dans les secteurs et les branches fondées sur l'innovation, le droit de la propriété intellectuelle est un facteur important pour parer aux défaillances du marché. La protection de la propriété intellectuelle, par exemple à travers des marques ou des brevets, confère au sujet économique qui en bénéficie le droit temporaire d'utilisation et d'exploitation exclusives du fruit d'un travail ou d'un investissement, l'encourageant ainsi à effectuer de nouveaux investissements. Concernant la protection des brevets, un équilibre doit être établi entre l'incitation à créer des innovations et la perte d'efficacité due à l'autorisation d'un monopole temporaire.

En cas d'une défaillance du marché qui conduit à des déséquilibres sur les marchés du travail, le changement structurel induit par la concurrence étrangère (qu'elle soit loyale ou déloyale) peut engendrer une baisse du niveau de vie. C'est le cas lorsque la défaillance du marché se traduit par le fait que, pour des raisons institutionnelles, les salaires d'une branche sont supérieurs aux coûts d'opportunités des entreprises pour le facteur travail<sup>51</sup>. Si cette branche doit faire face à la concurrence étrangère, le transfert d'emplois vers d'autres branches peut être lié à une baisse des salaires. Cela peut aussi valoir sur le long terme, au-delà du processus d'adaptation sur le marché du travail. Dans ce cas, le revenu national baisse si les produits meilleurs marchés de la concurrence étrangère ne permettent pas de compenser, pour les consommateurs, la baisse de revenu due aux salaires plus bas<sup>52</sup>.

## c) Estimation des conséquences négatives

On ne peut estimer empiriquement les désavantages pour l'économie suisse, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'il est impossible de recenser l'ensemble des mesures de politique industrielle prises à l'étranger. Afin d'estimer les conséquences négatives maximales, on peut toutefois utiliser la méthode de Krugman (1984), qui permet tout au moins d'établir si les mesures de politique industrielle prises à l'étranger par le passé ont eu un impact quantitatif important sur les éventuelles distorsions du marché.

Krugman montre que, au niveau macroéconomique, les salaires peuvent être affectés principalement par les termes réels de l'échange (*terms of trade*) et par la hausse du chômage (les marchés ont besoin de temps pour s'adapter aux nouvelles conditions). Par « termes de l'échange », on entend le rapport entre les prix à l'exportation et les prix à l'importation. Ce concept permet d'évaluer la quantité de biens que le pays peut se permettre d'importer au regard de ses exportations. Dans la mesure où la politique industrielle étrangère engendre une baisse des prix à l'exportation de l'industrie suisse, le revenu national de la Suisse est susceptible de diminuer. Concernant les Etats-Unis,

---

<sup>51</sup> Cependant, cela signifie également que le nombre d'emplois est insuffisant dans cette branche.

<sup>52</sup> Krugman, P. (1984), *The U.S. Response to Foreign Industrial Targeting*, Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution, vol. 15(1), pp. 77-132.

Krugman conclut que leur revenu national peut en théorie subir des effets négatifs significatifs à travers ces canaux. Il précise cependant que l'évolution effective des termes de l'échange et des emplois ne permet pas d'affirmer que ceux-ci n'ont pas été affectés de manière significative par la politique industrielle étrangère.

Vu l'évolution avantageuse des termes de l'échange au cours des dernières décennies (graphique 18) et étant donné le taux de chômage particulièrement bas en comparaison internationale, la conclusion qui s'impose concernant la Suisse est que les effets néfastes sur le revenu national des politiques industrielles étrangères n'ont pas eu une portée significative.

**Graphique 18 : Termes réels de l'échange pour la Suisse (Terms of Trade), de 1850 à 2010 (indice 2000=100)**



Source : Avenir Suisse<sup>53</sup>

### **3.2 Conséquences positives pour la place économique suisse**

Outre les conséquences négatives, la politique industrielle pratiquée à l'étranger peut avoir des effets positifs pour la place économique suisse, si bien que son impact est nettement moins négatif pour l'ensemble de l'économie nationale que pour les entreprises directement concernées. Cela vaut avant tout dans les cas où la Suisse peut bénéficier du savoir-faire généré sans prendre à sa charge le moindre coût (p. ex. lorsque les subventions des pays étranger en matière de R&D génèrent un savoir-faire qui peut être utilisé par tous). De plus, une politique sélective est souvent coûteuse en termes budgétaires (parfois même en termes de recettes). A long terme, un budget équilibré est toutefois un facteur positif pour la place économique suisse.

<sup>53</sup> <http://www.avenir-suisse.ch/14836/internationaler-handel-macht-die-schweiz-reich/>.

## Effets sur les importations

Les consommateurs suisses profitent avant tout des prix avantageux des biens dont la production est subventionnée à l'étranger. A l'échelle d'une économie nationale, cet avantage dont bénéficient les consommateurs compense une partie importante des coûts supplémentaires encourus par les producteurs, en particulier dans la mesure où aucune défaillance du marché n'entrave la réallocation parmi les producteurs (comme décrit sous 3.1).

Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple de l'encouragement de la production d'électricité verte à l'étranger. Partant, il faut bien garder à l'esprit, et cela vaut pour les passages ci-après relatifs à la promotion des énergies renouvelables, que cet encouragement sert en premier lieu la réalisation des objectifs énergétiques et environnementaux (p. ex. sécurité de l'approvisionnement par l'augmentation de la part de la production d'électricité indigène, réduction de la dépendance par rapport aux importations fossiles), même s'il a aussi des répercussions dans les domaines industriel et économique.

Le fort développement des énergies renouvelables à l'étranger a contribué à réduire considérablement les prix de gros de l'électricité. D'une part, cette évolution affecte les revenus des entreprises électriques (centrales hydroélectriques, p. ex.). Les subventions ne sont pas les seuls facteurs d'influence en ce domaine, il faut aussi tenir compte des autres changements qui interviennent sur le marché de l'électricité : les prix bas du charbon et des certificats de CO<sup>2</sup> contribuent au renouveau de la production d'électricité à partir du charbon. D'autre part, les entreprises peuvent bénéficier de prix avantageux grâce à la liberté d'accès au marché de l'électricité, et les consommateurs suisses en sortent aussi gagnants si leur fournisseur leur répercute les tarifs avantageux obtenus grâce aux achats en gros. De surcroît, bon nombre de grands groupes suisses d'approvisionnement en électricité et de distributeurs d'électricité ont acquis des participations directes à l'étranger afin de bénéficier également des subventions qui y sont accordées<sup>54</sup>.

## Les intrants dans le cadre des chaînes de valeur mondiales

Vu la fragmentation de la production mondiale (cf. chap. 1.5), il est de moins en moins facile d'estimer si les mesures de promotion prises dans un pays profitent aux producteurs nationaux<sup>55</sup>. La part de la valeur ajoutée étrangère dans la production des pays de l'OCDE a enregistré une forte hausse ces dernières années, et avoisine à présent les 30 %. Dans certaines branches, comme la chimie ou les instruments de précision (environ 40 %), elle est même nettement plus élevée. En outre, elle est généralement légèrement plus élevée dans les pays qui se sont spécialisés dans la production industrielle. A cet égard. Les producteurs étrangers bénéficient effectivement davantage de subventions destinées à des branches spécifiques. Les entreprises situées en Suisse, qui peuvent utiliser les produits subventionnés à l'étranger comme intrant, pourront même augmenter leur compétitivité grâce aux mesures de promotion étrangères.

<sup>54</sup> Les estimations de l'effet Merit-Order se situent entre 1,7 et 10 EUR/MWh. Cf. Ecoplan, Ernst Basler+Partner (2013), « Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050 : 2. Phase der vertieften Regulierungsfolgenabschätzung zu den Massnahmen KEV, Stromeffizienzziele, Wettbewerbliche Ausschreibungen und Grossverbraucher » ; Meister, U. (2014). « Grundlegende Reform der KEV : Wie erneuerbare Energien besser in den Strommarkt integriert werden können », avenir standpunkte 3 (février 2014) ; Würzburg, K., Labandeira, X. et Linares, P. (2013), « Renewable generation and electricity prices : Taking stock and new evidence for Germany and Austria, Energy Economics », 40, première édition, pp. 159-171.

<sup>55</sup> OCDE (2013). Interconnected Economies : *Benefiting from Global Value Chains*, chap. 3 et 6.

Certes, malgré le taux élevé d'importations de modules photovoltaïques p. ex., une grande partie de la valeur ajoutée liée à une centrale photovoltaïque demeure en Allemagne. Mais il s'agit ici avant tout d'une installation qui requiert beaucoup de personnel. Globalement, par le biais des importations de modules, près de 30 % de la rétribution du courant injecté va vers l'Asie ; les entreprises asiatiques sont donc de grands bénéficiaires de l'encouragement du photovoltaïque en Allemagne. En raison des conditions de promotion avantageuses, le marché allemand a permis le développement d'importantes capacités de production, notamment en Chine. Environ 15 % des modules photovoltaïques installés sur les toits allemands sont encore de production allemande, et même ces modules intègrent des composants d'origine asiatique. Alors que les producteurs allemands de modules photovoltaïques cèdent de plus en plus de terrain face à leurs concurrents asiatiques, une industrie des machines forte s'est développée dans leur ombre, y compris en Suisse. Pour les entreprises chinoises, nombre d'entreprises allemandes comme Centrotherm, Manz ou Roth & Rau sont devenues des fournisseurs prisés d'installations destinées à la production de modules solaires<sup>56, 57</sup>.

## Développement technologique

Un argument en faveur d'une politique industrielle consiste à relever les externalités positives générées par certains secteurs de la haute technologie, par exemple le développement de savoir ou de technologies dont d'autres entreprises pourront également disposer dans des activités semblables. Cet argument est également valable dans un contexte international : les entreprises qui sont à la pointe dans le domaine du savoir ne peuvent que rarement s'accaparer tous les résultats de leurs efforts en matière de recherche et de développement. Même les droits de propriété intellectuelle ne peuvent pas empêcher cet effet d'émulation (ce n'est d'ailleurs par leur but). Si un pays subventionne la R&D, une partie du savoir généré pourra également être mis à profit par des entreprises étrangères sans que celles-ci n'encourent le moindre coût. Du point de vue de la croissance, la technologie globale se développe, ce qui permet aux entreprises de baser leurs activités sur ce savoir et de générer de nouvelles innovations. La croissance macroéconomique se fonde en grande partie sur l'accroissement de la productivité, qui permet d'utiliser des ressources pour fabriquer d'autres biens. Ce mécanisme fonctionne également dans un contexte international.

Que les entreprises suisses puissent ou non mettre à profit les technologies subventionnées, le développement technologique global, à savoir le développement des technologies librement disponibles au niveau mondial, améliore le niveau de vie en Suisse. Bien que, à travers le monde, la production de modules photovoltaïques soit caractérisée par de fortes distorsions de la concurrence, l'utilité réelle n'est pas de produire, mais de contribuer, à travers ces technologies, à répondre aux défis de l'approvisionnement énergétique durable et du changement climatique. Lorsque le développement de technologies environnementales

---

<sup>56</sup> <http://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen-pdf-dateien/studien-und-konzeptpapiere/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.pdf>.

<sup>57</sup> Dans la jeune branche de l'industrie photovoltaïque, on observe ces dernières années, un mouvement de concentration de nombreux petits fournisseurs en quelques gros distributeurs dans le domaine de la production de modules photovoltaïques. Cette évolution a été accélérée par un subventionnement de la production, particulièrement en Chine. Cette consolidation observée dans les branches à forte croissance n'a toutefois rien d'exceptionnel et pourrait bientôt avoir lieu dans de nombreuses autres branches de l'économie. Le fait qu'une part importante des modules photovoltaïques ainsi que bon nombre de produits semblables soient également produits en majorité en Asie n'est, lui non plus, pas surprenant.

est subventionné à l'étranger, cela ne peut qu'être bénéfique pour la Suisse du point de vue de la politique environnementale et énergétique.<sup>58</sup>

### 3.3 Conclusion

Etant donné qu'il est impossible de quantifier l'ensemble des mesures de politique industrielle prises à l'étranger, on ne peut dire si leurs effets négatifs prennent le dessus sur leurs effets positifs, ou l'inverse. Toutefois, la méthodologie proposée par Krugman (1984) donne à penser que leur portée est, dans l'ensemble, limitée. Elles peuvent cependant désavantager certaines entreprises suisses et avoir un effet négatif sur l'emploi.

Cet état de fait pose problème pour différentes raisons. Premièrement, le fait que des biens sont produits dans des pays qui ne sont pas les mieux prédisposés à le faire dans le cadre de la division internationale du travail réduit la prospérité à l'échelle globale. Ainsi, la Suisse est susceptible de perdre des branches dans lesquelles les entreprises suisses seraient, dans un contexte de concurrence équitable et vu leur dotation en facteurs, plus productives que leurs concurrents étrangers qui bénéficient d'un soutien étatique. Deuxièmement, de telles distorsions de la concurrence peuvent également induire une compétition entre les caisses publiques. Les pays peuvent par exemple se faire concurrence en matière de subventions et d'allègements fiscaux, ce qui implique en fin de compte une hausse des impôts. Ainsi, un type de production bénéficie d'un encouragement unilatéral qui peut être excessif selon les cas. Troisièmement, une telle distorsion de la concurrence induite par un Etat peut dévaloriser les investissements existants et réduire ainsi le potentiel de croissance. A elle seule, l'éventualité d'une intervention étatique peut déjà constituer une barrière à l'accès aux marchés. Une politique industrielle vient donc à poser problème lorsqu'elle fausse le jeu de la concurrence.

Les mesures de politique industrielle s'inscrivent souvent dans la concurrence internationale. A cet égard, la limite entre les mesures sélectives et la promotion des conditions générales est floue. A long terme, des tensions apparaissent systématiquement entre la politique industrielle et l'amélioration des conditions économiques générales, notamment du fait que la politique industrielle grève le budget de l'Etat.

La littérature scientifique montre clairement que les mesures de politique industrielle peuvent permettre à certains pays de gagner des parts de marché. Dans l'ensemble, les études indiquent cependant que ces mesures n'ont pas été un facteur déterminant pour la spécialisation des pays sur le plan international ou pour les flux commerciaux mondiaux.

Au niveau de la politique économique nationale, il n'existe aucun moyen pertinent permettant de contrer les mesures de politique industrielle prises à l'étranger sans se détourner de la politique qui a fait la prospérité de la Suisse.

---

<sup>58</sup> Il est possible que des sommes excessives soient investies dans le développement technologique. La question est d'identifier les branches dans lesquelles aucune innovation n'a été créée malgré ces investissements.

## 4 Une politique industrielle convient-elle aussi à la Suisse ?

### 4.1 Considérations générales

L'idée qui sous-tend une politique industrielle est que l'Etat a une vision anticipée des branches, des technologies et des activités qui vont évoluer plus avantageusement que d'autres, et qu'il doit aiguiller la structure économique dans cette direction.

En Suisse, la Constitution impose déjà un cadre strict aux subventions susceptibles de fausser la concurrence. D'une part, le principe de la neutralité de l'Etat en matière de concurrence et celui de l'égalité de traitement (notion de liberté individuelle) imposent des garde-fous aux concurrents<sup>59</sup>. D'autre part, le droit fédéral et le droit concordataire comportent des prescriptions visant les avantages fiscaux injustifiés<sup>60</sup>.

En Suisse, il existe un consensus en matière de politique économique selon lequel l'Etat n'a pas de longueur d'avance par rapport aux acteurs économiques pour ce qui est de l'appréciation des « activités qui méritent particulièrement d'être soutenues », et doit donc rester neutre par rapport à ces acteurs. Il ne faut pas y voir une politique du laisser-faire. L'Etat a un rôle important à jouer : il définit les bonnes conditions-cadre et permet à chaque acteur économique de choisir la meilleure technologie pour lui. Cela donne naissance à un mélange macroéconomique de branches et de technologies employées qui découle des forces du marché. En fin de compte, l'Etat doit corriger le marché lorsque celui-ci, par rapport à une allocation optimale des ressources, faillit à donner les meilleurs résultats pour la société (la politique énergétique et environnementale constitue le meilleur exemple à cet égard).

---

<sup>59</sup> L'art. 94., al. 1, Cst. oblige l'ensemble des autorités étatiques à respecter le principe de liberté économique. Ce principe vaut également pour l'octroi de subventions. Aux termes de l'art. 94, al. 4, Cst., les dérogations ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons. Mais n'importe quel obstacle minime ne constitue pas automatiquement une dérogation au principe de liberté économique ; seules les distorsions sensibles de la concurrence entre acteurs économiques privés ou celles qui empêchent toute concurrence posent problème.

Sous l'angle du droit individuel, la liberté économique constitue un droit fondamental garanti par l'art. 27 Cst. Le point d'ancrage est ici avant tout le principe de l'égalité de traitement entre les concurrents, que consacre le principe de neutralité de l'Etat en matière de concurrence. Cf. Oesch, Matthias (2012). *Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer*. Revue de droit suisse, volume 131 (2012), I cahier 3.

<sup>60</sup> La loi sur le marché intérieur de 1995 se fonde sur deux principes fondamentaux : celui de la non-discrimination entre les acteurs économiques locaux et non locaux et celui de la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des prescriptions cantonales ou communales d'accès aux marchés (principe « Cassis de Dijon »).

Par ailleurs, en excluant les arrangements fiscaux, le Concordat intercantonal complète les règles de subventionnement par une interdiction des allégements fiscaux injustifiés. En vertu de l'art. 1 du concordat, les arrangements fiscaux sont interdits ; font exception à cette règle, notamment, les entreprises industrielles nouvellement créées qui sont encouragées parce qu'elles servent les intérêts économiques du canton.

## Problèmes inhérents à une politique industrielle sélective

Une politique industrielle sélective, à orientation économique, telle qu'elle est menée par certaines économies avancées, présente çà et là d'énormes difficultés<sup>61</sup> :

### a) Désigner les futurs gagnants (*picking the winner*)

L'encouragement des secteurs et des entreprises prometteurs doit entraîner, souvent par le biais de la formation de clusters, une croissance globale de l'économie plus forte qu'en l'absence de telles mesures. Tant qu'il n'y a pas de défaillance majeure du marché, les entreprises et les travailleurs décident quelles branches et quels emplois sont porteurs d'avenir : les entreprises, en prenant des décisions d'investissement, les travailleurs en effectuant des choix professionnels. Maintenant, si l'Etat encourage en plus ces branches, cela induira très probablement une surallocation en faveur des branches concernées. Des analyses approfondies des politiques sectorielles menées dans différents pays, par exemple au Japon ou en Grande-Bretagne, montrent qu'on a souvent eu tendance à encourager les branches qui étaient déjà sur le déclin<sup>62</sup>.

La réussite de telles mesures dépend fortement de l'évaluation et de la prévisibilité des futures tendances du marché. Prévoir l'évolution des branches et des marchés est toutefois chose ardue et, plus d'une fois, les projets encouragés font un flop et laissent d'importantes ardoises. Les exemples sont légion :

- Le supersonique Concorde a été financé quasi exclusivement par deux Etats : la France et la Grande-Bretagne. Ce projet de prestige a occasionné de lourdes pertes. On parle depuis d'« effet Concorde ». Il désigne l'incapacité d'un Etat à stopper un projet ruineux car il garde l'espoir qu'un jour ce projet fonctionne.
- Le train à sustentation magnétique Transrapid qui, après plus de 20 ans de développement, n'est en exploitation que sur une seule ligne à Shanghai, est un autre exemple. Les projets de nouvelles lignes en Allemagne ont été interrompus après des années de planification.
- L'expérience de l'encouragement de l'industrie photovoltaïque faite en Allemagne montre qu'il est quasiment impossible, par des mesures telles que les clés de répartition, de développer de manière ciblée, dans son propre pays, une industrie de production compétitive sur le plan international. Le subventionnement indirect de la production en Chine et la diminution des clés de répartition ont mis en difficultés financières plusieurs fabricants allemands de modules photovoltaïques. En trois ans, leur part de marché domestique a plongé de 60 % environ pour avoisiner 15 %<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Pack, Howard and Saggi, Kamal (2006). *The case for industrial policy : a critical survey*, Policy Research Working Paper Series 3839, The World Bank ; autres exemples in Warwick, Ken (2013), *Beyond Industrial Policy : Emerging Issues and New Trends*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD-Publishing, p. 33 ss.

<sup>62</sup> Cf. Lindert, Peter H. Lindert et Thomas A. Pugel (1996) *International Economics*, Tenth Edition, Times Mirror Higher Education Group ; Krugman, P. and M. Obstfeld (2009), *International Economics : Theory and Policy*, septième édition. New York : Pearson-Addison Wesley.

<sup>63</sup> D'une part, la loi sur les énergies renouvelables avait une motivation de politique industrielle par delà ses autres objectifs (développement durable de l'approvisionnement énergétique, réduction des coûts économiques de l'approvisionnement énergétique [avec prise en compte des coûts externes] et

Les succès remportés au titre de la formation de clusters industriels, souvent cités en exemple, sont généralement imputables à de bonnes conditions-cadre ainsi qu'aux synergies entre le secteur de la recherche et celui de l'économie. Ces évolutions peuvent être favorisées par la fixation de priorités dans la politique technologique. La politique n'est toutefois pas en mesure de les planifier et de les répéter. L'échec de nombreux projets visant à créer des clusters performants en est l'illustration. Par contre, pour que l'étincelle jaillisse, il faut avant tout disposer d'entrepreneurs qui identifient et exploitent les opportunités technologiques.

#### b) Défaillance de l'Etat

Si l'Etat s'engage dans une stratégie visant à désigner les futurs gagnants, celle-ci aura tendance à être influencée par des groupes d'intérêts, en particulier lorsque l'Etat reçoit des informations ciblées. Les branches ne sont alors plus sélectionnées et encouragées selon des considérations économiques, mais politiques. Les grandes entreprises et industries déjà implantées sont traditionnellement mieux organisées et sont donc souvent en mesure d'en tirer davantage parti que les autres. Le risque existe aussi que les encouragements soient reconduits de manière permanente, même en cas d'échec manifeste. Dans la pratique, on l'a vu, les industries encouragées sont souvent celles qui sont sur le déclin, l'argument avancé étant que cela permet de préserver des emplois. Ces stratégies de politique industrielle ont donc plutôt sur le terrain un effet d'inertie structurelle.

#### c) Subventions et dette publique (charge fiscale élevée)

La tendance qu'ont les mesures prises à cibler une certaine branche voire une certaine entreprise pose problème. Car une politique industrielle sélective est toujours source de désavantages et de discriminations pour les entreprises qui ne bénéficient pas de l'encouragement. L'industrie encouragée ne peut être considérée en vase clos. Une branche qui est soutenue ôte des ressources aux autres branches et augmente ainsi leurs coûts de production. Une politique industrielle sélective doit donc non seulement se fonder sur une connaissance approfondie des branches encouragées, mais aussi déterminer si les branches ou les entreprises non soutenues n'auraient pas pu œuvrer à une plus grande productivité.

Les coûts cachés tenant à la politique industrielle qui doivent être pris en charge par la collectivité en font une mesure économique coûteuse. Cela vaut en particulier lorsque des paiements directs d'un Etat sont liés à une politique industrielle. Toutefois, même l'encouragement indirect de branches grève le budget de l'Etat si la perte de croissance des branches plus productives se traduit à l'avenir par une baisse des recettes fiscales. Par contre, à long terme, un budget de l'Etat solidement maîtrisé porte ses fruits, y compris sous l'angle de la concurrence entre places économiques nationales.

---

préservation des ressources énergétiques fossiles). D'autre part, plusieurs ministères soutiennent depuis 2010 les entreprises allemandes du secteur solaire dans le cadre d'une recherche collaborative bénéficiant d'un budget d'environ 150 millions d'euros. Par ailleurs, les entreprises du secteur solaire ont pu faire appel à d'autres instruments d'encouragement tels le prêt à taux préférentiel subventionné par l'Etat, et à des cautionnements. Cf. Commission allemande des monopoles (2013). *Energie 2013 : Wettbewerb in Zeiten der Energiewende* ; Sondergutachten 65 ([http://www.monopolkommission.de/sg\\_65/s65\\_volltext.pdf](http://www.monopolkommission.de/sg_65/s65_volltext.pdf)) ; Grau, T., Huo, M., Neuhoff, K., Survey of photovoltaic industry and policy in Germany and China, Energy Policy 51, 2012, p. 20 à 37.

d) La politique industrielle ne peut pas stopper le changement structurel

Le changement structurel vers la tertiarisation dépend essentiellement des gains de productivité plus faibles dans de nombreux secteurs des services, qui ont pour effet d'augmenter les effectifs dans ces secteurs (cf. chap. 1.2). Soumise à la concurrence internationale, l'industrie ne peut survivre en Suisse que s'il y a un accroissement de la productivité fondé sur l'innovation et les investissements. Le meilleur encouragement d'une branche exposée à la concurrence internationale passe par le renforcement de sa compétitivité. Néanmoins, même un encouragement étatique réussi, qui améliore la compétitivité internationale de l'industrie, ne saurait stopper le changement structurel à long terme. Ce dernier peut au mieux être ralenti lorsque les autres secteurs réussissent à accroître leur productivité (p. ex. par des réformes structurelles) et absorbent ainsi moins de personnel.

e) Chaînes de valeur mondiales et promotion de la valeur ajoutée étrangère

Si l'on résume les évolutions des chaînes de valeur mondiales esquissées au chapitre 1.5, on voit que l'encouragement national de certaines branches ou entreprises ne favorise pas nécessairement l'emploi en Suisse. Selon la branche, la part de l'encouragement qui bénéficie aux producteurs étrangers peut être substantielle.

Par contre, pour rester compétitive à l'échelle mondiale, l'industrie a de plus en plus besoin, à l'instar d'autres secteurs exposés à la concurrence internationale, d'un réseau de fournisseurs d'intrants locaux et étrangers qui inclut également la fourniture de services. Si le libre accès aux intrants bon marché n'est pas garanti (p. ex. par une protection vis-à-vis de la concurrence à l'importation), cela menace les entreprises indigènes. L'encouragement unilatéral de certaines branches ou entreprises exportatrices peut aussi sensiblement entraver la disponibilité des intrants venant de l'étranger.

### **Problèmes liés aux mesures de soutien conjoncturel et aide d'urgence**

En matière de mesures de soutien conjoncturel, la Suisse peut compter principalement sur les stabilisateurs automatiques, performants en comparaison internationale<sup>64</sup>. Ce sont des flux de recettes et de dépenses qui s'adaptent à la situation conjoncturelle, sans que des décisions politiques doivent expressément être prises. Les stabilisateurs automatiques ont été développés de manière continue en Suisse et sont généralement considérés comme ayant une portée plus vaste par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Les stabilisateurs automatiques présentent certains avantages : ils consistent en des dépenses politiquement légitimées qui ont prouvé leur efficacité et qui n'entraînent pas de distorsions durables au sein de l'économie ; ils déploient leurs effets au moment opportun. L'assurance-chômage par exemple est clairement conçue comme un stabilisateur automatique. Un autre instrument existe pour lutter contre un ralentissement marqué et très limité dans le temps de l'activité économique : l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail. A cet égard, la récente crise économique et financière a montré que ces instruments aident les entreprises à conserver leur main-d'œuvre et qu'elles sont donc bien armées pour la reprise.

---

<sup>64</sup> Contrôle fédéral des finances (2012). *Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008-2010, Evaluation de la conception et de la mise en œuvre des mesures de stabilisation conjoncturelle* ; Bonanomi Feuz, Andrea (2012). *La politique de stabilisation menée par la Confédération en 2008-2010, pourquoi la Suisse a rapidement surmonté la crise*. La Vie économique 5-2012.

Comme une politique conjoncturelle discrétionnaire est soumise à des décisions politiques, elle est nettement moins réactive que la politique monétaire lorsqu'une correction s'impose. Les retards qui en résultent ont souvent fait, par le passé, qu'un pilotage de la conjoncture par des mesures discrétionnaires n'avait guère de chance de développer des effets en temps voulu. La récente crise économique et financière a confirmé que le budget de la Confédération ne prévoit que peu de possibilités d'investissements qui, en raison notamment de leur effet multiplicateur, se prêtent à des mesures conjoncturelles. Plus particulièrement, des limites sévères régissent la prise en compte anticipée de projets d'infrastructure importants, parce que ces derniers sont très exigeants sur le plan de la procédure et ne peuvent guère être reprogrammés. Dans ce contexte, la politique conjoncturelle a nettement mieux fonctionné avec des stabilisateurs automatiques que la politique discrétionnaire dans d'autres pays.

### Aide d'urgence

Le but d'une aide d'urgence est d'empêcher la sortie du marché d'une industrie ou d'une entreprise existante ou de l'aider à procéder à des ajustements structurels. Elle peut s'avérer judicieuse dans des situations exceptionnelles ou en cas de risques systémiques extraordinaires (*too big to fail*) pour autant qu'elle soit très ciblée et limitée. Les situations d'urgence à caractère extraordinaire sont très rares.

Par contre, des situations d'urgence surviennent fréquemment dans les branches déjà soumises pendant une longue période à un fort changement structurel. Dans ces situations-là, les aides d'Etat sont souvent inefficaces. En dépit du soutien étatique, le changement structurel s'impose alors la plupart du temps. Par ailleurs, nombreuses sont les formes de soutien étatique visant à atténuer les effets du changement structurel à ne pas rester au stade d'une aide d'urgence car le fait de mettre un terme au subventionnement comme cela est initialement prévu se heurte souvent à de fortes résistances politiques.

Vu sous cet angle, l'aide d'urgence tend à devenir un soutien public durable et inefficace. Citons quelques exemples saisissants :

- Malgré des subventions se chiffrant en milliards et des crédits à taux préférentiels accordés à l'industrie automobile en France et ailleurs en Europe, la production automobile française a reculé de 40 % entre 2005 et 2011 et un tiers des employés ont été licenciés. Cette intervention a eu pour effet, par une distorsion du marché, de préserver temporairement la structure sans créer de valeur ajoutée à moyen ou long terme.
- Un autre exemple marquant est celui de l'entreprise allemande de construction Philipp Holzmann AG qui a bénéficié d'un « plan de sauvetage » étatique ralentissant le changement structurel. L'entreprise internationale devenue insolvable aurait dû être remise sur pied grâce à un programme de plusieurs milliards. Malgré toutes les tentatives de sauvetage, l'entreprise a fait faillite et plus de 20 000 personnes ont perdu leur emploi.

Il existe aussi des exemples de politique industrielle ayant permis de préserver des emplois. Néanmoins, l'intervention de l'Etat pose souvent problème à long terme aux entreprises :

- En 2009, le constructeur automobile General Motors a été sauvé par le gouvernement fédéral qui a injecté 50 milliards de dollars. Cette opération de sauvetage a empêché l'entreprise de sombrer ; actuellement, GM a retrouvé une santé robuste et enregistre des bénéfices élevés. Cette mesure a toutefois fait courir des risques considérables à l'Etat. Ainsi, si la demande s'était effondrée en Chine, la faillite de GM n'aurait guère pu

être évitée. Cette opération a coûté au total 10 milliards de dollars aux contribuables américains.

- En 2003, la dette d'Alstom, le fabricant de turbines, de trains à grande vitesse, de métros et de centrales électriques, avoisinait les 4,3 milliards d'euros. A la suite d'une intervention du gouvernement français, l'entreprise a été soutenue à hauteur de 770 millions d'euros. En outre, des banques ont accordé des garanties de plusieurs milliards et transformé des prêts en capital propre. L'aide a été assujettie à une restructuration massive prévoyant notamment la vente de certains pans d'activités et la suppression de 5000 emplois. Deux ans après ce sauvetage, l'entreprise renouait avec les chiffres noirs (746 millions d'euros de bénéfice d'exploitation). En 2008, 10 500 emplois étaient créés, dont 600 en Suisse. Ce bilan ne saurait faire oublier que des liens étroits ont toujours existé entre cette entreprise et l'Etat.

## 4.2 Expérience de la Suisse

En 2005, en réponse à deux postulats<sup>65</sup>, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR, anciennement Département fédéral de l'économie) a commandé cinq études sur les ruptures structurelles en Suisse et les mesures étatiques qui s'imposent<sup>66</sup>. Le mandant souhaitait qu'on analyse tout particulièrement dans quelle mesure la politique entrave les mutations structurelles et crée par là même un terrain propice à d'éventuelles ruptures structurelles, mais aussi peut aider à surmonter des revers économiques.

Les études ont montré qu'en Suisse aussi la croissance économique est essentiellement marquée par le progrès technologique. Le changement structurel se caractérise aussi par le fait que la plupart des producteurs se tournent davantage vers l'exportation et que les consommateurs donnent la préférence à des prestations fournies en Suisse. On comprend dès lors mieux pourquoi les mesures politiques visant à influencer sur l'évolution des branches ont un potentiel limité.

Il importait notamment d'examiner si les instruments mis en place par les instances politiques pour surmonter les ruptures structurelles ont effectivement joué un rôle ou pas. A cet effet, les adaptations structurelles survenues dans trois branches et six régions<sup>67</sup> ont été passées à la loupe. Pour la Suisse, les trois cas traités concernaient des branches et des régions tombant sous le coup de l'arrêté Bonny sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement. Selon les études, ce sont avant tout les entreprises directement concernées qui ont contribué à surmonter les problèmes structurels. L'arrêté Bonny ne peut guère se targuer de bons résultats. Au contraire, les entreprises d'électronique ayant bénéficié d'un encouragement spécial au titre de la diversification ont stagné, tandis que l'industrie horlogère, livrée à son propre sort, s'est retrouvée en pleine expansion.

---

<sup>65</sup> Postulat 02.3629. Leutenegger Oberholzer Susanne, Modification des structures économiques. Rapport ; postulat 02.3473 CdG-E. Détection précoce à l'échelle de l'économie nationale.

<sup>66</sup> Cf. Peter Balastèr et Elias Jiri (2005). *Cinq études sur les mutations et ruptures structurelles en Suisse*, vue d'ensemble. La Vie économique 6-2005.

<sup>67</sup> Thomas von Stokar, Sarah Menegale, Martin Peter, Nicolas Schmidt, Myriam Steinemann, Anna Vettori (2005). Rapport sur les structures économiques n° 30 : *Strukturwandel in den Regionen erfolgreich bewältigen*. Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie.

L'Etat a un rôle actif à jouer en matière d'atténuation des effets négatifs du changement structurel. Sur la base de cas concrets concernant des branches suisses, le rôle joué par les réglementations publiques et privées dans le cumul des facteurs de crise, le déclenchement de la crise et la manière dont elle est gérée a été examiné. Il en est ressorti que les interventions étatiques temporaires ont effectivement souvent eu un impact positif<sup>68</sup>. Les interventions dans le processus d'adaptation, au moyen de règles ad hoc, peuvent avoir lieu afin, par exemple, de réduire le coût économique de grèves, de problèmes d'approvisionnement et de la perte de confiance des entreprises vis-à-vis de la place économique. Mais elles peuvent aussi avoir lieu afin d'apporter une compensation aux perdants potentiels du processus d'adaptation ou afin de poursuivre d'autres objectifs de redistribution légitimés sur le plan politique.

Toutefois, les interventions qui atténuent le processus d'adaptation risquent en fin de compte d'empêcher l'adaptation de déployer pleinement ses effets. Des interventions qui figent les structures peuvent notamment receler un nouveau potentiel de crise. Au lieu de gérer une crise, une nouvelle crise se prépare de manière latente. D'un autre côté, les branches n'ayant pas bénéficié de mesures de soutien étatiques ont connu une reprise durable. Dans les secteurs de la technique énergétique, de l'horlogerie et de la construction ferroviaire, on a, dans une large mesure, renoncé à recourir aux mesures de soutien. Ainsi aujourd'hui, malgré l'abandon des aides durables, ou précisément grâce à cela, l'industrie horlogère occupe à nouveau une position de leader sur le marché mondial. La structure est entièrement adaptée. Bien que l'arrêté Bonny visant à encourager les régions peu performantes soit une émanation politique de la crise horlogère, il est arrivé trop tard pour agir de manière déterminante sur le processus d'adaptation. Dans le secteur de la construction ferroviaire, l'abandon des mesures de soutien a eu pour effet, du moins à court terme, la disparition du marché des acteurs établis. D'un autre côté, de nouveaux prestataires de niche, compétitifs à l'échelle internationale, tels que Stadler, ont pu s'imposer. Concernant le marché du fromage, le feu vert à davantage de concurrence a contribué au développement de produits innovants. Le succès remporté par l'entreprise Emmi SA peut être cité comme exemple de changement structurel réussi. Enfin, le secteur de la technique médicale tire profit du fait que la main-d'œuvre et le savoir-faire issus de l'industrie horlogère ont rapidement pu être utilisés. Cela a notamment permis à ce secteur de participer avec succès à un marché en expansion à l'échelle mondiale.

Une étude qui a examiné les instruments de promotion économique cantonaux et le climat fiscal sous l'angle de leur efficacité en cas de ruptures structurelles arrive à une conclusion similaire concernant la promotion économique active<sup>69</sup>. Elle montre que les cantons qui ont déployé des efforts de promotion économique à partir du milieu des années 80 n'ont pas affiché une croissance plus rapide que les cantons moins audacieux. Une faible imposition du revenu des personnes morales incite en revanche à la prise de risque inhérente à la création d'une entreprise et promeut ainsi la croissance.

Ces études réalisées pour la Suisse confirment, à l'instar de nombreuses expériences faites à l'étranger, que toute tentative d'influencer les structures existantes, notamment par des mesures étatiques destinées à ralentir voire à stopper le changement structurel, aboutissent à de moins bons résultats à long terme que si l'on avait procédé aux adaptations

---

<sup>68</sup> Stephan Vaterlaus, Markus Saurer, Christian Spielmann, Heike Worm, Patrick Zenhäusern (2005). *Staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel*. Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie.

<sup>69</sup> Kersten Kellermann (2005). Rapport sur les structures économiques n° 31 : *Wirksamkeit und Effizienz von steuer- und industriepolitischen Instrumenten zur regionalen Strukturanpassung*. Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie.

nécessaires. Aucune autorité publique n'est plus à même que les entreprises privées d'évaluer les chances d'avenir d'entreprises voire de branches.

Les différentes études concluent que la politique devrait se limiter à créer des conditions-cadre favorables au lieu d'influer activement sur les mutations structurelles. L'essentiel est aussi de pouvoir s'adapter à des exigences nouvelles. Attendu que, si la tendance actuelle se confirme, les branches porteuses se trouveront dans le tertiaire, les auteurs prônent la libéralisation et l'ouverture des frontières dans ce secteur afin que les entreprises puissent saisir dès que possible les occasions qu'offre un marché qui se globalise. Les mesures prises par l'Etat au titre d'aides ciblées sont en revanche critiquées. Il est difficile de prévoir l'endroit, le moment et l'ampleur d'une mutation structurelle. Des conditions-cadre donnant une liberté de manœuvre aux entreprises et des collaborateurs capables de s'adapter aux mutations économiques grâce à leurs qualifications semblent être les meilleures armes pour surmonter une rupture structurelle.

### **4.3 La politique économique de la Suisse : des conditions de concurrence équitables pour toutes les branches**

Compte tenu des problèmes d'ordre conceptuel et des mauvaises expériences faites avec une politique industrielle sélective, la Suisse privilégie une promotion agissant sur les conditions économiques générales. Toute politique économique affecte les branches, mais de manière différente. L'industrie par exemple, du fait de ses besoins accrus ou de l'offre de telles prestations, tire davantage profit que d'autres branches des mesures prises en matière d'innovation (p. ex. dans le cadre de la commission pour la technologie et l'innovation (CTI) ou via des déductions fiscales pour la R&D), de politique de formation (initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié), de politique conjoncturelle et de politique économique extérieure (libéralisation des échanges de marchandises). Toutefois, il est essentiel que toutes les branches puissent accéder aux mesures de promotion économique, de manière à ne pas sélectionner en fin de compte par voie étatique certaines entreprises ou branches, mais à permettre aux concurrents performants de s'imposer sur le marché.

La supériorité de cette vision des choses, que d'aucuns qualifient de « nouvelle politique industrielle », est de plus en plus reconnue sur le plan international :

« There is an important role for what we refer to as 'soft' industrial policy, whose goal is to develop a process whereby government, industry, and cluster-level private organisations can collaborate on interventions that can directly increase productivity. The idea is to shift the attention from interventions that distort prices to interventions that deal directly with the co-ordination problems that keep productivity low in existing or raising sectors. Thus, instead of tariffs, export subsidies, and tax breaks for foreign corporations, we think of programmes and grants to help particular clusters by increasing the supply of skilled workers, encouraging technology adoption, and improving regulation and infrastructure. While 'hard' industrial policy is easier to implement than 'soft' industrial policy measures, tariffs and subsidies become entrenched and are more easily subject to manipulation by interest groups. »<sup>70</sup>

Au-delà de son industrie concurrentielle, la Suisse doit sa réussite essentiellement à la compétitivité internationale d'une multitude d'autres branches en mesure de réussir à l'exportation. Les mesures prises au titre d'une politique industrielle doivent donc plutôt être évaluées en fonction de leur capacité à maintenir ou accroître à long terme la compétitivité et

---

<sup>70</sup> Warwick, Ken (2013), *Beyond Industrial Policy : Emerging Issues and New Trends*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, p. 24.

la productivité de l'économie toute entière. Cela présuppose notamment qu'elles ne soient pas déployées au détriment d'autres secteurs de production.

Une politique industrielle de ce type ne saurait toutefois stopper le changement structurel à long terme, comme on l'a vu au chapitre 1.2. Tant que les taux de croissance de la productivité diffèrent entre les branches, une poussée de la compétitivité industrielle peut précipiter un nouveau recul du secteur industriel, en termes nominaux et proportionnels. Par conséquent, une politique industrielle plus extensive doit non seulement veiller à améliorer les conditions-cadre des branches exportatrices compétitives à l'échelle internationale, mais aussi viser à accroître, par le biais de réformes, la productivité des branches moins productives. Les secteurs productifs ne peuvent développer à nouveau leurs parts d'emplois que lorsque l'absorption des employés dans les secteurs moins productifs est ralentie.

Outre le respect de conditions de concurrence équitables, il est également déterminant que les mesures soient assorties d'une discipline budgétaire. Par ailleurs, la charge fiscale basse dans notre pays est un atout de taille pour notre place économique vis-à-vis de ses consœurs européennes ; cet avantage devrait perdurer en raison de notre faible dette publique.

### **Renforcement des facteurs de production**

Pour que la sélection adéquate des branches et des technologies puisse être opérée par les acteurs du marché eux-mêmes, l'Etat se doit de créer les conditions permettant d'habiliter les entreprises à opérer ce choix. Cela requiert avant tout de soutenir et de renforcer le développement des facteurs de production.

La formation universitaire, qui se situe au plus haut niveau international, est la plus à même de garantir l'important transfert de savoir-faire aux entreprises. Mais les Hautes écoles spécialisées, par leur fort ancrage pratique, jouent aussi un rôle important dans la capacité d'innovation de la Suisse. Et le système dual de formation professionnelle contribue lui aussi à couvrir les différents besoins de qualification dans le domaine du capital humain. Les formations sont axées sur les qualifications professionnelles effectivement demandées et sur les emplois effectivement disponibles. Grâce à cette prise directe avec le monde du travail, la Suisse affiche un taux de chômage des jeunes parmi les plus bas d'Europe.

Grâce à un taux d'épargne supérieur à la moyenne en comparaison internationale, la Suisse affiche une disponibilité du capital élevée dans le domaine du capital-investissement. Concernant l'imposition des entreprises, une concurrence fiscale féroce s'exerce sur le plan international. En tant qu'économie ouverte et de petite taille, la Suisse doit s'imposer dans ce climat concurrentiel et œuvrer activement à la définition des conditions de la concurrence. La réforme de l'imposition des entreprises III doit permettre à la Suisse de rester attrayante sur le plan fiscal et bien positionnée face à la concurrence internationale. Grâce à ses excellentes conditions générales et à ses taux d'imposition inférieurs à la moyenne en comparaison internationale, la Suisse est déjà très intéressante pour les activités dont la substance fiscale est élevée<sup>71</sup>.

Grâce aux investissements élevés réalisés dans la recherche et le développement, à ses Hautes écoles de classe mondiale et à son économie d'exportation de haute technologie très

---

<sup>71</sup> Cf *Mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse (3<sup>e</sup> réforme de l'imposition des entreprises)* : rapport intermédiaire de l'organe de pilotage à l'intention du DFF, Berne, 7 mai 2013.

compétitive, notre pays est extrêmement bien positionné, y compris dans le domaine du capital immatériel, qui revêt toujours plus d'importance<sup>72</sup>.

Cette politique économique axée sur l'amélioration des conditions économiques générales et le renforcement des facteurs de production correspond donc, dans une large mesure, à ce que d'autres pays de l'OCDE appellent une « nouvelle politique industrielle ». La Suisse tire donc très bien son épingle du jeu.

### **Amélioration des conditions-cadre et mesures de promotion économique par les cantons**

Le renforcement de la place économique suisse est au coeur des préoccupations de la promotion économique de la Confédération. Elle a notamment pour objectif d'améliorer les conditions-cadre nécessaires à un développement économique optimal. Ainsi, les instruments qu'elle mobilise ne se déploient pas seulement à l'échelle nationale (politique des PME et promotion à l'exportation), mais aussi au niveau régional lorsque cela s'impose, comme dans le cas de la politique régionale.

Cette différenciation spatiale permet de proposer des solutions sur mesure lorsque l'on souhaite promouvoir des systèmes d'innovation régionaux ou assurer de manière cohérente le transfert de savoir et de technologie, deux éléments essentiels<sup>73</sup> en vue du maintien d'une économie innovante.

Opérer dans un système économique territorialisé implique toutefois la mise en place d'une gouvernance verticale fonctionnelle dans laquelle se retrouvent les différents acteurs. Les cantons en tant qu'entités souveraines y jouent un rôle essentiel. Par les tâches dont ils ont la charge, en partenariat avec la Confédération, ils participent activement à l'existence de bonnes conditions-cadre pour la place économique de notre pays. Citons à cet effet la fiscalité des entreprises, la promotion économique, l'aménagement du territoire, les infrastructures de transports ou encore la formation.

Ainsi, une gouvernance verticale efficiente permet d'améliorer de manière significative la compétitivité d'une région, et donc du pays dans son ensemble<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Spyros Arvanitis, Heinz Hollenstein et David Marmet (2003). *La Suisse et l'économie fondée sur le savoir : Un point de la situation*, rapport sur les structures économiques n° 17, SECO.

<sup>73</sup> Cf OCDE (2011), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Editions OCDE.

<sup>74</sup> Cf. Conseil fédéral (2011), Message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015, Berne.

## 4.4 Conclusion

Même si des arguments théoriques en faveur d'une politique industrielle sélective peuvent être avancés, la mise en œuvre d'une telle politique pose d'énormes problèmes<sup>75</sup>. Concrètement, les informations dont l'Etat devrait disposer sur les avantages comparatifs, les économies d'échelle dynamiques, les retombées en termes de savoir, les débouchés en Suisse et à l'étranger, les contre-réactions des concurrents, etc., sont tellement encyclopédiques qu'il n'existe aucune garantie de succès<sup>76</sup>. A cela s'ajoute le risque de voir se diffuser des idées biaisées du fait de l'action des groupes d'intérêts. Ce sont surtout les acteurs établis qui peuvent se permettre un travail de lobby ou ceux qui ne pourraient subsister sur le marché sans le soutien de l'Etat.

La littérature scientifique consacrée à l'analyse des mesures de politique industrielle arrive à la conclusion qu'une politique industrielle sectorielle est, de manière générale, peu efficace<sup>77</sup>. L'influence de l'encouragement étatique s'avère minime voire inefficace, y compris dans les pays qui doivent souvent leurs réussites industrielles à une politique dirigiste (Japon p. ex.).

Même l'examen systématique des exemples de politiques gagnantes (p. ex. de formation de clusters) montre que, dans l'écrasante majorité des cas, l'influence politique n'a pas porté ses fruits.

Des études de cas portant sur la politique industrielle de certains pays montrent en outre que, souvent, les branches soutenues ne sont pas vraiment des branches porteuses, mais plutôt des branches présentant des problèmes structurels et dont les emplois doivent être sauvegardés.

Les études réalisées pour la Suisse confirment elles aussi que toute tentative d'influer sur les structures existantes, notamment par des mesures étatiques destinées à ralentir voire à stopper le changement structurel, aboutissent à de moins bons résultats à long terme que si l'on avait procédé aux adaptations nécessaires. Aucune autorité publique n'est mieux placée que le secteur privé pour juger du potentiel futur de telle entreprise ou de telle branche.

Vu les difficultés auxquelles est confronté l'Etat pour sélectionner des branches ou des entreprises, la conclusion s'impose de plus en plus à l'étranger qu'une politique industrielle misant sur les conditions-cadre est bien supérieure. Une telle politique cible directement les problèmes qui affectent la productivité dans certains secteurs et encourage, par exemple, l'accès aux travailleurs qualifiés, le transfert de savoir, des conditions-cadre favorables aux entreprises et les infrastructures. Toutefois, il est essentiel que toutes les branches puissent accéder aux mesures de promotion économique, de manière à ne pas charger l'Etat de sélectionner certaines entreprises ou branches, mais à permettre aux concurrents performants de s'imposer sur le marché.

---

<sup>75</sup> Si l'intervention est motivée par une défaillance du marché, il convient de toute façon, en premier lieu, de rectifier cette dernière ; les mesures de politique industrielle prises à ce titre ne seront jamais que des pis-aller.

<sup>76</sup> Cf. à ce propos Pack, Howard and Saggi, Kamal (2006). *The case for industrial policy : a critical survey*, Policy Research Working Paper Series 3839, The World Bank.

<sup>77</sup> Noland, Marcus et Howard Pack (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization : Lessons from Asia*. Institute for International Economics, Washington D.C.

## 5 Catalogue de mesures de politique économique

La politique économique suisse met l'accent sur le renforcement autonome de la compétitivité sur le plan intérieur. Dans sa politique de croissance et dans les rapports sur la croissance rédigés sous la nouvelle législature, le Conseil fédéral prévoit de nombreuses mesures visant à améliorer, à moyen et long terme, les conditions-cadre pour l'économie. Ces améliorations doivent profiter à tous les secteurs dans la même mesure. La politique de croissance de la Confédération vise en premier lieu à créer un cadre optimal afin que les entreprises, les centres de recherche et les Hautes écoles puissent prendre des initiatives et assumer leurs responsabilités. Le principe de subsidiarité a largement fait ses preuves en Suisse depuis des années.

En matière de politique économique, il convient d'être clairvoyant pour pousser les secteurs axés sur le marché intérieur à s'adapter dans la même mesure que les branches exportatrices. Outre la concurrence et l'ouverture de l'économie, qui sont les principaux facteurs de l'innovation entrepreneuriale, le succès de la politique de croissance se fonde sur l'accès à des facteurs de production en nombre suffisant et de grande qualité. Les entreprises doivent en outre avoir la possibilité de combiner ces facteurs dans le processus de production dans un cadre économique aussi favorable que possible.

Les éléments de la politique de croissance s'étendent bien au-delà du secteur industriel. Ils sont néanmoins importants pour ce secteur, car une rationalisation des structures dans les secteurs orientés vers le marché intérieur permet de réduire les charges du secteur industriel, notamment lorsqu'il s'agit de l'accès à la main-d'œuvre ou à des intrants meilleur marché. Le changement structurel et la concurrence sont les meilleurs « coaches santé » de l'industrie.

Là où, au niveau international, règnent une concurrence déloyale et des distorsions de la concurrence en raison des mesures de politique industrielle des autres pays, il n'existe pas d'instrument national pouvant contrer cet état de fait sans avoir pour conséquence de compromettre la politique économique qui a fait la prospérité de la Suisse. Par conséquent, dans le contexte international, la Suisse s'engage principalement en faveur de la création de conditions de concurrence équitables et intervient en cas d'entorse à ce principe dans les limites définies par le droit.

Sur la base de la présente analyse des mesures de politiques industrielles prises à l'étranger et engendrant des distorsions de la concurrence, et compte tenu de la Politique de croissance de la Confédération 2012-2015, il est possible de déterminer les trois champs d'action suivants dans la politique économique afin de renforcer la place industrielle suisse :

- (1) **Renforcer la concurrence** en favorisant la concurrence sur le marché intérieur, en ouvrant l'économie vers l'extérieur aussi pour les secteurs axés sur le marché intérieur, et en s'engageant en faveur de conditions de concurrence équitables au niveau international.
- (2) **Renforcer les facteurs de production**, en accroissant la disponibilité du capital humain (formation, recherche, innovation), du capital physique et du capital-savoir, et en poussant l'intégration des milieux de la recherche dans le cadre de participations internationales.
- (3) **Améliorer les conditions générales pour les entreprises**, en offrant des infrastructures de qualité, financées et peu coûteuses, en garantissant des finances publiques saines et des droits de propriété intellectuelle sur le plan international.

## Augmenter la productivité en renforçant la capacité d'innovation

Au-delà des mesures prévues dans les trois champs d'action, la promotion de la capacité d'innovation des entreprises est un moyen essentiel d'accroître la productivité. L'innovation résulte de l'activité des entreprises et est d'abord l'affaire de ces dernières. Cependant, la capacité d'innovation des entreprises est influencée par de nombreux facteurs. Les innovations ne dépendent pas seulement des efforts consentis par les entreprises, mais aussi de la politique économique nationale. La création de conditions-cadre favorables et la promotion d'un système de formation et de recherche performant jouent un rôle primordial pour la capacité d'innovation des entreprises existantes et la création de jeunes entreprises novatrices. Une forte concurrence et l'ouverture internationale des marchés sont en outre particulièrement importantes pour la Suisse, pays de petite taille. Elles permettent d'accroître la concurrence, ce qui encourage les agents économiques à trouver des solutions innovantes pour rester compétitifs au niveau international.

L'intégration sans entrave des entreprises aux chaînes de valeur ajoutée mondiales est de plus en plus essentielle à la capacité d'innovation. A cet effet, la Confédération dispose d'instruments concrets et performants, par exemple dans le cadre du transfert de savoir et de technologie ou de la coopération bilatérale en matière d'innovation, qui sont sollicités dans le développement du capital intellectuel (*knowledge based capital*) et facilitent une intégration efficace.

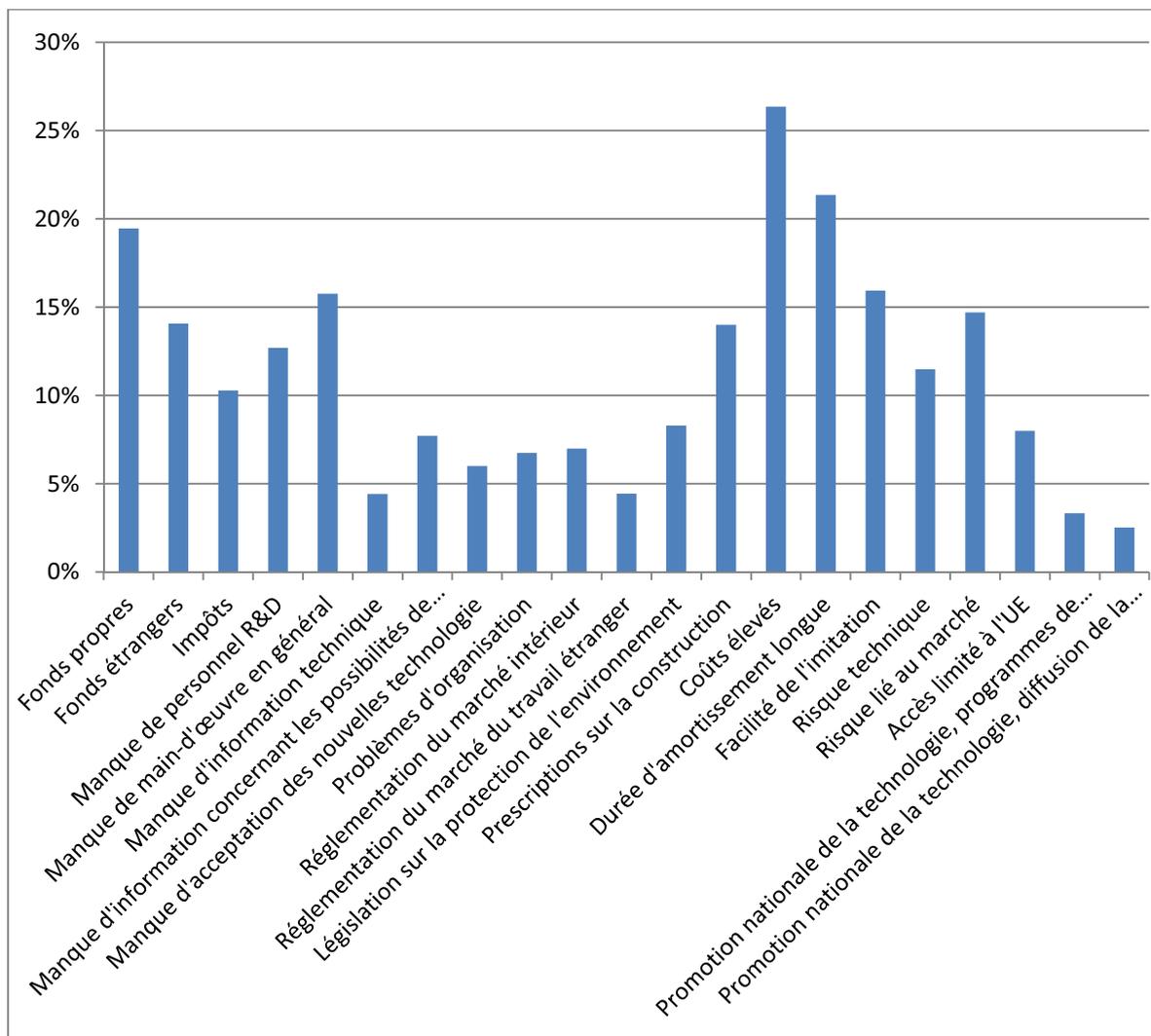
En Suisse, le soutien à l'innovation passe essentiellement par la création de conditions générales favorables en comparaison internationale. Parmi celles-ci, on compte un solide cadre monétaire et budgétaire, une politique fiscale et une politique du commerce extérieur et de la concurrence progressistes, mais aussi l'entretien et le développement d'infrastructures publiques ainsi qu'un système de formation et de recherche performant.

La dernière enquête sur l'innovation du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF)<sup>78</sup> montre que, vu les obstacles aux innovations qui existaient dans les années passées, le contexte s'est amélioré (cf. graphique 19 pour l'évaluation des obstacles en 2011). Aujourd'hui, il est globalement considéré comme favorable par les entreprises. Notamment, les réglementations étatiques et le manque de mesures de promotion étatiques qui avait été critiqués ont fortement perdu du terrain et ne jouent plus aujourd'hui qu'un rôle marginal. Enfin, le manque de personnel dans la recherche et développement continue de poser un problème d'ordre structurel, malgré l'immigration de main-d'œuvre qualifiée en provenance de l'UE. Enfin, les difficultés de financement représentent une barrière pour beaucoup d'entreprises, l'insuffisance de fonds propres étant un écueil surtout pour les petites entreprises.

---

<sup>78</sup> Rapport sur les structures économiques n° 49, *Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2011.*

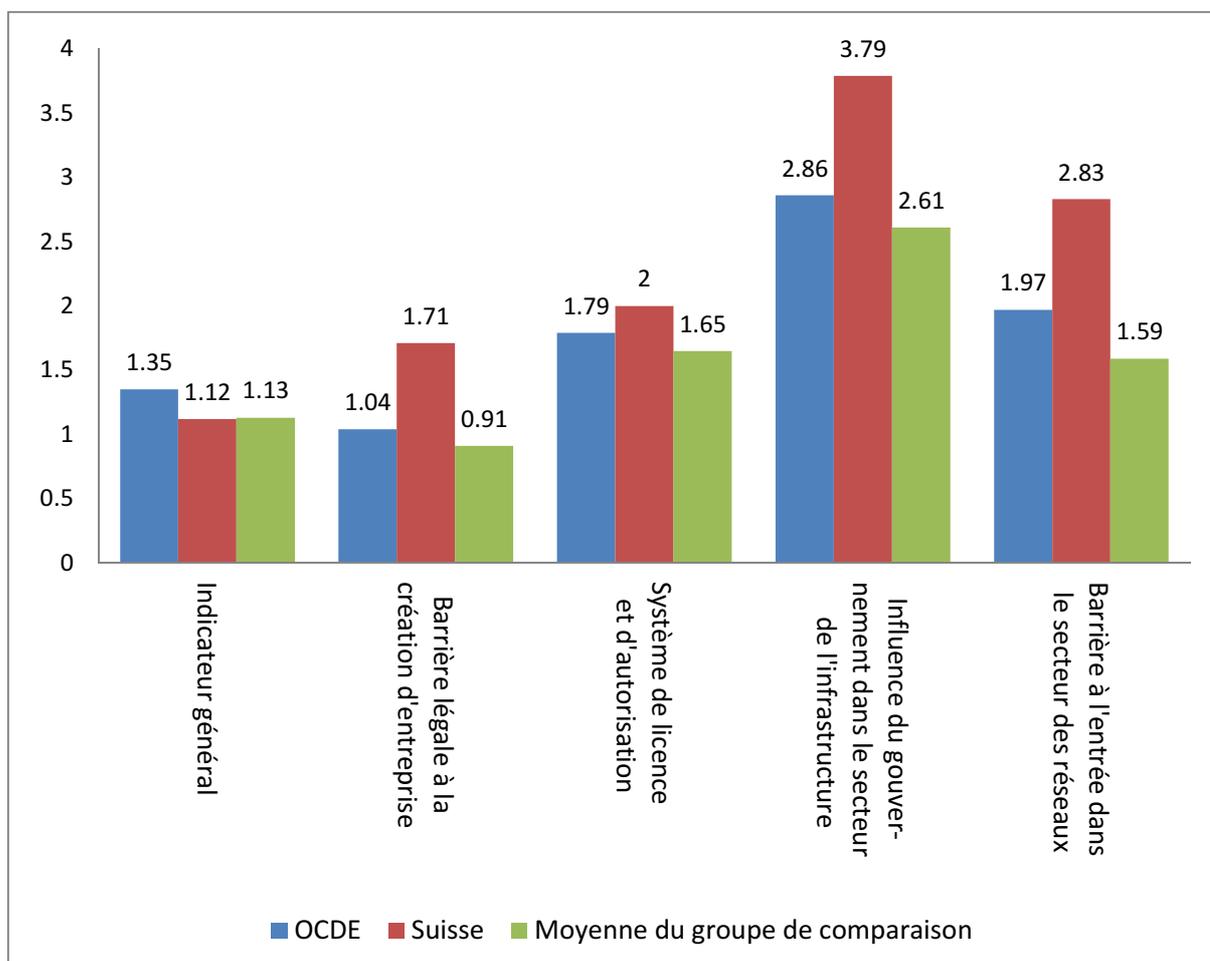
Graphique 19 : Obstacles à l'innovation en 2011 (pourcentage des entreprises examinées)



Source : KOF Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ

L'OCDE pointe d'autres faiblesses structurelles de la Suisse s'agissant de l'innovation en comparaison avec d'autres pays. Selon l'indicateur de réglementation de marché de produits de l'OCDE, ces faiblesses résultent surtout des obstacles juridiques à la création d'entreprise, de la grande influence de l'Etat dans le domaine des infrastructures et des barrières à l'entrée dans les industries de réseaux (cf. graphique 20). Les résultats relativement faibles concernant les exigences requises pour créer une entreprise sont particulièrement frappants et sont confirmés par le rapport « Doing Business » de la Banque mondiale qui classe la Suisse au 97<sup>e</sup> rang sur 180. Dans ce contexte, un régime des faillites plus favorable à l'entreprise est tout aussi déterminant. En principe, les améliorations administratives, pour autant qu'elles servent la capacité d'innovation des entreprises, sont abordées dans le cadre des mesures d'allégement administratif des entreprises prises par le Conseil fédéral.

**Graphique 20 : Indicateur de réglementation de marché de produits – la Suisse en comparaison internationale (plus les valeurs sont faibles, plus l’environnement est favorable)**



Source : Base de données de l'OCDE concernant la régulation du marché de produits<sup>79</sup>

### **Le transfert de savoir, pilier des mesures de la Confédération en matière d'innovation**

La coopération au sein des activités d'innovation avec d'autres entreprises ou institutions actives dans le secteur du savoir contribue de façon essentielle à la capacité d'innovation des entreprises. Selon l'enquête sur l'innovation du KOF, la Suisse se situe seulement dans la moyenne pour ce qui est de la part des entreprises participant à des coopérations en matière d'innovation. Avec le développement de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), qui encourage le transfert de savoir et de technologie entre les entreprises et les Hautes écoles, la Confédération a renforcé la coopération ces dernières années. Le but est de mettre en adéquation les intérêts et les objectifs des chercheurs avec ceux de l'économie, ce qui est particulièrement important pour les PME, car ces dernières ne sont souvent pas en mesure de faire de la recherche et développement. La CTI met à la

<sup>79</sup> L'échelle s'étend de 0 à 6, une valeur élevée représentant des restrictions plus grandes. Le groupe de référence comprend l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Norvège, Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse dans la même proportion.

disposition des Hautes écoles et des entreprises une structure de coopération performante, en assurant de manière compétente, efficace et novatrice l'interface entre les activités de recherche appliquée et de développement des Hautes écoles et les entreprises.

D'étroites relations entre l'industrie et les Hautes écoles sont un facteur important pour la compétitivité d'un pays au sein des chaînes de valeur ajoutée mondiales. Cet aspect est pris en considération à l'échelle de la Confédération grâce à différentes mesures. Par exemple, la CTI favorise le transfert de savoir et de technologie par l'intermédiaire des réseaux thématiques nationaux (RTN) et des conseillers en innovation pour les entreprises. En outre, au niveau de la Confédération, la base légale pour un parc suisse d'innovation a été créée. Ce parc permettra de réunir dans la même infrastructure les acteurs de l'innovation et favoriserait ainsi les échanges entre eux.

A l'image des activités de la CTI, les programmes internationaux comme celui de l'Agence spatiale européenne (ESA) renforcent également de manière subsidiaire l'économie suisse, d'une part grâce à la concurrence ouverte entre les 20 membres de l'ESA à laquelle la Suisse doit faire face, d'autre part grâce à l'accès facilité aux autres marchés internationaux que permet le programme de coopération de l'ESA avec les agences spatiales des Etats partenaires.

## 5.1 Renforcement de la concurrence

### a) Réformes structurelles du marché intérieur

Ces dernières années, l'emploi a augmenté en Suisse, surtout dans les secteurs axés sur le marché intérieur. Contrairement à l'industrie, sur le marché intérieur, la hausse de la demande dans plusieurs branches se caractérise plutôt par la croissance de l'emploi que par l'augmentation de la productivité. Il convient cependant de noter que, dans de nombreux secteurs du marché intérieur, les hausses de productivité sont difficiles à réaliser et sont souvent mesurées de façon peu fiable. Le rapport de croissance<sup>80</sup> du Conseil fédéral attribue à ces glissements entre secteurs économiques la baisse tendancielle attendue de la croissance de la productivité générale du travail.

Les glissements structurels représentent une charge pour les secteurs d'exportation productifs dans la mesure où les ressources disponibles dans le pays, à commencer par la main-d'œuvre, se raréfient. A cela s'ajoute le fait que les prestations intermédiaires – très chères en comparaison internationale – fournies par des secteurs domestiques à d'autres branches tournées vers le marché intérieur pèsent d'un poids particulièrement lourd sur la productivité. A titre d'exemple, on peut citer l'agriculture et la construction, qui produisent des biens de consommation intermédiaire très coûteux pour la restauration ou le secteur touristique.

Si l'on parvient à faire jouer davantage la concurrence sur le marché intérieur, le problème de l'augmentation relative de secteurs des services qui, en comparaison, ne sont pas productifs, s'estompera. Les entreprises productives et exportatrices en profiteront largement.

Le rapport de croissance du Conseil fédéral considère le développement du secteur de la santé et la formulation d'une stratégie nationale en la matière comme un défi concret pour le marché intérieur. La forte croissance de l'emploi dans ce secteur ces dernières années n'est pas préoccupante tant que, d'un point de vue national, il ne s'ensuit pas des surcapacités et

<sup>80</sup> <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=fr>.

que les ressources en personnel tout comme l'engagement de capitaux sont utilisés de la manière la plus efficace possible.

La poursuite de la réforme de la politique agricole a aussi une importance primordiale. Des enquêtes relatives aux effets d'un accord de libre-échange avec l'EU ont précédemment montré que les réformes agricoles présentaient un potentiel non négligeable de croissance du PIB ; on peut s'attendre à ce que des mesures purement nationales soient déjà à même de faire fructifier sensiblement ce potentiel.

L'évolution vers la société de l'information et la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral en la matière sont également déterminantes. Dans la marche vers la société du savoir, l'implémentation des technologies de l'information et de la communication modernes au moment opportun revêt une importance capitale. Dans ce domaine, notamment en ce qui concerne l'utilisation de ces technologies dans les rapports entre les entreprises et le gouvernement (« B2G », « Business to Government »), la Suisse est en retard en comparaison internationale selon les estimations disponibles. Mentionnons à cet égard une série de réformes s'adressant aux PME, notamment dans le domaine de l'allégement administratif (décompte d'impôts électronique, dédouanement électronique, p. ex.).

## **b) Ouverture internationale**

Dans le cadre de la « nouvelle mondialisation », l'accès aux intrants internationaux bon marché dans les chaînes de valeur ajoutées mondiales devient un facteur compétitif de plus en plus déterminant, notamment pour un pays aux salaires élevés comme la Suisse. Du point de vue de la politique économique extérieure, il s'agit d'améliorer l'accès au marché à l'échelle mondiale, notamment par l'extension et la consolidation du réseau d'accords de libre-échange, ainsi que d'entretenir et d'approfondir les relations avec l'EU. Après l'acceptation de l'initiative « Contre l'immigration de masse », celles-ci doivent prendre un nouveau départ, les derniers accords prévus ayant été suspendus (p. ex. l'accord dans le domaine de l'électricité et de l'énergie). La forte croissance dans les pays émergents a aidé beaucoup d'entreprises industrielles à contrer les nombreux désavantages du franc fort grâce à l'accroissement du volume des ventes.

L'ouverture internationale au moyen d'accords de libre-échange est en partie limitée par la position défensive adoptée par la Suisse quant à la libéralisation du commerce agricole. Cette position rétrécit également les perspectives d'exportation du secteur agroalimentaire. Le développement de la politique agricole devrait donc s'imposer comme une mesure importante de politique intérieure dans le contexte de l'ouverture internationale.

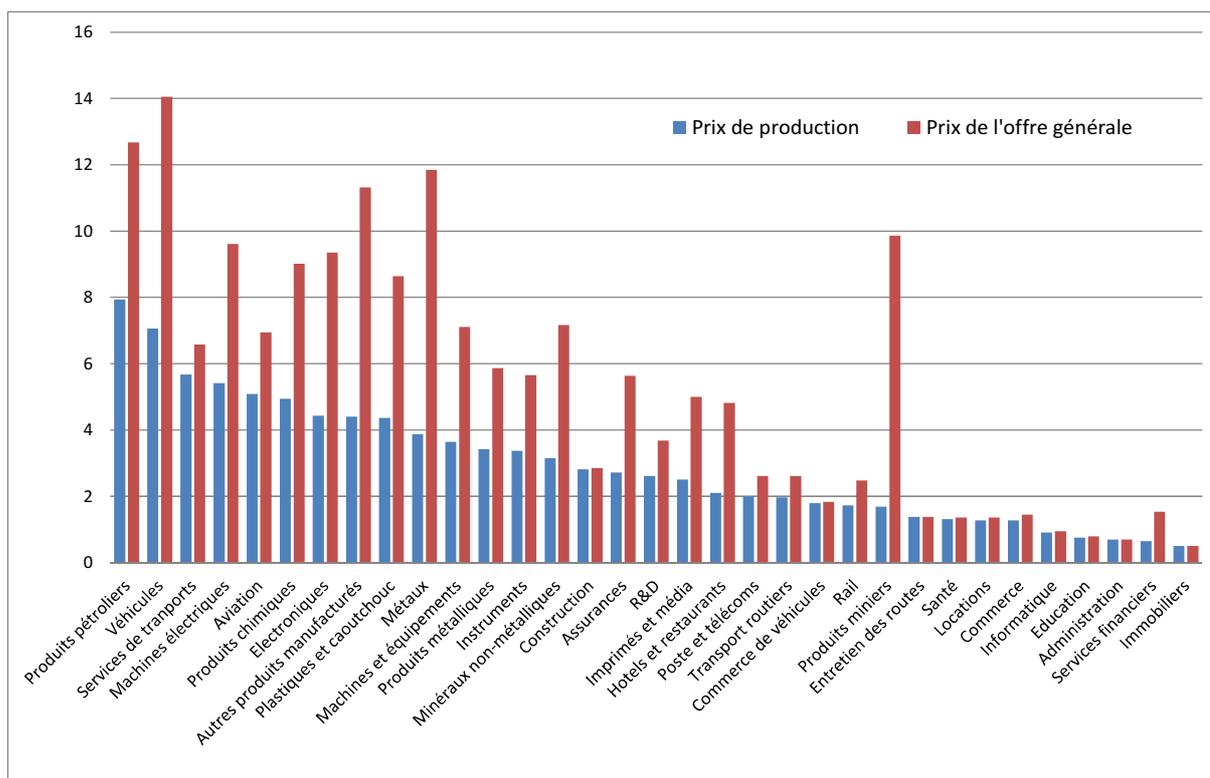
### ***Potentiel en matière d'importation***

Comparé à la valeur qu'elle crée, l'industrie supporte des coûts de personnel, d'énergie et d'autres coûts administrés par l'Etat relativement faibles, mais s'acquitte de frais de matériel plus élevés. C'est pourquoi elle profiterait plus que d'autres branches économiques de bas prix à l'importation. Cela s'explique par le fait que l'industrie importe beaucoup plus d'intrants que le secteur des services. Les baisses de prix pourraient se répercuter sur les exportations et ainsi renforcer la compétitivité de l'industrie helvétique. Alors que les exportateurs qui pâtissent du franc fort, les entreprises important de nombreux intrants en provenance de l'étranger peuvent baisser leurs coûts de production. Compte tenu de la persistance du cours du franc à un niveau élevé, il convient donc de chercher à épuiser immédiatement tous les potentiels en matière d'importation et d'exportation.

Des enquêtes du SECO confirment cette estimation. Le graphique 21 montre comment une baisse de 15 % des prix à l'importation pourrait faire baisser les prix à la production<sup>81</sup> ou de l'offre globale<sup>82</sup> en Suisse. Ainsi, du fait du taux élevé d'importations, la fluctuation de change totale de 15 % de la catégorie « véhicules », par exemple, se répercuterait presque en totalité sur l'offre globale nationale de véhicules (14 %). Pour ce qui est de la production de véhicules du marché intérieur, la baisse des prix à la production pourrait encore afficher un bon 7 %.

En ce qui concerne le potentiel des exportations, la politique suisse en matière de libre-échange joue un rôle primordial. Sans compter les relations de libre-échange qu'il entretient avec l'UE et l'AELE, notre pays dispose de 28 accords de libre-échange. Ces accords ont permis de faire fortement baisser les droits de douane pour les produits industriels, ce qui rend plus avantageux les coûts d'acquisition à l'étranger et favorise les exportations de biens industriels. Grâce aux accords de libre-échange, les exportateurs suisses obtiennent un meilleur accès à des marchés qui comptent plus de 2 milliards de consommateurs et réalisent un PIB de plus de 22 000 milliards de francs. En 2013, ces accords ont recouvert 22,6 % du total des exportations suisses, ce qui représente 51 % des exportations suisses vers les marchés situés en dehors de l'UE.

**Graphique 21 : Conséquences de prix à l'importation faibles (baisse des prix de divers produits en cas de baisse des prix à l'importation de 15 %).**



Source : OFS, tableau des entrées-sorties 2008, calculs propres

<sup>81</sup> Prix à la production aux premiers stades de commercialisation d'un bien, lors de la vente par le producteur (prix départ usine)

<sup>82</sup> Les prix de l'offre globale sont calculés sur la base d'une pondération des prix à la production en suisse et des prix des importations directes.

### **c) Engagement en faveur de conditions de concurrence équitables au niveau international**

Si un pays prend des mesures de politique industrielle afin de conférer un avantage concurrentiel à ses branches ou ses entreprises, il n'existe pas, comme mentionné au chapitre 3, d'instrument national pouvant contrer ces dommages sans compromettre la compétitivité de l'économie suisse. Les autorités en matière de concurrence ont elles-mêmes du mal à combattre de tels comportements car elles ne peuvent agir qu'au niveau national. La Suisse, qui est fortement intégrée à l'économie internationale, a particulièrement intérêt à s'engager pour une meilleure collaboration dans le cadre de sa politique de la concurrence et promeut la création et le respect de conditions de concurrence équitables. Quand ces conditions ne sont pas respectées, elle prend toutes les mesures nécessaires au sein de partenariats internationaux pour lutter contre les pratiques déloyales.

#### **Les mécanismes d'examen par les pairs de l'OCDE<sup>83</sup>**

Dans le cadre de l'examen par les pairs de l'OCDE, les différentes politiques d'un pays sont analysées par les autres membres. Il en résulte des recommandations plus ou moins contraignantes. Les examens par les pairs de l'OCDE sont un précieux instrument de coopération au niveau international et peuvent largement contribuer à ce que les conditions-cadre permettent une concurrence loyale au niveau mondial grâce à des recommandations émises par des spécialistes.

Par exemple, la Suisse a participé activement aux discussions du Comité de la concurrence, qui ont donné naissance à un large projet visant à débattre des difficultés rencontrées par les autorités en matière de concurrence. Les discussions ont montré que l'intégration croissante de l'économie mondiale a conduit à une multiplication des pratiques transfrontalières anticoncurrentielles. Or les autorités en matière de concurrence disposent de peu de marge de manœuvre pour mettre en œuvre les lois nationales. Il est donc de plus en plus nécessaire d'échanger des informations entre autorités et de mettre en place des coopérations allant au-delà de la collaboration informelle. Les discussions avaient pour objectif d'améliorer les instruments et les pratiques en vigueur en matière de collaboration. Dans ce contexte, le thème de l'échange d'informations confidentielles, par exemple les renseignements fournis par les entreprises dans le cadre d'une procédure, a dominé les débats<sup>84</sup>.

#### **Mesures dans le cadre de l'OMC<sup>85</sup>**

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui constitue la clef de voûte juridique et institutionnelle du système commercial multilatéral, est la seule organisation internationale à régler les relations commerciales des Etats au niveau mondial. La mise en œuvre des règles de l'OMC est entre autres assurée par le mécanisme de règlement des différends. Cette possibilité est particulièrement importante pour les petits Etats, tels que la Suisse, parce qu'elle ne fait pas appel à la loi du plus fort. Grâce à son système de règles contraignantes, l'OMC contribue largement à réduire le protectionnisme. Des outils promouvant la transparence dans les politiques commerciales nationales permettent en outre d'éviter les

---

<sup>83</sup> OCDE (2012), *Réformes économiques : objectifs croissance 2012*, OECD Publishing.

<sup>84</sup> Cf. Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, sur mandat du Conseil fédéral (2012), rapport sur la politique économique extérieure 2012, message concernant des accords économiques internationaux et rapport sur les mesures tarifaires prises en 2012.

<sup>85</sup> Bora, Lloyd, Pangestu : *Industrial Policy and the WTO*.

litiges. Par ailleurs, l'instrument de l'examen de la politique commerciale soutient la mise en œuvre des accords de l'OMC en favorisant la transparence.

Chaque accord économique préférentiel qui est notifié au secrétariat de l'OMC est ensuite examiné par le Comité des accords commerciaux régionaux ou le Comité du commerce et du développement de l'OMC pour des raisons de transparence. En septembre 2013, les accords entre les Etats de l'AELE et le Pérou, le Monténégro, l'Ukraine et Hong Kong ont été soumis à cet examen.

Grâce aux règles et aux obligations en vigueur à l'OMC, les gouvernements se sont jusqu'à présent opposés à l'introduction à grande échelle de mesures protectionnistes en dépit d'un contexte économique difficile. Néanmoins, une enquête de l'organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC a montré que, ces dernières années, de plus en plus de mesures causant des distorsions commerciales avaient été prises.

### **Mesures prises dans le cadre d'accords de libre-échange et de traités bilatéraux**<sup>86, 87</sup>

En concluant des accords de libre-échange qui comprennent les marchés publics, la Suisse peut s'assurer l'accès au marché pour un segment important de l'économie dans des pays qui n'ont pas signé l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP). Cet accès est accordé sur la base de la réciprocité et en principe selon le modèle des dispositions de l'AMP. Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Chili reprend le champ d'application matériel de l'AMP et en partie celui de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics (p. ex. au niveau des communes) dans les relations qu'entretient la Suisse avec un pays qui n'est pas partie à l'AMP. Les accords de libre-échange avec le Mexique, la Colombie, le Pérou, l'Ukraine, ainsi qu'avec les Etats du Conseil de coopération du Golfe, le Panama et le Costa Rica (ces trois derniers accords ne sont pas encore entrés en vigueur) contiennent également des dispositions relatives à l'accès au marché.

### **Accord de coopération avec l'UE en matière de concurrence**

Du fait des relations étroites qu'entretiennent la Suisse et l'UE sur le plan économique, des mesures efficaces contre les restrictions transfrontalières à la concurrence sont de rigueur. Cependant, en l'absence d'une base formelle de collaboration, les autorités en matière de concurrence ne pouvaient, jusqu'à présent, pas coopérer de façon satisfaisante. Dans ce contexte, les dispositions du droit des cartels n'étaient pas appliquées de manière adéquate. C'est pourquoi, la Suisse et l'UE ont signé un accord de coopération le 17 mai 2013, afin de tirer pleinement profit de la mise en œuvre efficace des dispositions relatives à la concurrence, y compris dans les affaires transfrontalières.

La collaboration consiste notamment en l'échange d'informations confidentielles entre les autorités en matière de concurrence (à des conditions précisément définies) et en d'autres mesures comme des consultations ainsi que la courtoisie active et passive<sup>88</sup>. En outre, les

---

<sup>86</sup> Cf. Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, sur mandat du Conseil fédéral (2012), rapport sur la politique économique extérieure 2012, message concernant des accords économiques internationaux et rapport sur les mesures tarifaires prises en 2012.

cf. Marianne Abt (2009), *Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU*, étude du SECO : [www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de).

Si un événement qui a pour conséquence de nuire à la concurrence sur le territoire d'un partenaire de coopération survient sur le territoire d'un autre partenaire de coopération, celui-ci traite l'affaire selon son propre régime de concurrence, mais dans l'intérêt de son partenaire de coopération (courtoisie

autorités en matière de concurrence pourront coordonner leurs perquisitions. L'échange d'informations et de preuves est organisé dans la convention selon un système en cascade, la transmission d'information étant soumise à des exigences qui se mesurent au niveau de confidentialité. Les procédures vont d'un échange informel jusqu'à la possibilité de refuser la transmission d'informations. En ce qui concerne l'utilisation des informations, le principe de la spécificité prévaut : seule l'autorité qui obtient l'information peut l'utiliser et ce, seulement en application de son propre droit des cartels. Les autorités en matière de concurrence, qui sont soumises au secret de fonction, sont tenues de traiter les données demandées et reçues de façon confidentielle.

Afin de maintenir un accès sans entrave au marché unique de l'UE pour les entreprises suisses et internationales ayant leur siège en Suisse et exportant leurs produits sur le marché européen, il est important de maintenir l'équivalence des législations des différents secteurs couverts par l'Accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité. Des divergences entre les législations suisse et européenne peuvent aboutir au retrait du secteur en question, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la compétitivité et la localisation des entreprises concernées.

## 5.2 Renforcement des facteurs de production

La prospérité des branches économiques – que celles-ci soient tournées vers l'exportation ou le marché intérieur – ne repose pas uniquement sur la concurrence et sur l'ouverture internationale. Un accès sans entrave aux facteurs de production est également un élément important. Les facteurs de production sont le travail, le capital (c.-à-d. les moyens de production tels que les machines, les routes, etc.), mais également le capital immatériel, notamment les brevets) et le sol (à l'heure actuelle, le terme plus générique « ressources naturelles » semble toutefois plus approprié).

### a) Capital humain

Ces dernières années, grâce à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>89</sup> conclu entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres, les entreprises suisses ont pu couvrir rapidement et sans bureaucratie leurs besoins croissants en main-d'œuvre qualifiée en recrutant du personnel étranger. A cette option s'ajoute la possibilité de recruter de la main-d'œuvre qualifiée en provenance d'Etats tiers. La libre circulation des personnes avec l'UE était par conséquent un maillon fort de la politique de croissance. A la suite de l'adoption de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », les nouvelles dispositions constitutionnelles prévoient de limiter l'immigration par des plafonds et des contingents. Le nouveau texte constitutionnel n'indique ni la taille de ces contingents ni qui les fixe et les attribue, ni les critères selon lesquels ils sont attribués. Les modalités doivent maintenant être réglées à l'échelon de la loi. Les nouvelles dispositions constitutionnelles donnent trois ans au Conseil fédéral et au Parlement pour procéder à la mise en œuvre.

L'immigration est un apport indispensable qui augmente la flexibilité du marché suisse de la main-d'œuvre qualifiée. Il est toutefois très difficile de prévoir l'évolution à long terme de l'immigration. Quel que soit le volume exact de l'immigration, il faudra, ces prochaines

---

active). La courtoisie passive consiste à prendre en considération de manière générale les intérêts de l'autre partie lors de la mise en œuvre des règles de la concurrence sur son propre territoire.

<sup>89</sup> RS 0.142.112.681

années, mieux exploiter graduellement le potentiel de main-d'œuvre indigène qu'aujourd'hui. La main-d'œuvre qualifiée indigène est le véritable terreau de notre économie.

Le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016 est la clé de voûte des mesures visant à renforcer le capital humain. Ces dernières années, la Confédération a massivement augmenté les moyens dévolus à la formation. Alors que les dépenses fédérales pour la formation, la recherche et l'innovation (FRI) s'élevaient à 17 milliards de francs durant les années 2000 à 2003, elles se montent à quelque 26 milliards de francs pour la période 2013-2016. Le domaine FRI représente donc aujourd'hui le quatrième poste de dépenses du budget de la Confédération. Compte tenu du fort engagement des milieux politiques en faveur de la formation, le financement paraît assuré dans les années à venir.

Dans le rapport de base « Du personnel qualifié pour la Suisse », le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR, anciennement Département fédéral de l'économie [DFE]) a par ailleurs lancé, en 2011, une initiative dont l'objectif est de permettre à la Suisse de couvrir sa demande en personnel qualifié jusqu'en 2020 en faisant davantage appel à la population suisse. Ceci grâce, d'une part, au relèvement du niveau de qualification ou à la requalification de la population en continu et, d'autre part, à l'activation des potentiels inexploités dans la population active suisse.

## **b) Capital physique**

Un bas niveau d'imposition sur le revenu du capital tend à attirer des investisseurs. L'augmentation de l'intensité capitalistique qui en résulte entraîne une hausse de la productivité du travail et, par extension, des revenus. Etant donné l'important excédent d'épargne et le bas niveau des taux d'intérêts réels en Suisse, l'aspect quantitatif de l'approvisionnement en capitaux ne pose en principe aucun problème. Toutefois, la qualité des capitaux disponibles en Suisse a son importance. Au-delà de l'accroissement de l'intensité capitalistique dans la production, des conséquences positives peuvent apparaître en termes de croissance, avant tout lorsque les capitaux entrants et l'épargne domestique sont investis à long terme dans du capital physique (capital réel)<sup>90</sup>. Ce type de placements de capitaux profite à la Suisse notamment lorsque le progrès technique contribue aux investissements en capital réel (*embodied technical progress*) et lorsque les investissements directs étrangers entraînent une amélioration organisationnelle en Suisse (innovation des processus, nouveaux modèles commerciaux, etc.). Concernant les investissements au niveau des grands groupes, la présence en Suisse d'entreprises ayant des activités novatrices à forte valeur ajoutée est importante. Il faut en effet éviter que la place économique suisse ne soit réduite aux services de vente et d'assemblage final. Le capital financier qui entre en Suisse et en ressort en tant que tel génère également de la valeur ajoutée. Toutefois, la politique fiscale ne devrait pas être évaluée uniquement au regard des intérêts de la place financière. A cet égard, il faut avant tout tenir compte des effets positifs qu'elle peut avoir sur ce type d'investissements en capital réel.

La réforme de l'imposition des entreprises III vise à préserver l'attrait fiscal de la Suisse et à renforcer la place économique et la capacité d'innovation de notre pays. Elle se fonde sur des mesures fiables du point de vue légal, équilibrées sur le plan financier et acceptées à l'échelle internationale. L'organisation de projet regroupant le Département fédéral des

---

<sup>90</sup> Dans le cadre du Rapport sur les structures économiques 2012, le SECO a récemment fait analyser de manière approfondie le rôle du secteur financier suisse sous cet angle au moyen de cinq études. Cf. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00038/01787/index.html?lang=fr>.

finances (DFF) et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a publié son rapport le 19 décembre 2013. Dans ce document, elle précise les paramètres fiscaux et budgétaires de la réforme et évalue diverses mesures. Elle recommande actuellement d'introduire une taxation privilégiée des produits de licence (*licence box*) et de continuer à examiner la possibilité de créer, au niveau fédéral et cantonal, un modèle d'impôt restreint portant sur le bénéfice corrigé des intérêts. Utilisés par plusieurs pays membres de l'OCDE, ces deux instruments permettront à la Suisse de rester compétitive en ce qui concerne les activités d'entreprises particulièrement mobiles. En outre, l'organisation de projet recommande de supprimer le droit de timbre d'émission sur le capital propre et d'approfondir l'examen des mesures touchant l'impôt cantonal sur le capital. Enfin, elle conseille aux cantons de modifier le barème de leur impôt sur le bénéfice si nécessaire, de manière à préserver leur compétitivité au niveau international. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport. Il définira sa position uniquement sur la base des résultats de la consultation en cours puis chargera le DFF d'élaborer un projet de loi destiné à la consultation.

### **c) Valeurs patrimoniales immatérielles : vers une économie du savoir**

A l'avenir, la concurrence internationale devrait se jouer davantage au niveau de certaines activités (*trade in tasks*), moins au niveau des produits (cf. chap.1.5). La spécialisation dans les activités à haute valeur ajoutée signifie ici que les coûts de fabrication des composants utilisés perdent en importance. Par contre, le fait qu'une innovation en matière de processus ou de produits (conception) ait pour origine la Suisse et que les services de haute qualité puissent être fournis par notre pays après la vente va devenir de plus en plus un enjeu d'importance<sup>91</sup>. La société du savoir gagne du terrain dans toutes les branches et à tous les niveaux de la chaîne de valeur ajoutée. Le regroupement des domaines économie, formation et recherche au sein du nouveau DEFR en 2013 répond à cette évolution et œuvre à ce que les conditions-cadre au niveau fédéral puissent être définies de manière optimale pour toute la chaîne de valeur ajoutée.

En ce qui concerne le développement du capital immatériel (*knowledge based capital*), il est primordial de trouver un équilibre judicieux entre qualification et formation. La formation professionnelle duale porte un grand potentiel de concurrence et d'innovation, ceci vaut tout particulièrement aussi pour la formation professionnelle du degré tertiaire. La formation professionnelle supérieure est résolument axée sur les besoins du marché du travail. La filière de formation professionnelle offre de bonnes perspectives d'emploi et de rémunération et permet aussi, par effet de perméabilité, l'accès au secteur tertiaire. Grâce à la formation professionnelle supérieure, il est possible de se qualifier pour des postes à responsabilités, qu'ils soient de spécialistes ou de cadres. Elle encourage donc aussi l'entrepreneuriat en Suisse. Quiconque souhaite par exemple obtenir une maîtrise fédérale est interrogé non seulement sur les apprentissages techniques, mais aussi dans les domaines de la gestion, du droit économique, de la gestion de projet ou du marketing. Les bases sont ainsi jetées pour la création d'une PME.

Dans la marche vers la société du savoir, l'implémentation des technologies de l'information et de la communication (TIC) modernes au moment opportun revêt une importance capitale. Il ressort des enquêtes menées par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ que les acteurs économiques en Suisse sont de bons utilisateurs de ces technologies. Le tableau s'avère tout autre si l'on examine l'utilisation des TIC sous l'angle des rapports entre les entreprises et le gouvernement (B2G, *Business to Government*). Selon les évaluations disponibles, dans ce domaine, la Suisse accuse du retard en comparaison internationale.

---

<sup>91</sup> Dans ce contexte, il va être encore plus important de protéger la marque Suisse à l'avenir.

C'est pourquoi, dans le cadre de sa stratégie de mars 2012 pour une société de l'information en Suisse, le Conseil fédéral a fixé l'objectif stratégique suivant en matière de développement économique : « Les TIC contribuent à rendre l'espace économique suisse innovant et compétitif sur le plan international. »

L'une des tâches essentielles de l'Etat dans le domaine des TIC consiste à définir des conditions-cadre et des conditions de concurrence qui favorisent l'utilisation des TIC. Il convient de se demander principalement si l'on est en mesure de pérenniser la bonne infrastructure TIC dont bénéficie actuellement la Suisse. Afin de couvrir les besoins croissants en large bande, plusieurs acteurs (entreprises électriques, câblo-opérateurs, opérateurs de téléphonie mobile, Swisscom, etc.) développent ou perfectionnent leurs réseaux. Les investissements effectués concernent diverses technologies de raccordement (FTTH, FTTS, LTE, etc.). Actuellement, le déploiement de ces réseaux de nouvelle génération s'effectue surtout sous l'impulsion du marché et, si l'on observe une certaine dynamique d'investissement, celle-ci ne garantit pas automatiquement partout un bon fonctionnement de la concurrence. Il faut donc s'attendre à des goulets d'étranglement monopolistiques face auxquels le droit suisse des télécommunications n'a pour l'heure aucune parade à opposer.

Les efforts consentis dans la formation sont tout aussi importants pour éviter notamment que se creuse un fossé numérique entre, d'une part, les groupes de population qui utilisent les TIC et, d'autre part, ceux qui n'y ont pas accès. Personne ne conteste en revanche que l'Etat lui-même doit proposer des solutions TIC exemplaires dans les échanges avec l'administration. Ces développements concourent résolument à l'allègement administratif.

#### **d) Coopération internationale en matière de recherche pour préserver le capital immatériel**

La participation à la construction de l'espace de recherche et d'innovation européen est l'une des activités clés de la Confédération dans la collaboration internationale en matière de recherche. Partant, la Suisse participe avec grand succès – depuis 1986 à travers des projets spécifiques et, depuis 2004, en tant qu'Etat associé – aux programmes-cadre de l'UE pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration<sup>92</sup>. Chaque programme-cadre pluriannuel de l'UE pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration est un instrument clé de l'UE pour promouvoir la recherche et le développement, et met à disposition d'importants moyens financiers à cet effet. Les programmes-cadre de recherche de l'UE couvrent la quasi-totalité de la chaîne de valeur ajoutée, depuis la recherche fondamentale jusqu'aux projets de démonstration ; la nouvelle génération de programmes Horizon 2020 encourage avec encore plus d'acuité l'innovation et la collaboration entre la recherche et l'industrie. Par ailleurs, Horizon 2020 intègre plusieurs autres programmes d'encouragement et institutions de l'UE qui constituaient jusqu'ici (et jusqu'à fin 2013 encore) des entités dissociées.

La coopération entre la Suisse et l'UE dans les programmes-cadres de recherche de l'UE a connu un développement extrêmement positif, notamment depuis l'association de la Suisse. La Suisse figure parmi les pays les mieux placés en termes de taux de réussite, de nombre de participations, de projets coordonnés et de fonds obtenus. Rien que dans la 7<sup>e</sup> génération de programmes, lancée en 2007, les participants suisses à des projets ont réussi à lever 1,56 milliards de francs de fonds d'encouragement des PCR, ce qui fait des programmes-

<sup>92</sup> Cf. le message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'Union européenne pendant les années 2014 à 2020 (FF 2013 1759).

cadres de recherche de l'UE la deuxième source de financement public de la recherche et développement en Suisse (derrière le Fonds national suisse). Au total, les projets européens réalisés en Suisse entre 1992 et 2012 ont été soutenus à hauteur de plus de 3,3 milliards de francs. Depuis son association en 2004, la Suisse bénéficie en outre d'un retour financier positif : grâce à la qualité de leurs propositions de projet, les participants suisses sont parvenus à capter des financements européens, alloués sur concours, pour un montant supérieur à celui versé par la Confédération au titre de la contribution obligatoire à l'UE.

L'association Euresearch, mandatée par le SEFRI, soutient également les partenaires suisses de recherche et d'innovation dans leur intégration aux programmes-cadres de recherche de l'UE. Par des conseils, des événements visant créer des partenariats et l'intégration de la Suisse au réseau de contact en ligne *Enterprise Europe Network* (EEN), elle informe les entreprises et est coresponsable des bons résultats de la recherche suisse dans les générations de programmes mises en œuvre jusqu'ici.

La Confédération met non seulement l'accent sur l'Europe, mais promeut la collaboration au niveau mondial en matière de science et de technologies entre les Hautes écoles et les institutions suisses actives dans la recherche et l'innovation et leurs équivalents étrangers. Elle met en œuvre ce soutien d'une part en participant à de nombreuses organisations de recherches et, d'autre part, en développant et en favorisant les partenariats bilatéraux entre des pays et des régions choisis<sup>93</sup>

#### **e) Coopération bilatérale en matière d'innovation**

Dans les chaînes de valeur mondiales, les PME innovantes qui contribuent aux exportations de grandes entreprises en tant que fournisseurs ont une importance particulière<sup>94</sup>. La coopération bilatérale en matière d'innovation de la Confédération est alors décisive. Les forums bilatéraux de l'innovation et des manifestations de réseautage permettent de créer, en collaboration avec les associations économiques, des plateformes de contact internationales pour les PME suisses. La coopération bilatérale en matière d'innovation avec l'Allemagne (mission économique, scientifique et technologique en Allemagne, forums de l'innovation) ou l'initiative helvète-suédoise pour l'innovation (*Swiss-Swedish Innovation Initiative*, SWII) en sont des exemples. Les PME très actives dans la recherche peuvent concourir pour obtenir des fonds afin de mener à bien des projets nés de ces coopérations, par exemple au titre des actions fondées sur l'art. 185<sup>95</sup> « Ambient and assisted living, AAL » et d'Eurostars. Leur intégration aux échanges internationaux et leur capacité d'innovation s'en trouvent alors renforcées.

---

<sup>93</sup> Cf. Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche SER (2010), *Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation*.

<sup>94</sup> « Les pouvoirs publics peuvent aider les PME à s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales en encourageant les rapprochements avec les entreprises internationales, en développant leurs capacités de production et d'innovation, et en facilitant l'adoption de normes de produits. » cf. OCDE (2013), *Economie interconnectées : Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales*.

<sup>95</sup> L'art. 185 du traité sur l'Union européenne permet une participation de l'UE en tant que partenaire de rang équivalent à de nouveaux programmes de recherche et développement entrepris par plusieurs membres.

## 5.3 Amélioration des conditions générales pour les entreprises

### a) Des finances publiques saines et un financement durable des infrastructures

La Suisse dispose de finances publiques saines et doit continuer dans cette voie, notamment en établissant à moyen terme des priorités en matière de dépenses et en menant des réformes structurelles adéquates touchant à l'ensemble des dépenses publiques. La crise de la dette européenne a clairement montré qu'un endettement public qui n'est pas soutenable à long terme représente un risque important, et qu'une politique de consolidation stricte entrave de manière significative les activités des entreprises en temps de crise. Des finances publiques saines impliquent également une charge fiscale modérée et une utilisation aussi productive que possible des fonds publics, notamment pour les infrastructures.

Dans une perspective à plus long terme, il conviendra d'indiquer comment la Suisse pourra continuer à financer des infrastructures de transport efficaces. A cet égard, la *tarification de la mobilité* pourrait faire figure d'exemple en remplaçant le système actuel relativement rigide de prélèvement et de tarification, qui est exclusivement axé sur le financement et qui atteindra ses limites à terme, par une taxe appliquée à tous les moyens de transport à l'échelle nationale en fonction des prestations et aussi fidèle que possible au principe du pollueur-payeur, dont le produit serait affecté aux infrastructures de transport.

Des réformes touchant les *assurances sociales* menées en temps utile devraient en outre permettre d'éviter que des blocages politiques remettent en question les finances fédérales et, du même coup, des prestations promises par le système social. Une révision de l'AVS prenant effet en temps utile devra en particulier apporter une contribution essentielle au financement durable des assurances sociales.

### b) Garantir les droits de propriété intellectuelle à l'échelle internationale

Du point de vue des conditions générales mises en place par l'Etat, l'orientation vers une économie du savoir exige une protection des connaissances permettant aux entreprises de rentabiliser l'investissement dans le capital immatériel.

Dans cet esprit, dans les négociations de libre-échange en cours, la Suisse met particulièrement l'accent sur des dispositions substantielles et applicables en matière de protection de l'innovation et des prestations créatives. L'intégration d'un chapitre portant sur le droit de la propriété intellectuelle dans les accords de libre-échange bilatéraux et ceux conclu dans le cadre de l'AELE s'inscrit dans la stratégie d'ensemble du Conseil fédéral en matière de politique économique extérieure. Les réglementations portant sur la propriété intellectuelle se basent sur les règles de l'OMC et celles de de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Complétant le système de protection existant au niveau multilatéral dans les domaines importants pour les exportations et la recherche, elles visent à favoriser un climat propice au commerce et aux investissements.

### Mesures prises dans le cadre de l'OMC et de l'OMPI

Le système de l'OMC joue un rôle primordial dans le cadre de la réglementation de la protection des droits de propriété intellectuelle. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) est l'un des trois piliers du réseau d'accords de l'OMC et le seul accord multilatéral qui règle tous les domaines de la propriété intellectuelle. Outre les normes de protection matérielles, l'accord contient des dispositions substantielles relatives à l'application du droit. Les droits et obligations issus de l'accord font

également partie intégrante du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, qui a fait ses preuves. La Suisse participe activement aux travaux de mise en œuvre de l'accord sur les ADPIC et s'engage aussi avec détermination pour une meilleure protection des indications géographiques.

L'OMPI a, pour la première fois depuis 1996, bouclé un accord de protection au niveau international en 2012 avec le Traité de Beijing sur les interprétations et exécutions audiovisuelles et a obtenu un autre succès en 2013 avec la conclusion du Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées. La conclusion à moyen terme de nouveaux traités dans le cadre des négociations sur le droit des dessins et modèles industriels, la protection des radios, la protection des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions culturelles traditionnelles, est attendue. Sur tous ces thèmes, la Suisse œuvre activement à la recherche de solutions acceptables et durables.

## 5.4 Conclusion

Là où, au niveau international, règne une concurrence déloyale en raison des mesures de politique industrielle des autres pays, il n'existe pas d'instrument national pouvant contrer cet état de fait sans avoir pour conséquence de compromettre la politique économique qui a fait la prospérité de la Suisse. Par conséquent, dans le contexte international, la Suisse s'engage principalement en faveur de la création de conditions de concurrence équitables et intervient en cas d'entorse à ce principe dans les limites définies par le droit.

La politique économique suisse met toutefois l'accent sur le renforcement autonome de la compétitivité sur le plan intérieur. Dans sa politique de croissance et dans les rapports sur la croissance rédigés sous la nouvelle législature, le Conseil fédéral prévoit de nombreuses mesures visant à améliorer, à moyen et long terme, les conditions-cadre pour les entreprises. Ces améliorations doivent profiter à tous les secteurs dans la même mesure. La politique de croissance de la Confédération vise en premier lieu à créer un cadre optimal afin que les entreprises, les centres de recherche et les Hautes écoles puissent prendre des initiatives et assumer leurs responsabilités. En Suisse, le principe de subsidiarité a largement fait ses preuves depuis des années.

Outre la concurrence et l'ouverture de l'économie, qui sont les principaux facteurs de l'innovation entrepreneuriale, le succès de la politique de croissance se fonde sur l'accès à des facteurs de production de grande qualité en quantité suffisante. Les entreprises doivent en outre avoir la possibilité de combiner ces facteurs dans le processus de production dans un cadre économique aussi favorable que possible.

Se basant sur la présente analyse des mesures de politique industrielle prises à l'étranger qui faussent la concurrence internationale, le train de mesures en faveur de la croissance est complété par des mesures en faveur d'une concurrence équitable, du renforcement de la participation scientifique et de la protection des droits de propriété intellectuelle au niveau international.

## Annexe

Tableau 1 : Productivité du travail par branches

NOGA	Branches	Emplois - Equivalents plein temps (EPT) 2010	Productivité du travail 2010	Changement EPT 1997- 2010	Changement productivité du travail réel 1997- 2010
01 - 03	Agriculture, sylviculture et pêche	132'775	32'658	-10%	11%
05 - 09	Industries extractives	4'070	219'473	-12%	14%
10 - 12	Industries alimentaires et du tabac	62'343	157'801	5%	11%
13 - 15	Industries du textile et de l'habillement	14'544	91'665	-50%	32%
16	Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège, à l'exception des meubles	35'088	92'708	-9%	23%
17	Industrie du papier et du carton	11'335	116'265	-25%	14%
18	Imprimerie et reproduction d'enregistrements	24'513	104'788	-30%	24%
19 - 20	Cokéfaction, raffinage et industrie chimique	33'091	167'013	-13%	108%
21	Industrie pharmaceutique	35'850	503'596	63%	99%
22	Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique	23'099	129'984	2%	-7%
23	Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	18'158	152'467	-11%	16%
24	Métallurgie	14'392	127'632	-12%	-25%
25	Fabrication de produits métalliques	82'082	111'449	-2%	3%
26	Fabrication de produits informatiques et électroniques; horlogerie	106'389	174'231	44%	3%
27	Fabrication d'équipements électriques	38'065	127'824	8%	9%
28	Fabrication de machines et équipements n.c.a	83'530	127'658	-14%	15%
29	Industrie automobile	5'617	130'020	17%	53%
30	Fabrication d'autres matériels de transport	9'879	151'621	145%	-40%
31	Fabrication de meubles	12'370	105'957	-22%	12%
32	Autres industries manufacturières	20'394	119'903	2%	7%
33	Réparation et installation de machines et d'équipements	14'993	99'184	4%	-14%
35	Production et distribution d'énergie	25'723	362'024	37%	-41%
36 - 39	Production et distribution d'eau; gestion des déchets	11'572	185'243	52%	-39%
41 - 43	Construction	301'443	97'891	10%	8%
45	Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	85'421	87'256	9%	4%
46	Commerce de gros	205'408	279'392	8%	57%
47	Commerce de détail	324'127	82'822	5%	23%
49 - 51	Transports terrestres, par conduites, par eau et aérien	114'106	122'036	9%	2%
52	Entreposage et services auxiliaires des transports	41'184	114'917	61%	-20%
53	Activités de poste et de courrier	44'906	96'032	-14%	54%
55	Hébergement	75'128	59'913	-2%	-11%
56	Restauration	122'412	58'527	3%	-5%
58 - 60	Édition, audiovisuel et diffusion	26'839	118'021	-3%	-7%
61	Télécommunications	25'544	304'248	3%	207%
62 - 63	Activités informatiques et services d'information	73'453	149'264	115%	-23%
64	Activités des services financiers	160'050	223'427	22%	-2%
65	Assurance	75'070	320'856	5%	45%
68	Activités immobilières	25'271	167'429	55%	-32%
69 - 71	Activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie	209'845	134'864	39%	-15%
72	Recherche-développement scientifique	15'419	272'054	126%	-32%
73 - 75	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	38'838	78'464	10%	-21%
77 - 82	Activités de services administratifs et de soutien	114'138	83'206	56%	-14%
85	Enseignement	48'441	56'480	26%	-31%
86	Activités pour la santé humaine	241'068	83'928	29%	23%
87 - 88	Hébergement médico-social et social et action sociale	108'542	60'404	90%	-20%
90 - 93	Arts, spectacles et activités récréatives	27'571	106'074	39%	15%
94 - 96	Autres activités de services	51'045	47'635	2%	12%
97	Activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique	24'664	83'282	12%	24%
	<b>Secteur marchand</b>	<b>3'399'805</b>	<b>129'612</b>	<b>13%</b>	<b>15%</b>

Source : OFS, compte de production